

Armoede in België

Jaarboek 2016

POS+: PARTICIPATION, OPPORTUNITIES, STRUCTURES

Vakgroep Sociologie
Universiteit Gent
Korte Meer, 5, B-9000 Gent

Isabelle.Pannecoucke@UGent.be
Ronan.VanRossem@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



Met steun van de federale overheid

ARMOEDE IN BELGIË

Jaarboek 2016

Isabelle Pannecoucke, Willy Lahaye, Jan Vranken
en Ronan Van Rossem (eds.)



**ACADEMIA
PRESS**

Eerste druk: 2016

Dit boek wordt in het Nederlands en het Frans gepubliceerd. De vertalingen zijn van Katleen De Bruyn (Blesi bvba), Benedicte De Winter (Het Juiste Woord), Fadia Elbouz, Laurence Englebert, Michel Hoebeke (Interface Translations), Piet Peters (Peters & Kauffmann bvba), Guido Sinke en Delphine Rossini (Delphitrad - Traductions & Services administratifs).

© Academia Press
P. Van Duyseplein 8
9000 Gent
Tel. 09/233 80 88
info@academiapress.be
www.academiapress.be

Uitgeverij Academia Press maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij, de boeken- en multimediacarport van Uitgeverij Lannoo nv.

Armoede in België – Jaarboek 2016
Isabelle Pannecoucke, Willy Lahaye, Jan Vranken en Ronan Van Rossem (eds.)
Gent, Academia Press, 2016, xix + 392 pp.

Omslagontwerp: Twin Media

Opmaak: punctilio.be

ISSN: 2294-5202
ISBN 978 90 382 2586 9
D/2016/4804/43
NUR 741

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

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

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Lijst van figuren | v |
| Lijst van tabellen | vii |
| Afkortingen | ix |
| Woord vooraf | xiii |
| Voorwoord | xvii |
| Dankwoord | xix |
| | |
| DEEL I ARMOEDE MAAKT KWETSBAAR | 1 |
| Inleiding | 3 |
| <i>Het risico op armoede ongelijk verdeeld</i> | |
| Isabelle Pannecoucke en Josephine Foubert | |
| Hoofdstuk 1 Groei op ongelijke maat | 19 |
| <i>Studie naar fysieke en taalontwikkeling van jonge kinderen</i> | |
| Lieselot De Keyser, Ronan Van Rossem, Murielle Liegeois en Willy Lahaye | |
| Hoofdstuk 2 Vrouwen, bestaansonzekerheid en armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest | 47 |
| <i>Hoe het samenkommen van sociale relaties kan leiden tot situaties van bestaansonzekerheid bij vrouwen</i> | |
| Laurence Noël en Sarah Luyten | |
| Hoofdstuk 3 De geestelijke gezondheid van kwetsbare groepen... Vernieuwende praktijken | 71 |
| Pascale Jamoulle, Emmanuel Nicolas, Luc Van Huffel en Ronan Van Rossem | |

| | |
|---|------------|
| DEEL II NIEUWE VORMEN EN OUDE GEDACHTEN? | 95 |
| Inleiding | 97 |
| <i>Armoedebestrijding na de laatste regeerakkoorden</i> | |
| Souad Bentajer en Willy Lahaye | |
| Hoofdstuk 1 Herschikkingen in de sociale bijstand en de sociale zekerheid in België vanaf het begin van de 19e eeuw tot vandaag .. | 111 |
| Daniel Zamora en Natascha Van Mechelen | |
| Hoofdstuk 2 Onderwijs: een loopbaan met hindernissen | 133 |
| Bernard Devos en Ides Nicaise | |
| Hoofdstuk 3 Kinderbijslagen | 153 |
| <i>Maken gelijke kinderbijslagen gelijk?</i> | |
| Toon Vanheukelom en Anne Ottevaere | |
| Hoofdstuk 4 Housing First Belgium..... | 169 |
| <i>Vernieuwende praktijken in de strijd tegen thuis- en dakloosheid: uitdagingen en perspectieven</i> | |
| Coralie Buxant, Charlotte Brosius, Marjorie Lelubre en Romain Liagre | |
| Hoofdstuk 5 Het basisinkomen als remedie tegen armoede? | 187 |
| Yannick Vanderborght en Kevin Spiritus | |
| DEEL III ONDERAAN DE PARTICIPATIELADDER | |
| IN EEN PARTICIPATIESAMENLEVING | 205 |
| Inleiding | 207 |
| <i>Helpt de participatiesamenleving in de strijd tegen de armoede?</i> | |
| Sophie Saffre en Isabelle Pannecoucke | |
| Hoofdstuk 1 Sporen van de participatiesamenleving in België?.... | 213 |
| <i>Een reflectie op recent armoedebeleid</i> | |
| Loes Verhaeghe en Samuel Quievy | |

| | |
|--|-----|
| Hoofdstuk 2 De Nederlandse ‘participatiesamenleving’ van tekentafel tot keukentafel | 233 |
| <i>Over de reeds zichtbare en potentiële gevolgen van ingrijpende hervormingen</i> | |
| Thomas Kampen | |
| Hoofdstuk 3 Het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie: een veralgemeenbaar begeleidingsinstrument in een participatiesamenleving? | 251 |
| Kristel Driessens, Jan Depauw, Abraham Franssen en Louise Méhauden | |
| Hoofdstuk 4 De integratie van personen met een migratieachtergrond op de Belgische arbeidsmarkt | 271 |
| Laura Westerveen en Rebecca Thys | |
| Hoofdstuk 5 Participatie uitgedaagd: NEET-jongeren aan het woord..... | 297 |
| Johan Desseyn, Kathleen Hoefnagels en Michel Vandekeere | |
| Hoofdstuk 6 De burgerparticipatie op lokale schaal: een democratisch proces tussen aarzelend wetgevend initiatief en vrijwilligerswerk | 317 |
| Dominique-Paule Decoster, Laurence Carbone, Jasper Dugardeyn en Tony Valcke | |
| Besluit | 337 |
| <i>De ingebeelde zieke</i> | |
| Ronan Van Rossem, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken en Willy Lahaye | |
| Bibliografie | 347 |
| Adressenlijst | 383 |
| Personalia | 387 |

Lijst van figuren

Deel I – Inleiding

| | |
|--|----|
| Figuur 1: Evolutie van het percentage vroegtijdige schoolverlaters als % van populatie tussen 18 en 24 jaar, België en selectie van andere landen, 2010-2014 | 9 |
| Figuur 2: Evolutie van de werkgelegenheidsgraad (20- tot 64-jarigen) in België en een selectie van andere landen, 2010-2014..... | 15 |

Deel I – Hoofdstuk 1

| | |
|--|----|
| Figuur 1: Evolutie z-score lengte-naar-leeftijd naar kansarmoede, Vlaanderen 2006-2009 | 31 |
| Figuur 2: Evolutie z-score lengte-naar-leeftijd naar opleidingsniveau moeder, Vlaanderen, 2006-2009 | 32 |
| Figuur 3: Evolutie z-score gewicht-naar-leeftijd naar kansarmoede, Vlaanderen, 2006-2009 | 34 |
| Figuur 4: Evolutie z-score gewicht-naar-leeftijd naar opleidingsniveau moeder, Vlaanderen, 2006-2009 | 34 |
| Figuur 5: Onderwijsniveau van de moeder en eventuele taalachterstand, Wallonië, 2010-2013 | 38 |
| Figuur 6: Taalontwikkeling op 30 maanden en frequentering van een onthaalmilieu, Wallonië, 2010-2013 | 39 |

Deel I – Hoofdstuk 2

| | |
|--|----|
| Figuur 1: Ordonnantie van 2006 – Proces Brussels armoederapport | 48 |
|--|----|

Deel I – Hoofdstuk 3

| | |
|---|----|
| Figuur 1: Gemiddelde (on)welbevinden scores naar armoederisico en gewest, 2013..... | 74 |
| Figuur 2: Gemiddelde vitaliteitsscores naar armoederisico en gewest, 2013..... | 74 |

Deel II – Hoofdstuk 1

| | |
|---|-----|
| Figuur 1: De sociale bijstand in België, 1828-2013 | 114 |
| Figuur 2: Bestaansminimumtrekkers (later leefloontrekkers) bij de OCMW's, België, 1975-2015 | 121 |

| | |
|--|-----|
| Figuur 3: Evolutie van de sociale uitkeringen voor een gezinshoofd, België, 1970-2014 | 122 |
| Figuur 4: Evolutie van de sociale uitkeringen voor een alleenstaande, België, 1970-2014 | 123 |
| Figuur 5: Evolutie van de sociale uitkeringen voor een samenwonende, België, 1970-2014 | 123 |

Deel II – Hoofdstuk 3

| | |
|--|-----|
| Figuur 1: Budgettaire samenstelling van de kinderbijslagen in België, in miljard euro, 2015 | 158 |
| Figuur 2: De minimumkost van kinderen (euro per maand) | 161 |
| Figuur 3: Dekkingsgraad per gezinsgrootte (% van de minimale kost van de kinderen) | 165 |
| Figuur 4: Niet-gedekte deel van de kinderkost, per gezin, in euro per maand | 165 |

Deel II – Hoofdstuk 4

| | |
|---|-----|
| Figuur 1: Woonsituatie een week voor de inschakeling in het experiment | 173 |
| Figuur 2: Percentage van behoud van de woonst na twaalf maanden – uitgaande van een gedeeltelijk beschikbaar staal | 174 |
| Figuur 3: Bronnen van inkomsten van de drie deelnemersgroepen | 176 |
| Figuur 4: Type van aangesproken huurmarkt, afhankelijk van de deelnemersgroep | 178 |

Deel III – Hoofdstuk 3

| | |
|--|-----|
| Figuur 1: Responsgraad naar grootte van het OCMW, België, 2015 | 254 |
|--|-----|

Besluit

| | |
|--|-----|
| Figuur 1: Uitgaven voor gezondheid in geselecteerde landen, 2014 | 342 |
|--|-----|

Lijst van tabellen

Deel I – Inleiding

| | |
|--|----|
| Tabel 1: Evolutie armoederisico over de jaren heen (in %), België en een selectie van andere landen, 2010-2014..... | 6 |
| Tabel 2: Armoederisico per bevolkingscategorie, België, 2014 | 8 |
| Tabel 3: Evolutie ernstige materiële depravatie over de jaren heen (in %), België en een selectie van andere landen, 2010-2014 | 12 |
| Tabel 4: Evolutie zeer lage werkintensiteit over de jaren heen (in %), België en een selectie van andere landen, 2010-2014 | 14 |
| Tabel 5: Ratio begunstigden totaal aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregels in het kader van RMI+RMH/ totaal aantal begunstigden RMI+RMH..... | 16 |
| Tabel 6: Evolutie AROPE over de jaren heen (in %), België en een selectie van andere landen, 2010-2014..... | 16 |

Deel I – Hoofdstuk 1

| | |
|---|----|
| Tabel 1: Beschrijving steekproefgegevens..... | 28 |
| Tabel 2: Geboortekenmerken naar kansarmoede-index | 29 |
| Tabel 3: Geboortekenmerken naar opleidingsniveau moeder..... | 30 |
| Tabel 4: Aantal gevallen van achterstand in de taalontwikkeling op 30 maanden, Wallonië, 2010-2013..... | 37 |

Deel II – Hoofdstuk 1

| | |
|--|-----|
| Tabel 1: Evolutie van de categorieën van werkzoekenden en de percentages van de werkloosheidssuitkeringen op basis van de arbeidsprestaties, België, 1971-1986 | 119 |
|--|-----|

Deel II – Hoofdstuk 3

| | |
|---|-----|
| Tabel 1: Basisbedragen volgens rang, euro per kind per maand, België, 2015 | 157 |
| Tabel 2: Leeftijdstoestalen, euro per kind per maand, België, 2015 | 157 |
| Tabel 3: Sociale toeslagen, euro per kind per maand, België, 2015 | 158 |
| Tabel 4: Verhoging van de belastingvrije som, jaarlijkse bedragen in euro, België, 2015 | 159 |

| | |
|--|-----|
| Tabel 5: Ongelijkheids- en armoedemaatstaven, verandering t.o.v. de baseline | 163 |
|--|-----|

Deel II – Hoofdstuk 4

| | |
|---|-----|
| Tabel 1: Aantal deelnemers met verzamelde gegevens bij M0 | 172 |
| Tabel 2: Gecumuleerde duur van de thuis- en dakloosheid | 174 |

Deel III – Hoofdstuk 4

| | |
|--|-----|
| Tabel 1: Werkzaamheidsgraad, werkloosheidsgraad en langdurige werkloosheid onder de bevolking in de leeftijd van 15-64, België, 2013 | 275 |
| Tabel 2: Werkzaamheidsgraad onder de bevolking in de leeftijd van 18-60 jaar, België, 2008 | 276 |

Afkortingen

| | |
|----------|--|
| ACB | Arbeidscompetiebegeleider |
| a.d.h.v. | aan de hand van |
| AHOVOKS | Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen |
| AKOV | Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming |
| APE | Aide à la promotion de l'emploi |
| APL | Associations de Promotion du Logement |
| AROPE | At risk of poverty and social exclusion |
| asbl | Association Sans But Lucratif |
| ASO | Algemeen Secundair Onderwijs |
| ATD | All Together in Dignity |
| BBP | Bruto Binnenlands Product |
| BDMS | Banque de Données Médico-Sociales |
| BHG | Brussels Hoofdstedelijk Gewest |
| BIEN | Basic Income Earth Network |
| BMI | Body Mass Index |
| BS | Belgisch Staatsblad |
| BSO | Beroepssecundair Onderwijs |
| btw | Belasting op de toegevoegde waarde |
| BuSo | Buitengewoon Onderwijs |
| BVFB | Belgische Federatie Voedselbanken |
| CAL | Contrat d'avenir local |
| CAW | Centrum Algemeen Welzijnswerk |
| CAWTUP | Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine |
| CCATM | Commission communale d'aménagement du territoire et de la mobilité |
| CDA | Christen-Democratisch Appèl |
| CeRIS | Centre de Recherche en Inclusion Sociale |
| Cf. | Confer |
| CGG | Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg |
| CGG | Controlegroep Gehuisveste personen (Housing First Belgium) |
| CGDL | Controlegroep Daklozen (Housing First Belgium) |
| CGKR | Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding |
| CHF | Zwitserse Frank |
| CKG | Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning |
| CGKR | Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding |
| COO | Commissies van Openbare Onderstand |

X – AFKORTINGEN

| | |
|-----------|--|
| CPAS | Centre Public d'Aide Sociale |
| CPB | Centraal Planbureau |
| CPDT | Conférence Permanente du Développement Territorial |
| CSB | Centrum voor Sociaal Beleid |
| CV | Curriculum Vitae |
| DAVO | Dienst voor Alimentatievorderingen |
| DiCS | Direction interdépartementale de la Cohésion sociale |
| EAK | Enquête naar de Arbeidskrachten |
| EU | Europese Unie |
| EUROMOD | tax-benefit microsimulation model for the European Union |
| EU-SILC | European Union – Survey on Income and Living Conditions |
| EKC | Eigen Kracht-Conferentie |
| FAMIFED | Federaal agentschap voor de kinderbijslag |
| FOD | Federale Overheidsdienst |
| FOD EASEI | Federale Overheidsdienst, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie |
| FOD WASO | Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg |
| FPA | Federaal Plan Armoedebestrijding |
| Girsef | Groupe interdisciplinaire de Recherche sur la Socialisation, l'Education et la Formation |
| GHFB | experimentele Groep Housing First Belgium |
| GHQ | General Health Questionnaire |
| GOK | Gelijke Onderwijskansen |
| GPMI | Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie |
| HF | Housing First |
| HFB | Housing First Belgium |
| Ibid | Ibidem |
| IKAROS | Geïntegreerd Kind Activiteiten Regio Ondersteuningssysteem |
| IQ | Intelligentiequotiënt |
| IWEPS | Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique |
| K&G | Kind en Gezin |
| KB | Koninklijk Besluit |
| KBS | Koning Boudewijnstichting |
| KSO | Kunstsecundair Onderwijs |
| KU Leuven | Katholieke Universiteit Leuven |
| Lena | Language Environment Analysis |
| LOP | Lokale overlegplatforms |
| MEFISTO | Modelling and Evaluating Flanders' Fiscal and Social Tomorrow |
| mia | miljard |
| MIPEX | Migrant Integration Policy Index |
| mln | miljoen |
| MR | Mouvement Réformateur |
| NEET | Not in Employment, Education or Training |
| NHR | Nationaal Hervormingsprogramma |

| | |
|------------|--|
| NIMBY | Not in my backyard |
| N-VA | Nieuw-Vlaamse Alliantie |
| nvda | noot van de auteur |
| OCMW | Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| OEJAJ | Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| OKAN | Onthaalonderwijs Anderstalige Nieuwkomers |
| ONE | Office de la Naissance et de l'Enfance |
| Open Vld | Open Vlaamse Liberalen en Democraten |
| OVDS | Oproep voor een Democratische School |
| PCS | Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie |
| PISA | Programme for International Student Assessment |
| POD MI | Programmatorische Federale Overheidsdienst |
| POS | Maatschappelijke Integratie |
| PPP | Participation, Opportunities, Structures |
| PSI | Plan de prévention et de proximité |
| PST | Plans sociaux intégrés |
| PvdA | Programme stratégique transversal |
| PVV | Partij van de Arbeid |
| RIZIV | Partij voor Vrijheid en Vooruitgang |
| RMH | Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkering |
| RMI | Recht op Maatschappelijke Hulp |
| RMI | Recht op Maatschappelijke Integratie |
| RSA | Revenu Minimum d'Insertion |
| RVA | Revenu de Solidarité Active |
| SCP | Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening |
| SDS | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| SHM | Standaarddeviatie |
| SILC | Sociale Huisvestingsmaatschappij |
| SINE | Survey of Income and Living Conditions |
| SMES-B | Sociale inschakelingseconomie |
| sp.a | Santé Mentale et Exclusion Sociale Belgique |
| SPAD-ACGHP | Socialistische Partij |
| SPIRAL | Soins Psychiatriques à Domicile – Association |
| SSC | Carolorégienne de Gestion des Habitations Protégées |
| SVK | Societal Progress Indicators for the Responsibility of All |
| TIMSS | Schéma de structure communal |
| TSO | Trends in International Math and Science Study |
| UA | Sociaal Verhuurkantoor |
| UCL | Technisch Secundair Onderwijs |
| UGent | Universiteit Antwerpen |
| ULB | Université Catholique de Louvain |
| | Universiteit Gent |
| | Université Libre de Bruxelles |

XII – AFKORTINGEN

| | |
|--------|---|
| ULg | Université de Liège |
| UMONS | Université de Mons |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| VDAB | Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding |
| VS | Verenigde Staten |
| VVKHO | Vlaams Verbond van Katholieke Hogescholen |
| VVSG | Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten |
| WHO | Wereldgezondheidsoorganisatie |
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning |
| YEI | Youth Employment Initiative |
| ZIP | Zones d'initiatives privilégiées |

Woord vooraf

Voorwoord van Julien Van Geertsom, voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie

Met heel veel enthousiasme en gepaste trots stel ik u de zesde editie van het federaal Jaarboek 2016 inzake de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting voor.

Waarom dit zesde federaal Jaarboek?

Enerzijds willen we hiermee het wetenschappelijke debat over armoede en sociale uitsluiting blijven voeden, maar anderzijds willen we met dit boek ook besluitvormers ondersteunen in hun strijd tegen armoede. We willen hen *evidence based* voorstellen aanreiken om een effectiever en efficiënter beleid te voeren.

Dat betekent natuurlijk ook dat we rigoureus erover gewaakt hebben dat alle bijdragen voldoende wetenschappelijk onderbouwd zijn. Elke bijdrage werd door twee experten uit de wetenschappelijke wereld nagelezen en van commentaar voorzien. Alleen wat de strenge *review* passeeerde werd opgenomen. Dit is dus geen boek met een reeks interessante opinies, maar een selecte verzameling van wetenschappelijk onderbouwde bijdragen.

Deze aanpak is vandaag des te belangrijker.

Sinds Parijs, ‘Charlie Hebdo’ en ‘Bataclan’, leeft onze democratie in shock. De idealen van de Verlichting (vrijheid, gelijkheid en broederlijkheid/solidariteit) komen onder druk. Meer dan ooit moeten we dus analyseren hoe we deze vandaag in de praktijk brengen en hoe we dat kunnen verbeteren. Want met repressie alleen zullen we in de samenleving de sociale cohesie niet kunnen versterken. Vervreemding, isolatie en armoede vragen een goed doordacht sociaal beleid.

Armoede heeft immers meerdere gezichten en treft een steeds uiteenlopender publiek. Zo zijn er talrijke nieuwe vormen van kwetsbaarheid ontstaan, met name bij studenten, alleenstaanden, moeders, bepaalde werknemersgroepen, bejaarden en... kinderen.

Ja, zelfs kinderen, en dat is niet toevallig. Een op de vijf kinderen in de Europese Unie leeft in onzekere omstandigheden. In België lopen 18,8% van de kinderen een verhoogd risico op onzekere leefomstandigheden en sociale uitsluiting, tegenover 15,5% voor de hele Belgische bevolking (EU-SILC, 2014). Voornamelijk kinderen in gezinnen met een lage arbeidsintensiteit, migrantenkinderen en kinderen in eenoudergezinnen zijn bedreigd. We stellen ook vast dat het opleidingsniveau van de ouders sterk bepalend is voor de intergenerationale overdracht van armoede: hoe lager het opleidingsniveau, hoe groter de kans op armoedeoverdracht.

Zoals in het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding (2012) en het eerste Nationaal Kinderarmoedebestrijdingsplan (2013) werd benadrukt, vereist deze problematiek een nauwe samenwerking en coördinatie tussen instellingen en bevoegdheidsniveaus. Maar uiteindelijk spelen op lokaal niveau de OCMW's een centrale rol in het opsporen en bestrijden van kinderarmoede. Daarom heeft Maggie De Block, de voormalige staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, in 2013 het project 'Kinderen eerst' (POD Maatschappelijke Integratie, 2013) opgestart. In het kader van dit project vraagt ze aan de OCMW's en andere verenigingen om lokale overlegplatformen op te richten. Dit beleid werd door haar opvolger Elke Sleurs in 2015 verdergezet.

De OCMW's spelen sindsdien dus een nog belangrijker, proactieve rol in de strijd tegen kinderarmoede. Zij spelen, net door hun samenwerkingsverbanden, een belangrijke rol voor het tijdig opsporen van kinderarmoede. Ze zetten middelen in om kinderen in onzekere leefomstandigheden te laten deelnemen aan het sociale en culturele leven. Op die manier kunnen ze deze kinderen uit hun sociaal isolement halen, hen laten kennismaken met kinderen uit andere milieus en uiteindelijk de vicieuze armoedecirkel doorbreken.

Ik wil tot slot nog het unieke karakter van dit Jaarboek beklemtonen. De meeste bijdragen zijn het resultaat van een samenwerking Noord-Zuid. Via deze nauwe samenwerking tussen deskundigen van het Noorden en het Zuiden van België kunnen wij de talrijke verschillende concepten in ons land vergelijken, uitwisselingen bevorderen en bovendien verbanden creëren tussen de verschillende beleidsniveaus en bevoegdheidsdomeinen. Met één woord: een aanzet tot *multilevel governance*.

Dit uitstekende Jaarboek is nu al voor het vierde jaar samengesteld door een deskundig en gedreven team: hoofdonderzoekster Isabelle Pannecoucke, professor Ronan Van Rossem van de Universiteit Gent, professor Willy Lahaye van de Universiteit Mons en professor-emeritus Jan Vranken.

Ik wil hen bedanken voor de geleverde kwaliteit. Maar vooral wens ik dat dit boek veel inspiratie brengt voor beleidsmakers op alle niveaus.

Julien VAN GEERTSOM

Voorwoord

Voorwoord Elke Sleurs, Staatssecretaris voor Armoedebestrijding

Voor u ligt de editie 2016 van het federaal Jaarboek Armoede, intussen de zesde editie al. Het herhaaldelijk en blijvend onder de aandacht brengen van armoede en sociale uitsluiting in België is en blijft een absolute noodzaak.

Een eerste argument hiervoor vinden we terug in de cijfergegevens rond deze materie. In totaal 15,5% van de Belgische bevolking, het gaat dan over ongeveer 1.728.000 mensen, leven onder de armoededrempel. Omwille van beperkte inkomsten loopt deze groep mensen het risico om met armoede geconfronteerd te worden of erin verzeild te raken. Hoewel dit cijfer al enkele jaren weinig schommelingen kent, stellen we anderzijds vast dat er bepaalde dynamieken schuilgaan achter deze cijfers. Net daarom besteden we in het Jaarboek ook aandacht aan bijvoorbeeld de toenemende kwetsbaarheid van vrouwen op het vlak van armoede. Kinderen en eenoudergezinnen behoren ook tot een mogelijk kwetsbare groep. De gevolgen voor kinderen die opgroeien in armoede zijn reeds op jonge leeftijd zichtbaar, tegelijkertijd onderstreept het Jaarboek het belang van ondersteunende diensten. Ik zal dan ook blijven inzetten op de strijd tegen kinderarmoede, een inzet die vertaald wordt in een tweede nationaal plan tegen kinderarmoede. In dit kader zou ik graag verwijzen naar de federale projectoproep ‘Kinderen Eerst’, waarbij diverse steden en gemeenten geselecteerd werden om een lokaal overlegplatform kinderarmoede op te richten. Deze platformen organiseren overleg en samenwerking met tal van lokale actoren om probleemsituaties te detecteren, concrete hulpverlening voor kinderen op te zetten en waar nodig zullen ze ook sensibiliseren.

Daarnaast dienen we te benadrukken dat armoede een complex gegeven is dat niet terug te brengen is tot een louter inkomensprobleem. Wanneer we de verschillende dimensies van armoede naast elkaar zetten blijkt duidelijk dat die armoede op meerdere beleidsdomeinen en bevoegdhedsniveaus aangepakt dient te worden. Door het ontra-

felen van die complexiteit en multi-dimensionaliteit en door onze inzichten verder te verruimen kunnen we een efficiënt en doelmatig beleid voeren. Zo ook schenkt het Jaarboek, naast de inkomensdimensie, onder andere aandacht aan onderwijs, gezondheid, tewerkstelling, huisvesting en beschrijft het pistes om in te spelen op de bestaande problematieken. Hierbij worden ook innovatieve paden bewandeld, zoals de aanpak van dakloosheid door het *Housing First*-principe.

Een van de ontwikkelingen die we ook vaststellen in onze samenleving vinden we terug in het derde – thematische – deel van dit Jaarboek, namelijk de evolutie van onze maatschappij naar een participatiesamenleving. Hoewel deze term niet eenduidig is en verschillende ladingen dekt, doelt men meestal op de toenemende verantwoordelijkheid van de lokale overheden, het middenveld en de burger. Het Jaarboek staat dan ook terecht stil bij de bijkomende uitdagingen die een dergelijke samenleving stelt, zowel voor het armoedebeleid als voor de mensen in armoede zelf.

De diversiteit aan invalshoeken en dimensies in dit Jaarboek maakt het een valabel instrument om een wetenschappelijk onderbouwd armoedebestrijdingsbeleid uit te bouwen. Mijn dank gaat dan ook uit naar alle auteurs die een bijdrage geleverd hebben aan deze zesde uitgave van het federaal Jaarboek Armoede.

Ik wens u veel leesplezier.

Elke SLEURS

Dankwoord

Voor U ligt het federale Jaarboek Armoede in België, editie 2016. Deze publicatie is het resultaat van een uitgebreide samenwerking. We wensen dan ook de talrijke personen die hieraan meewerkten te bedanken.

Zo verschafte de POD Maatschappelijke Integratie de financiële steun zonder dewelke de realisatie van dit Jaarboek onmogelijk zou zijn geweest. Het was een vruchtbare samenwerking; een efficiënte complementariteit die leidde tot een kwaliteitsvol eindproduct. Onze bijzondere dank gaat uit naar voorzitter Julien Van Geertsom.

De gast auteurs hebben gemaakt dat we in dit Jaarboek een brede waaijer aan invalshoeken kunnen presenteren.

Alle bijdragen – met uitzondering van de inleidingen – werden voorgelegd aan meerdere experts. Hun kritische blik en constructieve opmerkingen werden ten zeerste geapprecieerd. We danken hiervoor: Piet Bracke, Emmanuel Declercq, Yannick Demanet, Pascal De Decker, Bart De Peuter, Els De Waele, Frederic De Wispelaere, Anneleen De Witte, Jan Willem Duyvendak, Abraham Franssen, Dirk Geldof, Tony Geudens, Koen Hermans, Dries Lens, Katia Levecque, Sarah Marchal, Laurent Nisen, Céline Piton, Tim Reeskens, Muriel Sacco, Anne Snick, Gaëtan Tempermans, Julien Vandernoot, Camille Van Hove, Wim Van Lancker, Wim van Oorschot, Walter van Trier, Herman Van Wilderode, Pieter-Paul Verhaeghe, Julie Vinck en Martin Wagener.

Tevens gaat bijzondere dank naar Lis Geelissen voor het nalezen van de teksten en naar Sophie Saffre en Amélie Sibeni voor de dagelijkse opvolging van het redactieproces, de inhoudelijke bijdrage en het op punt stellen van de teksten.

Tot slot willen we ook de uitgevers van Academia Press bedanken, waar onder Peter Laroy, Pieter Borghart en hun collega's die ons vergezelden in dit avontuur.

Isabelle PANNECOUCKE

Willy LAHAYE

Jan VRANKEN

en Ronan VAN ROSSEM

Maart 2016

Deel I

Armoede maakt kwetsbaar

Inleiding

Het risico op armoede ongelijk verdeeld

Isabelle Pannecoucke en Josephine Foubert

1. Inleiding

In de vorige editie van Armoede in België noemden we 2015 een symbolisch jaar, een jaar dat zich op het kruispunt van het beleid tegen armoede en sociale uitsluiting bevond (Pourtois e.a., 2015: 359). We waren toen halfweg Europa 2020 en we leefden in een nieuw België, na de overdracht van omvangrijke bevoegdheden naar de gewesten.

2016 is het jaar waarin duidelijk moet worden welke richting ingeslagen is. Een jaar waarin al dan niet een tandje werd bijgestoken om de doelstellingen van Europa 2020 effectief te realiseren. Dat extra inspanningen nodig zijn, illustreren de cijfers: “Een van de becijferde doelstellingen van de Europa 2020-strategie was om het aantal burgers dat slachtoffer van armoede of sociale uitsluiting is, of dreigt te worden, tegen 2020 te verminderen met 20 miljoen. We zijn nu vijf jaar later en het lijkt er niet op dat men dit doel gaat bereiken” (Geerts & Foubert, 2015: 1). We weten nu dat de kloof die ons scheidt van de Europese doelstelling verbreedde tot 27 miljoen mensen in armoede of sociale uitsluiting.

In eigen land is het een jaar waarin de overdracht van de bevoegdheden zou worden geconcretiseerd, een jaar waarin de eerste resultaten en de gevolgen van deze overdracht zichtbaar moeten worden.

Hoe het beleid vorm krijgt, of kan/zal krijgen, werken we uit in deel twee van dit Jaarboek. Naast aandacht voor vernieuwende praktijken, zoals het *Housing First*-experiment in de strijd tegen dak- en thuisloosheid en een reflectie over welke rol een basisinkomen kan spelen bij de armoedebestrijding, bespreken we (de hervorming van) de kinderbijslag, wellicht het meest opvallende van de overgedragen bevoegdheden. We staan ook stil bij het onderwijs, dat al enige tijd onder de gewesten valt.

In het eerste deel van dit Jaarboek brengen we een stand van zaken over de armoede in België. We zetten in drie hoofdstukken verschillende aspecten van armoede extra in de verf. We beschrijven ze kort in de derde paragraaf, maar voordien – in de tweede paragraaf schetsen we de indicatoren die worden gebruikt om de complexiteit van armoede te vatten. Soms is het nodig om in herhaling te vervallen, zoals wanneer we blijven benadrukken dat armoede meer is dan een inkomensprobleem, maar “... 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, 1992). Enkel vanuit dit perspectief kunnen we armoede doelmatig aanpakken.

Omdat een inkomensdefinitie van armoede slechts één aspect van de problematiek weergeeft, worden vandaag dan ook, naast het armoederisico (2.1), twee andere indicatoren van armoede gehanteerd: de ernstige materiële deprivatie (2.2) en de lage werkintensiteit (2.3). Deze drie indicatoren geven samen het risico op armoede of sociale uitsluiting (of de AROPE-indicator) weer (2.4). Waar mogelijk, stofferen we de becijferde indicatoren met extra gegevens, of verbinden we ze met de Europa 2020-doelstellingen. Voor een uitgebreide beschrijving en een stand van zaken in het bereiken van deze doelstellingen verwijzen we naar Geerts en Foubert (2015).

Vooraleer in de cijfers te duiken, plaatsen we een kanttekening. Hoewel we nu over indicatoren beschikken die zich niet beperken tot het inkomen, is en blijft het in kaart brengen van armoede een huzarenstuk. Zoals we eerder aanstipten, doorkruist armoede alle maatschappelijke domeinen en tast het de grondrechten aan (ATD-Vierde Wereld België & Verenigingen van Belgische Steden en Gemeenten, 1994). Het gaat om het recht op participatie, het recht op maatschappelijke dienstverlening, het recht op gezin, het recht op rechtsbedeling, het recht op cultuur, het recht op inkomen, het recht op onderwijs, het recht op werk, het recht op huisvesting en het recht op gezondheidszorg. De verstrengeling van deze verschillende dimensies maakt armoede tot een kluwen dat moeilijk te ontwarren valt.

Daarenboven is armoede geen geïsoleerd gegeven, maar manifesteert het zich in een bepaalde maatschappelijke context, een context die steeds in verandering is en nieuwe uitdagingen produceert. Tot op heden is onderzoek over de impact van nieuwe sociale risico's (ecologie,

migratie, veiligheid) op armoede vrijwel onbestaande¹, en blijven deze gevlogen ten onrechte een onbekende. Daarnaast is armoede vaak verdoken en valt de binnenkant van armoede moeilijk te vatten (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Vele mensen in armoede worden geconfronteerd met gevoelens van schaamte, onzekerheid en minderwaardigheid, aspecten die moeilijk in cijfers te vatten zijn, maar enkel via intensief onderzoek en stap voor stap ontdekt kunnen worden. Voorbeelden van dergelijk onderzoek komen wel in dit Jaarboek terecht en dit zowel in het eerste deel als in het laatste thematische deel.

2. Armoede in België: enkele kerncijfers

In wat volgt, bekijken we niet enkel de Belgische armoedegegevens, maar vergelijken we ze met die van vier andere landen van de EU, namelijk Zweden, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Hongarije. In de wetenschappelijke literatuur omtrent welvaartsstaten en armoedebestrijding worden de vijf landen in verschillende welvaartsstaatregimes onderverdeeld (Bambra, 2005; Brady, 2005; Deacon, 2000; Esping-Andersen, 1990, 1999; Ferragina & Seeleib-Kaiser, 2011; Ferrera, 1996). In elk van deze regimes heerst er een andere kijk op solidariteit en sociale rechten en op de organisatie van het vrijwaren van die sociale rechten tussen de staat, de (arbeids)markt en de familie. Deze verschillende visies en organisaties kunnen leiden tot andere uitkomsten op het vlak van armoede, wat een vergelijking relevant maakt.

In deze typologie wordt België gewoonlijk ondergebracht onder de ‘Conservatieve’ of ‘Corporatistische’ welvaartsstaten waarin de inkomen vervangende uitkeringen worden gekoppeld aan de beroepsstatus, met een sterke rol voor traditionele familiestructuren. In Zweden, dat bekend staat als een ‘Sociaaldemocratische’ welvaartsstaat, bestaat er een genereus en universeel toegankelijk herverdelend systeem van uitkeringen en diensten, gebaseerd op het staatsburgerschap. In ‘Librale’ welvaartsstaten, waarin het Verenigd Koninkrijk gewoonlijk wordt geplaatst, zijn de sociale rechten die de staat garandeert eerder beperkt. De markt is het middel bij uitstek om zich te verzekeren van een goede levensstandaard. In de Zuid-Europese welvaartsstaat zoals de Spaanse, staat de familie centraal in het verzekeren van de welvaart. Hoewel sommige uitkeringen vrij genereus zijn, zoals pensioenen, en de gezondheidszorg universeel is, is er relatief weinig staatsinmenging. In de literatuur is er minder eenduidigheid over de kenmerken van Oost-Europese welvaartsstaten (Chung & Muntaner, 2008; Levecque e.a.,

2011). Toch wordt aangegeven dat zij sinds de jaren 1990 verschillende transformaties hebben doorgemaakt en naar meer liberale vormen van sociaal beleid zijn overgeschakeld, met een grotere rol voor de markt.

2.1 Armoederisico's

De (Europese) indicator ‘armoederisico’ is een louter monetaire indicator waarvan het bedrag per land verschilt. Iemand leeft in armoede als het inkomen van zijn huishouden lager ligt dan 60% van het mediaan equivalent huishoudinkomen in zijn land; daardoor ligt de nadruk op het relatieve karakter van armoede. In 2014 is die drempel in België € 13.023 per jaar of, afgerond, € 1.085 per maand. Een gezin met twee volwassenen en twee kinderen loopt een risico op armoede met een inkomen dat lager is dan € 2.279 per maand.

Een alleenstaande die een leefloon ontvangt, heeft ongeveer 250 euro tekort om deze armoedegrens te halen. Een nog groter verschil is er voor ouders met twee kinderen: zij krijgen een leefloon van ongeveer 1.100 euro, terwijl dit minstens 2.279 euro per maand zou moeten zijn om de armoedegrens te halen, of ruim 1.100 euro te weinig². De bedragen van het leefloon liggen, met andere woorden, vér beneden de Europese armoedegrenzen.

Op basis van de ‘Europese’ armoededrempel, landen we in 2014 op 15,5% van de Belgische bevolking met een inkomensarmoederisico (tabel 1). Hiermee scoren we beter dan Spanje en het Verenigd Koninkrijk, maar slechter dan Zweden en Hongarije.

Tabel 1: Evolutie armoederisico over de jaren heen (in %), België en een selectie van andere landen, 2010-2014.

| | België | Zweden | Spanje | Verenigd Koninkrijk | Hongarije |
|------|--------|--------|--------|---------------------|-----------|
| 2010 | 14,6 | 12,9 | 20,7 | 17,1 | 12,3 |
| 2011 | 15,3 | 14,0 | 20,6 | 16,2 | 13,8 |
| 2012 | 15,3 | 14,1 | 20,8 | 16,0 | 14,0 |
| 2013 | 15,1 | 14,8 | 20,4 | 15,9 | 14,3 |
| 2014 | 15,5 | 15,1 | 22,2 | 16,8 | 14,6 |

Bron: Eurostat, 2015.

Maar er is niet enkel een verschil in armoederisico tussen landen; ook binnen België treden er verschillen op naargelang van de bevolkings-

groepen (tabel 2). Welke kenmerken verhogen het risico om in armoede te geraken? Waar mogelijk, wijzen we op belangrijke uitdagingen.

We stellen vast dat vrouwen een licht hoger risico op armoede kennen; bijna 16% van de vrouwen bevindt zich onder de armoedegrens tegenover 15% van de mannen.

Wat betreft de leeftijd, hebben de minder dan 24-jarigen de grootste kans om onder de armoedegrens te leven. Het armoederisico bij kinderen jonger dan 16 jaar bedraagt bijna 18%, bij de 16- tot 25-jarigen 20,4% en bij de 65-plussers ‘slechts’ 16%. Doorheen de tijd zien we dan ook dat het risico toeneemt bij de jongste leeftijdsgroepen en daalt bij de ouderen. In 2012 hadden de -16-jarigen en ouderen nog vrijwel hetzelfde armoederisico, respectievelijk 17% en 17,6% (Foubert & Romagnoli, 2014: 357).

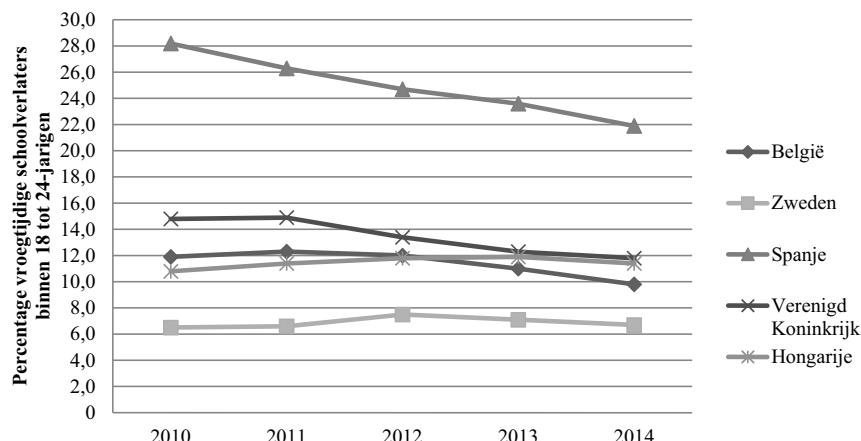
Hoe hoger opgeleid men is, hoe kleiner de kans dat men onder de armoededremel leeft; het risico bedraagt 6,7% bij de hoogopgeleiden tegenover 25,8% bij de laagopgeleiden. Kortom, het opleidingsniveau is en blijft een belangrijke factor van armoede. Daartoe draagt ongetwijfeld bij dat een niet te verwaarlozen aandeel van de 18- tot 24-jarigen vroegtijdig de school verlaat, ondanks de daling van dit cijfer van 12% in 2010 naar net geen 10% in 2014 (figuur 1). Daardoor werd de Belgische doelstelling voor de EU 2020-doelstellingen (Geerts & Foubert, 2015) van 9,5% vroegtijdige schoolverlaters, net niet bereikt. In vergelijking met Spanje (22% vroegtijdige schoolverlaters in 2014) doet België het beduidend beter en iets beter dan het Verenigd Koninkrijk en Hongarije die stranden op 12% in 2014. Met 6% behaalt Zweden het beste resultaat. De verschillende welvaartsstaten lijken een andere aanpak te hebben, die hun burgers minder of meer mogelijkheden biedt om zich te beschermen tegen armoedesituaties.

Tabel 2: Armoederisico per bevolkingscategorie, België, 2014.

| | Armoede- risico (%) | Index |
|--|------------------------|-------|
| Totaal | 15,5 | 100 |
| Geslacht | | |
| Man | 15,0 | 97 |
| Vrouw | 15,9 | 103 |
| Leeftijd | | |
| 0-15 | 17,9 | 115 |
| 16-24 | 20,4 | 132 |
| 25-49 | 14,4 | 93 |
| 50-64 | 11,8 | 76 |
| 65+ | 16,1 | 104 |
| Opleidingsniveau (18-64 jarigen) | | |
| Laag | 25,8 | 166 |
| Gemiddeld | 13,3 | 86 |
| Hoog | 6,7 | 43 |
| Arbeidsmarktpositie | | |
| Werkenden | 4,8 | 31 |
| Werklozen | 42,9 | 277 |
| Gepensioneerden | 12,9 | 83 |
| Andere niet-actieven | 31,3 | 202 |
| Huishoudtype | | |
| Alleenstaande | 22,4 | 145 |
| Twee volwassenen, beiden <65 jaar | 8,1 | 52 |
| Twee volwassenen, minstens één 65+ | 14,1 | 91 |
| Alleenstaande ouders, minstens een afhankelijk kind | 36,4 | 235 |
| Twee volwassenen en een afhankelijk kind | 10,3 | 66 |
| Twee volwassenen en twee afhankelijke kinderen | 10,2 | 66 |
| Twee volwassenen en drie of meer afhankelijke kinderen | 20,0 | 129 |
| Woningbezit | | |
| Huurder | 34,7 | 224 |
| Eigenaar | 8,4 | 54 |
| Nationaliteit | | |
| Belg | 11,1 | 72 |
| EU 28 zonder België | 19,0 | 123 |
| Buiten EU 28 | 44,7 | 288 |

Bron: Eurostat, 2015 en eigen berekeningen.

Figuur 1: Evolutie van het percentage vroegtijdige schoolverlaters als % van populatie tussen 18 en 24 jaar, België en selectie van andere landen, 2010-2014.



Noot: Bij de cijfers van 2014 staat er bij elk land ‘breuk in tijdsreeks’, bij het Verenigd Koninkrijk is dit voor 2010, 2011 én 2014.

Bron: Eurostat, 2015.

Bij jongeren die vroegtijdig hun opleiding stopzetten, is de kans groot dat ze geen werk zullen vinden, of enkel laagbetaalde jobs met precaire arbeidsomstandigheden; zo dreigen ze in de armoede te belanden.

Want ook werk blijft een differentiërende factor (tabel 2). Werklozen hebben in België een armoederisico van bijna 43% en andere dan gepensioneerde niet-actieven nog 31%; voor werkenden is dit slechts 4,8%. Dit laatste percentage geeft aan dat werk niet voor iedereen de sleutel is tot een leven zonder armoede.

Voorts varieert het armoederisico naargelang van het huishoudtype. Twee samenwonende volwassenen die jonger zijn dan 65 jaar lopen het minste risico om onder de armoeddrempel te verzeilen. Indien minstens een van hen ouder is dan 65 jaar, stijgt het armoederisico van 8 naar 14%. Maar het meest opvallend is (en blijft) het armoederisico van alleenstaande ouders met minstens één afhankelijk kind. In België loopt hun armoederisico op tot 36,4%. Daarnaast tekenen alleenstaanden een hoog armoederisico op (22,4%); ook een vijfde van de grote gezinnen (drie of meer kinderen) belandt onder de armoeddrempel.

Wat woningbezit betreft, stellen we vast dat het armoederisico van eigenaars (8,4%) aanzienlijk lager ligt dan dat van huurders (34,7%).

Naar nationaliteit leeft 44,7% van de niet-EU-burgers onder de armoedegrens en 19% van de personen met een andere Europese nationaliteit dan de Belgische.

Een vergelijking tussen de regio's is niet (meer) mogelijk. Sinds 2012 worden in België de armoederisico's niet meer vrijgegeven op dit niveau. Hiermee is ons land een van de uitzonderingen binnen Europa. Het ontbreken van deze cijfers is betreurenswaardig, des te meer omdat het armoedebeleid en gerelateerde domeinen steeds meer regionale bevoegdheden zijn. Gegevens op dat niveau kunnen inzicht bieden in de verschillende demografische en sociaaleconomische karakteristieken van de regio, en de gevolgen van het gevoerde beleid al dan niet afgestemd op de voorgenoemde kenmerken.

Armoede heeft ook een ruimtelijke dimensie (Pannecoucke & Vranken, 2014), die we onder andere aantreffen in de studie *Dynamiek van de buurten in moeilijkheden* (Grippa e.a., 2015). Deze atlas brengt de achtergestelde wijken, gemeten aan de hand van verschillende indicatoren³, in beeld en concentreert zich op de meest achtergestelde stadsgewesten die samen goed zijn voor 30% van de bevolking oftewel twee miljoen inwoners. Ondanks de diversiteit tussen de steden (Pannecoucke & Wagener, 2014), stellen Grippa e.a. (2015) in alle stadsregio's de tegenstelling tussen een verarmd stadscentrum en een bemiddelde stadsrand vast. Daarnaast toont hun analyse de omvang van de verschillen tussen de Waalse steden en Brussel enerzijds en de Vlaamse steden anderzijds. De grote Waalse steden, die geconfronteerd worden met een structurele crisis sinds de jaren 1970, worden het meest getroffen door armoede. In het stadsgewest van Luik wonen 283.000 personen in achtergestelde wijken (43%) en in Charleroi gaat het om 230.000 personen (56%). Maar ook in de Vlaamse steden wonen een groot aantal mensen in achtergestelde wijken: 200.000 inwoners in Antwerpen (20%) en 78.000 in Gent (18%).

Een andere belangrijke vaststelling is, volgens de onderzoekers, de opvallende verschuiving in de meeste stadsgewesten van de werklozen naar ontvangers van een uitkering – zoals een leefloon. Zo daalt in Luik de werkloosheid van 24,1% naar 21,1% en neemt het aantal uitkeringsgerechtigden toe van 5,5% tot 6,9%. Charleroi kent een belangrijke daling van de werkloosheid onder de beroepsbevolking, van 26,3% tot 22,8%, met een parallelle stijging van het niveau van sociale uitkeringsgerechtigden (3,4% tot 6,3%). Ook in Vlaamse steden stellen we dit vast: Gent ziet haar werkloosheidspercentage dalen van 17,5% naar 13,3%,

maar het aandeel uitkeringsgerechtigden stijgt van 6,8% naar 9,7%. Voor Brussel noteren Grippo e.a. (2015) een relatief stabiel werkloosheidspercentage rond de 19%, maar een stijging van het percentage ontvangers van een uitkering van 6,9% naar 9%.

2.2 Ernstige materiële deprivatie

Naast de inkomensarmoede, wordt ook de materiële deprivatie berekend. Het 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. Dit 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 (en dus niet omdat ze het betrokken item niet wensen):

- ◆ 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 onvoorziene 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.

Wanneer men geconfronteerd wordt met tenminste vier van deze negen problemen, leeft men in ‘ernstige’ materiële deprivatie. Dergelijke situatie geldt voor bijna 6% van de Belgen in 2014; we benaderen opnieuw het niveau van 2010 (tabel 3). Het laagste percentage treffen we in Zweden aan (0,7%) en het hoogste in Hongarije waar bijna 24% geconfronteerd wordt met ernstige relatieve deprivatie. Ook hieruit blijkt de relevantie van het bekijken van verschillende welvaartsstaatcontexten: in landen waarin er meer op de persoonlijke en marktverantwoordelijkheid wordt gefocust, lijken er meer personen in een ernstig materieel gedeprimeerd huishouden te wonen.

Tabel 3: Evolutie ernstige materiële deprivatie over de jaren heen (in %), België en een selectie van andere landen, 2010-2014.

| | België | Zweden | Spanje | Verenigd Koninkrijk | Hongarije |
|------|--------|--------|--------|---------------------|-----------|
| 2010 | 5,9 | 1,3 | 4,9 | 4,8 | 21,6 |
| 2011 | 5,7 | 1,2 | 4,5 | 5,1 | 23,1 |
| 2012 | 6,3 | 1,3 | 5,8 | 7,8 | 25,7 |
| 2013 | 5,1 | 1,4 | 6,2 | 8,3 | 26,8 |
| 2014 | 5,9 | 0,7 | 7,1 | 7,3 | 23,9 |

Noot: Voor het Verenigd Koninkrijk is er bij de cijfers van 2012 een breuk in tijdsreeks; de vraagstelling is in dat jaar veranderd.

Bron: Eurostat, 2015.

Voor sommige van de dimensies die vervat zitten in de indicator materiële deprivatie beschikken we over gedetailleerde gegevens, zoals de *Barometer Energiearmoede* (Delbeke & Meyer, 2015)⁴. Uit de eerste Barometer, in 2015 gepubliceerd, blijkt dat 14% van de Belgische gezinnen een te groot deel van hun beschikbaar inkomen aan energiekosten besteedt. Deze ‘overmatige’ kosten bedragen ongeveer € 60 per maand. 4,6% van de gezinnen besteden dan weer veel minder aan energiekosten dan gezinnen die in een gelijksoortige situatie leven, wat wijst op een aanzienlijke bezuiniging op hun energieverbruik; dat heet ‘verborgen energiearmoede’. Dan is er nog de 3% die subjectief ervaart dat ze het financieel moeilijk hebben om hun woning te verwarmen. Conclusie is dat in totaal 21,3% van de gezinnen of een op vijf af te rekenen heeft, of kan hebben met energie-armoede.

De onderzoekers merken op dat energiearmoede en armoederisico elkaar wat overlappen, maar dat de twee problematieken andere gezinnen treffen (Delbeke & Meyer, 2015: 2). Meer dan minstens 43% van de gezinnen die getroffen zijn door energiearmoede, blijken geen ‘armoederisico’ te hebben. Dat kan omdat bij het armoederisico enkel rekening wordt gehouden met het inkomen, terwijl de indicatoren inzake energiearmoede ook andere factoren in aanmerking nemen, zoals de woningkosten of de invloed van de energiefactuur. Een groot verschil wordt vastgesteld tussen eigenaars en huurders, waarbij vooral de laatsten getroffen worden door energiearmoede. “Zo’n 20% van de huurders heeft een te hoge energiefactuur tegenover 11% van de eigenaars, zo’n 10% bespaart potentieel op het energieverbruik tegenover 2,4% van de eigenaars, en ongeveer 12% verklaart het financieel moeilijk

te hebben om de energiefactuur te betalen, tegenover ongeveer 3% van de eigenaars” (Delbeke & Meyers, 2015: 2).

Het zich niet kunnen permitteren van om de twee dagen een maaltijd met vlees/vis/kip te eten is een van de dimensies die peilt naar de mate van materiële deprivatie. Dat het voor sommige gezinnen niet evident is om te voorzien in een basisbehoefte zoals voedsel, komt ook terug in het jaarverslag van de voedselbanken. In 2014 hebben de Federatie (BFVB) en de negen Voedselbanken meer dan 13.000 ton voedsel en producten van eerste noodwendigheid ingezameld, een volume dat 10% groter is dan dat van 2013 (Belgische Federatie van Voedselbanken, 2014). Ook het aantal minderbedeelden dat een beroep doet op voedselhulp van de voedselbanken blijft toenemen: op 31 december 2014 waren er dat 130.030, tegenover 122.135 in 2013; een stijging van 7%. Volgens de voedselbanken wordt het voor hen een hele opgave om ervoor te zorgen dat het aanbod de vraag blijft volgen, vooral omdat ze vaststellen dat de leveringen van de voedingsindustrie stagneren. Hierdoor blijven de voedselbanken zeer afhankelijk van de bevoorrading door de Europese Unie.

2.3 Werkintensiteit

De derde indicator, waaruit de AROPE is samengesteld, is de werkintensiteit van het huishouden. Deze indicator geeft de verhouding tussen het aantal maanden dat de volwassen gezinsleden op actieve leeftijd (tussen 18 en 59 jaar) effectief hebben gewerkt tijdens het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar en het totaal aantal maanden dat die personen hadden kunnen werken tijdens datzelfde jaar. In huishoudens met een zeer lage werkintensiteit hebben de actieve personen gemiddeld minder dan een vijfde van hun tijd gewerkt, met een laag inkomen als gevolg.

België kent, sinds 2010, een gestage stijging van het aandeel personen dat leeft in een gezin met zeer lage werkintensiteit: van 12,7% in 2010 over 14,0% in 2013 naar 14,6% in 2014 (zie tabel 4). Bij de andere vier landen merken we een daling van dit aandeel op tussen 2013 en 2014; ze hebben alle een lager percentage dan België.

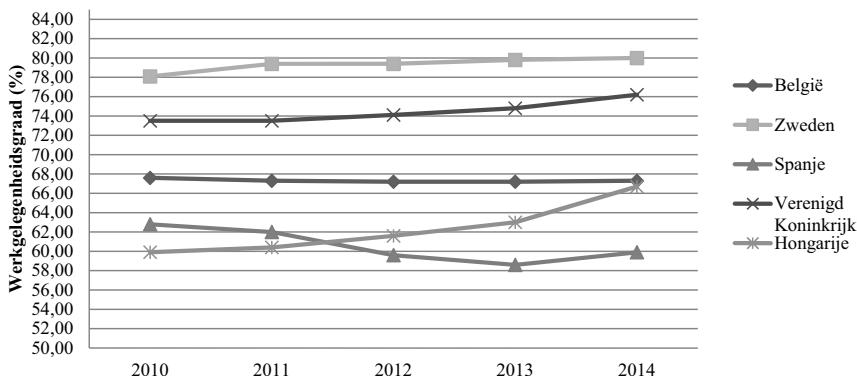
Tabel 4: Evolutie zeer lage werkintensiteit over de jaren heen (in %), België en een selectie van andere landen, 2010-2014.

| | België | Zweden | Spanje | Verenigd Koninkrijk | Hongarije |
|------|--------|--------|--------|---------------------|-----------|
| 2010 | 12,7 | 6,0 | 13,2 | 13,2 | 11,9 |
| 2011 | 13,8 | 6,9 | 11,5 | 11,5 | 12,2 |
| 2012 | 13,9 | 5,7 | 13,0 | 13,0 | 12,8 |
| 2013 | 14,0 | 7,1 | 13,2 | 13,2 | 12,6 |
| 2014 | 14,6 | 6,4 | 12,2 | 12,2 | 12,2 |

Bron: Eurostat, 2015.

Een van de Europa 2020-doelstellingen heeft betrekking op werk, wat weliswaar niet wordt gemeten aan de hand van lage werkintensiteit, maar via de werkzaamheidsgraad. Deze werkzaamheidsgraad wordt berekend door het aantal werkenden in de leeftijdsgroep 20-64 jaar te delen door de totale bevolking van 20-64 jaar. Europa stelt dat tegen 2020, 75% van de EU-bevolking tussen 20 en 64 jaar betaald werk moet verrichten (Europese Commissie, 2010). België heeft zich ertoe verbonden om tegen dan een werkgelegenheidsgraad te hebben van 73,2%. In 2014 blijven we echter steken op ongeveer 67%; we blijven ongeveer 6 procentpunten onder het streefdoel. Figuur 2 geeft verder aan dat er niet veel verschil is tussen België en Hongarije, dat evenwel sedert 2011 een stijging laat optekenen van de werkgelegenheidsgraad. De werkgelegenheidsgraad in Spanje blijft achterop hinken in vergelijking met de vier andere landen opgenomen in figuur 2. Zweden, waar een hoge arbeidsmarktparticipatie gecombineerd wordt met een meer genereuze welvaartsstaat, en het Verenigd Koninkrijk, waar de focus op de arbeidsmarktdeelname ligt ter bestrijding van armoede, scoren het best.

Figuur 2: Evolutie van de werkgelegenheidsgraad (20- tot 64-jarigen) in België en een selectie van andere landen, 2010-2014.



Bron: Eurostat, 2015.

Omdat voor sommigen de arbeidsmarkt niet of moeilijk toegankelijk is, blijft er nog de mogelijkheid om een beroep te doen op de tewerkstellingsmaatregelen in het kader van het RMI (recht op maatschappelijke integratie) en het RMH (recht op maatschappelijke hulp). Sinds oktober 2002 is RMI van kracht, in de vorm van een uitkering (het leefloon, dat het bestaansminimum vervangt) of tewerkstelling (activering), al dan niet gecombineerd met een geïndividualiseerd persoonlijk traject. Personen die niet in aanmerking komen voor het RMI kunnen een beroep doen op het RMH. Het gaat dan in hoofdzaak om vreemdelingen die niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, onder wie een grote groep kandidaat-vluchtelingen. Het RMH kan verschillende vormen aannemen: financiële steun (bedrag dat equivalent is aan dat van het leefloon), tewerkstelling of medische hulp. Zo kan het OCMW via die tewerkstellingsmaatregelen mensen begeleiden naar een betaalde job, of een opleiding laten volgen die het vinden van een betaalde job later zou moeten vergemakkelijken.

In tabel 5 hebben we de ratio van het aantal begunstigden van de tewerkstellingsmaatregelen in het kader van RMI+RMH ten opzichte van het totaal aantal ontvangers van het RMI+RMH berekend. De ratio geeft aan hoeveel mensen er dan uiteindelijk ‘(arbeids)actief’ zijn via RMI en RMH. In 2013 bedraagt dit 8% voor Brussel, bijna 20% voor Wallonië en bijna 14% voor Vlaanderen. Tussen 2010 en 2013 stellen we de grootste stijging van deze ratio vast in Vlaanderen.

Tabel 5: Ratio begunstigden totaal aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregels in het kader van RMI+RMH/ totaal aantal begunstigden RMI+RMH.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------|--------|--------|--------|--------|
| Brussel | 7,01% | 7,45% | 7,88% | 8,00% |
| Wallonië | 9,62% | 9,38% | 9,72% | 9,96% |
| Vlaanderen | 11,73% | 12,55% | 13,64% | 13,86% |

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2015 en eigen berekeningen.

2.4 Risico op armoede of sociale uitsluiting

Personen die met inkomensarmoede (armoederisico) en/of ernstige materiële deprivatie en/of lage werkintensiteit geconfronteerd worden, kennen een ‘risico op armoede of sociale uitsluiting’ (AROPE). Dergelijke situatie geldt in 2014 voor 21,2% van de Belgische bevolking, een aandeel dat sedert 2010, mits kleine schommelingen, relatief stabiel is gebleven. Vertaald naar absolute getallen, zijn dit, in België, 2.364.000 personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting. De vooropgestelde Belgische doelstelling om tegen 2020 het aantal mensen met een risico op armoede of sociale uitsluiting te doen dalen met 380.000 ten opzichte van 2010 – in dat jaar leefden 2.255.000 mensen op de rand van armoede – blijft dan ook nog ver buiten bereik en vergt een serieuze inhaaloperatie.

Tabel 6: Evolutie AROPE over de jaren heen (in %), België en een selectie van andere landen, 2010-2014.

| | België | Zweden | Spanje | Verenigd Koninkrijk | Hongarije |
|------|--------|--------|--------|---------------------|-----------|
| 2010 | 20,8 | 15,0 | 23,2 | 26,1 | 29,9 |
| 2011 | 21,0 | 16,1 | 22,7 | 26,7 | 31,0 |
| 2012 | 21,6 | 15,6 | 24,1 | 27,2 | 32,4 |
| 2013 | 20,8 | 16,4 | 24,8 | 27,3 | 33,5 |
| 2014 | 21,2 | 16,9 | 24,1 | 29,2 | 31,1 |

Bron: Eurostat, 2015.

3. Enkele dimensies extra in de kijker

Als we even teruggaan naar tabel 2, waarin het risico op armoede opgedeeld is naar verschillende kenmerken, dan stellen we onder andere vast dat de jongste leeftijdsgroep een groot risico kent om in armoede te leven. Deze groep (0-15-jarigen) is echter een heel diverse groep, die

wordt geconfronteerd met verschillende uitdagingen naargelang van de leeftijd. Vertrekkende vanuit de wetenschap dat kinderen die van bij de geboorte opgroeien in armoede een achterstand oplopen, focussen Lieselot De Keyser, Ronan Van Rossem, Murielle Liegeois en Willy Lahaye in het eerste hoofdstuk van dit deel op de allerjongsten (jonger dan drie jaar). De auteurs proberen inzicht te krijgen in de socio-economische ongelijkheden in zowel de fysieke ontwikkeling als de taalontwikkeling van jonge kinderen in België. Voor de studie omtrent de verschillen in de fysieke ontwikkeling van jonge kinderen steunen ze op de Vlaamse data van Kind en Gezin (K&G). Wanneer ze verschillen in taalontwikkeling bestuderen, hanteren ze de Waalse data van ‘Office de la Naissance et de l’Enfance’ (ONE).

In het tweede hoofdstuk gaan Laurence Noël en Sarah Luyten in op de bestaanszekerheid en armoede bij vrouwen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ze onderzoeken in welke mate vrouwen meer blootgesteld zijn aan de risico’s om in armoede te leven en identificeren factoren van bestaanszekerheid. Op basis van kwantitatief en kwalitatief onderzoek blijkt onder andere dat het risico op bestaanszekerheid en armoede bij vrouwen wordt beïnvloed door de conjunctie van sociale genderrelaties met andere types van klassieke sociale relaties (klasse, ‘etnisch’) en met meer structurele factoren (individualisering, mondialisering).

Vervolgens gaan Pascale Jamouille, Emmanuel Nicolas, Luc Van Huffel en Ronan Van Rossem in op de geestelijke gezondheid van kwetsbare groepen. Ze beschrijven niet enkel het verband tussen de geestelijke gezondheid en bestaanszekerheid, maar schenken ook aandacht aan de creativiteit van de hulpverleners die instaan voor de zorg van deze kwetsbare groepen. Op basis van drie veldonderzoeken krijgen we een beeld van de verarmingsprocessen die de geestelijke gezondheid van de personen en hun sociaal leven aantasten. Aan de rafelrand van de samenleving voelen de kwetsbare bevolkingsgroepen zich berooid, uitgesloten en getekend door het tekort en door de schaamte. De zorgwerkers worden geconfronteerd met paradoxale opdrachten en worden door burn-out bedreigd. Psychisch lijden, sociaal lijden en sociale kwetsbaarheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit opent de weg voor vernieuwende interventiemethoden, zoals multidisciplinariet, relaties op gelijkere voet, ervaringsdeskundigheid en gemeenschapsgerichte geestelijke gezondheid.

Noten

1. Er zijn wel aanzetten tot onderzoek naar duurzaamheid en welvaartsstaten en hoe die twee klinken en botsen (zie onder andere Gough (2014) en het in 2014 opgestarte project ‘Sustainable European welfare societies: Assessing linkages between social and environmental policy’ in Noorwegen).
2. De kloof met de armoedegrens neemt wel af als we ook rekening houden met de kinderbijslag die deze gezinnen ontvangen. In 2013 berekenden Van Lancker en Coene dat het algemene armoederisico van gezinnen met kinderen 11,9 procentpunten hoger zou zijn zonder kinderbijslag.
3. Grippa e.a. (2015: 9) selecteerden 23 indicatoren die de verschillende moeilijkheden waarmee wijken kunnen worden geconfronteerd, zo goed mogelijk vatten. Deze indicatoren werden in vier dimensies ondergebracht: ‘afkomst’, ‘inkomen’, ‘precariteit op de arbeidsmarkt’ en ‘precaritair huishouden en vervangingsinkomen’.
4. De Barometer Energiearmoede, die op regelmatige basis zal worden gepubliceerd, is een realisatie van het Platform tegen Energiearmoede dat nu door de Koning Boudewijnstichting wordt beheerd. Het Platform verenigt relevante maatschappelijke spelers en belanghebbenden, die zich inzetten voor de aanpak van de energiearmoede en wil daartoe alle beschikbare expertise verzamelen.

Hoofdstuk 1

Groei op ongelijke maat

Studie naar fysieke en taalontwikkeling van jonge kinderen

Lieselot De Keyser, Ronan Van Rossem, Murielle Liegeois en Willy Lahaye

1. Geboren worden in een gezin met armoederisico

1.1 Vroege signalen voor armoede: gezondheid en taal

1.1.1 *De gezondheid*

Kind & Gezin rapporteerde in 2014 dat in het Vlaams Gewest, 12,8% van de kinderen jonger dan drie in een gezin met een verhoogd armoederisico¹ leeft. Zowel de Belgische als de internationale literatuur wijzen erop dat deze kinderen van bij de geboorte een achterstand oplopen (Haelterman, De Spiegelaere & Masuy-Stroobant, 2007; UNICEF, 2014; Vandenhole, Vranken & De Boyser, 2010; Vranken, 2012). Deze achterstand is vaak niet alleen moeilijk in te halen, in veel gevallen wordt die zelfs nog groter doorheen de levensloop. De bouwstenen voor een goede ontwikkeling en gezondheid op latere leeftijd worden reeds in moeders buik gelegd (Duncan & Brooks-Gunn, 2000; Gluckman e.a., 2008; Reynolds e.a., 2010). Kinderen die worden geboren in een gezin dat leeft in armoede, krijgen veel vaker te kampen met nefaste omgevingsfactoren die vaak ingrijpende gevolgen hebben voor hun verdere leven. Vanaf de conceptie al kunnen factoren zoals inadequate voeding, infecties, ontstekingen en luchtverontreiniging de groei van foetussen beïnvloeden (Prendergast & Humphrey, 2014). Al deze schadelijke intra-uteriene omstandigheden komen vaker voor bij foetussen van moeders die leven in armoede (Silva, 2009). Deze moeders slagen er minder goed in om gezond te eten, hebben een hogere kans om te roken

tijdens een zwangerschap en ervaren meer stress door economische, sociale en psychische problemen (Kramer e.a., 2000).

Kinderen die geboren worden in een gezin in armoede, hebben een grotere kans op een laag geboortegewicht en ervaren gemiddeld een kortere zwangerschapsduur dan kinderen die geboren worden in een gezin zonder armoede (Bobak, 2000; Kramer, 1987). Een kortere zwangerschapsduur heeft tot gevolg dat een baby niet lang genoeg de nodige ondersteuning krijgt van de zwangerschap om zijn eigen lichaam vorm te geven, wat tot een verhoogd risico voor gezondheidsproblemen, zoals bijvoorbeeld hart- en vaatziekten op latere leeftijd, kan leiden (Barker, 1995). De fysieke en de psychische ontwikkeling van deze jonge kinderen en ook de structuur van hun lichaam en hersenen blijven door een kortere zwangerschapsduur achter. Algemeen kunnen we stellen dat de fundamenten voor de groei- en ontwikkelingsprocessen voor de verdere levensloop gelegd worden in de perinatale periode (Hoppenbrouwers e.a., 2010). De fundamenten van kinderen die opgroeien in armoede blijken minder stabiel te zijn door de omgevingsfactoren waarin zij worden geboren.

1.1.2 *De taal*

Niet alleen de gezondheid lijdt onder deze sociaaleconomische en culturele discriminatie. Armoede weegt ook op het aanleren van taal binnen de familiale omgeving. Sommige recente wetenschappelijke gegevens leggen een link tussen sociaaleconomische kwetsbaarheid en ontwikkelingsstoornissen van het jonge kind, en dit al in de baarmoeder. Wanneer de globale ontwikkeling van het kind op jonge leeftijd wordt geëvalueerd, vormen de taalkundige en psychomotorische verworvenheden relevante criteria (Juhel, 1998). Zo is de taalarmoede een belangrijke voorspeller van taalproblemen (Heilmann e.a., 2005).

Wij weten effectief dat lexicaal achterstand (achterstand in woordenschat) bij de instap in de kleuterschool de latere slaagkansen negatief en blijvend beïnvloedt (Rondal, 2001). Bij taalachterstand bezit het kind vanaf de start van het schoolproces niet dezelfde expressiekwaliteit als zijn klasgenootjes. Er is een verhoogd risico dat het diploma van het secundair onderwijs niet wordt gehaald, of dat het kind in de loop van zijn schooltraject naar een speciale onderwijsvorm wordt georiënteerd wegens een instrumentele stoornis, een lichte deficiëntie of een pedagogische achterstand (Clegg e.a., 2005; Fey, Kuezera & Pont, 1995; Grégoire, 2000). Welnu, de actieve en passieve taalkennis die op school

wordt verwacht, hangt nauw samen met de levenscontext (Communauté française, 2014) en meer bepaald met de ervaringen binnen het familiale milieu vanaf de eerste levensmaanden (Stern, 1997).

Het ondersteunen van de taalontwikkeling bij het kind veronderstelt een voldoende hoge scholingsgraad bij de volwassene én het besef dat taalvaardigheid nuttig is. Beide voorwaarden ontbreken vaak in gedestabiliseerde milieus (Walker e.a., 1994). Daardoor heeft hun sociale achterstand een weerslag op kinderen uit eenvoudigere milieus; zij vertonen al zeer vroeg een taalachterstand. Hun ontwikkeling volgt een veel minder gunstig traject dan bij kinderen die een doeltreffender taalinstrumentarium hanteren. Kinderen bij wie een taalachterstand wordt vastgesteld, bereiken lage of geen scholingsniveaus, hebben beperkte arbeidsmarktperspectieven en een beperktere levenskwaliteit (Conti-Ramsden, Botting & Durkin, 2008; Conti-Ramsden & Durkin, 2007; 2008; Durkin & Conti-Ramsden, 2007).

In dit hoofdstuk proberen we inzicht te krijgen in de socio-economische ongelijkheden in zowel de fysieke ontwikkeling als de taalontwikkeling van jonge kinderen in België. Voor de studie omtrent verschillen in de fysieke ontwikkeling van jonge kinderen gebruiken we de Vlaamse data van Kind en Gezin (K&G). Wanneer we verschillen in taalontwikkeling bestuderen, hanteren we de Waalse data van ‘Office de la Naissance et de l’Enfance’ (ONE). Hieronder verduidelijken we de keuzes voor ons verschillend studiedesign naargelang van de gewesten, alsook de raakvlakken die de twee studies vertonen.

1.2 Verschil in focus op monitoring van jonge kinderen in Vlaamse en Franse Gemeenschap

De bronnen voor onze analyses komen van de twee belangrijkste instanties van het land die instaan voor de begeleiding en de opvolging van kinderen in de Vlaamse Gemeenschap (Kind en Gezin – K&G) en in de Franse Gemeenschap (‘Office de la Naissance et de l’Enfance’ – ONE). K&G functioneert als agentschap van de Vlaamse Overheid. Ze werkt gezinsondersteunend en slaagt erin om zowat 97% van alle in Vlaanderen geboren kinderen te bereiken (Kind en Gezin, Gezinsbond & HUB, 2014). Sinds 2004 heeft de organisatie ook de opdracht zich intensief te richten naar gezinnen met specifieke behoeften (Kind en Gezin, 2008b). Al van vóór de geboorte probeert K&G (toekomstige) gezinnen te benaderen om zo eventuele problemen al op jonge leeftijd op te sporen en te voorkomen. ONE is de dienst die binnen de Franse

Gemeenschap toezicht uitoefent tijdens de kinderjaren. Deze dienst vormt het referentieorgaan voor het beleid met betrekking tot kinderen en hun onthaal, evenals voor de ondersteuning van het ouderschap en de bescherming van de moeder. ONE verzamelt de geboorte-aankondigingen en bereikt hierdoor nagenoeg de volledige populatie (99%) van de kinderen die in de Franse Gemeenschap worden geboren. Sinds 2014 heeft ONE zijn engagementen in de strijd tegen kwetsbaarheid en sociale ongelijkheid geïntensifieerd.

A priori zouden comparatieve analyses moeten plaatsvinden tussen de populaties die beide instanties bereiken. Deze vergelijkingen zijn echter niet mogelijk door de prioriteiten die beide instellingen hanteren inzake informatie-inzameling. K&G heeft in Vlaanderen het systeem IKAROS (Geïntegreerd Kind Activiteiten Regio OndersteuningsSysteem) opgezet voor centralisering en uniformisering van gegevens. IKAROS vergemakkelijkt de standaardisering van de vaststellingen en de internationale vergelijkingen. Het BDMS-systeem van ONE ('Banque de Données Médico-Sociales') is daarentegen vooral georiënteerd op de evaluatie van de acties die de instelling lanceert en van de effecten ervan op de populaties die eraan deelnemen.

Rekening houdend met deze varianten hebben we geopteerd voor twee verschillende analyses van de levensvoorraad van het jonge kind in een context van kwetsbaarheid. Hierbij wordt rekening gehouden met opportuniteiten die zowel K&G als ONE ons bieden qua informatie. In Vlaanderen wordt de fysieke ontwikkeling van het jonge kind het voorwerp van een analyse, meer bepaald getoetst aan de armoederisico's die het gezin kent. In de Franse Gemeenschap wordt nader onderzoek gedaan naar de sociale discriminatie die verbonden is met de taalontwikkeling van het kind.

2. Vlaamse studie naar ongelijke fysieke ontwikkeling (0-3 jaar)

2.1 Onderzoeksopzet: de fysieke ontwikkeling van het jonge kind in de context van armoede in Vlaanderen

In deze studie gaan we dieper in op hoe armoederisico en het opleidingsniveau van de moeder leiden tot verschillen in de fysieke ontwikkeling van kinderen jonger dan drie. Opleiding en armoede staan in wisselwerking met elkaar. Enerzijds hebben mensen met een laag opleidingsniveau vaker te maken met precaire arbeidsmarktsituaties en

lopen bijgevolg een groter risico op sociale uitsluiting en armoede (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2011). Anderzijds hebben situaties van armoede ook vaker een lager scholingsniveaus van kinderen tot gevolg (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2011). We stellen hierbij het risico op armoede van een gezin centraal als algemene context voor de omstandigheden waarin het jonge kind opgroeit. Het opleidingsniveau van de moeder hangt dan weer samen met de algemene mate van (gezondheids)risicofactoren waaraan de moeder en het kind worden blootgesteld. Hoe lager het opleidingsniveau, hoe groter de kans op bijvoorbeeld roken en alcoholgebruik tijdens de zwangerschap, inadequate voeding en een algemeen zwakkere gezondheid (Kramer e.a., 2000; Silva, 2009). Door zowel naar het armoederisico als naar het opleidingsniveau van de moeder te kijken, proberen we inzicht te krijgen in de mechanismen die de socio-economische verschillen in lengte en gewicht mee vorm geven.

De indicatoren die we gebruiken voor de evaluatie van de fysieke ontwikkeling van jonge kinderen zijn lengte-naar-leeftijd en gewicht-naar-leeftijd. Terwijl individuele biometrische verschillen veeleer contrasten in genotype² weerspiegelen, vertellen groepsgemiddelden meer over de cumulatie van groepspecifieke levensomstandigheden zoals voedingsgewoonten, hygiëne, ziekte en stress (Tanner, 1992). Voor onze studie is het dus aangewezen om gemiddelde lengte- en gewichtsevoluties te vergelijken tussen socio-economische groepen.

In eerste instantie gaan we na of kinderen geboren in een gezin met een armoederisico en/of met een moeder met een laag onderwijsniveau, al van bij de geboorte kleiner en lichter zijn en vaker geboren worden na een kortere zwangerschapsduur. In tweede instantie zullen we kijken naar de evolutie van lengte en gewicht gedurende de eerste drie levensjaren van het kind. Via beide analyses kunnen we inzicht krijgen in het al dan niet vergroten van eventuele verschillen.

2.2 Indicatoren voor gezondheidsverschillen bij jonge kinderen: lengte en gewicht

Binnen zowel de historische, economische, sociologische als de gezondheidswetenschappen wordt *lengte* – in relatie tot de gemiddelde lengte van generatiegenoten – gezien als een eerste belangrijke indicator voor (toekomstige) gezondheid (Mackenbach, 1991) en algemeen welzijn (Steckel, 1995). Het vormt een geschikte indicator om gezondheidsver-

schillen te meten tussen verschillende groepen binnen een populatie (Prendergast & Humphrey, 2014; Tanner, 1992). Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) vormt groeiopvolging tevens het beste meetinstrument om de nutritionele status en de gezondheidsstatus van kinderen te beoordelen; er bestaat immers geen twijfel dat voedings- en gezondheidsverstoringen de groei van kinderen beïnvloeden (de Onis & Habicht, 1996). Een afwijkend groeipatroon qua *lengte* signaleert niet enkel potentieel onderliggende ziektes of psychosociaal disfunctie-neren, het is tevens een determinant voor latere gezondheidsrisico's (Hoppenbrouwers e.a., 2010).

Wat het monitoren van *gewichtsevolutie* – een tweede indicator – tijdens de eerste levensjaren betreft, is de relevantie ervan tweezijdig. Enerzijds kan een te trage gewichtsevolutie negatieve gevolgen hebben op zowel de ontwikkeling van het IQ als op het gestalte van het kind. Anderzijds verhoogt een te snelle gewichtstoename tussen de leeftijd van één tot drie het risico op obesitas op latere leeftijd (Hoppenbrouwers e.a., 2010). Zoals hierboven aangetoond, vormen zowel de lengte en het gewicht van jonge kinderen – hoewel het slechts twee aspecten zijn van hun ontwikkeling – een van de weinige proxy's voor hun algemene ontwikkeling. Testen die doorgaans gebruikt worden om de fysieke en mentale ontwikkeling te meten van oudere kinderen en volwassenen, zijn echter niet bruikbaar voor kinderen tussen 0 en 3 jaar. Zo worden bijvoorbeeld intelligentietesten gebruikt om ontwikkelingsachterstanden te detecteren bij schoolgaande kinderen (De Jong, Verhoeven & van Baar, 2012). Ook standaard BMI-scores en het tijdstip van de menarche zijn voorbeelden van indicatoren die pas bruikbaar worden later in de levensloop (Hoppenbrouwers e.a., 2010; Spear, 2002).

2.2.1 *Operationalisering geboorte-indicatoren*

Voor de eerste analyse maken we enkel gebruik van de biometrische gegevens bij geboorte. De afhankelijke variabelen voor deze analyse zijn het geboortegewicht, de geboortelengte en de zwangerschapsduur. Het geboortegewicht is het gewicht van het kind gemeten bij de geboorte, uitgedrukt in kilogram. De geboortelengte meet de lengte van het kind bij geboorte, uitgedrukt in centimeters; de zwangerschapsduur wordt in weken gemeten. Een normale zwangerschapsduur omvat ongeveer 40 weken.

2.2.2 Operationalisering van ontwikkelingsindicatoren

Voor de tweede analyse bekijken we de evolutie van de fysieke ontwikkeling van jonge kinderen. Hiervoor gebruiken we de biometrische gegevens die tussen 0-3 jaar werden geregistreerd tijdens de consulten bij K&G. Als gevolg hiervan krijgen we inzicht in hoe de groei-indicatoren variëren met de leeftijd van het kind in een longitudinaal perspectief. Om het effect van leeftijd uit deze cijfers te halen, werden ze gestandaardiseerd volgens de L-M-S-methode³ naar internationale standaarden (Cole, 1990), vooropgesteld door de WHO (de Onis e.a., 2009; de Onis & Habicht, 1996). We werken in de analyses dus met z-scores van lengte en gewicht, die gecontroleerd zijn voor leeftijd en geslacht. Een z-score geeft weer hoever een meting zich bevindt van het algemene gemiddelde. Het algemene gemiddelde heeft door het standaardiseren altijd waarde 0. Algemeen geldt dat 95% van alle metingen zich bevinden tussen een z-score van -1 en 1. Kinderen met bijvoorbeeld een z-scorewaarde van 0 voor lengte, hebben de gemiddelde lengte voor hun specifieke leeftijd. Kinderen met een z-score onder 0, zijn kleiner dan gemiddeld terwijl een z-score groter dan nul een grotere lengte dan gemiddeld weergeeft. We corrigeerden echter niet voor zwangerschapsduur, omdat we wensten na te gaan of ontwikkelingsachterstanden bij de geboorte zich verder zetten doorheen de eerste levensjaren.

2.3 Operationalisering kansarmoede en opleidingsniveau moeder

2.3.1 Risico op kansarmoede

Een van de taken van Kind en Gezin is om gezinnen op te sporen met een verhoogd risico op kansarmoede en zo een aangepaste begeleiding te bieden (Kind en Gezin, 2008b). Uit het jaarlijks rapport *Kind in Vlaanderen* van K&G blijkt dat de kansarmoede-index bij zeer jongere kinderen al een aantal jaren op rij stijgt (Kind en Gezin, 2015). In 2010 registreerde men 8,6% zeer jonge kinderen die opgroeien in armoede, in 2012 bedroeg dit cijfer 10,45% en in 2014 liep dit op tot 11,38% (Kind en Gezin, 2012; 2014; 2015).

Kind en Gezin definieert kansarmoede als “een duurzame toestand waarbij mensen beknot worden in hun kansen om voldoende deel te hebben aan maatschappelijk hooggewaardeerde goederen, zoals onderwijs, arbeid, huisvesting. Het gaat hierbij niet om een eenmalig feit, maar om een duurzame toestand die zich voordoet op verschillende

terreinen, zowel materiële als immateriële.” (Kind en Gezin, 2014: 123). Om deze kwetsbare groep te detecteren, voeren zowel het verplegend personeel als de gezinsondersteuners van Kind en Gezin een kansarmoedetoets uit op basis van zes toetsingscriteria tijdens een van de eerste consultatiecontacten.

Het eerste criterium gaat over het beschikbaar inkomen van een gezin. Indien een gezin een onregelmatig maandinkomen heeft, of een beschikbaar inkomen (inkomen min schulden) dat lager is dan het leefloon⁴, dan wordt dit criterium aangestipt als potentieel risico op armoede. Het tweede criterium betreft het opleidingsniveau van de ouders. Een verhoogd armoederisico betekent dat het hoogst behaalde diploma van (een van) beide ouders lager onderwijs, beroepsonderwijs, buitengewoon onderwijs of niet beëindigd lager secundair onderwijs is. Het derde criterium peilt naar de arbeidsmarktpositie van de ouder(s). Indien beide ouders, of de alleenstaande ouder een precaire arbeidssituatie kennen, werkloos zijn of werkzaam zijn in een beschutte werkplaats, wordt dit derde criterium aangevinkt. Het vierde criterium stelt vast of er moeilijkheden waren bij de verzorging van het kind. Op latere leeftijd wordt ook het niet of onregelmatig volgen van kleuteronderwijs in rekening gebracht. Beide worden gezien als een laag stimulatienniveau van het kind wat zijn ontwikkeling kan beïnvloeden. Het vijfde criterium gaat over de kwaliteit van de huisvesting. Een verkrotte, ongezonde en/of onveilige woning met te weinig nutsvoorzieningen wordt gelinkt aan een verhoogd armoederisico. Het zesde en laatste criterium gaat na of de gezinsleden een zwakke gezondheid hebben, weinig deelnemen aan gezondheidszorg alsook of ze chronische ziektes en/of handicaps vertonen. Wanneer een gezin scoort op minstens drie criteria, wordt het beschouwd als kansarm (Kind en Gezin, 2010a).

We hanteren de kansarmoede-index in deze studie ook als een gegeven dat niet in de tijd varieert – hoewel een armoedesituatie ook tijdelijk kan zijn. In principe kan de kansarmoede-index dan ook veranderen doorheen de tijd. Wij beschikken echter enkel over de laatst geregistreerde informatie over het armoederisico in een gezin. K&G registreert niet of en wanneer deze informatie al dan niet gewijzigd werd tijdens de verschillende contacten. De kansarmoede-index biedt dus geen longitudinaal zicht op de evolutie van een eventuele armoedesituatie binnen een gezin.

2.3.2 *Opleidingsniveau moeder*

Een alternatieve indicator voor de socio-economische status van de respondent is het opleidingsniveau van de moeder. Dit laatste gegeven wordt – naast arbeidssituatie en inkomen – vaak gebruikt als indicator voor iemands socio-economische positie (Galobardes, Lynch & Smith, 2007). Kind en Gezin registreert echter enkel het hoogst behaalde diploma van de moeder en niet van de vader. Het opleidingsniveau van de ouders is tevens medebepalend voor de intergenerationale overdracht van armoede (Volders e.a., 2015). Hoe lager het opleidingsniveau van de ouders, hoe hoger het risico op armoede bij kinderen (Volders e.a., 2015).

Wij onderscheiden in ons onderzoek volgende categorieën: buitenewoon onderwijs, lager onderwijs of geen diploma, secundair onderwijs eerste en tweede graad of lager secundair (ASO/TSO/KSO/BSO) en beroepsonderwijs zesde jaar (lager secundair), secundair onderwijs 3e graad of hoger secundair (ASO/TSO/KSO/BSO) en beroepsonderwijs zevende jaar (hoger secundair) en als laatste hoger onderwijs.

2.4 Dataset Kind en Gezin

Zoals eerder gezegd, maken we voor onze analyse gebruik van gegevens verzameld door Kind en Gezin (K&G). Onze dataset bevat gegevens over 291.230 geboortes, wat overeenkomt met 86% van alle geboortes in de periode 2006-2009 (eigen berekeningen⁵). Na de geboorte streeft K&G ernaar om alle kinderen te monitoren op het vlak van voedingsgewoonten, emotionele, intellectuele en fysieke ontwikkeling. Zo slaagde zij erin om ongeveer 88% van alle kinderen geboren in de periode 2006-2009 minstens één keer op consult te krijgen (Kind en Gezin, 2008a; 2009; 2010b). Dit percentage ligt iets boven dat van onze dataset (86%) omdat wij de gegevens, die te weinig of onnauwkeurige informatie bevatten, uit onze dataset hebben geweerd. Tijdens een consult worden ook telkens de biometrische gegevens van het jonge kind verzameld om inzicht te krijgen in hun groeipatroon. Alle kinderen uit onze dataset kwamen samen 2.951.024 keer op consultatie. Wij beperken ons tot consultaties van de geboorte tot en met drie jaar ($N = 2.949.169$). Voor de verdere beschrijving van de steekproefgegevens, zie tabel 1.

Tabel 1: Beschrijving steekproefgegevens.

| | N | % / Gemiddelde | Range |
|--|-----------|-------------------|-------------|
| Aantal geboortes | 291.230 | | |
| 2006 | 70.785 | 24,3% | |
| 2007 | 72.001 | 24,7% | |
| 2009 | 74.506 | 25,6% | |
| 2009 | 73.938 | 25,4% | |
| Niet-gestandaardiseerd gewicht | 2.930.162 | 7,00 | 0,200-30 |
| Z-score gewicht (gewicht naar leeftijd) | 2.930.162 | -0,04 | -9,51-35,13 |
| Niet-gestandaardiseerde lengte | 2.462.067 | 66,80 | 19-112 |
| Z-score lengte (lengte naar leeftijd) | 2.462.067 | 0,03 | -16,57-9,37 |
| Aantal consultaties | 2.949.169 | | |
| Cohort 2006 | 739.673 | 25,1% | |
| Cohort 2007 | 725.196 | 24,6% | |
| Cohort 2008 | 746.096 | 25,3% | |
| Cohort 2009 | 738.204 | 25,0% | |
| Leeftijd (in dagen) | 2.949.169 | 217,47 | 0-1095 |
| Geslacht | | | |
| Jongen | 149.095 | 51,2% | |
| Meisje | 142.135 | 48,8% | |
| Leeftijd van moeder bij geboorte (in jaren) | 289.178 | 29,22 | 12-59 |
| Zwangerschapsduur (in weken) | 289.984 | 38,90 | 18-44 |
| Opleidingsniveau van de moeder | | | |
| Hoger onderwijs | 130.651 | 44,9% | |
| Secundair onderwijs 3e graad (ASO/TSO/KSO/BSO) en beroepsonderwijs 7e jaar | 92.789 | 31,9% | |
| Secundair onderwijs 1e en 2e graad (ASO/BSO/KSO/BSO) en beroepsonderwijs 6e jaar | 19.082 | 6,5% | |
| Lager onderwijs of Geen diploma | 9.538 | 3,3% | |
| Buitengewoon onderwijs | 1.196 | 0,4% | |
| Niet geweten | 38.004 | 13,0% | |
| Risico op armoede | | | |
| Geen kansarmoede | 267.159 | 91,8% | |
| Kansarmoede | 23.952 | 8,2% | |

2.5 Onderzoeksresultaten: verschillen bij de geboorte in Vlaanderen

In een eerste fase gaan we na of er verschillen zijn in geboortekennenmerken tussen kinderen in een gezinssituatie met en zonder kansarmoede. Hierbij stellen we vast dat er statistische verschillen bestaan tussen deze twee groepen wat geboortegewicht, geboortelengte en zwangerschapsduur (tabel 2) betreft. Hieruit kunnen we opmaken dat kinderen die geboren zijn in een kansarm gezin, gemiddeld 0,63 cm (of 1,3%) kleiner zijn en ook 110 gr (of 3,3%) minder wegen dan kinderen die opgroeien in een niet-kansarm gezin. Een mogelijke verklaring voor deze cijfers is het feit dat de kinderen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd waren (en nog steeds zijn) in de groep met verhoogd armoederisico in de periode 2006-2009. In 2009 liep dit aantal op tot 64,2% van alle kinderen met een migratieachtergrond van buiten de EU (Kind en Gezin, 2010a). Een andere gene-pool in combinatie met gedepriveerde levensomstandigheden kunnen mee aan de basis liggen van dit verschil. Verder was de zwangerschapsduur van kinderen die geboren werden in een kansarm gezin ook gemiddeld 0,14 weken (of 0,4%) korter. Hoewel er wel duidelijke en significante verschillen zijn – wat te verwachten was omwille van de omvang van onze steekproef –, blijven deze verschillen door de band genomen toch vrij beperkt.

Tabel 2: Geboortekennenmerken naar kansarmoede-index.

| | Geborengewicht (in kg) | Geboortelengte (in cm) | Zwangerschapsduur (in weken) |
|------------------|------------------------|------------------------|------------------------------|
| Kansarmoede | 3,21 | 49,22 | 38,78 |
| Geen kansarmoede | 3,32 | 49,85 | 38,92 |
| Totaal | 3,31 | 49,80 | 38,91 |
| N | 291.034,00 | 285.764,00 | 289.972,00 |
| df | 27,89 | 26,60 | 27,60 |
| t | 28,98 | 33,13 | 10,00 |
| p-waarde | <0,001 | <0,001 | <0,001 |

Wanneer we dezelfde indicatoren opsplitsen naar het opleidingsniveau van de moeder (tabel 3), zien we dat moeders met een diploma hoger onderwijs, lager onderwijs of geen diploma de langste zwangerschapsduur kennen. Bijkomende analyses⁶ tonen dat deze twee groepen niet significant van elkaar verschillen wat betreft zwangerschapsduur. Ten opzichte van de andere opleidingscategorieën verschillen zij beide

Tabel 3: Geboorteketenmerken naar opleidingsniveau moeder.

| | Geboorte-gewicht (in kg) | Geboortelengte (in cm) | Zwangerschapsduur (in weken) |
|--|--------------------------|------------------------|------------------------------|
| Hoger onderwijs | 3,37 | 50,08 | 39,02 |
| Secundair onderwijs 3e graad (ASO/TSO/KSO/BSO) en beroepsonderwijs 7e jaar | 3,27 | 49,58 | 38,84 |
| Secundair onderwijs 1e en 2e graad (ASO/BSO/KSO/BSO) en beroepsonderwijs 6e jaar | 3,24 | 49,35 | 38,82 |
| Lager onderwijs of Geen diploma | 3,31 | 49,62 | 39,00 |
| Buitengewoon onderwijs | 3,08 | 48,80 | 38,55 |
| Totaal | 3,32 | 49,83 | 38,94 |
| N | 253.207,00 | 250.548,00 | 252.954,00 |
| df ¹ | 4,00 | 4,00 | 4,00 |
| df ² | 253.202,00 | 250.543,00 | 252.949,00 |
| F | 597,39 | 761,31 | 178,84 |
| p-waarde | <0,001 | <0,001 | <0,001 |

echter wel significant. Moeders die buitengewoon onderwijs volgden, vertonen de kortste zwangerschapsduur. In vergelijking met moeders met een diploma hoger onderwijs is dat een verschil van 0,47 weken ($p < 0,05$). Wat de biometrische gegevens – geboortegewicht en -lengte – betreft, zijn de verschillen tussen de opleidingsniveaus allemaal significant ($p < 0,05$). Kinderen van moeders met een diploma hoger onderwijs, lager onderwijs of zonder diploma hebben gemiddeld de grootste kinderen, zowel in centimeters als in kilogram. Voor beide biometrische gegevens vinden we ook de grootste verschillen tussen kinderen van moeders met een diploma hoger onderwijs en moeders met een diploma buitengewoon onderwijs; namelijk 290 gram en 1,28 cm ($p < 0,05$).

Deze bevindingen gaan veeleer tegen de verwachtingen in, omdat de meeste studies een vrijwel lineair verband beschrijven tussen het opleidingsniveau van de moeder en de geboorteketenmerken van hun kinderen (Luo, Wilkens & Kramer, 2006; Petersen e.a., 2009). Hoewel de verschillen voor zwangerschapsduur, geboortelengte en geboortegewicht tussen alle opleidingsniveaus significant ($p < 0,001$) zijn, blijft het feit dat kinderen van moeders met geen of een diploma lager onderwijs

gelijkaardig scoren in zowel lengte als gewicht, eerder markant. We hebben geen pasklare verklaring voor deze resultaten.

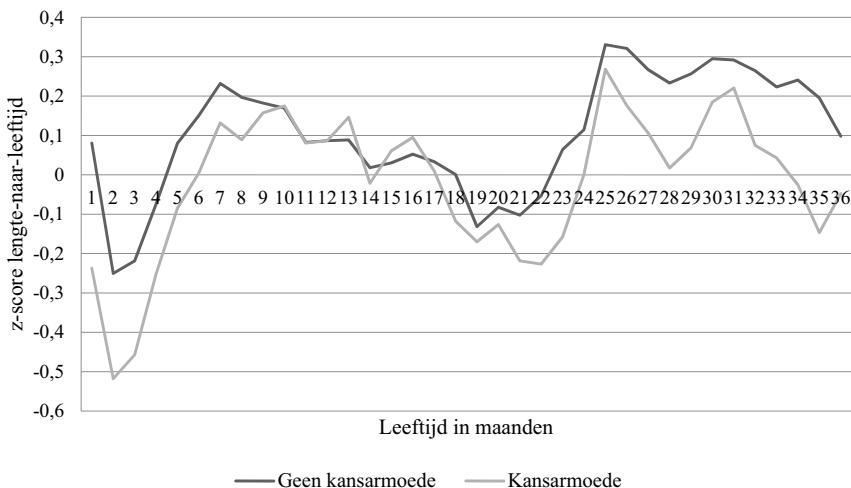
Voorts vinden we ook significante verschillen tussen de leeftijd van de moeders waarop ze de kinderen uit onze dataset kregen en hun opleidingsniveau. Moeders met een diploma hoger onderwijs waren gemiddeld iets ouder dan 30 jaar, terwijl moeders met een diploma buitenewoon onderwijs gemiddeld 26 jaar waren⁷.

2.6 Onderzoeksresultaten: verschillen over de leeftijd heen – 0 tot 3 jaar

In een tweede fase gaan we na hoe de verschillen, die we vaststelden bij de geboorte op basis van de kansarmoede-index en het opleidingsniveau van de moeder, evolueren over de eerste drie levensjaren van het kind. De gemiddelde lengte- en gewichtstoename worden vergeleken tussen de verschillende groepen. Hiervoor deelden we de opvolgingsduur op in 36 deelfases, waarbij elke maand (= 30 dagen) één fase respresenteert.

Ten eerste vergelijken we de lengte-evolutie van kinderen die al dan niet opgroeiden in een kansarm gezin (figuur 1). Hierbij valt het op dat kinderen die opgroeien in een gezin met armoede, duidelijk kleiner zijn gedurende de eerste negen levensmaanden. Vanaf dat moment tot 20 maanden vertonen de twee groepen een eerder gelijkaardig groeipatroon.

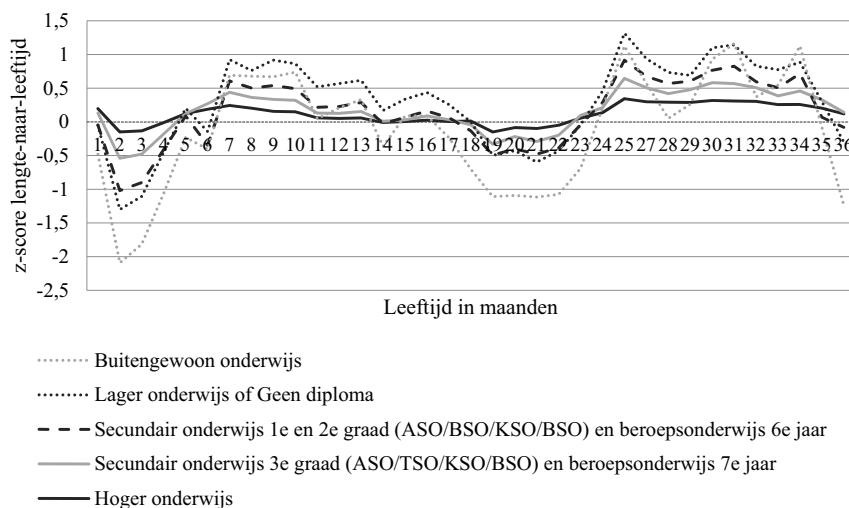
Figuur 1: Evolutie z-score lengte-naar-leeftijd naar kansarmoede, Vlaanderen 2006-2009.



Gedurende deze maanden verschillen kansarme kinderen en niet-kansarme kinderen dan ook niet statistisch significant ($p > 0.05$). Vanaf de leeftijd van 20 maanden zien we echter weer grotere verschillen opduiken naar lengte, die ook nog eens significant ($p < 0.05$) blijken.

Wanneer we dezelfde lengte-evolutie vergelijken met de verschillende opleidingsniveaus van de moeder, valt een eenduidiger patroon op (figuur 2). We zien dat de lengte-evolutie van kinderen van de hoogstopgeleide moeders vooral rondom de norm (z-score = 0) van het algemeen gemiddelde hangt. Algemeen kunnen we stellen dat hoe lageropgeleid, hoe verder men zich begeeft van het midden. Het eerste half jaar zijn kinderen van moeders die hoger onderwijs volgden, significant de grootsten ($p < 0.05$). Vanaf negen maanden zijn de kinderen van moeders met enkel een diploma lager onderwijs of geen diploma significant groter dan alle andere kinderen. Vanaf de leeftijd van 20 maanden zijn de verschillen tussen deze twee groepen echter niet meer significant. Vanaf twee jaar suggereert de figuur dat kinderen van laagopgeleide moeders een grotere lengte-naar-leeftijd hebben in vergelijking met kinderen van hoogopgeleide moeders. De verschillen zijn echter niet significant. Kinderen van moeders die buitengewoon onderwijs volgden, zijn over de hele lijn significant kleiner dan alle andere opleidingsniveaus.

Figuur 2: Evolutie z-score lengte-naar-leeftijd naar opleidingsniveau moeder, Vlaanderen, 2006-2009.



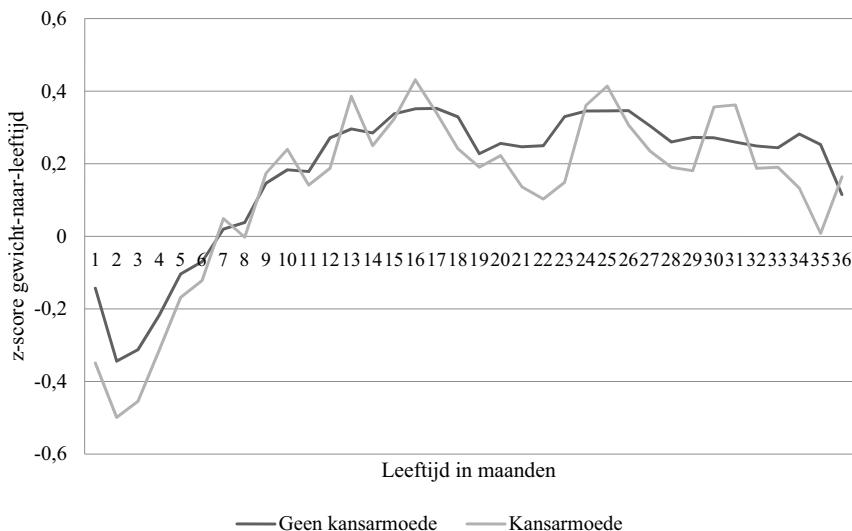
Gelijkwaardige groeicurves naar opleidingsniveau van de moeder werden teruggevonden in een Nederlandse studie (Silva e.a., 2012). Kinderen van moeders met het laagste opleidingsniveau waren daar ook de kleinsten in de eerste twee levensmaanden. Daarna vertoonden zij echter een sneller groeitempo en met 14 maanden waren zij groter dan kinderen van moeders met een hoog opleidingsniveau. Op de leeftijd van 25 maanden was hetzelfde patroon in die studie nog steeds aanwezig, terwijl bij ons de verschillen op die leeftijd niet meer significant verschillen.

Verder sluiten onze resultaten ook aan bij voorgaande studies die stellen dat kinderen die een groeiachterstand opliepen tijdens de eerste levensmaanden, in staat zijn deze alsnog in te halen (Prendergast & Humphrey, 2014). De leeftijd van 24 maanden is verder ook een belangrijk moment voor het al dan niet divergeren of convergeren van biometrische verschillen tussen groepen (Finch & Beck, 2011; Howe e.a., 2012). In onze studie zien we op de leeftijd van 36 maanden convergentie van de verschillende opleidingsniveaus naar het algemeen gemiddelde; de verschillen vervagen dus eerder. We moeten echter wel voorzichtig zijn met deze uitspraak omdat het aantal waarnemingen afneemt naar het einde van de observatieperiode toe. De statistische technieken die wij gebruikten, laten echter niet toe om betrouwbare uitspraken te doen wanneer er te weinig observaties zijn. Zo zijn er slechts zes metingen in de laatste maand van kinderen van moeders met een diploma buitengewoon onderwijs, terwijl op datzelfde meetmoment er nog 222 observaties zijn voor kinderen van moeders met een diploma hoger onderwijs. We hebben dus onvoldoende observaties in de groep ‘buitengewoon onderwijs’ om veralgemeenbare en betrouwbare uitspraken te doen op de leeftijd van 36 maanden.

Wanneer we de gewichtsevolutie differentiëren naar het risico op armoede (figuur 3), valt het op dat kinderen uit kansarme gezinnen met een lager gewicht starten dan kinderen die niet in een kansarm gezin opgroeien. De achterstand van de eerste groep wordt echter al na een half jaar ingehaald; de eerste zes maanden zijn de verschillen in gewicht tussen de twee groepen eenduidig significant ($p < 0.05$). Het verdere verloop van de twee groepen is, net zoals bij de lengtetename, eerder gelijkwaardig en de verschillen zijn na tien maanden minder eenduidig significant.

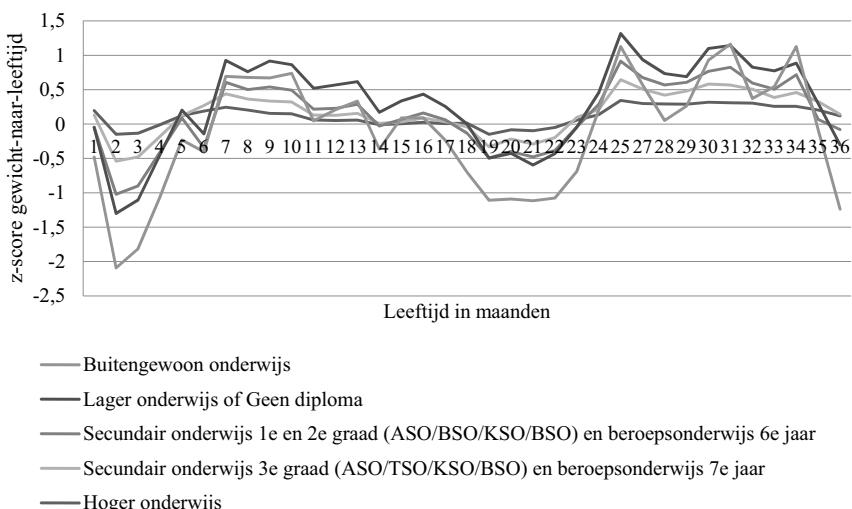
Wanneer we echter de gewichtsevolutie onderscheiden naar de verschillende opleidingsniveaus van de moeder, zien we wel een duidelijk patroon (figuur 4). Opnieuw vertonen kinderen van hoogopgeleide moeders een vrijwel ‘normale’ gewichtsevolutie en blijft deze curve rond

Figuur 3: Evolutie z-score gewicht-naar-leeftijd naar kansarmoede, Vlaanderen, 2006-2009.



het nul-gemiddelde hangen. Tot de leeftijd van zes maanden tekenen we grotere verschillen op onder de x-as naarmate het opleidingsniveau van de moeder daalt. Enkel de verschillen tussen kinderen van moeders met een diploma hoger onderwijs en van moeders met een diploma lager onderwijs vertonen significantie verschillen met de andere opleidingsniveaus.

Figuur 4: Evolutie z-score gewicht-naar-leeftijd naar opleidingsniveau moeder, Vlaanderen, 2006-2009.



Na de leeftijd van zeven maanden zien we het gespiegelde patroon boven de nul-as. Dit wil zeggen dat kinderen van laagopgeleide moeders in het eerste halfjaar duidelijk minder wegen en na zeven maanden duidelijk meer wegen dan kinderen van hoogopgeleide moeders. Deze resultaten zijn ook statistisch significant ($p < 0.05$) en bevestigen eerdere studies die stellen dat jonge kinderen van laagopgeleide moeders zowel meer kans hebben op bifurcatie: een laag geboortegewicht, met vertraagde groei in de eerste levensweken, met daaropvolgend een verhoogde kans op obesitas door een te snelle gewichtstoename, met een hoger gewicht tot gevolg (Koupil & Toivanen, 2008). Dit geldt tot ongeveer 18 maanden; daarna zijn enkel de kinderen van moeders met een diploma lager onderwijs significant zwaarder dan kinderen van hoogopgeleide moeders.

3. Waalse studie naar ongelijke taalontwikkeling (0-3 jaar)

3.1 Onderzoeksopzet: taalontwikkeling van het jonge kind in de context van armoede in Wallonië

Vanaf de eerste levensdagen van het kind is de taaloverdracht (hoeveelheid en kwaliteit) het voorwerp van een discriminatie die gekoppeld is aan sociaaleconomische contexten. Het Lena-project (Leffel & Suskind, 2013) leert ons bijvoorbeeld dat een kind een verschillend aantal woorden per uur hoort in een zwak, gemiddeld of hoger sociaaleconomisch milieу (Arriaga e.a., 1998). Omstreeks drie jaar is die kloof tussen de lage en hoge sociaaleconomische milieus aangegroeid tot 30 miljoen woorden. Het is niet alleen een kwestie van hoeveelheid; ook de kwaliteit verschilt. Het lijkt erop dat taalstoornissen in hoge mate afhangen van het sociaaleconomische herkomstniveau (Hoff, 2003; Walker e.a., 1994).

Een kind uit een economisch bevoordeeld gezin bezit daardoor een vier keer grotere woordbagage dan een kind uit een milieу met laag inkomen (Arriaga e.a., 1998; Feldman e.a., 2000). De taalachterstand die wordt vastgesteld op tweejarige leeftijd lijkt voorts een factor te vormen voor mislukking op school, vermits het woordenschatniveau op twee jaar het taalniveau op drie, vijf, acht en zelfs op dertien jaar voorspelt (Rescorla, 2002; 2005; Rescorla, Dahlsgaard & Roberts, 2000; Rescorla, Roberts, Dahlsgaard, 1997). Kortom, vanaf de eerste taalinteractie tussen het kind en zijn gezin ondergaan de taalverwerving, de

schooltoekomst en dus het individuele levenstraject invloeden van de sociale omstandigheden van het gezin.

In dit gedeelte van de tekst, dat gaat over de taalontwikkeling van het kind, onderzoeken we in welke mate de sociaal-culturele context van de moeder (onder meer haar onderwijsniveau en haar moedertaal) de eerste taalverwerving van het kind beïnvloedt. Daarna analyseren we een aantal factoren die een positieve impact hebben en die in stelling gebracht kunnen worden om een betere taalontwikkeling van het kind te stimuleren, ondanks de depriverende omstandigheden bij de geboorte.

3.2 Taalontwikkeling bij het kind op 30 maanden

Bij de gezondheidsbalans die het ONE na 30 maanden opstelt, wordt de kwaliteit van de taalverwerving geëvalueerd met behulp van twee tests uit de psychomotorische ontwikkelingsschaal van Denver (ONE, 2015a). De geteste evaluatiecriteria refereren aan het vermogen van het kind om op 24 maanden een zinnetje van drie woorden in zijn moedertaal te construeren (onderwerp, werkwoord, bepaling) en om op 30 maanden zijn voornaam te zeggen. Op basis van deze criteria kan de gezondheidsbalans een onderscheid maken tussen kinderen die, ofwel geen enkele achterstand vertonen, ofwel één achterstand (op een van beide criteria), ofwel twee taalachterstanden (op beide criteria). Voor deze bijdrage gebruiken we de data van de gezondheidsbalans op 30 maanden, door ONE verzameld voor de jaren 2010 tot 2013 (N=16.732).

Tabel 4 toont de spreiding van de kinderen bij wie de taalbeheersing op de 24ste en de 30ste maand werd geëvalueerd (Liegeois, 2015). Hieruit blijkt dat een grote meerderheid (68,3% tot 74,8%) geen enkele taalachterstand vertoont. Voor diezelfde jaren toont 12,6% tot 14,6% één, en 11,3% tot 17,1% twee taalachterstanden. Over de vier onderzochte jaren heeft gemiddeld meer dan een kwart (27%) van de kinderen die de ONE-structuren frequenteren, een tot twee taalachterstanden vooraleer ze naar de kleuterschool gaan. Deze waarden moeten in verband worden gebracht met het schooltraject, vermits we weten dat de taalprestaties vanaf de prilste kindertijd een onoverkomelijke impact hebben op de schoolresultaten (Walker e.a., 1994).

Tabel 4: Aantal gevallen van achterstand in de taalontwikkeling op 30 maanden, Wallonië, 2010-2013.

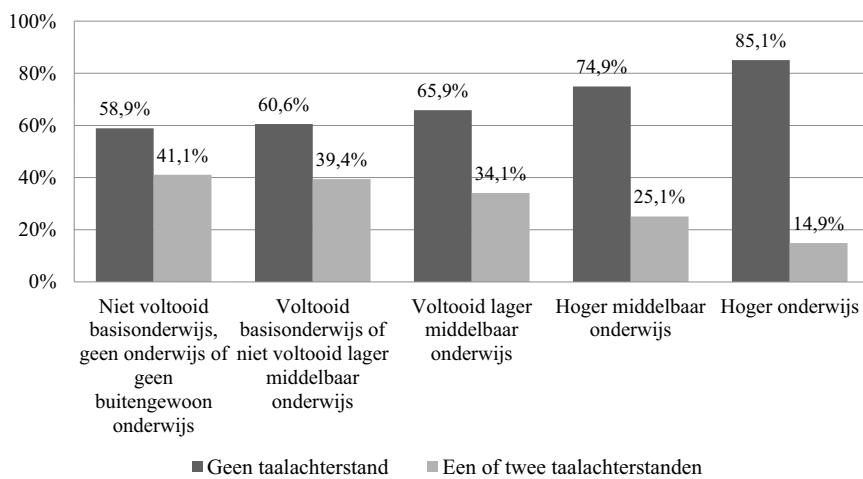
| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---|-------|-------|-------|-------|
| Geen | n | 2809 | 2958 | 2958 | 3344 |
| | % | 68,3% | 74,8% | 72,5% | 73,0% |
| Een | n | 600 | 553 | 515 | 616 |
| | % | 14,6% | 14,0% | 12,6% | 13,4% |
| Twee | n | 704 | 446 | 606 | 623 |
| | % | 17,1% | 11,3% | 14,9% | 13,6% |
| Total 100% | n | 4113 | 3957 | 4079 | 4583 |
| Onderzoek niet plaatsgevonden of niet weerhouden | % | 9,3% | 10,2% | 8,9% | 9,9% |

Bron: BDMS ONE, *Bilan de santé à 30 mois*, 2010-2013.

Het taalbad waarin het kind geboren wordt, interfereert al zeer vroeg met zijn kansen op progressie in zijn ontwikkeling. In kansarmere milieus kan de omvang van de lexicale ontwikkeling van het kind (taalstructuur en woordenschatverwerving) vier keer kleiner zijn dan bij meer gegoede gezinnen. Deze discriminatie, die gekoppeld is aan het taalbad binnen het gezin, kan gedeeltelijk worden verklaard door het verschil in onderwijsniveau dat ouders hebben bereikt, afhankelijk van hun sociaaleconomisch milieu (Arriaga e.a., 1998; Feldman e.a., 2000).

In dit verband tonen de data die ONE van 2010 tot 2013 verzamelde voor de gezondheidsbalans op 30 maanden, dat het opleidingsniveau van de moeder een van de meest discriminerende factoren is voor de taalontwikkeling van het jonge kind. Voor deze analyse onderscheiden we vijf categorieën in het door de moeder bereikte scholingsniveau: (1) basisonderwijs niet voltooid, geen schoolbezoek of bijzonder onderwijs, (2) basisonderwijs of onafgewerkt secundair, (3) lager secundair, (4) hoger secundair, (5) hoger onderwijs. De informatie over het bereikte scholingsniveau wordt gekruist met de evaluatie van de taalachterstand van het kind (figuur 5). De resultaten tonen een significante omgekeerde relatie tussen het onderwijsniveau van de moeder en de taalachterstand ($p < 0,001$; $N = 12.947$ personen). Met andere woorden: de taalachterstand van het kind stijgt significant naarmate het scholingsniveau van de moeder lager is. Meer dan 40% van de kinderen van wie de moeder een zwak schooltraject aflegde, loopt een taalachterstand op, terwijl dit 15% is voor de kinderen van wie de moeder een diploma van het hoger onderwijs heeft.

Figuur 5: Onderwijsniveau van de moeder en eventuele taalachterstand, Wallonië, 2010-2013.



Bron: BDMS ONE, *Bilan de santé à 30 mois*, 2010-2013.

Vergelijking van de geobserveerde waarden toont duidelijk dat de verschillen tussen de twee groepen kinderen (die mét of die zonder taalachterstand) opvallender worden naarmate het bereikte onderwijsniveau van de moeder stijgt: hoe hoger het opleidingsniveau van de moeder, hoe groter het verschil tussen de twee groepen kinderen; omgekeerd leidt een bescheiden scholingsniveau van de moeder tot een kleinere afwijking. Waar een scholingsonderscheid tussen de moeders bestaat, volgt een ontwikkelingsonderscheid bij de kinderen in de mate dat het diploma van de moeder bepalend is voor de hoeveelheid taalachterstand van het kind. Deze significante omgekeerde relatie is allicht gedeeltelijk te verklaren door inherente levensgewoonten van het gezinsmilieu waar de moeder, zwakke lezer of niet-lezer, weinig toevlucht zoekt tot leesmiddelen (Rowe, Pan & Ayoub, 2005).

Deze overdracht van het scholingsonderscheid is ook te verklaren door de herkomst van de moeders te bekijken. De analyse van de taalpraktijken van de verschillende groepen op basis van het bereikte scholingsniveau toont aan dat 69,1% van de moeders uit de eerste groep (zwak scholingsniveau) van buitenlandse oorsprong zijn en hun kinderen in een andere taal dan het Frans opvoeden. Omgekeerd is deze verhouding slechts 25,3% voor de moeders die hoger onderwijs hebben gevuld (groep 5). Het specifieke aspect van de eerste groep is in relatie te brengen met het hoge armoederisico (68,4%) dat mensen van vreemde oorsprong in België treft (Lahaye e.a., 2015). Dit multiculturele en meertalige kapi-

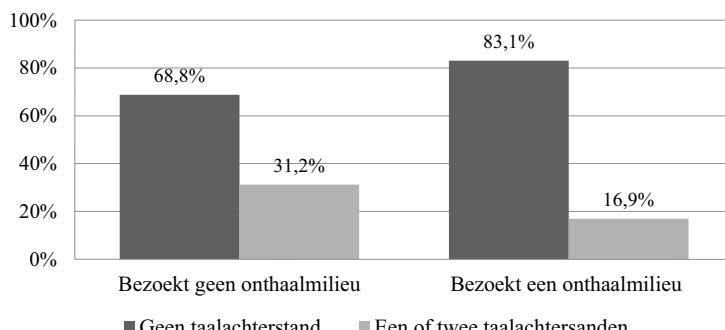
taal, eigen aan de eerste groep, laat op het eerste gezicht een aanleg voor tweetaligheid vermoeden. Helaas houdt de school geen rekening met dit soort voordelen en beschouwt ze het linguïstische dubbelspoor door de combinatie van de taal van het gezin met die van de school veeleer als een hinderpaal in het leerproces (Communauté française, 2010).

3.3 Voorbij het maatschappelijke determinisme

De indicatoren die bij de kinderen en hun gezinnen werden verzameld met het oog op taalontwikkeling vóór de instap in de kleuterschool, versterken de vaststelling van het armoederisico. Het opleidingsniveau van de volwassenen bepaalt in hoge mate de kans om het armoederisico te lopen (Lahaye e.a., 2015). Dit bepaalt ook de taalachterstandsscore van het jonge kind en weegt daarmee zwaar op zijn schooltraject en dus ook op het armoederisico dat de jongere op weg naar volwassenheid loopt.

Welke mogelijkheden tekenen zich af om de negatieve gevolgen van een armoedesituatie te vermijden? De observatie van de contexten waarin het kind wordt opgevangen en het actieonderzoek bieden ons twee sporen aan die kansen bieden voor onderzoek. De analyse van de informatie die ONE heeft verzameld in het raam van de gezondheidsbalans op 30 maanden (2010-2013), laat ons toe de mate van ‘sociabiliteit’ te identificeren als een gunstige factor voor taalontwikkeling. Als het kind geregeld een onthaalmilieu (of peuterverblijf) frequenteert, wordt het risico om een of twee taalachterstanden op te lopen bijna gehalveerd tegenover het kind dat geen enkele onthaalstructuur bezoekt (16,9% tegen 31,2%). Dit significante verschil (figuur 6) ($p < 0,001$) bewijst het

Figuur 6: Taalontwikkeling op 30 maanden en frequentering van een onthaalmilieu, Wallonië, 2010-2013.



Bron: BDMS ONE, *Bilan de santé à 30 mois*, 2010-2013.

belang van een gevarieerde stimulering (binnen en buiten het gezin) om de taalontwikkeling van het kind te vergemakkelijken. Het lijkt er ook op dat het frequenteren van een onthaalmilieu de kennis van de andere taal (de taal van de school) verbetert, ook indien de moedertaal in het gezin niet het Frans is.

Tot slot toont het onderzoek aan dat ook in een armoedecontext de begeleiding door de ouders met het oog op taalontwikkeling significant kan ingrijpen op de taalachterstand die zich anders op zeer jonge leeftijd manifesteert. In dit verband heeft recent experimenteel onderzoek in samenwerking met ONE en de onderzoeksteams van Ulg en UCL (universiteiten van Luik en ‘Louvain-la-Neuve’) (Martinez-Perez e.a., 2015) de doeltreffendheid aangetoond van een specifieke technische ondersteuning voor de ouders, gericht op de taalontwikkeling van het kind. In de *follow-upstudie* van dit driejarige onderzoek (2012-2014) wordt echter duidelijk dat deze winst alleen duurzaam blijft als bij deze gezinnen een steunprogramma wordt voortgezet, dat de ouders blijft helpen bij de algemene ontwikkeling van het kind en vooral bij de taalverwerving. Dat de ouders hun kinderen blijven opvolgen na de interventie is dus onmisbaar voor een duurzame verbetering.

4. Besluit

We begonnen dit hoofdstuk met te stellen dat kinderarmoede een hardnekkig en multidimensionaal probleem is. Slechte voeding, gevoelens van schaamte en minderwaardigheid, beperkte onderwijskansen, uitsluiting uit sociale activiteiten zijn maar enkele van de factoren die een negatieve impact hebben op het leven en de ontwikkeling van kinderen in armoede (Haelterman e.a., 2007; UNICEF, 2014; Vranken, 2012). In dit hoofdstuk focusten we op zowel de verschillen in de fysieke- als de taalontwikkeling van jonge kinderen.

In de analyse van fysieke ontwikkeling is, ondanks de duidelijke patronen in onze resultaten, toch enige nuancering nodig. De verschillen tussen zowel kinderen die al dan niet opgroeien in armoede, als tussen kinderen van moeders met verschillende opleidingsniveaus, zijn veeleer klein te noemen. Een verschil in lengte van 0,1 standaarddeviaties tussen kinderen die wel opgroeien in een kansarm gezin en kinderen die niet in kansarmoede opgroeien is zeer klein op de leeftijd van vijf maand. Deze resultaten sluiten dan ook aan bij studies met gelijkaardige resultaten (Hatton, 2014; Howe e.a., 2012). Deze schrijven

de kleine verschillen in lengte toe aan verbeterde omgevingsfactoren over de jaren heen (Galobardes e.a., 2012; Li, Manor & Power, 2004). De uitbouw van publieke gezondheidszorg, vermindering van kinderziektes door vaccinaties, verbeterde toegang tot voeding, hebben allemaal geleid tot de eerder beperkte socio-economische verschillen in biometrie (Floud & Harris, 1996). De welvaartsstaat lijkt hier grotendeels zijn waarde te bewijzen.

Ondanks dat de verschillen die we vonden veeleer klein zijn, willen we er toch op wijzen dat de context waarin mensen leven, van belang is voor hun fysieke gezondheid. Een fysieke groeistoornis en achterstand zijn echter niet enkel toe te schrijven aan het doorgeven van ‘slechte’ genen; het is het resultaat van de constante wisselwerking tussen genen en de omgeving. Het is dus geen verhaal van *nature vs. nurture* dus, maar het gaat wel over de interactie tussen deze twee. Hertzman (1999) noemt deze voortdurende interactie *biological embedding*. De lengte die men bereikt op volwassen leeftijd is het eindresultaat van de interactie tussen het genetisch potentieel dat men meekrijgt van de ouders én alle mogelijke beperkingen vanuit de omgeving gedurende de levensloop (Li, Manor & Power, 2004; Rona & Chinn, 1995; Tanner, 1992). Factoren zoals gezond en voldoende voedsel, een gezonde woonomgeving, een relatief beperkte blootstelling aan ziektes en stress versterken samen de kans om de maximale genetische lengte daadwerkelijk te bereiken (Matijasevich e.a., 2012; Prendergast & Humphrey, 2014). Situationele contexten die gepaard gaan met beperkingen inzake voeding, een hoge mate van blootstelling aan ziektes en een ongezonde woonomgeving verminderen dan weer de kansen om het maximum uit de genen te halen (Bobak, 2000). Kinderen die opgroeien in armoede hebben dan ook een groter risico om een fysieke achterstand op te lopen (Conroy, Sandel & Zuckerman, 2010) die gereflecteerd wordt in de biometrie van hun lichaam (Steckel, 2009).

We durven dan ook even speculeren over de impact die het beleid kan hebben of gehad heeft op onze resultaten. Eerst en vooral blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat beleid dat via universele maatregelen inkomenongelijkheden tracht te reduceren, zeer efficiënt blijkt om de armoedecijfers te doen dalen (Wilkinson, Pickett & Chafer, 2011). De kinderbijslag is zo een (zo goed als) universele maatregel die in België gebruikt wordt om gezinnen met kinderen te ondersteunen. In 2013 berekenden Van Lancker en Coene dat het algemene armoederisico van gezinnen met kinderen 11,9 procentpunten hoger zou zijn zonder kinderbijslag. Dit zou neerkomen op een armoederisicopercentage van

27%. Kinderen die leven in eenoudergezinnen hebben – zelfs na toevoeging van de kinderbijslag aan het gezinsbudget – al een hoge kans om op te groeien in armoede, namelijk 40,1%. Zonder kinderbijslag zou dit percentage zelfs stijgen tot 60%. Uit deze cijfers blijkt dat de kinderbijslag erin slaagt de armoedepercentages omlaag te drukken. Hoewel we niet causaal hebben nagegaan welke impact de kinderbijslag heeft op de fysieke ontwikkeling van kinderen, kunnen we wel verwachten dat het financieel ondersteunen van gezinnen mee bijdraagt tot eerder kleine verschillen in lengte en gewicht tijdens de eerste drie levensjaren. Het verzekeren en versterken van deze bijslagen lijkt ons dan ook noodzakelijk in de strijd tegen kinderarmoede en negatieve effecten op de ontwikkeling van het jonge kind.

Verder durven we op basis van deze studie ook stellen dat het belangrijk is om kinderen die opgroeien in armoede al op jonge leeftijd op te sporen (Kind en Gezin, 2008b). De periode tussen de conceptie en twee jaar is namelijk de periode waarin interventies de groeiachterstand daadwerkelijk kunnen beperken. Indien we de negatieve effecten, die armoede heeft of kan hebben op zowel de fysieke ontwikkeling als op de taalontwikkeling van kinderen, willen doorbreken, zijn monitoring en gepaste interventies vanaf de conceptie cruciaal. Voorbeelden van zulke interventies zijn het toedienen van evenwichtige eiwitten en energiesupplementen met onder meer jodium, ijzer, vitamine A en zink; het informeren van moeders over goede voedingskeuzes, het bieden van ondersteuning aan gezinnen met een beperkt huishoudinkomen en het vaccineren (WHO, 1999). Deze vroegtijdige interventies kunnen een cruciale impact hebben op de verdere levensloop van kinderen (Prendergast & Humphrey, 2014). Kinderen kunnen alsnog een inhaalmansoeuvre maken ten opzichte van een eerder opgelopen achterstand, op voorwaarde van betere levensomstandigheden (Prendergast & Humphrey, 2014). De periodes tussen twee en zes jaar en de puberteit zijn twee fasen in de levensloop die vatbaar zijn voor groeisputten. Het tijdig opsporen en aanpakken van potentiële groeiproblemen is dus van fundamenteel belang.

Wat de taalontwikkeling bij het kind aangaat, merken we ook, net als bij de groeiparameters, dat de vroegtijdige opsporing van een taalstoornis in het raam van de raadplegingen bij ONE en K&G een zeer belangrijke eerstelijnsrol speelt om kinderen met een hoger armoederisico gelijke ontwikkelings- en integratiekansen te schenken. De ruimtes die worden geboden aan gezinnen die op de raadpleging komen, maar ook alle onthaalstructuren van beide instellingen van

openbaar nut voor de ontwikkeling van het jonge kind, bieden evenveel kansen om voorzieningen in stelling te brengen die het ouderschap ondersteunen, waardoor kwetsbaarheid van gezinnen kan worden voorkomen.

Een van de beleidsinitiatieven ter preventie en opsporing van kinderarmoede die onlangs werden genomen is ‘Kinderen Eerst’ (Volders e.a., 2015). Dit is een project dat ondersteuning wil geven aan lokale actoren in hun strijd tegen kinderarmoede. In 57 steden en gemeenten heeft het OCMW een lokaal overlegplatform opgericht waarin tal van lokale actoren samenwerken om probleemsituaties te detecteren, te sensibiliseren en om hulp te bieden. Zowel K&G als ONE spelen binnen de lokale overlegplatformen een belangrijke sleutelrol. Deze overheidsorganisaties trachten om, al vanaf de geboorte, een gepaste ondersteuning te bieden aan elk kind door hen te monitoren op tal van vlakken. Ze dragen hierdoor bij tot diverse ‘goede praktijken’ die de opsporing en preventie van armoede versterken. Omdat de taalontwikkeling van het kind vanaf zijn eerste levensdagen zo belangrijk is, dient men zich te beraden betreffende de diversiteit van en het evenwicht tussen de initiatieven die worden aangeboden in de onthaalstructuren.

In dit verband blijkt uit het activiteitenverslag van ONE (2015b) dat de via zijn structuren aangeboden activiteiten vooral focussen op het fysieke en het psychomotorische (20 tot 58% van de collectieve activiteiten), terwijl taalgerichte workshops pas op de 21ste plaats van de 28 geïnventariseerde workshops komen, met 5 tot 6% van de het geheel van de activiteiten. Wij willen allerminst de beweegredenen bekritiseren waarom eerstgenoemde activiteiten op de eerste plaats komen (ze zijn essentieel voor de psychosociale ontwikkeling van het kind). Toch zou ook het belang van initiatieven tot taalstimulering opnieuw in overweging genomen mogen worden, als men bedenkt dat, dankzij onderzoek, gepaste methodes konden worden ontwikkeld in het raam van de ondersteuning van het ouderschap voor betere taalstimulering in kwetsbare milieus (Girolametto, Weltzman & Greenberg, 2004; Manolson, 1997). Vermits de indicatoren aantonen dat sinds de eerste metingen inzake taal, door ONE uitgevoerd bij kinderen op 18, 24 en 30 maanden, de taalachterstandscijfers stabiel blijven sinds 2005 (ONE, 2015a), zouden in overleg en transversaal, innoverende praktijken kunnen worden aangereikt om diverse spelers (de gezinnen, de structuren van ONE en K&G, jeugdbijstand, OCMW’s) hierbij te betrekken. Dergelijk initiatief kan meer bepaald worden gedragen door de lokale platformen voor de bestrijding van kinderarmoede.

Tot slot: taalontwikkeling moet vanaf de prilste kindertijd worden ondersteund in de gezinscontext en in de structuren die het kind opvolgen. Het is dan ook belangrijk om de aandacht van de wetgever te vestigen op maatregelen die nodig zijn om alle schoolse discriminaties te beperken die gekoppeld worden aan een taalachterstand of aan een zwakkere beheersing van de schooltaal. In die context wijzen we erop dat – hoewel bij wet het overdoen van de derde kleuterklas sinds juni 2015 in de Franse Gemeenschap een maatregel is die uitzonderlijk moet blijven – toch nog 2,15% van deze kinderen (of 1.168 leerlingen) na het schooljaar 2014-2015 zitten bleven. Ongeacht de gegrondheid van dat zittenblijven, blijft deze praktijk discriminerend omdat meer dan een kwart van de kinderen (27%) die in de kleuterschool gehouden worden, naar het bijzonder onderwijs worden doorverwezen (Chenu e.a., 2011). Om deze discriminaties te vermijden, bevestigt het programmadecreet van 3 juni 2015 dat een gebrekige beheersing van de onderwijstaal, of het behoren tot een kansarm sociaal milieu, op zichzelf geen *a-priori*-criterium meer mag zijn voor oriëntering naar het bijzonder onderwijs. Dit zijn belangrijke initiatieven in een Belgische schoolcontext die op Europees niveau tot de meest discriminerende behoort.

Noten

1. Dit armoederisico duidt op het percentage kinderen dat leeft in een gezin met een inkomen onder de armoedegrens, i.e. 60% van het mediaan beschikbaar jaarinkomen per persoon in België.
2. Genotype is een term uit de biologie die gebruikt wordt om de verzameling aan erfelijke informatie van een individu aan te duiden.
3. De L-M-S-methode berekent op een specifieke manier de leeftijdsspecifieke standaarddeviatie (SDS) van biometrische gegevens binnen een populatie. De formule die gehanteerd wordt is: $SDS = [(Meting/M)^L - 1] / (L \times S)$. De leeftijdsafhankelijke L-curve modelleert de scheefheid, de M-curve beschrijft hoe de mediaan van de uitkomstmaat met leeftijd varieert, en de S-curve geeft weer hoe de variatiecoëfficiënt met leeftijd samenhangt (Van Buuren, 2008).
4. Kind en Gezin gebruikt per jaar de officiële bedragen van het leefloon. We geven hieronder de nettobedragen van het leefloon voor 2006-2009 (periode waarop de data betrekking heeft) voor samenwonende personen met een gezin ten laste. We geven telkens het leefloon dat vastgelegd is in het jaar voordien omdat deze grens gehanteerd wordt bij het bepalen van het leefloon in het jaar erna. Leefloon in 2006 = € 834,14; 2007 = € 859,31; 2008 = € 876,50; 2009 = € 948,74 (Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, 2015).

5. Dit percentage werd berekend op basis van de officiële cijfers ‘Levendgeborenen volgens het rijksregister’ (Federale Overheid, 2012). We selecteerden alle geboortes uit 2006-2009 die geregistreerd werden in zowel het Vlaamse Gewest als het Brussel Hoofdstedelijk Gewest.
6. Resultaten van de bijkomende analyses kunnen worden opgevraagd via lieselot.dekeyser@ugent.be
7. Resultaten van de bijkomende analyses kunnen worden opgevraagd via lieselot.dekeyser@ugent.be

Hoofdstuk 2

Vrouwen, bestaanzekerheid en armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

**Hoe het samenkommen van sociale relaties kan leiden
tot situaties van bestaanzekerheid bij vrouwen**

Laurence Noël en Sarah Luyten

1. Inleiding

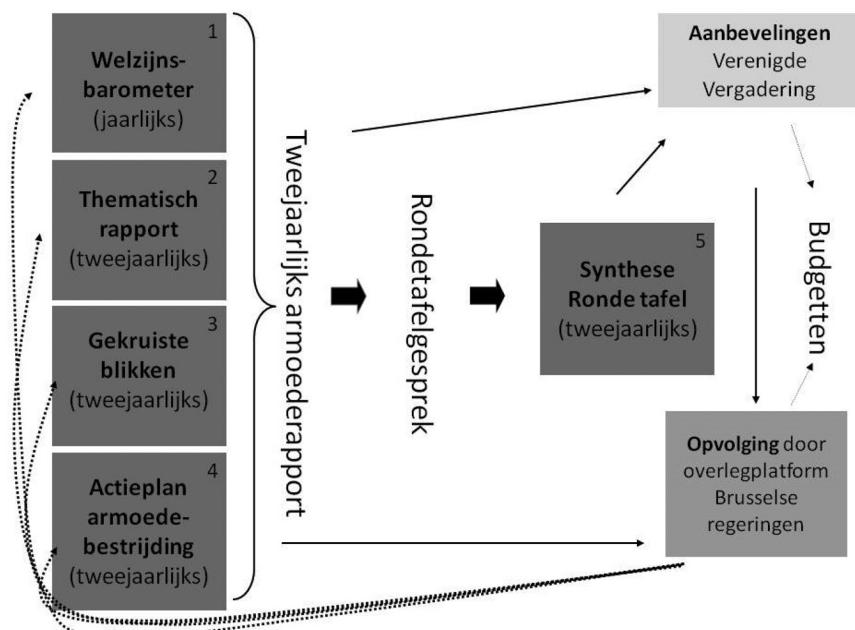
Op basis van empirische en statistische elementen willen we met deze bijdrage de fenomenen van bestaanzekerheid en armoede bij vrouwen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest documenteren en analyseren. In welke mate zijn vrouwen meer blootgesteld aan de risico's van armoede of bestaanzekerheid? Hoe kunnen we deze factoren van bestaanzekerheid identificeren? Heeft de evolutie van het sociaal beleid een invloed op de Brusselse vrouwen? Hoe kunnen we ongelijkheden naar gender, klasse en afkomst afleiden uit het parcours van vrouwen in bestaanzekerheid?

Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek naar bestaanzekerheid bij vrouwen dat is uitgevoerd voor het Thematisch rapport *Vrouwen, bestaanzekerheid en armoede in het Brussels Gewest*¹ (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2015b), een van de onderdelen van het Brussels armoederapport². Dit rapport is niet alleen een wetenschappelijk document, de methode en het gebruik van de resultaten werden eveneens vastgelegd via een politiek proces. Daarom beginnen we met een korte voorstelling van dit proces, waarvan het Brusselse armoederapport deel uitmaakt en van de methodologische aanpak ervan. Nadien gaan we dieper in op enkele lessen die we halen uit het onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het 'Thematisch rapport 2014'.

2. Het Brussels armoederapport ter opvolging van de armoede

Het Brussels armoederapport is deel van een ordonnantie uit 2006. Dit instrument laat toe om armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op de agenda te plaatsen. De feiten die door het wetenschappelijke rapport aangereikt worden en het politieke proces dat gepaard gaat met het armoederapport, dragen bij aan de beleidsvorming en stimuleren de publieke actie.

Figuur 1: Ordonnantie van 2006 – Proces Brussels armoederapport.



Bron: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad.

Het geheel bestaat uit vijf ketenen die elk een bepaald effect beogen. In het algemeen gaat het om de productie, verspreiding, bespreking en analyse van verschillende soorten informatie. Het proces voorziet momenten van reflectie en interpellatie van en tussen de uitvoerende en wetgevende machten, zo werd er een actieplan en een rondetafelgesprek voorzien en worden er regelmatig zittingen van de interkabinettenwerkgroep georganiseerd. Tijdens bepaalde momenten kan men publiek akte nemen van vaststellingen en recente evoluties om gepaste maatregelen voor te bereiden, parlementaire aanbevelingen te formuleren, of zelfs om de bestaande en daarop geïnspireerde maatregelen te evalueren.

2.1 Onderdelen van het armoederapport

De ‘Welzijnsbarometer’ (katern 1) is het statistische gedeelte van het Brussels armoederapport. Hij becijfert jaarlijks een reeks indicatoren over de situatie van de Brusselaars op verschillende levensdomeinen. Het ‘Thematisch rapport’ (katern 2), dat wij in dit artikel bespreken, werpt licht op een thema dat werd gekozen door de ministers bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen. Het bestaat uit een empirisch onderzoek (met deelname van de betrokken actoren) en de kwalitatieve analyses daarvan; het wordt aangevuld met de beschikbare cijfergegevens over het thema. De ‘Gekruiste blikken’ (katern 3) geven een overzicht van de analyses en van de kennis van sleutelactoren in de armoedebestrijding, van wie de actie aansluit bij het thema dat in het tweede katern wordt bestudeerd. Een beleidsdocument, het ‘Actieplan armoedebestrijding’ (katern 4), maakt eveneens deel uit van het proces van de armoederapportage. Het is opgesteld door de interkabinetten-werkgroep, het overlegplatform van de Brusselse regeringen. De ‘Synthese van het rondetafelgesprek’ (katern 5) tot slot is het verslag van het evenement dat georganiseerd wordt in het Brusselse Parlement, waar minstens de eerste drie katernen van het armoederapport worden voorgesteld en waar de uitvoerende macht het rapport aan de wetgevende macht voorlegt. De synthese bevat een samenvatting van de interventies en de debatten die tijdens de rondetafel plaatsvonden.

2.2 Brussels armoederapport: een stabiel én evoluerend proces

Hoewel het proces van het armoederapport een ideaal schema vormt voor het ontwikkelen van een beleidsvisie in een van de meest complexe institutionele kaders van het land, wordt het *de facto* geconfronteerd met praktische, administratieve en beleidsaspecten die de draagwijdte ervan nuanceren (Feyaerts, Deguerry & Luyten, 2015). De ‘bakens’ die in de ordonnantie worden vermeld, vormen een open raamwerk voor de methodologische keuzes en de wetenschappelijke onafhankelijkheid.

Elk katern is nauw verbonden met de opvattingen over armoede van alle betrokken actoren (onderzoekers, professionals, mensen in armoede, politieke vertegenwoordigers), maar ook met het moment van de publicatie, de zittende legislatuur, de representativiteit van de statistische gegevens die voor het gewest zijn verzameld. De inhoud ervan kan variëren naar gelang van het thema (dat wordt bepaald door de

ministers, bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen), de beschikbaarheid van de ontmoete en betrokken actoren, de methodologische keuzes en de opleiding van de onderzoekers.

3. Een Thematisch rapport over ‘de vrouwen’ en de mechanismen van bestaanzekerheid

Het Rapport *Vrouwen, bestaanzekerheid en armoede in het Brussels Gewest* (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2015a) geeft een analyse van de vormen van bestaanzekerheid en armoede bij vrouwen in Brussel.

Het onderzoek vertrok vanuit een uitgebreide definitie van armoede door de integratie van het begrip bestaanzekerheid en er werd gekozen om specifiek de mechanismen van bestaanzekerheid bij vrouwen in Brussel te analyseren. Door aan de definitie van armoede die het multidimensionale aspect vooropstelt (Vranken & Geldof, 1992)³, de definitie van bestaanzekerheid toe te voegen, konden we het onderzoeksfield uitbreiden. Bestaanzekerheid wordt gezien als “het ontbreken van een of meer zekerheden die ervoor zorgen dat personen en huishoudens hun basisverantwoordelijkheden op zich kunnen nemen en van hun fundamentele rechten kunnen genieten. De onzekerheid die daaruit voortvloeit, kan min of meer uitgebreid zijn en kan min of meer ernstige en definitieve gevolgen hebben. Zij leidt meestal tot grote armoede wanneer zij verschillende domeinen van het bestaan aantast, permanent wordt, de kansen om zijn verantwoordelijkheid en zijn rechten zelf in een nabije toekomst weer op te nemen, in het gedrang brengt”⁴ (Wresinski, 1987).

Met het begrip bestaanzekerheid konden we nieuwe situaties en hun evolutie bestuderen (vanuit de afwezigheid van een of meerdere bestaanszekerheden) en de processen van bestaanzekerheid duidelijk identificeren, terwijl we een aanpak vermeden vanuit het idee van ‘kwetsbaarheid’, dat weinig gedefinieerd is en soms bekritiseerd wordt (Thomas, 2008) als het op de positie van de vrouw, of op het individu wordt toegepast en de macrosociale factoren achterwege laat. Tot slot geeft het begrip bestaanzekerheid een dynamische en niet-ontmenselijkende definitie, aangezien ‘armoede’ dan niet meer wordt opgevat als een groep, een klasse of een structureel bepaalde toestand, maar veeleer als het product van factoren van onzekerheid en gecumuleerde bestaanzekerheden (Cingolani, 2005).

We zijn uitgegaan van de nadruk op bestaansonzekerheid en armoede bij vrouwen en hebben ons toegespitst op de analyse van de sociale trajecten (Cavalli e.a., 2013). Zo konden we de veranderingen en de (soms snelle) evolutie van de levenssituaties van de individuele vrouwen opnemen en beter begrijpen. Daarnaast kregen we ook een beter beeld van bepaalde recente evoluties van vormen van sociale bijstand, door na te gaan welk parcours die vrouwen volgden bij het aanvragen van sociale bijstand.

Tot slot zijn de reflecties van de vrouwen zeer sterk aanwezig via een bloemlezing van hun standpunten over (onder meer) bestaansonzekerheid of armoede (hun definities), hun visie op hun levensloop, maar ook hun beleidsaanbevelingen aan de Brusselse vertegenwoordigers. Deze analyse werd op die manier deels samen met alle geïnterviewde actoren opgesteld.

4. Methodologie⁵

Het Thematisch rapport bestudeert armoede vanuit één thema, maar moet transversaal, algemeen en toegankelijk blijven voor de lezers (beleidsvertegenwoordigers, sociale professionals en burgers). Enkele theoretische bijdragen hebben gediend als basis voor de bevragingen. In de eerste plaats betreft het de methodologische tool van structurele intersectionaliteit, die erop gericht is op te sporen wanneer de ongelijkheden en hun raakvlakken rechtstreeks relevant zijn vanuit de ervaringen van de individuen in de samenleving (Crenshaw, 1994; Duffy, 2005), maar ook vanuit de *désaffiliation* zoals beschreven door Castel (2009). Tot slot gaat het om de wens om de heterogeniteit van een ‘*pauvreté disqualifiante*’⁶ zoals gedefinieerd door Paugam (2008), die in België in opmars is, te kunnen documenteren.

Een van de sterke punten van dit katern ligt in de combinatie kwalitatieve en kwantitatieve gegevens. Het Thematisch rapport is gebaseerd op gesprekken en cijfermateriaal, het is een combinatie van verschillende bronnen en hulpmiddelen. Het betreft definities uit verschillende disciplinaire, conceptuele of paradigmatische hoeken, het standpunt van de actor in kwestie wordt in rekening gebracht en conventionele statistische definities (zoals 60% van het mediane inkomen) worden naast andere beschikbare indicatoren geplaatst, die de armoede op basis van verschillende drempels zichtbaar maken.

De indicatoren komen uit administratieve bronnen of enquêtes; de keuze is afhankelijk van de beschikbaarheid en de kwaliteit ervan op Brussels niveau. Ze hebben betrekking op de verschillende levensdomeinen (inkomen, arbeidsmarkt, opleiding, huisvesting, gezondheid). De nadruk ligt vaak op de beperktheid van bepaalde indicatoren om genderongelijkheden aan te tonen. Sommige belangrijke elementen van de werkelijkheid kunnen dan weer niet via statistieken worden beschreven.

De Ordonnantie van 2006 verplicht uitdrukkelijk de deelname van de betrokkenen en van andere actoren, evenals een kwalitatieve belichting van het thema. Het terreinonderzoek voor dit luik duurde ongeveer vier maanden. Het bestond hoofdzakelijk uit de organisatie en uitvoering van gesprekken door het Observatorium via talloze Brusselse diensten⁷ en instellingen.

Dankzij hen konden we 66 vrouwen met uiterst verschillende levenslopen en profielen (leeftijd, socialeconomische positie, gezinssituatie, nationaliteit) samenbrengen. Het standpunt van de professionals werd ook opgenomen via ontmoetingen met 28 eerstelijnsprofessionals⁸, zoals sociaal assistenten, verpleegkundigen, psychologen en opvoeders.

Het Observatorium heeft de kwalitatieve gegevens verzameld op basis van een gespreksrooster. Deze leidraad diende om informatie te verkrijgen over de wegen die werden gevuld bij de aanvraag van sociale bijstand, over de grootste problemen in het dagelijks leven, over de ontvangen bijstand, over de reflecties van de vrouwen met betrekking tot hun leven en tot slot over hun visie op het beleid.

We moeten wel een aantal kanttekeningen maken. Zo ontbreken ‘onzichtbare’ vrouwen, evenals de mannelijke invalshoek, aangezien de analyse uitsluitend gebaseerd is op gesprekken met vrouwen en professionals. Sommige gesprekken gebeurden binnen instellingsverband; collectieve gesprekken leidden soms tot het overheersen van een groepslogica (herhalingen, conflicten); redeneringen werden beïnvloed door institutionele inbedding of door de hiërarchische positie van de professionals.

Aan de hand van de verschillende benaderingen en door cijfergegevens en empirische gegevens naast elkaar te leggen, kwamen we tot een aantal vaststellingen. Dankzij deze combinatie konden we de realiteit van bestaanzekerheid en armoede bij vrouwen in Brussel inschatten.

5. Diverse benaderingen van de levenssituaties van Brusselse vrouwen

Via het empirisch onderzoek kunnen we nagaan wat ertoe leidt dat vrouwen soms meer blootgesteld zijn aan mechanismen van bestaansonzekerheid, zowel individueel als binnen hun sociale relaties.

5.1 Benadering aan de hand van de ‘levensdomeinen’

In de meeste ‘levensdomeinen’⁹ zijn vrouwen vaker blootgesteld aan bestaansonzekerheid, of leven ze in bestaansonzekerheid door een combinatie van gender-, etnisch-raciale en klassenongelijkheid.

5.1.1 *Op het vlak van inkomsten*

Een vrouw in materiële en financiële ontbering beleeft bestaansonzekerheid op dezelfde manier als een man. Er zijn echter veel risico’s en situaties die specifiek zijn voor vrouwen en die leiden tot bestaansonzekerheid of armoede.

Wat hun sociaaleconomische positie ook is, de meesten beschikten over onvoldoende inkomsten om hun basisuitgaven te dekken: huur, energie en andere facturen (verzekering, telefoon), en schoolkosten. De vrouwen bevonden zich in uiteenlopende posities: studentes, werkend, werkloos, leeflooongerechtigd, ‘aan de haard’, arbeidsongeschikt, met pensioen, met brugpensioen, in opleiding. Sommigen combineerden meerdere van deze situaties. Maar in alle gevallen waren de inkomsten uit werk of uit de sociale zekerheid¹⁰ onvoldoende om van te leven.

De inkomsten van de geïnterviewde vrouwen lagen tussen € 600 en € 1.200 per maand¹¹, daarbij kon hun gezinssamenstelling¹² erg verschillen. Hun materiële en financiële situatie vormde een van de grootste moeilijkheden¹³. Wat hun uitgaven betreft, betaalden ze in de eerste plaats de huur, vervolgens moesten ze handig de volgorde van de betalingsachterstand van de facturen beheren (zoals telefoon, elektriciteit, gas, internet en televisie, water), de boetes voor vertragingen en de bankkosten berekenen, zich uit de slag trekken om uitgavenposten te betalen die altijd hoger uitvielen dan voorzien¹⁴ en voor de terugbetaaling van schulden zorgen. De huur neemt meestal de grootste hap uit het maandbudget – soms tot 80% van het beschikbare inkomen. Ook schoolkosten (zoals benodigdheden en materiaal, regelmatige of uitzonderlijke activiteiten, opvang, maaltijden), kosten voor voeding of

kinderopvang wegen zwaar door op het budget. Sommige vrouwen doen een beroep op voedselhulp en/of vinden oplossingen in hun informele netwerk van vrienden, gemeenschap, buren, familie en de liefdadigheidssector.

Ook dat men alleenstaande ouder is¹⁵, vormt een potentieel belangrijke factor voor bestaansonzekerheid. Dit is zowel statistisch als empirisch vastgesteld. Bovendien gaat het meestal om een vrouwelijke of vervrouwelijkte situatie: 87% van de gezinshoofden van een eenoudergezin zijn vrouwen. Deze configuratie heeft een zeer aanzienlijke materiële, maar ook psychologische kostprijs wanneer ze gepaard gaat met bestaansonzekerheid of armoede. Tot slot komt 93% van de aanvragen bij de Dienst voor alimentatievorderingen (DAVO) van vrouwen die gezinshoofd zijn¹⁶.

Uit de statistieken¹⁷ blijkt dat het inkomen van vrouwen heel vaak lager ligt dan dat van mannen.

Een indicator die inzicht biedt in de lagere inkomens van vrouwen is bijvoorbeeld het grotere aandeel Brusselse vrouwen bij de begunstigden van een verhoogde tegemoetkoming (25,7% tegenover 22,6% mannen¹⁸). In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is 54% van de leefloon-trekkenden (of van het equivalent-leefloon) een vrouw en een groot deel van hen is gezinshoofd (41,8% gezinshoofden, 30,1% samenwonenden en 28,2% alleenstaanden).

Meerdere statistische indicatoren verhullen de individuele armoede, of het risico op ‘geïndividualiseerde’ armoede bij vrouwen. Een klassieke indicator als het armoedepercentage is gebaseerd op de inkomsten van de huishoudens en is globaal gezien al jaren stabiel op 30% in Brussel, zowel voor mannen als voor vrouwen. De berekening is gebaseerd op het huishouden en op de veronderstelling dat het inkomen binnen de huishoudens eerlijk verdeeld of herverdeeld is. Maar als we het eigen inkomen van elk individu bekijken, bedraagt het percentage risico op ‘geïndividualiseerde’ armoede of het ‘percentage financiële afhankelijkheid’ 36% voor vrouwen en 11% voor mannen op Belgische schaal (Meulders e.a., 2011). Wanneer een wijziging van de situatie binnen het huishouden haar verplicht om alleen met het eigen inkomen rond te komen, leidt dat tot een risico op effectieve bestaansonzekerheid voor de vrouw. Dit geldt des te meer voor oudere vrouwen die niet, of weinig hebben gewerkt en een zeer laag inkomen hebben.

In meerdere gesprekken werd gevraagd naar de verdeling van inkomsten binnen het huishouden en we kregen erg uiteenlopende

antwoorden. In de meeste huishoudens is herverdeling zeker geen realiteit¹⁹. Deze ongelijke verdeling blijkt des te problematischer voor vrouwen die helemaal geen inkomen hebben en voor sommigen die volledig afhankelijk zijn van de inkomsten van de partner; een deel van hen valt onder de categorie ‘onbekend bij de sociale zekerheid’, een positie die meer voorkomt bij vrouwen. Geen eigen inkomen hebben, kan dominantie binnen het koppel in de hand werken of versterken; het kan ook voor een grotere bestaanzekerheid zorgen bij verlies van inkomen van de partner of bij scheiding.

De inkomsten van vrouwen zijn globaal gezien lager dan die van mannen doordat het precariaat²⁰ (Castel, 2009) ook en vaak een ‘vrouwenzaak’ is. Deze inkomsten hebben ook te maken met hun positie binnen het huishouden en op de arbeidsmarkt; de gevolgen van de lage lonen tijdens hun beroepsleven, blijven voortduren wanneer ze met pensioen gaan. In voorkomend geval speelt ook hun migratieachtergrond en/of hun nationaliteit een rol, waardoor ze geen aanspraak konden maken op, of geen toegang kregen tot bepaalde rechten of inkomsten.

5.1.2 Op het vlak van scholing en opleiding

In de trajecten van de vrouwen die we tijdens onze gesprekken hebben ontmoet, waren maatschappelijke aanpassing en socioculturele contexten bepalend voor de mogelijkheden, of de keuzes van scholing en opleiding. Weinigen gingen verder dan lager of hoger secundair onderwijs, anderen slaagden er niet in hun buitenlandse diploma's te laten erkennen. Dit staat in contrast met de statistische werkelijkheid die aantoont dat vrouwen in Brussel vaker beschikken over een diploma hoger onderwijs (46% tegenover 40% mannen), terwijl oudere vrouwen dan weer aanzienlijk minder naar school zijn geweest en geen enkel diploma hebben.

Bij de vrouwen zonder diploma, of met een laag diploma en bij de vrouwen die niet in de statistieken voorkomen, vinden we talloze vrouwen die alfabetiseringscursussen volgen. Recente gegevens (Comité de pilotage de la Communauté française, 2015) tonen aan dat de meeste cursisten in Brussel vrouwen zijn. Hun profiel zegt iets over hun effectieve situatie van bestaanzekerheid en armoede, aangezien de meeste vrouwen een OCMW-uitkering krijgen, werkloos zijn, geen inkomen hebben, maar ook deeltijds of voltijds tewerkgesteld kunnen zijn.

Van de vrouwen die we hebben ontmoet, zijn het vaak Belgen met een laag diploma, maar ook nieuwkomers of migranten van de eerste generatie die in hun geboorteland niet naar school konden gaan, die taalcursussen (Frans en/of Nederlands)²¹ of alfabetiseringscursussen volgen. Zij die het schoolcircuit hadden verlaten, of voor het einde van de cyclus hadden onderbroken, volgden vaak opleidingen voor bijkomende kwalificaties²² wanneer ze er de kans toe kregen, of ze zouden dit hebben gedaan.

Toch werpen de diploma's of opleidingen niet altijd hun vruchten af op de arbeidsmarkt. Door een bepaald socio-economisch statuut waarbij de nadruk ligt op sociaalprofessionele integratie (OCMW, werkloosheid), met het idee om de eindjes aan elkaar te kunnen knopen (uitzendarbeid, deeltijds werken), of omwille van nog andere redenen (kwalificatie, roeping, omscholing), hebben sommigen een, twee of zelfs drie opleidingen gevuld en met succes afgerond²³. Maar dit leidt niet noodzakelijk tot werk. Zij die erin slagen 'een job te bemachtigen', vinden dat die job geen voldoening geeft, of toch niet voor lang. Tot slot zijn vele opleidingen niet toegankelijk voor vrouwen in bestaanzekerheid: de toegang hangt af van een minimale scholing en van inschrijvingsvoorraarden; er is de kostprijs van het materiaal en van het vervoer, of de uren zijn niet verenigbaar met hun situatie. Dit verlangen naar opleiding is vaak verbonden met de hoop (opnieuw) werk te vinden, of met een verplichting opgelegd in het kader van het activeringsbeleid. Sommigen konden niet de opleiding van hun keuze volgen; anderen konden wel kiezen, maar waren teleurgesteld of ontgoocheld – over de inhoud van de opleiding, omdat er geen werk in het vooruitzicht was, over de moeilijkheidsgraad en de arbeidsvoorraarden – nadat ze waren geslaagd.

5.1.3 *Op het vlak van werk²⁴ en activiteiten*

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het werkloosheidspercentage van vrouwen, naar gelang van de gebruikte definitie, nagenoeg gelijk aan, of zelfs lager dan dat van mannen. Toch verhult deze indicator de levenssituaties en aanzienlijke genderongelijkheden wat deelname aan de arbeidsmarkt betreft (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2015a). Vrouwen zijn namelijk vaker inactief (studente, arbeidsonbekwaam, invalide, en vooral aan de haard) met een activiteitsgraad van 58% tegenover 72% van de mannen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Een ander element dat vooronzekerheid zorgt, is het nettoverschil in werktijd. Zo is 32% van de Brusselse werkneemsters halftijds aan de slag, tegenover slechts 12% van de mannen. Bovendien heeft 28% van de vrouwen tegenover 20% van de mannen een positie die onbekend is bij de sociale zekerheid, waardoor ze dus geen enkel inkomen ontvangen dat verband houdt met hun positie. We kunnen ervan uitgaan dat een deel van deze vrouwen financieel afhankelijk is van hun partner.

Merken we op dat vele van onze respondenten zich, *in fine*, bevinden tussen werkloosheid en tewerkstelling: ze zijn werkloos, maar werken af en toe enkele uren in kleine jobs (ziekenoppas, toezichter en helper op school). Anderen hadden een job, maar hadden het moeilijk om hun (aanvullende) werkloosheidsuitkering te krijgen of te behouden.

Deze grotere statistische en statutaire ‘inactiviteit’ bij vrouwen valt te verklaren doordat zij het grootste deel van het huishouden op zich nemen. Of ze nu samenleven of alleenstaande ouder zijn, de gesprekken hebben aangetoond dat de ‘hyperaanwezigheid’ van genderongelijkheid in de verdeling van huishoudelijke taken (zorg voor de kinderen, voor het huishouden) en het moederschap de belangrijkste remmen zijn.

Ook benadrukte de vrouwen de mate waarin hun positie van deeltijds werkneemster, of van werkloze een probleem vormde vanwege de eisen waaraan ze moeten voldoen om deze rechten te verkrijgen of te behouden. De aansporingen tot sociaalprofessionele integratie, tot opleiding, tot werk zoeken: het zijn allemaal voorwaarden die nog bovenop de dagelijkse problemen komen en die de aanleiding kunnen zijn voor tijdelijke of definitieve sancties en dus voor effectieve bestaanzekerheid en verarming.

In deze kwetsbare situaties slagen sommigen er, ondanks talloze opleidingen en actief zoeken, niet in om een job te vinden, hoewel ze graag zouden werken. Onder hen zijn veel Belgen met een migratieachtergrond of geregulariseerde vrouwen met een buitenlandse nationaliteit, in afwachting van een regularisatie, of in een niet-geregelde situatie. Voor sommigen heeft deze quasi-onmogelijkheid om een job te vinden te maken met hun huidskleur, met het feit dat ze van buitenlandse afkomst zijn, dat ze het Nederlands of het Frans niet perfect beheersen (mondeling of schriftelijk), dat ze een tijdelijke verblijfsvergunning hebben.

Vrouwen in bestaanzekerheid vinden we vooral terug in sommige sectoren waar de lonen laag liggen en ze werken vaker deeltijds, bijvoor-

beeld in de *zorgsector* (voor hulp aan personen, verzorging, onderwijs) (Duffy, 2011). De schoonmaaksector is een treffend voorbeeld van kwetsbaarheid (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2015a). De opkomst van deze sector biedt vrouwen gemakkelijker toegang tot de arbeidsmarkt, terwijl anderen in ‘hyperprecaire’ en instabiele posities blijven zitten. De sociale mobiliteit van sommigen benadrukt tegelijk de ongelijkheden in gender en in klasse, in vergelijking met anderen. Hierbij voegt zich nog het fenomeen van de etnisering van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en de kwestie van de toegang tot stabiele en betere jobs (Nakano-Glenn, 2012).

5.1.4 *Op het vlak van huisvesting*

Als we de hoofdstukken hadden gerangschikt op basis van de frequentie waarmee de antwoorden op de vragen naar hun ‘twee grootste problemen’ voorkwamen, dan had huisvesting het eerste of tweede hoofdstuk van het rapport kunnen zijn. Huisvesting is een hoofdbekommernis omdat ze een minimale veiligheid vertegenwoordigt en een alomtegenwoordig probleem in een kwetsbaar dagelijks bestaan vormt; een te groot deel van het budget gaat ernaar toe, de huurvoorwaarden zijn moeilijk, de staat van de woning is slecht, soms is er de verplichting om een nieuwe woning te zoeken en er is de onmogelijkheid om de energiekosten te betalen. De huur vormt voor alle huursters op de huurmarkt (zie hierboven) de grootste uitgavenpost en vaak is bijkomende liefdadigheidshulp vereist voor voeding en kleding.

De sociale huisvesting is lichtjes ‘vervrouwelijkt’ met 56% vrouwelijke bewonsters, meestal tussen 41 en 60 jaar²⁵, terwijl meer dan 44.000 gezinnen in Brussel op wachtlijsten staan²⁶. Dit is gedeeltelijk te verklaren door de prioritaire toekenningscriteria of noedsituaties die toegang tot een sociale woning mogelijk maken, zoals voor eenoudergezinnen. Maar voor de Brusselse bevolking vertegenwoordigt sociaal wonen slechts een klein percentage: amper 9,7% van alle Brusselse eenoudergezinnen woont in een sociale woning.

Ondanks ongezonde omstandigheden, overbevolking, onaangepaste indeling, kapotte toestellen, lijkt verhuizen onmogelijk omdat dit kosten meebrengt en omdat men dan een nieuwe woning moet zoeken die zo goedkoop mogelijk is. Velen durven niets zeggen over al die problemen omdat er geen huurcontract is.

5.1.5 *Op het vlak van gezondheid*

Behalve voor de ouderen onder hen, is gezondheid niet de eerste bekommernis van de vrouwen in bestaansonzekerheid die we hebben ontmoet. Wegens hun uiterst beperkte financiële middelen zijn vrouwen ouder dan 80 jaar bijzonder preair en kwetsbaar en blootgesteld aan fysieke of psychische afhankelijkheid, terwijl het aanbod van betaalbare hulp en verzorging beperkt is.

De verantwoordelijkheid voor preventief gedrag in seksuele en reproductive gezondheid, de financiële kosten en de zorgen blijven vaak een ‘vrouwenzaak’. In een precaire context brengt preventief gedrag en zich laten verzorgen kosten mee (financieel, tijd) en heeft het verwaarlozen ervan gevolgen (uitstel van nodige zorgen, ziekte, overhaaste abortus, ongewenste zwangerschap). Sommigen werden binnen hun familiale of huwelijkscontext sterk gecontroleerd qua voortplanting en moederschap, anticonceptie en verplaatsingen naar medische hulp- of verzorgingsvoorzieningen.

Tot slot toont het Gezondheidsonderzoek 2013 aan dat de gradiënt opgaat voor veel ‘pathologieën’ of ziekten. De minstbedeelde vrouwen zijn vaker van mening dat ze minder gezond zijn; ze zijn vaker ziek dan vrouwen in hogere klassen. Tot slot hebben ze een lagere levensverwachting.

5.2 Benadering aan de hand van de levensloop

Na dit kort overzicht van een aantal dimensies kunnen we, op basis van al het materiaal, de levenslopen van de geïnterviewde vrouwen naast elkaar leggen. We schetsen hier zowel de eigenheid van hun levensloop als hun reflecties over hun eigen trajecten, om zo een beter inzicht te krijgen in wat er kenmerkend is voor een ‘vrouw in bestaansonzekerheid’ en wat ertoe bijdraagt dat vrouwen in bestaansonzekerheid leven.

5.2.1 *Elementen die de vrouwen als negatief hebben geïdentificeerd in hun levensloop*

We hebben aan de meeste van deze vrouwen gevraagd te identificeren of ‘iets’, ‘iemand’ of een ‘sleutelmoment’ een positieve of negatieve invloed op hun levensloop had.

De volgende zaken werden genoemd en vaak als negatief beschouwd: het gebrek aan materiële en financiële middelen, een overlijden (de

periode die erop volgt en de gevolgen), onvoorziene omstandigheden (ongeval, ernstige ziekte), een verleden (mishandeling, oorlog in het land van herkomst), familiale gebeurtenissen (geboorte, huwelijk, scheiding), een aankomst in België ‘zonder papieren’, een migratieparcours (traject, transit in kampen in het buitenland of in België), een reeds onzeker bestaan in combinatie met een andere gebeurtenis, het feit dat men alleenstaande is (wat, wanneer dit blijft duren, een gevoel van isolement oproept).

Uit de antwoorden van de vrouwen blijkt duidelijk dat familiale gebeurtenissen en ongevallen de grootste impact op hun situatie hebben. De effecten worden nog versterkt naarmate ze *al* in een ongunstige positie zaten binnen de verschillende sociale netwerken, of als hun situatie *al* onzeker was.

5.2.2 *Vrouw-zijn en bestaansonzekerheid: een werkelijkheid die ‘harder is voor vrouwen’*

We hebben ook gepeild naar de ervaring van ‘vrouw-zijn in bestaansonzekerheid’, door te vragen of leven in bestaansonzekerheid of armoede ‘moeilijker is voor een man’, ‘voor een vrouw’, dan wel of er ‘geen verschil’ is. Aan de hand van hun antwoorden konden we identificeren welke risico’s op bestaansonzekerheid, volgens hen, specifiek zijn voor vrouwen.

De grote meerderheid was van mening dat leven in bestaansonzekerheid ‘moeilijker is voor een vrouw’, wegens de morele ‘vrouwelijke’²⁷ kwaliteiten (‘moed’, ‘gevoeligheid’, ‘verantwoordelijkheidsgevoel’, ‘opoffering’, ‘empathie’, ‘onthechting’, ‘vrouwen kunnen beter incasseren’) of wegens de zwaktes van de mannen (die ‘zich niet alleen uit de slag kunnen trekken’). Wat voor hen het leven in bestaansonzekerheid moeilijker maakt, is in de eerste plaats het morele gewicht van de verantwoordelijkheden die op deze vrouwen rusten, met tegelijk een sterk bewustzijn van de verinnerlijking van de ‘rol van moeder’ en de ‘rol van vrouw’ door hun opleiding en door de vermaatschappelijking van het gezin. Deze rollen vinden ze bovendien uiterst beschuldigend²⁸.

Of ze nu alleen zijn of als koppel leven, een moeilijkheid die vaak wordt aangehaald, is het geheel van praktische, tijdgebonden en materiële aspecten van deze verantwoordelijkheid: ze moeten praktische zaken uitvoeren (boodschappen, aankopen, rekeningen betalen), zich met de kinderen bezighouden, aan van alles denken. Het materiële beheer van

het huishouden en de praktische vaardigheden die hiervoor nodig zijn, maken een ‘onzeker alledaags bestaan’ zeker niet gemakkelijker (tijd, moeilijkheid, dubbele werkdag).

Sommigen hebben erop gewezen dat het voor een moeder (en zeker een alleenstaande moeder) altijd moeilijker is. Ze noemden ook gebeurtenissen uit het leven en binnen het gezin die hun bestaansonzekere situatie hebben veroorzaakt, of verergerd; zoals verlies van werk van de partner, ongeval, ziekte, huwelijk, scheiding, geboorte, overlijden. Moeder zijn is nog moeilijker voor wie de taal niet spreekt, onvoldoende inkomen heeft, zonder diploma zit, werk wil zoeken, of een opleiding wil volgen. Deze combinatie van factoren verklaart voor hen waarom de situatie op een bepaald moment moeilijker wordt voor een vrouw. Het moederschap vinden ze ambivalent; moederschap verhoogt immers het risico op bestaansonzekerdheid, maar ze noemen het veruit het vaakst als positief gebeuren in hun levensloop.

Het is ook ‘moeilijker voor een vrouw’ omdat ze van zichzelf vinden dat ze meer zijn blootgesteld aan beoordeling en discriminatie (wegens de huidskleur, de onzekere positie, de hoofddoek, hun plaats als huisvrouw/moeder) en omdat de man in de maatschappij meer naar waarde wordt geschat.

Ten slotte spelen ook de machtsverhoudingen binnen het koppel een belangrijke rol: vrouwen bevinden zich in een situatie van potentiële onderwerping omdat de partner uiteindelijk ‘fysiek sterker is’. Ook de sociale controle en de controle door partner en familie (in aangelegenheden als voortplanting, financiën, kleding, activiteiten, medische opvolging, seksualiteit) en in sommige gevallen fysiek en/of moreel en/of seksueel geweld (op hen en/of op hun kinderen) verergeren nog een al onzeker dagelijks bestaan.

Toch vinden vele vrouwen dat, of men man of vrouw is, niets te maken heeft met het al dan niet terechtkomen in bestaansonzekerdheid en dat alleen de factoren opleiding of ‘zich uit de slag trekken’ een rol daarbij speelden. Enkelen benadrukken dan weer de problemen die mannen hebben, door de veranderde positie van mannen ten opzichte van vrouwen, of doordat het aanbod van sociale diensten, zoals de vluchthuizen, soms gunstiger is voor vrouwen, of voor vrouwen met kinderen.

5.2.3 *Vrouwen in de frontlinie voor wijzigingen in hun levensloop*

Tijdens de gesprekken vonden de vrouwen dat ze, door hun vrouw-zijn, meer waren blootgesteld aan veranderingen die voortvloeien uit gebeurtenissen in het leven. Dankzij hun antwoorden kunnen we het belang van de variatie in gezinssamenstellingen, van beroepstrajecten en van andere gebeurtenissen, die mettertijd en zeker in crisistijd uitgroeien tot sociale risico's, ernstiger nemen.

Het moederschap is in hun ogen dan wel een van de meest positieve dingen en hun kind(eren) is (zijn) 'het belangrijkste in hun leven', maar het vormt tegelijkertijd een factor die kan leiden tot bestaanzekerheid.

Andere gebeurtenissen, zoals een vrijwillige of gedwongen scheiding, een ziekte, een ongeval, een overlijden (partner, ouder, kind), hebben vaak zowel materiële (kostprijs verhuizing, nieuw huurbedrag, nieuwe uitgaven, verlies van werk, verlies van mobiliteit) als psychologische gevolgen (moeilijk aanvaarden, geïsoleerd leven) en zorgen voor een nieuwe situatie waardoor vaak vooral vrouwen kwetsbaar worden.

Tot slot kunnen wijzigingen in sociaal-administratieve posities, net als voor mannen, rechtstreeks tot bestaanzekerheid leiden; maar ze raken vrouwen vaak harder omdat ze zich al in een ongunstige, of onzekere situatie bevinden. Het betreft het verlies van werk, vermindering van werktijd, einde van het contract voor uitzendarbeid of van bepaalde duur of artikel 60, einde van een studieperiode, tijdelijke of definitieve sanctie of het bereiken van de pensioenleeftijd.

5.3 Benaderingen via het parcours van vrouwen om sociale bijstand aan te vragen

In welke mate hebben meer macrosociale trends zoals de evolutie van het sociaal beleid een invloed, met name op de situatie van de vrouwen in Brussel? Wat zijn in het bijzonder de effecten op de vrouwen van nieuwe maatregelen binnen de sociale bijstand?

Door de antwoorden van de vrouwen en van sociaal werkers te analyseren, evenals het parcours voor aanvragen voor sociale bijstand en de soorten bijstand waarover ze beschikken²⁹, konden we de impact van een aantal bekende ontwikkelingen bevestigen, zoals de invoering van het systeem van de actieve welvaartsstaat³⁰ (Franssen, 2008), organisa-

torische wijzigingen van meerdere openbare instellingen (Degraef, 2014), een toename van de voorwaardelijkenheden (Warin, 2007) en de responsabiliseringen van het individu (Cantelli & Genard, 2007) in het kader van een ontwikkeling van vormen van activering op het gebied van sociale bijstand.

De manieren waarop vrouwen meerdere vormen van hulp hebben aangevraagd (huisvesting, financieel, voeding, toegang tot energietarief, schuldbemiddeling, psychologische begeleiding, budgetbegeleiding, vluchthuis) en hoe deze aanvragen al dan niet zijn ontvangen, geeft aan dat al deze trends een zeer tastbare invloed hebben op vrouwen en een reële factor van (mogelijke) bestaanzekerheid vormen.

5.3.1 Steeds gespecialiseerde en complexer

Verschillende grote openbare instellingen en talloze andere voorzieningen hebben hun organisatiestructuren gewijzigd en zijn nu opgedeeld in meerdere gespecialiseerde diensten (Castel, 2009). Elke dienst behandelt een bepaald type bijstand of ‘probleem’, of is gericht op een subgroep van personen. Wie in bestaanzekerheid of armoede leeft, moet vaak meerdere diensten en instellingen bezoeken om zijn rechten te verkrijgen of te behouden; daarenboven stellen deze organisaties dikwijls andere voorwaarden en eisen. Deze herstructureringen wijzigen het parcours van de aanvragen van de rechthebbenden, wat ook veel tijd kost.

Globaal lijkt de sociale bijstand complexer te zijn geworden, zowel wat de structuur als de procedures betreft: opdeling van de acties en het ‘doelpubliek’ in categorieën, ‘bandwerk’, verwacht parcours van de gebruiker. Bovendien kunnen deze extreem druk bezochte, om niet te zeggen verzadigde, plaatsen een aanvraag vaak niet snel behandelen, zelfs niet wanneer die dringend is. Dit is van doorslaggevende aard in een ‘noodgeval’ (uithuiszetting, sanctie) aangezien de wachttijd zelf een risicofactor voor bestaanzekerheid is, want hij verergert de situatie nog.

5.3.2 Steeds meer voorwaarden

Criteria voor de toekenning van rechten hebben altijd bestaan, maar in de diverse diensten van de sociale zekerheid en de sociale bijstand gaan ze gepaard met minder personeel en administratieve begeleiding. Dit betekent voor de gebruikers een vertraging in de toegang tot hun even-

tuele rechten en in de vermeerdering van de stappen die ze moeten zetten voor de toekenning, het behoud, de controle van de voorwaarden waaraan zij moeten voldoen om van het recht te genieten. Concreet gaat het om verplaatsingen, acties, nodige documenten en verwachte gedragingen van de persoon en na te leven contracten.

Bij deze vaak complexe criteria komen nog de ‘voorkennis’ of basisvoorraarden om zich naar het ‘loket’ te begeven. Men moet de informatie eerst kennen en ze vervolgens begrijpen om de nodige stappen te kunnen zetten en de verplichtingen en procedures na te leven om de verhoopte toegang te krijgen tot het recht. Men moet voldoen aan de ‘praktische vereisten’, de materiële mogelijkheid hebben om zich persoonlijk aan te bieden binnen de beperkte openingsuren, drukke periodes vermijden, nauwkeurige communicatiewijzen opvolgen (telefoon, fysieke aanwezigheid, terug te sturen document, internet), moeilijkheden aanvaarden (vernederiging om talloze keren hetzelfde te moeten vertellen, om te moeten vragen) en voorgeschreven gedrag vertonen. De vrouwen waren nu eens uitgeput, vernederd en boos, dan weer maakten ze zich vrolijk over de complexiteit van de diverse systemen. Sommigen vermeldden het pijnlijke aspect van de ‘eeuwige doorverwijzingen’, de tijd die ze besteden aan het begrijpen, het zich verplaatsen, het zich moeten verantwoorden, maar ook aan het antwoorden op de administratieve en gedragsmatige bevelen (bewijs leveren van opzoeking, aanvaarden een opleiding te volgen, in de opleiding slagen).

Dit verwachte parcours kan een uitermate grote factor voor bestaansonzekerheid zijn, als het gepaard gaat met te lange termijnen, met een te grote daling van inkomsten, met sancties of weigeringen.

5.3.3 Responsabilisering, tijdelijke aanstelling en activering

De relatie van de gebruiker met de openbare dienst en de maatschappelijk assistent is veranderd. Onder het mom van activering of *empowerment* van de gebruiker verwacht en controleert de maatschappelijk assistent veel van zijn acties en gedragingen.

Het stramien van de sociale bijstand en de toekenning van de sociale rechten worden steeds vaker in een contract gegoten, stilzwijgend of expliciet, waarin verplichtingen staan tegenover de rechten van de financiële uitkeringen of de gevraagde diensten. Ongeacht hun situatie worden vrouwen steeds vaker geconfronteerd met deze veelvuldige

voorwaarden en verplichtingen bij de nieuwe relaties die ze met de openbare instellingen moeten aangaan. In deze asymmetrische relatie vragen ze om te ‘overleven’ en hebben ze geen andere keuze dan te gehoorzamen, ook al stemt hun levenssituatie niet overeen met de contractuele verplichtingen.

De maatschappelijk werkers hebben deze grote trends bevestigd en hebben meer specifiek benadrukt dat de wetgeving uiterst complex wordt. Ze hebben vaak een zeer slecht gevoel bij hun nieuwe opdrachten of beperkingen (niet kunnen helpen omwille van de voorwaarden, bewijzen van bezoek vragen, opvolgen, evalueren, moeten sanctioneren, niet méér kunnen doen) en de paradoxale verplichtingen om de mensen te begeleiden, maar tegelijkertijd ook te controleren.

6. Toelichting van de factoren voor bestaansonzekerheid bij vrouwen in de Brusselse context en effecten van het beleid?

Aan de hand van de diverse benaderingen van het Thematisch rapport kunnen we de huidige bestaansonzekerheid en de armoede bij Brusselse vrouwen en een aantal recente evoluties van het sociale beleid toelichten.

Naast wat gemeenschappelijk is voor mannen en vrouwen, zijn vrouwen soms meer blootgesteld aan het risico op bestaansonzekerheid, of aan effectieve bestaansonzekerheid in meerdere dimensies van het leven. Het risico op bestaansonzekerheid en armoede bij vrouwen wordt uiteindelijk beïnvloed door het samenkommen van sociale genderrelaties met andere types van klassieke sociale relaties (gebaseerd op klasse of ‘etnisch’ toebehoren) en met meer structurele factoren die zich alle bevinden in een bepaalde, sociaalhistorisch bewegende, context (individualisering, mondialisering, etnisering, vervrouwelijking).

De vrouwen in Brussel bewegen zich in een ruimte die bestaat uit de overgang van de ene onzekere positie naar de andere: tussen precaire jobs, werkloosheid en bijstand. Sommigen zien slechts moeizaam een uitweg, of zelfs geen uitweg, uit deze ‘ruimte van bestaansonzekerheden’, terwijl anderen al hun hoop vestigen op opleiding, zelfs in een tijd waarin een opleiding niet meer automatisch leidt tot werk. Deze associatie tussen opleiding en werk lijkt niet bestand te zijn tegen de toets van de arbeidsmarkt, aangezien zelfs onzekere jobs moeilijk te vinden zijn, of vorming niet volstaat als kwalificatie.

Binnen deze ruimte zijn de overgangen van de ene sociaal-administratieve positie naar de andere op zichzelf een risico voor bestaansonzekerheid, aangezien de toegang tot en het behoud van een recht of een dienst steeds problematischer wordt (gezien de vereiste criteria, documenten, tijd en verplaatsingen), of zelfs beperkend. Het is steeds moeilijker om te voldoen aan de voorwaarden die verbonden zijn met elke verandering en om zich aan de daarmee gepaard gaande verplichtingen te houden. De wachttijden en toekenningstermijnen, de sancties en eventuele uitsluitingen die volgen op die positiewijzigingen, vormen ook factoren van bestaansonzekerheid.

Kwetsbare vrouwen worden vaker blootgesteld aan het risico op bestaansonzekerheid, bevinden zich middenin de omwentelingen die worden veroorzaakt door gebeurtenissen in hun leven en hebben de meeste problemen om toegang te krijgen tot sociale rechten. Ze vechten het vaakst om niet nog dieper in bestaansonzekerheid weg te zinken. Bovendien is een van de alarmerende trends dat de impact van relatief ‘eenvoudige’ of universele gebeurtenissen in het leven (ongevallen, ziekte) en in het gezin (overlijden, scheiding) een risico voor bestaansonzekerheid betekent, wanneer de toegang tot de sociale zekerheid beperkt is.

Hoewel de meesten niet of niet meer geïnteresseerd zijn in ‘het beleid’³¹ hebben sommigen op onze vraag toch een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd. Uit wat ze zeggen, duiken eisen op die de regionale politieke drijfveren overstijgen en die te maken hebben met fundamentele rechten: het betreft een waardig inkomen (vervangingsinkomen, uitkeerringen en inkomen uit werk), dringende behoeften inzake huisvesting (sociale huisvesting, kosten van huisvesting, renovaties, *cohousing*), toegang tot meer jobs, plaatsen waar men luistert en ondersteunt en infrastructuren (jonge kinderen, jeugd). De individualisering van de sociale rechten (om te kunnen samenwonen) komt erin voor, evenals de wens dat specifieke aandacht gaat naar kwetsbare vrouwen (alleenstaande ouders, bejaarden, werklozen, alleenstaanden) terwijl de nadruk wordt gelegd op het waarborgen van de toegang tot rechten en de capaciteit van de sociale diensten om polyvalent te zijn en hen rechtstreeks te helpen, zonder hen voor elk type probleem door te verwijzen en zonder hen te discrimineren.

Tot slot, voor wat het algemene proces aangaat: de publicatie van het Thematisch rapport vormt een opmerkelijke stap, omdat het gecentreerd is rond een problematiek op een bepaald moment en dat in het

kader van een reglementering (de ordonnantie 2006 van het Armoederapport) en omdat het een terugkerende tweejaarlijkse publicatie is. Elk katern van deze publicaties vormt een instrument om de evolutie van de ongelijkheden en de fenomenen van bestaanzekerheid en armoede op te volgen en te bewaken. Het is de bedoeling dat deze katernen samen aanleiding zijn voor reflectie, politieke besluitvorming en eventueel voor de invoering van concrete acties. Het armoederapport dat aan het Brussels Parlement van het Verenigd College wordt overgemaakt, bevat ook de hoop dat het kan bijdragen tot een Brussels beleid van armoedebestrijding, met name door de formulering en de opvolging van beleidsaanbevelingen, maar ook door een aanpassing van de van kracht zijnde maatregelen.

Noten

1. Het verslag en de samenvatting ervan staan op de site, in het Frans (<http://www.observatbru.be/documents/publications/2014-rt-pauvrete-femmes-armoede-vrouwen.xml?lang=fr>) en in het Nederlands (<http://www.observatbru.be/documents/publications/2014-rt-pauvrete-femmes-armoede-vrouwen.xml?lang=nl>).
2. Ordonnantie van 20 juli 2006 betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
3. “Armoede is 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 armen meestal niet op eigen kracht overbruggen” (Vranken & Geldof, 1992).
4. De definitie van Wresinski zoals ze vermeld staat in zijn beroemde rapport *Grote armoede en sociaal-economische bestaanzekerheid*, voorgesteld aan de Economische en Sociale Raad van Frankrijk op 10 en 11 februari 1987.
5. Bijlage 1 bij het ‘Rapport’ beschrijft kort de algemene methodologie die werd toegepast voor de uitvoering van het terreinonderzoek en de vaststellingen die hieruit voortvloeien.
6. “De *pauvreté disqualifiante* wijst op een sociale configuratie waarin de groep ‘armen’ steeds groter wordt en grotendeels uit de productieve sfeer wordt verstoten. Hun problemen dreigen dan ook groter te worden, evenals hun afhankelijkheid van de sociale diensten. Deze elementaire vorm van armoede is duidelijk verschillend van de marginale armoede en de geïntegreerde armoede. Ze verwijst niet naar een gestabiliseerde status van ellende, maar naar een proces dat kan reiken tot aan de rand van de bevolking die tot dan toe perfect op de arbeidsmarkt geïntegreerd was. Dit proces heeft betrekking op mensen die worden geconfronteerd met situaties van min of meer grote bestaanzekerheid, zowel wat het

inkomen, de woon- en gezondheidsomstandigheden als de deelname aan het sociale leven betreft” (Paugam, 2008).

7. We hebben deze diensten gekozen op basis van diverse criteria: zoals inhoud van de missies, gemiddelde structuur (vrij groot om een overzicht te geven), geografische spreiding, aandacht voor verschillende ‘doelgroepen’ (jongeren, ouderen, migranten), mogelijkheid om vrouwen snel/gemakkelijk samen te brengen voor focusgroepen of hierbij te helpen, taal en subsidiërend vermogen.
8. Professionals van de medisch-sociale eerstelijnszorg (sociaal assistenten, psychologen, verpleegkundigen, straathoekwerkers, artsen, coördinatoren, gezinshulp) van diverse instellingen, diensten en verenigingen via negen gesprekken (individueel of in groepen) en twee voormiddagen van gezamenlijke reflectie over de problematiek.
9. De versterking van het verband tussen de verschillende delen van het armoederapport en de bevordering van een coherente visie die de actoren nog kunnen aanvullen, zijn traditioneel opgenomen in de barometer. Daarom hebben wij als kader de levensdimensies genomen zoals ze in de barometer vermeld staan. We hebben deze categorieën, waar nodig, aangepast. Zo hebben we bijvoorbeeld het hoofdstuk ‘Werk’ in deze uitgave ‘Activiteiten’ genoemd zodat we de inhoud ervan konden aanpassen aan de feitelijke realiteit van werk voor vrouwen: altijd zeer uitdrukkelijk aanwezig in de huishoudelijke sfeer, de dubbele werkdag en de balans tussen privé en werk, en bovendien nog diverse verplichtingen met betrekking tot uitkeringen van sociale bijstand of bepaalde rechten.
10. De meesten zaten onder de armoededrempel. Zie hiervoor de Sociale barometer 2014 (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2014: 18) en de Sociale barometer 2015 (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2015b: 22) voor de evolutie van de minimumbedragen van de vervangingsinkomsten en de sociale uitkeringen.
11. Niet iedereen kon of wou de facultatieve vragenlijst invullen waarmee we na het gesprek sociaalgeografische gegevens konden verzamelen.
12. Een aanzienlijk deel van hen was gezinshoofd van een eenoudergezin of alleenstaande.
13. We hebben de respondenten ook de volgende vraag gesteld: “Wat zijn uw grootste moeilijkheden?”.
14. Men moet ook de tijd en de energie hebben om zich te kunnen ‘verdedigen’, in het Nederlands of het Frans, bij overfacturering, fouten of misbruik.
15. Net als leven in een gezin met meer dan drie kinderen.
16. Gegevens 2012 voor België van de DAVO (Dienst voor alimentatievoedingen), Federale Overheidsdienst Financiën.
17. En we zijn ons er terdege van bewust dat niet alle vrouwen op het Brusselse grondgebied in deze statistische steekproeven voorkomen.

18. Cijfers gebaseerd op gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid in 2014; DG Statistiek – Statistics Belgium, Rijksregister in 2014; berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad.
19. Talloze vrouwen hadden geen bankrekening, moesten geld vragen en leefden met erg weinig. Sommigen hebben alleen de kinderbijslag om soms talloze rekeningen te betalen. Anderen konden het geld binnen het huishouden niet beheren of uitgeven.
20. Castel beschrijft de overgang van salariaat naar precariaat: een zekere degradatie van het ‘klassieke’ werk via met name “twee doorslaggevende transformaties op de arbeidsmarkt: de invoering van massawerkloosheid en het op de tocht zetten van de werkrelaties” (Castel, 2009: 160). Hij definieert vervolgens wat hij ‘precariaat’ noemt: “Net zoals men spreekt van ‘salariele conditie’ (gekenmerkt door de werknemerspositie van de salariële maatschappij), zou men moeten spreken van uitgebreide precaire conditie als eigen bestaansregister van het salariaat. Een permanente bestaanzekerheid die niet langer uitzonderlijk of tijdelijk zou zijn. Men zou ‘precariaat’ kunnen omschrijven als de conditie waaronder de bestaanzekerheid een eigen register van de organisatie van het werk wordt.” (Castel, 2009: 169).
21. Talloze vrouwen volgen eerst alfabetiseringscursussen en vervolgens taalcursussen.
22. Zoals informatica, secretariaat, naaister, kapster, kinderverzorgster, handel, verkoopster/rekkenvulster, polyvalent verkoopster, verpleeghulp, kantoor, pedicure, animatrice, opvoedster, bedrijfsbeheer, kleding.
23. Zo vonden we ook andere soorten opleidingen in hun parcours: oriënterende opleiding (informatiesessies over opleidingen om zich later te kunnen oriënteren); specifieke opleidingen bij een vereniging (*empowerment*); licentiaat (Engels), master (apotheekbeheer), maar ook opleidingen recht, psychotherapie, antropologie; bezig of niet afgerond.
24. Voor een grondiger analyse van de situatie van vrouwen op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad en het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (2015)).
25. Statistieken BGHM, 2013.
26. Zie de Sociale barometer 2015 om een meer volledig beeld te krijgen van de vraag naar sociale woningen in Brussel.
27. Dit standpunt werd ernstig genomen en wetenschappelijk onderzocht, te beginnen bij de theorieën over *care* van Carol Gilligan in *In a different voice* uit 1982.
28. Zo vertelt een van hen dat ze van een sociaal werker te horen kreeg dat ze te veel kinderen had ‘gemaakt’, anderen spreken van familiale druk.
29. Merken we op dat de meeste vrouwen die we hebben ontmoet zowel informele hulp (naasten, vrienden, buren) als formele hulp kregen (financiële dienst of prestatie), maar dat er gevallen zijn waar alleen informele

of formele hulp wordt ingeroepen, waardoor het belang van de toegang tot openbare socialezekerheidsdiensten nog vergroot.

30. Met de gelijktijdige opkomst van het systeem van de actieve welvaartsstaat en met de concretisering ervan via de invoering van maatregelen en voorzieningen, zien we een nieuwe verschuiving van het paradigma van risicobeheer. De werknemer die beschermd is doordat hij onder collectieve regelingen valt, wordt vaak gesteld tegenover, en soms vervangen door, de zelfstandige ondernemer die ertoe wordt aangezet, en soms gedwongen, het hoofd te bieden aan de risico's waaraan hij door zijn onaangepastheid is blootgesteld.
31. Zie hiervoor deel IV van het Thematisch rapport *Reflecties en visies van vrouwen in een situatie van bestaanszekerheid*, punt 2 'Vrouwen praten over beleid tegen beleidsmakers' (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2014: 71).

Hoofdstuk 3

De geestelijke gezondheid van kwetsbare groepen

Vernieuwende praktijken

*Pascale Jamouille, Emmanuel Nicolas, Luc Van Huffel en
Ronan Van Rossem*

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het verband tussen de geestelijke gezondheid, de sociale kwetsbaarheden en de creativiteit van de zorgwerkers uitgediept, tegen de achtergrond van bestaansonzekerheid en uitsluiting en op het raakvlak van een kwantitatieve (indicatoren van geestelijke gezondheid, statistieken) en een kwalitatieve (collectieve gesprekken met *feedback*, etnografische enquêtes) benadering. Uit het onderzoek blijkt dat het psychisch lijden samengaat met de afbrokkeling van sociale netwerken. Dit perspectief baant de weg voor vernieuwende praktijken op het vlak van bijstand en zorgverlening.

In zijn werk *Clinique de la précarité* definieert Furtos ‘een bevredigende geestelijke gezondheid’ als de bekwaamheid om in een gegeven, veranderbare omgeving te kunnen leven en lijden, zonder destructiviteit, maar niet zonder verzet. Dit wil zeggen dat men voeling moet houden met zichzelf en met de anderen, in die omgeving moet investeren en creatief moet zijn, ook met atypische en niet-normatieve verwezenlijkingen (Furtos, 2007). In een context van toenemende sociale verarming, kan het vrijwaren van een ‘bevredigende’ geestelijke gezondheid een hele uitdaging zijn. De opstapeling van familiale onzekerheden, het maatschappelijk en transcultureel geweld (gelinkt aan de overgang tussen twee werelden, aan de opvangcrisis, aan cultuurconflicten) en ook de uitstroom uit beschermende voorzieningen, uiten zich in een psychisch lijden dat op zijn beurt een impact heeft op het intieme, fami-

liale en sociale leven. Psychische aandoeningen en aantastingen van het sociale weefsel zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

We onderzoeken eerst enkele statistische correlaties tussen psychische stoornissen en maatschappelijk lijden. Uit de Gezondheidsenquête 2013 blijkt bijvoorbeeld dat de geestelijke gezondheid veel kwetsbaarder is in een context van armoede; dit geldt voor de drie gewesten van het land (Gisle, 2014).

Vervolgens zullen we, op basis van recente etnografische onderzoeken, trachten te ontcijferen wat het precies betekent om te worden blootgesteld aan kwetsbaarheid en welke middelen worden ingezet om daaraan te verhelpen. ‘Kwetsbaarheid’ wordt hier in haar tweeledige betekenis gehanteerd, namelijk ‘het openstaan voor letsels’, maar ook ‘het openstaan voor de gastvrijheid van anderen’, voor de activering van vernieuwende praktijken op basis van ervaringsgerichte kennis (Lévy-Vroelandt, Joubert & Reinprecht, 2015). Kwetsbare groepen en zorgwerkers die oog in oog komen te staan met de noodzaak om te overleven en met de soms bruuske ineenstorting van de leefomgeving (Breda, Deridder & Luarent, 2013), ontwikkelen het vermogen tot aanpassing, tactieken, vluchtwegen, verzetsvormen, listen, kunstjes, pragmatische strategieën, praktische intelligentie en creatieve vaardigheden (Jamoullie, 2014). Er worden permanent vernieuwende praktijken uitgevonden die aangepast zijn aan het parcours van kwetsbare groepen en die toelaten om de geestelijke gezondheid en het herstelproces van individuen te ondersteunen wanneer de leefomgeving in verval is. Ze houden rekening met de ervaringsgerichte kennis van de betrokkenen, hun naasten en families. Ze passen zich aan, aan de gevoeligheden, de sociale codes, de vele loyaliteiten, en aan de middelen van de personen en van de groepen waartoe ze behoren, en aan hun leefomgevingen. We zullen hier meer in het bijzonder enkele interventiemethoden uiteenzetten die worden aangewend op het vlak van sociale preventie, gemeenschapsgerichte gezondheid, buurtwerk en risicovermindering; interventiemethodes die ontstaan in het hart van de plekken van uitsluiting en armoede, die de weerstand van de individuen kunnen ondersteunen en die de ontwikkeling van hun capaciteiten kunnen bevorderen (Nussbaum, 2008; Sen, 2010).

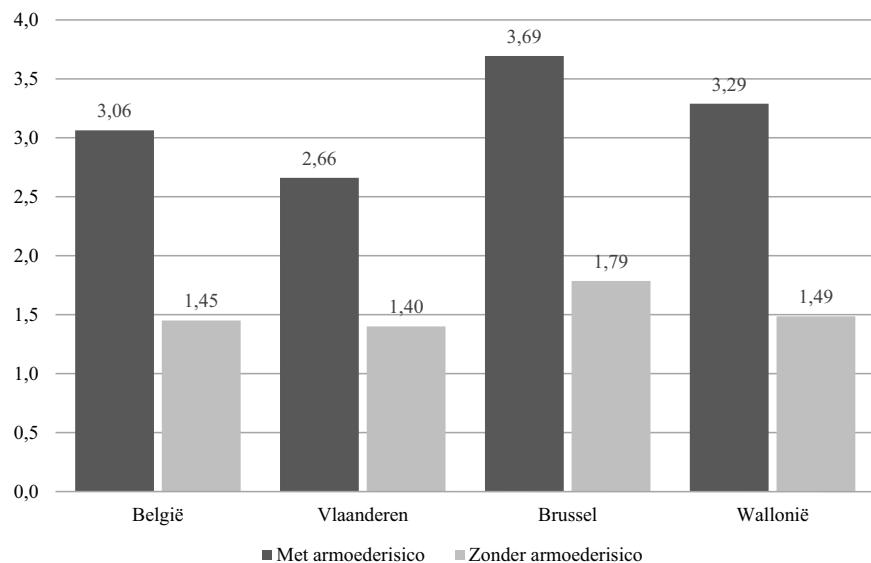
2. Omvang en kenmerken van psychische stoornissen in België: enkele statistische gegevens

In armoede moeten leven, is stresserend. De voortdurende deprivaties en uitdagingen waarmee men in alle aspecten van het dagelijks leven wordt geconfronteerd als men in armoede leeft, hebben negatieve effecten, niet alleen op de fysieke, maar ook op de geestelijke gezondheid van de betrokkenen (Levecque, 2007). Recente gegevens van de Gezondheidsenquête uit 2013 (Gisle, 2014) bevestigen dat ook vandaag nog mensen die in België in armoede leven, een slechtere algemene geestelijke gezondheid hebben dan wie niet in armoede leeft. Figuren 1 en 2 tonen de resultaten voor twee algemene indicatoren van geestelijke gezondheid. Voor deze analyses werd een subjectieve indicator van armoederisico gebruikt, namelijk of mensen moeilijkheden ondervonden om rond te komen. Respondenten die het moeilijk of zeer moeilijk vonden om rond te komen, werden beschouwd als met een armoederisico en de anderen zonder dergelijk armoederisico.

In figuur 1 wordt het algemeen (on)welbevinden van personen met en zonder armoederisico vergeleken in de verschillende gewesten. Om het algemeen (on)welbevinden te meten werd de score op de GHQ-12 gebruikt, de twaalf-itemversie van de ‘General Health Questionnaire’ (Goldberg & Williams, 1988), een internationaal veel gebruikte en gevallideerde schaal voor algemeen psychisch welbevinden. Een hogere score wijst hier op meer onwelbevinden. De resultaten tonen dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de gewesten qua algemeen welbevinden, waarbij men in Vlaanderen gemiddeld een hoger welbevinden rapporteert dan in Wallonië en vooral dan in Brussel. Tegelijk rapporteren in alle drie de gewesten mensen met een armoederisico een substantieel en significant slechter algemeen welbevinden dan wie niet met een armoederisico wordt geconfronteerd. Een score van twee of meer wordt beschouwd als indicatief voor psychische problemen.

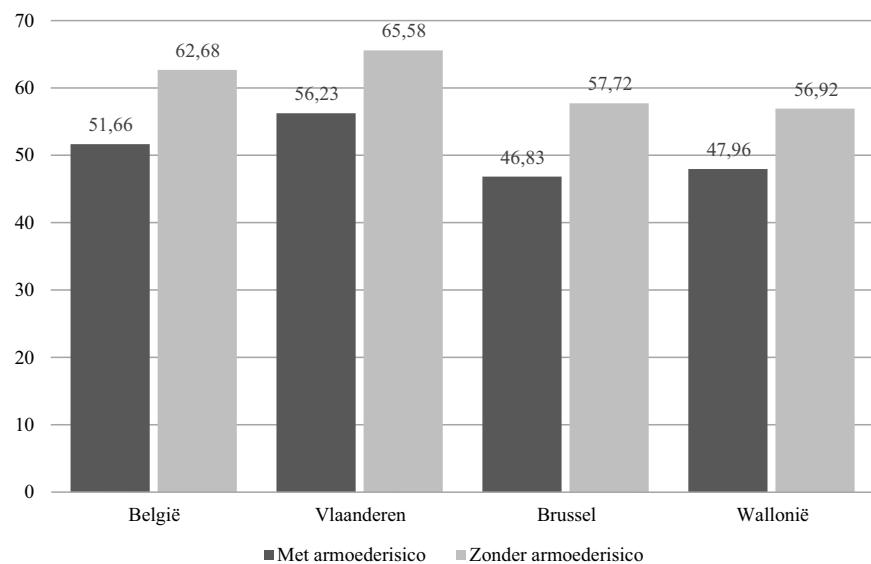
De vitaliteitsscore in figuur 2 daarentegen is een indicator van positieve geestelijke gezondheid en is gebaseerd op vier items uit de SF-36 die naar het energieniveau van de respondent peilen (Ware & Sherbourne, 1992). Een hogere score betekent hier een hoger energieniveau en minder vermoeidheid en dus een betere geestelijke gezondheid. Ook hier merken we dat het gemiddelde vitaliteitsniveau in Vlaanderen beduidend hoger ligt dan in Brussel of Wallonië en ook dat in elk van

Figuur 1: Gemiddelde (on)welbevinden scores naar armoederisico en gewest, 2013.



Bron: Gezondheidsenquête, 2013 (berekeningen door Demarest).

Figuur 2: Gemiddelde vitaliteitsscores naar armoederisico en gewest, 2013.



Bron: Gezondheidsenquête, 2013 (berekeningen door Demarest).

de gewesten mensen die met een armoederisico leven, significant lager scoren op deze schaal dan mensen die niet met een armoederisico worden geconfronteerd.

Beide indicatoren bevestigen dat het risico op armoede een duidelijk negatief effect heeft op de geestelijke gezondheid van mensen. In deze bijdrage wordt verder ingegaan op de mechanismen waarlangs armoede en sociale uitsluiting de geestelijke gezondheid beïnvloeden.

3. Verbanden tussen bestaanzekerheid en psychische aandoeningen

De analyses die hier worden voorgesteld, komen van een recent participatief onderzoek, uitgevoerd met de steun van de Koning Boudewijnstichting (Nicolas e.a., 2015), naar de complexe relaties tussen psychische aandoeningen en sociale uitsluiting. Opzet ervan was aanbevelingen te formuleren om banden tussen de sectoren van de geestelijke gezondheid en de bestaanzekerheid verder te verstevigen. Het Frans-talige deel van het onderzoek, *Développement durable en santé mentale: La clinique du lien face à l'exclusion sociale*, werd uitgevoerd door een team van het onderzoekscentrum CeRIS van de universiteit van Mons. In deze etnografische studie werden de waarnemingen en voorstellingen van de zorgwerkers gekruist met hun ervaringsgerichte kennis. 21 zorgwerkers uit de ambulante zorg en de ziekenhuiszorg, uit allerhande disciplines en interventiesectoren, werden door de Stichting bijeengebracht voor hun expertise op het vlak van de geestelijke gezondheid en/of de sociale interventie bij het meest kwetsbare publiek, in Wallonië en Brussel. Ze hebben deelgenomen aan vier collectieve gesprekken met feedback (Roche & Bordet, 2011). De informatie die aldus uit de eerste hand werd verkregen, werd vervolgens opgeslagen, ontcijferd, geïnterpreteerd, teruggestuurd naar de actoren en collectief herwerkt, om uiteindelijk tot een eindrapport te komen dat door de groep werd gevalideerd. Gelijklopend met deze studie werd een onderzoeksrapport met als titel *Geestelijke gezondheidszorg en uitsluiting* geschreven door een team van Lucas (KU Leuven), in samenwerking met Nederlandstalige zorgwerkers (Meys, Hermans & Van Audenhove, 2014). Gekruiste aanbevelingen, die de toegankelijkheid van de geestelijke zorgverlening voor de meest kansarme doelgroepen willen bevorderen, staan online op de site van de Stichting¹.

De studie van de Koning Boudewijnstichting (Nicolas e.a., 2015) onderzoekt hoe sociale uitsluiting aanleiding kan geven tot psychische aandoeningen, terwijl psychische aandoeningen op hun beurt aanleiding kunnen geven tot sociale uitsluiting (zie ook bijvoorbeeld: Lenaerts & Briels, 2014; Levecque & Vranken, 2007; Murali & Oyebode, 2004). Net als andere studies (Meys, Hermans & Van Audenhove, 2014) wijst dit onderzoek op het belang van een interdisciplinaire benadering en van het doorbreken van de schotten tussen de beroepsgroepen. Het stelt tevens vernieuwende praktijken voor, die lokaal werden ontwikkeld dankzij de synergie tussen de klinische beoefenaars en de maatschappelijk werkers. Het onderzoek maakte het mogelijk om de waarnemingen/analyses van de professionele deskundigen te bundelen, om zowel onderling als tussen de interventionssectoren banden te smeden, hun waarnemingen/analyses te kruisen en de aard van hun meningsverschillen in kaart te brengen. Toch heeft het onderzoek zijn beperkingen. Het heeft immers geen rekening kunnen houden met de kennis van andere, externe actoren en ook geen tegenargumenten kunnen opwerpen, wat niets afdoet aan de geldigheid van de gekruiste waarnemingen en de door de professionele deskundigen beschreven processen. Een tweede beperking is dat het onderzoek betrekking heeft op de verbanden tussen (omvangrijke) sociale en psychische kwetsbaarheden. De effecten van het overheidsbeleid op het parcours van meer gegoede doelgroepen komen niet aan bod.

3.1 Psychisch lijden van sociale oorsprong

De effecten van de verarming op de geestelijke gezondheid verontrusten de zorgwerkers die hebben deelgenomen aan onze collectieve gesprekken. Een context van grote bestaanszekerheid genereert een groot psychisch lijden. De zorgverleners hebben het over een multidimensionale verarming, gelinkt aan een gevoel van uitsluiting en discriminatie, aan de opvangcrisis, aan een versnippering van het maatschappelijk weefsel en van zijn vangnetten. Ze belichten de beperkingen van de professionals die worden geconfronteerd met een verslechtering van de levensomstandigheden en van de sociale integratie van grote delen van de bevolking.

De sociale uitsluiting, of die al dan niet gekoppeld is aan een intrapsychische kwetsbaarheid, en de effecten ervan op de geestelijke gezondheid, doen vragen rijzen bij het weerstandsvermogen van de betrokkenen en bij hun aanpassingsvermogen aan de sociale context. “De

uitsluitingsprocessen treden op aan het einde van individuele trajecten waarbinnen zich een aantal ‘ontberingen’ en specifieke breuken opstapelen en versterken, die gepaard gaan met mechanismen van stigmatisering, isolering en uitsluiting” (Destremau & Salam, 2002). Het psychisch lijden van sociale oorsprong genereert een gebrek aan zelfvertrouwen, aan vertrouwen in de anderen en in de toekomst (Furtos, 2007), en handicapt de betrokkenen, zowel in hun privéleven en intieme sfeer als in hun sociale en professionele integratie en hun relatie met de instellingen (Joubert & Louzoun, 2005).

De zorgwerkers die hebben deelgenomen aan onze onderzoeksgroepen, stellen vast dat wanneer mensen te weinig middelen hebben, ze permanent voor dilemma’s staan, bijvoorbeeld tussen ‘eten of zich laten verzorgen’. Sommigen raken verstrikt in een langzame lijdensweg die een impact heeft op zowel hun vermogen om middelen te ontwikkelen waarmee ze de situatie kunnen aanpakken, als op hun capaciteit om voeling te houden met de anderen. Wanneer de kwaliteit van de banden wordt aangetast, doen zich bepaalde aandoeningen voor, die een vorm van discontinuïteit van de persoon met de wereld uitdrukken. Het is niet makkelijk om de erosie en de vernieling door en in het sociale weefsel te meten; in het beste geval kan men de effecten van de aantasting van het sociale weefsel op de psychische structuren waarnemen. Sociale vreemding en het verbreken van essentiële banden, kunnen personen met weinig middelen en netwerken in een situatie van totale uitsluiting brengen.

De psychosociale symptomen, zoals psychische ineenzinking, terugtrekking, lichamelijke letsel, misbruik van psychofarmaca, doelloosheid, (ondergaan of gepleegd) geweld en risicogedrag, komen massaal tot uiting wanneer de beschermende rol van het sociale weefsel en van de solidariteit wordt ondermijnd. Die verstoringen hebben op hun beurt effecten op de kwaliteit van de band met zichzelf en met de anderen. Wat dan weer, beetje bij beetje, een spiraal van sociale, familiale en psychische verarming met zich meebrengt.

‘Op straat belanden’ is een van de meest gevoelige tekenen van het huidige sociale lijden. Het gaat vaak gepaard met geestelijke gezondheidsstoornissen die reeds vóór de extreme ervaringen op straat bestonden of er een gevolg van zijn (Philipot & Galand, 2003).

Onze gesprekspartners stellen vast dat lijden op het werk een andere dimensie is van dat sociale lijden. Die symptomen worden dagelijks waargenomen in de diensten voor geestelijke gezondheid en in de

ziekenhuizen en kunnen allerlei vormen aannemen: *burn-out*, verslavingsgedrag om het helse werkritme of de moeilijke relaties met collega's te trotseren, moedeloosheid omdat men geen baan vindt, verlies van zelfvertrouwen gekoppeld aan depressieve episoden. Anderen verdoezelen dan weer hun lijden en doen er alles aan om niet te gehavend, beschamend of te gestigmatiserend over te komen en geven er zichzelf de schuld van dat ze hun plaats niet vinden in de maatschappij.

3.2 Bijkomend lijden wanneer hulp- en zorgverlening onder druk staan

De overheid tracht de verpaupering van de meest kwetsbare personen tegen te gaan door het sociale vangnet te verstevigen met het weefsel van de actieve sociale staat. De zorgwerkers die aan ons onderzoek hebben deelgenomen, stellen vast dat, tegen de achtergrond van de socio-economische crisis, de daling van de subsidies voor de sociale en medische sectoren gepaard gaat met nieuwe managementbenaderingen in de verhoudingen tussen collega's en met het cliënteel.

Zij vinden dat de plannen voor een activerend werkgelegenheidsbeleid een facet van deze realiteit vormen. Ook stellen ze vast dat een activeringsbeleid dat rigide en gestandaardiseerd wordt toegepast, niet altijd rekening houdt met de werkelijke situatie van de personen die in een toestand van sociale uitsluiting verkeren. De personen die het verst afstaan van de arbeidsmarkt, zeggen druk te ondervinden waarop ze niet kunnen reageren. Ze begrijpen de nieuwe activeringsmaatregelen totaal niet, maar ze beseffen wel dat hun nog een reeks uitsluitingen en een snelle verslechtering van hun situatie te wachten staat.

In de diensten die belast zijn met het afsluiten van integratie- en activeringscontracten, wordt druk uitgeoefend op de werknemers, in de vorm van aanmaningen om frauderende rechthebbenden op het spoor te komen. Hulpverleners dragen de boodschap uit als zou sociale fraude een factor zijn van de verarming van de staat. Om deze logica te onderbouwen, worden doorgedreven controlepraktijken aangewend, met het risico dat de vertrouwensrelatie, die essentieel is in het psycho-medisch-sociale werk, op de tweede plaats komt te staan. De sociale tussenpersonen stellen dat ze buiten hun wil om de ‘gewapende arm’ worden van het activeringsbeleid, de handhavers van de sociale vrede. Bovenop de uitsluiting belanden die al kwetsbare personen ook nog eens in processen van stigmatisering (Becker, 1985) en *blaming the victim* (Lister,

2004), wat ze extra verzwakt. Bij de meest kwetsbaren kunnen de verplichtingen van de activering en het gevoel dat ze deze niet kunnen voldoen, zich vertalen in psychische en lichamelijke aandoeningen. Anderzijds suggereren de zorgwerkers dat het doorverwijzen van die gering ‘activeerbare’ personen naar een dienst van geestelijke zorgverlening een vrijgeleide vormt voor bepaalde ‘activatoren’, te meer wanneer ze het gevoel hebben te worden beoordeeld op basis van het aantal herinschakelingen in het arbeidscircuit.

Gelijklopend hiermee stellen de zorgwerkers, die aan ons onderzoek hebben deelgenomen, vast dat de druk om het zorgsysteem efficiënter te maken, en meer in het bijzonder de psychiatrische zorgverlening, onder het mom van kostenbesparingen, het ‘samen-leven’ in de zorgoorden in het gedrang kan brengen. De rentabiliteitseisen, de nood aan een snelle opvang en bepaalde specialisatiemodi zijn stuk voor stuk principes die soms indruisen tegen de noodzaak van een dialoog tussen de medische en de sociale velden. De versnippering van de praktijken kan uiteindelijk leiden tot een gebrek aan de essentiële continuïteit in de zorgverlening. Het treft in het bijzonder de gemarginaliseerde bevolkingsgroepen waarvoor tijd, flexibiliteit, bijzondere praktijken en transdisciplinariteit nodig zijn. Sommigen ervaren een afwisseling van hulpaanvragen en afwijzingen door de professionelen, wat samengaat met bindingsangst maar ook met de vrees om ontgoocheld en verworpen te worden.

De diensten voor geestelijke zorgverlening van hun kant zijn overbelast, met wachttijden tussen drie en vijf maanden. Bij gebrek aan tijd, coherente en anticipatievermogen, neigt de geestelijke gezondheidszorg ertoe te verschuiven naar huisartsen en medische instellingen die al worden overbevraagd als gevolg van de verarming.

3.3 Tegenculturen in de zorgverlening als reactie op de commercialisering

Gelijklopend banen bepaalde initiatieven die bij uitstek sociale bijstand en geestelijke gezondheidszorg combineren (Van Huffel, Jamoulle & Nicolas, 2015), de weg voor andere mogelijke domeinen. Die structuren, ongeacht of ze veeleer tot de sociale bijstand dan wel tot de geestelijke gezondheidszorg behoren, hanteren als klinische waarden het procesmatig opbouwen van banden, de steun van de gemeenschap en de gelijkheid tussen verzorgers en verzorgden. Voor de zorgwerkers die aan onze groepen hebben deelgenomen, ondersteunen die ontluikende

praktijken de geestelijke gezondheid van de meest kansarmen en geven ze opnieuw een zin aan de psycho-medisch-sociale interventie.

De initiatieven op het vlak van buurtzorg zijn geïnspireerd op de kennis en de ervaringen van de betrokkenen. Het straatwerk en de mobiele teams verkennen stedelijke gebieden, tussenliggende zones en afgelegen gebieden. Ze ontwikkelen een ‘vindplaatsgerichte klinische aanpak’ (Mercuel, 2012) waardoor, in de loop van de contacten en ontmoetingen, een band op het terrein tot stand wordt gebracht. De buurtruimtes (gespreksoorden, dagopvangcentra, publieke ruimtes) bieden een “plek waar men even op adem kan komen en rusten, van gedachten kan wisselen, waar men kan genieten van een moment van gemoedelijkheid, van een fysieke en psychische voedingsbodem” (Mercuel, 2012). De opvang heeft een functie van gastvrijheid waardoor zelfs de meest gedestructureerde personen zich kunnen settelen, een plaats veroveren en praten in een ruimte waar wordt uitgegaan van kennis en van wederzijdse erkenning.

Net omdat die klinische aanpak zich buiten de gebruikelijke zorginstellingen bevindt, kan een toenadering tot stand komen tussen de verzorgers en de verzorgden, komt ze de personen tegemoet die door de uitsluiting kwetsbaar zijn geworden en bouwt ze mee het contact op met die personen (Furtos, 2008). De praktijk op het terrein negeert, noch de harde realiteit van de personen, noch die van de hulpverleners en, zoals Joubert en Louzoun benadrukken “is het slechts via de desinstitutionaliseren van het sociale lijden dat het mogelijk zal zijn om de expressie van de band met zichzelf en de maatschappelijke betekenis van deze ervaring terug te vinden” (Joubert & Louzoun, 2005). Er tekent zich een therapeutische beweging af, die de capaciteit bezit om naar (de logica’s van het publiek) toe te gaan en terug te keren (naar de logica’s van de instelling), “wat het risico beperkt om in de relatie met de geholpen personen te blijven steken in de versmelting of de verwerving” (Nicolas, 2007).

De praktijken van de geestelijke gezondheid die gebaseerd zijn op de lichaamsverzorging, zijn erop gericht een notie van tijd en plaats te creëren en de persoon opnieuw voeling te laten krijgen met zichzelf, aangezien het lichaam het concrete element blijft wanneer de psyche in discontinuïteit verkeert. Daarnaast onderbouwt het gebruik van de artistieke of culinaire creativiteit in het gemeenschapswerk een klinische aanpak van ‘het opnieuw mens worden’ via het ‘doen’, het ‘laten weten’ en het ‘kunnen zijn’ (Jamoulle, 2014). Een lichaam dat het

geweld van de uitsluiting heeft meegemaakt, opnieuw vrij maken, kan mogelijk gunstige omstandigheden voor een meer betrokken geestelijke gezondheid in het leven roepen.

Om het hoofd te bieden aan de logica van het ‘therapeutisch winkelen’² en gezien de hoogdringendheid en de crisis, lijkt het essentieel om de zorgcontinuïteit te stoelen op de creativiteit en op de resterende ‘krachten’ van psychische patiënten in armoede. Zo kunnen de leemtes worden opgevuld die het gevolg zijn van de commercialisering en de specialisatie van de diensten; twee ontwikkelingen die in een te hoge toegangsdrempel voor de meest kwetsbare doelgroepen resulteren.

3.4 Duurzame ontwikkeling in geestelijke gezondheid

De initiatieven die berusten op verbinding en transdisciplinariteit, brengen niet alleen de zorgsectoren, maar ook de verzorgers en de verzorgden dichter bij elkaar. Kennis bevordert erkenning en, zoals Garot benadrukt, ‘een verwantschap met de gemeenschap’ (Garot, 2014). Bij gebrek daaraan worden de instellingen een vangnet voor de sociale crisis en voor het geweld.

Er treedt een paradigmaverschuiving op wanneer de personen zich op hulpbronnen van de persoon zelf en van de gemeenschap waartoe hij behoort, moet beroepen. Ze worden door de samenleving dan niet meer herleid tot en toegewezen aan bepaalde aandoeningen, maar knopen weer aan met het sociale leven, zowel door onderlinge steun als met de steun van de maatschappelijk werkers. Zorg dragen voor dit zorgsysteem en voor de actoren ervan (rechthebbenden, instellingen, zorgverleners) zou wel eens een alternatieve oplossing voor de middelpuntvliedende krachten kunnen zijn, waardoor ze vandaag nog worden uiteengedreven.

Zou men, met andere woorden, de energie beter niet besteden aan het onderbrengen van ziektebeelden in categorieën ten einde ‘de goede armen’ van de ‘slechte armen’ te scheiden, maar in de plaats daarvan een beroep doen op de creatieve capaciteiten van de zorgwerkers en de gebruikers, om na te denken over de klinische aanpak?

Het standaardiseren van therapeutische projecten is blijkbaar weinig relevant (zie ook: Leys e.a., 2010). De praktijken van de sector moeten noodgedwongen afgestemd zijn op de ontwikkelingen van de sociologische realiteiten van hun doelgroepen. Men moet absoluut de lokale context beter leren kennen, er de moeilijkheden én mogelijkheden van

analyseren, om de relevantie in te schatten van de werkmethoden waarmee wordt geëxperimenteerd in de hulp- en zorgsectoren en om zo tot een tweeledige (individuele en collectieve) klinische aanpak te komen. In deze context en ook omdat de ervaring van de diensten het aantoon, lijkt het essentieel om iedere vorm van tegenstelling op te heffen tussen het werk met de individuen en het gemeenschapswerk, tussen ‘handelen’ en ‘praten’, tussen de ‘goede’ en de ‘slechte’ armen.

Zorgwerkers die uitgaan van de verbinding, wijzen op het belang om lokaal te werken, vanuit een opvang, het ‘tegemoet treden van de ander’. De meest gedestructureerde personen toelaten om een psychiater te raadplegen in een wachtzaal of op straat³, is een aanpassingsgerichte klinische aanpak die nieuwe mogelijkheden opent voor de protagonisten van de lopende therapeutische relatie. Zo zijn de soepbars van het Rode Kruis of van diensten als ‘La Ruche’ (regio ‘Basse Sambre’) gemoedelijke plekjes die tegemoetkomen aan een primaire behoefte om de meest kansarme personen die met sociaal isolement worden geconfronteerd, te destigmatiseren. Deze praktijken bevorderen de voeling, zorgen voor de sociale mix en staan zij aan zij met de sociale sector. Ze berusten op het evenwicht tussen pluridisciplinariteit (werk met meerdere mensen), interdisciplinariteit (beroepen en functies op elkaar laten aansluiten), transdisciplinariteit en preventie.

Zorg in een duurzame en ‘bevredigende en geestelijke gezondheid’ (Furtos, 2007) zou hoe dan ook moeten zijn dat iemand in een situatie van uitsluiting, zich niet schuldig voelt voor wat hem overkomt, maar nadenkt over zijn capaciteit om deel te nemen aan het maatschappelijk leven en aan de zorgverlening, volgens het principe van wederzijds vertrouwen tussen hem en de zorgverleners. Die transversale cultuur biedt een alternatief voor de verticale structuren van activering en individualisering. Ze maakt het mogelijk om de personen ‘in het politiek speelveld te plaatsen, dat de mensen onderling verbindt’ (Arendt, 2002).

Wanneer de klinische en sociale kennis van de symptomen van uitsluiting en van psychische problemen, afgestemd geraakt op de kennis die de mensen zelf hebben, zal een beweging van ‘trans-formatie’ van hun sociale kwetsbaarheid op gang komen.

4. De herstelprocessen. Standpunt van de gebruikers

De denkpistes rond het herstel die hier worden voorgesteld, zijn afkomstig van het werk van Chantal Van Audenhove *Herstellen kan je zelf. Hoopvol leven met een psychische kwetsbaarheid* (2015)⁴. De auteur diept het begrip herstel uit en verzamelt de belevingservaringen van personen met een psychische kwetsbaarheid, die ze over heel België heeft ontmoet. Die getuigenissen brengen persoonlijke trajecten in beeld, waarbij hoop en *empowerment* de hoofdrol spelen. De notie van psychische kwetsbaarheid die de auteur hanteert, kan voorwerp van debat zijn, omwille van haar mogelijk stigmatiserende effecten (zie o.a. Link e.a., 2004; Verhaeghe, 2008; Verhaeghe, Bracke & Bruynooghe, 2008). Furtos (2008) benadrukt dat de kwetsbaarheid immers ten grondslag ligt aan onze menselijke conditie en ons maatschappelijk leven, aangezien ze ons verplicht beschermende banden met de anderen te smeden. Wat het duurzaam psychisch lijden lijkt te veroorzaken, is de niet-erkennung van onze ‘kwetsbaarheid’ door de omgeving en het gebrek aan oplossingen in termen van banden en bescherming.

4.1 De notie van herstel

Het begrip ‘herstel’ legt de nadruk op de levenskwaliteit van de persoon met een psychische kwetsbaarheid. Zich herstellen is een zeer persoonlijk proces van veranderingen, een proces dat impliceert dat men zin geeft aan zijn leven en nieuwe doelstellingen vastlegt die het mogelijk maken om de vernietigende effecten van een ziekte te boven te komen (Van Audenhove, 2015).

Om enkele sleutelmomenten van het proces vast te leggen, beschrijven Craig e.a. (2003) verscheidene fases van het herstel. Eerst en vooral worden de personen getroffen door een situatie van crisis en mentale verwarring, wat vaak een groot trauma nalaat. De meest courante reactie is ontkenning. Geleidelijk aan gaat men beseffen dat een herstel mogelijk is. In dit stadium kunnen de ‘ervaringsdeskundigen’⁵ de persoon begeleiden bij zijn beslissing om aan zijn eigen herstel te werken. Dit vergt een zekere voorbereiding, onder meer door het oplijsten van zijn eigen capaciteiten en waarden, maar ook van de beperkingen die het gevolg zijn van zijn psychische kwetsbaarheid. Een positieve identiteit wordt als het ware herboren. Die is nodig om de nieuwe persoonlijke doelstellingen na te streven, die tegen het licht van

de vroegere doeleinden worden gehouden. Die ‘wederopbouw’ gaat gepaard met het nemen van een zeker risico, wat tot een terugval kan leiden en nieuwe pogingen tot herstel kan vergen. Tot slot mondert het traject uit in een kennis van de ziekte en van de mogelijkheden om ermee te leren leven. Deze op ervaring gebaseerde kennis leidt tot een ‘groei’ die wordt gekenmerkt door positieve vooruitzichten, maar ook door het gevoel sterker te staan dan voorheen.

4.2 De belevingservaringen van het herstel

Dankzij de getuigenissen krijgen we een beter inzicht in het hersteltraject. Wanneer de persoon de regie over zichzelf krijgt (*empowerment*) wordt de identiteit opnieuw opgebouwd, terwijl het zoeken naar zin en hoop het herstel bevorderen. Solidariteit, wederzijdse hulp en bijstand zijn van kapitaal belang, net als de steun van naasten en zorgwerkers die worden geleid door een realistische kijk op het herstel.

Herstellen “heeft het te maken met de shift van vastzitten in ‘le moment’ naar oog hebben voor ‘*la durée*’, het onderweg zijn” (Van Audenhove, 2015: 84). Er komt opnieuw een beweging op gang. “Handelen, eerder dan blijven ondergaan, zoals in het verleden” (Van Audenhove, 2015: 82). Opnieuw de regie over zijn leven krijgen, is iets wat in alle getuigenissen naar voren komt, en meer in het bijzonder in deze:

“Maar ik wist: ik zit aan mijn limiet wat de psychiatrie betreft, ik moet het hier zelf gaan doen, hé. En dat is een belangrijk schakelmoment geweest: dat ik voelde dat ik door mijzelf in te zetten ook wel verandering kon brengen in hoe ik mij voelde” (Van Audenhove: 2015: 86).

Het herstel wordt ingezet vanaf het moment dat de persoon zich bewust is van de keuzemogelijkheden, ondanks zijn eigen kwetsbaarheid (Van Audenhove, 2015: 89): “Een eerste stap (...) was het besef dat ik het zelf moest doen (...). Niet al mijn kwetsbaarheden kan ik zelf wegwerken, maar ik kan er wel beter mee leren omgaan”.

Deze verbintenis jegens zichzelf baant de weg voor veranderingen, op basis van de kennis van zijn eigen limieten en mogelijkheden. Het gaat erom “jezelf te leren kennen: wat kan ik, wat kan ik niet?” (Van Audenhove, 2015: 102). Het optimisme en de hoop fungeren dan als een hefboom van het herstelproces. “Verder heb ik buiten de psychiatrie

geleerd dat herstel mogelijk is”, stelt deze getuige (Van Audenhove, 2015: 111). De voorbije ervaringen begrijpen, maakt het mogelijk de toekomst van het eigen traject uit te stippelen. Herstellen impliceert ook het hoofd bieden aan wat de samenleving van psychische ziektebeelden denkt.

“Wat ik niet wil, is gevreesd worden. Dat kom je vooral tegen in een burgerlijke context, waar de psychiatrie wordt gevreesd (...). Ik wil er een ereteken van maken, dat mensen ‘ons, wij kwetsbaren, manken, doorgetrapten’ niet meer vrezen” (Van Audenhove, 2015: 105).

De stigmatisering van de ziekte werpt het probleem van de onthulling en het geheim op (van Weeghel & Bongers, 2012). “In het geheim leven, dat is moeilijk om te dragen. Je bent dan voortdurend op je hoede, je vraagt je af wie wat weet” (Van Audenhove, 2015: 107). Ten overstaan van de sociale gevolgen van een psychische kwetsbaarheid worden aanpassingsstrategieën opgebouwd: weerstand, keuze van wat men over zichzelf vertelt... Dit vergt van de personen echter veel moeite en energie (Van Audenhove, 2015).

Het tijdskader van het herstel is lang en stuit geregeld op het tijdskader van de samenleving.

“Tegenwoordig zitten we in een maatschappij waarin alles vlug vlug moet gebeuren, maar psychisch ziek zijn vergt tijd. Iedereen wil altijd dat dingen die jarenlang scheef zijn gelopen, dat dat genezen wordt op twee, drie weken tijd. Vandaar dat pillen zo populair zijn. Maar meestal vergt het jarenlang tijd om te geraken uit wat jarenlang verkeerd is gelopen” (Van Audenhove, 2015: 114).

Het zoeken naar betekenis maakt een belangrijke dimensie van het herstel uit: de zin van de ervaring van de psychische ziekte, de betrokkenheid bij maatschappelijke rollen, de levenskwaliteit, de spiritualiteit of de zelfexpressie zijn stuk voor stuk toegangswegen tot deze zoektocht (Van Audenhove, 2015). Omgeving, familie en vrienden vormen een bron van steun en toeverlaat voor het herstel.

De zorgwerkers die vertrouwd zijn met het herstelproces, kunnen echte bondgenoten zijn. De authenticiteit en het respect voor de ervaring van de psychische ziekte versterken nog de positie van de zorgverlener.

“Mijn nieuwe psychiater verplichtte mij niet om medicijnen te nemen, maar we praatten over de behandeling, die ik in het begin afwees (...) We voerden gesprekken, terwijl mijn vroegere psychiaters geen woord zeiden” (Van Audenhove, 2015: 145).

In deze positie vormt de vertrouwensband een bron van solide steun, die over verschillende personen kan verspreid zijn.

“Ik heb drie hulpverleners voor het moment (...). Maar ze helpen me wel alle drie efficiënt. (...) Dat is wel een verademing als je dan drie mensen hebt waarvan je weet: “daar kan ik op vertrouwen” (Van Audenhove, 2015: 146).

De wederzijdse steun van *peers* vormt dan weer een bron van erkenning. Wanneer de ervaring met de geleden ziekte met anderen wordt gedeeld, wordt collectief een unieke kennis opgebouwd die een bron van hoop kan zijn (Van Audenhove, 2015).

Herstellen betekent tot slot ook deelnemen aan projecten, anderen begeleiden bij hun herstel en opnieuw een plaats als burger binnen de samenleving veroveren. Gedurende het hele hersteltraject zijn solidariteit, *empowerment* en erkenning van de belevingservaring essentiële dimensies die de professionele praktijken in de geestelijke gezondheidszorg anders gaan inkleuren, om dichter bij de dagelijkse realiteit aan te leuen.

5. Het herstel van de kwetsbare groepen ondersteunen. Vernieuwende praktijken

We gaan hier wat dieper in op enkele resultaten van een derde recent onderzoek naar de vernieuwende praktijken in de geestelijke gezondheid (Van Huffel, Jamoulle & Nicolas, 2015)⁶. Het onderzoek werd gepubliceerd onder de titel *Le rétablissement en pratique(s). Accompagner autrement les personnes en difficultés psychiques*. Van Huffel e.a. hebben een veldonderzoek gevoerd naar een vijftiental initiatieven op het vlak van geestelijke gezondheid, verspreid over het Belgisch grondgebied. Ze hebben als bijzonder kenmerk dat ze uitgaan van het perspectief van de zorggebruiker en zijn omgeving en dat ze geïnspireerd zijn door de kennis die voortvloeit uit de ervaring met psychisch lijden en geestelijke gezondheidszorg. In hun werk worden de logica's die de innovatie oriënteren en leiden, onder de loep genomen. Die initiatieven dragen niet per se het label ‘geestelijke gezondheid’, vooral wanneer ze een niet-

stigmatiserende band trachten op te bouwen met de personen die in maatschappelijke desintegratie verkeren. Ze ontwikkelen praktijken die het herstel begeleiden en werken in synergie met de klassieke zorgbenaderingen. In het kader van de hervorming in de geestelijke gezondheid⁷, dragen deze praktijken bij tot een paradigmaverschuiving wanneer ze de patiënt en zijn omgeving ondersteunen, door ze als bevorrechte partners van de zorgverlening te beschouwen⁸. Om het herstel te begeleiden, worden die praktijken aangestuurd door vier actielogica's: 'nabijheid', 'gemeenschapsgerichte geestelijke gezondheidszorg', 'ervaringskennis' en ondersteuning van de 'creativiteit'.

5.1 Nabijheid⁹

Deze praktijken bouwen een vertrouwensband op met de personen die door een precaire context bijzonder kwetsbaar zijn geworden. In eerste lijn reguleert de zorgwerker de uitwisselingen en zorgt hij voor een behoud van gelijkheid in de relatie. De belevenservaring op straat wordt gevalideerd door een wederzijdse erkenning¹⁰ (Ricœur, 2004) die een vertelproces ontketent en een therapeutisch werkinstrument wordt waarbij via het woord ervaringskennis wordt overgedragen. Voor de zorgwerker houdt die positie van nabijheid in dat hij zich in de situatie kan inleven en een plaats krijgt toegewezen door zijn contactpersoon (Favret-Saada, 1990), dat hij die plaats continu moet analyseren en beheren om niet opnieuw een gevoel van verwerping, verraad en gewelddadige betrekkingen te reproduceren die de persoon al eens heeft beleefd (Jamoulle, 2004). Doet zich een crisis voor, dan geeft de begeleiding er een zin aan om uitsluiting te voorkomen en de betrouwbaarheid van de relatie in stand te houden. Op die manier brengen deze praktijken een 'klinische aanpak van de band' (Jamoulle, 2008) tot stand, die oog heeft voor de verschillende vormen van zelfuitsluiting (Furtos, 2007). De ontmoetingen worden in het heden opgebouwd, ver van 'een standaardmodel, -protocol of -ontmoeting' (Mercuel, 2012).

5.2 Gemeenschapsgerichte geestelijke gezondheidszorg¹¹

De gemeenschapsgerichte geestelijke gezondheidszorg richt zijn praktijken vooral op kansarme wijken. De opvang kadert in een relationeel weefsel van partners en door de persoon goedgekeurde steunpunten. De ervaring van het 'samen-leven', de notie van 'wonen', het gevoel van tot een plek, een wijk, een groep te behoren, draagt bij tot een maat-

schappelijke verwantschap (Godelier, 2004). Ze versterkt het sociale weefsel, zodat ze buiten de ziekte om kan worden beleefd en er andere vormen van betrouwbare en socialiserende bindingsvormen kunnen ontstaan. Een mobiele begeleiding, dag na dag, maakt het mogelijk om de beleefde ervaring van de ziekte en van de betekenis van zorg te delen. De posities van ‘patiënt’ en van ‘beroepsdeskundige’ worden doorbroken door de uitwisseling en het samen opbouwen van kennis. Het feit van een beroep te doen op het kapitaal van autobiografische ervaringen (Delcroix, 2005), versterkt de competenties. Deze werkmethode resulteert in een reële zorgverlening doordat ze is gebaseerd op geruststelling en op de behoefte aan veiligheid, die er beide toe bijdragen dat de nodige onderbouwingen voor de verkenning van het ik, van de anderen en van de buitenwereld worden hersteld (Levy-Vroelandt e.a., 2015).

5.3 Ervaringskennis¹²

Die praktijken worden ontwikkeld op basis van de kennis van de patiënten, van hun naasten en van de families. Ze berusten op een ‘belevingservaring’, een kennis die voortvloeit uit de persoonlijke ervaring van de geestesziekte en de zorg. Via een gemeenschappelijke opbouw tussen *peers* en de steun van zorgwerkers, wordt deze intieme en bijzondere kennis omgevormd tot een ervaringsdeskundigheid waarbij een collectieve kennis de intieme realiteiten en de sociale gevolgen van de psychische kwetsbaarheid overdraagt. In dit traject fungeren de ervaringsdeskundigen als betrouwbare figuren die een dialoog tot stand brengen tussen de intieme ervaring en de collectieve ervaring. De vertrouwensrelaties, de wederzijdse onderlinge hulp en de deelname aan het verenigingsleven maken dat er samen projecten en instrumenten worden gebouwd om het herstelproces te begeleiden. Die praktijken bouwen een bredere expertise op die op individueel, instituutueel en maatschappelijk vlak wordt overgedragen (Boevnik, 2012). In de praktijk gaat deze overdracht van de intieme sfeer naar de openbare sfeer. De overdracht bevordert de participatie en het burgerschap wanneer ze bijdraagt tot het destigmatiseren van de geestesziekte.

5.4 Creativiteit en sociale overdracht¹³

Het stimuleren van de creativiteit verloopt via diverse dragers van expressie en laat toe om de intieme en sociale realiteiten van het psychisch lijden over te dragen. De artistieke creatie, het opzetten van

een toneelstuk of het maken van een radio-uitzending zijn stuk voor stuk voorbeelden van projecten die gebruikmaken van een temporaliteit die tot een realisatie, een creatie leidt. Dit traject komt tot stand door een ondersteunende, suggererende en bemiddelende begeleiding. Die begeleiding situeert zich op het vlak van de verkenningen en de risiconemingen, de crises en de angsten, de relatieproblemen, de geniale ingevingen, de organisaties/verstoringen/reorganisaties die bij elk proces van expressie en overdracht komen kijken. Dit contextgebaseerd beheer stelt de personen en groepen in staat om nieuwe psychische, maatschappelijke en creatieve competenties te verwerven. Het bouwt opnieuw een zin en een taalgebruik op die het herstelproces ondersteunen (Anthony, 1993)¹⁴. Tot slot begeleidt het de daad van de overdracht door de geleidelijke opbouw van een burgerdiscours, de overgang van een privaat discours naar een publiek discours en de totstandbrenging van een collectief erfgoed dat voor het publiek toegankelijk is.

5.5 Vrijplaatsen

De praktijken die het herstel begeleiden, berusten op wederzijdse vertrouwensbanden, op het samen opbouwen van een unieke kennis over de geestesziekte en de zorgverlening, maar ook op de overdracht van die kennis. Die praktijken innoveren door het creëren van ‘vrijplaatsen’, tussen de instellingen en de dagelijkse omgeving van de persoon (zoals de straat, de wijk, de samenleving) zodat de praktijken de risico’s van stigmatisering en uitsluiting kunnen beperken.

Bepaalde vrijplaatsen, die zich heel dicht bij de personen in grote bestaanszekerheid bevinden, zijn laagdrempelig. In eerste lijn zijn het ‘ruimtes voor onvoorwaardelijke opvang’, die zich permanent aan het taalgebruik en de behoeften van de meest kwetsbare personen aanpassen. Op het moment zelf van de crisis komen ‘positieve conventies’ tot stand om geleidelijk aan af te stappen van collectieve activiteiten naar een individuele opvang, zonder dat er sprake is van uitsluiting. Die vrijplaatsen zijn ook mobiel, op voorwaarde dat straatwerk in contact kan komen met kwetsbare personen die niet meteen in de buurt van opvangoorden leven. Vrijplaatsen laten toe dat in de praktijken een vertrouwensband wordt gesmeed en in stand gehouden, die aan het taalgebruik en de realiteit van de doelgroepen is aangepast.

Het samen opbouwen van kennis over de ervaring van de geestesziekte en de zorgverlening, kan verschillende modaliteiten aannemen. De info- en trainingssessies van jobstudenten laten toe om aanbevelingen

over risicobeperking over te dragen naar druggebruikers die het verst verwijderd zijn van de zorginrichtingen. In een ander geval kan de ervaringsdeskundige in geestelijke gezondheid een mogelijke referentiepersoon zijn in het herstelproces. Ook kan de publieke getuigenis van de herstelervaring toelaten om de grenzen van de intieme sfeer te doorbreken en zo de geestesziekte te destigmatiseren.

Raden zijn een ander voorbeeld van vrijplaatsen. Ze worden door en voor de gebruikers opgericht. Binnen een beschutte of gemeenschappelijke woonvorm wordt de kwaliteit van de begeleiding door de zorgwerkers geëvalueerd tijdens door de bewoners gehouden bijeenkomsten en wordt zo de kwaliteit van het dagelijkse leven en van het samenleven verbeterd. De gebruikersraden van geestelijke gezondheidszorg werken aan de verbetering van de zorgverlening. Wanneer deze raden zich in een adviesraad organiseren, zet deze aan tot de inrichting van vrijplaatsen binnen de instellingen. Daarnaast ontwikkelen groepen van *peers* praktische hulpmiddelen om tegemoet te komen aan dagelijkse, maatschappelijke en administratieve problemen. Ze onderstrepen het belang van de inspraak en de mogelijke effecten ervan. In die vrijplaatsen wordt de biografische kennis wederzijds erkend en aangenomen. Ze illustreren de realiteit van een psychische kwetsbaarheid en streven tegelijk *empowerment* na.

De vrijplaatsen profileren zich zij aan zij met de klassieke zorgbenaderingen. Zo bijvoorbeeld biedt de psycho-educatie een ruimte voor opleiding en validering van de ervaring voor de naasten. Het neemt geenszins de plaats in van de unieke vertrouwensrelatie, maar valideert wel de plaats van de familie als bevoordeerde zorgpartners. Het brengt een toenadering tot stand tussen de kennis van de zorgwerkers en de kennis van de families. Die ruimtes kunnen een overgang vormen naar de instellingen en een ‘driegesprek’ tot stand brengen tussen de patiënt, de zorgwerker en de familie.

Inzake creativiteit zorgen de artistieke intermediairen voor een doorgang van de psychische realiteit naar de externe realiteit. Het benutten van artistieke technieken vertaalt wat niet kan worden gezegd. Een toneelvoorstelling, bij uitstek een ruimte voor burgerexpressie, verzekert de overgang van de collectieve verbeelding naar de realiteit van de sociale wereld. Een radio-uitzending verspreidt via publieke en private ruimtes, een anoniem discours over de realiteiten van de geestesziekte, de stigmatisering ervan en wat zorg kan betekenen. Die vrijplaatsen lokken een creatieve verkenning uit, ondersteunen de verwerving van

nieuwe competenties en laten toe om de spanningen en crises die inherent zijn aan de collectieve relaties, te testen; tegelijk wordt de *goodwill* van de burgers ontwikkeld.

Een vrijplaats maakt het mogelijk de ervaring van de vertrouwensbanden opnieuw te beleven, waarbij de zorgwerker een betrouwbaar figuur kan worden, om zo het ondergane geweld, het psychisch lijden, maar ook de angsten en crises uit te diepen. Wanneer de vrijplaats collectief is, activeert de groep het *empowerment* middels de participatie. De vrijplaats maakt een collectief proces van kennisuitwisseling mogelijk en creëert de omstandigheden voor een meer transversale expertise. Tot slot opent een vrijplaats de dimensies van de overdracht. De overdracht maakt een ontmoeting met het anders-zijn mogelijk. Wanneer de overdracht wederzijds is, door toedoen van gemengde groepen van zorggebruikers en veldwerksters, draagt deze mede bij tot de ontwikkeling van een collectieve kennis. Die overdracht kan ook op grotere schaal plaatsvinden. En wanneer die dan de professionele wereld bereikt, wordt het kennis erfgoed er alleen maar rijker op. Op het niveau van de samenleving, wanneer de overdracht naar de burgers toe plaatsvindt, krijgt men een andere kijk op de geesteszieke. De overdracht maakt het mogelijk om afstand te nemen van de toestand van zieke of patiënt. Er komt een maatschappelijke uitwisseling tot stand. Maar wanneer het psychisch lijden tot ontwrichting en isolement leidt, kunnen de dimensies van de overdracht een bron van zorg vormen. Zo worden de vrijplaatsen dan ruimtes van beschermende relaties, geheugen en identificatie (Agier, 2009).

6. Conclusies

Uit recente statistieken blijkt dat welzijn en vitaliteit hoger scoren in Vlaanderen dan in Wallonië en Brussel voor wie niet in een toestand van armoede bevindt. In situaties van armoede liggen de scores voor welzijn en vitaliteit lager, ongeacht het gewest (Gisle, 2014). Drie veldonderzoeken onder de kwetsbare bevolkingsgroepen en de zorgwerksters die hun begeleiden, geven enige toelichting bij de verarmingsprocessen die de geestelijke gezondheid van de personen en hun sociaal leven aantasten. Aan de rafelrand van de samenleving voelen de kwetsbare bevolkingsgroepen zich berooid, uitgesloten, getekend door tekort en schaamte; de zorgwerksters worden geconfronteerd met paradoxale opdrachten en door *burn-out* bedreigd. De psychische bedreigingen worden als aantastingen van het sociale weefsel (met zichzelf,

met de anderen en met de wereld) ervaren, en andersom. Psychisch lijden, sociaal lijden en sociale kwetsbaarheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit opent de weg voor vernieuwende interventiemeethoden, zoals multidisciplinariteit, relaties op gelijkere voet, ervaringsdeskundigheid en gemeenschapsgerichte geestelijke gezondheid.

Vanuit de sociale marges groeien ook weerstanden en hulpmiddelen die de professionele tradities doen veranderen, die strakke interventiekaders en de gevestigde orde op de helling zetten. Vrijplaatsen bieden verzorging, ondersteunen de weerstand van de personen en hun individuele en collectieve herstelprocessen. Hoewel kwetsbaarheden een bron van psychische en sociale uitholling zijn, vormen ze tegelijk de voedingsbodem voor alternatieve benaderingen, leiden ze tot interdisciplinariteit en vernieuwende interventiemethoden (Lévy-Vroelandt, Joubert & Reinprecht, 2015). Ze situeren zich op het kruispunt van contexten die worden getekend door de toename van armoede, door de middelen waarover personen beschikken (hun bereidheid en capaciteit tot handelen – *empowerment*) en door de inventiviteit van zorgwerkers.

Noten

1. [http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/2012-KBS-FRB/05\)_Pictures,_documents_and_external_sites/09\)_Publications/2015_PUB_3356_ExclusionetSante%CC%81Mentale.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/2012-KBS-FRB/05)_Pictures,_documents_and_external_sites/09)_Publications/2015_PUB_3356_ExclusionetSante%CC%81Mentale.pdf)
2. Meerdere aanvragen formuleren op diverse plaatsen.
3. Dankzij een experiment uitgevoerd door ‘Service Carolo Rue’ (OCMW van Charleroi), in samenwerking met ‘Relais Sante’, kon een psychiater in dienst worden genomen die de straathoekwerkers op het terrein begeleidt. Naast het directe voordeel voor de ‘straatbewoners’, creëert het partnerschap een aanpak die gebaseerd is op de uitwisseling van kennis en ervaringen.
4. Dit onderzoek werd uitgevoerd door het team van Lucas (KU Leuven), met de steun van de Koning Boudewijnstichting, het Fonds Julie Renson en het Koningin Fabiolafonds.
5. Een ervaringsdeskundige is een persoon die aan de hand van zijn ervaring met de geestesziekte een zekere kennis heeft opgebouwd die hij met anderen kan delen en die nuttig kan zijn voor wie een gelijkaardige probleemsituatie kent.
6. Dit onderzoek werd uitgevoerd door het team van CeRIS (UMONS), met de steun van de Koning Boudewijnstichting, het Fonds Julie Renson en het Koningin Fabiolafonds.
7. Andere benaming: ‘Hervorming Psy 107’.
8. Meer info op <http://www.psy107.be/>

9. Operaties ‘Boule de Neige’ / ‘Modus Vivendi asbl’ (Jourdanstraat, 151, 1060 Brussel). ‘Toudi Boudji’ / ‘Comme chez nous asbl’ (Rue Léopold, 36c, 6000 Charleroi). ‘La Maison Deligny’ / ‘Périple en la Demeure scfs’/ asbl (Rue verte, 1, 6670 Limerlé). ‘SSM Club André Baillon’ (Rue des Fontaines Roland, 7-9, 4000 Liège).
10. Deze neemt drie vormen aan. De erkenning van het contact (en van de band met het buurtwerk), de erkenning van zichzelf (die het vermogen om te praten, (tegen zichzelf) te vertellen, benadrukt) en de wederzijdse erkenning (gedeelde goedkeuring tussen de persoon en de zorgwerker). Zie Ricoeur (2004).
11. ‘SSM Le Méridien’ / Gemeenschapsgericht team (Meridiaanstraat, 68, 1210 Brussel). Project Amikaro / Woonplaats in (semi-) gemeenschap / ‘L’Autre « lieu » (Maria-Theresiastraat, 61, 1210 Brussel). vzw De Hulster (Minderbroederstraat, 23, 3000 Leuven), ‘Maison des Familles’ / ‘La pioche asbl’ (Rue Royale, 95, 6030 Marchienne au Pont). Eigen Kracht-Conferentie / EKC.be vzw (Gelbergenstraat, 52, 3471 Kortenaken). Den Teirling (Maesstraat, 89, 1050 Brussel).
12. Werkgroep Ervaringsdelen en Destigmatisering / Aanloophuis Poco Loco (Brugsesteenweg, 97a, 9000 Gent). Herstelacademie / cgg Ahasverus vzw (Sint-Amandsplein, 11, 1853 Strombeek-Bever). Similes Bruxelles asbl (Malibranstraat, 43, 1050 Brussel). Similes Vlaanderen – Federatie Similes (Groeneweg, 151, 3001 Heverlee). Similes Wallonie – Coördinatie van de Waalse secties (Rue Lairesse, 15, 4020 Luik). ‘Psytoyens asbl’ (Place Emile Dupont, 1, 4000 Luik). UilenSpiegel vzw – Patiëntenvertegenwoor-diging Geestelijke Gezondheidszorg (Hovenierstraat, 45, 1080 Brussel). ‘Together asbl’ (Chaussée Brunehault, 268b, 4041 Vottem).
13. ‘Club Théo Van Gogh’ / OCMW Charleroi (Rue de Gosselies, 56a, 6040 Jumet). ‘Atelier Côté Cour’ (L. de Lantsheerestraat, 50, 1040 Brussel). Radio Panik / ‘Psylence Radio’ (Sint-Jooststraat, 49, 1210 Brussel).
14. In Greacen & Jouet (2012).

Deel II

Nieuwe vormen en oude gedachten?

Inleiding

Armoedebestrijding na de laatste regeerakkoorden

Souad Bentajer en Willy Lahaye

Na de verkiezingen van 2014 schreven de federale en de gewestregeringen hun doelstellingen voor de nieuwe legislatuur (2014-2019) neer in beleidsverklaringen. Daarin vinden we meerdere maatregelen die gericht zijn op de bestrijding van de armoede en, meer algemeen, op de verbetering van de levensomstandigheden en van het welzijn van de burgers.

In deze inleiding schetsen we een stand van zaken van de uitvoering van die maatregelen in 2015, wetende dat in het afgelopen jaar niet alle maatregelen van kracht werden; sommige werden opgeschort, uitgesteld of zelfs geannuleerd.

1. Federale overheid

Het federale regeerakkoord voorziet in een reeks maatregelen voor een directe of indirecte bestrijding van armoede. De doelstelling is – zoals bekend – het aantal mensen met armoederisico tegen 2020 met 380.000 te doen dalen (Geerts & Foubert, 2015).

1.1 Indirect beleid

Wat de inkomens betreft, wil het regeerakkoord (Federale Regering, 2014) het minimumbedrag van de sociale uitkeringen progressief verhogen tot op het niveau van de Europese armoederisicodempel. Er is ook gepland om de welzijnsenvoloppe voor deze legislatuur voor 100% te gebruiken. Bij de toewijzing van de welzijnsenvoloppe 2015-2016 zullen de uitkeringen voor sociale bijstand en voor sociale zekerheid verhoogd worden met 2% (buiten inflatie).

De regering keurde in april 2015 een indexsprong goed en voorzag een bedrag van 127 miljoen euro om deze maatregel sociaal te corrigeren

voor de minimumuitkeringen. Evenwel is voor deze correctie 312 miljoen euro nodig, meer dan het dubbele dus. Dat vormt een probleem voor wie van deze minimumuitkeringen moet rondkomen.

Naast de verhoging van de inkomens wil de federale regering de jobcreatie stimuleren. Dit is ongetwijfeld een van de betere indirekte beleidslijnen om armoede te bestrijden, in de zin dat dit ook de werkloosheidscijfers naar beneden haalt. Daartoe voorziet de federale regering een fiscale hervorming met als belangrijkste doel om de belastingen op werk te verlichten om de werkgelegenheid te stimuleren.

In juli 2015 keurde de federale regering de *tax shift* goed. Tussen de maatregelen in het raam van de *tax shift* vinden we meer bepaald de progressieve vermindering van de sociale en werkgeversbijdragen, een pakket fiscale maatregelen om onder meer de vermindering van de bedrijfsvoorheffing nog te versterken en andere maatregelen die het nettoloon van de werknemers moeten verhogen.

Er werden meerdere beslissingen genomen om de al bestaande maatregelen tot aanmoediging van aanwerving van werkzoekenden te rationaliseren, vooral in de horecasector en voor jongeren. Zo is er de bevoegdheidsoverdracht naar de gewesten, om deze in staat te stellen zich meer specifiek op hun doelgroepen te concentreren. Verder werden de *flexi-jobs* ingevoerd, waardoor in sommige sectoren werkkrachten op flexibele wijze kunnen worden ingezet, evenals de volledige fiscale en parafiscale aftrek van overuren door werknemers die hun werktijd aanvullen binnen de horeca. Verder werden 8.000 startbanen gecreëerd voor jonge werkzoekenden. Deze maatregel moet 80 miljoen euro aan begrotingsinkomsten opleveren door vermindering van de sociale uitgaven en de verhoging van de fiscale inkomsten (Belgische Regering, 2015).

In België gaat werkloosheid gepaard met een groot aantal vacatures. Dit wijst op een slechte onderlinge afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het is daarom belangrijk om de samenwerking tussen het onderwijs en de arbeidswereld te versterken om de scholing van jongeren beter af te stemmen op de eisen van de arbeidsmarkt. Verder gaat bijzondere aandacht naar de formele certificatie van de vereiste competenties om voortijdig schoolverlaten ('ongekwalificeerde uitstroom') te vermijden. Een bijkomende voorwaarde om recht te hebben op de inschakelingsuitkering zou daartoe moeten bijdragen: wie nog geen 21 jaar is, moet zijn studies met succes beëindigen om die inschakelingsuitkering te krijgen. Deze beperking is niet zonder gevolgen, maar heeft volgens Van Geertsom (2015) een impact op de

leefloonpopulatie: “Onze cijfers bevestigen een bevraging bij de OCMW’s van midden maart 2015 dat stelde dat ongeveer 35% van de personen die eind 2014 geen inschakelingsuitkering meer ontvingen, zich aanmeldden bij het OCMW”.

In 2015 werden de inspanningen geïntensifieerd om de valstrikken op weg naar een baan weg te nemen. Tot die inspanningen behoren de verhoogde fiscale aftrek van beroepskosten, wat voor de lagere lonen een proportioneel sterkere stijging van het netto-inkomen moet betekenen (Belgische Regering, 2015). De regering heeft voor gepensioneerden vanaf 65 jaar het recht geopend om ongelimiteerd bij te verdienen. Daarbij wordt evenwel de vraag gesteld, of deze maatregelen voor alle scholingsniveaus even relevant zijn. Verder geldt voortaan een vermindering (na twee jaar) van de werkloosheidsuitkeringen voor deeltijds werkenden, de verminderde aantrekkelijkheid van deeltijdse werkloosheid, de verplichting om ander werk te zoeken en de opheffing van verhoogde uitkeringen voor oudere langdurig werklozen: stuk voor stuk maatregelen ter ondersteuning van de activering van werkzoekenden en van mensen die te maken krijgen met beperkte werkintensiteit. Ze dreigen echter tot een verarming van de al kwetsbare mensen te leiden. Tot slot zal de wettelijke pensioenleeftijd, in 2030, tot 67 jaar opgetrokken worden, onder andere om de financiering van de sociale zekerheid in de toekomst veilig te stellen: deze ongetwijfeld alleenstaande maatregel vraagt om te worden geïntegreerd in een meer structureel beleid dat de aantrekkelijkheid van een loopbaanverlenging verhoogt.

Tot slot behoort het gezondheidsdomein tot de eerste sectoren waar het indirekte armoedebeleid zichtbaar werd. Onlangs ondertekende de POD MI een samenwerkingsakkoord met het Comité van de Verzekerings voor Geneeskundige Verzorging dat werd ingevoerd bij de Dienst Gezondheidszorg van het RIZIV. Deze overeenkomst loopt van 1 juli 2015 tot 31 december 2017 en wil ingrijpen op nalatigheden bij de medische verzorging van kwetsbare bevolkingsgroepen, wegens levensomstandigheden en administratieve hinderpalen (zoals daklozen). De maatregelen van deze overeenkomst moeten de meest kwetsbare groepen toegang geven tot gezondheidszorg en hun rechten op dit vlak.

1.2 Direct beleid

In juni 2015 moest een derde federaal plan voor armoedebestrijding (2015-2019) gepubliceerd worden, maar deze publicatie werd uitgesteld

tot einde 2015. Dit plan zal als missie hebben het beleid voor de armoedebestrijding te ondersteunen en de controle op uitvoering ervan te garanderen. Bij het schrijven van dit stuk (februari 2016) was het plan nog altijd niet gepubliceerd. Daarom illustreren we het federale beleid aan de hand van acties in de strijd tegen kinderarmoede.

In 2014 lanceerde de staatssecretaris een oproep voor projecten voor toewijzing van een subsidie van één jaar om een platform voor lokaal overleg te creëren voor de bestrijding van de kinderarmoede. Deze projectoproep resulteerde in de oprichting van 57 overlegplatformen, die als doel hebben om het overleg tussen de lokale spelers te bevorderen, hen te sensibiliseren en problemen in de gemeenten op te sporen, teneinde concrete hulp aan kinderen te kunnen bieden.

In het raam van de *follow-up* van het project ‘Kinderen eerst’ werd in september 2015 een studie gepubliceerd over de werking van de lokale overlegplatformen voor de preventie en opsporing van kinderarmoede (Walterus, Verschueren & Volders, 2015). In het Vlaams Gewest zien we gelijkaardige lokale behoeften: het gaat meestal om de nood aan samenwerking en vooral aan meer harmonisering. Verder wijzen kleine Vlaamse gemeenten op de noodzaak om alle gezinnen te kunnen bereiken, de behoefte aan preventieve en proactieve acties en aan concretere initiatieven. Op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaan tal van organisaties, maar harmonisering blijkt noodzakelijk om hun kwaliteit en hun prestaties te verbeteren. De Waalse deelnemers melden de noodzaak van meer dialoog en communicatie tussen de diverse partners, de nood aan een gemeenschappelijke visie en het belang van een samenbundeling van de bestaande middelen. De Waalse platformen willen de educatieve context voor kinderen en de preventie van kinderarmoede verbeteren en daarnaast instaan voor informatie-overdracht naar de bijstandsverleners.

De voorgestelde partners in het raam van dit project behoren meestal – gezien de doelgroep – tot de domeinen van onderwijs en opvang van kinderen. Toch bestaan er verschillen, die afhangen van het niveau waarop we ons bevinden. Zo verkiezen de meeste Vlaamse gemeenten samen te werken met lokale verenigingen, terwijl de Vlaamse steden liever samenwerken met organisaties die ijveren voor armoedebestrijding. In Brussel worden meestal dezelfde partners voorgesteld als in Vlaanderen (uit de domeinen onthaal, onderwijs en educatieve ondersteuning), maar is er minder samenwerking met de onderwijsinstellingen. In het Waals Gewest zijn de voorgestelde partners, naast kinder-

opvang, vooral dezelfde partners als voor het plan voor maatschappelijke cohesie.

Hoewel bepaalde obstakels (moeilijk te harmoniseren agenda's, zeer korte termijn voor de realisatie van het project, beperkte middelen, uiteenlopende visies) de totstandkoming van deze platformen hebben bemoeilijkt, zijn ze erin geslaagd meerdere partners te verenigen die deze samenwerking positief hebben ervaren. Ze zijn er ook in geslaagd om het evenwicht tussen de lokale en ruimere initiatieven te handhaven, lokale projecten te ondersteunen en bij te dragen tot het lokale beleid. Ze waren ook bevorderlijk voor de kennis van het aanbod aan bijstand en voor de informatie-uitwisseling. Tot slot hebben deze platformen de bereikbaarheid van het bijstandsaanbod vergemakkelijkt en de (vroegtijdige) opsporing van mogelijke probleemsituaties voor het doelpubliek verbeterd, met het oog op een snellere en meer gepaste interventie.

Staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Elke Sleurs, heeft de verlenging van dit project aangekondigd en er in 2015 een miljoen euro voor vrijgemaakt. Een volgend federaal plan voor de bestrijding van kinderarmoede is in de maak. Het zou normaal gezien omstreeks einde 2015 worden goedgekeurd en het zou nieuwe maatregelen bevatten in de strijd tegen kinderarmoede. Bij de redactie van dit Jaarboek was dit plan nog niet bekend.

In het raam van het federale beleid valt ook een ander project met directe impact op de armoede op. Het betreft het experiment 'Housing First Belgium', die de herintegratie van daklozen wil bevorderen door de onmiddellijke terbeschikkingstelling van huisvesting mét begeleiding. Tot juli 2015 kon, dankzij dit project, aan 120 daklozen een onderdak worden bezorgd. Acht Belgische steden nemen deel aan dit experiment: Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent, Hasselt, Luik, Sint-Jans-Molenbeek en Namen.

2. Vlaamse regering

De Vlaamse regering stelt zich tot doel (2014-2019) om tegen 2020 het aantal mensen in een armoedesituatie te verminderen met 30% en het aantal kinderen dat in armoede geboren wordt, met 50% (Vlaamse Regering, 2014). Intussen is de Vlaamse regering nog ver verwijderd van de realisatie van deze doelstellingen. Om zoveel mogelijk vooruitgang te boeken, werd op 3 juli 2015 een nieuw plan voor armoedebestrijding

goedgekeurd, voor de periode 2015-2019 (Homans, 2015). Het omvat diverse doelstellingen en acties op domeinen als respect voor bepaalde fundamentele rechten: zoals het recht op participatie, toegang tot sociale diensten, gezin, justitie, inkomen, onderwijs, werkgelegenheid, wonen en gezondheid. De bevorrechte doelgroep voor deze voorzieningen is die van gezinnen met jonge kinderen. De gehanteerde krachtlijnen zijn van twee types: de ene is preventief; de andere wil armoede direct en doeltreffend bestrijden.

Tot de preventieve maatregelen behoort de automatische toewijzing van fundamentele sociale rechten in alle contexten waar dit soort voorzieningen mogelijk is. In complexere situaties komt het erop aan de administratieve molen te vereenvoudigen en een proactief opsporings-systeem te installeren. De databanken die nodig zijn om automatische toewijzing van rechten mogelijk te maken, zijn vandaag niet helemaal beschikbaar of geactualiseerd. Preventie verloopt ook via het informeren van risicogroepen om ze in te lichten en actief te gidsen opdat ze sneller terechtkomen bij de juiste diensten waarop ze recht hebben. De Vlaamse regering organiseert ook een continue evaluatie van het beleid inzake de bestrijding van armoede, en dit om de doeltreffendste acties en processen te identificeren. Tot slot, nog altijd wat de preventiekrachtlijn aangaat, vormen de formele netwerken (de beroepssectoren en organisaties) en de informele netwerken (de buren, vrijwilligers, de schoonmaakdiensten) voorwerp van ondersteuningsmaatregelen ter versterking van de positieve aanpak van de direct betrokken spelers, die contacten onderhouden met de mensen die in precaire omstandigheden leven.

De Vlaamse regering neemt ook maatregelen om de armoede directer en doeltreffender te bestrijden. Ze wil onder meer elk regeringslid responsabiliseren om de beslissingen uit te voeren die vanuit een integratief en duurzaam perspectief werden genomen in het nieuwe plan, onder impuls van de minister voor Armoede. In deze krachtlijn, die de doeltreffendheid van armoedebestrijding wil verhogen, verbindt de Vlaamse regering zich ertoe kwalitatieve huisvesting te promoten en dakloosheid te bestrijden. Een andere reeks maatregelen zijn specifiek op de gezinnen met jonge kinderen georiënteerd. In dit perspectief belooft de Vlaamse regering om de sociale participatie van kinderen, jongeren en hun ouders te bevorderen via een vlottere toegang tot vrijetijdsactiviteiten, cultuur, sport en media-educatie. Ook komt het erop aan van de kwaliteit en bereikbaarheid van diensten inzake werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting en kinderopvang te verhogen. Tot slot

moet de inkomenssituatie van gezinnen met jonge kinderen verbeteren. Hier gaat het om werk en uitkeringen: een duurzame toegang tot werk garanderen voor de meest kwetsbaren en tegelijk ook de kindgebonden uitkeringen verhogen. Hiervoor ligt de beslissing bij de Vlaamse regering, net zoals voor de kinderbijslag. Dit thema komt overigens aan bod in een hoofdstuk van dit Jaarboek.

3. De Brusselse regering

De welzijnsbarometer van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn meet al elf jaar de stand van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en dit met behulp van een waaier aan indicatoren (inkomen, werk, onderwijs, gezondheid, huisvesting en sociale participatie). Volgens deze metingen blijven er nog grote uitdagingen voor de Brusselse beleidmakers en dit ondanks plannen voor armoedebestrijding die elkaar sinds 2006 om de twee jaar hebben opgevolgd. Momenteel ligt het inkomen van één Brusselaar op drie beneden de armoeddrempel (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a). Eén persoon op vijf trekt een uitkering of een vervangingsinkomen. Bijna een derde van de jongeren is werkloos, terwijl één kind op vier in een werkloos gezin leeft. Ook de woonproblematiek is schijnend: op meer dan de helft van de aanvragen voor een sociale woning kan niet worden ingegaan. De opleiding van jongeren is eveneens penibel: één jongere (tussen 18 en 24 jaar) op tien verlaat de school zonder diploma van hoger middelbaar onderwijs.

In die omstandigheden hoeft het niet te verwonderen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest grote bevolkingssegmenten kent (vooral bij jongvolwassenen) met uitgesproken kwetsbaarheidsindicatoren die om en rond de armoede liggen. Dat is met name het geval voor jonge moeders, zoals blijkt uit een hoofdstuk in dit Jaarboek, over de destabilisering van vrouwen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De contexten en ervaren moeilijkheden kunnen sterk verschillen van gemeente tot gemeente. Daarom werd in 2015 de verdeling van de algemene dotatie voor de gemeenten, toegewezen via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, gewijzigd om een grotere solidariteit te vestigen tegenover de uitdagingen van destabilisering en demografische druk¹. In 2015 bedroeg die dotatie 294.976.000 euro.

Om iets te doen aan de problematiek van gedestabiliseerde jongeren behoren werk en opleiding tot de prioriteiten van de Brusselse

OCMW's. Zij hebben partnerschappen met vzw's ontwikkeld om opleidingen op maat van hun rechthebbenden te garanderen. De OCMW's begeleiden hun cliënten ook in het herintegratieproces op de arbeidsmarkt, om ze aan een regelmatige baan te helpen. In deze context wordt een beroep gedaan op artikel 60. Mensen worden dan werknemer binnen het OCMW, zodat ze de nodige beroepservaring kunnen opdoen die goed van pas komt op de arbeidsmarkt.

Om de strijd tegen voortijdig schoolverlaten aan te gaan en met name in Brussel (maar ook in Luik en in Henegouwen) de uitbouw van een partnerschap tussen onderwijs en de jeugdbijstand te bevorderen, heeft het centrum voor coördinatie en beheer van de Europese programma's een oproep gelanceerd voor projecten met de steun van het Europees Sociaal Fonds. Het budgettaire gedeelte dat Brussel voor dit project draagt, bedraagt 5.020.000 euro, waarvan 1.500.000 euro bestemd is voor onderwijs en jeugdbijstand, 2.000.000 euro voor jeugdwaarborg, en 1.520.000 euro voor het project 'Accrojump' dat actie voert tegen voortijdig schoolverlaten in het gewoon kwalificerend en het beroeps-onderwijs.

Wat gelijke kansen aangaat, heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een coördinatie opgericht om de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de Brusselse gemeenten te versterken. Deze coördinatie lanceert elk jaar een oproep van 120.000 euro voor gemeenten die projecten willen realiseren ter bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, de strijd tegen intrafamiliaal en partnergeweld en gelijke kansen in brede zin (gehandicapten, holebi's en transgenders, etnische en religieuze minderheden).

Brussel is tot slot de eerste stad in België die door de Wereldgezondheidsorganisatie 'seniorvriendelijk' wordt genoemd. Brussel kreeg dit label dankzij de ontwikkeling van het seniorplan, in de zin dat de stad het 'actief ouder worden' aanmoedigt, in combinatie met de optimalisering van gezondheid, veiligheid en participatie voor senioren en via stappen om de bereikbaarheid van structuren en diensten te waarborgen door aanpassing ervan, rekening houdend met hun behoeften en capaciteiten.

4. De Waalse regering

Op 10 september 2015 keurde de Waalse regering haar eerste transversale plan voor armoedebestrijding goed (Magnette, 2015). De bedoeling

van dit plan is de bestaande armoedebestrijdingsmaatregelen in het Waals Gewest aan te vullen. Het plan is gestructureerd in elf thema's. Voor deze publicatie pikken we er de krachtlijnen huisvesting, energie, gezondheid en gezinsbeleid uit.

Het Waals armoedebestrijdingsplan legt de klemtoon, via meerdere maatregelen, op de toegang tot huisvesting. Zo moet de oprichting van een gewestelijk huurwaarborgfonds gespreide betaling van de huurwaarborg mogelijk maken. Er worden 'logementzoekers' ingeschakeld om de privésector te mobiliseren en eigenaars aan te moedigen om hun woning – mits waarborgen – te verhuren aan mensen in probleemsituaties. Een groter aanbod aan sociale hypothecaire leningen wordt aangeboden om, onder andere, een huur-aankoopsysteem uit te werken voor jongeren van rond de dertig, waarmee ze na een bepaalde huurperiode eigenaar kunnen worden van die woonst.

Andere maatregelen in het plan betreffen de kwaliteit van de huisvesting. Het komt er vooral op aan om premies en renteloze leningen voor renovaties en voor de verbetering van de energieprestaties te verstevigen, vooral voor de kwetsbaarste gezinnen. Daarnaast wordt voorzien in versterking van de sociale begeleiding van huurders bij openbare huisvestingsmaatschappijen.

Wat energie aangaat, heeft het Waals Gewest meerdere maatregelen genomen om de toegang tot energie voor zwakke groepen te garanderen: de invoering van progressieve en solidaire tarifering, naast de verruiming van het concept 'beschermde klant'. Verder is er de verruimde toepassing van een redelijk betalingsplan om schuldophoping te vermijden. Tot slot ligt de klemtoon op specifieke sensibilisering en begeleiding van kansarme groepen. Ook het recht op water moet gegarandeerd zijn. Met bemiddeling van de OCMW's wordt een betere spreiding van het sociaal waterfonds doorgevoerd ter ondersteuning van gezinnen met betalingsproblemen.

Om de toegang tot gezondheidszorgdiensten te verbeteren voor mensen in hoge nood, ondersteunt het Waals armoedebestrijdingsplan de vestiging van huisartsen in probleemzones, evenals de ontwikkeling van gezondheidscentra via projectoproepen die voorrang geven aan zones waar de meest kwetsbare groepen geconcentreerd zijn. Wat gezondheid aangaat, beoogt het plan ook verbeterde toegang van kansarme groepen tot voorzieningen voor preventieve geneeskunde, verbeterde intake voor chronisch zieken, ondersteunde beschikbaarheid van diensten uit de geestelijke gezondheidszorg en transparantie en

controle over de tarieven in de zorg-, onthaal- en huisvestingsstructuren.

In het Waals plan is ook plaats voor het gezinsbeleid, door de specifieke kenmerken van de kwetsbaardere eenoudergezinnen te beklemtonen. In het toekomstige model voor toekenning van gezinsbijslag komt het erop aan van de inkomensplafonds te herzien, om sociale supplementen voor dit gezinstype mogelijk te maken. Voor de kwetsbaarste gezinnen moet ook de toegang tot diensten voor gezinshulp en de opvang van zieke kinderen worden vergemakkelijkt. Daarbij wordt, bij het vastleggen van de eigen bijdrage van de begunstigden, rekening gehouden met hun inkomen.

Naast een specifiek armoedebestrijdingsplan brengt het Waals Gewest ook andere acties in stelling. Deze beogen onder meer de strijd tegen voortijdig schoolverlaten ('ongekwalificeerde uitstroom') met steun van het Europees Sociaal Fonds. Deze acties verlopen vooral via partnerschappen met het onderwijs en de jeugdbijstand.

De Waalse regering wenst zich bovendien te vergewissen van de goede uitvoering van het plan, meer bepaald via een onafhankelijke evaluatie door het IWEPS.

Eind januari 2016 presenteerde de Waalse regering, na raadpleging van de sociale partners, een hervorming van de werkgelegenheidsondersteuning aan. Het gaat om een grondige herziening als gevolg van de regionalisering van deze bevoegdheid door de zesde staatshervorming. Tien maatregelen vervangen een veertigtal maatregelen zodoende de ondersteuning bij aanwerving duidelijker, eenvoudiger en efficiënter te maken voor de betrokken actoren.

De uitvoering van deze hervorming is voorzien voor begin 2017. Binnen de krachtlijnen kunnen we drie doelgroepen onderscheiden. De eerste groep zijn de -25-jarigen, zonder kwalificaties en die vroegtijdig de school hebben verlaten. Ze kunnen, gedurende drie jaar, genieten van een financiële ondersteuning indien ze een activeringsplan volgen waarin ze hun ervaring kunnen versterken. De tweede doelgroep zijn de langdurig werklozen die een beroep kunnen doen op een ondersteuning voor twee jaar. Ten slotte bestaat de derde groep uit oudere werknemers (ouder dan 55 jaar) die een beroep kunnen doen op ondersteuning bij het behoud van hun werk of bij een hertewerkstelling door een vermindering van de sociale lasten. Andere maatregelen zijn voorzien door het behoud van de APE ('aide à la promotion de l'emploi'²), maar

ook in artikel 60 en 61 gehanteerd door de OCMW's, en in een reeks van maatregelen ten gunste van kleine ondernemingen of sociale economiebedrijven. Dit geheel van hervormingen beoogt de realisatie van een werkgelegenheidsplan dat ook andere maatregelen, zoals verschillende opleidingsincentieven, kan samenbrengen.

5. Overzicht van de hoofdstukken van deel II

In het eerste hoofdstuk verdiepen *Daniel Zamora en Natascha Van Mechelen* zich in de geschiedenis van de bijstand in België in zijn verhouding tot het stelsel voor sociale bescherming in zijn geheel. De auteurs reconstrueren de grote periodes in de Belgische bijstand vanaf het begin van de 19e eeuw. Ze onderscheiden vier grote periodes, die het gevolg zijn van diepgaande herschikkingen in de bijstand. Daardoor zien we deze bijstand overgaan van een dominant stelsel – zowel wat de beoogde bevolking aangaat als wat de financiële middelen betreft – naar een stelsel dat gedoemd was te verdwijnen tijdens de ‘dertig gouden jaren’. Deze trend tot neergang van de bijstand werd pas tot stilstand gebracht met de invoering van het bestaansminimum en van het OCMW tussen 1974 en 1976. Tot slot komen de auteurs terug op de versterkte convergentie tussen de ‘werkloosheidstak’ van de sociale zekerheid en de bijstand, via vele maatregelen in de voorbije twintig jaar. Dit proces versterkt beetje bij beetje de residualisering van de sociale rechten, evenals de dualisering van ons socialezekerheidsstelsel.

In het tweede hoofdstuk worden de hinderpalen onderzocht waarmee kinderen uit kansarme gezinnen, zowel in Vlaanderen als in Wallonië, worden geconfronteerd in hun onderwijsloopbaan en hoe kosteloos onderwijs daarvoor een oplossing zou kunnen bieden. Hoewel het onderwijs geen federale bevoegdheid is, vinden we het belangrijk deze thematiek te bestuderen voor dit Jaarboek. We moeten immers vaststellen dat kinderen uit kansarme gezinnen te weinig de kleuterschool frequenteren, dat deze kinderen in verhouding ook vaker een jaar overdoen, dat ze meer in het beroepsonderwijs terechtkomen en dat ze aan het einde van de rit vaker de school verlaten zonder diploma. Nochtans lopen de mensen met een zwak scholingsniveau een groter risico om in netelige levensomstandigheden terecht te komen en hebben ze meer moeite om een job te vinden. Er worden meerdere thema's en problematieken aangesneden. Wat Vlaanderen aangaat, onderzoekt *Ides Nicaise* het inschrijvingsdecreet, het Gelijke Onderwijskansendecreet (GOK), de bestrijding van ‘ongekwalificeerde uitstroom’ (voortijdig schoolver-

laten) en de hervorming van het secundair onderwijs, terwijl *Bernard Devos* dieper ingaat op kosteloos onderwijs en het recht op onderwijs in Wallonië.

Toon Vanheukelom en Anne Ottevaere bespreken in het derde hoofdstuk de rol van de kinderbijslag in de strijd tegen kinderarmoede. Ze hebben het over de herverdelingseffecten die gepaard zullen gaan met de opheffing van de rang en van de leeftijdssupplementen en ze onderzoeken de mate waarin openbare bijstand de kindgerelateerde kosten dekt. Ze gebruiken hiervoor referentiebudgetten en het Mefisto-microsimulatiemodel dat het mogelijk maakt *ex ante* de gevolgen van de maatregelen te evalueren voor een representatief staal van Belgische gezinnen. In de marge van de maatregelen die de gewestregeringen voorstellen, bestuderen de auteurs de effecten van de opheffing van de rang voor de belasting van de natuurlijke personen. Vooraleer ze deze analyses bespreken, beschrijven ze de beleidsinstrumenten ten voordele van de gezinnen, en plaatsen ze deze in historisch perspectief. Ze zijn voorts bijzonder geïnteresseerd in de selectiviteit ten gunste van kansarme gezinnen en geven daarbij aan dat er voldoende aandacht is voor sommige zeer arme gezinnen en dat die aandacht de voorbije jaren vooral in Wallonië en Brussel kwantitatief geëvolueerd is.

Daarna schrijven Charlotte Brosius, Marjorie Lelubre en Romain Liagre over *Housing First*. Momenteel doen daklozen, die tot de meest kwetsbare categorieën behoren, chronisch een beroep op nooddiensten (nachtopvang, mobiele straatteams, voedselhulpdiensten), zonder erin te slagen om op voldoende stabiele wijze in een echt integratieproject te stappen. Het *Housing First*-model (HF) gooit de klassieke visie op het integratieproces overboord: huisvesting wordt als fundamenteel recht en herintegratie-instrument gepositioneerd. *Housing First* stelt een snelle toegang tot huisvesting voor, vanuit de straat, zonder tussenstappen en zonder andere voorwaarden dan die voor de klassieke huurder gelden. Om de continuïteit in huisvesting en herhuisvesting te bevorderen, voorziet het model in een aangepaste, intensieve en multidisciplinaire begeleiding (Tseemberis, 2010). De staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (toen Maggie De Block), deed in 2012 in het raam van de uitwerking van het tweede Federaal Plan voor Armoedebestrijding (goedgekeurd op 10 juni 2013), een beroep op de instellingen op het terrein. Hun motivering om op hun territorium mee te werken aan de implementering van *Housing First* heeft haar aangespoord tot het opstarten van actie 76, die voorzag in “de implemente-

ring van initiatieven volgens het *Housing First*-principe in vijf grote steden van het land”.

Om dit tweede deel af te ronden, onderzoeken *Yannick Vanderborght* en *Kevin Spiritus* het idee om een ‘basisinkomen’ in te voeren. Dit concept heeft in 2015 een comeback gemaakt in de actualiteit, zowel aan Nederlandstalige als aan Franstalige zijde. De intellectuele oorsprong van het idee dateert al van het einde van de 18e eeuw en werd in de tweede helft van de 20e verdedigd door vele academici met faam (onder wie meerdere winnaars van de Nobelprijs Economie), maar leek wat in de vergetelheid geraakt tijdens het eerste decennium van de 21e eeuw. Een reeks gebeurtenissen in het buitenland hebben bijgedragen tot toenemende interesse in onze contreien: de publicatie van een bestseller hierover in Nederland (Bregman, 2014), de voorbereiding van een volksreferendum over het basisinkomen in Zwitserland, de aankondiging van experimenten in Finland en in meerdere Nederlandse steden. De auteurs presenteren in dit hoofdstuk enkele van de meest overtuigende argumenten voor het basisinkomen, maar vestigen ook de aandacht op de vragen die blijven bestaan rond deze maatregel, die nooit in de praktijk werd gebracht.

Noten

1. Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over de verdeling van de algemene dotatie, toegekend aan de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie, over de gemeenten, voor 2015.
2. APE is, in Vlaanderen, te vergelijking met de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

Hoofdstuk 1

Herschikkingen in de sociale bijstand en de sociale zekerheid in België vanaf het begin van de 19e eeuw tot vandaag

Daniel Zamora en Natascha Van Mechelen

1. Inleiding

De verhouding tussen sociale bijstand en sociale zekerheid was recentelijk het voorwerp van veel commentaar en dit naar aanleiding van de hervormingen van de regering-Di Rupo (2011-2014) en haar opvolger betreffende de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de beperking in de tijd van de inschakelingsuitkeringen¹. Niet alleen hebben deze maatregelen tot een forse toestroom van jonge werkzoekenden naar de OCMW's geleid; ze blazen ook nieuw leven in het debat over de afkalvende sociale zekerheid en het toenemend belang van de bijstand. Vranken benadrukte al meermaals dat het 'directe' armoedebeleid steeds vaker de effecten van een falend 'indirect' armoedebeleid moet verzachten (o.a. in Vranken & Saffre, 2014). 'Indirect' beleid refereert naar de effecten van andere beleidsdomeinen op de armoede: zoals het beleid inzake werkgelegenheid, sociale zekerheid, wonen en onderwijs. Vranken e.a. preciseren "dat de lacunes in de sociale zekerheid en in de sociale bescherming in het algemeen vandaag steeds groter worden" en "dat dit noodzakelijkerwijze leidt tot meer armoede". Het enige wat voor mensen in armoede overblijft, is "de ultieme en veel te lichte reddingsboei van het leefloon" (Vranken e.a., 2013: 140). Die verhouding tussen verzekering (indirect armoedebeleid) en bijstand (direct armebeleid) staat dus weer ter discussie.

Dit is zeker geen nieuw gegeven. Het is een weerkerend thema doorheen de hele geschiedenis van de sociale zekerheid. In de volgende paragrafen schetsen we de geschiedenis van dit debat en haar recente ontwikkelingen om zo tot een beter begrip te komen van haar eigenlijke inzet.

2. De vier grote periodes van de sociale bijstand

Om de grote lijnen van de wijzigende verhoudingen tussen sociale zekerheid en sociale bijstand (ook ‘maatschappelijke hulp’ genoemd) te begrijpen, kan men de geschiedenis in vier periodes opsplitsen, te beginnen bij het begin van de 19e eeuw tot 1944. In deze periode domineert de bijstand, hoewel haar belang afneemt door de introductie van de eerste sociale wetten. Daarna volgen de befaamde *trente glorieuses* van 1945 tot 1973. Deze periode van forse economische groei wordt gekenmerkt door een snelle afname van het aantal bijstandsgerechtigden en de sterke expansie van zowel de sociale zekerheid als van de welvaartsstaat in zijn geheel. In de volgende periode, van 1974 tot 1990, wordt de sociale bijstand nieuw leven ingeblazen en zien we, vanaf de jaren 1980, met het neoliberale offensief, een duidelijke terugval van de naoorlogse verzekeringsprincipes. Tot slot volgt de periode van 1991 tot nu die gekenmerkt wordt door een groeiende convergentie tussen de werkloosheidspijler van de sociale zekerheid en de bijstand via de ‘contractualisering’ van rechten en de ‘activering’ van de rechthebbenden.

2.1 De lange neergang van de sociale bijstand

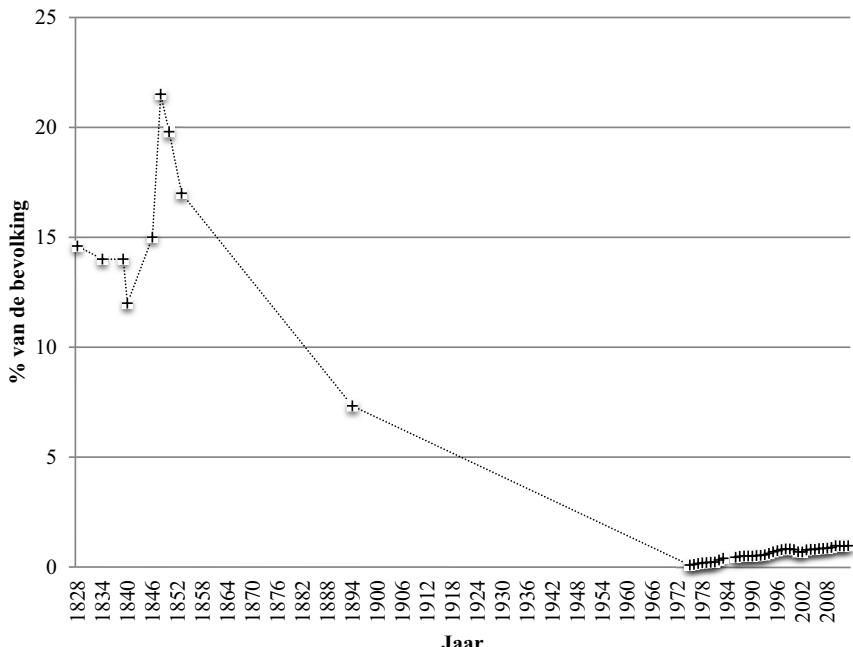
De eerste periode die we hier bekijken, strekt zich uit vanaf het begin van de 19e eeuw tot kort na de Tweede Wereldoorlog. Ze wordt gekenmerkt door de dominantie van sociale bijstand, die echter snel afneemt naarmate de moderne sociale wetgeving tot stand komt. Oorspronkelijk bestonden er geen collectieve, verplichte beschermingssystemen. Grote groepen van de werkende bevolking waren aangewezen op sociale bijstand, geconcentreerd rond de ‘Burelen van Weldadigheid’ en de ‘Burgerlijke Godshuizen’. Het ging niet om bestrijding van pauperisme als zodanig, maar veeleer om bescherming van de maatschappij tegen de morele plagen die haar bedreigden: ledigheid en luiheid. Arbeidsethiek was de centrale sokkel waarop de armenzorg stoeerde. Doelstelling was de vrijwaring van de morele en politieke integriteit van de arbeidersklasse die, tot de invoering van een socialezekerheidsstelsel, de doelgroep bij uitstek zou blijven van de sociale bijstand. In de eerste decennia van de Belgische staat was de rol van de sociale bijstand “anderzijds te zorgen voor een aanvulling op de hongerlonen” van de arbeidersklasse, en “anderzijds de ‘renteniers van de liefdadigheid’ te overtuigen om toe te treden tot de rangen van de arbeiders op de arbeidsmarkt” (Vander Brugghe, 1983: 157). Sociale bijstand vulde dus het loon aan en vestigde een arbeidsdiscipline. Van de 720.049 hulpbehoe-

venden die van 1851 tot 1855 jaarlijks werden bijgestaan, waren bijna de helft (230.218) ‘tijdelijke’ armlastigen zoals werklozen, dagloners of arbeiders met ernstige inkomensproblemen. Nog vroeger had Edouard Ducpétiaux al vastgesteld dat in 1846 bijna één derde van de arbeiders ingeschreven was in de registers van de armenzorg (Chlepner, 1956: 40).

Wanneer de ‘openbare onderstand’ via de wet van 1925 een echt openbaar statuut krijgt, is hij nog een schim van wat hij in het begin van de 19e eeuw betekende. Figuur 1 toont hoe de bijstand in de eerste helft van de 19e eeuw gemiddeld aan 15 à 20% van de Belgische bevolking bescherming biedt, maar rond het einde van die eeuw nog maar aan 7%². Behoudens de tijdelijke expansie ten gevolge van de economische crisis van 1929, blijft de bijstandspopulatie krimpen tot het einde van de jaren 1960. De groei van de loontrekkende beroepsbevolking en de gestage totstandkoming van de moderne loonverhoudingen verdringen de sociale bijstand geleidelijk naar de marge van de arbeidsmarkt, terwijl ze daar tot op het einde van de 19e eeuw nog een centrale plaats innam. Bijstandsverlening is van langsom minder gericht op het bestrijden van pauperisme en helpen van berooide arbeiders, maar is veeleer bestemd voor wie uitgesloten is van de arbeidsmarkt en van de ‘normale’ stelsels voor sociale bescherming. Door de geleidelijke ontwikkeling van de sociale verzekeringen en van rechten die men door arbeid verwerft, slinkt de doelgroep voor sociale bijstand stelselmatig.

In zijn *Réflexions sur la politique de la sécurité sociale* schrijft het latere socialistische boegbeeld Guy Spitaels, toen nog sociologisch onderzoeker bij de ULB³: “Met de uitbouw van de sociale verzekeringen werden de categorieën van de loontrekkers en van de – reële of potentiële – armen versmolten. Het had dus weinig zin zich af te vragen of deze wetgevingen de bescherming van de loontrekkers als zodanig, dan wel een minimale bescherming van de armen beoogden” (Spitaels, 1972: 12). De opkomst van de welvaartsstaat en de sociale zekerheid brengt hierin verandering. De arbeider onderscheidt zich voortaan van de ‘arme’. In de loop van de 20e eeuw stellen we de ‘dissociatie’ vast (Spitaels, 1972: 12) tussen de hoedanigheid van ‘arme’ en die van ‘loontrekker’. Het liberale tijdperk is voorbij, de sociale wetten volgen elkaar op en de eerste socialezekerheidsstelsels zien het licht. De sociale bijstand zal voortaan voortbestaan in de schaduw van een succesvol sociaal verzekeringssysteem.

Figuur 1: De sociale bijstand in België, 1828-2013.



Bron: Vóór 1852: Ducpétiaux, 1852: gemiddelde van de cijfers van de jaren 1851 en 1855 van “Exposé de la Situation du Royaume” (1851-1860), deel II, titel III, 79-81; 1890-1894: Van Overbergh, 1900: 79; 1975: Lammertyn e.a., 1987; 1976-1999: Vademeicum sociale zekerheid; 1999-2014: POD Maatschappelijke Integratie. (Merk op dat er – voor zover wij weten – geen geldige gegevens bestaan voor de jaren 1984 en 1985).

Berekening van de bevolking: Vóór 1948: Debuission e.a., 2000. Voor 1948-1987: United Nations, 1999. Na 1987: Rijksregister. Eigen berekeningen.

2.2 Sociale bijstand in de schaduw van de sociale verzekering

De tweede periode loopt van 1945 tot 1973 en wordt gekenmerkt door een zeer beperkte sociale bijstand wat het aantal steuntrekkers betreft. Qua werking blijft de bijstand echter dicht aanleunen bij wat in het begin van de 20ste eeuw bestond, maar haar rol wordt nu overschaadt door de dominantie van het verzekeringsbeginsel en het streven naar gelijkheid.

In deze periode tekenen zich twee grote ontwikkelingen af. De radicale afname van het aantal steuntrekkers gaat gepaard met een sterke stijging van de uitkeringsbedragen; ondanks de drastische vermindering van de doelgroep neemt het budget toe. Wie de bijstandscijfers voor Brussel bekijkt, merkt dat een behoeftige in 1853 gemiddeld 31,9 frank per maand ontvangt, terwijl de uitkering in 1956 gemiddeld 875 frank

per maand bedraagt, of 27 keer meer (Moureaux-Van Neck, 1967: 54). Anders gezegd: de expansie van de sociale zekerheid heeft de bijstands-populatie doen inkrimpen, maar heeft ook gezorgd voor hogere bijstandsuitkeringen en heeft zo het pad geëffend voor een bijstands-systeem dat nauw aansluit bij de sociale zekerheid, zowel qua hoogte als qua voorwaarden voor uitkering. Sociale bijstand is niet langer het stelsel dat een groot aantal mensen moet laten overleven: ze is voor-bestemd om in de voetsporen van het verzekeringsstelsel te stappen. In de naoorlogse periode geraakt de openbare onderstand in diskrediet, en lijkt hij geroepen om op termijn op te gaan in de sociale zekerheid. Zijn voortbestaan valt vooral te verklaren door de nog te lage uitkeringen van de sociale zekerheid voor de gepensioneerden. Meerdere onderzoeken (Graffar, Heuskin & Wollast, 1967; Schoetter, 1966; Versichelen, 1970) trachten aan te tonen dat de doelgroep van de COO's (Commis-sies van Openbare Onderstand) vooral bestaat uit steuntrekkers met te lage pensioenen, zieken met een schamele tegemoetkomming van het ziekenfonds en chronisch invaliden. In 1966 is 60% van de COO-klanten ouder dan 65 jaar; ruim 70% van hen is verplicht verzekerd in het stelsel van de sociale zekerheid (Schoetter, 1966). In die zin lijken de meeste COO-steuntrekkers potentieel integreerbaar in de sociale zekerheid.

Deze vaststelling komt overeen met de analyse van hoge ambtenaren uit die tijd, die aandringen op de progressieve integratie ervan in de logica van de sociale zekerheid. Zo stelde Léon-Eli Troclet – die met Achille Van Acker aan de wieg van de sociale zekerheid stond – in 1949 dat ‘de grote hervorming’ die hij voor de sociale zekerheid beoogde, “als effect zou hebben dat die sociale zekerheid gaandeweg de weldadigheid en georganiseerde solidariteitsbijstand zou vervangen” (Troclet, 1949: 229). Het is echter vooral Delperée die er de meest ontwikkelde visie op nahoudt. Trouw aan het naoorlogse ideaal stelt hij “dat de sociale zekerheid wordt aangedreven door een soort dynamiek van permanente uitbreiding, door een natuurlijke trend om zich te ontwikkelen” (Delperée, 1970: 1142). In dit verband denkt hij dat een ‘harmonisering’ van de openbare onderstand en van de sociale zekerheid in enge zin mogelijk is (Delperée, 1973: 711). Hij verwacht dat “de openbare onderstand zal worden opgenomen in de sociale zekerheid” (Delperée, 1970: 1143).

In de jaren van het keynesianisme worden de grenzen van de welvaarts-staat steeds verder verlegd, met de ambitie om een verzorgingssysteem voor de hele maatschappij op poten te zetten (de ‘verzorgingsstaat’). De

economische groei doet een almaar verdere verdeling van de rijkdom verhopen, met een uitbreiding van de sociale bescherming naar alle burgers. Deze verzorgingsstaat steunt op loonsolidariteit via de sociale bijdragen, waardoor het sociale conflict over de verdeling van de welvaart tussen kapitaal en arbeid wordt geïnstitutionaliseerd. Bij elke verdere ‘uitbreiding’ van het verzekeringsstelsel wordt een deel van de steuntrekker verder losgeweekt uit de sociale bijstand. De bijstand zelf geraakt steeds verder in de marges van de staat verzeild. De ‘profeten van het optimisme’ voorzien voor de komende decennia alvast de verdwijning van de armoede (Galbraith, 1961). Dit enthousiasme zal echter snel verbleken. Vanaf het midden van de jaren 1960 wijzen tal van documenten op de armoede die hardnekkig en in overvloed blijft voortbestaan en op het onvermogen van het salariaat om dit probleem op te lossen. De verpauperde krottenwijken, sterk gemediatiseerd door de tv die zijn opmars doet in de Belgische woonkamers, worden geleidelijk het voorwerp van politieke bekommernis. Armoede maakt een opgemerkte *comeback* in het openbare debat; de oprichting van het bestaansminimum en van de OCMW’s is op komst.

2.3 De paradoxen van het succes van de sociale bijstand in crisisperiode

De derde periode loopt van 1974 tot 1991. Kenmerkend is dat de sociale bijstand opnieuw in het openbare debat opduikt, door de vele desillusions omtrent de ‘welvaartsstaat’. De ‘kansarmen’ die lang ‘vergeten’ waren in de voorspoed van de naoorlogse periode, moeten voortaan hun stem laten horen en hun deel van de koek opeisen. Het discours van de armoedebestrijding ontwikkelt en structureert zich steeds meer in organisaties en verenigingen ter verdediging van wie door de mazen van het net valt. Deze ommekeer start in de VS met het immense succes van het boek *The Other America* van Michael Harrington in 1962 (ruim 1 miljoen verkochte exemplaren). In België wegen twee publicaties zwaar op het publieke debat: eerst Abbé Froidure die in 1957 *Parijs 57* uitbrengt, en daarna vooral de publicatie van het *Manifest der Meest Onterfden* in 1968 door de vzw Nationale Actie voor Bestaanszekerheid. Rond dit *Manifest der Meest Onterfden* komt voor het eerst een min of meer coherent programma tot stand, met een brede coalitie die opkomt voor de politieke en sociale realiteit van de ‘armen’. De vereniging ijvert voor de invoering van een ‘socio-vitaal minimum’ (het latere bestaansminimum) dat specifiek bestemd is voor mensen die moeten overleven met een laag inkomen. Met de grootscheepse campagne van 1973 weet

de vereniging een grote bevolkingsgroep te overtuigen: ze verzamelt in beide landsdelen niet minder dan 107.000 handtekeningen voor de invoering van een sociaal minimum. Deze mobilisering heeft een groot effect op de richting die het sociale beleid en het socialezekerheidsbeleid vanaf midden jaren 1970 zal opgaan (Zamora, 2015).

Met de invoering van het bestaansminimum (1974) en de oprichting van de OCMW's (1976) wordt de bijstand omgevormd tot een modern instituut met als doel de armoede te doen verdwijnen via een recht op een 'bestaansminimum'. Het nieuwe discours, deels overgenomen van de vele initiatieven die opkomen voor de armen, zal zich echter ambigu tonen in zijn verhouding tot de universele bescherming zoals de sociale zekerheid. Met de modernisering van de bijstandsinstellingen worden de institutionele grenzen van het beschermingssysteem hertekend. De ontkoppeling tussen sociale zekerheid en armoedebestrijding die hiermee ontstaat, opent de weg voor een ruimere en grondigere herschikking van de welvaartsstaat. Met het oog op een universeel systeem dat iedereen bescherming biedt, worden gerichte en specifieke maatregelen genomen voor de 'armen' en 'uitgeslotenen', naast de sociale zekerheid.

De hogergenoemde wetgeving is immers tegelijk een eindpunt, met name voor de bewegingen die zich inzetten voor de armen en uitgeslotenen, én het startpunt voor een nieuwe fase in het sociale beleid. Ze opent nieuwe sociale rechten en integreert personen in het sociale beleid die vroeger geen toegang tot de sociale bescherming hadden. Tegelijk opent ze ook de mogelijkheid om het verzekeringsstelsel te laten eroderen, alsook het fordistisch reguleringsysteem waarvan dit stelsel de uitdrukking was. Dat de belangrijkste beschermingssystemen voor loontrekkenden in diskrediet geraken en dat de economische crisis tot bezuinigingen noopt, vormt een gunstige context voor de uitbouw van een sociaal vangnet; dit kan de nefaste gevolgen van het snoeien in de uitgaven in de sociale zekerheid milderen. Dit gaat uiteraard in tegen de wil van diegenen die ijverden voor een verbetering van de bijstand, zonder dat de verzekeringsgedachte wordt afgebouwd, zoals de vakbonden.

Deze vrees, die al zeer vroeg werd geformuleerd door bepaalde spelers, wordt werkelijkheid vanaf de jaren 1980, vooral onder de regeringen Martens-Gol (1981-1987). De angst voor een ontmanteling van de sociale zekerheid overspoelt de sociale partners en wordt de katalysator voor vele debatten over de 'crisis' van de welvaartsstaat en de nodige her-

vorming ervan. De Vlaamse PVV pakt in 1982 in het openbare debat zelfs uit met het idee om de sociale zekerheid op te heffen ten gunste van een systeem van negatieve inkomensbelasting (*negative income tax*), een idee die door Friedman werd gepopulariseerd in 1962 in zijn *Capitalism and Freedom*. De forse opmars van de bijstand in dat decennium gaat dan ook gepaard met neoliberale aanvallen op de welvaartsstaat. Tegen deze achtergrond van invraagstelling van de uitbreiding van de sociale zekerheid worden de meeste uitkeringen in de sociale zekerheid naar beneden toe herzien: gezondheidszorg (verhoging van het remgeld), werkloosheid (jongeren en samenwonenden), pensioenen (cumuls), kinderbijslag en ziekte-uitkeringen, maar ook de lonen, via de indexsprongen. Vooral werkloosheidsuitkeringen ondergaan de druk van deze dynamiek. Binnen deze tak ontwikkelt zich een drievalige beweging die fundamenteel breekt met de logica die heerste sinds de oorlog.

Om te beginnen is er een ‘juridische’ verschuiving in de wetsontwikkelingen van de sociale zekerheid. Notredame noemt dit “de ‘verbijstandisering’ van de sociale zekerheid” (Notredame, 1998: 60). Het gaat om progressieve vervanging van de verzekeringscategorieën ten gunste van selectievere toewijzingsvormen in naam van de ‘doeltreffendheid’ van het systeem. Merk vooral ook de trage ontmanteling van de categorieën van uitkeringstrekkers in de werkloosheidsverzekering in 1971 rond het verzekeringsprincipe op dit domein. Vanaf einde 1980⁴ werd de categorie van ‘niet-gezinshoofd’ in tweeën gesplitst: de ‘alleenstaanden’ en de ‘samenwonenden’, voor wie samenwoont met een andere persoon die een inkomen heeft. Voor de samenwonenden, een categorie die uit het verzekeringsstelsel komt, wordt het uitkeringsbedrag aanzienlijk beperkt en dat geldt voor een groot aantal uitkeringstrekkers (cf. figuur 5). Hierbij moet worden onderstreept dat vooral vrouwen (Dufour, 1981: 481-486), die oververtegenwoordigd zijn in het statuut ‘samenwonenden’, door deze maatregel worden getroffen. In 1986 gaat de ontmanteling voort in het raam van het plan van Hertoginnendal. Dat leidt ertoe dat, in de geest van het regeerakkoord “het basisprincipe van de werkloosheidsverzekering, waarbij de uitkering die afhangt van het voorbije loon ook al een progressieve aftopping ondergaat, nu gedeeltelijk wordt vervangen door een model dat meer op geïndividuaaliseerde sociale bijstand is gericht” (Beauchesne, 1997: 245-252). Deze dynamiek van invoering van principes van het bijstandsstelsel in het verzekeringsstelsel zal dan een sociologische verschuiving van uitkeringstrekkers van het ene naar het andere stelsel meebrengen, naast een vermindering van de financiële verschillen tussen beide stelsels.

Tabel 1: Evolutie van de categorieën van werkzoekenden en de percentages van de werkloosheidsuitkeringen op basis van de arbeidsprestaties, België, 1971-1986.

| | Eerste jaar | Na eerste jaar |
|------------------|-------------|----------------|
| 1971 | | |
| Gezinshoofd | 60% | 60% |
| Niet-gezinshoofd | 60% | 40% |

| | Eerste jaar | Tweede jaar (1) | Na tweede jaar |
|---------------|-------------|-----------------|----------------|
| 1981 | | | |
| Gezinshoofd | 60% | 60% | 60% |
| Alleenstaande | 60% | 40% | Forfait (2) |
| Samenwonende | 60% | 40% | Forfait (2) |

1) Deze periode wordt verlengd met drie maand werkloosheid per betaald gewerkt jaar.

2) De werkloosheidsuitkeringen voor alleenstaanden en samenwonenden worden niet beperkt tot een forfait als men 20 jaar betaald werk heeft verricht of minstens 33% arbeidsongeschikt is. Het forfati bedraagt 50% van het gemiddeld gewaarborgd maandelijks minimuminkomen voor de alleenstaanden en 40% voor de samenwonenden.

| | Eerste periode (1 jaar) | Tweede periode (6 maand)(1) | Derde periode |
|-------------|----------------------------|--------------------------------|------------------|
| 1986 | | | |
| Categorie A | 60% | 60% | 60% |
| Categorie N | 60% | 40% | 40% |
| Categorie B | 55% | 35% | Forfait (2) |

Categorie A staat voor samenwonenden met gezinslast, N voor alleenstaanden en B voor samenwonenden zonder gezinslast.

1) Deze periode wordt verlengd met 78 dagen werkloosheid per 312 arbeidsdagen.

2) of 35% voor de werkenden die 20 jaar betaald werk verricht hebben of die minstens 33% arbeidsongeschikt zijn.

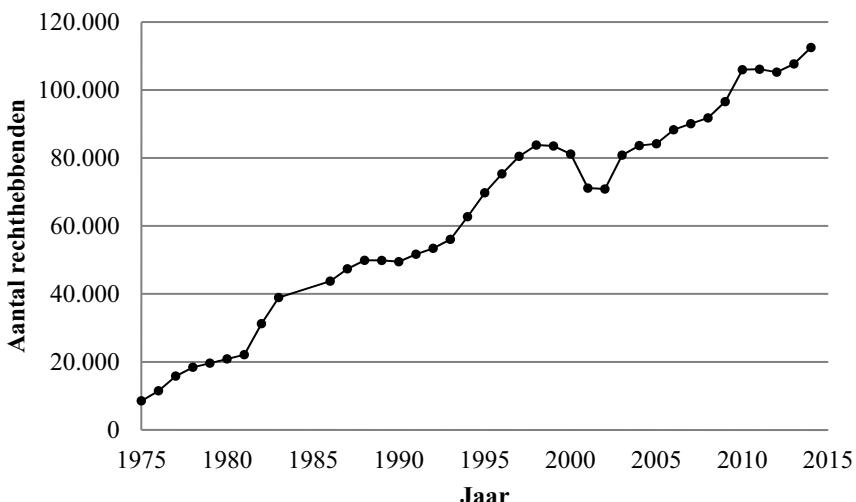
Bron: Arcq & Blaise, 1998.

Deze ‘sociologische’ verschuiving betreft de overgang van doelgroepen van de verzekering naar de bijstand, in *casu* de OCMW’s. Deze trend is bijzonder uitgesproken bij jongeren, door de destabilisatie van hun sociale situatie (Rea, Pjetri & Hublet, 1990) en de verlenging van de ‘wachttijd’ die tussen 1980 en 1982 van 75 naar 300 dagen is verhoogd⁵. Deze ontwikkeling – ongezien sinds de oorlog – zal de rol van de bijstand fors wijzigen. Tot het einde van de jaren 1970 hadden de COO’s en later de OCMW’s immers te maken met een publiek dat vooral bestond uit “bejaarden met zeer bescheiden inkomens die een

aanvullende sociale uitkering trokken” (Anciaux, 1987: 100). Het is ook interessant te noteren dat ‘het aantal begunstigden’ van het bestaansminimum, in de geest van zijn ontwerpers, “zou moeten afnemen: meestal hebben ze grote ellende gekend, die in de toekomst vermeden moet kunnen worden”⁶. Het systeem is weliswaar als een parallel spoor naast de sociale zekerheid bedacht, maar dan duidelijk van residuaire aard. Het ene wordt niet geacht het andere te vervangen. Maar met de crisis en de neoliberale ommegang “zullen de OCMW’s overspoeld worden door het toenemend aantal jonge gezinnen die ten prooi vallen aan het pauperisme” (Anciaux, 1987: 100), door geschorste werklozen, door werkloze vrouwen, door al diegenen die we de ‘nieuwe armen’ gaan noemen. In die zin en zoals dat door het *Algemeen Verslag over de Armoede* van 1994 wordt onderkend, kan “de scheiding tussen sociale bijstand en sociale zekerheid in tijden van begrotingsmoeilijkheden een middel zijn om de sociale bescherming af te zwakken, bijvoorbeeld door de uitkeringsgerechtigden naar de sociale bijstand over te hevelen” (ATD Vierde Wereld, & Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, 1994: 187).

Concreet stijgt in de jaren 1980 het aantal rechthebbenden op het bestaansminimum spectaculair, van 8.538 in 1975 naar bijna 50.000 in 1988 (figuur 2). Het OCMW, dat geacht werd alleen te zorgen voor wie ‘door de mazen van het net’ van de sociale zekerheid valt, lijkt steeds meer de grotere mazen in dat net te moeten dichten door niet langer alleen ‘personen die in armoede leven’ op te vangen, maar ook de uitge-rangeerde, werkloze jongeren die tot dan in de sociale verzekeringen waren opgenomen. Toch moet worden onderstreept dat het toenemende aantal bijstandsgerechtigden niet louter het resultaat is van de neergang van het verzekeringsprincipe. De diepgaande sociologische, economische en technologische ommegang die onze maatschappij treft, speelt een belangrijke rol. Er is de indrukwekkende toename van de werkloosheidsgraad bij vrouwen in dat decennium, er is de merkbare wijziging in de gezinssamenstelling en de toename van het aantal eenoudergezinnen die sterk blootgesteld zijn aan armoede. Deze transformatie moet in overweging worden genomen in de algemene mutatie van onze maatschappij aan het eind van de jaren 1980.

Figuur 2: Bestaansminimumtrekkers (later leefloontrekkers) bij de OCMW's, België, 1975-2015.



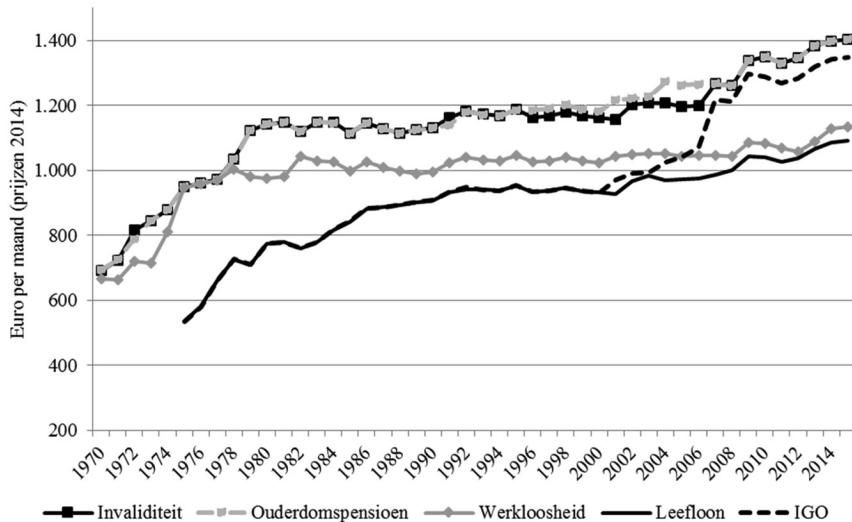
Bron: Gebaseerd op: 1975 – Bulletin van vragen en antwoorden, Senaat, 5 februari 1985, p. 17, vermeld in: Lammertyn, e.a., 1987: 1976-1999 – Vademecum sociale zekerheid; 1999-2014 – POD Maatschappelijke Integratie. (Merk op dat er (voor zover wij weten) geen geldige gegevens bestaan voor de jaren 1984 en 1985.)

Tot slot verminderen de bedragen in de sociale uitkeringen; de minimumuitkeringen in beide systemen worden geleidelijk op elkaar afgestemd. Dit bewuste beleid vanwege de regeringen Martens-Gol gebeurt via de invoering van nieuwe categorieën, maar ook door het feit dat de bedragen niet langer worden gekoppeld aan de koopkracht. Van 1984 tot 1986 blijven de werkloosheidsuitkeringen constant. Dit heeft een belangrijk effect op het verzekeringsaspect van de werkloosheid, waar het sinds 1971 de bedoeling was om een genereus vervangingsinkomen aan te bieden. Het verschil tussen de minimum- en de maximumuitkeringen mindert drastisch, van 26% omstreeks einde jaren 1970 tot iets meer dan 14% halfweg de jaren 1990 (Cantillon, De Maesschalk & Marx, 2003). Deze evolutie wijzigt ook de verhouding tussen de sociale zekerheid en de sociale bijstand. Terwijl de uitkeringen in het verzekeringsstelsel zijn geblokkeerd, blijven ze in het bijstandsstelsel stijgen. Tijdens de jaren 1980 vermindert de koopkracht van tal van socialezekerheidsuitkeringen waardoor ze geleidelijk afgestemd geraken op die van de bijstand (Deleeck, 1996: 439-489). De verhouding tussen de minimale werkloosheidsuitkering voor een gezinshoofd en het bestaansminimum vermindert van 177% naar 110%. Niet alleen stijgen de werkloosheidsuitkeringen niet gelijklopend met uitkeringen van de

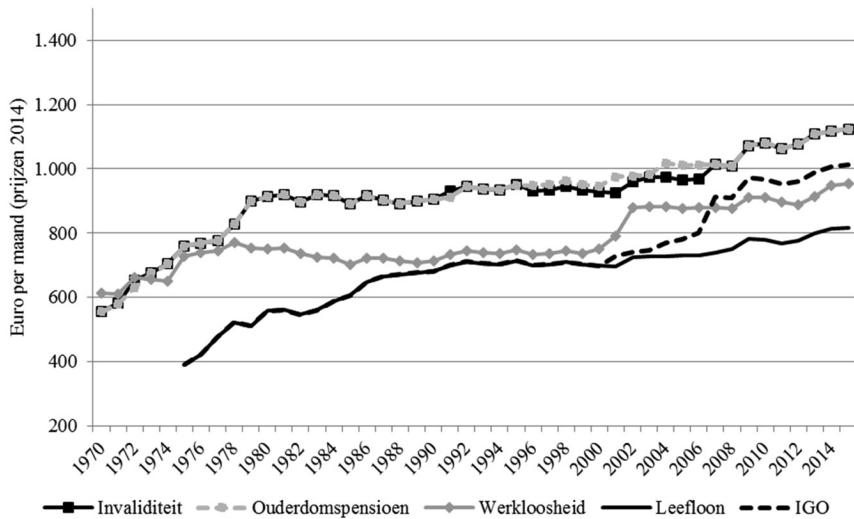
bijstand: voor sommige bevolkingscategorieën neemt de koopkracht gedurende de jaren 1980 effectief af.

Het is dan ook moeilijk om geen vragen te stellen bij de rationaliteit van dergelijk beleid (cf. figuren 3, 4 en 5). Vranken tracht die rationaliteit van het sociale beleid van de jaren 1980 uit te leggen. Hij meent dat “de restrictieve maatregelen in de sociale zekerheid (indirect beleid) werden ‘gecompenseerd’ door de vermeerdering van het bestaansminimum (direct beleid)” (Vranken, 1998: 69). “De verschuiving van een indirect naar een direct beleid van armoedebestrijding lijkt de hoeksteen van een nieuw sociaal beleid van het residuele type” (Vranken, 1998: 73). De vakbonden, vooral het ACV, slaan alarm. Zij vrezen een ontmanteling van de sociale zekerheid ten gunste van de bijstand (Arcq & Blaise, 1998: 661). Voortaan staat dus niet langer de ‘uitbreiding’ van het toepassingsgebied van de sociale zekerheid (die zwaar onder druk staat door de besparingen) op de agenda, maar integendeel die van de sociale bijstand, in een gemoderniseerde versie.

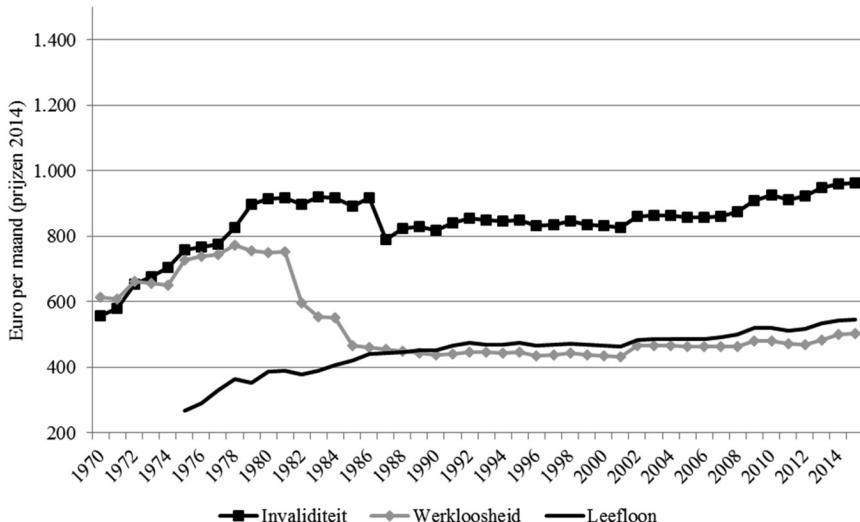
Figuur 3: Evolutie van de sociale uitkeringen voor een gezinshoofd, België, 1970-2014.



Figuur 4: Evolutie van de sociale uitkeringen voor een alleenstaande, België, 1970-2014.



Figuur 5: Evolutie van de sociale uitkeringen voor een samenwonende, België, 1970-2014.



2.4 Verzekering en bijstand in een context van contractualisering en activering

Tot slot is er de vierde periode, vanaf 1991 tot vandaag, waarin de grenzen tussen de werkloosheidsverzekering en de bijstand geleidelijk verder vervagen en de koppeling met de arbeidsmarkt sterker wordt. De

sterke toenadering tussen werkloosheidsverzekering en bijstand op het vlak van de uitkeringshoogte – de ervenis van de jaren 1980 – staat buiten twijfel. Maar de belangrijkste veranderingen tijdens deze periode hebben minder te maken met de bedragen van de uitkeringen dan met de toegangsvoorraarden en met de link die wordt gelegd met het arbeidsmarktbeleid. Het langdurig karakter van werkloosheid en armoede heeft een aantal politieke leiders ertoe aangezet om in te zetten op een grondige hervorming van de welvaartsstaat. Frank Vandenbroucke, de vader van deze hervormingen in België, is van oordeel “dat de traditionele welvaartsstaat tekortschiet” aangezien deze “de verzekerden een uitkering aanbiedt, maar geen uitweg”; “hij geeft wel materiële troost, maar geen nieuwe kansen” (Vandenbroucke, 1999). Meer nog: Vandenbroucke geeft toe “dat de mechanismen in het huidige socialezekerheidssysteem de mensen ontmoedigen in plaats van aanmoedigen om actief te zijn” (Geuens, 2001: 22). Hij verklaart derhalve “dat de traditionele welvaartsstaat in zekere zin passief is” in de mate “dat zich eerst een sociaal risico moet voordoen, voordat de instellingen hun vangnet van uitkeringen spannen” (Vandenbroucke, 1999). Om die problemen te verhelpen, zou de oriëntatie moeten zijn: “een ‘verstandig actieve’ welvaartsstaat die naar een samenleving van ‘actieve mensen’ streeft” (Vandenbroucke, 1999).

Daarmee beleven we een belangrijke ommekeer in de filosofie van de welvaartsstaat en een herbezinning over zijn relatie tot de arbeidsmarkt. Volgens het nieuwe paradigma zou immers de uit de naoorlogse periode stammende scheiding tussen het sociale en de arbeidsmarkt (of de ‘ont-commercialisering’ van het sociale) de kwalen die ze moet bestrijden, alleen maar versterken. Ze zou de uitsluiting en de kloof tussen de *ins* en de *outs* vergroten. Heel wat auteurs raden daarom een ‘radicale ommekeer’ aan in de verhouding tussen werk en uitkering. Deze gedachtegang strookt bovendien met de strategie die de meeste internationale instellingen en Europa in diezelfde periode bepleiten. Ebbinghaus en Hassel vatten het bijzonder goed samen: “*this strategy – propagated and co-ordinated by international agencies – evolves around three policy aims: reducing labour costs, improving work incentives and increasing labour market flexibility*”⁷ (Ebbinghaus & Hassel, 1999: 69).

De twee polen – werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid – geraken van nu af aan steeds meer verweven in een nieuw beleid dat poogt in te grijpen op de arbeidskosten en dat inzet op de ‘inschakeling’ (Guyennot, 1998; Loriol, 1999; Mauger, 2001; Wuhl, 1996) en de ‘activering’ van de uitkeringsgerechtigden. In die zin lijken de veranderingen

die onze bijstandsstelsels in de jaren 1990 ondergaan en die vanaf 2000 verder worden uitgediept, in werkelijkheid minder op een specifieke hervorming van de bijstand dan op een globale herschikking tussen beleidsterreinen. De activering kan dan ook worden gedefinieerd – zoals Barbier (2002) dat doet – als de invoering van een expliciete (vaak reglementaire) link tussen de sociale bescherming en het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid. Deze trend tot ‘activering’ en de koppling van de begunstigden aan de arbeidsmarkt, raakt tegelijk twee takken van de sociale bescherming: de werkloosheidsverzekering en de sociale bijstand. Het beleid van de jaren 1990 continueert deze toenadering tussen de statuten van de rechthebbenden van beide takken van de sociale bescherming en hun relatie tot de arbeidsmarkt. Dit proces verloopt, in eerste instantie, op een minimalistische wijze, via contractualisering en inschakeling en wordt daarna verankerd via de activeringshervormingen vanaf 2000.

Zo wordt in 1992 het ‘begeleidingsplan voor werklozen’ gelanceerd: een belangrijke stap in de toenemende individualisering van de aanpak van de rechthebbenden (Bonvin & Burnay, 2000: 14). Het voorziet, met het oog op de strijd tegen uitkeringsafhankelijkheid, in een ‘individueel actieplan’ voor elke werkloze die langer dan tien maanden inactief is, om zo aan zijn ‘herinschakeling’ te werken. Dit plan is de start van een ‘contractualisering’ van de sociale bescherming, aangezien beide partijen een ‘begeleidingsovereenkomst’ ondertekenen. Deze ontwikkeling biedt weliswaar een individuelere begeleiding, maar gaat ook gepaard met vrij zware sancties voor wie zich eraan wil onttrekken. In die zin zorgt deze ‘contractualisering’ voor een aanzienlijke verstening van de voorwaarden om van sociale rechten te kunnen genieten. Het doel is niet in de eerste plaats het bestrijden van sociale uitsluiting, maar veeleer de activering van de rechthebbenden.

De volgende jaren worden dan ook gekenmerkt door de uitbouw van gesubsidieerde banenplannen die een ‘springplank’ naar werk moeten vormen. We denken dan aan de Smetbanen, de doorstromingsprogramma’s, de SINE-maatregelen⁸, het ‘inschakelingstraject’⁹ van 1997, of, vanaf 2000, de startbanen in het kader van het Rosetta-plan. Al die formules, specifiek bestemd voor laaggeschoolde jongeren, werklozen en mensen met een bestaansminimum, worden voortaan ingepast in een strak opvolgingsproces voor de begunstigden, met strenge sancties bij weigering of gebrek aan respons. Deze nieuwe formules illustreren overigens – zoals Nicaise opmerkt – een verschuiving van een vraagstrategie naar een aanbodstrategie (Nicaise, 2000: 661-674). Immers, terwijl

de plannen van de jaren 1970 en 1980 een direct effect op de werkgelegenheid beoogden, via de creatie van banen in collectieve *non-profit*diensten, beschouwen de overheden de gesubsidieerde banen voortaan als een ‘investering’ in ‘menselijk kapitaal’, opleiding en ‘employability’ (inzetbaarheid) van de begunstigde.

In 2003 en 2004 zal Frank Vandenbroucke, dan minister van Werk, zorgen voor een continuering van bovenstaande hervormingen die de door hemzelf ontwikkelde ‘actieve welvaartsstaat’-filosofie belichaamden. De nieuwe hervormingen bestaan uit twee belangrijke delen. Om te beginnen zorgt de effectieve overdracht van de gegevens van de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling naar de RVA, vanaf 2003, voor het einde van de organieke opsplitsing tussen beide instellingen. Deze hervorming wordt geacht de controle van werklozen en hun ‘beschikbaarheid’ voor de arbeidsmarkt te vergemakkelijken; daarmee zal deze controle een prominente plaats krijgen in de werking van deze instellingen.

Deze eerste hervorming vormt echter slechts het startpunt. Het belangrijkste deel van de hervorming is gelieerd aan het ‘plan tot activering van het zoekgedrag’¹⁰ naar werk. Hierbij wordt het oude systeem van de stempelcontrole voor werkzoekenden vervangen door een nieuw controle- en activeringssysteem. Om de ‘beschikbaarheid’ te meten, lanceert het plan een systeem van opeenvolgende individuele gesprekken waarmee de RVA de werkelijke inspanningen die een werkloze levert om een baan te vinden, moet kunnen opvolgen. De evolutie van de sancties die volgen op interviews met werklozen is veel betekend. Hoewel er van 2004 tot 2014 niets fundamenteels wijzigt in de samenstelling van de werkzoekendenpopulatie, zal het aantal negatieve evaluaties over die periode sterk stijgen (Martens, 2014). De begeleiding gaat dus gepaard met een versterking van de sancties en een verstrenging van de voorwaarden om rechthebbend te worden. Dumont wijst er in die zin zeer treffend op dat het werkloosheidssysteem weliswaar nooit onvoorwaardelijk is geweest, maar dat de manier waarop het stelsel nu wordt toegepast, “de kwetsbaarheid veeleer verergert dan ze op te lossen” (Dumont, 2010: 384). Vanuit dit standpunt is het – ongeacht wat een strikt juridische analyse van het probleem duidelijk zou kunnen maken – moeilijk te betwisten dat deze hervormingen tot een erosie hebben geleid, namelijk een beleid dat de kwaliteit en de omvang van de sociale bescherming uitholt (Dermeine, 2008: 59, 63, 65).

Op het domein van de sociale bijstand zien we een sterk vergelijkbare evolutie. De explosie van het aantal uitkeringsgerechtigden vanaf het

begin van de jaren 1980, met daarbij een forse toename van het aantal jonge begunstigden, als gevolg van de verlaging van de meerderjarigheid van 21 naar 18 jaar in 1990, versterkt de kritiek op het zogenaamd ‘passieve’ karakter van het systeem. De jongeren en hun ‘inschakeling’ worden in vele landen een prioriteit in hun strijd tegen bijstandafhankelijkheid¹¹. Op 12 januari 1993 keurt de regering het urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving goed¹². Minister Laurette Onkelinx zorgt hiermee voor een diepgaande verandering van het wetgevend raamwerk van de sociale bijstand. We herinneren ons deze wet vooral omdat ze een einde maakte aan de strafbaarheid van landloperij en bedelarij, strafbaarheid die van kracht was sinds de wet van 1891¹³. Deze wet zet echter ook in op de ‘herwaardering’ van maatschappelijk werk en de plaats ervan in de werking van de OCMW’s. Ondanks deze vooruitgang versterkt ze tevens de contractualisering van sociale bijstand, door de invoering van het ‘contract voor maatschappelijke integratie’ voor jongeren tot 25 jaar. Deze contracten beogen jongeren in te passen in een ‘actieve’ zoektocht naar inschakeling en werk. Of zoals de minister schrijft: dit ‘contract’ preciseert dat het bestaansminimum “geen mogelijkheid moet vormen om levenslang geholpen te blijven worden” en dus “moet helpen uit de armoede te treden in plaats van zich erin te installeren” (Onkelinx, 1993: 9). De tekst drukt daarmee zeer duidelijk de ambitie uit om te vermijden “dat maatschappelijke hulp een levenswijze wordt” (Onkelinx, 1993: 14). Het komt erop aan de begunstigde de overstap te laten maken van de ‘reddingsboei’ naar de ‘springplank’ naar integratie en werk.

Naast deze contractualisering worden ook andere maatregelen ingezet die de tewerkstelling van de bijstandsgerechtigden moet stimuleren. Het ‘artikel 60’ wordt vanaf de jaren 1990 geviseerd omdat vooral de herinschakeling van de bijstandstrekkers in de sociale zekerheid wordt beoogd in plaats van in de arbeidsmarkt (Van Mechelen & De Wilde, 2011). De centrale missie van de OCMW’s wordt veleer de inschakeling via tijdelijke en gesubsidieerde (of ‘atypische’) werkvormen en ze krijgen hiervoor alsmaar belangrijkere budgetten. Maar het ‘artikel 60’ leidt zelden tot kwaliteitsjobs en een stabiel arbeidscontract, in tegenstelling tot wat de OCMW’s soms beweren, ze bieden zelden een echt consistente weg naar klassiek werk, zodat steuntrekkers afglijden tot wat Castel beschrijft als ‘zich permanent integrerenden’ (Castel, 1998). Ze komen van het ene kwetsbare statuut in het andere terecht en van het ene sociale systeem naar een ander (volgens het schema: bijstand – gesubsidieerde job – werkloosheid – terug naar de bijstand – enzo-

voorts). Enkele jaren later wordt de wet van 1993 – zonder ooit geëvalueerd te zijn – gecontinueerd en wordt ‘het recht op maatschappelijk hulp’ vervangen door het ‘recht op maatschappelijke integratie’ (RMI). In de Franse benaming van de OCMW’s (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn), namelijk ‘CPAS’ (‘Centre Public d’Aide Sociale’), wordt de A van *Aide* (hulp) hiertoe zelfs vervangen door de A van *Action* (voortaan ‘Centre Public d’Action Sociale’). Deze wet van 2002 wijzigt niets fundamenteels, maar beoogt de vorige wet meer operationeel te maken, met een meer verpersoonlijkeerde inhoud, door middelen aan te reiken voor een concrete toepassing op het terrein. Deze middelen zijn zowel van budgettaire als van praktische aard en leiden tot een spectaculaire stijging van het gebruik van tewerkstellingsprogramma’s. Op het terrein wordt een alsmaar grotere druk ervaren om steuntrekkers hun ‘integratie’ te laten bewijzen. Deze evolutie toont aan dat de vrees niet onterecht was dat de contractualisering, via het geïndividualiseerd maatschappelijk integratieproject, voor een verhoogde kwetsbaarheid zou zorgen.

De werkloosheidsverzekering schuift dus steeds meer op naar de bijstand, zowel door het niveau van de uitkeringen als door de maatregelen die worden ingesteld voor de rechthebbenden, zoals contractualisering, individualisering van de procedures en zwaardere sancties. Zowel de werkloosheid als de sociale bijstand veranderen geleidelijk aan in voorzieningen die de inactieven moeten controleren en activeren.

3. Besluit en discussie

In deze tekst beargumenteerden we dat de recente veranderingen in het sociale beleid begrepen moeten worden vanuit een nieuwe maatschappelijke realiteit: een voor kwetsbare groepen steeds schaarser werk-aanbod dat steeds minder inkomensbescherming biedt, een afbrokkelende sociale bescherming (specifiek inzake werkloosheid) en een slinkende ambitie om mensen die in armoede leven te integreren in de sociale zekerheid. De werkloosheidsverzekering is sinds de jaren 1980 in afbouw en schuift, zowel wat uitkeringsniveau als wat voorwaarden betreft, steeds verder op richting sociale bijstand.

Deze evolutie – waarnaar vaak wordt verwezen als een ‘homogenisering’ of ‘standaardisering’ van uitkeringsstelsels – past in “*the process whereby social rights, expressed in terms of benefit generosity and entitlement, tend to become less dependent on previous labour market achievements and positions*

*than in the past*¹⁴ (Clasen & Clegg, 2012: 142). Deze trend is dus deel van de “wederopbouw van het systeem van sociale bescherming, vaak geconcretiseerd in een logica van verschuiving, verwarring en ondermijning van beide stelsels van verzekering en bijstand (vooral tussen de verzekerde werkloosheidsuitkering en de sociale bijstand)” (Hamzaoui, 2005: 20-21). Immers: “de gelijkaardige evolutie van het activeringsbeleid in de werkloosheidsverzekering en de sociale bijstand duidt aan hoezeer de bijstands- en verzekeringslogica in de sociale bescherming met elkaar verweven geraken” (Hamzaoui, 2005: 24). Deze verandering wijst ook op een tweedeling die binnen de sociale zekerheid ontstaat tussen de belangen van *insiders* op de arbeidsmarkt en de groeiende marge van kwetsbare en inactieve *outsiders* (Taylor-Gooby, 2004: 225). Terwijl de verzekeringspijler relatief stabiel blijft op domeinen zoals gezondheid en pensioenen, kalfst hij fors af voor een groot deel van de werklozen.

De regels en de doelgroepen van de werkloosheidsverzekering overlappen in toenemende mate die van de bijstand. De wetswijzigingen in beide stelsels gaan deels in dezelfde richting (een verharding van de voorwaarden en van de controle, gecombineerd met een toenemende druk om opnieuw aan het werk te geraken). Bovendien is er een groeiende stroom van uitkeringsgerechtigden vanuit de verzekering naar de bijstand. Binnen de verzekering lijkt daarom een tweespalt te ontstaan: een gedeelte dat aanleunt bij de bijstand en een verzekeringsgedeelte. De rechthebbenden worden door deze verschuiving dubbel ‘gestraft’: ze worden voortaan steeds meer “naar de marge verdrongen, zowel op de arbeidsmarkt als in de sociale zekerheid” (Duvoux, 2012: 71).

Dit proces van neerwaartse nivellering van de werkloosheidsuitkering lijkt overigens geen louter Belgisch fenomeen. Ondanks belangrijke verschillen tussen de welvaartsstaatsmodellen gaat het in werkelijkheid om een wijdverspreid fenomeen dat zowat overal vorm krijgt, sneller of trager, afhankelijk van de context (Clasen & Clegg, 2012). “*In a number of countries the increase of the social assistance recipiency rate was the consequence of an increase in long-term unemployment and the subsequent implicit disentitlement of unemployed workers within earnings-related unemployment insurance*”¹⁵ (Emmenegger e.a., 2012: 8). In Duitsland is deze evolutie bijvoorbeeld gepaard gegaan met een diepgaande institutionele hervorming van de uitkeringsstelsels en van de arbeidsmarkt (de ‘Hartz-hervormingen’) (Chagny, 2005; Eichhorst, Kaufmann & Konle-Seidl, 2010; Veil, 2005). Dit geldt ook voor Frankrijk, waar, zoals Duvoux terecht opmerkt, “het RMI (= ‘Revenu minimum d’insertion’ of ‘mini-

male integratie-inkomen', *nvdv*) zijn populatie alleen maar heeft zien groeien, niet omdat het de slechte wil van mensen zou bestendigen, maar omdat het de uitholling van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico moet opvangen" (Duvoux, 2013). Voor zover de sociale bescherming niet bezig is 'in te storten', is de huidige trend er een waarin "algemene vormen van vergoeding voor sociale risico's vervangen worden door bijstand" (Duvoux, 2012). Deze evolutie is dus niet eigen aan België, maar past in een bredere tendens waarvan Duitsland vandaag vermoedelijk het verste ontwikkelde voorbeeld is.

Noten

1. Lees in dit verband: Julien Van Geertsom, "OCMW's komen in 2015 zwaar onder druk te staan", studie POD Maatschappelijke Integratie, 17 september 2015, op: <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/ocmw-s-komen-in-2015-zwaar-onder-druk-te-staan>
2. Eigen berekeningen op basis van: Van Overbergh (1900) en cijfers van de volkstellingen.
3. Lees omtrent het intellectuele traject van Guy Spitaels meer bepaald: Mateo Alaluf (2012).
4. KB van 24 december 1980 tot wijziging van het KB van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid dat dit onderscheid introduceert in het stelsel van de werkloosheidsuitkeringen; *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1980.
5. De wet zal nochtans de toegang versoepelen wat betreft leeftijd (van 25 naar 30 jaar) en wat betreft de studies die recht geven op uitkering, door verruiming tot de opleidingen van het beroeps- of lager technisch onderwijs.
6. Wetsontwerp dat het recht op een bestaansminimum instelt, Verslag in naam van de verenigde commissies van sociale voorzorg, volksgezondheid en gezin, Kamer van volksvertegenwoordigers, 16 juli 1974, p. 5.
7. "Deze strategie – gepropageerd en gecoördineerd door internationale instanties – draait rond drie beleidsdoelen: de vermindering van de arbeidskosten, de verbetering van arbeidsprikkel en een toenemende arbeidsmarktflexibiliteit" (Ebbinghaus & Hassel, 1999: 69) (eigen vertaling).
8. De sociale inschakelingsinitiatieven (SINE) bestaan uit een activering van de sociale uitkeringen in het raam van een onderneming in de sociale economie: beschutte werkplaatsen, invoegbedrijven of inschakelingsondernemingen, bedrijven voor vorming door arbeid en organisaties in de sociale economie, opgericht binnen een OCMW. Ze zijn in principe bestemd voor 'zeer langdurig' (langer dan vijf jaar) werklozen.
9. Dit vervangt het begeleidingsplan voor werklozen en richt zich ook op bestaansminimumtrekkers. Lees ook: Lohest & Van Haerperen (2001).

10. KB van 4 juli 2004 houdende de wijziging van de werkloosheidsreglementering ten aanzien van de volledig werklozen die actief moeten zoeken naar werk; *Belgisch Staatsblad*, 9 juli 2004.
11. Lees bijvoorbeeld een eerste verslag van de OESO uit 1977 over “de inschakeling van de jongeren in het actieve leven” waarin de staten duidelijk wordt afgeraden om de jongeren zomaar ‘financiële steun’ aan te reiken. De werkloosheidsuitkeringen moeten dus een systeem van ‘laatste toevlucht’ zijn (OCDE, 1977).
12. Wet van 12 januari 1993 houdende een urgenteprogramma voor een meer solidaire samenleving; *Belgisch Staatsblad*, 4 februari 1993.
13. Wet van 27 november 1891 tot beteugeling van de landloperij en de bedelarij; *Belgisch Staatsblad*, 3 december 1891.
14. “In het proces waarbij sociale rechten, wat betreft de hoogte van de uitkeerringen en het recht erop, minder afhankelijk worden van geleverde prestaties en posities op de arbeidsmarkt dan wat in het verleden wel het geval was” (Clasen & Clegg, 2012: 142) (eigen vertaling).
15. “In een aantal landen is de toename van het aandeel bijstandsontvangers het gevolg van een stijging van het aantal langdurig werklozen en het bijgevolg niet meer in aanmerking komen van werklozen voor inkomensgerelateerde werkloosheidsuitkering” (Emmenegger e.a., 2012: 8) (eigen vertaling).

Hoofdstuk 2

Onderwijs: een loopbaan met hindernissen

Bernard Devos en Ides Nicaise

1. Inleiding

Het onderwijs mag dan al geen federale bevoegdheid meer zijn, toch denken we dat het belangrijk is om deze thematiek in het federale Jaarboek te onderzoeken. Leren speelt een essentiële rol in de ontwikkeling van het individu. Naast het leerproces in se, is het onderwijs ook een middel om institutionele en psychologische capaciteiten te ontwikkelen en leefregels vast te leggen. Het onderwijs stelt daarnaast ook sociale en culturele kwesties aan de orde, bevordert de integratie in de samenleving, helpt leerlingen te groeien en in een gemeenschap te leven.

Toch stelt men vast dat kinderen uit kansarme gezinnen te weinig naar de kleuterschool gaan, dat ze ook vaker hun jaar moeten overdoen en naar het beroepsonderwijs overstappen; uiteindelijk zijn er zelfs die de school zonder diploma verlaten. Met alle gevolgen van dien: personen met een laag opleidingsniveau lopen een groter risico op bestaansonzekerheid en raken moeilijker aan een baan.

In deze context zal het onderwijs(beleid) in Vlaanderen en Wallonië onder de loep worden genomen. Verschillende thema's en probleemstellingen worden aangesneden. In het geval van Vlaanderen, zal Nicaise het Inschrijvingsdecreet (het decreet dat gelijke kansen waarborgt) onderzoeken, alsook het actieplan tegen schooluitval, de hervorming van het secundair onderwijs en het M-decreet¹. Devos staat stil bij de kosteloosheid van het onderwijs en het recht op onderwijs in Wallonië.

2. Onderwijs in Wallonië. Kosteloosheid van het onderwijs en recht op onderwijs: een onverbrekkelijke band

2.1 Inleiding

Kan men iets belangrijkers bedenken dan de school om een kind voor te bereiden op een leven als zelfstandige en kritische volwassene met burgerzin, die ten volle deelneemt aan het maatschappelijk en economisch leven van zijn land? De vraag stellen, is ze beantwoorden. Maar kan de school deze taak jegens alle kinderen vervullen zonder kosteloos te zijn? De bibliotheken puilen uit van werken die de voordelen van het kosteloos onderwijs van a tot z verklaren. En, zoals we verder zullen zien, worden die voordelen ook aangetoond door het historisch proces zelf.

Toch zijn de schoolkosten nog goed en wel aanwezig, verscholen achter de kosteloze toegang tot het onderwijs, die in onze wetten is ingeschreven. Ze verzuren de relaties tussen de actoren van het onderwijs en de gezinnen. Ze ondermijnen de vele pogingen om tot een grotere ‘sociale mix’ in de scholen te komen, wat nochtans essentieel is om de ongelijkheden tussen onze onderwijsinstellingen terug te dringen. Ze beperken de slaagkansen, zowel op school als in de samenleving, van kinderen die in bescheiden omstandigheden leven; er bestaat immers een verband tussen de homogeniteit van de leerlingenpopulatie op socio-economische basis en het watervalsysteem. Ze ondermijnen ook de zelfwaardering van de kinderen die onbetaalde facturen moeten verantwoorden (of zich hiervoor moeten verantwoorden) of de vertegenwoordigers worden van het onvermogen van hun ouders om de rekeningen te betalen die ze vaak in hun boekentas of in hun onschuldige handjes meesleuren.

De schoolkosten vormen niet alleen een bedreiging voor het recht op onderwijs van elk kind; het beginsel van de kansengelijkheid, dat aan de basis ligt van het democratisch idee, wordt op de helling gezet. Bovendien betalen de kinderen die in het watervalsysteem verzeild raken (wat door de schoolkosten mee in de hand wordt gewerkt), een hoge tol voor hun identiteit, wat andermaal een heuse inbreuk op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind is.

In wat volgt, zullen we nog verder hameren op wat iedereen weet, of zou moeten weten: de kosteloosheid van het onderwijs is onlosmakelijk

verbonden met een democratische school die tegelijk beantwoordt aan de doelstellingen van het decreet ‘Prioritaire taken’² en aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

2.2 Kosteloosheid van het onderwijs en democratisch ideaal: de kosteloosheid van het onderwijs is een kostbaar gemeenschappelijk goed!

de Tocqueville (1935), een groot theoreticus van de democratie, zag in de kansengelijkheid een belangrijk fundament van ieder democratisch systeem, net zoals het juridisch beginsel van de scheiding der machten (Guellec, 2005). Later toonden denkers als Rawls en Sen (Poiret, 2005) aan dat een rechtvaardig en performant onderwijsysteem de hoeksteen vormt waarop het begrip zelf van de kansengelijkheid berust. Die auteurs gaan nog een stap verder. Ze tonen aan dat, naast het rechtvaardigheidsbeginsel, gelijkwaardig onderwijs voor alle kinderen de maatschappelijke en economische ontwikkeling waarborgt. Die is tevens afhankelijk van de inspanning om een zo breed mogelijk onderwijs te bieden aan elk kind.

Als om die denkers in hun zienswijze te sterken, is het analfabetisme bijna volledig verdwenen dankzij de overheidsfinanciering van het onderwijs en de schoolplicht (Laureys, 2014). Met het wegwerken van het analfabetisme en gezien de plaats van het geschreven woord in onze sociopolitieke organisatie, wordt aan miljoenen kinderen de mogelijkheid van een democratische participatie aangereikt. Dit is echter niet het enige rendement van deze investering. De staat kan zich rechtsstreeks, schriftelijk en zonder vertaalkosten, richten tot alle burgers. En het is ook de economie ten goede gekomen, dankzij geletterde werkkrachten.

Lezen en schrijven alleen volstaan echter niet om de kansengelijkheid te waarborgen. Het verband tussen de slaagkansen op school en in de samenleving, tussen de sociale ladder en de verworven diploma’s, hoeven niet meer aangetoond (Bourdieu & Passeron, 1964). Toch zijn de slaagkansen op school onlosmakelijk verbonden met de samenstelling van de schoolpopulatie; met andere woorden, met de socio-economische afkomst van de kinderen die de school uitmaken (Duru-Bellat e.a., 2004). Uit een onderzoek dat op de PISA 2006-gegevens berust, blijkt dat, hoe meer men leerlingen volgens hun sociale afkomst groepeert, hoe meer men ze volgens hun schoolresultaten groepeert (Lafontaine & Monseur, 2011). Bovendien bengelde Franstalig België hele-

maal aan het einde van het PISA 2006-klassement voor wat de sociale bepaaldheid van de schoolresultaten betreft (Hirt, 2009).

De schoolkosten vormen een rem op de ‘sociale mix’ die velen zo nauw aan het hart ligt en die maar geen ingang lijkt te vinden, ondanks de vele wetgevende maatregelen. Ze zijn als een zijweg geworden waarlangs de elitescholen hun leerlingenpopulatie filteren (Verbauwhede, 2013). Bijgevolg zijn er ‘goede scholen’ die duur zijn en ‘tweedekeusscholen’ die niet duur zijn en vaak achtergestelde studierichtingen aanbieden. Die kosten dragen ook nog eens bij tot de verarming van de kwetsbaarste gezinnen. Ze slaan een bres in de kleinste budgetten en dwingen gezinnen ertoe keuzes te maken en van bepaalde zaken af te zien, wat het welzijn van de kinderen in het gedrang brengt.

2.3 De kosteloze toegang en de achterpoortjes!

Het beginsel van kosteloos onderwijs wordt als een democratische ‘evidentie’ beschouwd. Artikel 24 van onze Grondwet bepaalt: “de toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht”. Een hele reeks artikelen herinneren aan de ‘evidentie’ ervan: de Wet van 29 mei 1959, het zogenaamde Schoolpact – artikelen 2, 12 en 32, het Internationaal Pact inzake economische, sociale en culturele rechten van 16 december 1966 – artikel 13 (inwerkingtreding in het Belgisch recht in 1983), het Decreet van 24 juli 1997, het zogenaamde ‘Prioritaire taken’-decreet.

In dit decreet ‘Prioritaire taken’ staat inderdaad dat geen enkel rechtstreeks of onrechtstreeks schoolgeld mag worden geïnd (artikel 100), dat de administratie de bevoegdheid heeft de door de onderwijsinstellingen geïnde kosten te controleren (artikel 101) of nog dat “jaarlijkse en forfaitaire subsidies worden toegekend om de kosten te dekken met betrekking tot de werking en de uitrusting van de inrichtingen en met betrekking tot de kosteloze verschaffing van handboeken en leerboeken aan de schoolplichtige leerlingen” (artikel 102). Men ontwaart hier duidelijk de wil om het onderwijsrecht niet te laten ondermijnen door schoolkosten.

En toch blijft ons onderwijs duur, zeker voor de minstbedeelden. Hoe komt dat? De achterpoortjes die maken dat ons kosteloos onderwijs betalend blijft. Verschuldigde en onvermijdelijke perifere kosten voor absoluut noodzakelijke diensten zoals opvang, fotokopieën, schoolreizen, uitstappen naar toneel of museum, versterken voorts de aanvanke-

lijke sociale ongelijkheden en de verpaupering van de al arme gezinnen. In een onderzoek dat in 2015 werd uitgevoerd (Bertrand, 2015) meldt ‘La Ligue des Familles’ dat ouders gemiddeld € 929 per kind betalen in het basisonderwijs. Volgens de voorzitter van de Belgische Vereniging van Incasso-ondernemingen, zouden maar liefst duizend scholen een beroep doen op de diensten van een incasso-onderneming (Levif, 2012). Deze ‘dure verplichting’ (El Berhoumi, 2013) van de schoolkosten fungeert tegelijk als marketingtool (Verbauwheide, 2013). In een poging om de wettelijke bepalingen inzake het aantal deelnemers te omzeilen, kondigen meerdere scholen trots op hun webpagina’s de inrichting van drie gelijktijdige schoolreizen aan: een voor de rijken, een voor de kinderen van de middenklasse en een laatste voor de armen! Kan men derhalve nog beweren dat het onderwijs kosteloos is?

2.4 Schoolkosten en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Artikel 28, alinea a) van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, spoort de Staten die partij zijn, aan om een verplicht en gratis basisonderwijs in te richten. Wat het secundair onderwijs betreft, zet de volgende alinea van hetzelfde artikel aan tot de oprichting van scholen die openstaan en toegankelijk zijn voor alle kinderen, hetzij door de kosteloosheid ervan, hetzij, indien nodig, door de invoering van een aanbod van financiële hulp. Klaar en duidelijk dus.

De Franse Gemeenschap doet geen van beide, hoewel België het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind heeft ondertekend en bekraftigd. Wat men waarneemt, is niet zozeer een school voor iedereen, die door de grondwet en diverse nationale, communautaire en internationale wetsartikelen wordt gepromoot, dan wel scholen voor verschillende populaties. De vrijheid van het onderwijsaanbod, die de schoolvrede tussen de netwerken heeft bezegeld, lijkt in bepaalde opzichten als een alibi te fungeren voor een schaamteloze selectie van de leerlingen op socio-economische basis. Een reeks inbreuken op het voornoemde Verdrag zijn daarvan het gevolg; ze kunnen slechts worden bestreden door het wegwerken van de schoolkosten en door de invoering van een effectief kosteloos onderwijs. Het betreft, met andere woorden, niet alleen de kosteloze toegang tot het onderwijs, maar tot alles wat nodig is voor een kwalitatief onderwijsparcours. Initiatieven als opvang, schoolreizen en uitstappen zijn bijgevolg in dat onderwijsparcours inbegrepen.

2.5 Belofte maakt schuld

De schoolkosten staan bijgevolg haaks op het recht op onderwijs zoals bepaald door artikel 28 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Ze dragen bij tot het organiseren van homogene schoolpopulaties, wat resulteert in een concentratie van de problemen in de ‘kwetsbare’ scholen. Sommige scholen werken pedagogische modellen uit die beter aan ons tijdperk zijn aangepast. Die modellen zijn gericht op samenwerking en begeleiding; ze staan open voor kunst en creativiteit; ze berusten op meer horizontale menselijke relaties; ze zijn afgestemd op de ontwikkelingen van de wereld. We treffen ze aan in de duurste scholen, terwijl ze meer ten goede zouden komen aan kinderen uit kansarme gezinnen. Hun cultuur die staat veraf van de cultuur van de school; ze kunnen niet vanuit de gezinsomgeving vertrouwd geraken met kunst of met cultuur in de brede zin van het woord. Het moet overigens andermaal en met droefheid gezegd: het is met deze specifieke doelgroep voor ogen dat de grote denkers van het onderwijs (Freinet, Decroly, Montessori) hun pedagogische modellen op basis van samenwerking en zelfbeschikking hebben ontwikkeld; in de praktijk lijken ze evenwel vaker voor de meest gegoede socio-economische klassen weggelegd.

Die situatie is een klap in het gezicht van de kinderen uit gezinnen die in precaire omstandigheden leven. Belofte maakt schuld. En in dit geval wordt de belofte die aan ieder kind is gemaakt via de verschillende wetteksten, inclusief de Belgische Grondwet, het decreet ‘Prioritaire Taken’ en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, met de voeten getreden.

2.6 Mishandeling

De schoolkosten verzuren niet alleen de relaties tussen de onderwijsactoren en de gezinnen, vervuilen niet alleen letterlijk de kwaliteit van de pedagogische relaties in de klaslokalen, maar zijn soms ook een bron van mishandeling, die haaks staat op de bevordering van het zelfvertrouwen en de zelfontplooiing van elke leerling, wat als een van de essentiële plichten van de school wordt omschreven in artikel 6, alinea 1 van het decreet ‘Prioritaire Taken’ van 1997. De Kinderrechtencommisaris van de Franse Gemeenschap krijgt geregelde klachten die makkelijk als mishandeling kunnen worden bestempeld. De publicatie van lijsten van kinderen van wie de ouders de schoolkosten niet hebben betaald, uitsluiting uit bepaalde activiteiten, de plicht om zich voor zijn mede-

leerlingen te moeten verantwoorden: het zijn slechts enkele voorbeelden van interpellaties die de Kinderrechtenscommissaris met betrekking tot de schoolkosten ontvangt. Hij werd zelfs geraadpleegd voor de verwerpelijke situatie waarbij een kind uit het basisonderwijs werd verplicht in de winter buiten te eten omdat de ouders de refterkosten niet hadden betaald!

Het succes – of veeleer het falen op school – heeft ook een impact op de identiteitsopbouw. In hun artikel *Les blessures de la relégation* (2011), wijzen Vienne en Van Haecht erop dat schooluitval niet ongestraft blijft. De impact op de zelfwaardering blijft nog lang na de schoolperiode voortbestaan.

2.7 De schoolkosten versterken nog de aanvankelijke sociale ongelijkheden

De school, die van jong af aan de weg moest banen om uit de armoede te geraken en de maatschappelijke ladder te beklimmen, werkt een tegengestelde beweging in de hand (Ghesquière & Girès, 2015). Onder meer omwille van de schoolkosten, veroorzaakt de school een verarming van de meest bescheiden populaties en bevoordeelt ze de meest begoeden.

Naast de kansenongelijkheid die de school teweegbrengt, zoals wordt aangetoond in het onderzoek van Ghesquière en Girès, vraagt de school verhoudingsgewijs veel meer aan wie weinig middelen heeft. En dus offeren die ouders andere bestedingen op. Zo zullen ze er veeleer voor kiezen om de school te betalen dan van te investeren in een bril voor het kind, in evenwichtige voeding of in activiteiten die de persoonlijke ontplooiing stimuleren. Die opofferingen zijn afzonderlijk beschouwd al zwaar; samen cumuleren ze effecten die de opleiding van kinderen uit de meest kansarme milieus fors in de weg staan. Gezien het belang van de diploma's in de opbouw van de sociale ladder, valt de droom van een beter leven in duigen.

Tot slot werd de kosteloosheid van het onderwijs op de agenda geplaatst van het ‘Pact pour un enseignement d’excellence’³ (Pact voor uitmuntend onderwijs), een initiatief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Kinderopvang van de Franse Gemeenschap. Onder leiding van de Algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind, werd een specifieke groep belast met het onderzoek naar de inrichting van een effectief kosteloos onderwijs.

3. Vlaanderen: sociaal onderwijsbeleid in troebel water

Laat ons voor één keer niet beginnen met een stortvloed van statistieken. De lezers die thuis zijn in het thema van onderwijs en armoede weten dat kansarme kleuters nog altijd te weinig effectief deelnemen aan het kleuteronderwijs, dat kansarme kinderen te vaak hun jaar moeten overdoen, naar het buitengewoon onderwijs worden doorverwezen, in de b-stroom en in het (voltijds of deeltijds) beroepsonderwijs terechtkomen en zonder diploma de school verlaten; dat doorstroom naar het hoger onderwijs bij hen het privilege blijft van de dappersten en de slimsten (Groenez, Van den Brande & Nicaise, 2003). We weten ook dat heel wat sociale en etnisch-culturele factoren de kansenongelijkheid mee bepalen: materiële, sociale en culturele hulpbronnen. En wat belangrijker is, we kennen inmiddels steeds beter de kenmerken van onderwijsystemen die maken dat kansarme leerlingen in het ene land beter de onderwijsladder opklimmen dan in het andere (Nicaise & Desmedt, 2008). We weten dat Vlaanderen gemiddeld zeer goed presteert in internationale toetsen, maar dat we blijven kampen met een meer dan gemiddelde sociale ongelijkheid – en zelfs met een extreme etnisch-culturele ongelijkheid – in onderwijsuitkomsten (Hirrt, Nicaise & De Zutter, 2007; Jacobs, 2012). De persistentie van intergenerationale ongelijkheid en armoede in een rijk land is dus minstens gedeeltelijk een kwaal van het systeem en niet alleen een probleem van de betrokken doelgroep zelf.

Gelukkig worden geleidelijk de tekortkomingen ook in Vlaanderen aangepakt. In de voorbije jaren werden hervormingen op het getouw gezet als antwoord op de fundamentele problemen in het onderwijs. We denken aan de gewaarborgde kosteloosheid (maximumfactuur), het GOK-beleid (gelijke onderwijskansen), het inschrijvingsdecreet, het Actieplan Vroegtijdig Schoolverlaten, de hervorming van het secundair onderwijs en het M-decreet. De hervormingen in het hoger onderwijs laten we hier buiten beschouwing. Maar het beleid volgt geen rechte koers in de richting van verbetering. Veel hangt af van het (wisselende) politieke draagvlak en dat is momenteel in Vlaanderen erg wankel. In wat volgt nemen we twee van de meest actuele beleidsdossiers onder de loep: de hervorming van het secundair onderwijs en het gelijke onderwijskansenbeleid.

3.1 Hervorming van het secundair onderwijs

Het belang van deze hervorming voor kansarme jongeren wordt onmiddellijk duidelijk, als men de studieoriëntering van de 15-jarigen in Vlaanderen ontleert: van de 10% armsten zit nauwelijks 1 op 7 in het algemeen vormend onderwijs; bij de 10% rijkste jongeren is dat 5 op 7 (Studiedienst OVDS, 2014). Ons huidig secundair onderwijs stratificeert en reproduceert ongelijkheden van generatie op generatie: de armen gaan in het beste geval met een getuigschrift van het beroepsonderwijs naar de arbeidsmarkt, terwijl de rijken voortstuderen. Het doorbreken van die ‘sociale waterval’ vormde de hoofddoelstelling van de hervorming die in 2009 door toenmalig minister Frank Vandenbroucke op de rails werd gezet.

Het is inmiddels bijna een monster van Loch Ness geworden: na de gepolariseerde debatten in de vorige regeerperiode werd in 2013 een monster-compromis uitgewerkt dat ‘masterplan’ heette. De regeerverklaring van de huidige Vlaamse Regering Bourgeois-I vermeldde in één cryptische zin dat het zou uitgevoerd worden. Sindsdien horen we er bijna niets meer van. Heeft de olifant een muis gebaard?

Het verhaal begon bij een groeiende onvrede over het beruchte Vlaamse watervalsysteem, dat de volgende eigenschappen combineert: een veel te vroege studie-oriëntering, die dan nog gebeurt op basis van negatieve criteria (wie faalt op algemene vakken moet naar het technisch of beroepsonderwijs), en een zeer ongelijke waardering van onderwijsvormen. Internationaal vergelijkend onderzoek is opvallend eensluidend in zijn kritiek op onderwijsystemen die kinderen op jonge leeftijd (10 à 12 jaar) oriënteren naar algemeen vormend of beroepsgericht onderwijs. Dat is typisch het geval in landen zoals Duitsland, Oostenrijk, Nederland en België. Het blijkt duidelijk dat deze vroege *tracking* bijdraagt tot een versterking van de sociale en etnische segregatie en dito ongelijkheid in onderwijsuitkomsten (Field, Kuczera & Pont, 2007; Hirrt, Nicaise & De Zutter, 2007; OECD, 2012a; 2013). Het recentste onderzoek toont zelfs aan dat vroege *tracking* veel meer schade aanricht dan ‘alleen maar’ meer sociale ongelijkheid (Nicaise e.a., 2014).

Op het eind van de basisschool kiezen ouders met weinig kennis van zaken een studierichting voor hun kinderen in het secundair onderwijs. De kinderen zelf hebben geen flauw benul van de veelheid van studie- en beroepenvelden; ze laten zich in hun oriëntering vooral leiden door wat hun ouders en vriendjes (en dus de ouders van hun vriendjes) daarover zeggen. En ouders, zo blijkt uit onderzoek, kiezen vooral in functie

van (minimaal) statusbehoud: hebben zij enkel een diploma lager onderwijs, dan zijn ze gelukkig als hun kinderen het beroepsonderwijs afronden; hebben zij zelf een hoger onderwijsdiploma, dan eisen ze dat zoon- of dochterlief naar de universiteit gaat. Leerkrachten trekken graag het laken naar zich toe als het om oriëntering gaat, in de overtuiging dat hun deskundigheid en de toetsen die zij hebben afgenoem veel objectievere maatstaven zijn. Daarbij vergeten ze dat de toetsresultaten op het einde van de lagere school nog zeer sterk bepaald zijn door... de sociale herkomst van de leerlingen. Gevolg: hoe dan ook weegt de sociale herkomst zwaar door bij studie-oriëntering op 12-jarige leeftijd (Boone & Van Houtte, 2010).

Een uitstel van oriëntering (*latere tracking*) – of nog: een bredere, veelomvattende onderbouw in het secundair onderwijs – is niet alleen belangrijk om de impact van dit mechanisme te verminderen, maar moet ook toelaten om aan alle jongeren dezelfde brede basisopleiding te verzekeren die nodig is in onze turbulente, postmoderne samenleving. Men mag niet vergeten dat in de toekomst de meerderheid van deze jongeren na het secundair onderwijs zullen voortstuderen en dat vroegtijdige specialisatie daarom overbodig is geworden; dat de schoolverlaters van morgen gewapend moeten zijn om zich als kritische burgers met kennis van zaken te kunnen bewegen in een complexe, hyperdiverse maatschappij; en dat zij de nodige sleutelcompetenties moeten bezitten om zich via levenslang leren te heroriënteren in een arbeidsmarkt die voortdurend muteert. Nog het huidige ASO (algemeen secundair onderwijs), noch het TSO (technisch secundair onderwijs) of BSO (beroepssecundair onderwijs) bereiden de jongeren hierop voldoende voor.

Het empirische onderzoek over het belang van een langere, bredere basisvorming in het secundair onderwijs is overtuigend genoeg. Latere *tracking* leidt niet alleen tot sociaal gelijkere uitkomsten, maar ook tot een bewustere en positievere studiekeuze, tot minder frustraties, meer motivatie, een beter leerclimaat, een betere voorbereiding op levenslang leren, meer democratische attitudes en zelfs tot minder risico's op werkloosheid in de laatste helft van de arbeidsloopbaan (Lavrijsen & Nicaise, 2015; Nicaise e.a., 2014).

En toch blijkt er zowel onder (sommige) leerkrachten als bij (sommige) ouders een hardnekkige weerstand te bestaan tegen de hervorming, veelal omwille van het vooroordeel dat een gemeenschappelijke brede basisvorming alleen maar kan leiden tot neerwaartse nivellering. Het is

duidelijk een vooroordeel, want het wordt door vergelijkend onderzoek tegengesproken. *Ceteris paribus* doen de zwakste leerlingen het in onderwijsystemen met latere *tracking* veel beter, terwijl de sterkste leerlingen er noch winnen, noch verliezen. Met andere woorden, niemand hoeft iets te verliezen bij de hervorming. De verklaring is dat sterke leerlingen ook in heterogeen samengestelde klassen sterk kunnen presteren, mits de nodige (binnenklas)differentiatie. Zwakkere leerlingen, die in ons watervalsysteem snel op een ‘gemakkelijker’ zijspoor worden gezet en gedemotiveerd raken, worden daarentegen in een meeromvattend onderwijs veel meer uitgedaagd en zullen er ook veel beter presteren – weliswaar mits de nodige ondersteuning. Die extra ondersteuning hoeft zelfs niet meer te kosten, omdat leerkrachten daarvoor kunnen vrijgemaakt worden door minder versnippering in het studieaanbod (Lavrijsen & Nicaise, 2014).

Sommige Vlaamse politici blijven het licht echter ontkennen. De democratisering van het onderwijs blijft dan ook een echt strijdpunt, waarbij een bepaalde maatschappelijke elite aan het sterkste eind blijft trekken. Zo zien we hoe de oorspronkelijke (erg gematigde) blauwdruk van de Commissie-Monard (2009) eerst bijgeschaafd werd in het plan van voormalig minister Pascal Smet (2010) en aan het eind van de vorige legislatuur verder geamputeerd werd tot het hoogst dubbelzinnige masterplan (Vlaamse Regering, 2013): een plan dat door de drie huidige regeringspartijen op drie verschillende manieren wordt geïnterpreteerd.

In 2015 werkte het kabinet-Crevits – dat de hervorming wel gunstig gezind is – ‘onder de radar’ voort aan de uitvoering van het masterplan. Maar het resultaat riskeert – door de weerstand vanuit allerlei hoeken – een flauw afkooksel te worden van het oorspronkelijke idee. Kenschetend is dat zelfs de term hervorming geruild werd voor ‘modernisering’ om geen slapende honden meer te wekken.

Zelfs de hoeksteen van de hervorming, namelijk de omslag naar een breed gemeenschappelijk curriculum in de onderbouw van het secundair onderwijs, brokkelt intussen aan alle kanten af – althans in het politieke discours errond. Waar onderwijskundigen hadden gepleit voor een minstens driejarig gemeenschappelijk curriculum (weliswaar met keuzevakken) werd dat idee herleid tot twee jaar in de blauwdruk van de Commissie-Monard (2009), en tot één jaar in het masterplan van 2013. Meerdere N-VA-politici hebben nadien nog benadrukt dat de term ‘brede eerste graad’ niet eens in het masterplan staat – en er volgens hen dus ook niet komt. In een debat in de Onderwijscommissie

van het Vlaams Parlement, op 24 september 2015, antwoordde minister Crevits op een vraag van Caroline Gennez (sp.a) dat “de basisopties [lees: studierichtingen in de eerste graad, nvda] blijven bestaan, maar ze worden geactualiseerd en in aantal gereduceerd”. Met andere woorden, er komt wel een rationalisering van het aanbod, maar de vroege studieoriëntering van kinderen op een onrijpe leeftijd dreigt gehandhaafd te blijven.

Inmiddels wordt veeleer gesleuteld aan een rationalisering van het studieaanbod in de tweede en derde graad. In 2014 had het Rekenhof, op basis van een steekproef van studierichtingen, geconcludeerd dat een aantal studierichtingen uit het technisch en beroepsonderwijs helemaal niet aansloten op de behoeften van de arbeidsmarkt en dus voor de leerlingen een doodlopend straatje vormden. Bovendien wees het Rekenhof erop dat het ontbreekt aan beslissingsorganen, prikkels en instrumenten voor de bijsturing van het onderwijsaanbod. Het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV – inmiddels AHOVOKS) deed daar in het voorjaar 2015 een schep bovenop met een pak cijfermateriaal omtrent de vervolgtrajecten van afgestudeerden van het secundair onderwijs in het hoger onderwijs of op de arbeidsmarkt. Daaruit blijkt nogmaals zwart op wit dat heel wat zogenoemd arbeidsmarktgerichte studierichtingen bijzonder zwak scoren wat de doorstroming naar (duurzaam) werk betreft. Maar AKOV ging een stap verder en legde (ongewild?) een tijdgom onder een ander principe van de onderwijsvervorming. Het masterplan ging namelijk uit van een drieliding in de finaliteiten van het secundair onderwijs: naast studierichtingen die (quasi-)uitsluitend gericht zijn op doorstroming naar het hoger onderwijs en studierichtingen die rechtstreeks uitmonden op de arbeidsmarkt, zouden er na de hervorming ook een aantal studierichtingen met ‘dubbele finaliteit’ (zowel hoger onderwijs als arbeidsmarkt) blijven bestaan. Op zich weinig nieuws: nu al mikken heel wat TSO- (en zelfs BSO-)richtingen op deze dubbele finaliteit. De AKOV-studie suggereert echter dat de studierichtingen met ‘dubbele finaliteit’ hun rol in de praktijk niet vervullen, omdat leerlingen die vanuit deze richtingen de overstap maken naar het hoger onderwijs te vaak falen. Minister Crevits trekt hieruit de conclusie dat het idee van de dubbele finaliteit wellicht best verlaten wordt en dat men jongeren in het secundair zo spoedig mogelijk definitief zou oriënteren naar hetzij (enkel) doorstroming naar hoger onderwijs, hetzij (enkel) de arbeidsmarkt⁴. De term ‘zo spoedig mogelijk’ wordt door een aantal actoren vertaald als ‘bij de start van de tweede graad’.

In heel dit debat wordt ons inziens de strategische fout gemaakt, dat toekomstscenario's voor het secundair onderwijs geformuleerd worden als 'het accepteren van de fouten van het huidige systeem'. Dat de 'dubbele finaliteit' anno 2015 niet werkt, is immers precies het gevolg van een te zwakke onderbouw, waardoor de kwaliteit van het hele technisch en beroepsonderwijs ondermaats blijft. Waar een breed basiscurriculum in de eerste graad zou kunnen bijdragen tot sterker sleutelcompetenties en meer kansen openhouden in de verdere onderwijsloopbanen, wordt nu *a priori* uitgegaan van een *status-quo* in de onderbouw én een ongelof dat ook de bovenbouw van TSO en BSO kwalitatief kan worden versterkt. Je zou dit 'hyper-pragmatisme' kunnen noemen, maar ook gebrek aan voluntarisme. Er zal dan wel gesnoeid worden in het aanbod van studierichtingen en er zal wel gewerkt worden aan een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (beide ingrepen zijn zeker welkom), maar is dat voldoende? Het dreigt een beleid te worden voor 'meer efficiëntie, maar ten koste van minder rechtvaardigheid'.

Tegelijk neemt de minister zich voor om het attesteringsbeleid bij te sturen. In het secundair onderwijs geeft een A-attest de leerling groen licht om over te gaan naar het volgende leerjaar, in de studierichting van zijn/haar keuze; een B-attest laat de keuze om, ofwel het jaar over te doen, ofwel 'af te zakken' naar een minder veeleisende studierichting; terwijl een C-attest leidt tot verplicht zittenblijven. In de praktijk, zo stelden Spruyt en Laurijssen (2014) vast, worden B-attesten verschillend gehanteerd naargelang van de sociale herkomst: ouders uit de hogere sociale lagen laten hun kinderen liever een jaar overzitten om een verplichte heroriëntering naar een minder gewaardeerde studierichting te vermijden, terwijl ouders uit de lagere sociale milieus zich meestal neerleggen bij het heroriënteringsadvies. Zo verwoordt het B-attest tot een bijkomend radertje in de sociale selectiemachine. In plaats van te zoeken naar alternatieve evaluatie- en remediëringsinstrumenten (vakantiewerk, bijlessen, herexamens) zou de minister naar eigen zeggen, de B-attesten volledig bindend willen maken; dat is, geen zittenblijven maar verplichte heroriëntering in alle gevallen. Dit lijkt ons evenmin het juiste antwoord te zijn. Het zal misschien andermaal leiden tot meer 'efficiëntie' (minder zittenblijven) maar niet bepaald tot minder frustraties bij en demotivering van leerlingen. Ook hier worden meer deuren gesloten dan geopend.

Als een verdere beperking van de keuzevrijheid van leerlingen, rationalisering van het studieaanbod en het prijsgeven van de dubbele finaliteit

van het secundair onderwijs, de kern worden van de ‘modernisering’ van het secundair onderwijs, dan dreigen we precies het omgekeerde te bekomen van wat oorspronkelijk met de hervorming bedoeld werd. In plaats van zo lang mogelijk, zoveel mogelijk kansen open te houden voor zoveel mogelijk jongeren, zal het watervalsysteem alleen maar versterkt worden en worden leerlingen uit achtergestelde sociale en etnische groepen in de toekomst nog sneller en autoritairder uitgerangeerd. Het wordt dus hoogtijd om terug te keren naar de oorspronkelijke doelstellingen van de onderwijservorming, namelijk het wegwerken van de (sociale) waterval.

3.2 Waarheen met het GOK-beleid?

Het Gelijke OnderwijsKansendecreet (of kortweg GOK-decreet) van 2002 blijft een mijlpaal in de sociale geschiedenis van het Vlaamse onderwijs. Het integreerde verschillende maatregelen voor leerlingen uit kansarme en allochtone milieus in één coherent kader. Het GOK-decreet omvatte drie pijlers: een wettelijke regeling van het recht op inschrijving, waardoor scholen niet langer willekeurig ‘lastige’ (kansarme) leerlingen kunnen afschepen; de oprichting van lokale overlegplatforms (LOP’s) om partnerships rond het GOK-beleid op lokaal niveau te verankeren; en de toekenning van bijkomende personeels- en werkingsmiddelen aan scholen *a rato* van het aantal leerlingen uit kansarme en allochtone gezinnen.

Het GOK-beleid werd nadien via allerlei omzendbrieven, besluiten en bijkomende decreten bijgestuurd. We vermelden vooral het financieringsdecreet van 2008, dat de extra-betoelaging van ‘kansarme scholen’ versterkte en structureel verankerde, en het inschrijvingsdecreet van 2012, dat scholen verplichtte om geleidelijk te streven naar een betere ‘sociale mix’ in hun leerlingenpopulatie.

Toeval of niet: de huidige centrumrechtse regering schudt aan twee van de drie pijlers van het GOK-beleid. Het regeerakkoord omvat onder andere een ‘vereenvoudiging’ van het inschrijvingsrecht, met ‘maximaal herstel van de vrije schoolkeuze’ (Vlaamse Regering, 2014: 97); en een herziening van de werkingstoelagen van scholen in de richting van een ‘basistoelage die gelijk is voor elke leerling’ (Vlaamse Regering, 2014: 103)⁵. Beide ingrepen zouden betekenen dat elementen van het GOK-beleid worden teruggeschoefd.

Nu moet worden toegegeven dat het GOK-beleid tot op heden geen onverdeeld succes is gebleken, maar naast afbraak had men toch wel constructievere beleidsscenario's kunnen bedenken.

Het inschrijvingsdecreet van 2012 kwam er na de vaststelling dat het inschrijvingsrecht uit het GOK-decreet zijn doel niet bereikt had. Wouters en Groenez (2013) stellen inderdaad vast dat vooral de sociale segregatie tussen scholen in het voorbije decennium is blijven toenemen; wel is er naar thuistaal een verbetering merkbaar. In het inschrijvingsdecreet van 2012 heeft de wetgever de (zachte) druk op scholen willen opvoeren door hen openlijk kleur te doen bekennen: elke school zou vóór de start van de inschrijvingen bekendmaken hoeveel plaatsen zij voorbehoudt aan leerlingen uit kansengroepen en hoeveel aan andere leerlingen: de zogenaamde ‘dubbele contingentering’. Wanneer het quotum voor één groep volzet is en er plaatsen over zijn in het andere quotum, moet gewacht worden tot het einde van de inschrijvingsperiode alvorens de openstaande plaatsen aan leerlingen van de andere categorie mogen worden toegewezen. Het decreet krijgt veel kritiek omdat het ingewikkeld is, maar wellicht ook omdat kansrijke leerlingen nu effectief soms hun voorkeurplaats moeten afstaan aan minder kansrijke leerlingen. In hun jongste rapport stellen Wouters en Groenez (2015) dan ook vast dat het inschrijvingsdecreet wel degelijk effectief is: de trend van stijgende segregatie wordt gebroken en slaat om in een daling ervan, althans bij de nieuw ingeschreven leerlingen. Ze concluderen dat het erg moeilijk zal zijn om de doelstelling van ‘meer vrije schoolkeuze’ uit het regeerakkoord te verzoenen met die van desegregatie uit het GOK-beleid. De Vlaamse Regering zal dus zorgvuldig moeten kiezen om het kind niet met het badwater weg te gooien.

Het onderzoek naar de effectiviteit van de extra-financiering van GOK-scholen is minder eenduidig (voor een overzicht, zie Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012). Tot op vandaag werden twee methodologisch betrouwbare metingen uitgevoerd: de eerste (Ooghe, 2011) vergeleek de leerprestaties tussen scholen met net iets méér en scholen met net iets minder dan 10% GOK-leerlingen⁶. Immers, tot 2008 kwamen scholen slechts in aanmerking voor GOK-financiering vanaf het moment dat het aandeel GOK-leerlingen boven de 10% uitsteeg. De resultaten tonen, gemiddeld gezien, geen impact van GOK-financiering op prestaties voor wiskunde, lezen en spelling. Er is echter wel een duidelijk positief effect voor GOK-leerlingen en in mindere mate ook voor leerlingen met een lagere socio-economische achtergrond: GOK-middelen hebben volgens deze studie een positief effect op hun prestaties voor wiskunde,

lezen en spelling. De bevindingen van Ooghe (2011) werden echter niet bevestigd door het recentere onderzoek van Bellens e.a. (2013a; 2013b). Deze laatsten vergeleken de prestaties van Vlaamse leerlingen uit het vierde leerjaar op de TIMSS⁷-toetsen wiskunde en wetenschappen in 2003, dus bij de start van het GOK-beleid, en in 2011, na acht jaar GOK-beleid en dus na de versterking van de voorrangsfinciering in 2008. Afgezien van het gemiddelde prestatieniveau, dat eerder gedaald dan gestegen bleek te zijn in de beschouwde periode, konden Bellens e.a. geen vermindering vaststellen van de invloed van sociale herkomst op de cognitieve prestaties van leerlingen⁸.

Geen enkel onderzoek heeft tot hiertoe de effecten van het GOK-beleid gemeten op de niet-cognitieve uitkomsten bij leerlingen, zoals motivatie, academisch zelfconcept en welbeinden op school. Die niet-cognitieve effecten zijn mogelijk wel belangrijk, omdat ze zelfs bij ongewijzigde cognitieve effecten kunnen bijdragen tot een sterkere inzet en minder vroegtijdig schoolverlaten. Ook de loopbaan-effecten, zoals het risico op zittenblijven of verwijzing naar het buitengewoon onderwijs, zijn nog niet onderzocht, al wijzen de indicatoren op macroniveau eerder op verhoogde dan verlaagde risico's. Kortom, er is tot nog toe geen overtuigende evidentie dat het GOK-beleid doelmatig was.

Zoekend naar verklaringen voor deze aarzelende vaststellingen, belanden we al gauw bij het vermoeden van een gebrekkige implementatie. Juchtmans en Nicaise (2010) en Juchtmans en Vandenbroucke (2013) voerden diepte-interviews uit bij klasleerkrachten, GOK- en zorgleerkrachten en directies van GOK-scholen. Zij konden wel vaststellen dat leerkrachten zich sterk betrokken voelden bij het uitwerken van omgevingsanalyses en plannen voor de aanwending van de extramiddelen, maar onvoldoende loskwamen van de oude gewoonte om de leerachterstand bij kansarme leerlingen individueel te remediëren. Anders uitgedrukt, een meer effectieve, structurele aanpak van sociale ongelijkheid – bijvoorbeeld door te investeren in ouderwerking, in taalbeleid, inclusiebeleid, nascholing – kwam (nog) niet van de grond. Soortgelijk onderzoek in Nederland wees op hetzelfde euvel: zonder een stevige aansturing en begeleiding van overheidswege kan niet verwacht worden dat scholen (laat staan, individuele leerkrachten) de bijkomende middelen optimaal aanwenden.

Recent OESO-onderzoek (OECD, 2013) suggereert zelfs dat bijkomende middelen beter geïnvesteerd worden in ‘meer gekwalificeerde’ leerkrachten dan in meer uren-leerkracht: het effect van meer gekwalifi-

ceerde leerkrachten op de leerlingenprestaties in ‘kansarme scholen’ zou, *ceteris paribus*, groter zijn dan dat van bijkomende leerkrachten. In datzelfde OESO-onderzoek worden landen gerangschikt op basis van hun relatieve investeringen in termen van kwantiteit (extra-financiering) en kwaliteit (scholingsniveau van leerkrachten) in kansarme scholen. Vlaanderen bekleedt in deze vergelijking een erg atypische positie, met een grote extra-investering in middelen, maar een zware onder-investering in termen van scholingsniveau; met andere woorden, in Vlaanderen zijn de leerkrachten in kansarme scholen doorgaans beduidend lager geschoold dan in kansrijke scholen. De OESO-analyse slaat op het secundair onderwijs, maar Poesen-Vandeputte en Nicaise (2015) stellen soortgelijke problemen vast in het basisonderwijs. Een deel van de GOK-scholen heeft wel extra-omkadering ontvangen, maar kampt met een slechte infrastructuur, minder geschoolde en minder ervaren leerkrachten, en zelfs minder geschoolde en ervaren directies. Dit gegeven stemt tot nadenken: wellicht moet het toekomstige GOK-beleid gericht zijn op de versterking van de kwaliteit van GOK-scholen en zelfs op een sterkere aansturing van de invulling van het gelijkekansenbeleid binnen scholen.

Tegen de achtergrond van dit onderzoek en van de nog onbeantwoorde vragen over het GOK-beleid, lijkt het voornemen van de Vlaamse Regering om de extra-werkingsmiddelen voor GOK-scholen een andere bestemming te geven, op zijn minst voorbarig. Zowel het Rekenhof (2014) als de KU Leuven (Groenez e.a., 2015) namen de aanwending van deze GOK-middelen onder de loep. Deze studies leren ons dat er bij alle *stakeholders* een groot draagvlak bestaat voor de huidige regeling, ook al worden de middelen nog vaak aan urgentiemaatregelen besteed, zoals herstelling van infrastructuur, verwarming, aflossing van schoolschulden, of zelfs voedselbedeling aan leerlingen. Wellicht is er ruimte voor een meer effectieve aanwending en misschien moeten sommige directies zelfs bijgeschoold worden op het vlak van financieel management, maar van verspilling of doelverschuiving kan zeker niet gesproken worden. Het lijkt ons dan ook niet opportuun om de GOK-scholen deze middelen te ontnemen.

4. Tot besluit

De jongeren die vroegtijdig de school verlaten zonder diploma, of met enkel een lage scholingsgraad, hebben het moeilijker om aan een baan op de arbeidsmarkt te raken. Net daarom werken zowel Vlaanderen als

Wallonië aan de implementatie van politieke maatregelen om de hindernissen die de leerlingen tijdens hun onderwijsraject kunnen tegenkomen, te beperken. Omdat het onderwijs een regionale en niet langer een federale bevoegdheid is, stellen we belangrijke verschillen tussen de Vlaamse en de Waalse aandachtspunten vast.

Zo heeft Vlaanderen in de voorbije decennia een aantal hervormingen op het getouw gezet die zijn kwalijke reputatie op het vlak van sociale en etnische ongelijkheid in het onderwijs moeten helpen wegwerken. Voor de strijd tegen armoede is dit soort beleid hoopgevend, omdat het gaat om een structureel en preventief beleid. Het paradigma van de ‘sociale investeringsstaat’, die jongeren uitrust met de nodige sleutelcompetenties om hun risico op armoede in de toekomst duurzaam te verminderen, is hier volop van toepassing.

Binnen het bestek van dit korte hoofdstuk was het niet mogelijk om in te gaan op alle aspecten van dit sociaal onderwijsbeleid. Daarom hebben we ons beperkt tot twee belangrijke dossiers die zelfs binnen de Vlaamse Regering controversieel blijven: de hervorming van het secundair onderwijs en het GOK-beleid. Beide voorbeelden tonen aan dat de realisatie van een meer rechtvaardig onderwijssysteem niet van een leien dakje loopt. Meer dan ooit is er behoefte aan waakzaamheid, politieke moed en strategische inzichten om sociale achteruitgang te vermijden.

De polarisatie rond de ‘hervorming van het secundair onderwijs’ mag dan wel weggeëbd zijn, maar dat betekent nog niet dat de hervorming aan het slagen is. Het gevaar is reëel dat ze afdwaalt van de oorspronkelijke doelstellingen en uitmondt in een reeks technocratische ingrepen die wel de efficiëntie kunnen verhogen, maar dat ten koste van kansen voor jongeren uit achtergestelde groepen. Nochtans toont het bestaande onderzoek aan, dat meer rechtvaardigheid en efficiëntie in deze hervorming best kunnen samengaan, als men de juiste keuzen maakt.

Het ‘GOK-beleid’ is aan bijsturing toe. Het (nog onvolledige) evaluatie-onderzoek heeft tot hiertoe weinig bemoedigende effecten laten zien. Maar die tegenslag mag geen reden zijn tot afbraak. Veeleer zou moeten nagedacht worden over eventuele bijsturingen van de implementatie van het GOK-beleid op de schoolvloer – door meer oormerking van middelen, meer begeleiding en bijscholing van leerkrachten en directies. Misschien moeten ook de criteria voor de toekenning van GOK-middelen worden aangepast. Hetzelfde geldt voor het inschrijvingsdecreet: eerder dan een terugkeer naar het ongebreidelde quasi-markt-

mechanisme van vóór 2003, zal men moeten streven naar grotere transparantie van de regelgeving en meer standvastigheid tegenover het protest van sociaal sterke groepen, die vooral opkomen voor hun eigen vrijheid. Intussen zou verder onderzoek de onbeantwoorde evaluatievragen prioritair moeten opnemen. Er is nog veel werk aan de winkel.

In Wallonië gaat de kosteloosheid van het onderwijs verder dan de loutere betaalbaarheid voor iedereen. Het gaat er niet om, om via ingewikkelde berekeningen, erop toe te zien dat het onderwijs binnen ieders budget past, door bijvoorbeeld studiebeurzen toe te kennen aan kinderen uit middens met de meest bescheiden middelen. Hoewel er nog inspanningen nodig zijn om de huidige situatie te verbeteren, draagt volledig kosteloos onderwijs ertoe bij dat elk kind gelijkwaardig is en dat de verschillen verminderen. Het wijst erop dat het idee van de kansengelijkheid ernstig wordt genomen. Het is een belangrijke stap naar minder ongelijkheden in het onderwijs, die maken dat ons onderwijsysteem onderaan het Europese klassement bengelt. Het is tegelijk een stap naar minder sociale ongelijkheden ‘aan de start’, die het traject evenwichtiger zou maken en ervoor moet zorgen dat de plaatsen ‘aan de eindmeet’ minder afhankelijk zijn van het milieu van herkomst. En is dat net niet een van de prioritaire taken van onze overheidsinstanties, namelijk een democratische werking van onze democratie waarborgen? Ervoor zorgen dat de lotsbestemmingen niet voor eens en altijd vastliggen, of fors worden gehinderd?

De voorbije jaren werden enkele initiatieven genomen. Momenteel werken meerdere verenigingen aan de inrichting van een effectief kosteloos onderwijs. De overheidsinstanties lijken open te staan voor het debat. In dit opzicht is de kosteloosheid van het onderwijs een van de aandachtspunten van het ‘Pact pour un enseignement d’excellence’ (‘Pact voor uitmuntend onderwijs’) van de minister van Onderwijs van de Franse Gemeenschap. De Kinderrechtencommissaris werd uitgenodigd om mee na te denken over deze kwestie en zit de werkgroep voor die onder meer concrete maatregelen ter zake moet uitwerken. Hopelijk kan het pact zijn beloftes waarmaken en baart de berg geen muis.

Noten

1. Maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoefthen-decreet.
2. Decreet houdende bevestiging van het referentiesysteem voor de basisvaardigheden en houdende wijziging van de terminologie betreffende de bevoegdheid uitgeoefend door het Parlement met toepassing van de arti-

- kelen 16, 25, 26, 35 en 43 van het decreet van 24 juli 1997 dat de prioritairer taken bepaalt van het basisonderwijs en van het secundair onderwijs en de structuren organiseert die het mogelijk maken ze uit te voeren.
3. ‘Pact voor uitmuntend onderwijs’.
 4. We gaan hier bewust niet in op het voorstel van het VVKHO om binnen de doorstromingsgerichte pijler van het secundair onderwijs nog een verder onderscheid te maken tussen studierichtingen die toegang verlenen tot het universitair onderwijs en andere die uitmonden in professionele bachelor-opleidingen.
 5. Voor alle duidelijkheid: aan de personeelstoelagen wordt niet geraakt. Wat de lokale overlegplatforms betreft, wordt in de Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2015-2019 enkel de ‘overdracht naar de lokale besturen’ aangekondigd.
 6. Ooghe gebruikte een ‘regression discontinuity design’. Een GOK-leerling is een leerling met kenmerken die aanleiding geven tot extra personeels- en werkingstoelagen aan de school. Noteer dat Ooghe’s resultaten enkel slaan op de GOK-financieringsregeling vóór 2008.
 7. ‘Trends in International Math and Science Study’ (TIMSS).
 8. Daarbij moeten we opmerken dat ‘sociale herkomst’ in de TIMSS-onderzoeken slechts benaderend gemeten wordt (op basis van *het geschatte aantal boeken in huis*).

Hoofdstuk 3

Kinderbijslagen

Maken gelijke kinderbijslagen gelijk?

Toon Vanheukelom en Anne Ottevaere

1. Inleiding

Tegen een achtergrond van toenemende armoede en nu de gefedereerde entiteiten hun eigen kinderbijslagstelsel moeten organiseren, nemen we hier de rol van de kinderbijslag in de strijd tegen kinderarmoede onder de loep. Het is een unieke kans om het hele systeem te herbekijken. Dat kan in termen van vereenvoudiging en van verticale solidariteit. ‘Verticale solidariteit’ gaat over de herverdeling tussen de armste gezinnen en de andere¹.

Er is immers een politieke consensus ontstaan over het gelijkschakelen van de rang in de kinderbijslagen. De meeste politieke partijen spraken zich al in de aanloop naar de verkiezingen van 2014 uit, voor zo’n gelijkschakeling, sommige partijen pleitten zelfs voor een omkering van de rang. Bij de vorming van de gewestregeringen werd die consensus ook verankerd in politieke akkoorden: zowel de Vlaamse als de Waalse Regering beslisten om de rang af te schaffen, net als de Brusselse Gemeenschapscommissie. De Vlaamse Regering besliste bovendien ook om de leeftijdstoeslag af te schaffen. Haar argument hiervoor is dat “ieder kind gelijk is” (Vlaamse Regering, 2014: 9).

Daaruit concluderen dat alle kinderen dezelfde kinderbijslag moeten krijgen, is minder vanzelfsprekend dan het op het eerste gezicht lijkt. Zonder toetssteen voor die gelijkheid, is het begrip ‘gelijkheid’ betekenisloos. Kinderbijslagen zijn de facto een financiële ondersteuning voor de ouders, niet voor hun kinderen, en de gelijkheid in (materiële) welvaart hangt af van het totale gezinsbudget en van de totale gezinskosten. Dienen kinderbijslagen om een vast percentage van de kinderkosten te dekken? Of om een vast bedrag per kind te bieden? Of moet

het fungeren als een verzekering tegen te grote kinderlast? We tonen hieronder aan dat het zonder een dergelijk kader moeilijk is om deze maatregelen op hun doelmatigheid te evalueren.

In deze bijdrage lichten we de verdelingseffecten toe die de afschaffing van de rang en de leeftijdstoeslagen zullen meebrengen. We kijken daarvoor naar armoede- en verdelingsmaatstaven die standaard worden gebruikt en naar de mate waarin de overheidssteun de kosten van kinderen dekt, met de hulp van referentiebudgetten (Storms & Bogaerts, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009). Voor de analyse hanteren we het microsimulatiemodel MEFISTO, waarmee we *ex-ante* de gevolgen van de maatregelen kunnen evalueren voor een representatieve steekproef van Belgische gezinnen. Naast de maatregelen die werden voorgesteld door de gewestregeringen, bestuderen we ook wat de effecten op de personenbelasting zouden zijn van de afschaffing van de rang. Als de gewestregeringen hun regeerakkoorden uitvoeren, dan treedt er een inconsistentie op tussen het federale beleid en dat van de regio's: de federale overheid biedt grote gezinnen nog altijd bijkomende steun in vergelijking met kleine gezinnen door de verhoging van het belastingvrije minimum, terwijl de gewesten evenveel financiële ondersteuning geven aan kleine en grote gezinnen.

Vooraleer deze analyses te bespreken, beschrijven we eerst de beleidsinstrumenten voor gezinnen in België en plaatsen we deze in een historisch perspectief. We besteden daarbij bijzondere aandacht aan de selectiviteit ten voordele van de minder gegoede gezinnen. We zullen zien in welke mate die aandacht voor bepaalde armere gezinnen voldoende is en de laatste jaren kwantitatief is geëvolueerd, vooral in Wallonië en Brussel.

2. Beleidsinstrumenten voor gezinnen in België

2.1 Kinderbijslagen

Een historisch overzicht...

De wet van 4 augustus 1930 houdende veralgemening van de gezinsvergoedingen en die van 10 juni 1937 houdende uitbreiding van de kinderbijslagen tot de werkgevers en de niet-loontrekkende arbeiders, legden het basisstelsel van de kinderbijslag voor de loonarbeiders en de zelfstandigen vast². Al gauw tekende zich echter een tweeledige beweging af: enerzijds werden voor bepaalde categorieën van werknemers die in

een situatie van bestaansonzekerheid verkeerden, toeslagen op de kinderbijslag voorzien en, anderzijds, werd het voordeel van de kinderbijslag uitgebreid naar de niet-beschermde kinderen.

We zetten alles even chronologisch op een rijtje:

De toeslag voor kinderen van langdurig zieken en invaliden (huidig artikel 50ter van de Algemene Kinderbijslagwet) is de oudste sociale toeslag. Deze werd door de besluitwet van 28 februari 1947 ingevoerd. De wet van 4 augustus 1930 voorzag reeds in de betaling van een gezinsvergoeding voor de loonarbeiders die arbeidsongeschikt waren geworden als gevolg van een beroepsziekte of een werkongeval³.

Het verslag aan de regent rond de besluitwet van 28 februari 1947 stelt: “De wet van 4 augustus 1930 op de gezinsvergoedingen voor loonarbeiders voorziet in het recht op gezinsvergoedingen voor de loontrekkenden die ingevolge een ziekte of een ongeval voor minstens 66 procent invalide zijn en derhalve in de onmogelijkheid verkeren om hun dienstcontract uit te voeren of er een ander af te sluiten. Het lijkt aangewezen dat rekening wordt gehouden met de moeilijke situatie van de kinderen van een loontrekkende die door een dergelijke invaliditeit wordt getroffen en dat ten gunste van hen in een speciaal gezinsvergoedingsbarema wordt voorzien”. Voor deze toeslag gold een inkomensplafond dat het gezin waarin het kind woonde, niet mocht overschrijden.

In 1971 werd vervolgens de gewaarborgde gezinsbijslag⁴ ingevoerd. Opzet hiervan was een residuaire stelsel in te voeren om aan de kinderen die van een verplicht stelsel waren uitgesloten, het voordeel van de gezinsbijslag te garanderen. Het rapport dat namens de Commissie voor de Sociale Voorzorg (Kamer, sessie 1970-1971 van 9 juli 1971) werd opgesteld, stipt aan dat het in hoofdzaak om kinderen gaat van wie de ouders noch zelfstandigen noch loontrekkenden zijn en die, voor een willekeurige reden, geen aanspraak op kinderbijslag kunnen maken. Denken we maar aan kinderen van alleenstaande moeders, moeders die door hun echtgenoot in de steek zijn gelaten of van wie de echtgenoot met de noorderzon is vertrokken. Voortaan wordt de gezinsbijslag van de staat aan de kinderen uitgekeerd. Zoals zo vaak wanneer sociale voordeelen zonder meer op kosten van de staat worden toegekend, hebben de inkomen van de rechthebbenden gevlogen voor het recht op de gezinsbijslag.

De toeslag voor langdurig werklozen en gepensioneerden (huidig artikel 42bis van de Algemene Kinderbijslagwet) dateert van 1982. Doel

ervan was de bezuinigingsmaatregelen van de overheid enigszins op te vangen, door de bescherming van de kinderen die in armoede leven als gevolg van de socioprofessionele situatie van de ouder die voor hen het recht op kinderbijslag opende (de rechthebbende), te versterken. Om aanspraak te kunnen maken op de toekenning van deze toeslag, werd een inkomensplafond vastgelegd⁵.

De toeslag voor eenoudergezinnen (huidig artikel 41 van de Algemene Kinderbijslagwet) tot slot, dateert slechts uit 2007⁶. De uiteenzetting van de motieven tot invoering van de wet stelt: “De toekenning van deze toeslag aan eenoudergezinnen is redelijk te verantwoorden, aangezien slechts één persoon instaat voor de opvoeding van het kind, zonder de verschillende lasten verbonden aan deze opvoeding te kunnen delen met een persoon waarmee hij of zij gehuwd is of een feitelijk gezin vormt. Daarenboven is het, in het raam van de bestrijding van de armoede (cf. de studies omtrent het armoederisico) noodzakelijk om vooral de meest behoeftige eenoudergezinnen te ondersteunen”.

Die toeslag wordt slechts aan de eenoudergezinnen toegekend indien deze niet reeds van een verhoogde wezentoeslag of van de andere hierboven vermelde sociale toeslagen genieten⁷ en over een beperkt inkomen beschikken.

Naast deze bijzondere bepalingen, moet men ook weten dat de bedragen van de leeftijdsafhankelijke toeslagen en van de jaarlijkse toeslag⁸ hoger liggen voor de kinderen die van sociale toeslagen of van een toeslag voor eenoudergezinnen genieten⁹.

Hoe vertaalt zich dit in cijfers/bedragen?

Elk gezin heeft recht op een basisbedrag per kind, dat toeneemt naargelang van de rang van het kind. Daarvoor gebruiken we het begrip ‘rangtoeslag’, waarmee we het verschil bedoelen tussen de basistoeslag van het eerste kind en dat van de daaropvolgende kinderen. Voor het tweede kind gaat het om 76,77 euro, voor het derde en volgende kind om 159,13 euro. Voor wezen is er een bijzondere regeling, die niet afhankelijk is van de rang. We laten deze bijslag buiten beschouwing in deze analyse.

Tabel 1: Basisbedragen volgens rang, euro per kind per maand, België, 2015.

| Rang | Basisbedrag | Rangtoeslag |
|----------------------|--------------------|--------------------|
| 1 (oudste kind) | 90,28 | |
| 2 | 90,28 | 76,77 |
| 3 (of volgende kind) | 90,28 | 159,13 |

Bron: FAMIFED, 2015.

Bovenop de basisbedragen heeft ieder gezin ook recht op een leeftijdsafhankelijke toeslag. Door deze toeslag ontvangen de ouders een hogere kinderbijslag wanneer het kind ouder wordt. De leeftijdstoeslagen hebben bovendien een rangmechanisme zodat de toeslag van het tweede of volgende kind het dubbele bedraagt van de leeftijdstoeslag van het eerste kind. De toeslag versterkt dus het belang van de rang in de basisbedragen.

Tabel 2: Leeftijdstoeslagen, euro per kind per maand, België, 2015.

| | Rang 1 | Rang 2 (en volgende) |
|------------|---------------|-----------------------------|
| 6-11 jaar | 15,73 | 31,36 |
| 12-17 jaar | 23,95 | 47,92 |
| 18-24 jaar | 27,60 | 60,93 |

Noot: de hogere bedragen van rang 2 gelden ook voor kinderen van rang 1 die de hogere toeslagen genieten voor werkloze, gepensioneerde of invalide rechthebbenden, voor eenoudergezinnen, of die de bijslag genieten voor kinderen met een aandoening.

Bron: FAMIFED, 2015.

Een beperkt deel van de kinderbijslagen is selectief. Deze sociale toeslagen hangen af van de sociaaleconomische status van de rechthebbende en zijn inkomensgerelateerd. Er zijn toeslagen voor eenoudergezinnen, voor langdurig werklozen en gepensioneerden en voor langdurig zieken en arbeidsongeschikten. Het maandelijkse bruto-inkomen van de ouders mag niet hoger liggen dan 2.338,47 euro voor alleenstaanden, en 2.414,54 euro voor koppels. We merken dat de rang hier omgekeerd wordt: ouders ontvangen een hogere kinderbijslag voor het eerste kind dan voor het tweede en derde kind¹⁰.

Tabel 3: Sociale toeslagen, euro per kind per maand, België, 2015.

| Rang | Toeslag eenoudergezinnen | Toeslag werklozen en gepensioneerden* | Langdurig zieken en arbeidsongeschikten* |
|-----------------|--------------------------|---------------------------------------|--|
| Bovengrens | | | |
| Alleenstaande | 2.338,47 | 2.338,47 | 2.338,47 |
| Koppel | | 2.414,54 | 2.414,54 |
| Rang | | | |
| 1 (oudste kind) | 45,96 | 45,96 | 98,88 |
| 2 | 28,49 | 28,49 | 28,49 |
| 3 (en volgende) | 22,97 | 5,00 | 5,00 |

*: Voor alleenstaande, langdurig werklozen en gepensioneerden bedraagt de toeslag 22,97 euro voor kinderen in de derde rang.

Bron: FAMIFED, 2015.

Tot slot kent de overheid ook een jaarlijkse schoolpremie toe, die leeftijdsafhankelijk is. De premie loopt op van 20 euro voor een kind van nul tot vijf jaar, tot 80 euro voor een kind van 18 tot en met 24 jaar.

Het budget voor de kinderbijslagen bedroeg in 2015 5,9 miljard euro¹¹ voor heel België. De basisbedragen vormen iets meer dan de helft van deze uitkering: zo'n 3,0 miljard euro of 51,4% van het totale budget. De rangtoeslagen zijn goed voor 25,1% van de totale middelen, of 1,5 miljard euro. Van dat bedrag gaat drievierde naar de verhoging tot 167,05 euro voor het tweede en volgende kind, en een vierde naar de verhoging tot 249,41 euro voor het derde en volgende kind. De budgettaire kost van de leeftijdstoeslagen is 833 miljoen euro, of 14,2% van het totaal. De sociale toeslagen bedragen zo'n 273 miljoen euro (4,7%), de schoolpremie 147 miljoen euro (2,5%), en de wezentoeslag 129 miljoen euro (2,2%).

Figuur 1: Budgettaire samenstelling van de kinderbijslagen in België, in miljard euro, 2015.



Bron: FAMIFED, 2015.

2.2 Fiscaliteit

Naast de kinderbijslagen wordt er ook substantiële steun aan gezinnen verleend via de personenbelasting. De voornaamste instrumenten zijn de verhoging van de belastingvrije som voor kinderen en het daarmee verbonden belastingkrediet voor kinderen ten laste. Daarnaast zijn er nog andere, budgettair kleinere, instrumenten: de belastingvermindering voor kinderopvang en de verhoging van de woonbonus voor grote gezinnen. We laten deze laatste instrumenten buiten beschouwing.

Iedere belastingplichtige heeft recht op een basisbedrag dat vrijgesteld wordt van de personenbelasting; in 2015 bedroeg dit bedrag 7.090 euro. Deze vrijstelling wordt verhoogd voor ieder kind ten laste in het gezin en, net als bij de kinderbijslag, loopt het voordeel op met de rang van het kind. Zo is het netto-voordeel dat een gezin ontvangt voor een derde of vierde kind meer dan dubbel zo hoog als dat voor het eerste kind. In tabel 4 geven we de verhogingen van de belastingvrije som en de weerslag ervan op het netto-inkomen van een typegezin. Merk op dat het fiscaal voordeel niet alleen toeneemt door de verhoging van de belastingvrije som zelf; deze vrijgestelde inkomens voor grote gezinnen zouden aan hogere marginale tarieven worden belast bij afwezigheid van de kinderen.

Tabel 4: Verhoging van de belastingvrije som, jaarlijkse bedragen in euro, België, 2015.

| | Verhoging belastingvrije som | Netto-voordeel | Cumulatief voordeel |
|----------------------------|------------------------------------|----------------|------------------------|
| Basis | 7.090 | | |
| 1 ^e kind | 1.510 | 432 | 432 |
| 2 ^e kind | 2.370 | 807 | 1.240 |
| 3 ^e kind | 4.820 | 2.043 | 3.283 |
| 4 ^e en volgende | 5.370 | 2.487 | 5.770 |
| Alleenstaande ouder | 1.510 | | |

Noot: Het netto-voordeel wordt berekend als het verschil in te betalen totale belastingen voor een koppel met twee ouders en vier kinderen, en een totaal inkomen uit arbeid van 10.000 euro per maand.

Bron: FOD-Financiën, 2015, eigen berekeningen a.d.h.v. MEFISTO, 2015.

Ter illustratie: een tweeuudergezin met vijf kinderen is vrijgesteld van de personenbelasting voor de eerste 26.530 euro ($7.090 + 1.510 + 2.370 + 4.820 + 2 \times 5.370$ euro). Het fiscaal voordeel voor het gezin ten

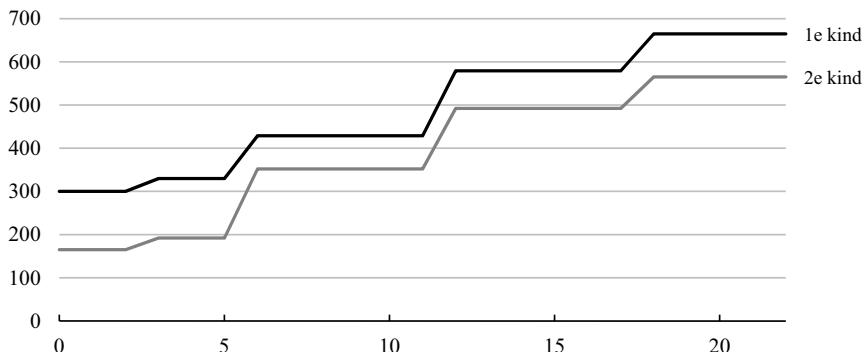
opzichte van een koppel zonder kinderen met eenzelfde inkomen bedraagt dan 8.257 euro. Indien het inkomen van de ouders lager is dan de totale belastingvrije som, dan maakt het gezin aanspraak op een belastingkrediet. Dit krediet voor kinderen ten laste is gelijk aan het netto-voordeel van de verhoging van de belastingvrije som die niet kan worden opgenomen wegens het te lage belastbare inkomen. Als de te betalen belastingen van de belastingplichtige te laag zouden zijn om het krediet volledig in mindering te brengen, dan wordt het verschil door de fiscus uitbetaald. Dit krediet is begrensd tot 430 euro per kind per jaar (ongeveer gelijk aan het voordeel van de verhoging van het belastingvrije minimum voor het eerste kind). Voor 2012 begrootte FOD-Financiën de verhoging van de belastingvrije som op 1,58 miljard euro en het belastingkrediet voor kinderen ten laste op 208 miljoen euro. Het gaat om twee federale belastinginstrumenten.

3. Analyse

3.1 Het belang van de leeftijd en rang

Recent onderzoek aan de hand van de budgetmethode, waarbij de minimale kosten worden berekend voor een gezin, wijst uit dat de factoren leeftijd en rang bepalend zijn bij het vaststellen van de kost van kinderen (Storms & Bogaerts, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009). De minimumkost van een kind neemt sterk toe naarmate het kind ouder wordt. Jongeren die voortstuderen zijn meer dan dubbel zo duur als kinderen jonger dan zes jaar, de kosten voor opvang buiten beschouwing gelaten. De rang is van belang in de mate dat gezinnen schaalvoordelen kennen in de uitgaven voor hun kinderen. Storms en Bogaerts (2012) stellen dat vaste kosten – tot op zekere hoogte – kunnen worden gespreid over de verschillende kinderen. Twee (jonge) kinderen van hetzelfde geslacht kunnen een kamer delen, het tweede of derde kind kan gewoon mee op de achterbank van de wagen. Er zijn evenwel veel minder schaalvoordelen voor het merendeel van de variabele kosten. Het negatieve effect van de rang op de kinderkosten is het sterkst bij jonge kinderen en wordt minder belangrijk naar gelang de kinderen ouder worden. De kosten van het derde kind zijn vergelijkbaar met die van het eerste, dat van het vierde kind met dat van het tweede (Storms & Bogaerts, 2012; Storms & Van den Bosch 2009). Figuur 2 toont het verloop van de kosten van ieder kind naargelang van de leeftijd en rang.

Figuur 2: De minimumkost van kinderen (euro per maand).



Noot: (1) geïndexeerd naar 2015; (2) kosten voor kinderen in tweeouder gezin, alle gezinsleden zijn in goede gezondheid, het gezin huurt op de private huurmarkt; (3) kosten voor tweede kind van 12 tot 22 jaar vastgelegd op 85% van de kost van het eerste kind.

Bron: Storms & Bogaerts, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009.

3.2 Data en methodologie

Net als eerdere studies naar de impact van kinderbijslagen (bijvoorbeeld Hufkens e.a., 2013), gebruiken we het microsimulatiemodel MEFISTO, dat de Belgische en regionale belastingen en sociale uitkeerringen simuleert voor een representatieve bevolking en dat gebaseerd is op het Europese microsimulatiemodel EUROMOD (Decanq e.a., 2011; Sutherland & Figari, 2013). Het model laat ons toe om de personenbelasting en de kinderbijslagen in detail te simuleren voor een representatieve steekproef. De verandering in de beschikbare gezinsinkomens bestuderen we altijd tegenover een *baseline*. Deze *baseline* bevat de beschikbare gezinsinkomens bij toepassing van het volledige beleid van juni 2015. Het is belangrijk dat het gaat om een puur rekenmodel dat dus geen rekening houdt met eventuele gedragsveranderingen van gezinnen. In het model blijven mensen dezelfde werkintensiteit behouden en veranderen ze niet van samenstelling of grootte als gevolg van de gesimuleerde beleidsveranderingen. We gebruiken de Belgische EU-SILC ('European Union Survey on Income and Living Conditions') van 2012. Deze dataset bevat de inkomens van 2011, die we indexeren naar 2015.

We onderzoeken voor drie hypothetische hervormingen welke de impact is op armoede en herverdeling. We berekenen het armoederisico voor de bevolking, voor kinderen en voor verschillende gezinstypes. Voor het armoederisico nemen we de algemeen aanvaarde 'Europese' armoedegrens van 60% van het mediane equivalent beschikbare inko-

men¹². Daarnaast berekenen we ook de armoedekloof, die aangeeft hoeveel geld nodig is om het inkomen van alle arme gezinnen aan te vullen tot aan de armoedegrens. Daarnaast hanteren we ook de Gini-coëfficiënt om inzicht te krijgen in het herverdelende karakter van de instrumenten.

We kijken naar de mate waarin de kinderbijslag de minimale kosten van kinderen dekken. We nemen voor ieder gezin licht vereenvoudigde referentiekosten, zoals berekend door Storms en Bogaerts (2012) en Storms en Van den Bosch (2009), aan de hand van de budgetmethode (zie figuur 2). Voor de kost van het derde en volgende kind nemen we het gemiddelde van de kost van het eerste en van het tweede kind. We kennen dan voor ieder kind in de EU-SILC-steekproef een referentiekost toe, afhankelijk van de leeftijd en rang in het gezin. Als we de kosten voor ieder kind vervolgens berekenen op gezinsniveau, kunnen we een inschatting maken van de adequaatheid van de beleidsinstrumenten voor het dekken van de minimumkost van kinderen. We analyseren de resultaten per kwintiel en per gezinsgrootte, waarbij we een onderscheid maken tussen gezinnen met een, twee en drie of meer kinderen.

3.3 Simulaties voor een gelijkschakeling

We bestuderen drie beleidsscenario's. In scenario 1 schaffen we de rangtoeslagen af en geven we eenzelfde basiskinderbijslag van 137 euro voor ieder kind; de andere systeemkarakteristieken vanuit de baseline blijven behouden. In het scenario 2 worden, bovenop dit scenario 1, de leeftijdstoeslagen afgeschaft. Het vrijgekomen budget wordt gebruikt om de basisbedragen te verhogen tot 163 euro. In scenario 3 schaffen we de instrumenten in de personenbelasting af¹³. In de simulatie hebben we het vrijgekomen budget geïnvesteerd in een derde verhoging van het basisbedrag tot 216 euro. In alle scenario's houden we de wezenbijslag en de jaarlijkse bijslag onveranderd.

Het effect van de drie scenario's op ongelijkheid is klein. De Gini-coëfficiënt voor België bedraagt in de baseline 0,2217. Door de gelijkschakeling van de rang in de kinderbijslagen stijgt de coëfficiënt licht met 0,0014 en door de gelijkschakeling van de leeftijdstoeslagen komt hier nog eens 0,0003 bij. Het omzetten van de instrumenten in de personenbelasting heeft een redistributief effect (zie tabel 5).

Tabel 5: Ongelijkheids- en armoedemaatstaven, verandering t.o.v. de baseline.

| | Gini | Armoederisico (procentpunt, tenzij anders vermeld) | | | Armoede-kloof (mln €) | | |
|-------------------|----------|---|-----------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| | | Bevolking | Kinderen ten laste | Gezinnen met kinderen | Gezinnen met 1 kind | Gezinnen met 2 kinderen | Gezinnen met 3 of meer kinderen |
| België | | | | | | | |
| Nu* | 0,2217 | 12,5% | 13,7% | 12,6% | 12,7% | 10,2% | 17,1% |
| (1) | + 0,0014 | + 0,1 | + 0,5 | -0,1 | -1,1 | -0,2 | + 2,2 |
| (2) | + 0,0017 | + 0,1 | + 0,5 | -0,1 | -1,2 | -0,2 | + 2,4 |
| (3) | + 0,0008 | -0,1 | + 0,1 | -0,7 | -2,0 | -0,5 | + 2,0 |
| Brussel | | | | | | | |
| Nu* | 0,3105 | 26,5% | 30,7% | 26,0% | 23,9% | 21,2% | 42,5% |
| (1) | + 0,0024 | -0,8 | 0,0 | -0,2 | -1,9 | -1,3 | + 2,9 |
| (2) | + 0,0024 | -1,4 | -1,0 | -0,3 | -1,9 | -2,1 | + 2,9 |
| (3) | -0,0019 | -3,9 | -3,0 | -0,7 | -3,6 | -3,3 | + 2,5 |
| Vlaanderen | | | | | | | |
| Nu* | 0,2038 | 9,0% | 8,4% | 10,1% | 10,1% | 5,4% | 10,3% |
| (1) | + 0,0011 | 0,0 | + 0,3 | -0,1 | -0,9 | -0,2 | + 1,4 |
| (2) | + 0,0014 | + 0,1 | + 0,3 | 0,0 | -1,0 | 0,0 | + 1,4 |
| (3) | + 0,0015 | + 0,1 | + 0,3 | -0,1 | -1,8 | 0,0 | + 1,9 |
| Wallonië | | | | | | | |
| Nu* | 0,2197 | 14,2% | 17,0% | 15,0% | 12,9% | 15,5% | 19,5% |
| (1) | + 0,0016 | + 2,5 | + 0,9 | 0,0 | -1,3 | 0,0 | + 3,2 |
| (2) | + 0,0021 | + 3,1 | + 1,2 | + 0,1 | -1,3 | 0,0 | + 3,7 |
| (3) | + 0,0007 | -0,9 | 0,0 | -0,2 | -1,9 | -0,7 | + 2,0 |

Noot: We presenteren telkens de resultaten voor het 2015 baselinescenario, ‘‘Nu’’, en voor de drie hervormingsscenario’s (1), (2) en (3). De resultaten van de hervormingen worden weergegeven als verandering ten opzichte van de baseline.

Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. MEFISTO, 2015 en EU-SILC, 2012.

Het totale effect op armoede is ook beperkt. In de eerste twee scenario's neemt het armoederisico licht toe met 0,1 procentpunt. De hervorming van de personenbelasting (scenario 3) heeft wél als gevolg dat het armoederisico licht daalt. De resultaten voor de hele bevolking maskeren enigszins de verschuivingen die plaatsvinden: zo daalt de armoede in gezinnen met een of twee kinderen en neemt ze toe in grote gezinnen. We merken op dat de hervorming van de personenbelasting een daling van het armoederisico voor grote gezinnen meebrengt. De armoedekloof neemt in de eerste twee scenario's toe met 6,3 en 7,0% respectievelijk. De hervorming van de personenbelasting slaagt er evenwel in om die gestegen armoedekloof om te buigen tot een lichte afname (-2,4%).

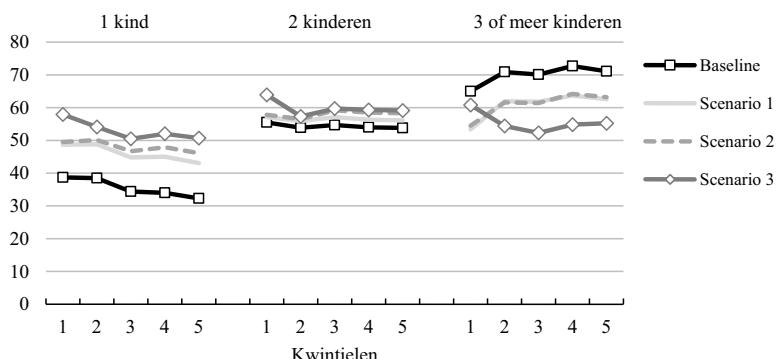
De verschillen in inkomen, demografie en gezinssamenstelling tussen de regio's geeft aanleiding tot belangrijke regionale verschillen in de effecten van de scenario's. Algemeen valt het op dat het risico op armoede verlaagt in Brussel, voor elk van de scenario's. In Vlaanderen blijft het risico nagenoeg gelijk, en in Wallonië neemt het armoederisico toe in de eerste twee scenario's en vermindert het risico op armoede in het derde scenario. In elk van de drie regio's is het armoederisico in grote gezinnen groter dan het risico voor kleine gezinnen, maar de verschillen tussen de regio's zijn wel bijzonder groot. MEFISTO berekent dat dit risico tweemaal zo hoog ligt in Wallonië (19,5%) dan in Vlaanderen (10,3%) en dat dit in Brussel (42,5%) zelfs vier keer zo hoog ligt voor grote gezinnen. De hervormingen doen het armoederisico onder grote gezinnen toenemen voor elk van de drie regio's, voornamelijk in Wallonië en Brussel.

De effecten voor de armoedekloof zijn aanzienlijk groter. In scenario's 1 en 2 neemt de *diepte* van de armoede met 7 tot 10% toe in Brussel en Wallonië, het derde scenario heeft vooral een positief effect voor Brussel en Vlaanderen; armoede onder arme gezinnen in Wallonië wordt gemiddeld minder getroffen.

De hervormingen uit de drie scenario's zorgen voor een uitgesproken egalisering van de dekkingsgraad van de kosten van kinderen. Voor een gezin van drie kinderen of meer is de dekkingsgraad van de bestudeerde beleidsinstrumenten in de *baseline* gemiddeld 34 procentpunten hoger dan die van een kind in een eenkindgezin. Bij een gelijkschakeling van de rang (scenario 1) verkleint dit effect tot 14 procentpunten en een bijkomende gelijkschakeling van de leeftijdstoestellen (scenario 2) vermindert dat verschil verder met 2 procentpunt. Indien ook de fiscale

instrumenten omgezet worden in een verhoogde bijslag per kind, bedraagt het verschil nog maar 3 procentpunten tussen de dekkingsgraad van kinderen in kleine en grote gezinnen; kinderen in gezinnen met twee kinderen kennen dan de hoogste dekkingsgraad.

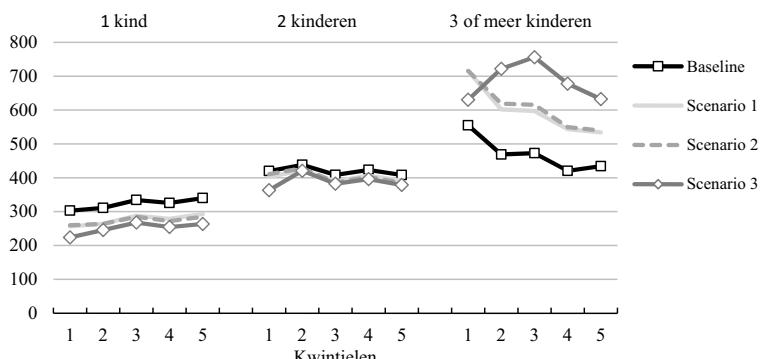
Figuur 3: Dekkingsgraad per gezinsgrootte (% van de minimale kost van de kinderen).



Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. MEFISTO, 2015 en EU-SILC, 2012.

Kijken we daarentegen naar de absolute verschillen in het deel van de kosten dat niet gedekt wordt door de kinderbijslagen en de bestudeerde fiscale maatregelen, dan zien we dat de verschillen tussen kleine en grote gezinnen aanzienlijk groter worden. In de *baseline* verschillen de niet-gedekte kosten slechts 157 euro tussen een eenkindgezin en een groot gezin. Hervormingsscenario's 2 en 3 doen dat verschil oplopen tot respectievelijk 336 euro en 350 euro. Als ook het budget voor de verhoging van de belastingvrije som voor kinderen geïntegreerd wordt in de kinderbijslag, stijgt dit verschil tot 440 euro.

Figuur 4: Niet-gedekte deel van de kinderkost, per gezin, in euro per maand.



Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. MEFISTO, 2015 en EU-SILC, 2012.

Doordat zowel de instrumenten in de *baseline* als die van de drie scenario's weinig selectiviteit kennen, zien we weinig of geen verandering in de verdeling per gezinsgrootte in figuur 3 en figuur 4. Het effect van de hervorming van de personenbelasting vormt daarop een belangrijke uitzondering: hier zien we een duidelijk verschillend effect voor de twee laagste kwintielen, vergeleken met de drie andere kwintielen. Dit komt omdat het fiscaal voordeel van grote gezinnen met een (te) laag inkomen in het huidige systeem aanzienlijk kleiner is dan het voordeel dat gezinnen met een hoger inkomen genieten, doordat het belastingkrediet voor kinderen ten laste beperkt is tot 430 euro per maand (zie tabel 4). Bij een omvorming naar een forfait per kind zouden grote gezinnen in het laagste kwintiel aanzienlijk winnen.

4. Conclusie

De afschaffing van de rang in de kinderbijslagen resulteert in een verschuiving van middelen van grote gezinnen naar kleinere gezinnen. Deze verschuiving vertaalt zich gelijk over de hele inkomensverdeling en heeft daardoor ook eenzelfde impact op armoede. De totale armoede blijft nagenoeg ongewijzigd, doordat de toegenomen armoede onder grote gezinnen gecompenseerd wordt door een gelijke afname van armoede in kleine gezinnen.

Naast de kinderbijslagen zijn er nog een reeks overheidsinstrumenten waar de rang een belangrijke rol speelt. Het belangrijkste instrument is de verhoging van de belastingvrije som voor kinderen. We hebben aangetoond dat de afschaffing van de verhoging van het belastingvrije minimum voor kinderen een progressief effect heeft voor grote gezinnen, met andere woorden dat deze gezinnen, ondanks de afschaffing van de rang in de fiscaliteit, toch winnen bij de maatregel en dit terwijl rijkere grote gezinnen sterk achteruit gaan. Er is nood aan een breder debat over de wenselijkheid van de rang, ook in de andere beleidsdomeinen (fiscale vrijstelling, publiek transport, energie, wonen) en tussen de verschillende regeringen. Indien alle partijen aan beide kanten van de taalgrens het eens kunnen raken over een gelijkschakeling van de rang in de kinderbijslagen, is het in ieder geval logisch om ook de verhoging van de belastingvrije som te hervormen.

Het ontbreekt verder aan een duidelijk politiek kader voor de kinderbijslagen en de kindafhankelijke instrumenten in de personenbelasting. Het gebrek aan duidelijke doelstellingen voor gezinsondersteunende

maatregelen maakt het onmogelijk om de effectiviteit en efficiëntie ervan te evalueren. We hebben aangetoond dat de hervormingen een nivellerend effect hebben op de kostendekkingsgraad tussen de verschillende gezinsgroottes. Of dat ook effectief aanleiding geeft tot een grotere gelijkheid tussen kinderen, zoals de Vlaamse overheid argumenteert, is maar de vraag. De keerzijde van die gelijkere dekkingsgraad is namelijk dat grote gezinnen een veel groter deel van de kinderkost zelf moeten bekostigen, hetgeen in absolute termen om een sterke verhoging gaat van de niet-gedekte kinderlast voor grote gezinnen.

De toename van de niet-gedekte kosten en van het armoederisico voor grote gezinnen met een laag inkomen, maakt het essentieel dat de sociale toeslagen in de toekomst rekening houden met deze veranderde situatie. De Vlaamse Regering heeft in haar regeerverklaring het engagement opgenomen om de sociale toeslagen inderdaad te hervormen en ze afhankelijker te maken van specifieke gezinseigenschappen. Het zal daarbij belangrijk zijn de rang een rol te laten spelen. Enkel zo worden grote gezinnen met een laag inkomen bijkomend gecompenseerd en zullen ze beter in staat zijn om hun kinderen een adequate materiële welvaart te gunnen.

Noten

1. Zie Cantillon, e.a. (2012).
2. Algemeen beschouwd kan men stellen dat de kinderbijslag voor de leden van de overheidssector gelijke tred heeft gehouden met die van de loontrekkenden (zie artikel 18 van de *Algemene Kinderbijslagwet*).
3. Voorheen artikel 19 van het koninklijk besluit van 18 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag voor zelfstandigen.
4. Wij zijn van mening dat de gewaarborgde gezinsbijslag eveneens een element van selectiviteit en dus van verticale herverdeling vormt, in die zin dat men een bijslag toekent aan de armste gezinnen, die niet het recht opent op basis van hun arbeidsprestaties. Die gezinsbijslag valt ook onder een horizontale solidariteit, in die zin dat gezinnen zonder kinderen bijdragen aan de financiering ervan.
5. Voorheen artikelen 17 en 17bis van het KB van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag voor zelfstandigen, ingevoerd in respectievelijk 1982 (vervolgens gewijzigd) en 2007.
6. Voorheen artikel 17ter van het KB van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag voor zelfstandigen, ingevoerd in 2007.
7. De toeslagen 42bis en 50ter primeren op de toeslag voor eenoudergezinnen, behalve vanaf het derde kind en voor de volgende voor wie het bedrag van de toeslag voor eenoudergezinnen wordt toegekend omdat die meer bedraagt.

8. Beter gekend als de ‘schoolpremie’.
9. De verhoogde wezentoeslag daarentegen, wordt niet toegekend op basis van de gezinsinkomsten, ook al beoogt deze toeslag het overlijden van een ouder, op financieel vlak te verzachten.
10. Als ze het werk hervatten kunnen ex-invaliden, ex-werklozen of ex-recht-hebbenden op de gewaarborgde gezinsbijslag onder bepaalde voorwaarden de sociale toeslag gedurende maximaal twee jaar verder ontvangen
11. Deze bedragen zijn berekend op de gegevensbasis van de Belgische EU-SILC en kunnen bijgevolg licht afwijken van de administratieve gegevens.
12. De eerste volwassene van het huishouden heeft gewicht 1, alle andere personen van 14 jaar of meer hebben een gewicht van 0,5 en alle kinderen jonger dan 14 hebben het gewicht 0,3. Om het equivalente beschikbare inkomen te berekenen delen we het effectieve beschikbare inkomen door de som van de gewichten in het gezin.
13. We maken abstractie van het verschil in overheidsniveau: de fiscale instrumenten zijn federale materie, de kinderbijslag regionaal. Een forfaitair belastingkrediet (op federaal niveau) zou tot een quasi gelijke uitkomst leiden als een forfaitaire verhoging van de basisbedragen zoals we in deze oefening simuleren.

Hoofdstuk 4

Housing First Belgium

Vernieuwende praktijken in de strijd tegen thuis- en dakloosheid: uitdagingen en perspectieven

*Coralie Buxant, Charlotte Brosius, Marjorie Lelubre en
Romain Liagre*

1. Strijd tegen thuis- en dakloosheid: tussen urgentie en inschakeling¹

Lokale liefdadigheids- en welzijnsinitiatieven hebben niet gewacht tot het decriminaliseren, in 1993, van de landloperij en het bedelen om sociale hulpverlening aan dak- en thuislozen te verzekeren. Het is wel in het verlengde van deze wettelijke ommeker, dat een vrijwilligerssector specifiek gericht op dit publiek, ontstond. Deze sector focust aanvankelijk op het vervullen van de primaire behoeften. De kwestie wordt dan op een humane manier behandeld en er worden diensten ingericht om vooral de urgentie aan te pakken (nachtopvangtehuizen, mobiele teams op straat, voedselhulp). De analogieën met de medische wereld zijn overigens talrijk, onder meer met de oprichting van de ‘Samusocial’ in Brussel. In de media wordt dit type van diensten mettertijd de woordvoerder van de sector, vooral in de winter.

Parallel met deze diensten ontwikkelen zich langzamerhand andere soorten voorzieningen. De maatschappelijke integratie van daklozen wordt in een ruimer kader gezien, waarbij diverse instellingen uiteenlopende vormen van onderdak bieden, op korte of lange termijn, met of zonder begeleiding².

En toch stelt men vast dat heel wat kwetsbare daklozen op chronische wijze een beroep doen op de urgenterdiensten en er niet in slagen om op een voldoende stabiele manier een inschakelingstraject aan te vatten. Tal van noodhulpverleners beginnen dan ook prestaties te verstrekken

die hun wettelijk arbeidskader soms overschrijden, maar die het mogelijk maken om hun doelgroep te begeleiden naar inschakelingsprojecten via huisvesting³. Ook de inschakelingsactoren herzien hun toegangsvoorraarden en werken maatregelen uit voor een laagdrempelig onderdak van de kwetsbaarste doelgroepen⁴.

Ondanks al die initiatieven vormt de individuele huisvesting in België vandaag nog vaak de laatste stap van een inschakelingstraject via diverse vormen van tijdelijk onderdak, waarvan de toegang doorgaans aan voorwaarden is onderworpen⁵.

2. Inschakeling via huisvesting en opmars van de *Housing First*-praktijken

Het *Housing First*-model (HF) gooit de klassieke versie van het integratieproces volledig om. *Housing First* profileert huisvesting als een fundamenteel recht en een instrument dat de herinschakeling bevordert. In dit model biedt de hulporganisatie een onmiddellijke toegang tot de huisvesting vanuit de straat, zonder tussenstappen en zonder andere voorwaarden dan die waaraan een klassieke huurder is onderworpen. Om het behoud van de woonst en het herstelproces te bevorderen, voorziet het model in een aangepaste, intensieve en multidisciplinaire begeleiding (Tsemberis, 2010).

Sinds het model begin jaren 1990 in New York werd ingevoerd, werd het als een nationaal beleid door meerdere Europese landen overgenomen⁶. Overal waar deze praktijken van inschakeling via huisvesting werden getest, konden meer dan 80% van de huurders na twee jaar in de woning blijven (Busch-Geertsema, 2013; Stefancic & Tsemberis, 2007; Tsemberis, Glucur & Nakae, 2004; Wewerinke, al Shamma & Wolf, 2013). Die woonstabiliteit is niet alleen bevorderend voor een herstelproces, maar laat ook toe een reeks niet te verwaelzen kosten, bijvoorbeeld voor gezondheidszorg, terug te schroeven⁷.

3. Streefdoel van de actoren op het terrein: de *Housing First*-praktijken in België testen

In de loop van 2012 riep de toenmalige staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (Maggie De Block) de hulp in van de instellingen op het terrein. Hun motivatie om mee te werken aan de implementatie van het *Housing First*-principe op hun

grondgebied, heeft aanleiding gegeven tot het formuleren van ‘Actie 76’, die voorziet in het ‘opzetten van initiatieven geïnspireerd op het *Housing First*-principe in de vijf grootste steden van het land’.

3.1 Het experiment ‘maatschappelijke innovatie’: ‘*Housing First Belgium*’⁸

Om die actie operationeel te maken, stelden zowel publieke als private actoren uit Brussel, Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik⁹ voor, om hun expertise en netwerken te bundelen teneinde die *Housing First*-praktijken concreet te testen op hun werkterreinen die dus als maatschappelijke laboratoria zouden fungeren. Met de steun van de staatssecretaris voor Armoedebestrijding, via subsidies van de Nationale Loterij¹⁰, kon het experiment ‘*Housing First Belgium*’ (HFB) in augustus 2013 van start gaan, aanvankelijk voor een periode van twee jaar. Om de eerste bevindingen te consolideren en de goede praktijken uit te breiden naar andere grondgebieden, werd het experiment voor een jaar verlengd (tot in juli 2016), met drie nieuwe steden: Hasselt¹¹, Sint-Jans-Molenbeek¹² en Namen¹³. Buiten die federale subsidies om, sloten ook het project ‘Huis Inclusief’ (Kortrijk) en het project HF Limburg (Hasselt, Genk en Sint-Truiden) zich aan bij HFB, via een gegevensverzameling bij hun huurders.

Het betreft hier dus een testfase die moet toelaten om de voorwaarden van doeltreffendheid en doelmatigheid (kosten-impactverhouding) in de praktijken van het type *Housing First* in kaart te brengen, in een logica van *evidence-based policy*. Met andere woorden, wat zou kunnen uitgroeien tot een nieuw overheidsbeleid in de strijd tegen thuis- en dakloosheid, wordt uitgetest door actoren op het terrein.

Deze actoren hebben begeleidingsteams samengesteld die het versnellen van de uitstroom uit de thuis- en dakloosheid beogen, het behoud van de woonst en het herstel van een bijzonder kwetsbare doelgroep van daklozen die, tot nog toe in België, maar heel moeilijk de weg naar een woning vinden (lange periode van thuisloosheid, gekoppeld aan (geestelijke) gezondheidsproblemen en/of verslavingsproblemen). Parallel met deze teams staat een evaluatieteam¹⁴ om de zes maanden in voor de *follow-up* van de evolutie van die nieuwe huurders (de experimentele groep gevuld door de HFB-teams: HFB) en vergelijkt hun evolutie met die van deelnemers uit twee controlegroepen:

- ♦ controlegroep 1 ‘daklozen’ (CGDL): personen in een situatie van thuis- en dakloosheid op het moment van de eerste meting M0

(straat en/of onderdak in opvangtehuizen) – een gesprek om de twaalf maanden;

- ♦ controlegroep 2 ‘gehuisveste personen’ (CGG): daklozen die zijn gehuisvest op het moment van de eerste meting M0, buiten een *Housing First*-programma om, na (voor de meesten onder hen) een tijdelijk onderdak te hebben gekregen – een ontmoeting om de twaalf maanden.

Tabel 1: Aantal deelnemers met verzamelde gegevens bij M0.

| | Experimentele groep ‘gevolgd door de HFB-teams’ (HFB) | Controlegroep 1 ‘daklozen’ (CGDL) | Controlegroep 2 ‘gehuisveste personen’ (CGG) |
|---------------------------|---|---|--|
| Totaal N = 378 | N = 141* | N = 137 | N = 100 |

*: Er lopen nog altijd nieuwe integraties (doelstelling voor juni 2016: N = 150).

Uitgaande van de huisvesting en de meerledige begeleiding die worden aangeboden, kunnen we de volgende aannames formuleren; na afloop van het experiment, verwachten we¹⁵:

- ♦ een behoud van de woonst;
- ♦ een stabilisering van de (fysieke en geestelijke) gezondheidstoestand, onder meer via de toegang tot een behandeling en een betere therapietrouw dan op het moment van intrede in de woning;
- ♦ een positieve evolutie van de zelfwaardering en van de levenskwaliteit ten opzichte van het moment van intrede in de woning;
- ♦ de eerste tekenen van een maatschappelijke integratie, via een groter gebruik van basisvoorzieningen (die niet enkel meer voor daklozen bedoeld zijn), een verandering in de netwerken van interpersoonlijke relaties, beginnende vrijtijdspraktijken, en de start van een aan de middelen/mogelijkheden aangepaste socioprofessionele integratie (inclusief opleidingen en vrijwilligerswerk).

3.2 Eerste bevindingen¹⁶

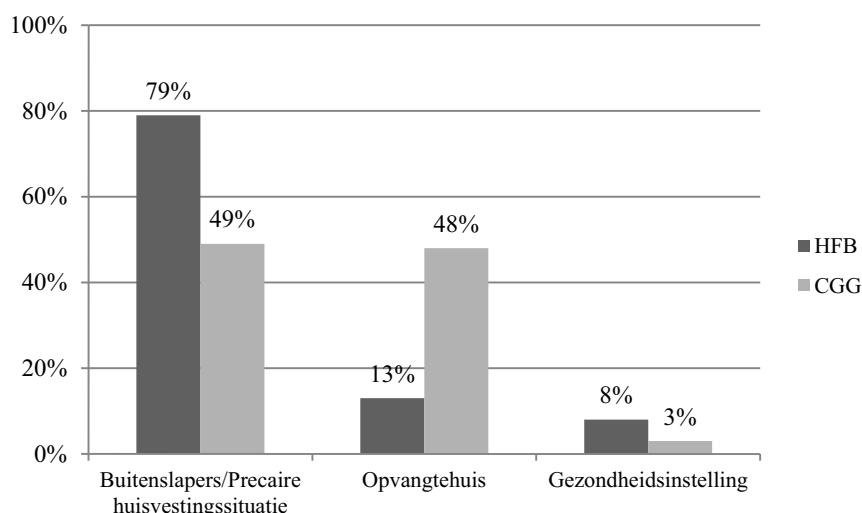
Het ‘Housing First Belgium’-experiment zal op termijn een longitudinale *follow-up* van 24 maanden bij ruim 350 personen mogelijk maken. Dankzij tussentijdse bevindingen, kunnen we nu al een aantal uitdagingen identificeren waaraan *Housing First*, als vernieuwende praktijk, tegemoet kan komen. Zo lijken de *Housing First*-praktijken bevorderend te zijn voor: de uitstroom uit de langdurige dakloosheid; de opvang van personen met een kwetsbare gezondheid en het begin van een herstel;

de toegang tot de rechten, ingeleid door de intrede in de woning; de toegang tot een diversiteit van woningen.

3.2.1 De uitstroom uit de langdurige dakloosheid

De doelgroep van het HFB-experiment bestaat uit langdurig daklozen; dat zijn daklozen die in de loop van hun leven gemiddeld vijf jaar op straat hebben doorgebracht. Ze komen voornamelijk van de straat (en de nachtopvangtehuizen) of uit precaire huisvestingsomstandigheden (kraakpanden of bij derden); dit geldt voor 79% van hen, zie figuur 1. Het evaluatieteam dat aan het HFB-experiment meewerkt, heeft deelnemers met identieke kenmerken trachten te vinden om de twee controlegroepen samen te stellen. Voor de samenstelling van de groep daklozen ging dit vrij makkelijk, wegens het chronisch karakter van de gelijkaardige thuis- en dakloosheid (ook om en bij de vijf jaar), wat niet het geval was voor de tweede controlegroep. Dit weerspiegelt zeker de realiteit van het huidige hulpverleningssysteem aan daklozen in België. De daklozen die toegang kregen tot een woning en werden benaderd om deel te nemen aan het huidige experiment, onderscheiden zich bijvoorbeeld door een minder lang parcours als thuis- en dakloze (gemiddeld 17 maanden, zie tabel 2) en, voor ongeveer de helft onder hen, door een middellang of lang verblijf in initiatieven zoals een opvangtehuis (zie figuur 1).

Figuur 1: Woonsituatie een week voor de inschakeling in het experiment.



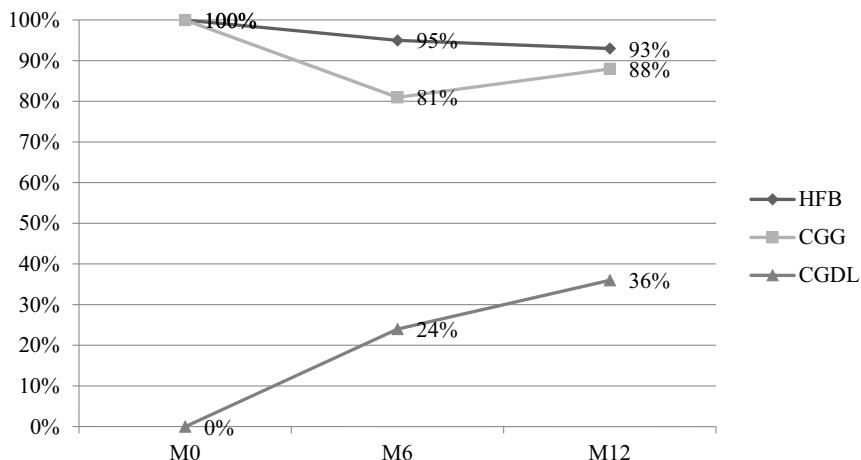
Tabel 2: Gecumuleerde duur van de thuis- en dakloosheid.

| | HFB | CGDL | CGG |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| Gemiddelde (Standaard-afwijking) | 64 maanden (58) | 58 maanden (75) | 17 maanden (24) |
| Mediaan | 43 maanden | 31 maanden | 6 maanden |
| Percentage van deelnemers die minstens 1 jaar (gecumuleerd) in een situatie van thuis- en dakloosheid hebben verkeerd | 91% | 72% | 58% |

Momenteel beschikken we over een *follow-up* van twaalf maanden voor de personen die hebben meegeworkt aan het onderzoek. Men stelt vast dat slechts 36% van de langdurig daklozen (vijf jaar) uit de controlegroep daklozen (CGDL) erin slagen om vanuit de straat toegang te krijgen tot een woning (figuur 2). Het percentage van behoud van de woonst (belangrijkste indicator van succes) ligt heel hoog in de HFB-groep en is beter dan in de controlegroep gehuisveste personen (CGG): 93% van de personen hebben nog altijd een woning en worden door de HFB-teams begeleid (tegen 88%)¹⁷.

Deze doelgroep met een langdurig levensparcours op straat is dus in staat om in een woning te blijven en, van daaruit, een duurzaam inschakelingsproces aan te vatten.

Figuur 2: Percentage van behoud van de woonst na twaalf maanden – uitgaande van een gedeeltelijk beschikbaar staal.



3.2.2 De opvang van personen met een kwetsbare gezondheid en het begin van een herstel

Doorgaans is het zo dat, hoe langer een persoon tijdens zijn leven dakloos is geweest, hoe meer zijn geestelijke gezondheid erop is achteruitgegaan¹⁸ en de persoon beseft dat hij hulp behoeft voor de meeste van zijn levensdomeinen¹⁹.

In de drie groepen die ons aanbelangen, maken de deelnemers gewag van belangrijke probleemsituaties; slechts weinigen onder hen volgen een aangepaste behandeling; als die al gekend is, wat niet altijd het geval is. Ongeacht de groep kan men stellen dat meer dan de helft van de deelnemers een acute of chronische gezondheidspathologie meldt die zorgen behoeft²⁰; het betreft vooral problemen op het vlak van de ademhaling, de gewrichten, het verteringsstelsel, de lever of cardiovasculaire problemen. De straat is niet bepaald de plek met de beste omstandigheden om een behandeling te volgen en men kan zich makkelijk voorstellen dat bepaalde aandoeningen kunnen verergeren (vooral hepatitis).

De kwetsbaarheid van de doelgroep die door de *Housing First*-praktijken wordt beoogd, heeft betrekking op de gezondheid in haar geheel. Zo vertonen 40% van de huurders die door de HFB-teams worden gevolgd, geestelijke gezondheidsproblemen (vooral stemmingsstoornissen) en bij 11% van de huurders werd schizofrenie gediagnosticeerd, wat een oververtegenwoordiging is in verhouding tot de twee controlegroepen: CGDL: 3%, CGG: 4%, 58% vertoonde verslavingsproblemen (hoofdzakelijk alcohol en heroïne) en 26% vertoonde een dubbele diagnose (beide problemen samen). Bovendien heeft 16% van de HFB-huurders een erkende handicap en ontvangt bijgevolg een invaliditeitsuitkering/-verzekering. Uitgaande van deze vaststellingen over de doelgroep lijkt het vanzelfsprekend dat de strijd tegen thuis- en dakloosheid het voorwerp moet uitmaken van een gecoördineerd beleid waarbij de zorgsector wordt betrokken.

Na een *follow-up* van twaalf maanden, vertoont het geëvalueerde onderzoeksstaal een grotere zelfwaardering en een hogere autonomie, een stabilisering of verbetering van de gezondheidstoestand door een betere opvolging van de gezondheid (therapietrouw), alsook minder ziekenhuisbezoeken. Die bevindingen dienen nog te worden bevestigd voor het geheel van de bestudeerde bevolking na de volledige onderzoeksperiode van 24 maanden, maar de eerste tekenen van een herstel zijn zichtbaar.

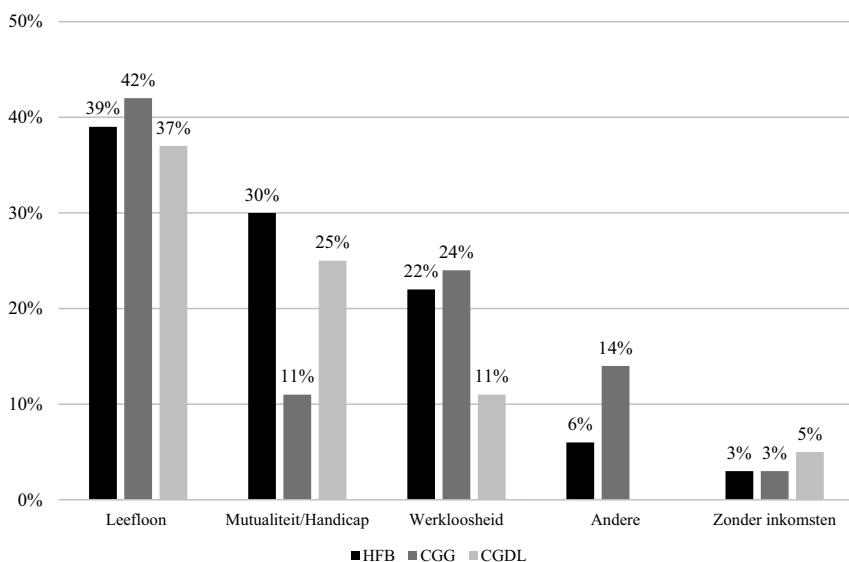
3.2.3 De toegang tot de rechten, ingeleid door de intrede in de woning

De HFB-teams begeleiden de toekomstige huurder van bij de aanvaarding van zijn kandidatuur voor het project. Deze eerste begeleiding is, naast het scheppen van een vertrouwensrelatie, vooral gericht op het afhandelen van de administratieve en financiële verplichtingen die gepaard gaan met het betrekken van een woning. Men stelt vast dat het vooruitzicht van een woning te betrekken, de huurder aanzet om in deze nieuwe dynamiek te investeren en aanspraak te maken op de toegang tot zijn rechten²¹.

22% van de daklozen uit de controlegroep maken vandaag nog steeds geen aanspraak op hun rechten en ontvangen geen enkel inkomen, terwijl ze er wettelijk toegang toe hebben. Bovendien beschikken slechts 58% van hen over een identiteitskaart (tegen 76% in HFB en 74% in CGG).

Ongeacht de groep komen de ontvangen inkomsten hoofdzakelijk van de OCMW's (leefloon). We stellen andermaal een hoog percentage vast van deelnemers die een uitkering ontvangen als gevolg van een handicap of invaliditeit (zie figuur 3).

Figuur 3: Bronnen van inkomsten van de drie deelnemersgroepen.



3.2.4 *De toegang tot een diversiteit van woningen*

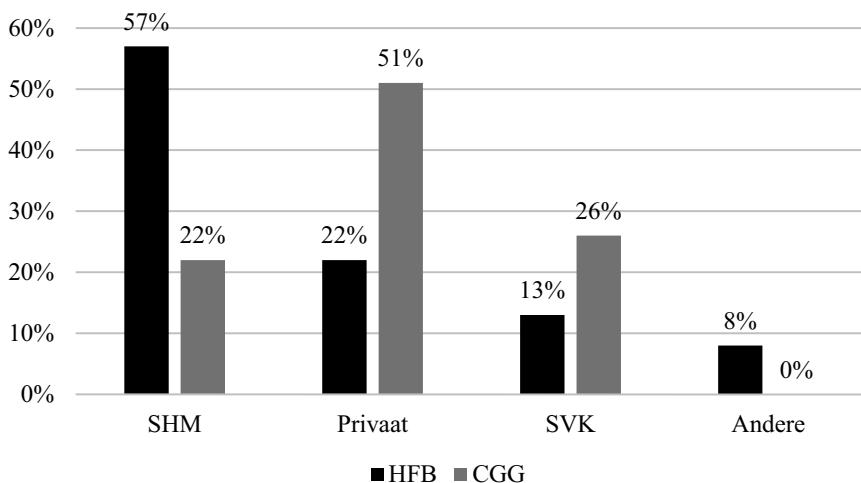
Gezien de verzadiging van zowel de publieke als private huurmarkt, is het niet makkelijk om een bewoonbare woning te vinden aan een betaalbare huurprijs voor de groep die in een acute precaire situatie verkeert. Het vinden van een woning is nog een stuk moeilijker wanneer de kandidaat-huurders rechtstreeks van op de straat komen en ze geestelijke gezondheidsproblemen en/of tekenen van verslaving vertonen. Ze kijken tegen heel wat vooroordelen aan, ook op de publieke sociale huurmarkt.

Omdat de teams over geen enkele financiering voor huisvesting beschikken, trachten ze de behoeften, wensen en middelen van de kandidaat-huurder zo goed mogelijk af te stemmen op het aanbod dat ze te pakken kunnen krijgen.

Vooral de publieke sociale huurmarkt kon worden aangesproken, voor 57% van de woningen (figuur 4). Dat gebeurde vooral door een beroep te doen op de versnelde toekenning van een sociale woning aan de daklozen in Vlaanderen (via de Vlaamse Wooncode) en dankzij de steun van de Waalse regering die een afwijking heeft toegestaan in het specifieke kader van het experiment (in Charleroi, maar niet in Luik, waar men niet tot een samenwerking kwam). Elders werden samenwerkingsovereenkomsten afgesloten, die geval per geval werden onderhandeld door elk van de betrokken partijen van HFB²². Ook begaf men zich op de private huurmarkt, hetzij rechtstreeks (22%), hetzij via een Sociaal Verhuurkantoor (SVK) (13%). De ‘woninginformanten’ in de meeste HFB-teams spelen een sleutelrol in de werving van private partners en in de eventuele bemiddeling²³. Om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van de deelnemers, hebben de HFB-teams bovendien andere huisvestingformules uitgewerkt die het meest geschikt lijken voor bepaalde profielen, zoals rusthuizen en initiatieven van Beschut Wonen.

We hebben eerder al de wens geformuleerd om de zorgsector meer bij het bestrijdingsbeleid van de thuisloosheid te betrekken. Het lijkt hier overduidelijk dat ook de huisvesting er deel moet van uitmaken.

Figuur 4: Type van aangesproken huurmarkt, afhankelijk van de deelnemersgroep.



De huurders van de publieke sociale huurmarkt zijn er beter aan toe dan die op de particuliere huurmarkt. Het voordeel is vooral van financiële aard en houdt rechtstreeks verband met de kans om in de woning te blijven. In vergelijking met de private huurmarkt liggen de huurprijs en de huurovereenkomst van langere duur bij een Sociale Huisvestingsmaatschappij (SHM)²⁴.

3.3 Impact van de concrete toepassing van *Housing First-praktijken*

Sinds september 2013 – en eerder al, tijdens de uitwerkingsfase – biedt *Housing First* een echt sociaal laboratorium waarin iedereen, soms met vallen en opstaan, zijn deelname aan een nieuwe vorm van uitstroom uit de thuis- en dakloosheid uittest.

De impact is op meerdere niveaus zichtbaar; van micro (relaties tussen de begunstigde en de maatschappelijk werker) tot macro (maatschappelijke perceptie van de dakloze), via onuitgegeven samenwerkingen tussen instellingen en sectoren. Door de specifieke kenmerken van het *Housing First*-model worden sectoren die historisch vaak ver van de problemen verwijderd zijn (huisvesting, geestelijke gezondheid, sociale actie) ertoe aangezet om bruggen te slaan. In de eerste plaats door het onontbeerlijke ingrediënt van het model: de huisvesting.

Bij zijn lancering kon HFB op geen enkele specifieke afspraak met eventuele verhuurders rekenen. De maatschappelijk werkers van de HFB-teams werden dus met dezelfde feiten geconfronteerd als die waartegen de opvangtehuizen, de ‘Associations de Promotion du Logement’ (APL’s – verenigingen ter bevordering van de huisvesting) en andere diensten die actief zijn in het zoeken naar woningen, al jaren aankijken. Verschillende factoren hebben het de teams zeker niet gemakkelijk, ja zelfs weinig comfortabel gemaakt; zoals daar zijn, de druk waarmee de lancering van een innovatie met een zeer korte looptijd gepaard gaat, het strikte evaluatieproces en de vele en uiteenlopende verwachtingen van de betrokken partijen; tegelijk waren het ook drijfveren voor andere innovaties. De betrokken partijen van HFB werden gesteund in de ontwikkeling van onuitgegeven samenwerkingen in de sector van de huisvesting, soms zelfs met een zekere risiconeming. Met vrijwel alle vormen van toegang tot de huisvesting werd rekening gehouden.

“In de beginfase van het project was het een echte rem; we moesten nieuwe huisvestingsplaatsen creëren, snel voldoen aan ‘kwantitatieve’ quota, wat de gebruiker slechts een kleine bewegingsmarge laat; dat zorgde voor heel wat druk op de begeleidingsteams en op de huisvestingsoperator; het was dan ook moeilijk om het HF-beginsel van de keuze van de persoon te respecteren” (Maatschappelijk werker – Brussel – Focus Group 30/06/2015) (eigen vertaling).

Ook het specifieke kenmerk van de doelgroep, een kwetsbare gezondheid verbonden met de geestelijke gezondheid en de verslavingen, stelde de teams voor bijzondere uitdagingen.

De HFB-teams begeleiden de huurders in alle stappen die ze ondernemen. Afhankelijk van de aanwezige expertise en van het beschikbare netwerk, hebben de teams zich op een pluri- of uniprofessionele manier ontwikkeld, maar steeds via intensieve banden met partners uit andere disciplines. In concreto stelt men het begin van een professionele openstelling en een grotere doorlaatbaarheid van de actieradius vast.

Zo heeft het OCMW van Gent, dat al enkele jaren de *Housing First*-benadering volgde, beslist om in het kader van de medewerking aan HFB een psycholoog in dienst te nemen. Dit vergemakkelijkt het contact met de psychiatrische wereld en maakt het mogelijk om een oplossing te vinden voor bepaalde situaties, door er met andere ogen naar te kijken. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft het HFB-team, op initiatief van de organisatie ‘SMES-B’, zich ontwikkeld op basis van expertise op

het vlak van risicovermindering en van een bestaand netwerk inzake geestelijke gezondheid en acute kwetsbaarheid. In Charleroi zijn een dienst voor psychiatrische thuishulp en ‘Relais Santé’ volwaardige partners bij de uitvoering van het lokale HFB, via de detachering van een psychologe en een verpleegster binnen het begeleidingsteam. Dit wordt op het terrein als absoluut positief ervaren:

“Ik vind dat deze mix van beroepen veel rijker is omdat men elkaar onderling helpt en men daar is op het moment dat de gebruiker er echt nood aan heeft” (Verpleegster – Charleroi – focusgroep 23/01/2014) (eigen vertaling).

“Zo kan rond elke situatie een expertisepool worden opgebouwd die specifiek is toegespitst op de persoon en zijn problemen. Voor ons betekent dit ook dat we andere personen ontmoeten die een verschillende kijk hebben. In iedere situatie heeft men andere professionelen die er allen een verschillende visie op nahouden. Het stelt ons in staat om onze expertise te baseren op de situaties die we volgen. We werken zelf hulpmiddelen uit en steken iets op van alle mensen die we ontmoeten; het is een leerrijke manier van werken. Zo krijgen de personen antwoorden aangereikt die optimaal zijn aangepast aan elke situatie” (Maatschappelijk werker – Charleroi – focusgroep 23/01/2014) (eigen vertaling).

HFB vraagt de beroepswerkers niet alleen om hun gebruikelijke praktijken in vraag te stellen en aan te passen, maar ook om hun relatie met de doelgroep van het project aan te passen. Voor bepaalde gemeenschappelijke begeleidingsfuncties leren opvoeders en maatschappelijk assistenten hoe ze de rol van de verplegers, psychologen en andere woninginformanten van het team kunnen overnemen²⁵. Ze ontwikkelen eveneens nieuwe communicatiemethoden (onder meer via sms).

“Het interessante is net dat groepswerk en het feit dat de persoon zich niet in een *één-op-één relatie bevindt... Men bevindt zich in ieder geval minder in zo'n relatie* met de persoon, wat inhoudt dat men met twee of met drie kan optreden, niet tegelijkertijd maar in verschillende zaken” (Maatschappelijk werker – Charleroi – focusgroep 23/01/2014) (eigen vertaling).

Tot slot zet HFB ook aan om een nieuwe kijk te ontwikkelen op een publiek waarvoor de oplossingen leken opgebruikt. Aan een dergelijk publiek voorstellen om rechtstreeks van op de straat een woning te

betrekken, betekent een gedurfde uitdaging waarvan velen al op voorhand vinden dat ze gedoemd is om te mislukken.

“Pas met HF is men op een andere manier gaan kijken naar wat dakloosheid is. En niet alleen hoe kunnen we dat gaan beheersen, want dat was eerst het geval, maar ook hoe kunnen we dat gaan oplossen. Dus strategisch gezien is het wel zeer goed. Dit is iets wat we kunnen gebruiken om dak- en thuisloosheid tegen te gaan op lokaal vlak” (Huiscoach – Hasselt – focusgroep 30/06/2015).

Na twee jaar bewijst het hoge percentage van mensen die in de woning blijven wonen (ruim 90%) alleen al dat dit zeer kwetsbare publiek ‘in staat is om te wonen’. Een nieuw parcours kon worden ingezet, via de huisvesting en het behoud van de woonst.

“Dankzij *Housing First* kunnen ‘zorgverleners zien dat werken met een bevolkingsgroep bij wie een zekere ontmoediging (...) tastbaar is, mogelijk is. (...) We krijgen ook veel positieve feedback van de actoren uit de sector, die het begeleidingsnetwerk vormen. Bepaalde actoren hebben ons verteld via het project te hebben ontdekt dat het perfect mogelijk is te werken met dit publiek dat gedoemd is om op straat te sterven en voor wie ze de deuren zouden hebben gesloten” (Maatschappelijk werker – Brussel) (eigen vertaling).

Housing First zet ertoe aan om de vooroordelen opzij te schuiven en zowel de daklozen als de strijd tegen thuis- en dakloosheid in een ander referentiekader te zien; er wordt wel eens gesteld dat dit model een paradigmaverandering teweegbrengt. Die ommekeer heeft mogelijk ook een impact op het middenveld; de dakloze heeft nu een nieuwe sociale identiteit, waardoor hij meer als burger is geïntegreerd; hij is ‘huurder’ en zijn ‘capaciteit om te wonen’ wordt erkend.

4. De uitdaging van de toepassing van de *Housing First*-praktijken in een al bestaande sector

Hoe doelmatig en efficiënt een sociale innovatie ook is, de assimilatie ervan is niet altijd vanzelfsprekend. Ze vergt belangrijke compromissen en dat op verschillende niveaus.

Een voorbeeld hiervan is de filosofie zelf van de begeleiding die in het HF-model wordt voorgesteld. De cliënten hebben recht op onvoorwaardelijke steun en respect voor de eigen keuze, onder meer door te aanvaarden dat een therapie wordt afgewezen, of dat het middelengebruik blijft bestaan en men enkel strategieën kan proberen die gericht zijn op het minimaliseren van verslavingsgebonden problematieken (*harm reduction*). Dit zijn de kernprincipes van het HF-model. De maatschappelijk werkers en de hele sector moeten bijgevolg hun werkwijze aanpassen en nieuwe risico's aanvaarden, waarbij ze naar een evenwicht moeten streven tussen hun professionele perceptie van het welzijn voor die huurder en de subjectieve perceptie van de persoon zelf. Moet men echter iedereen aanvaarden, in naam van het beginsel van de onvoorwaardelijkheid en omdat HF de laatste uitweg is? Dit principe doet meer dan eens vragen rijzen en levert verrijkende zienswijzen op.

“We hadden bijvoorbeeld niet verwacht dat ziekenhuisdiensten of psychiatrische diensten, waaraan we niet noodzakelijk het project hadden voorgesteld omdat de langdurig daklozen met psychiatrische problemen in andere diensten dan het ziekenhuis gekend zijn (...), graag een beroep op ons zouden doen voor de begeleiding na de ziekenhuisopname. Op een bepaald moment moesten we ervoor uitkijken dat het project geen overkoepelend vangnet zou worden waarnaar alle zware psychiatrische en langdurig dakloze patiënten werden doorverwezen. Het probleem dat zich na enkele maanden stelde, was dat men moet zeggen: wij zijn niet de vuilnisemmer van de ziekenhuizen, het is niet onze rol om iedereen te aanvaarden... En dat is niet makkelijk, want iedereen verdient die begeleiding naar een woning” (Maatschappelijk werker – Luik – focusgroep 30/06/2015) (eigen vertaling).

“Er zijn heel wat sectoren en verenigingen die willen dat ons project personen van bij hen opvangt. (...) personen die uit de gevangenis komen, anderen uit een opvangtehuis of een ziekenhuis...” (Psychosociaal begeleider – Brussel – focusgroep 30/06/2015) (eigen vertaling).

Anderzijds gaat het ook om het meten van de impact van de financiële en materiële context van de sector die zich inzet tegen thuis- en dakloosheid en waarin deze sociale innovatie wordt geïmplementeerd. Omwille van het schrijnend gebrek aan middelen en van de almaal talrijker wordende armoedeverschijnselen, zou er wel eens concurrentie

kunnen ontstaan tussen de verschillende actoren, met alle gevolgen van dien. De ruchtbaarheid die aan het model in de media wordt gegeven en het politieke belang dat met de implementatie ervan in België gepaard gaat, hebben die vrees voor de gevolgen nog doen toenemen en aanleiding gegeven tot hevige reacties, te meer daar die HF-praktijken soms ten onrechte als de enige (en magische) oplossing worden voorgesteld.

“Wat inderdaad moeilijk is, is al de energie die men verbruikt om zijn plaats te vinden, verantwoording af te leggen...”
 (Psychosociaal begeleider – Brussel – focusgroep 30/06/2015)
 (eigen vertaling).

Na twee jaar experimenteren, stelt men vast dat die vrees deels kon worden getemperd, onder meer omdat die praktijken en teams in bestaande netwerken werden opgenomen en omdat de doelgroep al gekend was, maar de klassieke structuren van de sociale actie wantrouwde.

Het HFB-project heeft het dus mogelijk gemaakt om een brede discussie op gang te brengen over de pertinentie en de meerwaarde van bepaalde overheidsstrategieën, op het raakvlak van meerdere bevoegdheden en bestuursniveaus. Enkel de discussie op gang brengen, is echter niet voldoende. Indien de eerste bevindingen die in dit hoofdstuk worden besproken na afloop van het experiment worden bevestigd, zullen we over gegevens beschikken die als basis kunnen dienen voor de invoering van een overheidsbeleid dat op de huisvesting is gericht en op bewijzen stoelt en dit in overeenstemming met het *housing-led* en *evidence-based policy* die werd vooropgesteld na de Europese Consensusconferentie over thuisloosheid in 2010. Men zal dan de stap moeten zetten van de experimentele fase naar de implementatiefase, binnen een geïntegreerd en structureel beleid²⁶.

Op federaal niveau zou het, gezien de geestelijke gezondheidsproblemen van de HF-doelgroepen, beter zijn dat er formele structurele bruggen worden geslagen met de ambulante psychiatrische zorgverlening die in het kader van de federale hervorming van de geestelijke gezondheidszorg wordt aangeboden. Bovendien blijkt uit de Noord-Amerikaanse efficiëntiestudies dat HF een positieve impact heeft op de openbare gezondheidsinstellingen; het lijkt dus verantwoord om deze intersectie in de zorgsector te integreren.

Het Samenwerkingsakkoord met betrekking tot de armoedebestrijding, dat werd afgesloten tussen de Federale staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, zal ongetwijfeld de coherente ontwikkeling van ambitieuze

beleidslijnen ondersteunen waarin de *Housing First*-praktijken op de verschillende grondgebieden worden geïntegreerd. Daarbij wordt uitgegaan van de al bestaande steun aan de *Housing First*-praktijken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest²⁷ en van de Beleidsverklaring van de Waalse Regering, die aankondigt “een brede discussie over de opvang van de daklozen te zullen voeren door een verdere ondersteuning van de acties in de nachtopvangtehuizen en, afhankelijk van de beschikbare financiële middelen, door de invoering van een prioritair huisvestingsbeleid (*Housing First*)” (Gouvernement wallon, 2014: 51).

Uit deze laatste passage blijkt andermaal dat het om een heuse uitdaging gaat: de strijd tegen de thuis- en dakloosheid moet in een nieuw referentiekader worden gezien.

Noten

1. Historische ontwikkeling die uitvoeriger wordt behandeld in Lelubre (2014).
2. Een voorbeeld: de steun die wordt verleend door de publieke en private diensten, wordt in Wallonië gecoördineerd door een unieke structuur (sinds de jaren 2000): de zogenaamde ‘Relais Sociaux’ (sociale contactpunten). Die coördinatiestructuren werden tezelfdertijd ingericht als de diensten voor sociale insluiting, bij Decreet van 17 juli 2003 (BS van 28/07/2003, p. 39563). Om een minimale steun te verzekeren aan de coherentie binnen de sector van de strijd tegen thuis- en dakloosheid, werd in Brussel een steunpunt (met het statuut van een vzw) ingericht, dat sinds 2007 door het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt gesubsidieerd: ‘la Strada’. Een ander voorbeeld, maar ditmaal op het niveau van een stad (Antwerpen): het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) De Terp werkt sinds 2009 op basis van een model dat het dynamisch, individuele en geïntegreerde parcours van de persoon voorstelt, gericht op de huisvesting. Het dienstenaanbod (inclusief dagopvang, nachtopvangtehuizen en mobiele teams) is afgestemd op de behoeften van de persoon, naar de intrede in een woning.
3. Enkele voorbeelden (niet exhaustief): In Charleroi hebben een nachtopvangtehuis en een dagopvangtehuis samen een geïntegreerde begeleiding uitgebouwd. In Luik hebben straatwerkers een begeleidingsproject ontwikkeld voor de begeleiding naar een woning van op straat. In Brussel biedt ‘Famihome’ sinds begin jaren 1990 een begeleiding naar een woning vanaf de straat, met integratie van een collectieve dimensie.
4. In Vlaanderen bijvoorbeeld laat het Besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel, het bepaalde instellingen toe om een aanvraag tot versnelde toewijzing in te dienen voor bepaalde doelgroepen, onder wie de daklozen. In Namen is ‘Le Rocher’ een recente opvangstructuur die soepelere regels aanhoudt

dan in een klassiek opvangtehuis, wat de toegang voor kwetsbare daklozen vergemakkelijkt.

5. Zie bijvoorbeeld Pannecoucke & De Decker (2015).
6. Onder meer in Finland, Denemarken en Ierland.
7. Het Canadese onderzoek is vooral interessant voor dit economisch aspect: <http://www.mentalhealthcommission.ca/Francais/document/24381/national-homechez-soi-final-report>
8. www.housingfirstbelgium.be.
9. Antwerpen: het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn – OCMW (en de stad, alsook het CAW dat instaat voor de begeleiding); Gent: het OCMW (en de stad); Brussel: Straatverplegers, Brussel: SMES-B; Charleroi: ‘Relais Social’ van Charleroi en zijn partners (OCMW, ‘Comme Chez Nous’, ‘Relais Santé’, SPAD-ACGHP); Luik: ‘Relais Social du Pays de Liège’.
10. Daarnaast investeren de begunstigden van deze subsidies eveneens vanuit eigen middelen; er zijn er ook die met regionale en lokale cofinancieringen hebben onderhandeld.
11. Het OCMW is de begunstigde.
12. Het OCMW coördineert de begeleiding naar een woning en vertrouwt het geheel toe aan de Straatverplegers en aan ‘SMES-B’.
13. Het OCMW vertrouwt de coördinatie van het project en van de verschillende partners toe aan het contactpunt ‘Relais Social urbain Namurois’.
14. Dit team is samengesteld uit drie evaluatoren die werkzaam zijn in steun- en waarnemingscentra binnen de sector van de thuis- en dakloosheid: het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (voor Vlaanderen), ‘la Strada’ (voor Brussel) en ‘l’Observatoire de la grande précarité et de l’exclusion du logement du Relais Social de Charleroi’ (voor Wallonië).
15. Uit gelijkaardige experimenten die op nationaal niveau werden gevoerd in Canada en in Frankrijk, blijkt dat een *follow-up* van twee jaar nodig is om de beduidend positieve impact van de HF-praktijken waar te nemen.
16. De integratie van nieuwe huurders in de experimentele groep is nog steeds aan de gang; de bevindingen waarvan sprake in dit artikel gelden dus voor de situatie op 1/10/2015 en worden geregeld bijgewerkt. Het eindrapport zal in juni 2016 beschikbaar zijn.
17. Deze bevinding moet nog worden bevestigd, wanneer alle deelnemers M12 zullen hebben bereikt. Het is ook afwachten in welke mate die bevinding na 24 maanden (M24) nog van toepassing is.
18. $r = -.12$ ($p < .05$)
19. $r = -.17$ ($p < .05$)
20. Het betreft hier gegevens die door de deelnemer zelf werden gerapporteerd tijdens het gesprek met een van de drie evaluatoren. Die gegevens onderschatten zeker de realiteit.

21. Een noodzakelijke voorwaarde om deel te nemen aan de evaluatie (ongeacht de groep) is wettelijk op het grondgebied aanwezig te zijn en bijgevolg mogelijk aanspraak te kunnen maken op zijn rechten en op een inkomen. Deze voorwaarde stelt de persoon in staat een huur te betalen.
22. Bepaalde van die overeenkomsten werden slechts afgesloten voor een testperiode, waarin soms een formule van glijdende huur werd opgenomen (waarbij de persoon die de woning huurt dan onderhuurder is van de instelling die instaat voor de begeleiding, die zelf rechtstreeks de huurovereenkomst heeft ondertekend voor een bepaalde duur waarna de huurovereenkomst naar de onderhuurder kan worden doorgeschoven). Dit type van formule neemt *a priori* de funderingen van het *Housing First*-model niet in acht. Maar de marktrealiteit vergt aanpassingen.
23. Dit innoverende beroep werd in 2012 ontwikkeld binnen het ‘Relais Social’ van Charleroi en heeft zich vervolgens uitgebreid naar de meeste steunpunten in Wallonië, in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en, onlangs, in Vlaanderen. Zo heeft het OCMW van Hasselt in het kader van HFB zijn eerste ‘huisjesjager’ in dienst genomen.
24. Bedrag van de huur: $M = € 256$ (publiek), $M = € 407$ (privaat); bedrag van de huurwaarborg: $M = € 551$ (publiek), $M = € 861$ (privaat). De huurovereenkomsten zijn langer op de publieke huurmarkt; slechts 27% van de huurders sluiten een overeenkomst van een jaar of minder af, tegen 52% van de huurders op de private huurmarkt. Tot slot nog een woordje over de sociale verhuurkantoren in hun rol als bemiddelaar met betrekking tot deze variabelen: bedrag van de huur, $M = € 310$; bedrag van de huurwaarborg, $M = € 676$; en slechts 20% van de huurders die een huurovereenkomst van een jaar of minder afsluiten.
25. Wat de multidisciplinariteit van de teams en de referentiefuncties binnen die teams betreft, behandelen we de belangen en limieten meer in detail in de documenten die beschikbaar zijn op www.housingfirstbelgium.be.
26. Oostende, Kortrijk en Bergen, of nog de provincie Limburg hebben niet gewacht op de implementatie van dergelijke beleidslijnen op de schaal van hun regio’s; ze hebben zelf HF-praktijken in het leven geroepen met behulp van andere types van financieringen (lokale en/of provinciale).
27. Naast het project dat het ‘Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté’ ondersteunt (met de Straatverplegers en ‘SMES-B’ als actoren voor de woonbegeleiding), wordt een HF-project voor de jongeren van 18 tot 25 jaar, uitgevoerd op initiatief van de ‘Samusocial’ en het OCMW van Brussel. Dit project kan een illustratie zijn van de mutatie van de noodhulpdiensten naar inschakeling via huisvesting, onder invloed van het HF-model.

Hoofdstuk 5

Het basisinkomen als remedie tegen armoede?

Yannick Vanderborght en Kevin Spiritus

1. Inleiding

In 2015 kwam het idee om een ‘basisinkomen’ in te voeren weer in de Belgische media, zowel aan Nederlandstalige als aan Franstalige kant. De intellectuele oorsprong van het idee is terug te voeren tot het einde van de 18de eeuw. In de tweede helft van de 20ste eeuw werd het publiekelijk verdedigd door talloze gerenommeerde universitairen, onder wie meerdere winnaars van de Nobelprijs Economie. Enkelen hebben zich gegroepeerd in het ‘Basic Income European Network’ (BIEN) dat opgericht werd in 1986 op initiatief van Philippe Van Parijs¹. Ondanks de internationale uitbreiding van deze organisatie, die in 2004 tot het ‘Basic Income Earth Network’ werd omgedoopt, leek het idee in het eerste decennium van de 21ste eeuw wat in de vergetelheid te zijn geraakt. Door een reeks gebeurtenissen in het buitenland kwam het idee ook in onze contreien weer op de voorgrond. Zo was er de publicatie van een bestseller over dit onderwerp in Nederland (Bregman, 2014), de voorbereiding van een referendum over het basisinkomen in Zwitserland en de aankondiging van mogelijke experimenten in Finland en in verschillende steden in Nederland².

Waarover gaat het precies³? In zijn meest eenvoudige versie kunnen we het basisinkomen (soms spreekt men van ‘universele uitkering’ of van *citizen’s income*) als volgt definiëren: een regelmatig inkomen dat door een politieke gemeenschap wordt gestort aan elk van haar leden, op individuele basis en zonder een tegenprestatie te eisen. Aan de hand van deze definitie kunnen we al meteen drie belangrijke verschillen aangeven tussen het basisinkomen en de mechanismen van het minimuminkomen (van het type ‘leefloon’) die al in de meeste Europese landen bestaan.

Om te beginnen is het basisinkomen strikt ‘individueel’, terwijl men bij de toekenning van de klassieke sociale minimuminkomens rekening houdt met de gezinssamenstelling. Daarnaast is het basisinkomen ‘universeel’: het wordt toegekend zonder bestaansmiddelenonderzoek. Rijk én arm zijn gerechtigd, ongeacht het inkomensniveau, terwijl de klassieke programma’s van sociale bijstand op de lage inkomens gericht zijn. Tot slot wordt het toegekend ‘zonder tegenprestatie’, zoals de beschikbaarheid voor werk of de verplichting om een contract voor sociale integratie te ondertekenen, wat vaak wel is voorzien door de bijstandswetgeving.

Er zijn uiteraard een aantal overeenkomsten: net als bij de klassieke sociale minima gaat het om een inkomen in contant geld, dat in principe wordt gefinancierd door de belasting en dat op regelmatige basis wordt uitbetaald. Toch tonen de drie vermelde verschillen duidelijk aan dat een dergelijke maatregel, eens hij is ingevoerd, een substantiële hervorming van het beleid van inkomenssteun betekent. Toch is deze drievoudige onvoorwaardelijkheid niet helemaal revolutionair. Zo is het universele systeem van de kinderbijslag in Europa wijd verspreid. Nederland kent bovendien ook een universeel basispensioen⁴.

In dit hoofdstuk willen we enkele argumenten ten voordele van het basisinkomen voorstellen. Tegelijk willen we ook de aandacht vestigen op vragen die rijzen omtrent deze maatregel die dus nooit is ingevoerd⁵. We beginnen met twee mogelijke voordelen van het voorstel: de impact inzake de vereenvoudiging van de armoedebestrijding (paragraaf 2) en de bijdrage ervan tot de bevordering van de zogenaamde ‘actieve’ inclusie (paragraaf 3). Vervolgens bespreken we een aantal uitvoeringsproblemen; in het bijzonder staan we stil bij de waarschijnlijke meerkosten die de invoering van een basisinkomen kan meebrengen (paragraaf 4). Deze meerkosten moeten ons ertoe aanzetten om na te denken over manieren om het basisinkomen geleidelijk in te voeren. Sommige daarvan zijn al veelbelovender (paragraaf 5) dan andere (paragraaf 6). Welke weg men ook kiest, we eindigen met te benadrukken hoe belangrijk het is innovatief te zijn in de armoedebestrijding en dit vanuit een resoluut egalitair liberaal perspectief (paragraaf 7).

2. De rijken nog rijker maken of de armoede bestrijden?

In eerste instantie wekt het basisinkomen verwarring: aan iedereen een universele uitkering geven, zou dat de rijken niet nog rijker maken? Uiterraard hebben de voorstanders van dit voorstel niet tot doel de situatie van de rijksten te verbeteren. Ze zijn het niet over alles eens, maar wel over het feit dat vooral de situatie van de lage inkomens zo veel mogelijk moet worden verbeterd (Standing, 2011; 2014)⁶. Maar zou het dan toch niet verstandiger zijn de uitgaven toe te spitsen op wie het echt nodig heeft?

Vanuit het standpunt van armoedebestrijding heeft het inderdaad weinig zin een uitkering te geven aan alle inwoners van een grondgebied als het beschikbare inkomen van elk van hen hierdoor toeneemt. Net als elk ander herverdelingsprogramma moet het basisinkomen op de ene of andere manier worden gefinancierd. Voor de meeste versies van het voorstel is dan ook een herstructurering nodig van de huidige maatregelen van sociale transfers en van de belastingen op natuurlijke personen. Concreet zou het enerzijds gaan om het schrappen of verminderen van bepaalde transfers ten voordele van de armsten – maar nooit voor een bedrag dat hoger is dan het basisinkomen – anderzijds om het hervormen of schrappen van de fiscale vrijstellingen (of verlaagde tarieven) waaruit de rijksten meer voordeel halen dan de armsten. Afhankelijk van het bedrag van het basisinkomen moeten er meer of minder belastingen worden geheven. Of dat nu op een progressieve of proportionele wijze gebeurt, in de vorm van een klassieke belasting of andere soorten heffingen (zie paragraaf 5): het zijn vooral de rijksten die hiertoe zouden moeten bijdragen⁷.

Van een uitkering die ook aan de rijken wordt toegekend, worden zij dus niet noodzakelijk beter. Maar waarom zou ze beter zijn voor de armen? Het is in dit verband leerrijk om de landen met een ‘universalistische’ traditie, hoofdzakelijk, maar niet exclusief de Scandinavische landen, te vergelijken met landen als het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten, die traditioneel een ‘doelgroepgericht’ beleid voeren. Alle indicatoren tonen aan dat de eerste groep landen er veel beter in slaagt de armoede te doen dalen dan de tweede⁸, met name omdat men systematisch diverse vormen van niet-doelgroepgerichte uitkeringen toekent⁹. Om deze paradox, die er eigenlijk geen is, te verklaren, worden er meestal meerdere argumenten aangehaald.

Om te beginnen zijn de transferprogramma's gericht op de armsten (waartoe het Belgische leefloon behoort) slecht gekend bij de mogelijke rechthebbenden, die soms verloren lopen in een doolhof van instellingen, reglementen en categorieën (Warin, 2010), waardoor ze zich in een toestand van toegenomen kwetsbaarheid bevinden (onderbescherming). Daarnaast impliceert de aard van de doelgroepgerichte programma's dat men, soms op intrusieve en vernederende wijze, moet controleren of de effectieve begunstigden wel voldoen aan de toekenningsoverwaarden. Tot slot is bij doelgroepgerichte programma's de continuïteit van de rechten helemaal niet verzekerd. De transfers worden bij een wijziging van statuut gedeeltelijk of volledig geschrapt, waardoor de begunstigden niet geneigd zijn risico's te nemen om zich weer op de arbeidsmarkt te integreren, of hun eigen activiteit op te starten. Om deze drie hindernissen, inherent aan transfers gericht op de armsten, te omzeilen, zou de regelmatige betaling van een universeel inkomen kunnen helpen om hun economische zekerheid te bestendigen.

3. Recht op werk of recht op een inkomen?

Een van de belangrijkste punten van controverse over het basisinkomen is het effect ervan op de arbeidsmarkt. De Europese landen spitsen zich vooral toe op de zogenaamde 'actieve' inclusie. Zou een basisinkomen, dat zo duidelijk onvoorwaardelijk is, de vooruitgang die op dit gebied is geboekt, niet tenietdoen? Met andere woorden: als de universaliteit om de hierboven aangehaalde redenen kan dienen als instrument in de armoedebestrijding, zal de afwezigheid van een vereiste voor een tegenprestatie dan niet aanzetten tot een gevaarlijke passiviteit? Zou het, om mensen 'duurzaam' uit de uitsluiting te laten stappen, niet beter zijn om een echt 'recht op werk' te waarborgen, bijvoorbeeld door massale subsidies voor laaggeschoold arbeid, of via de creatie van overheids-jobs?

De voorstanders van het basisinkomen zijn van mening dat de enige manier om het recht op werk te verwezenlijken, er paradoxaal genoeg in bestaat het recht op een inkomen te waarborgen. Dit laatste zou geen alternatief zijn voor een voltijdse baan, maar een strategie om er een te hebben. De maatregelen voor klassieke bijstand, zoals alle doelgroepgerichte programma's, hebben de neiging een echte werkloosheidsval te creëren: wie erin slaagt een weinig betaalde job te vinden, wordt benadeeld. Deze uitkeringen zijn namelijk differentieel en sterk degressief.

De geldtransfer vormt een aanvulling op het verschil tussen het beschikbare inkomen en een maximale, vooraf vastgelegde drempel (bijvoorbeeld in België in 2015: € 833,71 voor een alleenstaande). Zodra het beschikbare inkomen toeneemt, neemt het bedrag van de transfer af. Heel vaak komt deze vermindering neer op een impliciet marginaal belastingtarief van 100%: elke euro beschikbaar inkomen wordt van de uitkering afgetrokken, en de verkregen winst wordt dan ook tenietgedaan door de overeenstemmende vermindering, of het totaal wegvalt van de transfer. Dit marginale belastingtarief is nog hoger voor mensen met kinderen ten laste, aangezien de toegang tot werk ook kosten voor kinderopvang met zich meebrengt¹⁰.

Diverse Europese landen hebben bij hun hervorming van het bijstandsbeleid al rekening gehouden met dit perverse effect van de doelgroepgerichte maatregelen. Men heeft zogenaamde mechanismen voor ‘winstdeling’ ingevoerd of, in België, voor ‘sociaalprofessionele vrijstelling’, waardoor de begunstigden een deel van hun uitkering kunnen cumuleren met een inkomen uit een beroepsactiviteit¹¹. Dat was bijvoorbeeld een van de centrale dimensies van de hervorming van het ‘Revenu Minimum d’Insertion’ (RMI) in Frankrijk, dat in 2009 werd omgevormd tot ‘Revenu de Solidarité Active’ (RSA). Dit nieuwe beleid was uitdrukkelijk bedoeld om ervoor te zorgen dat de gerechtigden een deel van hun minimuminkomen konden behouden eens ze toegang tot werk hadden.

Dergelijke mechanismen zorgen ervoor dat de bijstandsmaatregelen dichter in de buurt komen van het basisinkomen, in elk geval van de versie ‘negatieve belasting’ ervan¹². Toch bevatten zij een aantal haast onoverkomelijke obstakels: ze zijn complex en dus weinig gekend en ze worden weinig gebruikt en vaak zijn ze ook beperkt in de tijd, wat het probleem van de hieruit voortvloeiende inkomensdaling verschuift naar de toegang tot werk. Bovendien kan het doelgroepgerichte (en dus niet-universelle) karakter ervan ongelijkheden op de arbeidsmarkt veroorzaken: voor eenzelfde uurloon krijgt een werknemer, die vroeger het minimumloon kreeg, nu een bijkomende vergoeding waarop zijn collega geen recht heeft. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de eerste evaluaties na de invoering van het RSA in Frankrijk, een aantal belangrijke storingen aan het licht brachten: ‘complexiteit van de maatregel’, ‘onbegrijpelijke’ wijze van toekenning en berekening, ‘administratieve pesterijen’, ‘onderbreking van begeleiding’¹³.

Het basisinkomen zou de toegang tot werk dan weer moeten aanmoedigen, zelfs tot slecht betaald, weinig productief of deeltijds werk,

omdat het netto-inkomen duurzaam wordt verbeterd ten opzichte van een situatie van inactiviteit. Afgezien van de mechanismen voor *ex-post*-recuperatie via de belastingen, blijft het basisinkomen in alle omstandigheden integraal behouden. Door het ‘universele’ karakter wijkt het evenwel af van de hierboven beschreven maatregelen: het kan worden gelijkgesteld met steun aan een stabiele en vaste job, voor iedereen toegankelijk, ongeacht het parcours dat eraan voorafgaat. Volgens de aanhangers voorkomt het dat er onderaan de salarisschaal loonongelijkheden ontstaan, terwijl het tegelijkertijd transparanter is in de toekenning.

In tegenstelling tot de indruk die wordt gewekt, kan men zich dus voorstellen dat het basisinkomen past binnen een strategie voor actieve integratie. Toch moet men het basisinkomen duidelijk onderscheiden van de harde versie van een dergelijke activeringsstrategie, die bestaat in een terugkeer naar gedwongen werk via de *workfare*. De afwezigheid van de eis voor een tegenprestatie die eigen is aan een onvoorwaardelijke toekenning, kan de zwaksten namelijk een sterkere onderhandelingsmacht geven: ze worden in staat gesteld om afstompende jobs te weigeren die hun geen opleiding of toekomstperspectieven bieden. Deze macht zal uiteraard des te groter zijn naarmate het bedrag van de uitkering hoger is. Kort gezegd, moet het argument van de voorstanders van het basisinkomen dus in twee betekenissen worden begrepen: hoewel de universaliteit van de maatregel maakt dat het een doeltreffende steun is voor weinig rendabel werk (nogmaals, in een onmiddellijke economische betekenis), zou de onvoorwaardelijkheid ervan moeten verhinderen dat het dient als subsidie voor afstompend werk.

4. Een te dure hervorming?

Als men vooral het lot van de minstbedeelden wil verbeteren, is het in eerste instantie dus niet absurd om na te denken over het idee van een universele en strikt onvoorwaardelijke inkomenspijler. De hierboven aangehaalde argumenten, die in de wetenschappelijke literatuur uitvoerig worden besproken (Widerquist e.a., 2013), moeten ernstig worden genomen bij elke denkoeufening over armoedebestrijding. Dit betekent evenwel ook dat we ze met een zekere voorzichtigheid moeten bestuderen. In tegenstelling tot wat de voorstanders van het basisinkomen soms beweren, vooral sinds dit voorstel weer in de media is gekomen, blijven er nog veel vragen over de mogelijke effecten ervan.

Zoals eerder al vermeld, berust de essentie van de scenario's voor de invoering van een basisinkomen op een substantiële hervorming van het systeem van heffingen en transfers. Beide aspecten van dit systeem worden getroffen om een duurzame financiering van het basisinkomen te waarborgen: de structuur van de heffingen moet worden gewijzigd, terwijl bepaalde transfers zullen wegvalLEN. De concrete vorm die deze hervorming zal aannemen, hangt sterk af van de details van elk sociaalfiscaal systeem, en we kunnen er hier dan ook niet uitgebreid op ingaan¹⁴. We willen evenwel enkele problemen aanhalen die, volgens ons, bijzondere aandacht verdienen.

De driedubbele onvoorwaardelijkheid van het basisinkomen heeft voordelen, maar er hangt ook een prijskaartje aan vast. De individualisering van de transfer betekent dat men moet breken met de huidige logica van de toekenning van de uitkeringen voor sociale bijstand, zoals het leefloon. Het bedrag van dit laatste is namelijk hoger voor een alleenstaande (€ 833,71 in september 2015) dan voor een samenwonende (€ 555,81 in september 2015). Dit schaalvoordeel heeft het nadeel dat gerechtigden ertoe worden aangemoedigd om, soms fictief, alleen te gaan wonen, maar heeft ook een aanzienlijk budgettaire voordeel, dat verdwijnt bij een individualisering van de betaling. De bijkomende kostprijs hiervoor neemt nog toe doordat sommige mensen die momenteel geen enkele transfer krijgen (omdat er rekening wordt gehouden met het inkomen van hun partner), voortaan ook een basisinkomen zullen krijgen.

Dankzij de universaliteit kan het basisinkomen dan weer helpen om de inactiviteitsval weg te werken, door weinig productieve werknemers een financiële extra te waarborgen die bovenop het inkomen uit arbeid komt. Bij een gelijk loon is deze daling van het effectief marginale belastingtarief onderaan de verdeling van het inkomen dus vooral gunstig voor deze categorie werknemers, die vaak deeltijds werken. Ze is evenwel veel minder gunstig voor meer productieve werknemers, die de grootste bijdragers tot dit nieuwe systeem zullen zijn.

Net als over veel andere onderwerpen zijn de economen het nog lang niet eens over de effecten van de invoering van een basisinkomen. Maar de meeste studies waarover wij beschikken, besluiten dat het basisinkomen, net door het individuele en universele karakter, een substantiële verhoging van het marginale belastingtarief met zich zou meebrengen, ten nadele van de meest productieve werknemers. Wanneer men rekening houdt met deze verhoging in het kader van micro-econo-

mische modellen waarmee men het individuele gedrag bij dergelijke wijzigingen kan simuleren, lijkt het effect onherroepelijk: een niet te verwaarlozen deel van de bevolking, zeer vaak in de ‘middenklasse’ gesitueerd, loopt het risico het arbeidsaanbod te zien verminderen. Zo heeft het Nederlandse Centraal Planbureau (CPB) in 2015 berekend dat een basisinkomen in Nederland van € 687 per maand kon worden gefinancierd met een lineaire belasting van 56,5%, maar dat de aanzienlijke stijging van het marginaal belastingtarief een nettoverlies van tienduizenden jobs zou betekenen (Jongen, de Boer & Dekker, 2015)¹⁵.

Uiteraard moet men de resultaten van dergelijke simulaties omzichtig analyseren. De parameters en de empirische basis van het model zijn bepalende factoren voor de wijze waarop men de impact van een hervorming kan meten. Bovendien zijn deze simulaties gebaseerd op de observatie van het effect op het arbeidsaanbod en wordt er geen rekening gehouden met het mogelijke effect op de vraag, terwijl de invoering van een basisinkomen zonder vereiste van een tegenprestatie zal leiden tot wijzigingen van de vraag, bijvoorbeeld via de verbetering van de loonvoorwaarden van bepaalde jobs. Ondanks deze reserves zijn wij van mening dat de resultaten van deze simulaties de voorstanders van een basisinkomen ertoe moeten aanzetten, na te denken over hervormingswijzen die de mogelijk negatieve effecten van het voorstel dat zij verdedigen, vermijden. In de twee volgende paragrafen zullen we enkele van die wegen kort bespreken.

5. De invoering van een basisinkomen realistischer maken?

De verstandigste manier om dit te doen, bestaat er wellicht in om (op zijn minst op korte termijn) geen basisinkomen in te voeren waarvan het bedrag ongeveer gelijk is aan het niveau van de armoededrempel (rond de € 1.000 per maand voor een alleenstaande). Met een meer bescheiden transfer, waarvan het niveau zou kunnen worden vastgelegd op € 400 of € 500 in België, zou men de heffingsvoet aanzienlijk kunnen verminderen en dus de omvang van de mogelijke vermindering van het arbeidsaanbod beperken. Deze inkomenspijler zou uiteraard nog worden aangevuld met voorwaardelijke uitkeringen, in de vorm van bijstands- of verzekeringsuitkeringen. Een alleenstaande die een leefloon geniet, zou bijvoorbeeld € 333,71 krijgen als bijstand, bovenop een onvoorwaardelijke pijler van € 500, voor een totaal bedrag dat gelijk is aan de huidige uitkeringen.

Heel vaak zijn de meest fervente voorstanders van het basisinkomen hevig gekant tegen het idee van een dergelijke ‘gedeeltelijke’ uitkering, die lager ligt, waardoor ze zich aansluiten bij de tegenstanders die van mening zijn dat een dergelijke bescheiden uitkering ‘niets zou veranderen’. Men kan evenwel meerder redenen bedenken waarom dit een beloftevolle strategie is. Ten eerste blijft het basisinkomen universeel, waardoor het blijft dienen als ondersteuning van de tewerkstelling volgens het mechanisme dat we eerder al hebben beschreven. Ten tweede kan het, voor wie voltijds werkt, dienen als steun om minder te gaan werken. Ten derde, en meer algemeen, bevordert een onvoorwaardelijke uitkering de opleiding, in het bijzonder voor de jongeren, die steeds vaker onbezoldigde stages aanvaarden alvorens zich op de arbeidsmarkt te begeven. De omvang van deze drie effecten is uiteraard des te groter naarmate de uitkering hoger is. Maar ze zouden al kunnen worden vastgesteld met een meer bescheiden basisinkomen, waardoor er meer beweging komt in een arbeidsmarkt die momenteel zo star is dat vooral de *outsiders*, zij die momenteel gedwongen zijn tot inactiviteit, worden gestraft¹⁶.

Een alternatief is dat men, ondanks alles, een hoger uitkeringsniveau tracht te behouden, terwijl men tegelijk probeert om de negatieve impact ervan op de meer productieve werknemers te verminderen teneinde de fiscale basis te behouden die nodig is voor de financiering van het basisinkomen. Dit kan op twee manieren gebeuren.

Een eerste weg die men kan kiezen is die van een gedeeltelijk regressief in plaats van een lineair belastingtarief. Bijna alle beschikbare micro-economische simulaties stellen namelijk, volgens de formulering van de bekende Britse econoom Anthony Atkinson in een vroeger werk met de expliciete titel *The Basic Income/Flat Tax Proposal* (Atkinson, 1995), dat een lineaire heffing inherent is aan de financiering van een basisinkomen. Zo dient een lineaire belasting van 56,5% voor de financiering van het basisinkomen in het model van het Nederlandse CPB, waarover we het eerder hadden. De literatuur over de optimale belasting leert ons nochtans dat het beter is een hoger marginaal belastingtarief in te voeren onderaan de inkomensschaal, een minder hoog tarief in het midden om vervolgens bovenaan weer een hoger tarief toe te passen (Diamond, 1998). Door de gedeeltelijke regressiviteit die zo wordt ingevoerd, kan men de vermindering van het arbeidsaanbod, die in de meeste simulaties op basis van een lineaire belasting wordt vastgesteld, beperken. Voor de weinig talrijke werknemers die slechts zeer weinig productief zijn, zou een dergelijke regressieve belastingheffing in

combinatie met de waarborg van een basisinkomen wel degelijk een nettoverbetering betekenen ten opzichte van de huidige situatie, die vaak een marginaal belastingtarief van rond de 100% impliceert. Voor werknemers in het midden van de inkomensladder zou de verhoging van het tarief beperkter zijn dan bij een lineaire belasting, met als belangrijkste voordeel dat de stimulansen om hun arbeidsaanbod op het huidige niveau te behouden, blijven bestaan. De rijksten tot slot, van wie het inkomen globaal gezien zou zijn onderworpen aan een hogere gemiddelde belasting, zouden noodzakelijkerwijs en in alle gevallen nettobijdragers tot het nieuwe systeem zijn.

Anderzijds zou men ook een diversificatie van de financieringsbronnen kunnen uitwerken. In plaats van alleen te rekenen op de belasting van natuurlijke personen, zou men dan een deel van de meerkosten kunnen financieren ‘via’ andere heffingen. In dit verband spreekt men in de literatuur over het basisinkomen vaak van indirecte belastingen van het type btw¹⁷ of van de belasting op financiële transacties¹⁸. Deze andere financieringswijzen stellen evenwel specifieke problemen waarvan men het belang niet mag onderschatten. Een slecht uitgewerkte btw zal mensen die minder geneigd zijn om te sparen strenger straffen, en zal dus gelijk zijn aan een hogere belasting op inkomen uit arbeid via het effect op de prijs van gangbare verbruiksgoederen. Een belasting op financiële transacties, die ongetwijfeld wenselijk is om de volatiliteit van de financiële markten te beperken, zal dan weer tot erg beperkte fiscale inkomsten leiden, aangezien een hoog tarief de belastbare basis erg snel kan doen krimpen.

6. Afstand doen van de individualisering, deelname waarborgen?

De uitvoeringswijzen die in de vorige paragraaf kort zijn aangehaald, hebben het voordeel dat ze de drievoudige onvoorwaardelijkheid van het basisinkomen behouden. Het is evenwel ook mogelijk om een compromis te sluiten over een van deze drie centrale kenmerken. Laten we twee voorbeelden nemen om een dergelijke strategie te illustreren: eerst over de individualisering en vervolgens over de afwezigheid van de eis van een tegenprestatie. Wij zijn van mening dat beide uitvoeringswijzen aanzienlijke gebreken vertonen, waardoor we de voorkeur willen geven aan de eerder besproken oplossingen.

De voorstanders van het basisinkomen kunnen in de eerste plaats de uitdaging van de meerkosten beantwoorden via het mechanisme van

een onvoorwaardelijk inkomen; in plaats van een strikt individuele uitkering te vormen, zou dat aan het gezin worden gestort¹⁹. Een dergelijke maatregel blijkt evenwel problematisch om minstens twee redenen. Ten eerste: als het niveau van de uitkering afhangt van het levensniveau van het fiscale gezin, zullen de armsten ertoe worden aangezet zichzelf als ‘alleenstaanden’ aan te geven, ook al stemt dit niet overeen met de werkelijkheid. Dit fenomeen, dat we momenteel al vaststellen bij talloze niet-geïndividualiseerde uitkeringen, veronderstelt een regelmatige controle van de levensomstandigheden van de gerechtigden. De administratieve controles moeten dan ook behouden blijven, of zelfs versterkt worden als men de duurzaamheid en de legitimiteit van de maatregel wil verzekeren. Bij een individuele uitkering, die per definitie losstaat van de gezinssamenstelling, zouden deze dure controles overbodig zijn. Door wie wil samenwonen niet langer te straffen door een deel van hun inkomen af te nemen, bevordert ze bovendien het samenleven, een van de positieve voorwaarden om uit de armoede te komen. Op ietwat paradoxale wijze kan men individualisering dan ook zien als een aanmoediging tot samenwerking in plaats van een stimulans voor individualisme.

Ten tweede, en fundamenteel, kan men individualisering zien als een essentieel onderdeel van elke strategie in de bestrijding van armoede en ongelijkheden. Een geïndividualiseerd gewaarborgd inkomen verbetert namelijk de situatie van de meest kwetsbare partner door hem/haar een uitkering te verzekeren, zonder onderbreking, ‘ongeacht het globale inkomen van het gezin’. De individualisering maakt het niet alleen mogelijk de nefaste gevolgen van de ongelijkheden binnen gezinnen te beperken, maar ook de reële vrijheid van elk lid van het gezin te vergroten, wat vooral gunstig is voor vrouwen²⁰.

In plaats van afstand te doen van de individualisering, is het misschien beter een compromis te sluiten over wat ongetwijfeld de meest radicale onvoorwaardelijkheid van het basisinkomen is: de afwezigheid van een tegenprestatie. Hoewel de universele uitkering slechtbetaalde jobs ondersteunt, staat het iemand volledig vrij om zijn financiële onafhankelijkheid en vrije tijd al “surfend op de stranden van Malibu door te brengen” (Van Parijs, 1991). Zou het, om dit soort ‘parasietgedrag’ (Van Donselaar, 2009) te vermijden en elkeen ertoe aan te zetten zich productief te tonen door zijn wederkerigheidsverplichting te vervullen, niet beter zijn een ‘participatie-inkomen’ in te voeren, nogmaals volgens een voorstel van Anthony Atkinson (1996; 1998; 2015)?

Het idee lijkt eenvoudig. Waarom zouden we, in plaats van iedereen een onvoorwaardelijke uitkering toe te kennen, geen inkomen geven aan iedereen die een ‘sociaal nuttige’ activiteit uitoefent en zo bijdraagt tot de goederen van de gemeenschap? Dit participatie-inkomen, met een zwakke voorwaardelijkheid, zou een opwaardering mogelijk maken van autonome activiteiten, zonder, zoals het basisinkomen, luiheid aan te moedigen met een premie. Atkinson definieert zo een reeks bezigheden die recht zouden geven op de uitkering, door een lijst op te stellen met onder meer bijstand aan hulpbehoevenden, actief op zoek gaan naar werk, opleiding of ‘erkende vormen van vrijwilligerswerk’. Hij is dan wel van mening dat dit participatie-inkomen ook logischerwijze aan werknemers moet worden gestort, maar hij benadrukt vooral het feit dat een dergelijke maatregel individuele personen, in tegenstelling tot de klassieke programma’s, in staat zou stellen “gedurende een aanzielijke periode van hun leven uit de sfeer van het officiële arbeidscircuit te treden, wat hen de kans biedt een andere levensstijl te ontwikkelen” (Atkinson, 1998: 147).

Tegen dit voorstel, dat op het eerste gezicht aantrekkelijk klinkt, kunnen we verschillende opwerpingen formuleren. We zullen kort ingaan op twee ervan²¹. Ten eerste: als het bedrag van de vergoeding hoog genoeg is om de uitoefening van autonome activiteiten mogelijk te maken, spreekt het voor zich dat er een aangepaste controlemaatregel moet worden ingevoerd. De overheid moet de aard en de omvang van de activiteiten die recht geven op het participatie-inkomen preciseren en daarbij strikt nagaan of deze activiteiten wel worden uitgevoerd. Net als bij een klassieke bijstandsmaatregel zullen deze controles complex en duur zijn, waardoor ze de deur openzetten voor administratieve willekeur en waardoor vooral de zwaksten mogelijk geen beroep zullen doen op de uitkering. Ten tweede: men moet zich afvragen welke criteria er gelden om een onderscheid te maken tussen een ‘sociaal nuttige’ activiteit en een activiteit die als ‘nutteloos’ moet worden beschouwd. Is een niet-arbitraire beperking mogelijk? Heeft iemand die zich inzet voor een sportclub recht op dezelfde uitkering als iemand die zich inzet binnen een organisatie die de mensenrechten verdedigt, of binnen een politieke partij? Hoe strikter de criteria zijn, hoe meer men het risico loopt dat de uitkering alleen wordt toegekend aan zij die beschikken over het nodige culturele of sociale kapitaal om actief betrokken te zijn bij het vereningsleven. Hoe soepeler de criteria zijn, hoe meer het participatie-inkomen zal aanleunen bij het basisinkomen.

Het lijkt dan ook weinig veelbelovend om de wederkerigheid en de bijdrage tot het goed van de gemeenschap te willen waarborgen door een dergelijke voorwaardelijkheid in te voeren. In zekere zin is de noodzaak om de perimeter van het ‘sociaal nuttige’ te omschrijven, een strategie die van nature diep paternalistisch is en die in het nadeel van de armsten dreigt te werken. Het is beter hiervan af te zien door het idee te aanvaarden dat een maatregel als het basisinkomen, het mogelijk maakt een dubbele doelstelling beter te combineren: opwaardering van de deelname aan meerdere autonome activiteiten én aanzienlijke toename van de werkelijke vrijheid van de armsten. In onze laatste paragraaf gaan we dieper in op dit laatste kenmerk om vervolgens tot ons besluit te komen.

7. Armoede bestrijden vanuit een egalitair liberaal perspectief

We wilden dus aantonen in welke mate de kwesties in verband met de kostprijs van het basisinkomen en met de effecten ervan op de arbeidsmarkt moesten worden aangepakt. Theoretisch gezien kan een dergelijke universele uitkering wel degelijk het centrale element vormen van een vernieuwde strategie van armoedebestrijding, in tegenstelling tot wat de tegenstanders vaak beweren. Empirisch gezien echter moeten we, door de afwezigheid van een concrete invulling en het bestaan van relatief negatieve microsimulaties, graduele en omkeerbare strategieën uitwerken. Zoals we in de uitvoeringswijzen hiervoor hebben gezien, is het hierbij belangrijk het meest cruciale aspect van het voorstel van het basisinkomen niet uit het oog te verliezen: de mogelijkheid ervan om het debat over armoedebestrijding om te buigen naar een egalitair liberaal perspectief.

Het ‘egalitaristische’ karakter van het voorstel is van bij het begin van de besprekingen over het basisinkomen, eind 18de eeuw, opgedoken. De aanhangers ervan stelden het toen voor als een vorm van eerlijke compensatie voor de toe-eigening van de goederen van de gemeenschap door een kleine minderheid. Dit argument zal tijdens de hele 19de eeuw vaak worden gebruikt door denkers – de ene al wat utopischer dan de andere. Zo publiceert de socialist Joseph Charlier in 1848 in Brussel een ‘Antwoord op het sociale probleem’ waarin hij bevestigt dat iedereen recht heeft op een dividend (dat hij later ‘gronddividend’ zal noemen) dat overeenstemt met de waarde per capita van het nationale grondgebied en de natuurlijke hulpbronnen ervan (Charlier, 1848; Cunliffe &

Erreygers, 2001). Daarna wordt de redenering algemener, en vandaag is ze nog terug te vinden in meer gesofisticeerde vormen. Kortom, het gaat er vaak om aan te tonen dat onze economieën rijkdommen voortbrengen waarvan wij collectieve eigenaars zijn, maar die erg ongelijk verdeeld blijven (Simon, 2001). Een handige manier om de juiste verdeling ervan te organiseren, bestaat erin iedereen een basisinkomen toe te kennen dat hen in staat stelt zelf hun leven zinvol in te vullen, in alle vrijheid.

Hierin ligt uiteraard het diep ‘liberale’ karakter van het basisinkomen, dat soms de gebruikelijke aanhangers van het egalitarisme heeft gestoord, zowel bij de sociaaldemocratische partijen als bij de vakbonden (Vanderborght, 2005). Dat iedereen een onvoorwaardelijk recht heeft op een dergelijk inkomen, is wel degelijk een manier om de kansen om van een grotere individuele vrijheid te genieten, gelijk te maken (Van Parijs, 1995; Widerquist, 2011). Sommigen vrezen dat deze maatregel het individualisme en het zich terugtrekken zal stimuleren, zonder oog te hebben voor de opbouw van sociale banden en de zorg voor de goederen van de gemeenschap. Toch is het precies omdat het basisinkomen de band doorknipt tussen inkomen en productieve bijdrage die in een te nauwe zin wordt begrepen, dat het, voornamelijk door de ecologen, als gunstig werd beschouwd voor niet-commerciële en autonome activiteiten (Arnsperger, 2010; Gorz, 1997; Offe, 1992; Van Parijs, 2009).

8. Besluit

We moeten uiteraard toegeven dat het basisinkomen op zich het probleem van de armoede, dat vele facetten kent, niet zal kunnen oplossen. Er zijn ook andere hervormingen nodig, bijvoorbeeld inzake toegang tot huisvesting of onderwijs. In dit kader blijven de sociale werkers een fundamentele rol spelen. Toch zal het wegwerken van de complexe procedures – die vaak ook nog eens willekeurig zijn – hen de mogelijkheid bieden zich toe te leggen op begeleiding in plaats van controle van de armsten. Of het basisinkomen nu wordt ingevoerd of een utopie blijft: het feit dat erover wordt nagedacht, laat zien in welke mate de klassieke beleidslijnen van armoedebestrijding ‘onliberaal’ zijn. Soms zijn ze gebaseerd op het verdenken en zeer vaak op het bewaken van mensen in armoede, waardoor ze talloze aversechtse effecten genereren die we niet langer kunnen ontkennen.

Vanwege de hiervoor aangehaalde moeilijkheden en het radicale karakter van de hervorming, valt het te betwijfelen of het basisinkomen waar dan ook zal worden ingevoerd via een abrupte hervorming van de bijstandssystemen. In België zou het debat hierover evenwel moeten helpen om na te denken over de individualisering en de automatische toekenning van sociale rechten. Het is ook helemaal niet denkbeeldig te hopen dat het voorstel en de ethische en pragmatische argumenten die aan de basis ervan liggen, een inspiratiebron zijn voor meer ambitieuze hervormingen, die selectiviteit vervangen door universaliteit en het paternalisme terugdringen ten voordele van de vrijheid, waardoor de heersende trends in de meeste Europese landen worden omgebogen.

We zouden zelfs geneigd zijn te denken dat het idee van een basisinkomen vanzelf naar voren komt, naarmate het toenemende onvermogen van de natiestaten ons ertoe zal dwingen een interindividueel herverdelingsmechanisme op Europese schaal te bedenken en uit te werken. Een van de overgangswijzen die in dit perspectief verder onderzoek verdient, is die van een echt ‘eurodividend’, gefinancierd door de btw (Van Parijs, 2013), die in eerste instantie de vorm kan aannemen van een universele kinderbijslag, gefinancierd op het niveau van de Europese Unie (Levy, Lietz & Sutherland, 2006). Het bedrag van deze uitkeringen zou afhankelijk moeten zijn van de kosten van levensonderhoud in elke lidstaat. Een dergelijk eurodividend, dat tegelijkertijd een ondersteuning van en een gedeeltelijke vervanging voor het cohesiebeleid van de Unie zou zijn, kan een van de centrale elementen vormen van een grondig hervormd Europees sociaal model. Een sociaal model waarin de strijd tegen armoede niet langer wordt beschouwd als een liefdadigheidsverplichting, maar als een rechtvaardigheidsvereiste.

Noten

1. Zie voor een historisch overzicht <http://www.basicincome.org/basic-income/history/>
2. Een Belgisch Netwerk voor het Basisinkomen werd opgericht in juni 2012 (<http://basicincome.be>). In België werd het idee van een basisinkomen gepopulariseerd op het einde van de jaren 1990 door Roland Duchâtel en zijn politieke partij Vivant, in een heel specifieke variant.
3. Een eerdere versie van deze bijdrage is verschenen in Farrell e.a. (2013).
4. Algemene Ouderdomswet.
5. Met uitzondering van het bijzondere geval van een oliedividend ('Alaska Permanent Fund Dividend') dat de staat Alaska sinds 1982 uitkeert.

6. Deze prioriteit voor de minstbedeelden is uiteraard geïnspireerd door Rawls (1971).
7. Voor de talloze financieringsscenario's verwijzen we bijvoorbeeld naar BIEN-Suisse (2010), of Healy, Murphy en Ward (2012).
8. Zie bijvoorbeeld Wilkinson & Pickett (2009).
9. Bradshaw (2012) toont de superioriteit van de universele uitkeringen inzake armoedebestrijding aan met het voorbeeld van de kinderbijslag. In de landen met een universalistische traditie draagt een geheel van factoren bij tot de relatieve verbetering van het lot van de minstbedeelden. Naast de universele uitkeringen in cash geld is er met name de verlening van diensten (bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid of hulp aan zeer jonge kinderen). Dit alles wordt gefinancierd met relatief hoge heffingen. Voor een bespreking van het recente onderzoek naar universalisme en selectiviteit verwijzen we naar Marx, Nolan en Olivera (2014), die met name benadrukken dat een universalistische logica kan passen binnen doelgroepgerichte maatregelen, zoals bij het Franse RSA dat we verder zullen bespreken.
10. De toegang tot werk betekent vaak ook dat men talloze financiële voordeelen verliest die gericht zijn op werklozen. Voor een evaluatie van de kosten waarmee leefloonsgerechtigen in Wallonië worden geconfronteerd wanneer ze opnieuw aan het werk gaan, verwijzen we naar Cherenti (2012).
11. Zie in verband hiermee de studie van de Koning Boudewijnstichting: De Vil & Van Mechelen (2011).
12. Technisch gezien komt de negatieve belasting in de buurt van het basisinkomen, maar ze wordt *ex-post* betaald, na controle van de middelen, terwijl het basisinkomen *ex-ante* wordt betaald. Zie Friedman (1968).
13. Rollot (2010); zie ook Warin (2011).
14. Voor een recent voorbeeld in een geval dat vergelijkbaar is met België verwijzen we naar het model dat econoom Marc de Basquiat voor Frankrijk heeft uitgewerkt (de Basquiat & Koenig, 2014).
15. Helaas zijn dergelijke simulaties recent niet uitgevoerd voor België.
16. We moeten toegeven dat de omvang van deze effecten erg moeilijk exact in te schatten is omdat er momenteel nergens een basisinkomen bestaat. We kunnen wel enkele dingen leren uit micro-economische simulaties (zie verder) en sociale experimenten (zie bijvoorbeeld Forget 2011), ook al blijft dit beperkt (zie Widerquist, 2005).
17. In België is het meest besproken voorstel wellicht dat van Duchâtel (1994). Een ander voorbeeld: Kundig (2010) stelt een scenario voor Zwitserland voor, dat de financiering van een basisinkomen van CHF 2.250 mogelijk maakt via een ‘sociale btw’ in combinatie met de inkomstenbelasting. In Duitsland stelt Götz Werner (2007) de invoering voor van een basisinkomen van € 1.000, gefinancierd door een btw van 45%.

18. De ‘Tobintaks’ op financiële transacties komt vooral aan bod in het Duitse debat over het basisinkomen. Zie bijvoorbeeld Rätz e.a. (2005).
19. Dat heeft bijvoorbeeld Denis Clerc voorgesteld voor Frankrijk (Clerc, 2010).
20. Het tijdschrift *Basic Income Studies* heeft zijn nummer van december 2008 gewijd aan het verband tussen feminisme en basisinkomen.
21. Voor een meer diepgaande besprekking verwijzen we naar Vanderborght & Van Parijs (2001), De Wispelaere & Stirton (2007).

Deel III

Onderaan de participatieladder in een participatiesamenleving

Inleiding

Helpt de participatiesamenleving in de strijd tegen de armoede?

Sophie Saffre en Isabelle Pannecoucke

Artikel 23 van de Belgische Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of andersoortige regels, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten inzonderheid:

1. het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidsspeil, het recht op billijke arbeidsvooraarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
2. het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
3. het recht op een behoorlijke huisvesting;
4. het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
5. het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling;
6. het recht op gezinsbijslagen.

Mensen die in armoede leven, beschikken niet altijd over de macht om die rechten te realiseren. Wie de productie van armoede wil stopzetten, moet daar absoluut rekening mee houden. Ze worden vaak naar de achtergrond verwezen en vervullen daar meestal een passieve rol (Vermeersch, Noël & Vandenbroucke, 2012). Die passieve rol beperkt hun manœuvreerruimte nog meer en kan hun isolement vergroten. Een breuk in het familiale of verenigingsleven komt harder aan voor wie in armoede leeft. Ze versterkt de eenzaamheid die op haar beurt het armoedeprobleem versterkt en spontane burgerparticipatie fnuikt

(Frémault, 2011). Burgerparticipatie heeft nochtans heel wat voordeelen: ze bevordert toegang tot cultuur, solidariteit, ze voedt het maatschappelijke kapitaal, versterkt het zelfvertrouwen, ondersteunt bewustwording, sloopt de sociale obstakels die verbonden zijn met uitsluiting en armoede (Delcor, 2013).

Participatie kan dus een springplank zijn om de levensvoorraarden te verbeteren voor mensen die in kwetsbare omstandigheden leven. Het is daarom belangrijk politieke maatregelen te nemen om de dialoog en de luisterbereidheid te bevorderen als we de armoedecirkel willen doorbreken, en het beleid moet erop gericht zijn dat de meest kwetsbaren onder ons een actieve rol kunnen spelen binnen de samenleving (Frémault, 2011). Dat zou, volgens de aanhangers ervan, best gebeuren in een participatiesamenleving, want volgens hen creëert de welvaartsstaat passieve burgers (van Doorn & Schuyt, 1978) en belemmert ze elk initiatief van die burgers om hun lot in eigen handen te nemen (de Boer & van der Lans, 2011).

Of de participatiesamenleving een bijdrage kan leveren in de strijd tegen armoede dient echter genuanceerd beantwoord te worden zoals blijkt uit verschillende bijdragen in dit derde thematische deel van dit Jaarboek.

Loes Verhaeghe en *Samuel Quievy* vertrekken vanuit de vaststelling dat de ideeën over de participatiesamenleving en *big society* naadloos aansluiten bij de gevoerde bezuinigingspolitiek en het streven naar een kleinere overheid (Frissen, 2014). Bij hun bezuinigingen worden de overheden geïnspireerd door een neoliberale ideologie en viseren ze vooral de welvaartsstaat. In vele landen gaat een groot deel van de overheidsuitgaven immers naar sociale bestedingen en dat maakt ze tot een gemakkelijk doelwit voor bezuinigingen (Gilbert, 2012; Kozlowski, 2012; Turner, 2011; Van Dooren e.a., 2012; Vranken, De Boyser & Dierckx, 2006). De impact van deze veranderingen op armoede en het armoedebeleid blijft daarbij onderbelicht. Het is net deze focus die de auteurs in het eerste hoofdstuk naar voren brengen. Daartoe schetsen ze de oorsprong van het idee van de participatiesamenleving en benoemen ze de zes dimensies ervan: de overheid laat verantwoordelijkheden los, lokale besturen vangen de noden van de omgeving op, organisaties in het middenveld en een vrijwilligerscultuur worden aangemoedigd, burgers nemen verantwoordelijkheid op voor zichzelf, hun familie en de gemeenschap, burgers participeren actief in de samenleving en de leefomstandigheden van elke burger in de maatschappij zijn

gebaseerd op keuze. Vervolgens gaan ze na of ze in België sporen van deze dimensies aan treffen in recente overheidsstukken over het armoedebeleid op Belgisch, Vlaams, Waals en Brussels niveau. Voor zover dat het geval is, zijn ze weinig explicet geformuleerd in de federale, Waalse en Brusselse documenten, maar sterker in het Vlaamse Actieplan. Over de verschillende regio's heen, ligt de nadruk vooral op de grote rol van de lokale besturen, van de middenveldorganisaties en van de sociale activering van de burgers.

In het tweede hoofdstuk legt *Thomas Kampen* uit hoe in Nederland de Nederlandse burgers al sinds de jaren 1970 worden aangemoedigd om meer verantwoordelijkheid op te nemen. Sinds die tijd dook de term ‘participatiesamenleving’ of ‘participatiemaatschappij’ regelmatig op (Tonkens, 2014a). Toch zijn er stevige kritieken geuit op de weg naar de participatiesamenleving die de Nederlandse overheid is ingeslagen. In dit hoofdstuk positioneert Kampen zich ten opzichte van drie kernprincipes van de participatiesamenleving: individuele verantwoordelijkheid, informalisering en actieve solidariteit. Ten slotte focust Kampen op de daadwerkelijke, de mogelijke en de meest verstrekende gevolgen van de participatiesamenleving; hij is bezorgd over die gevolgen..

Ook in België zien we dat burgers worden aangepeld om zelf meer verantwoordelijkheid op te nemen. Zo kondigde de federale regering in haar regeerakkoord aan dat ze, in overleg met de sector, het ‘Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie’ (GPMI) – dat vandaag enkel verplicht is voor jongeren die aanspraak maken op het leefloon – wil uitbreiden naar andere doelgroepen. Bovendien wil ze dit koppelen aan een gemeenschapsdienst voor leefloners. Volgens *Kristel Driessens, Jan Depauw, Abraham Franssen en Louise Méhauden* worden daarmee ‘meer individuele verantwoordelijkheid’ en ‘actieve solidariteit’ als pijlers van de participatiesamenleving benoemd. Op basis van kwantitatief en kwalitatief onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de POD MI, gaan ze in het derde hoofdstuk op zoek naar antwoorden op een aantal vragen. Kan dit voornemen tot een sterkere activering, responsabilisering en contractualisering bijdragen aan de maatschappelijke integratie van kwetsbare groepen? Wat denken de OCMW-maatschappelijk workers, hun hoofden en voorzitters en hun cliënten hierover? Hoe wordt het GPMI vandaag al gehanteerd? Ondersteunt het de participatie van kwetsbare individuen aan de samenleving? En onder welke voorwaarden kan het op een ‘empowerende’ manier worden ingezet?

Laura Westerveen en Rebecca Thys van hun kant, buigen zich in het vierde hoofdstuk over de arbeidsmarktparticipatie van mensen met een

migratie-achtergrond. In België is de kloof in arbeidsmarktparticipatie tussen personen met en zonder migratie-achtergrond veel groter dan in de meeste andere lidstaten van de Europese Unie (EU). Ook zijn de werkenden met een migratie-achtergrond oververtegenwoordigd in de minst gewaardeerde arbeidssectoren en statuten. In hun hoofdstuk beschrijven Laura Westerveen en Rebecca Thys deze kloof en de etno-stratificatie van de Belgische arbeidsmarkt aan de hand van de meest recente wetenschappelijke gegevens (o.a. OECD, 2012; 2014; FOD WASO & CGKR; 2013; Torrekens & Adam, 2015). Hieruit blijkt dat er grote verschillen bestaan in werkzaamheidsgraad tussen migranten van binnen en buiten de EU, tussen de eerste en de latere generaties van niet-Belgische herkomst, tussen mannen en vrouwen en tussen hoog- en laaggeschoolden. Vervolgens gaan de auteurs in op mogelijke verklaringen en formuleren ze enkele beleidsaanbevelingen die de participatiekloof op de Belgische arbeidsmarkt tussen personen met en zonder migratie-achtergrond kunnen helpen dichten.

Participatie bij jongeren die nog een job hebben, noch een opleiding of vorming volgen, die *Not in Employment, Education or Training* – kortweg NEET – zijn, wordt in het vijfde hoofdstuk van dit thematisch deel toegelicht door *Johan Desseyn, Kathleen Hoefnagels en Michel Vandekeere*. In België waren in 2014 – volgens een schatting van Eurostat – 12% van de 15- tot 24-jarigen NEET, wat iets lager ligt dan het Europese gemiddelde van 12,4%. In dit hoofdstuk komen enkele van deze jongeren aan bod: welke knelpunten, moeilijkheden ervaren zij en welke opportuniteiten zien ze? Dit soort kennis kan ertoe bijdragen dat de begeleidingsdiensten beter aansluiten bij hun leefwereld. *Johan Desseyn en Kathleen Hoefnagels* presenteren de voornaamste bevindingen van een kwantitatief en kwalitatief onderzoek over NEET-jongeren in Antwerpen. Op basis van deze resultaten formuleren ze suggesties om de begeleiding van deze jongeren aan te pakken. Vervolgens gaat *Michel Vandekeere* in op de resultaten van een onderzoek, uitgevoerd bij een dertigtal Waalse en Brusselse jongeren die op een gegeven moment hun situatie op een positieve manier zagen veranderen. De vraag naar welke elementen daartoe hebben bijgedragen, staat centraal in dit hoofdstuk.

Tot slot verduidelijken *Dominique Decoster, Jasper Dugardeyn en Tony Valcke* in het laatste hoofdstuk dat zowel in het Waalse, als in het Vlaamse Gewest geregeld naar participatieve governance wordt verwezen om steden en gemeenten aan te moedigen de bevolking te betrekken bij de beslissingen die hen direct aangaan in hun leefomgeving, maar ook globaler in de strategische keuzes op lokale schaal. Deze

oproep tot burgerschap blijft een moeizame opdracht, of lijdt onder grote terughoudendheid bij de lokale mandatarissen en de gemeentebesturen, zelfs als de praktijk wordt aangemoedigt door diverse instrumenten voor lokale ontwikkeling op de gewestelijke niveaus. Dit roept meteen de vraag op naar de koppeling tussen de door verkiezing verkregen wettelijkheid en de legitimiteit van participatie door alle doelgroepen, ook de kwetsbaarste, in het beheer van het gemeenschappelijke goed.

Hoofdstuk 1

Sporen van de participatiesamenleving in België?

Een reflectie op recent armoedebeleid

Loes Verhaeghe en Samuel Quievry

1. Inleiding

De financiële en economische crisis vanaf 2007-8 heeft de crisis van de westerse welvaartsstaat op scherp gesteld (Hemerijck, 2012). Groot-schalige maatschappelijke veranderingen knaagden echter reeds decennia aan de fundamenten van de naoorlogse welvaartsstaten. De veroudering van de bevolking, gekoppeld aan veranderingen in familie-structuren, de verandering van de productie ten gevolge van globalisering en de opbloei van het neo-liberaal denken plaatsten druk op de bestaande welvaartsstaatinstellingen. Deze economische en financiële druk, en de nadruk op een sterke begrotingsdiscipline in het Europese stabiliteits- en groeiplan, dwongen landen tot politieke keuzes. Omdat de welvaartsstaat in vele landen een groot deel van de overheidsuitgaven opslorpt, zijn die keuzes vaak gericht op besparen, het terugschroeven van taken van de welvaartsstaat en economische activering (Gilbert, 2012; Kozlowski, 2012; Turner, 2001; Van Dooren e.a., 2012; Vranken, De Boyser & Dierckx, 2006). In deze bezuinigingspolitiek en het streven naar een kleinere overheid, passen ook de ideeën over de participatiesamenleving en *big society* (Frissen, 2014).

Niettemin tracht men deze keuzes ook positief voor te stellen, verwijzend naar culturele veranderingen in de samenleving waarbij individuen zelf meer hun lot in handen willen nemen. Dit blijkt onder andere in de troonrede van 2013 van de Nederlandse Koning Willem-Alexander: “Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerken informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger.

Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving” (Willem-Alexander, 2013).

In het betoog over deze participatiesamenleving valt op dat de betekenis van de term ‘participatie’ verschuift. Sociale bewegingen streden immers lang voor meer mogelijkheden om te participeren aan beslissingsprocessen en beleid. Deze klassieke, emancipatorische betekenis van participatie wordt onder de participatiesamenleving echter bedreigd door een aantal centrale verschuivingen: participeren aan de maatschappij betekent steeds minder mee praten en beslissen over beleid en steeds meer meedoen en volgen in het beleid, rechten tot participatie in de samenleving evolueren naar plichten tot participatie, en taken van de staat schuiven op naar verantwoordelijkheden van participerende burgers en het middenveld (Newman & Tonkens, 2011b; Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009).

Deze overgang van de gecentraliseerde, geprofessionaliseerde welvaartsstaat naar een participatiesamenleving zorgt voor veel maatschappelijk debat (van Twist e.a., 2014). Is de participatiesamenleving een verbloeming van een trek-je-plan-samenleving? Of zorgt een doe-democratie voor meer verantwoordelijke burgers? En wat betekent dit voor mensen in armoede, die minder middelen en netwerken hebben om hun eigen verantwoordelijkheden in de gemeenschap op te nemen? Is dit een manier om armoede aan te pakken zoals de Britse premier Cameron in een artikel over zijn soortgelijke *big society*-idee zei: “*The era of big government has run its course. Poverty and inequality have got worse, despite Labour’s massive expansion of the state. We need new answers now, and they will only come from a bigger society, not bigger government*” (Cameron, 2009)?

In dit hoofdstuk bekijken we hoe sporen van de participatiesamenleving of *big society* zich manifesteren in België. Omwille van de opzet van dit federaal Jaarboek, namelijk armoede in België, en omwille van het verkennende karakter van dit hoofdstuk (daar dergelijke analyse tot op heden een afwezige is) beperken we ons tot de meest recente armoedeplannen (op federaal en gewestelijk niveau). We gaan op zoek naar sporen van de participatiesamenleving in deze nota's en we bekijken wat dit betekent voor mensen in armoede. Vooraleer deze analyse aan te vatten, gaan we eerst in op het idee van de participatiesamenleving en *big society* door er een korte geschiedenis van te schetsen. Vervolgens

zoeken we de grootste gemene deler tussen de verschillende omschrijvingen en vatten we de verschillende dimensies ervan samen.

2. Het belang van participatie in de eigen gemeenschap: een korte geschiedenis

Al in 1835 stelde de Tocqueville, in zijn boek *De la démocratie en Amérique*, dat participatie van burgers aan de *civil society* cruciaal is voor de democratische samenleving (de Tocqueville, 1835). Later werd dit bekraftigd door sociale wetenschappers als Almond en Verba (1963) die het middenveld als essentiële brug tussen burgers en de staat beschouwden. Zij zien de deelname van burgers als noodzakelijk voor de verspreiding van democratische attitudes in een democratisch politiek systeem (Almond & Verba, 1963). Putnam (1995) betoogde dat meer participatie in organisaties zorgde voor meer ‘sociaal kapitaal’, wat kan gedefinieerd worden als sociale netwerken en het vertrouwen, de cohesie en de wederkerigheid tussen de individuen in die netwerken. Door interactie in organisaties in de *civil society* wordt dit sociaal kapitaal versterkt en worden de democratische waarden verspreid. Het is daarbij cruciaal dat de interactie in organisaties plaatsvindt, zodat men niet alleen relaties aangaat met mensen met een gelijkaardige sociale positie (*bonding ties*) zoals familie en vrienden (Putnam, 2001). Het zorgt ook voor contact met mensen met andere normen, ervaringen en posities (*bridging ties*). Putnam (1995) zag in de steeds groter wordende individualisering van de jaren 1990 een bedreiging voor de democratie. Deze individualisering verzwakt het sociaal kapitaal omdat burgers minder verbonden zijn met de omringende sociale structuren, zoals de kerk, de politieke partijen en de verenigingen. Dit bedreigt volgens Putnam (1995) onder andere de veiligheid van de buurten, de kwaliteit van het onderwijs, de democratische verantwoordelijkheid en de rechtvaardigheid van belastingen.

In de participatiesamenleving of *big society* is deze participatie van burgers aan de *civil society* een centraal element. Deze participatie hangt echter rechtstreeks samen met het verkleinen van de staat, welke dynamiek wordt weerspiegeld in de *crowding out*-hypothese. Denkers als Fukuyama (2001) veronderstellen met deze hypothese dat de welvaartsstaat een negatief effect heeft op het sociaal kapitaal. Dat wil zeggen dat men ervan uitgaat dat hoe kleiner de staat is, hoe groter de participatie van burgers, het middenveld en de private sector vanzelf zal worden. De uitgebreide publieke diensten van de welvaartsstaat zorgen er immers

voor dat mensen afhankelijk worden van de overheid, wat hun drang tot samenwerken met anderen vermindert. Vanuit het communitarisme wordt de oplossing voor de *crowding out*-hypothese gezien in het aanspreken van de verantwoordelijkheden en plichten van burgers (Etzioni, 2000). Er zijn echter evenzeer tegenargumenten voor de *crowding out*-hypothese. Zo vonden Van Oorschot en Arts (2005) geen verband tussen mensen hun sociaal kapitaal en de omvang en aard van de welvaartsstaat. Dit ontkracht de *crowding out*-hypothese, wat ook de basisveronderstelling van de participatiesamenleving en *big society* tegenspreekt.

Naast deze theoretici, is er ook een lange geschiedenis van politieke argumenten (Pattie & Johnston, 2011) zoals verschillende Britse politici sinds de jaren 1980. Onder hen pioneerde voornamelijk Thatcher dat de staat zijn verantwoordelijkheden moest afbouwen en doorschuiven naar de individuele burgers. Ze zag de grootste rol weggelegd voor de vrije markt (Pattie & Johnston, 2011; Scott, 2011). Latere Britse politici, zoals Major en Hurd, kwamen met het concept van ‘actief burgerschap’, wat betekende dat ze de belastingen lieten dalen in ruil voor de morele verplichting voor de burgers om iets terug te geven aan de maatschappij. Daarbij verschoven ze de verantwoordelijkheid voor de problemen in de maatschappij van de overheid naar de gemeenschap (Kisby, 2010). Het waren deze ideeën die de huidige Britse premier Cameron hergebruikte bij de verkiezingen van 2010, wanneer hij zijn *big society* voorstelde. Hierbij ligt de nadruk op het terugtrekken van de staat, en meer ruimte te laten voor de private sector en individuele burgers (Alcock, 2012; Kisby, 2010; Pattie & Johnston, 2011).

De Nederlandse variant is de ‘participatiesamenleving’, welke term we verder in deze tekst zullen gebruiken als overkoepelend begrip. In Nederland legt men minder nadruk op de rol van de vrije markt en het terugtrekken van de staat, maar eerder op de belangrijke functie van het middenveld. Hoewel het minder expliciet benoemd wordt, zijn er vormen van een gelijkaardige evolutie in Canada (Ilcan, 2009), Duitsland (Kuhlmann, 2011), Frankrijk (Neveu, 2011), Noorwegen (Vabø, 2011), Italië (De Leonardis, 2011), Finland (Anttonen & Häkiö, 2011), Australië en de USA (Newman & Tonkens, 2011a).

Bij deze transitie naar de participatiesamenleving worden verschillende kanttekeningen gemaakt. Een eerste belangrijke kritiek is dat het een veel te vaag begrip is. Iedere politicus streekt dezelfde concepten in een ander jasje om ze te doen passen in het eigen discours en beleid, waar-

door de dimensies in de term participatiesamenleving onder een onduidelijk containerbegrip worden samengebracht (Bregman, 2014; Kisby, 2010; Pattie & Johnston, 2011). Vervolgens geven critici aan dat het idee van de participatiesamenleving in realiteit een voorwendsel is om te besparen op diensten van de overheid. Het loslaten van bevoegdheden van de overheid gaat immers vaak gepaard met hogere verwachtingen voor lokale besturen, maar zonder dat extra financiële middelen naar deze bestuursniveaus worden overgeheveld (Frissen, 2014; Mycock & Tonge, 2011; Pattie & Johnston, 2011). Uit onderzoek blijkt dat deze verwachtingen vaak weinig correct zijn, aangezien besparingen vaak moeilijk samengaan met de groei van sociale actie en beleid (Scott, 2011). De derde kritiek heeft betrekking op de verwachting dat burgers vele verantwoordelijkheden voor zichzelf, hun omgeving en gemeenschap zullen en kunnen opnemen, zonder zich af te vragen of iedereen wel wenst of in de mogelijkheid verkeert om hierin mee te gaan. Onderzoek toont echter aan dat het voornamelijk hoogopgeleide en oudere burgers uit de middenklasse zijn die zich maatschappelijk engageren; zij hebben er de tijd, middelen en expertise voor (Mycock & Tonge, 2011; Pattie & Johnston, 2011). Hierdoor bestaat het gevaar dat de participatiesamenleving zal leiden tot een meer ongelijke samenleving (Frissen, 2014; Uitermark, 2014).

3. De participatiesamenleving in concepten: de grootste gemene deler

Hoewel de participatiesamenleving verschillende ladingen dekt, gaat het telkens om een soortgelijke verschuiving van verantwoordelijkheid tussen de overheid, burgers en het middenveld. Om de grootste gemene deler te vinden in de notie van de participatiesamenleving en zo meer conceptuele eenduidigheid te creëren, zijn we aan de hand van een literatuurstudie in de verschillende beschrijvingen op zoek gegaan naar welke dimensies van de participatiesamenleving vaak terugkomen. Op basis hiervan stelden we een overzicht van zes dimensies samen, waarlangs de beleidscontexten van verschillende landen variëren.

1. De overheid laat verantwoordelijkheden los.

Het centrale idee – dat zeker in het Britse model van de *big society* sterk gearticuleerd wordt – is dat de overheid macht en bevoegdheden loslaat, omdat dit niet het meest geschikte niveau is om verantwoordelijkheid te dragen in bepaalde domeinen (Bregman, 2014; Frissen, 2014; Kisby,

2010; Mycock & Tonge, 2011; Pattie & Johnston, 2011; Uitermark, 2014). Een concreet voorstel hierbij was om in het Verenigd Koninkrijk zoveel mogelijk van de overheidsdata openbaar te maken. Deze transparantie zou ervoor zorgen dat burgers evenzeer zicht zouden krijgen op de informatie van de overheid, en de overheid zo niet alléén de verantwoordelijkheid zou dragen om bepaalde beslissingen te nemen (Pattie & Johnston, 2011). De terugtred van de overheid zou er ook kunnen voor zorgen dat bouwbedrijven weer zelf kwaliteitsbewaking organiseren, werkgevers huisvestingstoeslagen geven, subsidieregelingen verdwijnen, *etcetera* (Frissen, 2014).

2. Sterke lokale besturen vangen de noden van de omgeving op.

De macht en verantwoordelijkheden die door de overheid worden losgelaten, worden vervolgens opgevangen door lokale besturen (van gemeentes tot buurtwerkingen) (Bregman, 2014). Deze besturen dienen gebruik te maken van hun talenten en direct inzicht in de noden van de lokale context, om de ruimtelijke planning te organiseren (Pattie & Johnston, 2011) of parken te onderhouden, de post, bibliotheken en lokaal transport in te richten (Kisby, 2010).

3. Organisaties in het middenveld en een vrijwilligerscultuur moeten worden aangemoedigt.

Naast de lokale besturen die bevoegdheden van de staat opvangen, moet ook de derde sector *empowered* worden om diensten te voorzien die voorheen door de overheid uitgevoerd werden (Frissen, 2014; Uitermark, 2014). Ook coöperaties, liefdadigheid en sociaal ondernemerschap zijn kanalen waarlangs dit kan gebeuren (Pattie & Johnston, 2011).

4. Burgers nemen verantwoordelijkheid op voor zichzelf, hun familie en de gemeenschap.

In de participatiesamenleving is er een cruciale plaats voor verantwoordelijke burgers. Daarbij zijn burgers niet alleen verantwoordelijk op economisch vlak (om te werken), maar ook op het gebied van de maatschappij (door vrijwilligerswerk te doen), consumptie (door gezond te leven), zorg (door mantelzorg), *etcetera* (Newman & Tonkens, 2011b; Uitermark, 2014). Een voorbeeld van dit beleid in de *big society* is de oprichting van *right to challenge*, waarbij burgers lokale stads- of gemeentelijke diensten kunnen overnemen als men mogelijkheden ziet om ze te verbeteren (van Houwelingen, Dekker & Boele, 2014).

5. Burgers participeren ‘actief’ in de samenleving.

Veel landen promoten participatie van burgers in publieke domeinen als oplossing om afhankelijkheid van de welvaartsstaat te voorkomen (Newman & Tonkens, 2011b). Daarbij zijn burgers niet alleen verantwoordelijk zoals in de vierde dimensie, maar wordt er ook een duidelijke publieke participatie verwacht. Hierbij wordt participatie voorgesteld als een vorm van actief burgerschap, wat verbonden wordt met meer pluralisme (Frissen, 2014), een verbetering voor de lokale democratie en als een middel tegen sociale exclusie (Newman & Tonkens, 2011b). Actieve participatie wordt in het discours voorgesteld als een doorgedreven vorm van betrokkenheid, waarbij de participant mede-eigenaar is van het aanbod. In realiteit betekent participatie in de participatiesamenleving echter dat participanten ‘deelnemen’ en niet ‘deelhebben’ (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). In die zin worden burgers sociaal geactiveerd en behoudt de staat de rol om de samenleving te ordenen en de beslissingen te nemen (Reijndorp, 2014). ‘Participatie’ dient in die zin meer als *window dressing* in het overheidsdiscours (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Een voorbeeld waarbij burgers de plicht hebben om hun ‘actieve rol’ te vervullen is de vermaatschappelijking van de zorg. De overheid beslist daarbij dat zorg moet geïntegreerd zijn in de samenleving. In realiteit dienen burgers uit te voeren wat zonder hen beslist wordt (Frissen, 2014; Newman & Tonkens, 2011b).

6. De leefomstandigheden van elke burger in de maatschappij is gebaseerd op keuze.

Ten slotte worden burgers steeds meer gezien als marktactoren, die hun keuze maken in de ‘markt van welvaartsdiensten’, om zo hun eigen leven op eigen verantwoordelijkheid in te richten. In die zin wordt men een geïndividualiseerde consument in het gebruik maken van welvaartsdiensten, waarin vrije keuze centraal staat (Newman & Tonkens, 2011a). Deze geïndividualiseerde logica wordt gerealiseerd door verschillende instrumenten. In Finland en Italië gebeurt dit door middel van *vouchers* (Anttonen & Häikiö, 2011; De Leonardi, 2011), in Nederland aan de hand van contracten (Newman & Tonkens, 2011a) en in het Verenigd Koninkrijk en Italië door individuele budgetten (Barnes, 2011; De Leonardi, 2011).

4. Sporen van de participatiesamenleving in recent armoedebeleid

Soortgelijke ideeën hebben ook in België voet aan de grond gekregen. Ook hier klaagt men dat de Belgische welvaartsstaat te groot, duur, log en te betuttelend is. Ook hier worden termen zoals activering en zelf-redzaamheid sleutelwoorden in het politieke discours rond de welvaartsstaat en armoede. Zo gaf de minister van Cultuur Sven Gatz in maart 2015 aan dat “deze samenleving inderdaad enigszins aan het evolueren (is) van een verzorgingsstaat in de zeer brede zin van het woord, naar een actieve welvaartsstaat en steeds meer naar een participatiesamenleving. Dat is breder dan alleen maar het onderwerp van vandaag, maar het maakt er ook wel deel van uit” (Gatz, 2015). Ook Michel Cardon verwijst naar dit concept bij het bewoorden van de visie van jong N-VA: “Net zoals de moederpartij, zijn wij vanzelfsprekend ook sociaal. Sociaal beleid moet gericht zijn op het versterken en ondersteunen van de allerzwaksten in de samenleving. Een springplank dus, geen hangmat. De verzorgingsstaat houdt jammer genoeg te veel mensen in een hulpeloze toestand, we moeten naar een participatiesamenleving” (De Paepe, 2015).

In dit deel van deze bijdrage gaan we na of er sporen van een dergelijk participatiesamenlevingsdenken terug te vinden zijn in recente nota's over het federale en gewestelijke armoedebeleid. We beperken ons tot het recente beleid omdat het concept van een participatiesamenleving pas recent op de voorgrond treedt, hoewel de onderliggende ideeën op een lange traditie kunnen bogen. De ambitie van deze bijdrage is in dit opzicht dan ook beperkt omdat ze zich alleen richt op de vraag, of er sporen van het participatiesamenlevingsdenken terug te vinden zijn in recente beleidsteksten van de Belgische, Vlaamse, Waalse en Brusselse regeringen en deze gedachte dus het huidige beleid mee beïnvloedt, zonder dat we ingaan op de genese of evolutie van deze idee. We beperken ons hier tot beleidsteksten over het directe armoedebeleid. Het indirect armoedebeleid mag dan wel veel omvangrijker zijn en ook belangrijker zijn voor een structureel armoedebeleid, het directe armoedebeleid speelt directer in op de acute problemen, veroorzaakt door armoede.

4.1 Sporen van de participatiesamenleving in recente nota's over armoedebeleid: België, Vlaanderen, Wallonië en Brussel

4.1.1 België: “Aanmoediging tot sociale activering”

Voor België beschikken we momenteel over het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding van 2012, gecoördineerd door toenmalig staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Maggie De Block (De Block, 2012). Hierin vinden we een voorbeeld voor wat betreft de derde dimensie, waarbij middenveldorganisaties worden aangemoedigd bepaalde diensten van het beleid uit te voeren. Dit gaat bijvoorbeeld op met betrekking tot kinderarmoede: “De staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding ondersteunt UNICEF België om samen met een aantal partners de stem van maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren een plaats te geven in het armoede- en onderwijsdebat, om op die manier aan belangenbehartiging te doen, het maatschappelijke debat aan te gaan en onderwijs en armoedeactoren te sensibiliseren” (De Block, 2012: 30).

Verder wordt in het armoedebestrijdingsplan veel belang gehecht aan inspraak in het vormgeven van beleid, wat duidelijk ingaat tegen de vijfde dimensie van de participatiesamenleving. Zo zijn er intenties om bij het opstellen van een beleid in verschillende domeinen ook medezeggenschap te geven aan ervaringsdeskundigen. Deze ervaringsdeskundigen werden al ingeschakeld in verschillende overheidsdiensten, om deze diensten op het vlak van procedures, informatie en toegankelijkheid aan te passen aan mensen in armoede (Casman e.a., 2013). We vinden wel een aanwijzing voor de vijfde dimensie met betrekking tot sociale activering van mensen in armoede. Zo staat er: “Voor de mensen die niet slagen in een professionele activering omdat ze te ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt, zetten de OCMW's zich in om die mensen sociaal te activeren door hen aan te moedigen tot nuttige sociale participatie. Inclusie is immers ook een middel om isolement te bestrijden en vormt dus een hulp bij de insluiting in onze samenleving. Een traject van sociale activering kan een stap zijn in de richting van tewerkstelling, maar dat laatste is geen doel op zich” (De Block, 2012: 34).

Naast deze twee dimensies blijken er weinig elementen van de participatiesamenleving naar voor te komen. We kunnen echter verwachten dat dit prominenter aanwezig zal zijn in het volgende plan armoedebestrijding, dat zal gecoördineerd worden door de huidige staatssecretaris

voor Armoedebestrijding, Elke Sleurs. In haar algemene beleidsnota van 2014 geeft de staatssecretaris aan welke richting ze met het nieuwe plan armoedebestrijding wenst uit te gaan (Sleurs, 2014). Deze nota start met het benadrukken van de rol van de lokale besturen, zoals de tweede dimensie aangeeft. Er staat: “Ik erken de OCMW’s en lokale besturen in hun rol van regisseur van het lokale armoedebeleid. Zij staan dicht bij de mensen en werken op een laagdrempelige manier, wat een meerwaarde biedt voor het armoedebeleid” (Sleurs, 2014: 1). Daarnaast focust de staatssecretaris duidelijk op de zelfredzaamheid van individuen, wat wijst op de vierde dimensie van de participatiesamenleving. De uitwerking van deze nota in een armoedebestrijdingsplan zal moeten uitwijzen wat dit betekent en op welke manier andere dimensies van de participatiesamenleving deel worden van het federale beleid op het vlak van armoede.

4.1.2 Vlaanderen: “Armoedebestrijding is een zaak van iedereen”

Op het niveau van Vlaanderen bestudeerden we het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding voor de regeerperiode 2015-2019 (Homans, 2015), dat gecoördineerd werd door Vlaams minister voor Armoedebestrijding Liesbeth Homans. Daarbij valt op dat men bij de definitie van wie zich in armoede bevindt, meteen de link legt met participatie. Zo verbindt het Actieplan mensen in armoede niet alleen met een mindere inkomenpositie, maar evenzeer met een geringere participatie op verschillende domeinen van het maatschappelijk leven. Zo neemt de Vlaamse overheid de Europese geïntegreerde opzet over wanneer ze beoogt om “de huidige en toekomstige capaciteiten van mensen te versterken en hun kansen om te participeren aan de maatschappij en de arbeidsmarkt te verhogen” (Homans, 2015: 25). Hier komt het beeld van de burger naar voren dat we in de vijfde dimensie benadrukken, waarbij de verwachting wordt uitgesproken dat burgers actief dienen te participeren.

Voorts zagen we dat in de manieren waarop de Vlaamse regering in het Actieplan armoede wil tegengaan, verschillende dimensies van de participatiesamenleving weerlinken. Zo blijkt de tweede dimensie – waarbij lokale besturen de noden van de omgeving dienen op te vangen – verschillende keren terug te komen. Daarbij staat in het Actieplan Armoedebestrijding bijvoorbeeld dat “het grootste deel van het armoedebestrijdingsbeleid (...) op lokaal niveau zijn uitvoering (kent) of in elk

geval effecten. De lokale besturen zijn dan ook een zeer belangrijke partner en dienen ten volle hun verantwoordelijkheid in deze problematiek op te nemen. Het lokale niveau staat het dichtst bij de mensen en is vaak het best geplaatst om een antwoord te formuleren op hun noden” (Homans, 2015: 41).

Naast de lokale besturen worden ook de vrijwilligersorganisaties (dimensie 3) en informele netwerken (dimensie 4) aangesproken om hun taak in armoedebestrijding op te nemen: “Naast professionele organisaties en sectoren, kunnen ook individuele actoren een rol opnemen in het kader van armoedebestrijding. Ik denk daarbij aan buren, postbodes, poetshulp, vrijwilligers,... De rol van dergelijke personen uit het informele netwerk van mensen wordt nog te veel onderschat als brugfiguur. Deze krachten worden momenteel dus onderbenut. Dit informeel netwerk zou aanvullend en versterkend kunnen werken bij het professioneel netwerk. We laten dan ook onderzoeken hoe we vrijwilligersorganisaties en andere actoren uit het informele netwerk een aanvullende rol kunnen laten opnemen, zonder de verantwoordelijkheid op hen af te schuiven” (Homans, 2015: 51). Hierbij wordt wel benadrukt dat de verantwoordelijkheid niet volledig in de handen van deze actoren terechtkomt. We vragen ons hierbij af hoe vrijwilligersorganisaties die zich bezig houden met armoedebestrijding, plots een grotere rol kunnen opnemen als voorheen, zonder duidelijke extra middelen of incentives?

De actieve en verantwoordelijke rol (dimensie 4 en 5) van mensen in armoede blijkt duidelijk in de visie van het armoedebestrijdingsplan. Mensen in armoede worden aangesproken op “hun mogelijkheid om de regie van hun zorg in eigen handen te houden en ... in een beleid dat gericht is op *empowerment*, een goede gezondheid en vermaatschappelijking” (Homans, 2015: 9). Dit ligt volledig in de lijn van de participatiesamenleving, waarbij individuen en hun omgeving de verantwoordelijkheid krijgen om zelf voor zorg in te staan. De verandering die mensen in armoede zelf in hun leven kunnen brengen, wordt onderstreept. Dit is vergelijkbaar met de verschuiving in de participatiesamenleving van rechten naar plichten tot participatie. “Mensen in armoede, en ook hun kinderen, beschikken over draagkracht, veerkracht, energie,... Zij zijn meer dan alleen passieve slachtoffers van hun situatie. Het zijn actieve burgers die beschikken over kracht waarop ze aanspraak kunnen doen om verandering aan te brengen in hun eigen leven” (Homans, 2015: 59). Activering wordt in het armoedebestrijdingsplan duidelijk verbonden met het beleid dat vele Vlaamse OCMW's voeren, omdat ook zij ernaar

streven om hun doelgroepen meer in de samenleving te betrekken via vrijwilligerswerk (Van Dooren e.a., 2012).

Ten slotte vinden we de zesde dimensie terug, die gaat over de individualisering van de keuzes van mensen in armoede. Meer bepaald vinden we deze dimensie terug in beleidskeuzes met betrekking tot activering, zoals bij deze: “Ook de mensen die wel te kampen hebben met een medische, mentale, psychische of psychiatrische problematiek en een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt hebben dat zij niet (onmiddellijk) in het normaal economisch circuit terecht kunnen, worden ondersteund vanuit de sociale economie. Door de invoering van het nieuwe maatwerkdecreet worden niet meer de werkplaatsen als dusdanig gesubsidieerd, maar krijgen de individuele werknemers een ‘rugzak’ toegekend, in functie van hun afstand tot de arbeidsmarkt” (Homans, 2015: 79).

We kunnen concluderen dat we – op de eerste dimensie na – sporen vinden van de verschillende elementen van de idee van participatiesamenleving in deze nota. Zonder op het Vlaamse niveau eigen verantwoordelijkheden los te laten, is er een duidelijke intentie om mensen in armoede te doen participeren aan de samenleving. Daarnaast krijgen ook vrijwilligers, het middenveld en lokale besturen een belangrijke rol toegewezen inzake armoedebestrijding.

4.1.3 Wallonië: “Een geïntegreerd beleid om niemand aan de zijlijn te laten staan”

Het onderzoek rond het Waalse armoedebestrijdingsbeleid werd gevoerd op basis van diverse documenten, chronologisch op datum van aanmaak: het evaluatierapport rond het plan voor sociale cohesie 2009-2013 (algemene aanbevelingen) (DiCS, 2013), de gewestelijke beleidsverklaring van de Waalse Regering (Gouvernement wallon, 2014), alsook het Waalse plan voor armoedebestrijding (‘Plan Wallon de Lutte de la Pauvreté’) (Magnette, 2015).

Het evaluatierapport rond het plan voor sociale cohesie (DiCS, 2013), is pas zinvol wanneer men het analyseert in het licht van de doelstellingen en doeleinden van dat plan. Tegen een achtergrond van toenemende bestaanonzekerheid en uitsluiting wil het een reeks initiatieven coördineren en ontwikkelen op gemeentelijk niveau, om zo aan elk individu in Wallonië een waardig bestaan te garanderen. Het plan voor sociale cohesie van de Waalse regering (PCS) beoogt de gewestelijke bevoegd-

heden te bevorderen via de maatschappelijke ontwikkeling van de wijken en via de strijd tegen elke vorm van bestaanszekerheid, armoede en onveiligheid in de brede zin van het woord. In het hoofdstuk ‘conclusies en perspectieven’ van dit evaluatierapport wordt gewezen op de absolute noodzaak voor de overheidsinstanties om niet langer alleen op te treden en, onder meer, een beroep te doen op de initiatieven voor armoedebestrijding die uitgaan van verenigingen of burgers.

Deze benadering berust dus op het beginsel van de medeverantwoordelijkheid en impliceert de individuele of collectieve participatie van de burgers. Nog volgens de conclusies van het rapport, begint dit eerst op lokaal niveau, volgens de aanpak *Societal Progress Indicators for the Responsibility of All* (SPIRAL), die door de Raad van Europa werd ontwikkeld. Die methodologie berust op de principes van de collaboratieve democratie, die een aanvulling vormt op de representatieve democratie.

In de conclusies van dit rapport komen diverse dimensies van de participatiesamenleving aan bod, op het vlak van solidariteit, sociale cohesie en armoedebestrijding. In de eerste plaats wordt op de belangrijke rol van het lokale politieke niveau gewezen via het plan voor sociale cohesie, daarvan moet de territoriale kennis worden benut (dimensie 2). Tot slot wordt gewezen op de betrokkenheid van de burgers om tot een groter gevoel van verbondenheid met de samenleving te komen en als bouwsteen voor medeverantwoordelijkheid (dimensies 4 en 5).

In de gewestelijke beleidsverklaring van de Waalse regering die in juli 2014 aantrad (Gouvernement wallon, 2014), getiteld ‘Oser, innover, rassembler’ (Durven, innoveren, samenbrengen), wordt een hoofdstuk aan de sociale cohesie gewijd. In de inleiding van dat hoofdstuk (Gouvernement wallon, 2014: 48) wordt de nadruk gelegd op de rol van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW’s) en van de verenigingswereld in de strijd tegen de bestaanszekerheid en op het recht op een waardig bestaan voor iedereen (dimensie 2 – rol van de lokale overheid). De Waalse regering verbindt zich er dan ook toe om deze centra te steunen in hun strijd tegen uitsluiting. Een van de vele voorbeelden gaat over de samenwerking tussen de OCMW’s en de supermarkten, voor niet-verkochte producten (Gouvernement wallon, 2014: 49). Naast de ecologische bewegredenen van een dergelijke maatregel, berust de armoedebestrijding hier op liefdadigheid (dimensie 3). In het hoofdstuk dat specifiek aan de armoedebestrijding is gewijd, komen de volgende aspecten aan bod: gezondheidszorg, huisvesting,

werkgelegenheid, onderwijs en cultuur. Er wordt andermaal gewezen op de rol van de lokale instanties en van de verenigingswereld (dimensie 2) en de doelstellingen van emancipatie en autonomie worden opnieuw bevestigd (dimensie 4). Over de beginselen van de sociale activering en de verantwoordelijkheden van de burgers wordt echter met geen woord gerept.

Het laatste document dat werd geanalyseerd, het Waalse Plan voor Armoedebestrijding 2015-2019 (Magnette, 2015) werd door de Waalse regering op 10 september 2015 goedgekeurd, op initiatief van en onder de coördinatie van minister-president, Paul Magnette. In lijn met haar algemene beleidsverklaring, heeft de Waalse regering geopteerd voor een globale aanpak die berust op de materiële deprivatie-index (Magnette, 2015: 2), wat het mogelijk maakt de processen van bestaansonzekerheid aan te pakken. Hoewel het belang van de lokale instanties en de doorslaggevende rol van de verenigingssector (dimensies 2 en 3) andermaal worden bevestigd, houdt de vergelijking met de verschillende dimensies van de participatieve samenleving – die in het theoretisch deel van dit artikel worden uiteengezet – hier op.

4.1.4 Brussel: “Strijd tegen de dualisering van de samenleving”

Ook het Brusselse armoedebestrijdingsbeleid werd onderzocht op basis van diverse documenten. Chronologisch zijn dat: de Brusselse actieplannen voor armoedebestrijding 2010, 2012 en 2014 (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2010; 2012; 2015a) en de algemene beleidsverklaring 2014-2019 van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, een politiek orgaan van de Brusselse instelling, bevoegd voor bijstand aan personen (Picqué, 2014a; 2014b).

Hoewel de Brusselse politieke structuur verschilt door haar complexiteit en door het groot aantal institutionele structuren die bevoegd zijn voor de armoedebestrijding, leunen de beleidslijnen die in Brussel worden gevuld, nauw aan bij de aanpak van het Waalse beleid. Uit de analyse van zowel de rapporten over de armoedetoestand in Brussel (2010, 2012 en 2014) als de plannen voor armoedebestrijding (2010 en 2012) blijkt dat er een uitgesproken streven bestaat naar een transversale samenwerking, door alle instellingen erbij te betrekken – regionale en lokale instellingen, zoals het OCMW, en instellingen uit het verenigingsleven – alsook naar een globale aanpak van de bestaansonzekerheid (oorzaken en gevolgen), buiten de louter monetaire aanpak om

(Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2010; 2012; 2015).

Hoewel de essentiële rol van de OCMW's en van de lokale actoren andermaal wordt bevestigd (dimensie 2) en een zekere vorm van betrokkenheid op gang komt (dimensie 5) door de samenwerking op het vlak van de inventarisering (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2010: 36; 2015: 7), houden de vergelijkingen met de dimensie van participatiesamenleving daar op. Zo blijkt de rol van de administraties duidelijk in alle doelstellingen (bijstand, hulp, financiering) en worden bepaalde kenmerkende noties van de participatiesamenleving (activering, vrijwilligerswerk, verantwoordelijkheden) nooit aangesneden.

De regeringsakkoorden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wijken niet af van deze analyse. Naast het belang van de lokale instellingen (OCMW's), komt geen enkele kenmerkende dimensie van de 'participatiesamenleving' naar voren in de politieke werkzaamheden voor armoedebestrijding, noch op het niveau van de beschrijving van de toestand, noch op dat van de doelstellingen en van de middelen om ze te bereiken (Picqué, 2014a; 2014b).

4.2 Knelpunten voor mensen in armoede

Hoewel de eerste dimensie van de participatiesamenleving (de overheid die verantwoordelijkheden loslaat) moeilijk terug te vinden is in de verschillende recente nota's over armoedebeleid, vinden we wel sporen van de andere dimensies. Dit is het duidelijkst in de nota van Vlaanderen. We menen echter dat het noodzakelijk is om te wijzen op knelpunten voor mensen in armoede in de participatiesamenleving die in de literatuur worden aangehaald. Deze knelpunten dienen als kritische reflectie bij de recente nota's over armoedebeleid die we net hebben besproken.

Het eerste knelpunt voor mensen in armoede is de belangrijke positie voor vrijwilligers(organisaties) en het maatschappelijk middenveld. Zo wordt in bovenstaande nota's voor het bestrijden van armoede in Wallonië verwezen naar het belang van burgerinitiatieven, in Vlaanderen naar vrijwilligersorganisaties en in België naar UNICEF en dergelijke partners. Dit gaat terug naar de theoretici op wie het participatiesamenlevingsdenken steunt (Putnam, 1995; de Tocqueville, 1835;

Almond & Verba, 1963) en die het belang van het participeren aan de *civil society* benadrukken. Dit zou immers zorgen voor meer sociaal kapitaal voor degenen die participeren in deze organisaties, wat hun op vele vlakken ten goede komt. Uit onderzoek blijkt echter dat het voornamelijk hoogopgeleiden en oudere burgers uit de middenklasse zijn die zich maatschappelijk engageren; zij hebben er de tijd, middelen en expertise voor (Mycock & Tonge, 2011; Pattie & Johnston, 2011; van Ingen & van der Meer, 2011). In het onderzoek van van Ingen en van der Meer (2011) werd aangetoond dat de ongelijkheden op het vlak van participatie tussen lage en middenklasse werd gereduceerd door meer tussenkomst en herverdeling van de welvaartsstaat, en niet door het afbouwen ervan. Hierdoor betwijfelen we of de belangrijke positie van het middenveld, burgerinitiatieven en vrijwilligers(organisaties) in de nota's over armoedebestrijding effectief kan leiden tot het tegengaan van armoede. Het zijn immers niet de mensen in armoede die bevoordeeld worden door de versterking van het middenveld, en zeker niet in een afbouwende welvaartsstaat.

Als tweede knelpunt zien we dat participatie in de recente nota's over armoedebeleid naar voor wordt geschoven als de manier om uit armoede te geraken. We vinden dit vooral terug in Vlaanderen waarbij *empowerment* en de draagkracht van mensen in armoede centraal staan. Hoewel er vaak van *empowerment* wordt gesproken, is er zonder een echte vorm van inspraak en medebestuur geen sprake van echte actieve participatie (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Zo merkt Frissen (2014) op dat “actief burgerschap in publieke domeinen vraagt om een gevarieerde vormgeving van *governance*: het gaat niet alleen om toezicht, maar ook om vormgeving van en toerusting voor zeggenschap” (Frissen, 2014: 21). Alleen in de nota over het armoedebeleid van België bleek dit via het betrekken van ervaringsdeskundigen bij het opstellen van een armoedebeleid, aanwezig te zijn. Bij de vormen van participatie als sociale activering, die in de andere nota's naar voor worden geschoven, ervaren mensen in armoede vaak extra financiële, sociale en geografische drempels. Daarenboven zijn organisaties waarin wordt geparticeerd, vaak gericht op netwerken en vaardigheden van de middenklasse. Net omwille van deze drempels dienen mensen in armoede niet alleen geïnformeerd te worden om deel te nemen aan de maatschappij, maar net gestimuleerd te worden om mee te denken over de bedoeling en vormgeving van participatieprojecten (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Als men in de nota over het armoedebeleid van Vlaanderen sterk de nadruk legt op vermaatschappelijking

van de zorg en het versterken van mensen om voor zichzelf te zorgen, moet dit versterken ook op maat van mensen in armoede worden vormgegeven. Anders zorgt dit ervoor dat zorgbehoevenden er meer alleen voor komen te staan.

Het derde knelpunt heeft betrekking op de *crowding out*-hypothese. De participatiesamenleving veronderstelt immers dat burgers en middenveldorganisaties taken van de overheid beter en efficiënter uitvoeren. In alle bovenstaande nota's worden lokale besturen aangeduid om de noden uit de omgeving aan te pakken. Ook wordt verwezen naar zelfredzaamheid (op Belgische niveau), informele netwerken (op Vlaams niveau) en liefdadigheid (op Waals niveau) om armoedebestrijding aan te pakken. Frissen (2014) en Uitermark (2014) stellen zich echter vragen bij deze transitie van structurele solidariteit door de overheid naar individualisering. Het zal volgens hen leiden tot meer verschillen en ongelijkheid, aangezien ieder terugvalt op de eigen hulpbronnen. Binnen deze context ervaren mensen in armoede een extra depravatie door hun kwetsbare positie op het vlak van deze hulpbronnen. Enerzijds beschikken mensen in armoede over minder middelen om zorg aan te kopen in de private sector, in relatie tot anderen in de maatschappij (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Anderzijds worden sociale netwerken belangrijker in het vinden van hulp, waarbij netwerken van mensen in armoede vaak niet van die aard zijn om ondersteuning te bieden (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009; Woolcock & Narayan, 2000). Het netwerk van mensen in armoede bestaat immers vaker uit *bonding ties*, wat door Putnam (2001) wordt beschreven als sociale relaties met personen in wie het individu zich herkent door een gelijkaardige sociale positie (voornamelijk vrienden en familie). De andere sociale relaties die Putnam beschrijft zijn *bridging ties*, waarbij men relaties aangaat met mensen die niet gelijk zijn op het vlak van kennis, positie en vaardigheden. Hoewel de combinatie van beide soorten relaties belangrijk is, zijn het vooral de *bridging ties* die zorgen voor sociaal-economische voordelen en toegang tot hulp die men niet vindt bij dichte vrienden of familie. En het zijn net deze relaties die bij mensen in armoede doorgaans minder voorkomen (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009; Woolcock & Narayan, 2000).

Ten slotte stellen we ons vragen bij de verwachtingen en plichten van burgers die voorkomen in de dimensies van de participatiesamenleving. Er ontstaat immers een ideaalbeeld waarbij men als goede burger wordt gezien indien men voldoende voor zichzelf en voor de gemeenschap kan instaan. In de nota's over armoedebeleid wordt verwezen naar hoe

een zelfredzame, actieve houding van burgers hun de draagkracht zal bieden om armoede te voorkomen of op te lossen. Kisby (2010) vraagt zich daarbij af of iedereen toegang krijgt tot deze actieve en verantwoordelijke rol in de participatiesamenleving, of dat die rol is voorbehouden voor personen uit de middenklasse met voldoende sociaal kapitaal. Want wat wordt er geaccepteerd van mensen in armoede die eisen stellen die ingaan tegen de belangen van de overheid, banken of multinationals? En zal wie niet over de juiste attitudes, vaardigheden en middelen beschikt om voor de eigen familie en omgeving te zorgen, om aan vrijwilligerswerk te doen en het lokale bestuur te ondersteunen, als tweederangsburger worden beschouwd (Vrasti & Montsion, 2014)? En zijn het uiteindelijk niet de meest kwetsbaren en mensen in armoede in de maatschappij – die de afgebouwde diensten van de overheid het hardst nodig hadden – die het moeilijkst kunnen voldoen aan het nieuwe ideaalbeeld van de burger (Pattie & Johnston, 2011)?

5. Conclusie

Al sinds geruime tijd staan de gecentraliseerde, geprofessionaliseerde welvaartsstaten onder druk. Deze druk dwong landen tot politieke keuzes, waarin we ook de ontwikkelingen naar de participatiesamenleving kunnen begrijpen. Bij deze veranderingen blijft de link met armoede(beleid) onderbelicht. Het was net deze focus die in dit hoofdstuk centraal kwam te staan. Daarvoor hebben we de oorsprong van het idee van de participatiesamenleving geschetst en de verschillende dimensies ervan benoemd. Vervolgens zijn we nagegaan of we hier sporen van terugvinden in de recente nota's over armoedebeleid op Belgisch, Vlaams, Waals en Brussels niveau. Daarbij vonden we verschillende dimensies terug, hoewel die weinig expliciet geformuleerd waren in de nota's van België, Wallonië en Brussel. In het Vlaamse Actieplan kwam dit wel sterker naar voor. Over de verschillende regio's heen, lag de nadruk vooral op de grote rol van de lokale besturen, middenveldorganisaties en sociale activering van burgers.

Wij menen echter dat het cruciaal is om bij deze sporen van het participatiesamenlevingsdenken de knelpunten voor mensen in armoede onder ogen te zien. Deze knelpunten hebben betrekking op de ongelijke verhouding in middenveldorganisaties, de drempels om te kunnen participeren, de beperktere hulpbronnen en de hogere verwachtingen van burgers. Door deze knelpunten volgen we Frissen (2014) dat burgers en het middenveld bij meer verantwoordelijkheid en activering

bescherming en ondersteuning vanuit de staat verdienen. Dit impliqueert dat een overheid niet alleen toezicht kan houden op burgers die het beleid uitvoeren, maar ook ruimte dient te geven aan mensen in armoede om beslissingen te nemen en beleid vorm te geven. Om mensen in armoede te beschermen voor meer ongelijkheid en sociale uitsluiting is het essentieel hun deprivatie op het vlak van hulpbronnen in aanmerking te nemen. We hopen dan ook dat deze bevindingen, aandachtspunten zullen zijn bij het ontwerpen van het komende actieplan armoedebestrijding van staatssecretaris, Elke Sleurs.

Hoofdstuk 2

De Nederlandse ‘participatiesamenleving’ van tekentafel tot keukentafel

**Over de reeds zichtbare en potentiële gevolgen
van ingrijpende hervormingen**

Thomas Kampen

1. Inleiding

In zijn troonrede van 2013 gaf koning Willem-Alexander het startschot voor de hervorming van Nederland van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Enigszins geschrokken van de reacties en waarschijnlijk op aandringen van zijn coalitiepartner, de Partij van de Arbeid (PvdA), maakte premier Rutte ruim een half jaar later per brief aan het parlement duidelijk dat de verzorgingsstaat wel degelijk blijft bestaan. In de tussentijd was ‘participatiesamenleving’ het woord van het jaar geworden en had de term aanleiding gegeven tot een brede maatschappelijke discussie die tot op de dag van vandaag gevoerd wordt. Deze discussie gaat vooral over de gevolgen van de participatiesamenleving voor sociale ongelijkheid en genderongelijkheid. Daarover gaat het eerste deel van dit hoofdstuk. In het tweede deel kijken we voorbij de reeds geuite zorgen naar verdere mogelijke gevolgen voor ongelijkheid en deprivatie. Beide doen we om de volgende vraag te beantwoorden: welke gevolgen van de introductie van de participatiesamenleving zijn nu al zichtbaar en welke dienen zich mogelijk aan?

De koninklijke aankondiging van de participatiesamenleving was niet zozeer een startschot van een nieuw type samenleving, maar eerder een sluitstuk van de ‘activerende verzorgingsstaat’. Een verzorgingsstaat waarin burgerschap zo veel mogelijk gedefinieerd is in termen van plichten en verantwoordelijkheden en zo min mogelijk in termen van rechten (Tonkens, 2009). Voordien is het naderende einde van de

verzorgingsstaat herhaaldelijk aangekondigd (Idenburg, 1983; Van Doorn & Schuyt, 1978; Zijderveld, 1999), maar er nooit gekomen. Ook nu lijkt het niet zover te komen. Kenmerkend aan de wijze waarop de Nederlandse overheid de participatiesamenleving presenteert, is dat het eerder dicht in de buurt komt van het door Richard Titmuss in 1958 omschreven ‘residuele model’ van de verzorgingsstaat. Een model waarin de overheid slechts ingrijpt waar de markt en het gezin tekortschieten.

De participatiesamenleving is echter net als de verzorgingsstaat niet van vandaag. Al sinds de jaren 1970 worden Nederlandse burgers aangespoord om meer verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor elkaar te nemen en sinds die tijd is de term ‘participatiesamenleving’ of ‘participatiemaatschappij’ op verschillende momenten gebruikt (Tonkens, 2014a). In eerste instantie door wetenschappers: het Sociaal en Cultureel Planbureau (het wetenschappelijke instituut van de Nederlandse overheid) in 1974 en vooraanstaand socioloog Schuyt met collega’s in 1981. Later ook door politici: minister en christendemocraat Jan de Koning (CDA) in 1988, sociaaldemocraat Ien Dales (Partij van de Arbeid) in 1990 en premiers Wim Kok (PvdA) en Jan Peter Balkenende (CDA) in respectievelijk 1991 en 2005.

Het begrip ‘participatie’ kende door de jaren heen verschillende betekenissen. Sinds de opkomst van de term in de jaren 1960 verwees deze naar deelname aan politieke besluitvorming (Nieborg, 2002) om vervolgens een steeds bredere lading te dekken. Onder invloed van de activeeringsideologie van de jaren negentig van de twintigste eeuw verengde de betekenis van de term tot deelname aan betaalde arbeid (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Sinds het begin van deze eeuw verwijst participatie globaal naar meedoen en meepraten. Bij meedoen in de samenleving, kan gedacht worden aan vrijwilligerswerk, mantelzorg, kortdurende vrijwillige inzet bij wijkactiviteiten, participeren in zorgcoöperaties, of combinaties daarvan. Meepraten verwijst naar deelname aan beleid en bestuur, bijvoorbeeld door het beïnvloeden van besluitvorming van gemeenteraden, zitting nemen in wijkraden en de stem laten horen op inspraakavonden. Als we deze globale indeling van meedoen en meepraten hanteren, participeren ongeveer twee op de vijf inwoners van Nederland (Van Houwelingen, Dekker & Boele, 2014).

Meer dan de helft van de bevolking is niet actief binnen de beleidsbeïnvloedende participatie, maar een aanzienlijk groter deel van de bevolking wil wel meer invloed uitoefenen op beleid (Putters, 2014). Burgers

lijken dus warm te lopen voor het meepraten, maar hoe zit met het meedoen? Deelname aan vrijwilligerswerk is in Nederland internationaal gezien reeds hoog (Dekker & de Hart, 2009) en blijft al jaren stabiel (de Boer & de Klerk 2013). Uit onderzoek van Tonkens (2014a) blijkt bovendien grote belangstelling voor het geven van onderlinge hulp. Zij spreekt van een ‘altruïstisch overschot’ in de Nederlandse samenleving (*ibid*). Veel Nederlanders willen graag wat voor anderen doen, maar weten niet hoe. Zo bezien, lijkt het *appel* op meer participatie niet aan dovensoren gericht.

Toch zijn er stevige kritieken geuit op de weg naar de participatiesamenleving die de Nederlandse overheid is ingeslagen. In dit hoofdstuk positioneren we ons ten opzichte van drie stromingen die zich verhouden tot (de kritiek op) een van de kernprincipes van de participatiesamenleving: individuele verantwoordelijkheid, informalisering en actieve solidariteit.

De eerste stroming benadert de participatiesamenleving vanuit een ‘verantwoordelijkheidsperspectief’. Bij deze analyse volgt deze stroming de overheid in haar ambitie om verantwoordelijkheden te herverdelen, maar betoogt dat de randvoorwaarden voor het nemen van individuele verantwoordelijkheid niet geregeld zijn. Om deze kritiek inzichtelijk te maken volgen we de argumentatie van Kim Putters, de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

De tweede stroming bekijkt de ontwikkeling naar een participatiesamenleving vanuit een ‘arrangementsperspectief’; als een verschuiving van formele naar informele arrangementen. Deze kritiek wordt in dit hoofdstuk vertegenwoordigd door hoogleraar en socioloog Tonkens. Zij waarschuwt voornamelijk voor blind geloof in het informele als oplossing voor problemen met formele arrangementen en bepleit samenwerking tussen beide.

De derde stroming beschouwt de hervorming van de verzorgingsstaat vanuit het ‘solidariteitsperspectief’ en ziet vooral een verschuiving van passieve (ook wel: structurele) solidariteit naar actieve solidariteit. Deze stroming wijst op het ondermijnende effect van de participatiesamenleving voor de passieve solidariteit waarop de verzorgingsstaat gestoeld is. Trappenburg is in dit hoofdstuk de centrale pleitbezorger van het behoud van de verzorgingsstaat omwille van die solidariteit.

We kijken eerst naar de bron waaruit de drie stromingen vertrekken, alvorens we de kritieken afzonderlijk behandelen. We dalen in dit hoofdstuk steeds verder af van ‘tekentafel’ naar ‘keukentafel’ op zoek

naar een focus op de daadwerkelijke, mogelijke en meest verstrekende gevolgen van de participatiesamenleving.

2. De verzorgingsstaat als afzetpunt

Nederlandse sociaalwetenschappers zijn het erover eens dat in de wijze waarop de participatiesamenleving gepresenteerd wordt, zij vooral haar bestaansrecht lijkt te ontlenen aan de kritieken op de verzorgingsstaat. De voornaamste kritieken – die we hieronder behandelen – zijn, dat de verzorgingsstaat haar burgers passief en calulerend zou maken (2.1), initiatief van burgers zou verhinderen (2.2) en te duur zou zijn geworden (2.3). Wel verschillen sociaalwetenschappelijke analyses van de mate waarin de participatiesamenleving een geschikt antwoord is op die kritieken.

2.1 De verzorgingsstaat creëert passieve burgers

De eerste kritiek waarop de participatiesamenleving een reactie is, is dat de verzorgingsstaat haar burgers lui en passief, of calulerend zou maken. Deze kritiek klinkt al sinds de jaren 1970 toen de sociologen van Doorn en Schuyt beweerden dat de verzorgingsstaat de burger stempelt “tot een zwak en afhankelijk mens” (van Doorn & Schuyt, 1978: 41). In de vroege jaren 1990 gebruikte Schuyt (1991) het begrip ‘calulerende burger’, toen hij wees op misbruik van voorzieningen en onrechtmatig gedrag dat voortvloeide uit een gebrek aan plichtsbesef. De gedeelde diagnose van deze analyses luidt dat collectieve verantwoordelijkheid het nemen van individuele verantwoordelijkheid verhindert.

Vanuit het verantwoordelijkheidsperspectief beschouwd, is de participatiesamenleving een reactie op deze analyse, omdat het een verschuiving inhoudt van collectieve naar individuele verantwoordelijkheid. Putters (2014) volgt de redenering dat de participatiesamenleving een geschikt antwoord is op gebrek aan individuele verantwoordelijkheid en concludeert dat deze nog niet van de grond komt, omdat de randvoorwaarden nog niet geregeld zijn. Een voorbeeld daarvan is dat Putters vaststelt dat jongeren achterblijven bij ouderen qua individuele verantwoordelijkheid en “investeringen in technologische en organisatorische oplossingen, zoals domotica, *e-health* en wijknet een oplossing kunnen bieden” (Putters, 2014: 27).

Het arrangementsperspectief beschouwt de verschuiving naar de participatiesamenleving als erkenning dat instituties niet bij machte zijn

passiviteit en luiheid te corrigeren. Tonkens (2014a) kwalificeert dit als het opgeven van vertrouwen in de activerende potentie van formele arrangementen. Dat vertrouwen wordt volgens haar nu gesteld in informele arrangementen, want daar zou klaplopen gemakkelijker te voorkomen zijn en mensen voelen zich naar naasten toe meer verplicht zich actief in te zetten.

De solidariteitsbenadering heeft niet zoveel op met de kritiek dat de verzorgingsstaat burgers passief zou maken. De passieve solidariteit is juist hetgeen Trappenburg waardeert aan de verzorgingsstaat, vanwege de bevrijding uit verstikkende familiebanden. De participatiesamenleving betekent volgens haar het inleveren van een “vrij en onafhankelijk bestaan voor een leven in een woud van oude en nieuwe sociale normen en verplichte afhankelijkheid” (Trappenburg, 2015: 184).

2.2 De verzorgingsstaat verhindert initiatief

De tweede kritiek op de oude verzorgingsstaat waaruit de participatiesamenleving voortvloeit, is dat het initiatief van burgers wordt gesmoord in de bureaucratie van formele arrangementen (de Boer & van der Lans, 2011). Deze zouden bovendien onpersoonlijk zijn. De participatiesamenleving wordt gepresenteerd als alternatief, omdat daarin informele arrangementen centraal staan. Daarin zit de bureaucratie niet langer in de weg en kunnen zaken onderling snel geregeld worden.

Vanuit dit arrangementsperspectief komt Tonkens (2014a) tot de conclusie dat de participatiesamenleving geen verlossend antwoord is, omdat het juk van de bureaucratie slechts tijdelijk overboord gegooid kan worden. De participatiesamenleving gaat ons volgens haar in het eenzijdige vertrouwen in het informele teleurstellen. In de informele sfeer krijgen corruptie, nepotisme en willekeur meer kans. Tonkens vraagt zich af wat er gebeurt als de grenzen van het informele bereikt zijn: “gaan we dan ook de informele sfeer aan controle en verantwoording onderwerpen?” (Tonkens, 2014a: 7).

Vanuit het solidariteitsperspectief is Trappenburg kritisch op het opgedrongen persoonlijke van de participatiesamenleving. Volgens haar veronderstelt de politiek onterecht dat mensen de persoonlijke, warme solidariteit van een participatiemaatschappij willen in plaats van de onpersoonlijke, koude, geprofessionaliseerde solidariteit van de verzorgingsstaat: ‘Ik vind het fijn als mensen die empathisch, geduldig en

sociaal voelend zijn daar hun beroep van kunnen maken. (...) Ik zou het verschrikkelijk vinden om als ik oud en ziek ben jarenlang mijn zoon, mijn buren en vrienden tot last te moeten zijn" (Trappenburg, 2015: 184).

Vanuit het verantwoordelijkheidsperspectief gaat Putters juist ervan uit dat mensen wel een voorkeur hebben voor het persoonlijke van de participatiesamenleving, maar dat de randvoorwaarden om verantwoordelijkheid te nemen, tekortschieten. Het probleem is volgens Putters dat niet iedereen een sociale omgeving heeft die in staat is de gedeelde verantwoordelijkheid op te pakken: "Er is een netwerk nodig, waarbinnen je er samen met anderen uit moet kunnen komen" (Putters, 2014: 51-52).

2.3 De verzorgingsstaat is te duur

De participatiesamenleving is ten derde een reactie op de kritiek dat de verzorgingsstaat te duur is geworden. Daar zijn de drie auteurs het over eens. Ook is er een breed gedeelde consensus dat het nog te vroeg is om iets te beweren over de (positieve) kosteneffecten van de participatiesamenleving op lange termijn. Op de korte termijn is het onttegenzeggelijk goedkoper, omdat de hervorming gepaard gaat met grote bezuinigingen. De meest ontwikkelde gedachten over de kosten van de verzorgingsstaat in verhouding tot die van de participatiesamenleving komen voort uit de analyse vanuit het solidariteitsperspectief. Deze stroming richt zich vooral tot de hoge inkomens die onterecht in de veronderstelling verkeren dat zij onevenredig veel bijdragen aan de verzorgingsstaat. Solidariteit via de verzorgingsstaat is te complex om er een element uit te lichten en dan te kijken wie er betalen en wie profiteren, aldus Trappenburg (2013).

Vanuit het verantwoordelijkheidsperspectief komt Putters (2014) tot een andere analyse. Volgens hem bemoeilijken de bezuinigingen vooral het aanspreken op individuele verantwoordelijkheid vanwege de boodschap die ervan uitgaat. Hij analyseert het als volgt: "Een grootscheepse herijking van collectieve en individuele verantwoordelijkheden onder een gesternte van grootscheepse bezuinigingen is een lastige opgave. De klassieke verzorgingsstaat beoogde immers ook de participatie van en door velen. Het afbouwen van daaraan ontleende rechten voelt onder dit gesternte al snel als platte bezuiniging" (Putters, 2014: 9).

Vanuit het arrangementsperspectief bestempelt Tonkens de participatiesamenleving als een platte bezuiniging: "We gaan ons heil nu zoeken

in gratis dienstverlening. In kosteloze, informele alternatieven, zoals mantelzorg, vrijwilligerswerk en burenhulp” (Tonkens, 2014a: 3). Tege-lijk laat zij juist zien dat veel informele oplossingen niet zonder finan-ciële steun van de overheid, of zonder onbetaalde inzet van werkzoe-kende zelfstandigen kunnen. Daarom pleit Tonkens voor erkenning van de reeds bestaande en benodigde samenwerking tussen informeel en formeel.

Niet geheel verrassend komen verschillende auteurs vanuit verschil-lende benaderingen tot de eensluidende conclusie dat de participatiesa-menleving zijn betekenis ontleent aan de tegenstelling met de verzor-gingsstaat. Maar zij verhouden zich wel verschillend tot de ontwikke-ling naar een participatiesamenleving. Putters (2014) denkt mee in de ontwikkeling en dringt aan op het scheppen van de randvoorwaarden om individuele verantwoordelijkheid mogelijk te maken. Tonkens (2014a) zoekt een middenweg tussen informele en formele arrange-menten door aan te dringen op meer samenwerking tussen beide. Trap-penburg (2013) maakt zich vooral zorgen dat de introductie van de participatiesamenleving de solidariteit van rijk met arm ondermijnt en de zwaarste lasten van actieve solidariteit op de schouders van mensen in armoede laat rusten.

De verzorgingsstaat met haar formele arrangementen, gebaseerd op collectieve verantwoordelijkheid en passieve solidariteit is dus het afzet-punt voor de hervorming naar een participatiesamenleving. Maar welke gevolgen van deze hervorming zijn er al zichtbaar? We overlopen de benoemde kernprincipes van de participatiesamenleving – informalise-ring, actieve solidariteit en individuele verantwoordelijkheid – een voor een en bespreken de belangrijkste gevolgen ervan.

3. Gevolgen van informalisering

Hoewel dankzij de participatiesamenleving vrijwilligers en mantelzor-gers steeds meer gezien, gehoord en serieus genomen worden, heeft het grotere beroep op mantelzorg en vrijwilligerswerk ook contra-emanci-patoire effecten (Tonkens, 2014a). Explicet spreekt de participatiesa-menleving met haar vertrouwen in het informele alle burgers aan; impliciet is dit echter niet het geval, want vrouwen zijn veruit in de meerderheid in informele praktijken als mantelzorg en vrijwilligers-werk. Doordat vrouwen nu al meer zorg verlenen, zal het *appel* om nog meer te zorgen per saldo betekenen dat vooral meer vrouwen hun inzet

zullen intensiveren; ook zij die recentelijk meer betaalde arbeid op zich hebben genomen. Een groter beroep op het informele betekent dus een groter beroep op vrouwen (Tonkens & Duyvendak, 2013).

Nederland telt circa 3,5 miljoen mantelzorgers. Daarvan zorgt ruim een miljoen al langere tijd acht uur per week of meer voor anderen (Putters, 2014). De groep mantelzorgers bestaat vooral uit vrouwen van boven de 45 jaar. Ook personen afkomstig uit verzorgende beroepen of opleidingen zijn oververtegenwoordigd. Beiden worden in toenemende mate als de vanzelfsprekende mantelzorgers gezien (Putters, 2014). Het aantal ernstig belaste mantelzorgers nam tussen 2001 en 2008 toe van 300.000 naar 450.000 (Oudijk e.a., 2010). Bij (over)belaste mantelzorgers gaat zorgen ten koste van eigen gezondheid en welbevinden en overheerst een gevoel van persoonlijk falen (Tonkens, van den Broeke & Hoijsink, 2009).

Het informele verdringt op deze manier het formele. Mantelzorg en arbeidsparticipatie zijn moeilijk te combineren door gebrek aan tijd, verlies aan inkomen en de zware emotionele en fysieke belasting van mantelzorg (de Boer & de Klerk, 2012). Dat maakt dat vrouwen steeds minder betaald werken. De verzorgingsstaat zorgde dat veel onbetaald vrouwenwerk betaald werd, maar de participatiesamenleving draait dit weer om (Tonkens, 2014a). Het gevolg is een grotere genderongelijkheid in termen van zorgtaken en inkomen. Zonder nadere maatregelen komt de hele zorgzame participatiesamenleving op de schouders van vrouwen terecht. Daar komt bij dat steeds meer werklozen vrijwilligerswerk als tegenprestatie voor hun uitkering moeten doen (Kampen, 2010; 2014). Hoe meer werklozen vrijwilligerswerk doen, hoe minder betaald werk er voor handen is en hoe groter de kans dat het informeel werk de formele betaalde arbeid verdringt. Bezuinigingen op collectieve voorzieningen opdat mensen meer zelf doen, belast vooral de goedwillende zorgzamen en ontlast rijke egoïsten, concludeert Trappenburg (2009).

Naast genderongelijkheid brengt informalisering nog andere risico's met zich mee. Door de vermaatschappelijking van de zorg die in de vorige eeuw is ingezet, wonen mensen met een verstandelijke beperking, een psychiatrische aandoening of verslavingsproblematiek tegenwoordig niet meer in een formele setting, zoals grootschalige instellingen in de bossen, maar in meer informele, kleinschalige woonvormen in dorpen en steden (Verplanke & Duyvendak, 2010). Dat zijn niet de makkelijkste buren om te hebben en ze komen vaak terecht in de wijken waar mensen wonen met een laag inkomen en een lage opleiding.

(Trappenburg, 2009; 2013). Doordat mensen met beperkingen niet meer in formele instituties wonen, maar zich in de informele sfeer van de buurt begeven, neemt het risico op mishandeling en misbruik toe (Teeuwen, 2012; Bredewold, 2014). Informeel contact kan bovendien uitlopen op conflicten (Bredewold, 2014). Juist wanneer buren mensen met beperkingen met open armen ontvangen, ontstaan na verloop van tijd vaak problemen. Bredewold (2014) pleit daarom voor een zekere formalisering van het contact door het stellen van duidelijke grenzen en rollen.

Blind vertrouwen op het informele onttrekt logischerwijs het formele aan ons blikveld. De informalisering heeft echter grote gevolgen voor professionals die tot voor kort in meer formele *settings* werkzaam waren en zich nu in de informele sfeer dienen te begeven. Taken die voorheen door professionals werden uitgevoerd, worden nu opgepakt door partners, mantelzorgers of vrijwilligers (Van Bochove, Verhoeven & Roggeveen, 2013). Dat raakt professionals in het hart, want de boodschap die hiervan uitgaat, is dat dergelijke taken geen professionele aanpak behoeven (Tonkens & Duyvendak, 2013). Soms wordt zelfs gesuggererd dat de professionals “burgerkracht hebben vernietigd” (de Boer & van der Lans, 2011: 35). Bezuinigingen en strengere regels maken bovendien dat professionals vluchten in het informele, omdat zij vrijwilligerswerk zien als een plek waar zij hun zorgzame gezicht nog wel mogen laten zien, in tegenstelling tot in hun betaalde baan (Muehlebach, 2012).

4. Gevolgen van actieve solidariteit

Volgens Trappenburg (2013) veronderstelt de politiek onterecht dat mensen de actieve solidariteit van een participatiesamenleving willen in plaats van de passieve solidariteit van de verzorgingsstaat. Bovendien heeft het toenemende beroep op actieve solidariteit een klasse-specifiek effect. Het zijn vaak de laagopgeleiden en lagere inkomens die meer moeten gaan zorgen dan de hoogopgeleiden en hogere inkomens (Trappenburg, 2009). Actieve solidariteit is dus vooral solidariteit binnen de sociale klasse en op die manier vergroot het de sociale ongelijkheid. Dit komt vooral doordat mensen in armoede geen middelen hebben om zorg te kopen, terwijl rijke(re) inwoners zich dat wel kunnen veroorloven.

Daarnaast hebben mensen aan de onderkant van de maatschappelijke ladder vaak grotere zorgbehoeften. Zij kunnen deze noodzakelijke zorg

van anderen gevoelsmatig echter alleen accepteren als zij daar iets tegenover kunnen stellen, en wel door zorg terug te geven aan de zorgverlener wanneer die daar op een zeker moment behoeft aan heeft (Linders, 2010). Mensen met veel geld zullen in toenemende mate zelf buiten het publieke stelsel om, uit hun eigen portemonnee, zorg inkopen, vermoedelijk steeds vaker ook van zorgmigranten, zoals in veel andere Europese landen al gangbaar is (Da Roit, 2007). De maatschappelijke ongelijkheid dreigt dus toe te nemen nu de overheid zich terugtrekt uit de wereld van zorg en welzijn.

De actieve solidariteit vergroot om nog een derde reden de sociale ongelijkheid. Onder de vlag van de ‘doe-democratie’ stimuleert de overheid burgerinitiatief. De term ‘doe-democratie’ verwijst naar burgers die zaken zelf ter hand nemen, zoals de buurt veiliger maken, een duurzame energievoorziening en stadslandbouw realiseren, of het zelf uitvoeren van zorg- en welzijnsvoorzieningen (Tonkens, 2014a). Maar het stimuleren van burgerinitiatief is niet onschuldig. Het werkt solidariteit met de nabije omgeving in de hand, maar gaat ten koste van solidariteit met mensen die fysiek minder dichtbij staan. Zo vergroot actieve solidariteit de sociale ongelijkheid tussen groepen, wijken, steden en regio’s. Met de roep om actieve solidariteit bereikt de overheid namelijk vooral de mensen die het al doen, en de wijken waar deze mensen wonen.

De actieve solidariteit met de nabije omgeving is bovendien een heel specifieke vorm van solidariteit, want het democratische gehalte van burgerinitiatief is gering. Uit onderzoek blijkt dat actieve burgers verre van representatief zijn voor de bevolking (Tonkens, 2014a). Ze zijn gemiddeld een stuk hoger opgeleid en in alle opzichten actiever. Vooral mensen van middelbare leeftijd, mensen met hogere inkomens, hogeropgeleiden, kerkgangers en autochtonen doen veel aan beleidsbeïnvloedende participatie (Putters, 2014). Het is dus slechts een klein deel van de bevolking dat zich bovendien liever organiseert met soortgenoten die ze herkennen en die hun zorgen en wensen delen (Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006). Actieve burgers erkennen deze specifieke solidariteit, want zij vinden zelf vaak ook dat zij niet altijd zelf over de inrichting van hun buurt moeten beslissen, maar de gemeenteraad sturende besluiten moet laten nemen (Putters, 2014).

De participatiesamenleving geeft hogeropgeleiden, die al zoveel meer politieke macht hebben, dus nog meer mogelijkheden om zich te doen gelden en hun eigen agenda in het publieke domein te laten domineren

(Tonkens, 2014a). De democratische ondervertegenwoordiging van lageropgeleiden die zich veeleer afzijdig houden, wordt daardoor nog groter. De literatuur reikt ook oplossingen aan. Putters (2014) zoekt de oplossing voor dit probleem in de ruimtelijke ordening, omdat deze de participatiemogelijkheden van mensen zou beïnvloeden. Het is onduidelijk wat er precies aan de fysieke omgeving zou moeten veranderen om dit probleem te verhelpen. Tonkens (2014a) zoekt de oplossing in het verbeteren van interacties tussen overheid en burgers. Met meer hulp van professionals en met een budget voor initiatieven komen ook meer migranten, vrouwen, lageropgeleiden en jongeren in actie (Verhoeven, Verplanke & Kampen, 2013). Sociale professionals kunnen bureaucratische belemmeringen helpen slechten, contacten met de overheid en andere instanties in goede banen leiden, organisatietalent aanboren en bemiddelen bij conflicten.

5. Gevolgen van individuele verantwoordelijkheid

De derde centrale pijler van de participatiesamenleving is de individuele verantwoordelijkheid van burgers. De overheid doet in toenemende mate een beroep op deze individuele verantwoordelijkheid. Burgers moeten actief solidair zijn met de hulpbehoedende medemens, maar daarnaast heeft ieder individu ook zelf de verantwoordelijkheid om een beroep te doen op zijn of haar netwerk. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Nieuwe Wmo) stelt: “Tot die eigen verantwoordelijkheid van de ingezetene behoort ook dat hij een beroep doet op familie en vrienden – zijn eigen sociale netwerk – alvorens hij bij de gemeente aanklopt voor hulp. Het is immers heel normaal dat mensen iets doen voor hun partner, familielid of goede vriend als die niet geheel op eigen kracht kan deelnemen aan de samenleving” (Tweede Kamer, 2014: 20). Uit onderzoek weten we dat kwetsbare groepen nauwelijks in staat zijn een sociaal netwerk op te bouwen of te onderhouden (Verplanke & Duyvendak 2010). De netwerken van mensen met een verstandelijke beperking bestaan bijvoorbeeld veelal uit familieleden, medecliënten en professionals (*ibid*).

Trappenburg (2015) bestempelt het beroep op de individuele verantwoordelijkheid van zorgbehoedenden als ‘de opmars van het Ikea-principe’. Wie zorg of hulp nodig heeft, omdat hij ziek, oud of invalide is, moet zelf aan de slag. Eerst eens kijken of je bij nadere beschouwing niet zelf een oplossing kunt vinden voor je beperkingen, je ziekte, je psychiatrische stoornis. Als dat niet lukt, moet er worden gezocht naar

gratis hulp in de nabije omgeving: familieleden, vrienden en buren kunnen vast wel een handje uitsteken om je te helpen (Trappenburg, 2015).

Dat het beroep op individuele verantwoordelijkheid resultaat heeft, blijkt uit een evaluatie van het SCP waaruit blijkt dat het aantal aanvragen voor bijvoorbeeld hulp bij het huishouden en vervoersvoorzieningen daalt onder burgers. Ook stelt zij vast dat meer mensen van informele hulp gebruikmaken voordat ze formele hulp aanvragen (Putters, 2014). Er is echter heel weinig bekend over de kwaliteit, duurzaamheid en betrouwbaarheid van de hulp en zorg die voor deze voorzieningen en formele hulp in de plaats komt. We weten dat de aard van de hulp, de ontvanger van de hulp en de nabijheid van de ontvanger de belangrijkste voorwaarden zijn waaronder mensen bereid zijn voor een ander te zorgen (Putters, 2014). Voor het beroep op de nabije sociale omgeving lijken deze niet direct een obstakel te vormen.

Ook wanneer we kijken naar de resultaten van opinieonderzoek lijkt er steun voor de ingeslagen weg. Op de stelling dat ‘het goed is dat de overheid verwacht dat mensen meer voor elkaar zorgen als iemand chronisch ziek is of een beperking heeft’, geeft ongeveer 33% van de mensen aan het daarmee eens te zijn en geeft ongeveer 35% aan het daarmee niet eens te zijn (Putters, 2014). Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de bereidheid onder Nederlanders om te zorgen voor naasten groot lijkt, maar dat het tegelijkertijd niet vanzelfsprekend wordt gevonden om, als dat nodig is, van familie persoonlijke verzorging te ontvangen (Putters, 2014). We willen dus wel zorgen voor elkaar, maar niet verzorgd worden.

Hoewel de stelling niet apart aan chronisch zieken of mensen met beperkingen voorgelegd is, zullen zij vermoedelijk hetzelfde antwoorden, ondanks dat voor velen geldt dat de familie al een groot deel van de zorg op zich neemt. Ook Trappenburg (2015) denkt dat lang niet alle kwetsbare burgers liever worden geholpen door familie of vrijwilligers dan door professionele hulpverleners. Heel veel burgers verkiezen goed geregelde collectieve arrangementen.

Het beroep op individuele verantwoordelijk dwingt hulpbehoefenden zich door anderen te laten helpen. Voor velen is dat ingewikkeld, blijkt uit onderzoek. Terwijl mensen jarenlang gehoord hebben dat zij autonoom en zelfredzaam moeten zijn, dienen zij zich nu tot hun naasten te richten met een hulpvraag. Dat gaat met veel vraagverlegenheid en schaamte gepaard (Groote Goed, 2013; Linders, 2010).

De oplossing voor Trappenburg is om de verzorgingsstaat met haar collectieve verantwoordelijkheid te koesteren. In de plaats van aan persoonlijke afhankelijkheden, geeft zij de voorkeur aan gegeneraliseerde verafhankelijking (de Swaan, 1989). Kwetsbare groepen moeten dan wellicht blij zijn met de verzorgingsstaat in abstracto, maar hoeven zich niet extreem dankbaar op te stellen tegenover de concrete hulpverlener, verpleegkundige of verzorgende die hen helpt. Die hulpverlener doet immers gewoon zijn werk en wordt daarvoor betaald uit collectieve middelen (Trappenburg, 2015).

6. Discursiveongelijkheid

De gevolgen van de verschuivingen richting informalisering, actieve solidariteit en individuele verantwoordelijkheid hebben dus verschillende vormen van ongelijkheid tot gevolg. Informalisering leidt vooral tot meer genderongelijkheid, omdat uitbreiding van het informele ten koste gaat van formele arbeidsplaatsen van vrouwen. Actieve solidariteit leidt vooral tot meer sociale ongelijkheid, omdat solidariteit vooral gevraagd wordt van de lage inkomens en laagopgeleiden en omdat die groepen ondervertegenwoordigd zijn in besluitvormingsprocessen. Individuele verantwoordelijkheid leidt vooral tot negatieve emoties bij hulpbehoevenden en minder vrijheid bij de keuze voor een hulp- of zorgverlener.

De drie ontwikkelingen met hun gevolgen komen samen aan de keukentafel. Dat klinkt vreemd, maar de Nederlandse overheid voert sinds enige tijd ‘keukentafelgesprekken’ waarin een ambtenaar of (semi-)professional (hierna ‘gespreksvoerder’), vaak als lid van een sociaal wijkteam, de benodigde zorg moet indiceren bij een hulpbehoevende thuis (Kampen & Beertema, 2015). Tijdens een keukentafelgesprek wordt in een informele setting besproken in hoeverre de hulpvrager zelf al gezocht heeft naar een oplossing en verkent de gespreksvoerder de mogelijke bijdrage van het netwerk aan een antwoord op de hulpvraag. In dit beleid schuilt een risico op een nieuw soort ongelijkheid, blijkt uit onderzoek naar deze keukentafelgesprekken (Kampen & Beertema, 2015).

De afgelopen twee jaar zijn in Nederlandse gemeenten talloze keukentafelgesprekken gevoerd. De premissie achter dit beleid is dat iemand met veel bereidwillige naasten de steun van de overheid niet nodig heeft, terwijl iemand met een beperkt netwerk deze steun juist goed kan gebruiken. Door iemands gebrek aan netwerk te compenseren, bevor-

dert het keukentafelgesprek de gelijkheid, is de gedachte. Maatwerk heet dat in beleidsjargon. Dat klinkt eerlijk, maar toch wringt er iets. Maatwerk betekent per definitie ongelijke behandeling en dat leidt in de praktijk tot relatieve deprivatie (Merton, 1957), zo observeerden wij. “De buurman kreeg wel een traplift en die had zijn heup gebroken, ik zit in een rolstoel, waarom krijg ik die dan niet?” was een kenmerkende reactie op ongelijke behandeling die inherent is aan maatwerk.

Ongelijke behandeling hoeft geen probleem te zijn, zolang de ongelijke uitkomsten maar te verdedigen zijn en niet leiden tot discriminatie op basis van bijvoorbeeld leeftijd, afkomst of sekse. Een keukentafelgesprek is de uitgelezen mogelijkheid om deze ongelijke uitkomsten toe te lichten. “Uw buurvrouw heeft geen kinderen, u wel, daarom krijgt zij hulp in het huishouden en u niet”. Dat werkt echter alleen als de gespreksvoerder de gedachte achter de regels verheldert en zich niet als een rigide ambtenaar louter op de regels beroept. Wij observeerden echter iets anders in ons onderzoek.

De bureaucratische competenties waarover aanvragers beschikken, blijken een belangrijke factor in de beslissing om wel of geen voorziening toe te kennen (Kampen & Beertema, 2015). Mondige aanvragers slagen erin om een ruimere voorziening te krijgen dan minder assertieve burgers. Een bureaucratisch competente burger kan tijdens het keukentafelgesprek de ‘taal van de professional’ gebruiken om de indicatiestelling in zijn of haar voordeel te beïnvloeden. Gespreksvoerders blijken gevoelig voor discursivee verhandelingen als ‘mijn netwerk is overbelast, dus deze voorziening heb ik echt nodig’. De klachten van het netwerk omschrijven met termen als ‘geestelijke overbelasting’ en ‘psychosociale klachten’ blijken beslissend in het verkrijgen van een indicatie. Andersom kan het argument ‘mijn buurman is druk’ rekenen op weinig begrip. Druk zijn we immers allemaal.

Een manier om dit risico het hoofd te bieden is informatievoorziening. Als cliënten een negatief advies krijgen tijdens het keukentafelgesprek weten zij vaak niet dat zij alsnog een aanvraag kunnen doen waartegen zij vervolgens in bezwaar kunnen gaan. Het resultaat is dat de bureaucratisch competente aanvrager die hier wel van op de hoogte is een tweede aanvraag doet en in bezwaar gaat, terwijl de minder competente dit niet doet. Zolang de gespreksvoerder dit verschil in kennis niet compenseert met informatievoorziening is er sprake van ‘discursivee ongelijkheid’: ongelijkheid tussen mondige en bureaucratisch incompetente burgers.

Discursive ongelijkheid speelt op veel meer terreinen mogelijk een rol bij toekenning van rechten. Ook bij de meest enthousiaste pleitbezorgers van ‘eigen kracht’ leidde deze constatering tot voortschrijdend inzicht. Hilhorst en van der Lans (2014) waarschuwen eveneens voor discursief anticiperen van burgers op de nieuwe opdracht van professionals. “Als je zegt dat je contact hebt met je moeder gaan ze meteen kijken of je weer thuis kunt wonen”, vertelde een Amsterdamse dakloze jongere hen. De andere jongeren vielen hem bij: “Je moet altijd zeggen: ik heb niemand, ik zie niemand, niemand kan me helpen.” (Hilhorst & Van der Lans, 2014: 36).

Volledige, totale eerlijkheid in de zin van echt gelijke gevallen echt gelijk behandelen, is een illusie (Tonkens, 2014a). Het najagen daarvan is duur en frustrerend want vereist veel controle en verantwoording. Terwijl dat najagen vertrouwen moet genereren, doet het juist het tegenovergestelde. Daarom pleit Tonkens voor universele arrangementen waar het kan en meer persoonlijke toekeuring van rechten waar nodig, zoals bij het indiceren van zorgbehoeften. Keukentafelgesprekken zijn dus een bruikbaar alternatief voor een bureaucratische benadering van zorgvragers, maar dan is het van groot belang na te denken over manieren om de discursive ongelijkheid tussen zorgvragers te compenseren.

7. Affectieve deprivatie

De participatiesamenleving treft niet iedereen in gelijke mate; het treft vooral degenen die afhankelijk zijn van zorg. Ten eerste gaat de introductie gepaard met bezuinigingen die zorgen voor toenemende materiële depravatie onder mensen die van zorg afhankelijk zijn. Mensen met een chronische ziekte of beperkingen zijn financieel kwetsbaar; zij hebben meer kosten en een veel grotere geschatte achteruitgang in koopkracht dan de gemiddelde Nederlander (Schuurman, Kröber & Verdonschot, 2013). Dat leidt ten tweede tot verdere sociale depravatie van mensen met beperkingen. Dat betekent dat zij onvoldoende geld hebben om die sociale activiteiten te ontplooien waarmee zij het contact met anderen en de rest van de samenleving kunnen onderhouden (Engbersen, 1998).

In deze slotparagraaf agenderen we echter een derde vorm van depravatie die tot op heden in het maatschappelijk debat onbelicht blijft: affectieve depravatie. Als naasten verantwoordelijk worden voor de zorg voor chronische zieken en mensen met fysieke of psychische beper-

kingen, hoeveel ruimte blijft er dan nog over voor intimiteit, vriendschap en ‘gewoon moeder zijn’?

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Nieuwe Wmo draagt het werk van mantelzorgers veel bij aan de levenskwaliteit van degene die zij verzorgen: “Mantelzorgers weten immers vaak het beste wat de werkelijke behoefte is van een cliënt” (Tweede Kamer, 2014: 40) (NB: ook voor een mantelzorger is de naaste kennelijk een ‘cliënt’). Onderzoek stelt echter onvoldoende de vraag of zorgbehoevenden wel geholpen *willen* worden door de mensen om hen heen. En onder welke voorwaarden zij dat mogelijk wel of niet willen.

De klassieke verzorgingsstaat werd destijds ingeluid als een bevrijding uit de klemmende greep van familie- en gemeenschapsbanden (Kampen, 2014; Verhoeven, Verplanke & Kampen, 2013). Burgers dienden autonoom te kunnen zijn ten opzichte van hun netwerk en daartoe konden ze een beroep doen op de overheid. Door de oplopende kosten van de verzorgingsstaat is dat autonomie-ideaal volledig gedraaid; tegenwoordig dien je autonoom te zijn ten opzichte van de overheid door een beroep te doen op je netwerk (Tonkens & Duyvendak, 2013). Tot op heden is er onvoldoende aandacht voor de wijze waarop zorgbehoevenden deze ingewikkelde opgave ervaren.

De onderzoeken die oog hebben voor het perspectief van zorgbehoevenden wijzen onder andere uit dat het huidige autonomie-ideaal nog zo dominant is dat zij zich schamen voor hun afhankelijkheid (Groote-goed, 2013) en de nodige hulp niet durven vragen (Linders, 2010). Zij vallen daarom al snel terug op de meest naaste omgeving, zoals op de al overbelaste schouders van de huidige of toekomstige partner. Schaamte en vraagverlegenheid ten aanzien van het bredere netwerk hebben dus repercussies voor mantelzorgers, maar net zo belangrijk is dat zij zeer waarschijnlijk van invloed zijn op de emoties binnen de relaties met wie het dichtst bij zorgbehoevenden staan. De participatiesamenleving heeft op die manier vermoedelijk grote invloed op intieme relaties als liefdesverhoudingen en vriendschappen.

De participatiesamenleving kan tot affectieve depravatie leiden. Indien geliefden of vrienden zorgzame gevoelens moeten koesteren ten aanzien van hun geliefde of vriend met een beperking, concurreert dat mogelijk met de intieme liefde die zij voor hen voelen. Als dit het geval is, heeft dat negatieve gevolgen voor de kans op liefde van de meest kwetsbaren. Minder kans op liefde kan leiden tot negatieve emoties, zoals angst, stress en schuldgevoelens bij zorgbehoevenden. Beide

zouden van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van leven, maar ook op hun gezondheid en de mate waarin zij zich veilig voelen.

Zorg ontvangen kost niet alleen de zorgende geliefde, maar ook de verzorgde geliefde veel inspanning. Zij moeten hun partner leren voor hen te zorgen en daar dankbaarheid voor opbrengen. Leven met afhankelijkheid van een liefdespartner blijkt een grote opgave door bijvoorbeeld het voortdurend moeten vermijden van ruzies (Liddiard, 2014). Door toenemende intensiteit van het zorgen kan de rol van partner veranderen in ‘verzorger’ en daarmee de gevoelde afstand vergroten en de gelijkwaardigheid onder druk zetten (Taylor, 2015). Daarom is het noodzakelijk om liefde in intieme relaties van zorgbehoevenden te onderzoeken. Hoewel ‘echte liefde’ vaak verondersteld wordt ‘onvoorwaardelijke liefde’ te zijn, heeft ‘onvoorwaardelijk’ met de toegenomen zorgverantwoordelijkheden in de participatiesamenleving, mogelijk een nieuwe lading gekregen.

8. Tot slot

Gezien de reeds zichtbare en potentiële gevolgen is het vreemd dat de introductie van de participatiesamenleving op relatief weinig verzet stuit. Hoe kan dat? Ten eerste spreekt het beide kanten van het politieke spectrum aan. De participatiesamenleving lijkt rechts noch links en voor elk wel wat wils (Tonkens, 2014a). Rechts wordt blij van het idee dat er kan worden gekort op collectieve lasten en het idee sluit aan op het linkse ideaal van de inclusieve samenleving (Trappenburg, 2015).

Ten tweede wordt de discussie over de participatiesamenleving gedepolitiseerd door de politici die de hervorming in gang gezet hebben. Volgens premier Rutte loopt de politiek eerder achter bij de ontwikkeling naar een participatiesamenleving dan dat zij er de aanjager van is. Een soortgelijke voorstelling van zaken zien we terug in de overheidscampagne ‘Nederland verandert en de zorg verandert mee’. Over deze campagne kreeg de overheid de veelzeggende kritiek dat het een ‘te rooskleurige weergave van zaken’ was.

Ten derde hebben we vastgesteld dat de participatiesamenleving gepresenteerd wordt als alternatief voor alles waar Nederlanders vanaf willen, zoals van een bureaucratische, onpersoonlijke behandeling door de overheid en het onverantwoordelijk gebruik van collectieve voorzieningen door medeburgers.

Maar we hebben eveneens gezien dat er vele risico's kleven aan de participatiesamenleving. Welke gevolgen van de introductie van de participatiesamenleving zijn nu al zichtbaar en welke dienen zich mogelijk aan?

Individuele verantwoordelijkheid, informalisering en actieve solidariteit – de drie pijlers onder de participatiesamenleving – hebben ieder afzonderlijk belangrijke negatieve gevolgen. Individuele verantwoordelijkheid herintroduceert persoonlijke afhankelijkheid en dat gaat gepaard met pijnlijke ervaringen en minder keuzevrijheid voor mensen die van zorg afhankelijk zijn. Informalisering zorgt voor een toenemende ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Een beroep op het informele is impliciet een beroep op vrouwen, terwijl zij al het gros van de zorgtaken dragen. Actieve solidariteit zorgt voor toenemende sociale ongelijkheid, omdat dit een onevenredig groot beroep doet op de lage inkomens en laagopgeleiden.

Twee zorgen over potentiële gevolgen van de participatiesamenleving zijn gerechtvaardigd. Ten eerste vindt toekenning van rechten steeds vaker plaats in dialoog tussen overheid en burger. Dat brengt een risico op discursivee ongelijkheid met zich mee, blijkt uit recent en lopend onderzoek. Ten tweede leidt een groter beroep op het sociale netwerk om te zorgen voor kwetsbare familieleden mogelijk tot affectieve depravatie, omdat dit beleid de kans op intieme liefde vermindert.

In het maatschappelijk en politiek debat is nauwelijks aandacht voor beide zorgen. Om de discussie over de rechtvaardigheid van het gevoerde beleid gelijkwaardiger te kunnen voeren, is diepgravend onderzoek naar praktijken in de participatiesamenleving vanuit het perspectief van zorgbehoevenden nodig.

Hoofdstuk 3

Het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie: een veralgemeenbaar begeleidingsinstrument in een participatiesamenleving?

*Kristel Driessens, Jan Depauw, Abraham Franssen en
Louise Méhauden*

1. Inleiding

Nederland evolueert in snel tempo naar een participatiesamenleving, waarbij burgers worden aangezet zelf veel meer verantwoordelijkheid op te nemen. Voorzieningen worden afgebouwd, vrijwilligers ingezet en mensen met een uitkering sterker geactiveerd naar werk en vrijwilligerswerk. Vandaag zien we in België kleine, voorzichtige stappen in diezelfde richting (zie ook Verhaeghe & Quiévy, deel III, hoofdstuk 1). Zo kondigde de federale regering in haar regeerakkoord aan dat ze in overleg met de sector het ‘Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie’ (GPMI) – dat vandaag enkel verplicht is voor jongeren die aanspraak maken op het leefloon – wil uitbreiden naar andere doelgroepen (Federale Regering, 2014). Bovendien wil de regering dit koppelen aan een gemeenschapsdienst voor leefloners. De nadruk op meer individuele verantwoordelijkheid en actieve solidariteit als basispijlers van de participatiesamenleving is daarmee beleidsmatig uitgedrukt. Kan deze intentie tot een sterkere activering, responsabilisering en contractualisering bijdragen aan de maatschappelijke integratie van kwetsbare groepen? Wat denken de OCMW-maatschappelijk werkers, hun diensthoofden en voorzitters en hun cliënten hierover? Hoe wordt het GPMI vandaag al gehanteerd? Ondersteunt het de participatie van kwetsbare individuen aan de samenleving? En onder welke voorwaarden kan het op een *empowerende* manier ingezet worden? Het Expertise-

centrum Krachtgericht Sociaal Werk van de Karel de Grote Hogeschool en het ‘Centre d’études Sociologiques’ van de ‘Université Saint-Louis-Bruxelles’ engageerden zich om in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) deze onderzoeks vragen uit te klaren (Depauw e.a., 2015).

Eerst beschrijven we vanuit welke filosofie en beleidsintenties het GPMI ontstaan is. Daarna bespreken we hoe het GPMI vandaag wordt toegepast en hoe het werk veld tegenover de geplande uitbreiding van het systeem staat. Als slot formuleren we de voorwaarden om een krachtgerichte en effectieve begeleiding mogelijk te (blijven) maken.

2. Naar een contractualisering van de OCMW-begeleiding

In 1993 werd in België het Geïndividualiseerd Project voor Sociale Integratie in de OCMW-hulpverlening geïntroduceerd. Toenmalig minister van Sociale Integratie, Laurette Onkelinx, lanceerde deze regeling in het kader van ‘de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving’ (BS 4 februari 1993), vanuit de bezorgdheid dat de toenemende groep jongeren die een beroep deed op het bestaansminimum – het toenmalige leefloon –, zich zou ‘nestelen’ in de bijstand. Voor gerechtigden jonger dan 25 jaar werd het verplicht om een contract af te sluiten waarin de wederzijdse rechten en plichten van de jongeren en hun OCMW werden opgenomen.

Met de Wet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI – BS 21 juli 2002) werd deze regeling geformaliseerd via de invoering van het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI). Met de term ‘leef-loon’ gaf de wetgever aan dat de verstrekking van een minimuminkomen een tegenprestatie veronderstelt: het engagement van de betrokkenen om zich in de mate van het mogelijke in de samenleving in te schakelen. Voor jongeren onder de 25 jaar bleef de verplichte tewerkstellingsverbintenis daaraan gekoppeld (De Boyser, 2002).

De inspiratiebron voor het instellen van het Belgische GPMI vormde het Franse ‘Revenu Minimum d’Insertion’ en de visie van Rosanvallon (1995) inzake ‘het recht op inschakeling’. In *La Nouvelle Question Sociale*, pleitte hij voor de systematische invoering van een recht op integratie, waarbij hij dit nieuwe recht zag als een sociaal recht voor iedereen, als

een recht op steun, maar ook op sociale nuttigheid en het recht om te leven in gemeenschap. Rosanvallon zag dit implementeerbaar in de vorm van een contract waarbij de rechthebbende en de overheid zich wederzijds engageren. De rechthebbende engageert zich tot sociale en/of professionele integratie en de overheid biedt in ruil een menswaardig inkomen en integratiekansen op maat van de betrokkene. Zo werd dit sociaal recht niet alleen een geïndividualiseerd recht, afgestemd op de noden, vaardigheden, talenten en drijfveren van de betrokkene, maar ook een conditioneel recht, waarbij de beide partijen zich verbinden en de vooruitgang samen opvolgen, evalueren en bijsturen.

In België kunnen de toekenning en het behoud van het leefloon gekoppeld worden aan een GPMI. In een schriftelijke overeenkomst leggen de maatschappelijk werker en de leefloongerechtigde samen doelen van maatschappelijke en/of professionele integratie vast. Afspraken en engagementen worden op papier gezet. Er worden vier soorten GPMI's in de RMI-wet omschreven: tewerkstelling, vorming, studie en maatschappelijke oriëntatie. Het is, met uitzondering van billijkheidsredenen, verplicht voor iedereen jonger dan 25. Voor andere leefloongerechtigden is de opmaak facultatief.

Belangrijk principe in deze contractualisering is de wederkerigheid, die uitgaat van verwachtingen, vaardigheden, wensen en noden van de begunstigde en van de mogelijkheden van het OCMW. Het GPMI is bedoeld als een dynamisch instrument op maat en kan gewijzigd worden als de leefsituatie van de cliënt verandert en de verschillende partijen ermee instemmen. Op die manier werd een begeleidingsfunctie aan het leefloon gekoppeld, met als doel een meer maatgerichte hulpverlening als hefboom voor een maatschappelijke inschakeling (Lammertyn, 1996).

In welke mate heeft het GPMI deze basisfilosofie kunnen waarmaken in de praktijk? Is het een geschikt instrument op de weg naar professionele activering? Kan het ook ingezet worden voor een ruimere maatschappelijke integratie en sociale activering in het kader van de ruimere participatiesamenleving? Welke mogelijkheden en valkuilen presenteren zich daarbij vandaag al in de praktijk?

3. Onderzoeksopzet

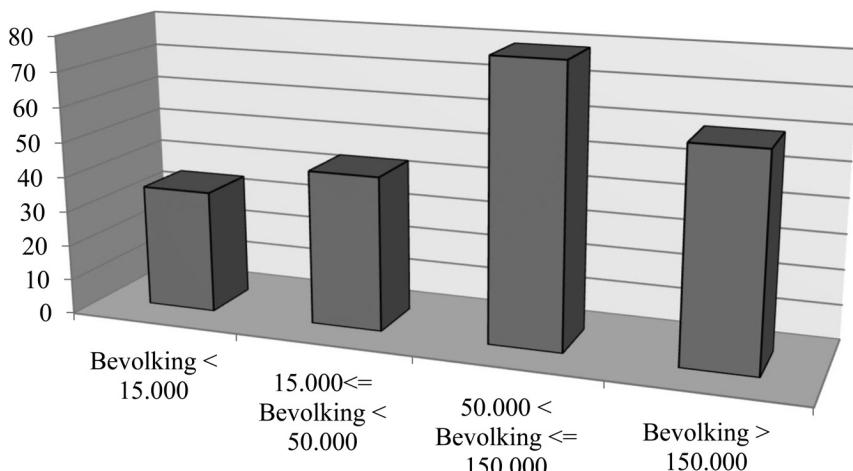
In het verleden werd al onderzoek uitgevoerd naar de RMI-wet en ‘zijdelings’ naar het GPMI (Cherenti, 2007; Degraef & Franssen, 2013;

Dumont, 2012; Hermans, 2005; Van Dooren e.a., 2012). Ook gebeurden er evaluaties van het GPMI vanuit een juridisch perspectief (Devillé, 2006; Devillé & Schmitz, 2005; Funck, 1993; Simoens e.a., 2004). Er was echter geen enkel onderzoek op nationale schaal gericht op het gebruik van GPMI als begeleidingsinstrument door sociaal werkers.

Dit onderzoek bestond uit een grootschalige webenquête bij alle OCMW's, een kwalitatieve bevraging bij 16 OCMW's verspreid over België en een expertseminarie.

Om zicht te krijgen op de globale toepassing van het GPMI en een inschatting te kunnen maken van het draagvlak voor uitbreiding en koppeling aan gemeenschapsdienst, werd in mei/juni 2015 een webenquête afgenoemt bij alle Belgische OCMW's. De responsgraad bedroeg 40% (234 op 589 OCMW's), met zowel naar gewest als naar grootte van het OCMW een evenredige spreiding. In Vlaanderen kenden we een responsgraad van 38% (117 op 308 Vlaamse OCMW's), in Wallonië 40% (105 op 262) en voor het Brussels Gewest 63% (12 op 19).

Figuur 1: Responsgraad naar grootte van het OCMW, België, 2015.



In totaal werden 556 bruikbare enquêtes van individuele respondenten bekomen, vooral van maatschappelijk werkers (73%). Daarnaast participeerden ook hoofd-maatschappelijk werkers (14%), diensthoofden (8%), secretarissen (2%) en voorzitters (0,6%). We bereikten duidelijk de beoogde doelgroep van sociaal werkers die vanuit hun praktijkervaring spreken. Via weging werd de oververtegenwoordiging van enkele OCMW's gecompenseerd, zodat we representatieve uitspraken kunnen doen.

Het kwalitatieve deel bestond uit de antwoorden op de open vragen van de online-vragenlijst én uit een diepgaande bevraging van diverse geledingen in 16 OCMW's (zes Vlaamse, zes Waalse en vier Brusselse), waarbij we OCMW's in grote steden, in landelijke gebieden, in verschillende provincies en met uiteenlopende sociaaleconomische en politieke contexten selecteerden. Ook bij de keuze van de respondenten werd een breed scala van diverse perspectieven en standpunten beoogd. Diensthoofden, voorzitters en secretarissen werden bevrageerd via diepte-interviews. In focusgroepen deelden maatschappelijk werkers hun ervaringen. Het cliëntperspectief werd opgetekend in individuele interviews met cliënten in de betrokken OCMW's en in een focusgroep bij een Vereniging waar armen het woord nemen. In het totaal werden 84 professionals en 20 cliënten betrokken in de bevraging. Op een expertseminarie met vertegenwoordigers van grote en kleine OCMW's, onderzoekers, juristen en vertegenwoordigers van organisaties waar armen het woord nemen, werden de onderzoeksresultaten afgetoetst en verfijnd.

4. Het GPMI als disciplinerend activerings- of als *empowerend* begeleidingsinstrument?

Uit het onderzoek blijkt dat men het GPMI op erg uiteenlopende wijzen inzet in verschillende OCMW's. Het GPMI vervult verschillende functies en OCMW's, hun raden of maatschappelijk werkers maken bij de bepaling van prioriteiten verschillende keuzes. Men gebruikt het GPMI vandaag om te informeren, objectiveren, kaderen, beschermen, taakgericht werken in de begeleiding, monitoren, legitimieren en sanctioneer. Deze uiteenlopende functies situeren zich op microniveau in de samenwerkingsrelatie tussen de hulpverlener en de cliënt, op mesoniveau (als legitimatie voor de raad) en op macroniveau (als verantwoording naar de federale overheid en extra financieringskanaal).

In een aantal kleine OCMW's is de inzet van het GPMI vandaag al veralgemeend en wordt het aan elke leefloongerechtigde aangeboden. In sommige OCMW's gebruiken sociaal werkers het als een bescherming van de cliënten tegen een disciplinerende Raad, in andere OCMW's wordt het zo weinig mogelijk toegepast omdat sociaal werkers vinden dat het een hypothek legt op de vertrouwensrelatie die ze in hun begeleiding willen opbouwen. Is het GPMI dan wel 'het' instrument dat al deze functies kan waarmaken?

Met de webenquête gingen we via een reeks stellingen na hoe respondenten het gebruik van het GPMI ervaren en hoe ze ermee omgaan. Op basis van een statistische analyse¹, konden we drie houdingen² onderscheiden tegenover het GPMI: als een ‘administratieve formaliteit’, als een ‘contractueel ondersteunend kader’ of als een ‘begeleidingsinstrument’.

Een gebruik als ‘**administratieve formaliteit**’ verwijst naar het verplichte en gestandaardiseerde karakter van een GPMI. Drie vierde van de respondenten vindt het GPMI te veel een van bovenaf opgelegde standaardprocedure en ervaart het als een zware administratieve belasting vanuit wettelijke verplichtingen. Maar met de stelling dat een GPMI enkel een formaliteit is, ging een meerderheid (54%) niet akkoord. Zij slagen erin om een inhoudelijke invulling aan het GPMI te geven. Uit de aanvullende interviews en focusgroepen bleek eveneens dat vele sociaal werkers de administratieve belasting rond het GPMI als te zwaar ervoeren. Ze zien het als ‘dubbel werk’ naast de gedetailleerde registraties via het dossier (in het cliëntopvolgsysteem of de sociaal-professionele balans).

“Het gebruik van een GPMI kan nuttig zijn in een aantal situaties, maar over het algemeen is het een administratieve last. Ook de hulpverleningsrelatie/vertrouwensrelatie wordt voor een stuk beïnvloed door formalisering/juridisering en het GPMI en de evaluaties zorgen ervoor dat er nog maar eens een zoveelste document onder de neus van de cliënt wordt geschoven en er een handtekening moet worden geplaatst. Een succesvol hulpverleningstraject wordt in de eerste plaats bepaald door de samenwerking van de maatschappelijk werker en de cliënt en de tijd en ruimte die de maatschappelijk werker krijgt om de mens achter het dossier te leren kennen, zodat er hulpverlening op maat kan worden geboden.” (Stafmedewerker OCMW).

Het gebruik als ‘**contractueel ondersteunend kader**’ vinden we terug in uitspraken die verwijzen naar het noteren van wederzijdse verwachtingen, afspraken en engagementen. Ruim 93% verklaart dat de inhoud van het GPMI steeds wordt toegelicht aan de cliënt en het de plichten van het OCMW omschrijft. Negen op tien sociaal werkers geeft in het GPMI aan wat verwacht wordt van de cliënt en verwijst bij discussies naar wat neergeschreven staat in de tekst. Ook de rol van derden wordt duidelijk omschreven (79%). Kortom, meer dan drie op vier respondenten onderschrijft de contractuele, omkaderende functie van een GPMI.

“Het ‘dwingt’ hulpverlener en hulpvrager om samen na te denken over een stappenplan in een af te leggen traject, en dit ook onder woorden te brengen. Het GPMI geeft het woord aan de cliënt en polst naar zijn aspiraties, wensen en verlangens.” (Sociaal werker).

“Het maakt ook duidelijk waarvoor de hulpvrager bij het OCMW terechtkan. Het ondersteunt doorverwijzing maar ook maatwerk.” (Sociaal werker).

“Een GPMI heeft het onttegensprekelijke voordeel dat gemaakte afspraken ‘visueel’ worden, want zwart op wit op papier gezet en officieel ondertekend. Zo hebben beide partijen, op momenten dat terug-en vooruitgekeken wordt, een basis om het evaluatiegesprek te starten.” (Diensthoofd).

Waar maatschappelijk workers het moeilijker mee hebben, is de koppling van het niet-naleven van het begeleidingsplan aan sancties. Eén op vijf zegt nooit een sanctie uit te spreken. Ook een vermindering van het leefloon (een gedeeltelijke schorsing) gebruiken ze zelden als sanctie. Zes op tien sociaal workers signaleerden dat schorsingen van een maand vaker voorkomen, maar zwaardere sancties van drie maanden schorsing passen ze nauwelijks toe. Andere sancties variëren van een uitnodiging op het Bijzonder Comité om de eigen situatie toe te lichten, over het schorsen van aanvullende bijstand tot het volledig en onmiddellijk stopzetten van het leefloon.

Het gebruik van het GPMI als ‘*begeleidingsinstrument*’ wordt eveneens door een ruime meerderheid onderschreven. Meer dan zeven op tien respondenten zien een GPMI eerder als inspannings- dan als resultaatsverbintenis (77%), waarin ze samen met de cliënt doel en middelen vastleggen (76%). Meer dan 60% kan via een GPMI de probleemdefinitie van de cliënt onder woorden brengen, verklaart dat het een meer intensieve begeleiding mogelijk maakt en ze de hulpvrager centraal kunnen stellen. Iets meer dan de helft geeft via het GPMI extra aandacht aan bepaalde doelgroepen (55%) en gaat met dit instrument op zoek naar de krachten van een cliënt (53%).

“Het GPMI maakt een intensiereve begeleiding mogelijk, het is een goed instrument om samen het doel en de weg ernaar vast te leggen.” (Sociaal werker).

“Het GPMI houdt in zich de mogelijkheid om meer aandacht te geven aan het psychosociaal aspect.” (Sociaal werker).

“Als ik een GPMI begeleiding opmaak, dan doet mij dat stilstaan bij een aantal levensdomeinen waar dat ik misschien anders niet zou over nagedacht hebben.” (Sociaal werker).

Samengevat ervaren professionals het GPMI als een contract, dat de potentie heeft van een begeleidingsinstrument, maar een te sterke administratieve belasting oplegt.

5. Het cliëntperspectief: veel druk, maar ook duidelijkheid

Wat zijn de ervaringen van cliënten? Via interviews met cliënten op de bezochte OCMW's en een focusgroep bij een Vereniging waar armen het woord nemen, tekenden we ervaringen op van 20 cliënten met GPMI's (voor opleiding, voor daklozen en voor arbeidstrajectbegeleiding). De meeste verhalen leken in eerste instantie niet zo positief. De meeste cliënten gaan akkoord met het rechten- en plichtenverhaal en begrijpen dat er voorwaarden aan de hulpverlening gekoppeld worden. Meestal appreccieert men ook de inzet en het werk van de sociaal werker en de steun bij de zoektocht naar maatschappelijke integratie.

“We hebben het GPMI gedetailleerd overlopen en telkens wanneer ik iets niet begreep, heeft ze dat uitvoerig uitgelegd. Ja, ik heb een goede sociaal werker. Voor mij is zij echt ‘wow’, ze is altijd beschikbaar. Ik kan altijd een mail sturen of bellen.”
(Cliënt, dakloze met GPMI)

Maar er zijn heel wat bedenkingen bij de toepassing van het GPMI: het gebrek aan informatie over het contract en de onleesbaarheid van de teksten, de snelheid waarmee het contract wordt opgemaakt en het aanbodgericht werken van de OCMW's, waardoor de keuzevrijheid en onderhandelingsmarge sterk beknot wordt. Sommigen ervaren de contractualisering als een uiting van wantrouwen en een verzakelijking, die hen onder druk zet (zie ook Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2004).

“Men had me alles kunnen laten tekenen want ik had geld nodig. Het kwam te snel voor mij.” (Cliënte, GPMI tewerkstelling).

“Ze hebben hem geschorst omdat hij gewoon iets wil doen dat hij zelf graag doet.... Ik vind het positief dat hij uit zijn eigen iets

gezocht heeft van werk dat hij zegt van ‘het is iets dat ik ga volhouden, iets waaraan ik mij ga engageren, dat ze zeker gaan tevreden zijn over ik’ maar ze weigeren dat gewoon, ze vegen dat gewoon van de tafel. En jij krijgt gewoon resoluut een ‘nee’.... Daarin toch nog een beetje groeien met hun aanbod aan jobs en zo.” (Cliënte, GPMI tewerkstelling).

“Dat heeft voor mij enkel druk gebracht. Ik heb werk gezocht voor deze zomer en men heeft me gezegd dat het niet genoeg was. Maar ‘wat is niet genoeg?’ Wat betekent dat? Wat verwacht men dan precies? Als ik bel of ik ga ter plaatse en men aanvaardt mijn cv niet of ze beantwoorden mijn mail niet. Ik heb niet genoeg bewijzen. Ze zeggen dat het niet genoeg is, maar weten niet wat ik allemaal heb geprobeerd. Ze hebben geen vertrouwen in een student.” (Cliënte, GPMI opleiding).

Andere cliënten voelen zich wel beter geïnformeerd en vertellen dat ze hun rechten kennen en dat de doelen en afspraken duidelijk zijn.

“In dat GPMI staat neergeschreven wat ik mag doen, wat ik moet doen, wat ik niet mag doen. Ik ben er goed van op de hoogte. Ik weet ook graag wat de regels zijn, dus ja, voor mij is dat wel belangrijk. Het is belangrijk om problemen te voorkomen.” (Cliënt, GPMI tewerkstelling).

“Die voorwaarden in het GPMI neerschrijven helpt mij wel. Je bent veel meer gemotiveerd om iets te doen denk ik. Dat is wel belangrijk voor mij, dat iemand mij zegt ‘je moet vakantiewerk doen’ en dat dat er in staat. Zoals nu, ik ben ingeschreven bij verschillende interims, en ik zou anders gewoon wachten tot ze mij contacteren, maar nu ga ik regelmatig langs om eens te horen of ze geen vacatures hebben; (...) Of als ik indertijd een woning moest zoeken, dan stonden de verschillende stappen die ik moest zetten allemaal uitgeschreven op een blad en ik wist dan precies wat ik allemaal moest doen. Ik vond dat ook wel gemakkelijk.” (Cliënt, GPMI opleiding).

We kregen ook voorbeelden van flexibele bijsturingen op maat van de cliënt, waardoor mensen nieuwe kansen krijgen en er uiteindelijk een gepaste vorm van maatschappelijke integratie gevonden wordt.

“Ik ben blij met het contract. Ik heb nu eindelijk werk aangeboden gekregen tot september, tot ik in orde ben met de werk-

loosheidssuitkering. Ik ben ondertussen wel veranderd van werk. Ik werkte eerst in een rusthuis. Dat was saai werk tussen allemaal vrouwen. Ik ben daar gestopt. Sabine zag ook dat dat niets voor mij was en ik ben dan mogen veranderen. We hebben samen gezocht wat beter was. Voor mij is het belangrijk om goede collega's te hebben, om ook onder jonge mensen te kunnen zijn, een goede sfeer op het werk en een babbel hebben. Ze heeft mee gezocht naar iets op mijn maat. Nu heb ik een afwisselende job in het tewerkstellingsproject van het OCMW. Het gaat om schilderen, plaasteren, werken in de tuin... Ik heb dus mijn job mogen kiezen.” (Cliënt, GPMI tewerkstelling).

“Ze hebben me over de sancties verteld. Ik moet aanwezig zijn. Dat is normaal hé. Wat mijn trajectbegeleider doet, ervar ik niet als controle. Ze zoeken samen met mij wat het beste voor mij is.” (Cliënt, GPMI tewerkstelling).

Uit deze getuigenissen blijkt dat de inzet van het instrument kansen kan bieden voor het volgen van een opleiding en het vinden van een tewerkstelling op maat, maar tegelijkertijd ook voor verbetering vatbaar is. Tal van voorwaarden geformuleerd door Rosanvallon (1995) en de RMI-wet (zoals transparantie, wederkerigheid, een voldoende divers aanbod op maat van de cliënt, een duidelijk engagement vanuit het OCMW) zijn vandaag bij de toepassing niet vervuld. Daarom zijn deze ervaringen van cliënten zeer betekenisvol en richtinggevend bij de formulering van verbetervoorstellen.

6. Voorstellen om de werking van het GPMI te optimaliseren

Het GPMI heeft het afgelopen decennium zijn plaats verworven. Vele sociaal workers, hun leidinggevenden, cliënten en experten zien de mogelijkheden van transparanter doelgericht werken in dit instrument. Maar er zitten ook nog heel wat valkuilen aan het systeem. We verzamelden talrijke voorstellen en voorwaarden om van het GPMI een krachtiger en meer *empowerend* begeleidingsinstrument te maken en om de administratieve last te verminderen.

6.1 De kracht als begeleidingsinstrument versterken

Een van de belangrijkste voorwaarden voor succesvolle hulpverlening is de krachtgerichte, positieve basishouding van de maatschappelijk werker, die zijn discretionaire ruimte gebruikt om in samenspraak met de cliënt diens handelingsmogelijkheden te verruimen. De methodiek van ‘taakgericht werken’ blijkt daarvoor inzetbaar. Samen doelstellingen bepalen en daar concrete acties aan koppelen, bouwend op de persoonlijke motivatie van de cliënt is de uitdaging. Dit vraagt tijd voor het opmaken van een GPMI. Een onmiddellijke koppeling aan de aanvraag van een leefloon is te snel. Via een menswaardig inkomen kan een crisissituatie in een gezin opgevangen worden en kan er rust en stabiliteit komen. Pas dan komt er ruimte om onder begeleiding van een maatschappelijk werker na te denken over realistische mogelijkheden van maatschappelijke integratie.

“Ik zou liever focussen op: voldoet het aan de nodige rechten? Geef dat even tijd en laten we dan gaan richting traject. Dan is het een begeleidingsinstrument.” (Directeur).

Sociaal werkers pleiten voor een aftastingsperiode van drie maanden na de toekenning van het leefloon, waarin ze de cliënt en zijn situatie leren kennen, waarin er een vertrouwensrelatie kan groeien en waarin ze samen kunnen onderzoeken wat wenselijk en mogelijk is voor de cliënt en op welke manier het OCMW daarin kan ondersteunen. Omdat de begeleiding start bij de onderhandeling over een begeleidingsplan, wordt er gevraagd om de extra financiering met terugwerkende kracht te voorzien, zodat ook de opmaak van het begeleidingsplan mee wordt gefinancierd. Dit zal de druk wegnemen om het zo snel mogelijk in te dienen, nu vaak nog gekoppeld aan de instelling van het leefloon.

Het formeel contractualiseren heeft vooral als voordeel dat de afspraken concreet en duidelijk op papier worden gezet. In principe bepaalt de cliënt mee de modaliteiten. Werken op contractbasis vereist echter wederkerigheid, een gelijkwaardigheid van partners, die momenteel vaak niet gegarandeerd wordt (Hubeau & Geldof, 2008). Het vraagt een meer systematische inzet van wettelijke instrumenten ter versterking van de positie van de cliënt: een duidelijk en leesbare tekst die in dialoog tot stand komt, transparantie over de rechten en plichten, de explicitering van de engagementen van de beide partijen, de ondersteuningsmogelijkheid door een derde, de inzet van vijf dagen bedenkijd. Een aantal OCMW’s wenst ook meer samenwerking met derden uit te

bouwen. Het GPMI kan als voordeel hebben dat taakafspraken en verwachtingen duidelijk op papier komen en er meer transparantie komt over de doelstellingen in het begeleidingstraject en de gezamenlijke, geplande weg daarnaartoe.

Dan kan het ook een handig instrument worden voor de opvolging van trajecten, voor de evaluatie en de bijsturing van de inspanningen die beide partijen leveren. Maatschappelijk workers en hun diensthoofden geven aan dat ze de sanctiemogelijkheid soms wel ‘als stok achter de deur’ gebruiken, maar ze uiteindelijk weinig toepassen. Het GPMI kan ook als instrument dienen om in team inhoudelijk te evalueren wanneer en op welke manier een sanctie gepast is. Sociaal workers geven vooral aan dat het GPMI een dynamisch instrument moet kunnen zijn. Mislukken moet mogelijk blijven en net de ruimte voor bijsturing biedt nieuwe integratiekansen.

6.2 Nood aan administratieve vereenvoudiging

Wat in het onderzoek sterk tot uitdrukking komt, is de nood aan administratieve vereenvoudiging. Maatschappelijk workers pleiten voor slimme verbindingen: koppel de opmaak van het GPMI aan het algemeen registratiesysteem. Als daarin doelen en afgesproken acties worden opgenomen en geëvalueerd, zou men die op een eenvoudige manier moeten kunnen selecteren bij de opmaak van een GPMI. Enkele OCMW's experimenteren al met dergelijke geïntegreerde systemen. Kennisdeling en uitwisseling van instrumenten zou welkom zijn. Een driemaandelijkse evaluatie blijkt ook te intensief. De intentie van de wetgever was om op regelmatige wijze begeleidende gesprekken in te plannen. Dit is in de meeste OCMW's verzekerd en wordt eveneens geregistreerd in het cliëntvolgsysteem. Voor het monitoren van het GPMI werd de inzet van de *empowermentmeter* op de werkgroep sociale activering van de POD MI voorgesteld. Enkele OCMW's toonden interesse om daarvan gebruik te maken om de toename van *empowerment* in verschillende trajecten zichtbaar te kunnen maken (Depauw & Driessens, 2013).

Het GPMI moet een duidelijker leesbaar en verstaanbaar document zijn voor de cliënt. De federale administratie kan inspirerende modellen ter beschikking stellen, maar voor het werken met een standaardmodel tonen ze zich minder enthousiast. En moet elk GPMI ondertekend worden door de voorzitter en de cliënt? Kan dit niet toevertrouwd worden aan de maatschappelijk worker en zijn cliënt, geruggensteund

door de hoofdmaatschappelijk werker en met kennisgeving aan de Raad of het Bijzonder Comité?

Een meerderheid (75%) ervaart de sanctieprocedure als te administratief belastend. Ook hiervoor kwamen er heel wat verbetervoorstellen. De mogelijkheid om de schorsing flexibel en op maat te hanteren, bleek bij een aantal OCMW's niet gekend. Ook een schorsing van drie dagen of een week behoort tot de mogelijkheden. De intentie van de wetgever was om beschermende sancties te verbinden aan de instelling van een GPMI. Hij wilde er terecht voor zorgen dat een leefloon niet te snel wordt afgeschaft. Bij een tijdelijke/gedeeltelijke schorsing wordt de band met de behoeftige cliënt immers behouden en kan op maat gehanteerd worden. Deze mogelijkheden worden echter weinig gehanteerd omdat de procedure te omslachtig blijkt. Een schorsing gaat pas in op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum van de hoorzitting. Men vraagt om korter op de bal te mogen spelen en een schorsing te laten aansluiten op de hoorzitting. Deze vraag is administratief begrijpelijk, maar een onmiddellijke schorsing treft cliënten veel zwaarder omdat ze zich er niet op kunnen voorbereiden. Bovendien is het belangrijk om transparant te zijn over de sanctioneringsmogelijkheden tegenover de cliënt via een duidelijke vermelding ervan in het GPMI. Ook de controle op het engagement van het OCMW zelf wordt gemist. Biedt het OCMW voldoende ondersteuningsmogelijkheden? Biedt het een voldoende divers aanbod aan integratiemogelijkheden, zodat het kan passen in het traject dat de cliënt zelf voor ogen heeft? De vraag naar een meer inhoudelijke inspectie op de haalbaarheid van een GPMI werd gesteld, evenals de vraag of alle arbeidsrechtbanken hierin hun verantwoordelijkheid opnemen.

7. De reacties op de intenties van de federale regering

Vandaag is er een maatschappelijk debat over een veralgemening van het GPMI. Sommigen willen het op specifieke doelgroepen toepassen (bijvoorbeeld erkende vluchtelingen), anderen pleiten voor een uitbreiding naar alle leefloongerechtigden. Nog een stap verder zijn de voorstellen om tot verplichte gemeenschapsdienst te komen in ‘ruil’ voor een uitkering. Al deze voorstellen gaan in de richting van verdere contractualisering en grotere voorwaardelijkheid van het recht op maatschappelijke integratie.

Het federaal regeerakkoord stelt: “Het GPMI wordt in overleg met de sector uitgebreid naar andere gerechtigden inzake maatschappelijke integratie en dienstverlening” (Federale Regering, 2014: 51). Bestaat er vandaag een bereidheid in de sector om het gebruik van het instrument te veralgemenen of uit te breiden naar andere doelgroepen of zelfs om er een gemeenschapsdienst aan te koppelen?

Slechts een minderheid (vier op de tien respondenten) acht een uitbreiding van doelgroepen zinvol. In het kwalitatief onderzoek konden we dit verder verfijnen. Vooral in de focusgroepen met sociaal werkers bleek de animo voor de uitbreiding klein.

“Niet voor alle cliënten is het nodig om de afspraken duidelijk op papier te zetten. Veel cliënten gaan bijvoorbeeld correct naar de Nederlandse les, komen hun afspraken correct na met hun maatschappelijk werker of trajectbegeleider en dan vind ik dit niet nodig om dit nog eens op papier te zetten en driemaandelijks te evalueren met de cliënt en daar weer een document van op te maken. Voor cliënten bij wie het moeilijker is om uit te leggen wat de verwachtingen zijn en de afspraken zijn en het een ondersteuning is voor beide partijen dat dit op papier staat kan dit instrument gebruikt worden in het hulpverleningsplan.” (Sociaal Werker).

Er is consensus over het behoud van het systeem voor jongeren, maar er is geen draagvlak voor een veralgemening van het GPMI en zeker niet voor een categoriale uitbreiding naar bepaalde doelgroepen. Dat werkt stigmatiserend en beschuldigend stellen de respondenten en experten.

Voor studenten en mensen in arbeidstrajectbegeleiding werkt het instrument, stellen geïnterviewden op verschillende OCMW's. Voor arbeidstrajectbegeleiding bestaat er al een sterk begeleidingssysteem in de OCMW's. Momenteel worden een aantal steden en gemeenten extra betoelaagd voor initiatieven gericht op sociale activering, omkaderd door een GPMI. Sociale activering wordt daarbij omschreven als: “Het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten te ondernemen, ofwel als doel op zich, ofwel als een eerste stap in een traject voor socio-professionele inschakeling, ofwel als een eerste stap in een (latere) betaalde tewerkstelling” (Van Dooren e.a, 2012: 13-14).

Vele sociaal werkers en experten vinden dat iedereen een begeleidingsplan verdient, maar men is er niet van overtuigd dat dit ook voor de

meest kwetsbaren via een contract moet of kan. Een GPMI ‘sociale activering’, dat extra ondersteuning en begeleiding toelaat via de extra financiering, verzekert opvolging op verschillende vlakken en domeinen en overstijgt de eenzijdige focus op professionele activering. Tegelijk is men bezorgd over de koppeling aan het leefloon, de haalbaarheid van contractualisering bij de meest kwetsbaren en de sanctiemogelijkheden.

Vanuit een *empowerende* kijk blijft dé voorwaarde dat instrumenten handelingsmogelijkheden van cliënten moeten verruimen en niet inperken, kansen moeten bieden en maatschappelijke participatie stimuleren. Enkel zo kan men werk maken van ‘het recht op integratie’. Een goed ondersteund (emotioneel en instrumenteel) aanbod op maat, bestaande uit collectieve of individuele modules, is in vele OCMW’s nog onvoldoende uitgebouwd om dit te kunnen garanderen. Het vraagt om extra investeringen, om de uitbouw van goede samenwerkingsverbanden met derden (maatwerkbedrijven, arbeidszorgprojecten, buurtwerk, vrijwilligersinitiatieven) en het opzetten van een vrijwilligersbeleid (met het voorzien van verzekering en vergoeding voor vrijwilligerswerk). Verbeteren in plaats van veralgemenen is de vraag van de meerderheid van de respondenten op het terrein.

Daarnaast waarschuwen de respondenten ook voor de koppeling aan sancties. Het schorsen van een minimuminkomen legt een zware hypothek op de levenskwaliteit van maatschappelijk kwetsbare gezinnen. Gesuggereerd werd om te denken aan ‘alternatieve sancties’, zoals het oproepen voor een hoorzitting, de eventuele schorsing van aanvullende steun, maar ook aan bijsturingen, beloningen, extra stimulansen, zoals het doorverwijzen naar meer gespecialiseerde diensten, een zoektocht naar vrijetijdsbesteding en de organisatie van cliëntoverleg als extra ondersteunende maatregelen.

De federale overheid overweegt, zo blijkt uit het regeerakkoord, ook de koppeling van het GPMI aan gemeenschapsdienst:

“De federale regering geeft via een aanpassing van de regelgeving aan de lokale besturen nieuwe instrumenten inzake sociale en maatschappelijke integratie om binnen het GPMI een gemeenschapsdienst voor leefloners uit te werken. Hierbij wordt het initiatief van de cliënt maximaal gerespecteerd en een progressieve maatschappelijke en/of professionele re-integratie beoogd. Op deze manier wordt het sociaal weefsel versterkt, kansen gecreëerd en sociale vaardigheden uitgebouwd” (Federale Regering, 2014: 38).

In de webenquête werd de vraag opgenomen: ‘In welke mate bent u het eens met dit voorstel van de federale regering?’ De nog vage formulering verklaart het opvallend grote aandeel aan ‘twijfelaars’ (54% koos voor ‘eerder eens’ of ‘eerder oneens’), 26% was het niet eens met dit voorstel (waarvan 15% helemaal niet eens) en een kleiner aandeel (20%) is wél voorstander van dit voorstel (waarbij slechts 6% het helemaal eens was). Over de modaliteiten of voorwaarden van dit voorstel zijn respondenten meer uitgesproken. Zo vindt 72% dat die gemeenschapsdienst niet verplicht mag worden en 60% is tegen de sanctionering bij niet-naleving.

In het kwalitatief onderzoek en het expertseminarie werden deze bevindingen verfijnd. Sociaal workers en experten formuleerden duidelijke voorwaarden. Eerst en vooral benadrukte men het belang van het aanbieden van kwaliteitsvol én rechtvaardig betaald werk. OCMW’s moeten prioritair gaan voor volwaardige jobs en via arbeidsbegeleiding en artikel 60, mensen daarnaar begeleiden. Dat veronderstelt een aanbod op maat met voldoende ondersteuning: mogelijkheden voor toeleiding naar sociale tewerkstelling, arbeidszorg én naar goed begeleid vrijwilligerswerk met leerkansen en succeservaringen. Vrijwilligerswerk moet echter vrijwillig blijven (Cousaert, 2011) en goed omkaderd worden via de koppeling aan het vrijwilligersdecreet, met het uitbouwen van een vrijwilligersbeleid dat een verzekering en vergoedingen voor vrijwilligers voorziet.

We kunnen daarbij leren uit buitenlandse ervaringen met de ‘participatiesamenleving’. Onder andere Tonkens (2014b) en Van Bochove, Tonkens en Verplanke (2014) geven aan dat het overlaten van maatschappelijke taken aan vrijwilligers sociale ongelijkheid kan vergroten. Het betrekken van maatschappelijk kwetsbare vrijwilligers vraagt een kwaliteitsvolle begeleiding en ondersteuning op maat. Sociaal workers blijken noodzakelijk als ondersteuners, facilitatoren en bemiddelaars, die mensen kunnen begeleiden in het opnemen van een passende verantwoordelijkheid. Kampen (2014) stelt in zijn doctoraatsonderzoek naar activering van bijstandscliënten vast dat ‘verplicht vrijwilligerswerk de afstand tot de arbeidsmarkt vergroot’. Het probleem is dat het maatschappelijk belang boven het persoonlijk belang wordt geplaatst bij onvoldoende investering in professionele begeleiding en bemiddeling. Mensen die verplicht worden om taken op te nemen die ver van hun interesses en achtergrond afstaan, voelen het aan als een straf en haken af. Mensen die willen terugbetaLEN voor gekregen hulp vanuit een geschonden levensverhaal (gevoelens van minderwaardigheid,

vernedering), gaan zich hechten aan zingevend en betekenisvol vrijwilligerswerk in een ontspannen sfeer. Door een gebrek aan begeleiding wordt daar vaak de kans voor een volgende stap naar de arbeidsmarkt gemist.

8. Besluit: verdiepen en vereenvoudigen versus veralgemenen en verplichten

Voorop in dit hoofdstuk stond de vraagstelling of het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie aan herziening toe is. Past het instrument ingevoerd in de jaren 1980 in het maatschappelijk discours over de participatiesamenleving? Kan het GPMI een middel zijn voor het stimuleren van actief burgerschap? Op het eerste gezicht lijkt het instrument te passen in de trend naar individualiserende responsabilisering. Maar zowel de basisfilosofie die ten grondslag ligt aan het instrument (een contract vraagt om een engagement van twee partijen) als het denken over actief burgerschap staat een overheid niet toe om haar verantwoordelijkheid af te schuiven op individuele burgers.

Het is de taak van de overheid om de participatie van burgers mogelijk te maken. Dat vraagt een cultuur van zorgzaamheid en een structurele ondersteuning via maatschappelijke instituties (Peeters, 2015). Snick (2014) pleit voor een tweesporenbeleid. Ze stelt dat het bestaande systeem van sociale bescherming fijnmaziger afgestemd mag worden op de actuele maatschappelijke context en pleit voor meer ruimte voor innovatie waarin alternatieve oplossingen worden ontwikkeld en geëvalueerd. Dat blijkt ook de zorg van een grote groep respondenten die met het GPMI werken in het OCMW.

Uit de webenquête blijkt dat het GPMI momenteel in een OCMW-context op zeer diverse manieren wordt toegepast. Het instrument zorgt voor een contractualisering van de hulp, wordt als een administratieve formaliteit gebruikt, maar heeft ook de potentie van een versterkend begeleidingsinstrument, mits betere randvoorwaarden.

Een aantal kenmerken van de contractualisering zijn cruciaal: het informeren van cliënten over hun rechten en plichten bij de aanvraag van een leefloon, de transparantie over de opmaak van een begeleidingsplan in dialoog en over de sanctiemogelijkheden, het optekenen van de engagementen van de partijen die zich verbinden in het contract, de versterking van de positie van de cliënt.

Daarnaast blijft het belangrijk dat de wetgever via de OCMW-wet en de RMI-wet beschermend blijft optreden en het systeem van het laatste vangnet in de sociale bescherming gegarandeerd blijft. Zoals uit de praktijk blijkt, kan de rechtenethiek een ethisch minimum beschrijven, maar voor de erkenning van mensen in hun menselijke waardigheid is de combinatie met een zorgethiek (zorgplicht) en een individuele bestaansethiek nodig (Driessens & Van Regenmortel, 2006). De lokale autonomie van het OCMW en de discretionaire ruimte van de maatschappelijk werker zijn sterk bepalende factoren voor de manier waarop het GPMI wordt toegepast. Dat ervaart ook de cliënt. Daarom pleiten we voor voldoende ondersteuning voor maatschappelijk workers via vorming, supervisie en teamoverleg en voor voldoende professionele ruimte om op maat te kunnen werken.

Een kwaliteitsvolle begeleiding met kansen op duurzame maatschappelijke integratie vraagt ook voldoende tijd om de talenten en mogelijkheden van de cliënt te ontdekken, om samen haalbare doelen en een concreet actieplan te kunnen uitwerken. Elke cliënt heeft recht op zo'n begeleidingsplan. Maar het kan pas op een degelijke manier opgesteld worden na de instelling van het leefloon, als er wat rust en stabiliteit in het leven van de cliënt is teruggekeerd en er samen plannen voor de toekomst kunnen gemaakt worden.

Raymaekers (2015) stelt als coördinator van dagcentrum De Wroeter, dat de overheid vandaag de dag vaak onterecht uitgaat van de passiviteit en inertie van zij die geen betaalde arbeid verrichten. In zijn jarenlange ervaring in arbeidszorgprojecten kon hij vaststellen dat de mensen die bij hem werken, willen bijdragen aan een doel dat hun individuele behoeften overstijgt, liefst samen met anderen, zodat hun bijdrage voor anderen zichtbaar wordt en waardering krijgt. "Focus ligt niet op financiële return, maar het gevoel iets te kunnen betekenen voor iemand anders, een gewaardeerde plaats kunnen innemen in de samenleving... Een overmatige aandacht voor toeleiding naar reguliere tewerkstelling heeft andere vormen van arbeid naar de achtergrond geduwd en als minderwaardig gevaloriseerd" (Raymaekers, 2015: 304). Het gaat dan om arbeid die moeilijk in ruilwaarde uit te drukken is, maar onmisbaar is in een op duurzaamheid gerichte samenleving.

Net daar liggen kansen voor het GPMI. GPMI-opleiding geeft jongeren de kans om verder te studeren. Vele OCMW's zetten via GPMI-tewerkstelling extra in op arbeidstrajectbegeleiding. Via artikel 60 bieden ze (tijdelijke) tewerkstellingskansen aan in groen- en klusjesdiensten, in de

poetsdienst of keuken van een rusthuis, of er wordt samengewerkt met maatwerkbedrijven of arbeidszorgprojecten. Uit de experimenten met GPMI-sociale activering vanaf dit jaar, bleek dat ze eveneens extra mogelijkheden bieden, om mensen die nog ver van de arbeidsmarkt staan bijvoorbeeld kansen op vrijwilligerswerk aan te bieden. De omkadering die men via de extra financiering van deze GPMI's kan bieden, blijkt meer dan welkom voor de begeleiding van deze kwetsbare groepen. Het gaat hier om werken aan ‘autonomie in verbondenheid’, een gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, rekening houdend met de balans tussen eigen mogelijkheden en maatschappelijke kwetsbaarheid.

De voorwaarde om tot succesvolle verhalen van integratie te komen, zo stelt Kampen (2014) is dat de maatschappelijke en persoonlijke behoefte in overeenstemming gebracht worden. Druk op een tewerkstelling of vrijwilligerswerk, die men niet ziet zitten, is tot mislukken gedoemd. Voortbouwen op interesses en achtergrond en kansen bieden om capaciteiten te ontwikkelen, doet mensen verdere stappen zetten richting arbeidsmarkt, of naar een brede vorm van maatschappelijke integratie. Maar ook dan is er begeleiding nodig om ervoor te zorgen dat mensen kunnen doorgroeien als ze daar klaar voor zijn (Kampen, 2014).

Die zorg voor maatschappelijke integratie kunnen de OCMW's niet alleen dragen. Daar zijn ruime samenwerkingsverbanden voor nodig en wat er zich vandaag in de samenleving ontwikkelt aan sociale innovrende initiatieven stemt ons hoopvol. Het is belangrijk dat ook maatschappelijk kwetsbaren een plek krijgen in transitiebewegingen op het lokale niveau, de ‘repair’-cafés, sociale kruideniers, de lokale muntsystemen, sociaal-artistieke projecten, sociale ondernemingen, de maatwerkbedrijven zodat ze mee de levenskwaliteit in hun buurt kunnen verbeteren en mee kunnen genieten van deze alternatieve vormen van valorisering van engagement. Vandaar de vraag aan de overheid naar ondersteunende maatregelen voor de ontwikkeling van deze meer gediversifieerde modellen en praktijken (Snick 2014). Maatschappelijk workers moeten meer verbinding kunnen zoeken met deze initiatieven, omdat daar veelbelovende integratiekansen liggen voor hun cliënten. Alleen dan kan het GPMI een instrument worden dat via een brede visie op participatie op een respectvolle, menswaardige en duurzame manier bijdraagt tot actief burgerschap van maatschappelijk kwetsbare burgers.

Het dominante beleidsdiscours dat vandaag de media haalt, houdt intensieve pleidooien om uitkeringen voorwaardelijker te maken en sneller te schorsen bij niet-naleving. Daaruit blijkt vaak een wantrouwen naar cliënten, die men voorstelt als ‘passieve profiteurs’, maar ook naar maatschappelijk workers, die bepaalde cliënten te weinig zouden activeren of zogenaamd ‘pamperen’.

Maatschappelijk workers vragen respect voor hun discretionaire ruimte en willen het GPMI vereenvoudigen tot een krachtgericht begeleidingsplan, waarin afspraken verduidelijkt worden en men samen, op maat en ritme van de cliënt, naar maatschappelijke integratie werkt. Taallessen, opvoedingsondersteuning, ontwenningsprogramma’s, vrijwilligerswerk, arbeidszorg, art. 60, solliciteren en opleiding staan vandaag reeds in tal van GPMI’s ingeschreven. Vele maatschappelijk workers stimuleren, leiden toe, ondersteunen en volgen op. Soms gebeurt dit onvoldoende intensief omdat ze door de hoge *case load* genoodzaakt zijn te kiezen voor extra inzet op ‘gemakkelijk integreerbaren’ om hun resultaten te halen.

Uit onderzoek blijkt dat sociale interventies het beste werken wanneer ze aansluiten bij de noden en drijfveren van cliënten, begeleid door ondersteunende hulpverleners die vanuit een krachtgerichte basishouding werken (De Vries, 2007; Vansevenant, Driessens & Van Regenmortel, 2008). Wat maatschappelijk workers nodig hebben in het werken aan duurzame, maatschappelijke integratie voor kwetsbare cliënten, is vertrouwen, ruimte en tijd voor het uitbouwen van een passende begeleiding. Werkveld en onderzoek pleiten daarom eerder voor verdiepen en vereenvoudigen versus veralgemenen en verplichten.

Noten

1. We hanteerden een factoranalyse op basis van schaalvragen. Respondenten geven dan aan in welke mate ze het eens zijn met een stelling. De uitspraken worden via een statistische analyse gebundeld in samenhangende patronen. Die oefening leidde tot het onderscheiden van drie specifieke houdingen ten aanzien van het GPMI.
2. Van de oorspronkelijk 22 stellingen zijn er 16 te categoriseren onder deze drie factoren. Cronbachs alpha-waarden zijn voor ‘begeleiding’ (7 items, alfawaarde: 0,88, n= 505), ‘contract’ (6 items, alfawaarde: 0,78, n = 518), en ‘formaliteit’ (4 items, alfawaarde: 0,76, n= 506) goed.

Hoofdstuk 4

De integratie van personen met een migratieachtergrond op de Belgische arbeidsmarkt¹

Laura Westerveen en Rebecca Thys

1. Inleiding

Voor iedereen, maar in het bijzonder voor personen met een migratieachtergrond, geldt arbeidsmarktparticipatie als een van de belangrijkste indicatoren van integratie. Deelname aan de arbeidsmarkt is niet alleen belangrijk voor het genereren van een inkomen, wat Jahoda (1981; 1982; 1997) de expliciete functie van arbeid noemde. Het zorgt ook voor het vervullen van een aantal ‘impliciete’ functies. Zo wordt de toegang tot sociale voorzieningen vergemakkelijkt, verlaagt het de kans om sociaal geïsoleerd te raken, draagt het bij tot de sociale status en verkleint het de sociale afstand met mensen zonder migratieachtergrond. Bovendien wordt de mogelijkheid tot opwaartse sociale mobiliteit voor kinderen van ouders met een migratieachtergrond, beïnvloed door de arbeidspositie van deze ouders (De Keyser, Delhez & Zimmer, 2012: 36-37). Arbeidsmarktparticipatie is dus niet enkel belangrijk voor de economische en sociale integratie van de huidige generatie personen met een migratieachtergrond, maar ook voor de integratie van toekomstige generaties.

Arbeidsmarktparticipatie vormt bovendien vaak een goede bescherming tegen armoede (Corluy & Verbist, 2010). Onderzoek wees uit dat er in België een verhoogd armoederisico geldt voor gezinnen bestaande uit personen met een migratieachtergrond. Een gezin heeft een verhoogd armoederisico als het totale inkomen lager is dan 60% van het mediaan nationaal equivalent inkomen². Corluy en Verbist (2010: 8) becijferen dat het armoederisico voor de volledige Belgische bevolking op 12% ligt. Voor burgers van niet-EU-herkomst loopt dit op tot niet

minder dan 48%. Van Robaeys e.a. (2007: 26) wijzen op hun beurt op een armoederisico van 55% voor de groep van Marokkaanse herkomst.

Niettegenstaande het onttegensprekelijk belang van arbeidsmarktparticipatie, wijzen studies van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (OECD, 2008; 2012b; 2015) en van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) en het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR) (2013³) herhaaldelijk uit dat het met de participatie van personen met een migratieachtergrond slecht is gesteld op de Belgische arbeidsmarkt. Deze rapporten laten zien dat op de Belgische arbeidsmarkt de arbeidsmarktparticipatie van personen met een migratieachtergrond aanzienlijk lager ligt dan die van autochtone Belgen. Het verschil tussen het niveau van arbeidsmarktparticipatie in de groepen met en zonder migratieachtergrond wordt ook wel de ‘arbeidskloof’ genoemd. Deze kloof blijkt in België bovendien veel groter te zijn dan in de meeste andere lidstaten van de Europese Unie (EU).

Daarenboven is er sprake van etnostratificatie op de Belgische arbeidsmarkt (FOD WASO & CGKR, 2013: 7). Etnostratificatie betekent dat de arbeidsmarkt grotendeels is opgedeeld naar nationale herkomst van de werknemers. In België zijn de werknemers met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd in de minst gewaardeerde arbeidssectoren en genieten ze de minst voordelige statuten. Hierdoor werken personen met een migratieachtergrond in België over het algemeen tegen slechtere arbeidsvooraarden en hebben zij bovendien een groter risico op werkloosheid dan autochtone Belgen.

In deze bijdrage behandelen we de genoemde kloof in arbeidsmarktparticipatie en de etnostratificatie van de Belgische arbeidsmarkt aan de hand van de recentst beschikbare wetenschappelijke literatuur en onderzoeksmaateriaal. Daartoe bespreken we eerst de verschillen in werkzaamheidsgraad tussen de populatie zonder en met migratieachtergrond in België. Verder zoomen we in op verschillen binnen de laatste groep. Voor sommige subgroepen blijkt de arbeidskloof immers groter te zijn dan voor andere subgroepen en de etnostratificatie van de arbeidsmarkt geldt niet noodzakelijk op een uniforme manier voor elke groep. We bekijken verschillen in werkzaamheidsgraad tussen groepen afkomstig van binnen en buiten de EU, tussen mannen en vrouwen, tussen hoog- en laaggeschoolden en tussen eerste en latere generaties personen met een migratieachtergrond.

Om de interne verschillen binnen de groep van personen met een migratieachtergrond te illustreren met cijfermateriaal, zoomen we vaak in op de groep van Marokkaanse en Turkse herkomst. De reden hier voor is dat het de twee grootste groepen zijn afkomstig van buiten de EU en daardoor zijn zij ook de vaakst bestudeerde groepen in België. We trachten evenwel ook zoveel als mogelijk andere voorbeelden te vermelden. Vervolgens gaan we in op mogelijke verklaringen voor de arbeidskloof en de etnostratificatie van de arbeidsmarkt in België. Daarbij streven we geen exhaustiviteit na, maar willen we vooral wijzen op de verschillende perspectieven die kunnen worden ingenomen om de situatie van personen met een migratieachtergrond op de Belgische arbeidsmarkt beter te begrijpen.

Bovendien gaan we niet zozeer op zoek naar een sluitende verklaring voor de Belgische situatie, maar trachten we het complexe samenspel van uiteenlopende factoren te illustreren. Ten slotte formuleren we enkele concrete en meer algemene beleidsaanbevelingen voor het dichten van de participatiekloof op de Belgische arbeidsmarkt tussen personen met en zonder migratieachtergrond. Gezien de waaier aan factoren die een rol spelen in het tot stand komen van deze kloof, is deze lijst van aanbevelingen vanzelfsprekend niet volledig. We wijzen erop dat het belangrijk is om rekening te houden met de grote diversiteit binnen de groep van personen met een migratieachtergrond en dat een integratieperspectief in alle relevante beleidsdomeinen en op alle overheidsniveaus zou moeten worden opgenomen.

2. De arbeidskloof vastgesteld

2.1 De arbeidskloof in België tussen de populatie met en zonder migratieachtergrond

Als gevolg van een lange immigratiegeschiedenis kent België een erg diverse bevolking. Zo toont de ‘socio-economische monitoring’ van de FOD WASO en het CGKR dat in 2008 25,3% van de bevolking tussen de 18 en 60 jaar in België, ofwel een buitenlandse nationaliteit heeft, of geboren is met een buitenlandse nationaliteit, ofwel een moeder of vader heeft die geboren is met een buitenlandse nationaliteit (FOD WASO & CGKR, 2013: 26).

Zoals we in de inleiding al aanstipten, wijzen verschillende graadmeters uit dat er een duidelijke kloof in arbeidsmarktparticipatie bestaat tussen inwoners van België met en zonder migratieachtergrond. Cijfers

van de OESO (OECD, 2015: 83, 85) geven bijvoorbeeld het verschil in werkzaamheidsgraad⁴ weer tussen, aan de ene kant, inwoners van België die in België geboren zijn en, aan de andere kant, inwoners die in het buitenland geboren zijn. Volgens deze OESO-cijfers bedroeg de werkzaamheidsgraad van de eerste groep in 2013, 64%. De werkzaamheidsgraad van de tweede groep daarentegen lag 12% lager, op 52%. Ook de socio-economische monitoring (FOD WASO & CGKR, 2013: 65) bevestigt dat de werkzaamheidsgraad⁵ van personen van buitenlandse herkomst aanzienlijk lager ligt (hij schommelt tussen de 53 en 38%, afhankelijk van de subgroep) dan die van personen van Belgische herkomst (74%). De arbeidskloof bedraagt volgens deze laatste cijfers dus minimaal 21%.

Het verschil in uitkomst tussen deze twee studies is, naast het verschil in de bestudeerde leeftijdsgroep, te wijten aan de verschillende definitie die er wordt gehanteerd van ‘personen met een migratieachtergrond’. Terwijl het in de OESO-studie (OECD, 2015: 83, 85) enkel gaat om de eerstegeneratiemigranten (‘zij die in het buitenland zijn geboren’) heeft de socio-economische monitoring het ook over de tweede en zelfs latere generaties. Zij definiëren personen met een migratieachtergrond als ‘zij die hetzij een buitenlandse nationaliteit bezitten, hetzij geboren zijn met een buitenlandse nationaliteit, of van wie een van de ouders geboren is met een buitenlandse nationaliteit’ (FOD WASO & CGKR, 2013: 17). We besluiten dan ook dat de arbeidskloof groter is (21% versus 11%) wanneer de tweede en latere generaties worden meegeïnomen. We kiezen ervoor om in dit hoofdstuk, zowel onderzoek naar de meer restrictieve groep (de eerstegeneratiemigranten) als naar de ruimere groep (eerste maar ook latere generaties) op te nemen. We zullen evenwel zoveel mogelijk en voor zover het in het onderzoek uitdrukkelijk wordt vermeld preciseren welke definitie van ‘personen met een migratieachtergrond’ er wordt gehanteerd.

Naast de werkzaamheidsgraad wijzen ook andere indicatoren op een duidelijke arbeidskloof tussen personen met en zonder migratieachtergrond. Zo is de werkloosheidsgraad⁶ van wie in het buitenland geboren is, veel hoger (17%) dan deze van personen die in België geboren zijn (6%) (OECD, 2015: 89). Voorts ligt de langdurige werkloosheid bij de eerste groep 8% hoger dan bij de tweede groep (OECD, 2015: 93). Hoewel het verschil in werkzaamheidsgraad tussen personen met en zonder migratieachtergrond iets lijkt te zijn afgenumen ten opzichte van een eerdere meting van de OESO in 2008, blijkt dit vooral te gelden voor de migranten afkomstig uit EU-landen. De kloof in arbeidsmarkt-

participatie voor migranten van buiten de EU is daarentegen juist toegenomen (OECD, 2015: 85, 87; Pina, Corluy & Verbist, 2015: 7).

Tabel 1: Werkzaamheidsgraad, werkloosheidsgraad en langdurige werkloosheid onder de bevolking in de leeftijd van 15-64, België, 2013^a.

| | Geboren in België | Geboren in het buitenland |
|--------------------------------|-------------------|---------------------------|
| Werkzaamheidsgraad | 64% | 52% |
| Werkloosheidsgraad | 6% | 17% |
| Langdurige werkloosheid | 43% | 51% |

a. Percentages zijn afgerond op hele procentpunten.

Bron: OECD, 2015.

Bovendien stellen we vast dat de kloof in vergelijking met andere lidstaten van de EU – en zeker ten opzichte van de rest van de OESO-landen – erg groot blijft. Met een arbeidskloof van ruim 11% presteert België erg slecht op dit vlak. De gemiddelde kloof in arbeidsmarktparticipatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond situeert zich binnen de EU rond de 3%. Met een arbeidskloof van 11% laat België enkel Nederland, Zweden en Denemarken achter zich (OECD, 2015: 83).

We treffen de arbeidskloof in elk van de Belgische gewesten aan, maar stellen vast dat hij gemiddeld het grootst is in Vlaanderen. In Vlaanderen ligt het verschil in werkzaamheidsgraad tussen personen met en zonder een migratieachtergrond tussen de 22% en 36%, afhankelijk van het land van herkomst van de personen met een migratieachtergrond. In Brussel ligt dit verschil in werkzaamheidsgraad tussen de 21% en 26% en in Wallonië tussen de 12% en 32%, opnieuw afhankelijk van het land van herkomst van de personen met een migratieachtergrond (FOD WASO & CGKR, 2013: 70-71). Deze cijfers wijzen op het belang om zowel bij de besprekings van de verschillen binnen de populatie met een migratieachtergrond als bij de discussie omtrent de verschillende verklaringsmodellen, in te zoomen op het mogelijke verschil tussen de drie Belgische gewesten. Dit zou ons echter te ver leiden binnen het bestek van dit hoofdstuk. We wijzen erop dat een besprekings van de regionale verschillen afzonderlijke aandacht verdient, zeker sinds de zesde staatshervorming bijkomende bevoegdheden inzake arbeidsbeleid overheveld van het federaal naar het gewest- en gemeenschapsniveau.

2.2 Verschillen in de arbeidskloof binnen de populatie met een migratieachtergrond

De cijfers in verband met de arbeidskloof betekenen evenwel niet dat iedereen met een migratieachtergrond een even lage kans op deelname aan de Belgische arbeidsmarkt heeft. Integendeel, er vallen duidelijke verschillen in werkzaamheidsgraad te bespeuren binnen deze populatie.

2.2.1 Verschillen volgens het land van herkomst

Zo heeft het land van herkomst een duidelijke invloed op de werkzaamheidsgraad van personen met een migratieachtergrond. De werkzaamheidsgraad van personen afkomstig uit een EU-land situeert zich rond de 53%⁷, terwijl dit percentage voor personen van Maghrebijnse herkomst en voor personen uit de kandidaat-lidstaten van de EU (onder andere Turkije) rond de 43% ligt. Voor personen uit de overige Europese landen (de Europese landen die niet tot de EU behoren en ook geen kandidaat-lidstaat zijn van de EU, bijvoorbeeld Oekraïne of Noorwegen) en voor personen uit Sub-Sahara-Afrika zakt dit cijfer zelfs tot rond of onder de 40% (FOD WASO & CGKR, 2013: 65). Opnieuw wijzen we op de ruime definitie van personen van vreemde herkomst die in de socio-economische monitoring wordt gebruikt. De groep personen afkomstig uit een EU-land omvat bijvoorbeeld wie ‘een EU-nationaliteit heeft, wie deze nationaliteit had bij geboorte of van wie één van beide ouders geboren is met een EU-nationaliteit’.

Tabel 2: Werkzaamheidsgraad onder de bevolking in de leeftijd van 18-60 jaar, België, 2008^a.

| | Belg | EU | Kandidaat EU | Overige Europe-anen | Maghrebijnen | sub-Sahara Afrikanen |
|---------------------------|------|-----|--------------|---------------------|--------------|----------------------|
| Werkzaamheidsgraad | 74% | 53% | 43% | 38% | 43% | 40% |

a. Percentages zijn afgerond op hele procentpunten.

Bron: Datawarehouse, bewerking FOD WASO & CGKR, 2013.

2.2.2 Verschillen tussen mannen en vrouwen

Ook valt er een duidelijk verschil in werkzaamheidsgraad te bespeuren tussen de mannen en vrouwen met een migratieachtergrond. Vrouwen met een Maghrebijnse achtergrond, of uit een van de kandidaat-lidstaten van de EU, kennen de laagste werkzaamheidsgraad, die onge-

veer 30% betreft (FOD WASO & CGKR, 2013: 67). Daarnaast is, ongeacht het herkomstland, de arbeidskloof met de autochtone bevolking groter voor de vrouwen dan voor de mannen (FOD WASO & CGKR, 2013: 67; OECD, 2015: 83). Bovendien is het verschil in arbeidsmarktparticipatie tussen mannen en vrouwen met een migratieachtergrond vaak groter dan het verschil tussen mannen en vrouwen zonder migratieachtergrond⁸ (FOD WASO & CGKR, 2013: 68). Daarmee lijken vrouwen met een migratieachtergrond dubbel achtergesteld op de Belgische arbeidsmarkt ten opzichte van mannen zonder migratieachtergrond.

Een onderzoek naar de populaties van Marokkaanse en Turkse herkomst in België, verricht in opdracht van de Koning Boudewijnstichting (Torrekens & Adam, 2015), toont een vergelijkbaar resultaat. We merken op dat deze studie eenzelfde definitie hanteert van ‘personen met een migratieachtergrond’ als de socio-economische monitoring. Het gaat om personen die ‘hetzij een buitenlandse nationaliteit bezitten, hetzij geboren zijn met een buitenlandse nationaliteit, of van wie één van de ouders geboren is met een buitenlandse nationaliteit’. Dit onderzoek stelt voor beide populaties vast dat vrouwen significant minder frequent actief zijn op de arbeidsmarkt in vergelijking met mannen. Daartegenover staat dat vrouwen van Marokkaanse en Turkse herkomst wel vaker een diploma hoger onderwijs op zak hebben dan de mannen met die herkomst (Torrekens & Adam, 2015: 131-132).

2.2.3 Verschillen volgens opleidingsniveau

Daarnaast blijkt het opleidingsniveau van invloed te zijn op de werkzaamheidsgraad van personen met een migratieachtergrond. Cijfers van de OESO (OECD, 2015: 83) geven aan dat de arbeidskloof voor de meeste EU-landen groter is voor de hooggeschoolden dan voor de laaggeschoolden. Voor België gaat echter het tegenovergestelde op. In België is de arbeidskloof het grootst voor de laaggeschoolden personen met een migratieachtergrond (11,8% verschil in werkzaamheidsgraad voor wie geboren is in België, tegenover 7,5% verschil in werkzaamheidsgraad voor de hooggeschoolden). Cijfers in verband met de werkloosheidsgraad bevestigen dit beeld. Bij hoogopgeleide personen met een migratieachtergrond wordt een werkloosheidsgraad van 11% vastgesteld, terwijl dit onder laagopgeleide personen met een migratieachtergrond om niet minder dan 24% gaat (OECD, 2015: 89).

2.2.4 *Verschillen tussen eerste en latere generaties*

De arbeidskloof komt ook bij de in België geboren kinderen van personen met een migratieachtergrond voor. Ondanks dat de generaties die in België geboren zijn, vaker dan de eerstegeneratiemigranten de Belgische nationaliteit bezitten, hun opleiding in België hebben genoten en ook de taal goed beheersen, bestaat er nog steeds een aanzienlijke arbeidskloof voor deze groep. Zo bedraagt in 2013 de werkzaamheidsgraad voor jongeren⁹ die in België geboren zijn uit ouders die in het buitenland geboren zijn 56%, tegenover een werkzaamheidsgraad van 80% voor jongeren geboren uit ouders die allebei in België geboren zijn. Toch treffen we ook binnen deze groep weer verschillen aan. Voor jongeren van wie slechts een van beide ouders in het buitenland geboren is, ligt de werkzaamheidsgraad op 70% (OECD, 2015: 259). Bovendien is de arbeidskloof het grootst voor kinderen van ouders die buiten de EU geboren zijn (Pina, Corluy & Verbist, 2015: 7).

Ook de werkloosheidsgraad in België van deze tweede- of derde generatie jongeren is aanzienlijk hoger (23%) dan deze onder jongeren zonder migratieachtergrond (8%). Voor de jongeren waarvan maar een van de ouders in het buitenland is geboren, bedraagt de werkloosheidsgraad 13% (OECD, 2015: 263, 298). Hoewel, in vergelijking met cijfers uit 2008, de arbeidsmarktsituatie van jongeren met een migratieachtergrond in België iets is verbeterd, blijft hun positie op de Belgische arbeidsmarkt, zeker in vergelijking met andere EU-landen, dus opvallend zwak (Pina, Corluy & Verbist, 2015: 7).

Het eerdergenoemde onderzoek van Torrekens en Adam (2015) buigt zich eveneens over de vraag naar de arbeidspositie van de tweede en derde generatie. Voor de populatie van Marokkaanse herkomst stellen Torrekens en Adam (2015: 153-154) vast dat de tweede en derde generatie (wie in België geboren is) significant minder frequent een actieve positie bekleedt op de arbeidsmarkt, in vergelijking met leeftijdsgenoten die op latere leeftijd naar België kwamen. Voor de groep van Turkse herkomst stellen ze evenwel geen significante relatie vast tussen de generatie en een actieve positie op de arbeidsmarkt, hetgeen wil zeggen dat de tweede en derde generatie het niet minder goed, maar dus ook niet beter doet in vergelijking met de eerste generatie. Torrekens en Adam (2015: 156-157) wijzen er verder op dat dit resultaat des te opmerkelijker is, omdat de tweede en derde generatie van Marokkaanse en Turkse herkomst significant vaker hooggeschoold is en de taal veel beter beheert dan de nieuwkomers.

3. De arbeidsmarktpositie van werkenden met een migratieachtergrond

Naast de kloof in arbeidsmarktparticipatie is de arbeidsmarktpositie van werkenden met een migratieachtergrond in België over het algemeen kwetsbaarder dan die van werkenden zonder migratieachtergrond. Zoals we al aangaven, is er sprake van etnostratificatie van de Belgische arbeidsmarkt, waarbij werkzame personen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in de minst gewaardeerde arbeidssectoren en de minst gunstige statuten. Ook hier blijken duidelijke verschillen in arbeidsmarktpositie te bestaan binnen de populatie van personen met een migratieachtergrond. Vooral het land van herkomst vormt een belangrijke factor. Zij met een niet-EU-herkomst kennen, over het algemeen genomen, de zwakste positie op de arbeidsmarkt (FOD WASO & CGKR, 2013: 305; Pina, Corluy & Verbist, 2015: 8). Om de etnostratificatie in kaart te brengen, kijken we achtereenvolgens naar de volgende aspecten van de tewerkstelling: de tewerkstellingsduur, de arbeidssector, de aard van het contract en de hoogte van het loon. We vermelden daarbij opnieuw cijfers afkomstig uit zowel de OESO-studie (OECD, 2015) als de socio-economische monitoring (FOD WASO & CGKR, 2013). Niettegenstaande het feit dat de twee studies, zoals aangehaald, een respectievelijk restrictieve en ruime definitie van ‘personen met een migratieachtergrond’ hanteren, wijzen de resultaten van beide studies in belangrijke mate in dezelfde richting.

3.1 De tewerkstellingsduur

Ten eerste geven de socio-economische monitoring en de OESO-cijfers aan dat de werkgelegenheid van werkenden met een migratieachtergrond minder stabiel is dan die van werkenden zonder migratieachtergrond. Dat wil zeggen dat de duur van de tewerkstelling voor personen met een migratieachtergrond in vergelijking met personen zonder migratieachtergrond, veel vaker van korte tijd is (OECD, 2015: 111). Personen afkomstig uit Europese landen die niet bij de EU horen en personen uit Sub-Sahara-Afrika, hebben de kleinste kans op een stabiele aanstelling. Voor personen met een EU-herkomst is het verschil in tewerkstellingsduur met de autochtone Belgische bevolking daarentegen een stuk kleiner (FOD WASO & CGKR, 2013: 248-249). Als ook het geslacht wordt meegenomen in de berekening, zijn de vrouwen van Maghrebijnse afkomst en vrouwen uit kandidaat-lidstaten van de EU

het vaakst voor slechts een korte periode aan het werk (FOD WASO & CGKR, 2013: 253).

Daarnaast blijkt uit de socio-economische monitoring en de OESO-cijfers dat personen met een migratieachtergrond vaker deeltijds werken dan personen zonder migratieachtergrond. Dit verschil in arbeidsregime geldt echter vrijwel uitsluitend voor mannen. Hoewel vrouwen met een migratieachtergrond vaak deeltijds werken, doen zij dit niet vaker dan vrouwen zonder migratieachtergrond (OECD, 2015: 113). In België werken vrouwen, ook die van Belgische origine, namelijk allemaal veel in deeltijd (FOD WASO & CGKR, 2013: 130). Het percentage van mannen met een migratieachtergrond dat deeltijds werkt, ligt daarentegen wel hoger dan voor mannen zonder migratieachtergrond. Dit geldt bovendien sterker voor mannen van buiten de EU dan voor mannen van binnen de EU (FOD WASO & CGKR, 2013: 130-131).

3.2 De arbeidssector

Ten tweede is er een duidelijk verband zichtbaar tussen de sector van tewerkstelling en het wel of niet hebben van een migratieachtergrond. Zo werken personen met een migratieachtergrond veel vaker in de horeca en in de administratieve en ondersteunende diensten, maar veel minder vaak in de publieke sector, het onderwijs en de financiële diensten (FOD WASO & CGKR, 2013: 84-85; OECD, 2015: 121). Ook zijn zij oververtegenwoordigd in de sector van de kleine zelfstandigen (FOD WASO & CGKR, 2013: 311). Binnen de privésector hebben personen met een migratieachtergrond minder vaak een kantoorbaan in vergelijking met personen zonder migratieachtergrond (FOD WASO & CGKR, 2013: 85; Pina, Corluy & Verbist, 2015: 8). Bovendien werkt de populatie met een migratieachtergrond veel vaker op uitzendbasis dan de populatie zonder migratieachtergrond (FOD WASO & CGKR, 2013: 119-120)¹⁰.

Ook voor wat de meest voorkomende arbeidssector betreft, zijn er grote verschillen binnen de groep van personen met een migratieachtergrond. Opnieuw heeft het land van herkomst en, in mindere mate, het geslacht hier de grootste invloed op. Personen afkomstig uit een van de EU14-landen¹¹, of uit een van de Europese landen die niet tot de EU behoren, werken net als autochtone Belgen het vaakst in de groot- of detailhandel. Personen afkomstig uit een van de EU12-landen¹² werken daarentegen vaker in de bouwnijverheid. Personen afkomstig uit de kandidaat-lidstaten van de EU zijn dan weer sterker vertegenwoordigd

in de industrie¹³. Tot slot, werken personen van Noord-Afrikaanse herkomst het vaakst (en veel meer dan autochtone Belgen) in de administratieve en ondersteunende diensten en werken personen uit Sub-Sahara-Afrika voornamelijk in de gezondheidssector en in de maatschappelijke dienstverlening (FOD WASO & CGKR, 2013: 84).

3.3 De aard van het contract

Ten derde stellen we vast dat werkzame personen met een migratieachtergrond veel vaker het statuut van arbeider hebben dan personen zonder migratieachtergrond. Dit geldt voor alle drie de Belgische gewesten en voor zowel mannen als vrouwen. Personen zonder migratieachtergrond zijn daarentegen oververtegenwoordigd in het ambtenarenstatuut (FOD WASO & CGKR, 2013: 112-113). Binnen de groep van personen met een migratieachtergrond werken personen afkomstig uit de Maghreb en de kandidaat-lidstaten van de EU het vaakst als arbeiders (FOD WASO & CGKR, 2013: 305). Personen met een migratieachtergrond die in het bezit zijn van een EU-nationaliteit werken vaker als zelfstandige (FOD WASO & CGKR, 2013: 98).

3.4 De hoogte van het loon

Ten vierde ligt ook het loonniveau van personen met een migratieachtergrond lager dan dat van personen zonder migratieachtergrond. Uitgezonderd voor wie uit Noord-Amerika of Australië (Oceanië) afkomstig is, geldt voor alle personen met een migratieachtergrond dat zij vaker een laag loon hebben dan autochtone Belgen. Voor personen afkomstig uit de EU14-landen is de loonkloof minder groot in vergelijking met de andere herkomstlanden (FOD WASO & CGKR, 2013: 144). Daarentegen ligt het percentage dat een laag loon verdient onder personen van Aziatische, Zuid- en Centraal-Amerikaanse en Afrikaanse herkomst alsook personen uit een Europees land buiten de EU, boven de 50% (FOD WASO & CGKR, 2013: 145). Ten slotte merken we op dat als ook het geslacht in beschouwing wordt genomen, het percentage dat een laag loon verdient het hoogst ligt bij vrouwen afkomstig uit een kandidaat-lidstaat van de EU en dit in vergelijking met mannen en vrouwen uit alle andere herkomstlanden (FOD WASO & CGKR, 2013: 150-151).

4. Verklaringen

De lagere arbeidsmarktparticipatie en kwetsbaardere arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond ten opzichte van autochtone Belgen, heeft duidelijke gevolgen voor de sociaaleconomische situatie van personen met een migratieachtergrond. Zo komt armoede in België gemiddeld drie keer vaker voor in huishoudens die bestaan uit personen die niet in België geboren zijn. Bovendien biedt het hebben van werk voor deze huishoudens minder bescherming tegen armoede dan voor huishoudens die bestaan uit personen die wel in België geboren zijn (OECD, 2015: 165, 167). Om de integratie van personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt in België te verbeteren, is het noodzakelijk de oorzaken van de slechte arbeidsmarktuitkomsten voor deze groep te achterhalen. Daarbij is het van belang om de verschillen in arbeidsmarktparticipatie en arbeidsmarktpositie van verschillende subgroepen binnen deze ruimere groep van personen met een migratieachtergrond, in het oog te houden. Men kan immers alleen tot een structurele verbetering van de slechte arbeidsmarktuitkomsten voor deze groep komen, als er ook rekening wordt gehouden met mogelijk uiteenlopende oorzaken per subgroep.

De wetenschappelijke literatuur maakt een onderscheid tussen twee soorten van verklaringen voor de relatief lage arbeidsmarktparticipatie van personen met een migratieachtergrond. Ten eerste zijn er verklaringen die kijken naar kenmerken van migrantengemeenschappen die de weg naar de arbeidsmarkt kunnen bemoeilijken. Ten tweede zijn er de verklaringen die wijzen op kenmerken van de ontvangstsamenleving die de toetreding van personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt kunnen belemmeren (Rea & Wetz, 2014: 1-2). Hieronder bespreken we beide typen van verklaringen.

4.1 Kenmerken van de migrantengemeenschap(pen)

De klassieke integratiethese (zie bijvoorbeeld: Alba & Nee, 1997; Gordon, 1964) voorspelt dat met het toenemen van de verblijfsduur in de ontvangstsamenleving het sociaal en cultureel kapitaal van personen met een migratieachtergrond vergroot, wat de integratie in de ontvangstsamenleving bevordert. Hierbij is voor arbeidsmarktintegratie onder andere de juiste taalkennis, erkende diploma's en het hebben van een sociaal netwerk belangrijk. Deze klassieke integratiethese veronderstelt, in feite, dat het voornamelijk kenmerken van migranten zelf zijn die het integratieproces op de arbeidsmarkt beïn-

vloeden. Het wel of niet beschikken over het geschikte sociaal en cultureel kapitaal blijft een veelgenoemde factor om de achtergestelde positie van populaties met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt te verklaren.

Naast de verklaringen die kijken naar het sociaal en cultureel kapitaal van personen met een migratieachtergrond, hebben migratiwetenschappers ook het effect van een veervoud aan andere immigrant kenmerkende eigenschappen op de arbeidsmarktintegratie bestudeerd. Zo tonen zij dat onder andere de leeftijd bij migratie, de verblijfsduur in de ontvangstsamenleving, het migratiemotief, het verblijfsstatuut en de migratiegeschiedenis van invloed zijn op de kansen voor tewerkstelling in de ontvangstsamenleving. Uit internationaal onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat personen met een migratieachtergrond die op jonge leeftijd gemigreerd zijn en langere tijd in de ontvangstsamenleving verblijven, vaker werk hebben en ook meer verdienen (Friedberg, 1992: 3-4; Van Tubergen, Maas & Flap, 2004: 705). Ook wijst dit onderzoek uit dat vluchtelingen vaak minder kans hebben om deel te nemen aan de arbeidsmarkt in de ontvangstsamenleving dan andere personen met een migratieachtergrond (Chiswick, Cohen & Zach, 1997: 290; Van Tubergen e.a., 2004: 708). Hoewel deze factoren zeker van invloed zijn op de kansen voor tewerkstelling van personen met een migratieachtergrond, zijn zij moeilijk naar beleidsaanbevelingen te vertalen. Om deze reden zullen we hier inzoomen op de eerstgenoemde verklaringen, die verwijzen naar het sociaal en cultureel kapitaal van personen met een migratieachtergrond.

4.1.1 Verklaringen die verwijzen naar de kennis van de taal van de ontvangstsamenleving

Allereerst is de beheersing van de taal van de ontvangstsamenleving een veel bestudeerde factor. Migranten die potentieel de taal nog onvoldoende beheersen, hebben volgens deze verklaring minder mogelijkheden tot deelname aan de arbeidsmarkt (zie bijvoorbeeld: Pina, Corluy & Verbist, 2015: 10; Van Tubergen & Kalmijn, 2005: 1412-1413). Onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk laat bijvoorbeeld zien dat de relatieve vaardigheid in de taal van de ontvangstssamenleving duidelijk effect heeft op zowel de kans op tewerkstelling als op de hoogte van het inkomen van personen met een migratieachtergrond. Dit onderzoek wijst zelfs uit dat taalbeheersing als een van de meest belangrijke factoren geldt in het verklaren van de arbeidsmarktparticipatie van

personen met een migratieachtergrond (Dustmann & Fabbri, 2003; Shields & Price, 2002). Een studie van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) (2011) wijst inderdaad op een taalachterstand onder de werkzoekende allochtone bevolking¹⁴ in Vlaanderen. Deze achterstand bestaat niet alleen voor de nieuwkomers, maar ook voor wie al langere tijd in Vlaanderen verblijft. Volgens deze studie heeft 44,5% van de werkzoekende allochtonen in Vlaanderen een taalachterstand in het Nederlands, dat wil zeggen dat ze geen of slechts een beperkte kennis van deze taal hebben (VDAB, 2011: 1, 6).

De bekwaamheid in een relevante taal verschilt natuurlijk per migrantengemeenschap. Waar de ene groep al (gedeeltelijk) is opgegroeid met een bepaalde taal in het land van herkomst (denk bijvoorbeeld aan het Frans voor personen van Marokkaanse herkomst), heeft een andere groep deze voorkennis niet. Daarmee kan de taalvaardigheid van personen met een migratieachtergrond nooit de arbeidskloof voor alle subgroepen onder hen verklaren. Bovendien kan deze verklaring ook de lage arbeidsmarktparticipatie van de kinderen van migranten die in België geboren zijn en hier onderwijs hebben gevolgd, nauwelijks duiden¹⁵.

4.1.2 Verklaringen die verwijzen naar het opleidingsniveau van personen met een migratieachtergrond

Een tweede factor waar vaak op wordt gewezen als mogelijke verklaring voor de arbeidskloof is het relatief lage opleidingsniveau van personen met een migratieachtergrond ten opzichte van personen zonder migratieachtergrond (Corluy & Verbist, 2014). België kent, net als enkele andere landen met een lange migratiegeschiedenis, een hoog aandeel van laaggeschoolde migranten (OECD, 2015: 29). Een bijkomende factor is de soms moeizame erkenning van in het buitenland behaalde diploma's (Djait, 2014: 5-6). Vooral het opleidingsniveau van personen afkomstig van buiten de EU is gemiddeld lager dan dat van autochtone Belgen (Pina, Corluy & Verbist, 2015: 9). Zo blijkt uit de socio-economische monitoring (FOD WASO & CGKR, 2013) dat ongeveer 49% van de personen afkomstig van buiten de EU, in de leeftijdscategorie van 20 tot 59 jaar, laaggeschoold is. Voor de populatie met een EU-herkomst bedraagt dit percentage 32% en voor personen met de Belgische nationaliteit gaat het om 26% (FOD WASO & CGKR, 2013: 65). We stellen dus vast dat, in tegenstelling tot autochtone Belgen en de populaties afkomstig uit een EU-land, populaties die van buiten de EU zijn

gekomen de laatste twintig jaar niet dezelfde opwaartse trend in opleidingsniveau hebben doorgemaakt. Gezien er in de huidige economische situatie minder vraag is naar laagopgeleide werknemers dan voorheen, hebben personen afkomstig van buiten de EU het tegenwoordig dan ook moeilijker op de arbeidsmarkt dan hun lotgenoten van binnen de EU (Glorieux, Laurijssen & Van Dorselaer, 2008: 41-42).

Toch geldt ook hier weer dat deze verklaring de forse arbeidskloof in België tussen personen met een migratieachtergrond en personen zonder migratieachtergrond maar slechts gedeeltelijk kan verklaren (OECD, 2015: 136; Pina, Corluy & Verbist, 2015: 9-10). Zo concluderen Feld, Nantcho & Perin (2006: 20) dat een hoger opleidingsniveau de kans op tewerkstelling voor personen met een migratieachtergrond in België, niet aanzienlijk doet verbeteren. Voor de kans op permanente tewerkstelling geldt het opleidingsniveau daarentegen wel als een belangrijke bijdragende factor (Feld, Nantcho & Perin, 2006: 20). We wijzen verder op twee tegenvoorbeelden. Ten eerste geven Torrekens en Adam (2015) aan dat het aandeel van hooggeschoolden onder de populatie van Marokkaanse herkomst niettemin erg dicht in de buurt komt van het aandeel berekend voor de totale populatie in België, zonder onderscheid naar herkomst. Berekeningen van Eurostat (2013) situeren dit aandeel voor het jaar 2013 op 36% van de Belgische bevolking. Ten tweede blijkt uit onderzoek van Schoonvaere (2010) en Vause (2014) dat de populatie van Congolese herkomst in België zich kenmerkt door een opvallend groot aandeel hooggeschoolden. Zij becijferen dat ongeveer 40% van de mannen van Congolese herkomst en 30% van de vrouwen van deze herkomst een diploma hoger onderwijs bezit. Hoewel deze percentages dus hoger liggen in vergelijking met autochtone Belgen (zie hierboven), ligt de werkzaamheidsgraad een stuk lager voor de groep van Congolese herkomst (49%) in vergelijking met de populatie zonder migratieachtergrond (74%) (FOD WASO & CGKR, 2013: 64-65). Om deze spanning tussen hoog scholingsniveau en kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te beschrijven, spreekt Vause (2014) in termen van een (Congolese) '*brain waste*' in België. Daarenboven spreken Piracha en Vadean (2012: 2), in een besprekking van internationale literatuur over de relatie tussen het opleidingsniveau en de tewerkstelling van personen met een migratieachtergrond, van een 'universelle consensus' dat personen met een migratieachtergrond vaker overgekwalificeerd zijn dan personen zonder migratieachtergrond.

Ook helpt de verklaring die verwijst naar een lager scholingsniveau niet om de blijvende arbeidskloof voor de in België geboren tweede gene-

ratio te verklaren. Immers, bij hen is het verschil in opleidingsniveau met personen zonder migratieachtergrond een stuk kleiner dan voor de nieuwkomers (zie bijvoorbeeld: Torrekens & Adam 2015, voor personen van Marokkaanse en Turkse herkomst). In een studie naar de arbeidsmarktpositie van deze tweede generatie op de Belgische arbeidsmarkt, testen Corluy e.a. (2015) de invloed van het verschil in opleidingsniveau tussen deze tweede generatie en autochtone Belgen op de kansen op tewerkstelling. In deze studie vinden zij dat hoewel het verschil in opleidingsniveau, zeker voor personen met een niet-EU herkomst, een belangrijke verklarende factor is voor de kloof in arbeidsmarktparticipatie tussen de tweede generatie personen met een migratieachtergrond en autochtone Belgen, een (afhankelijk van de subgroep, groot of klein) gedeelte van deze kloof nog steeds niet enkel aan de hand van het opleidingsniveau te verklaren valt (Corluy e.a., 2015: 31, 33-35).

4.1.3 Verklaringen die verwijzen naar het sociaal kapitaal van migrantengemeenschappen

Een laatste verklaring voor de arbeidskloof die vaak wordt genoemd en verwijst naar het sociaal kapitaal van migrantengemeenschappen, stelt dat het sociaal netwerk van personen met een migratieachtergrond mogelijk niet goed aansluit bij die van werkgevers, waardoor zij een verminderde toegang tot wervingskanalen hebben (Glorieux, Laurijssen & Van Dorsselaer, 2008: 41). Sommige migrantengemeenschappen kennen echter een sterk ‘etnisch netwerk’, dat de kansen op de arbeidsmarkt van personen met een migratieachtergrond kan doen toenemen. Toch kan enkel investeren in ‘etnisch kapitaal’ er wel voor zorgen dat personen met een migratieachtergrond vast komen te zitten in de ‘etnische economie’, doordat zij niet het benodigde kapitaal voor de Belgische arbeidsmarkt verwerven (Fleischmann e.a., 2011: 415-416).

4.2 Kenmerken van de Belgische samenleving

Omdat bovengenoemde verklaringen die zich richten op specifieke kenmerken van personen met een migratieachtergrond de arbeidskloof slechts gedeeltelijk kunnen verklaren, worden zij doorgaans aangevuld met een tweede type van verklaringen dat kijkt naar meer structurele en institutionele factoren in de ontvangstsamenleving (zie bijvoorbeeld: Baert & Cockx, 2013; Portes & Rumbaut, 2006; Van Tubergen, 2006). Zo beschouwde internationaal vergelijkend onderzoek onder andere de invloed van de indeling van de welvaartsstaat, het aanwezige migratie-

en integratiebeleid en de organisatie van de arbeidsmarkt, op de arbeidsmarktintegratie van personen met een migratieachtergrond.

4.2.1 *Verklaringen die verwijzen naar kenmerken van de welvaartsstaat*

Met betrekking tot de indeling van de welvaartsstaat laat Kogan (2006: 713-714) in een studie naar de arbeidsmarktintegratie van personen met een migratieachtergrond in Europa, zien dat personen met een migratieachtergrond meer kans hebben op het vinden van een baan in liberale welvaartsstaten dan in conservatieve en sociaaldemocratische welvaartsstaten. Fleischmann en Dronkers (2010) vinden daarentegen geen effect van het type welvaartsstaat op de werkloosheidsgraad van personen met een migratieachtergrond in Europese landen. Ook verschillen in wetgeving omtrent de bescherming van arbeid zijn volgens de laatstgenoemde studie niet van invloed op de werkloosheidsgraad van personen met een migratieachtergrond (Fleischmann & Dronkers, 2010: 350).

4.2.2 *Verklaringen die verwijzen naar het migratie- en integratiebeleid*

MIPEX (2015), een instrument dat het integratiebeleid van verschillende landen in kaart brengt, wijst op een aantal aspecten van het Belgisch integratiebeleid dat de integratie van migranten op de arbeidsmarkt belemmert. Vooreerst is België bijvoorbeeld een van de weinige landen die zijn opgenomen in de MIPEX, waar niet-EU-migranten niet onmiddellijk toegang verkrijgen tot de verschillende jobdomeinen. Het is pas na jarenlang verblijf en logge administratieve procedures dat niet-EU-burgers dezelfde kansen krijgen op de arbeidsmarkt als Belgen en andere EU-onderdanen. Zij komen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor vaste benoemingen in de publieke sector en ook vele tijdelijke jobs binnen deze sector zijn ontoegankelijk voor hen. MIPEX vermeldt verder ook een ongelijke toegang tot studiebeurzen en andere algemene sociale voorzieningen. Daarnaast wordt er in België ook nog te weinig aandacht besteed aan gerichte ondersteuning van migranten met het oog op het verhogen van de integratie op de arbeidsmarkt. Ten slotte verwijst MIPEX naar de recentelijke wijzigingen in de Belgische wetgeving (opnemen van extra voorwaarden zoals bijvoorbeeld in verband met sociale integratie) met betrekking tot de gezinsherening (in 2011) en de toegang tot de nationaliteit (in 2012). Ze wijzen erop dat vertra-

ging zowel in de aankomst van gezinsleden als in het verwerven van burgerschap het integratieproces op de arbeidsmarkt aanzienlijk kunnen bemoeilijken.

Het onderzoek van Corluy, Marx en Verbist (2011) naar de impact van naturalisatie op de arbeidsmarktuitkomsten voor personen met een migratieachtergrond in België, toont bijvoorbeeld aan dat het verkrijgen van de Belgische nationaliteit bij niet-Westerse personen met een migratieachtergrond gepaard gaat met betere arbeidsmarktuitkomsten (zie ook Steinhardt & Wedemeier, 2011 voor een studie naar ditzelfde effect in Zwitserland). Dit in tegenstelling tot de internationale studie van Fleischmann en Dronkers (2010: 350), die concludeerde dat het verkrijgen van de nationaliteit van de ontvangstsamenleving geen significante rol speelt in de respectievelijke werkloosheidsgraad van personen met een migratieachtergrond.

4.2.3 Verklaringen die verwijzen naar de institutionele complexiteit in België

In het zoeken naar verklaringen voor de Belgische situatie is er verder meermaals gewezen op de staatsstructuur en de complexe verdeling van de bevoegdheden voor immigratie-, integratie- en arbeidsmarktbeleid tussen de verschillende overheidslagen in België. Deze institutionele complexiteit wordt als een mogelijke struikelblok gezien voor een goede aanpak ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond (onder andere: OECD, 2008: 16). Deze hypothese werd evenwel in een recent onderzoek weerlegd (Adam & van Dijk, 2015). Zo bleek uit dit onderzoek dat in andere federale staten die een veel betere arbeidsmarktparticipatie van migranten kennen, de bevoegdheidsverdeling zeker niet minder complex is dan in België en ook dat de samenwerking tussen de verschillende overheidslagen in deze landen niet beter is (Adam & van Dijk, 2015: 105). Adam en van Dijk (2015) concluderen dat de samenwerking tussen de beleidsdomeinen arbeid en integratie binnen de overheden in België wel veel beter kan. Zij formuleren de aanbeveling dat de verantwoordelijkheid voor het verkleinen van de arbeidskloof niet enkel opgenomen wordt door de diensten bevoegd voor integratie, maar dat er ook binnen alle andere beleidsdomeinen aandacht voor deze problematiek komt (Adam & van Dijk, 2015: 115-116).

4.2.4 Verklaringen die verwijzen naar kenmerken van de arbeidsmarkt: het aandeel on- en laaggeschoolden

Zowel de studie van Fleischmann en Dronkers (2010) als die van Kogan (2006), bevestigen dat personen met een migratieachtergrond een grotere kans hebben op deelname aan de arbeidsmarkt in samenlevingen met een relatief hoog aandeel van on- en laaggeschoold arbeid. Dit betekent dat het verschil in werkzaamheids- en werkloosheidsgraad van personen met een migratieachtergrond ten opzichte van de autochtone bevolking, in deze landen kleiner is dan in landen waar men slechts een klein segment met dergelijke banen vindt (Fleischmann & Dronkers, 2010: 350; Kogan, 2006: 713-714). Dit sluit aan bij het idee van een gesegmenteerde arbeidsmarkt, waarnaar vaak wordt verwezen ter verklaring van de zwakke arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond. De segmentatie van de arbeidsmarkt refereert aan het bestaan van een primair en secundair segment. Het primaire segment betreft vaste banen, met een degelijk loon en tegen goede arbeidsvoorraarden. In het secundaire segment gaat het daarentegen om tijdelijke banen met lage lonen en tegen slechte of onzekere arbeidsvoorraarden (Glorieux, Laurijssen & Van Dorsselaer, 2008: 35). De etnostratificatie op de Belgische arbeidsmarkt duidt erop dat personen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in het secundaire segment. Dit geeft hun een onzekere positie op de arbeidsmarkt ten opzichte van de werknemers in het primaire segment en maakt dat zij onevenredig geraakt worden door schommelingen in de werkgelegenheid (Pina, Corluy & Verbist, 2015: 16).

4.2.5 Verklaringen die verwijzen naar kenmerken van de arbeidsmarkt: discriminatie op de arbeidsmarkt

De vraag blijft echter waarom er sprake is van etnostratificatie op de Belgische arbeidsmarkt. Dit is waar doorgaans een tweede factor, discriminatie jegens personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt, wordt aangehaald. Verschillende Belgische en internationale studies (onder andere: Baert e.a., 2013; Bovenkerk, Gras & Ramsøedh, 1995; CGKR, 2012; Glorieux, Laurijssen & Van Dorsselaer, 2008; Martens & Ouali, 2005) hebben het bestaan van discriminatie op basis van herkomst in zowel de aanwerving van nieuwe werknemers alsook op de werkvloer aangetoond. Zo wijst de ‘diversiteitsbarometer’ van het CGKR uit, dat 75% van de geënquêteerde personen van niet-Belgische origine aangeeft ooit het slachtoffer te zijn geweest van discriminatie

tijdens het zoeken naar een baan (CGKR, 2012: 73). Torrekens en Adam (2015) stellen voor de populaties van Marokkaanse en Turkse herkomst vast dat respectievelijk 42% en 39% aangeeft moeilijkheden te hebben ondervonden tijdens de zoektocht naar werk. Binnen deze groepen geeft 63% en 60% zelfs aan het gevoel te hebben het slachtoffer te zijn geweest van discriminatie tijdens dit zoeken naar werk (Torrekens & Adam, 2015: 50-51).

Uit onderzoek van het CGKR (2012) blijkt dat personen met een migratieachtergrond vooral benadeeld worden tijdens de sollicitatieprocedure. Zo wordt er bijvoorbeeld berekend dat de kans dat enkel een persoon met een migratieachtergrond niet wordt uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek en een persoon van Belgische herkomst (met dezelfde competenties) wel, 6,6% groter is dan de kans dat beide kandidaten niet worden uitgenodigd. De kans dat een persoon met een migratieachtergrond wel wordt uitgenodigd en een persoon van Belgische herkomst niet, ligt daarentegen 4,5% lager dan de kans dat beide kandidaten niet worden uitgenodigd (CGKR, 2012: 74). Ondanks verschillen naargelang van het land van herkomst (zo zijn personen van Italiaanse en Congolese herkomst het sterkst in het nadeel), geldt voor alle groepen met een migratieachtergrond een grotere kans op een discriminatieneerdeel ten aanzien van personen zonder migratieachtergrond (CGKR, 2012: 74).

Verder vindt een studie van de VDAB (1998) dat de kans dat iemands cv bekeken wordt, sterk afhangt van de herkomst die doorklinkt in de naam van de sollicitant. Dit onderzoek geeft aan dat personen met een Turks of Maghrebijns klinkende naam het sterkst worden benadeeld. Daarnaast is de kans dat iemands cv wordt bekeken, kleiner voor laagopgeleide personen met een buitenlands klinkende naam, dan voor hoogopgeleide personen met een buitenlands klinkende naam. Bovendien blijkt dat bij een gelijk opleidingsniveau geldt dat de kans dat het cv wordt bekeken hoger ligt voor vrouwen met een buitenlands klinkende naam, dan voor mannen met een buitenlands klinkende naam (VDAB, 1998: 63). Een recenter onderzoek in Zweden toonde eveneens aan dat een buitenlands klinkende naam de kans om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek aanzienlijk verkleint (Carlsson & Rooth, 2008).

Evenzeer lijken uiterlijke tekenen van religieuze overtuiging, en dan met name het dragen van een hoofddoek, van invloed te zijn bij de selectie van sollicitanten. De diversiteitsbarometer (CGKR, 2012) geeft

bijvoorbeeld aan dat 44% van de bevraagde recruteurs aangeeft dat uiterlijke kenmerken van religieuze overtuiging de kans verlagen om geselecteerd te worden voor een baan in het statuut van arbeider. Voor een baan als bediende en kaderlid lag dit percentage zelfs op 50% (CGKR, 2012: 75). Niettemin blijkt uit de enquête van Torrekens en Adam (2015: 143) onder de populaties van Marokkaanse en Turkse herkomst in België, dat de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen van Marokkaanse en Turkse herkomst die geen hoofddoek dragen, nog steeds significant lager ligt dan die van mannen van dezelfde herkomst. Dit betekent dat ook deze verklaring, in ieder geval voor de groep vrouwen van Marokkaanse en Turkse herkomst, niet het hele verhaal vertelt.

Ten slotte kunnen ook de blijvend ongunstige resultaten in verband met de arbeidskloof voor de tweede en derde generatie, een indicator zijn van discriminatie op de arbeidsmarkt ten aanzien van personen met een migratieachtergrond. Terwijl de arbeidskloof voor nieuwkomers nog kan worden geduid door te verwijzen naar gebrekkige talentkennis of het ontbreken van passende diploma's, geldt dit veel minder voor latere generaties. Uit verschillende studies (OECD, 2015; Torrekens & Adam, 2015) blijkt bovendien dat deze tweede generatie geboren in België, significant vaker aangeeft het slachtoffer te zijn geweest van discriminatie dan nieuwkomers. Deze paradox geldt ook voor hoogopgeleiden ten opzichte van laagopgeleiden. Dit hoeft evenwel niet te betekenen dat deze groepen meer geconfronteerd worden met discriminatie, het kan mogelijk ook komen doordat zij discriminatie eerder herkennen (zie ook: Alanya, Baysu & Swyngedouw, 2014).

In hun zoektocht naar een verklaring voor dit contra-intuïtieve resultaat wijzen Torrekens en Adam (2015: 157-160) erop dat eerste en tweede generatie personen met een migratieachtergrond discriminatie op de arbeidsmarkt mogelijk anders ervaren. Terwijl de eerste generatie gemakkelijker bereid is om gelijk welk werk aan te nemen en zich eveneens minder vragen stellen bij situaties van discriminatie, is dat minder het geval voor de latere generaties. Zij zijn hier opgegroeid, hebben hier school gelopen, spreken de taal en zijn dus minder geneigd een ongelijke positie te aanvaarden, of onder hun opleidingsniveau aan de slag te gaan. Dit verklaart volgens Torrekens en Adam (2015: 159) niet alleen het verschil in de subjectieve ervaring van discriminatie, maar kan mogelijk ook de lagere activiteitsgraad van de latere generaties duiden.

België heeft, in vergelijking met andere OESO-landen, relatief veel anti-discriminatiemaatregelen opgenomen in haar integratiebeleid (OECD,

2008: 96). In het licht van bovenstaande vaststellingen omtrent ervaringen met discriminatie op de arbeidsmarkt, is het van belang het daadwerkelijke effect van het antidiscriminatiebeleid te evalueren. Ook is er meer internationaal vergelijkend onderzoek nodig om te kunnen verklaren waarom België zoveel slechter presteert in het integreren van personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt dan andere EU- en OESO-landen.

5. Conclusie en aanbeveling tot *mainstreaming*

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de arbeidsmarktparticipatie van de populaties met een migratieachtergrond in België sterk achterblijft bij die van de autochtone populatie. Ook blijkt dat personen met een migratieachtergrond meer kans hebben om in een onzekere positie op de arbeidsmarkt terecht te komen dan personen zonder die achtergrond. Bovendien gaven we aan dat het met de integratie van migranten op de arbeidsmarkt in België nog steeds slechter is gesteld dan in andere immigratielanden zowel binnen als buiten de EU. Een andere belangrijke vaststelling is dat de slechte arbeidsmarktsituatie van personen met een migratieachtergrond zich doortrekt naar de generaties die in België geboren zijn.

Daarnaast stellen we vast dat er binnen de populatie van personen met een migratieachtergrond grote verschillen bestaan in de relatieve achterstelling op de arbeidsmarkt. Zo zagen we dat personen afkomstig van binnen de EU over het algemeen een stuk beter af zijn op de Belgische arbeidsmarkt dan personen afkomstig van buiten de EU. Daarnaast blijkt de werkzaamheidsgraad van vrouwen met een migratieachtergrond nog een stuk lager te liggen dan die van mannen met een migratieachtergrond. Eveneens bleken laagopgeleide personen met een migratieachtergrond sterker te worden benadeeld op de arbeidsmarkt dan hoogopgeleide personen met een migratieachtergrond.

We kunnen dan ook concluderen dat verschillende subgroepen van personen met een migratieachtergrond voor uiteenlopende uitdagingen staan. Bovendien zal met de (recente) instroom van diverse nieuwe groepen van migranten en de diversificatie van bestaande migrantengemeenschappen, de heterogeniteit onder personen met een migratieachtergrond vermoedelijk alleen maar toenemen. Het is ons inziens dan ook belangrijk te beseffen dat, door de toenemende diversiteit onder personen met een migratieachtergrond, een *one size fits all*-beleid voor de integratie van personen met een migratieachtergrond op

de arbeidsmarkt, niet doeltreffend zal zijn. Het is belangrijk dat er aandacht komt voor de verschillen tussen personen met een migratieachtergrond en voor de particuliere obstakels die zich voor de verschillende subgroepen voordoen met betrekking tot de toegang tot en deelname aan de arbeidsmarkt.

De diversiteit is niet alleen groot binnen de populatie met een migratieachtergrond, ook de mogelijke verklaringen voor de arbeidskloof zijn uitermate divers. Daarbij wijzen de verklaringen, die de rol beklemtonen die het sociaal en cultureel kapitaal van personen met een migratieachtergrond speelt bij het tot stand komen van deze kloof, op het belang van het verhogen van de taalvaardigheid, van een vlotte en toegankelijke procedure om buitenlandse diploma's te herkennen en van het bewaken van een goede toegang tot kwalitatief hoogstaand onderwijs en vorming. Daarnaast richten de verklaringen die wijzen op structurele obstakels in de Belgische samenleving, de aandacht op het belang van een vlotte toegang tot de Belgische nationaliteit, het verbeteren van het recht op arbeid voor migranten in België, het aanpakken van discriminatie op de arbeidsmarkt en het stimuleren van diversiteit op de werkvloer. Gezien de recente verstrenging van de Belgische wetgeving omtrent gezinsherening en de toegang tot de nationaliteit, wijzen we er boven dien op dat het belangrijk is om het effect van deze wetswijzigingen op de arbeidsmarktintegratie van personen met een migratieachtergrond wetenschappelijk op te volgen.

Op basis van deze vaststellingen sluiten wij ons in belangrijke mate aan bij de aanbeveling van Adam en van Dijk (2015) dat er binnen de verschillende beleidsdomeinen aandacht moet worden besteed aan de bijzonder kwetsbare positie op de arbeidsmarkt van populaties met een migratieachtergrond. Ten eerste merken we op dat het door de toenemende diversiteit binnen migrantengemeenschappen steeds moeilijker is geworden voor de makers van het integratiebeleid om de doelgroep van hun beleid te definiëren. Wetenschappers in het veld van migratie (Adam & van Dijk, 2015; Collett & Petrovic, 2014) hebben er recent op gewezen dat in het geval van een zeer diverse (migranten)bevolking, het des te belangrijker is dat een integratieperspectief in alle relevante beleidsdomeinen en op alle overheidsniveaus wordt opgenomen en dus niet mag worden beperkt tot die domeinen die specifiek belast zijn met het thema integratie. Een dergelijk beleid wordt ook wel aangeduid met de term *mainstreaming* en beklemtoont in dit geval dat beleidsmakers bij de ontwikkeling van om het even welke beleidsmaatregel moeten anticiperen welke invloed deze kan hebben op de diverse groep van personen

met een migratieachtergrond. *Mainstreaming* kan er eveneens voor zorgen dat verschillende beleidsdomeinen beter op elkaar worden afgesteld. We denken daarbij bijvoorbeeld aan een betere onderlinge afstelling van het arbeids- en migratiebeleid, maar ook van het arbeids- en onderwijsbeleid. Een dergelijke afstelling is niet alleen belangrijk in het licht van de recente vluchtingencrisis, maar ook om de specifieke obstakels voor vrouwen en tweede- en derdegeneratiejongeren met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt te kunnen wegnemen.

Noten

1. De auteurs bedanken Ilke Adam en twee anonieme reviewers voor hun commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.
2. Dit betekent concreet dat 15,1% van de bevolking leeft in een huishouden dat niet beschikt over een inkomen van afgerond 12.890 euro netto per jaar of afgerond 2.256 euro per maand voor een huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen (jonger dan 14 jaar) (FOD EASEI, 2013).
3. Tijdens het schrijven van dit hoofdstuk was enkel dit eerste rapport beschikbaar. Inmiddels is echter een update van deze studie verschenen (november 2015). De auteurs merken op dat de resultaten van deze tweede socio-economische monitoring nochtans sterk in dezelfde richting wijzen als die van de eerste monitoring, zoals besproken in dit hoofdstuk.
4. Gemeten als het percentage van de bevolking in de leeftijd van 15-64 jaar dat werkt.
5. Gemeten als het percentage van de bevolking in de leeftijd van 18-60 jaar dat werkt.
6. Gemeten als het percentage van de bevolking in de leeftijd van 15-64 jaar dat werkloos is.
7. De reële werkzaamheidsgraad van deze groep ligt waarschijnlijk nog iets hoger, omdat de Europese ambtenaren niet zijn meegeteld in deze cijfers.
8. Met uitzondering van personen van Sub-Sahara-Afrikaanse, Aziatische en Zuid- en Centraal-Amerikaanse herkomst.
9. In de leeftijd van 15-34 jaar.
10. Vooral voor personen afkomstig uit kandidaat-lidstaten van de EU, Noord-Afrika en overige Afrikaanse landen (niet Noord-Afrika) ligt dit percentage veel hoger dan voor personen zonder migratieachtergrond.
11. Dit zijn: Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Luxemburg, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Griekenland, Spanje, Portugal, Finland, Zweden en Oostenrijk.
12. Dit zijn: Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië, Slovakije, Bulgarije en Roemenië.

13. De sector industrie omvat, onder andere, de vervaardiging van voedingsmiddelen, kleding, meubelen, chemische producten, elektrische apparaten en vervoersmiddelen.
14. De term ‘allochtoon’ wordt door de VDAB gedefinieerd als: ‘personen die een huidige óf vorige nationaliteit hebben van buiten de Europese Economische Ruimte’ (VDAB, 2012: 5).
15. Alle EU-lidstaten, Australië, Canada, IJsland, Japan, Zuid-Korea, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Zwitserland, Turkije en de Verenigde Staten.

Hoofdstuk 5

Participatie uitgedaagd: NEET-jongeren aan het woord

Johan Desseyn, Kathleen Hoefnagels en Michel Vandekeere

1. Inleiding

In 2013 werd de ‘Youth Guarantee’ of de Jongerengarantie, een nieuwe Europese strategie om de jeugdwerkloosheid aan te pakken, gelanceerd (Raad van de Europese Unie, 2013). Deze strategie garandeert dat alle jongeren onder de 25 jaar, al dan niet ingeschreven bij een dienst voor arbeidsbemiddeling, een concreet en degelijk aanbod aangeboden krijgt binnen de vier maanden na het verlaten van het onderwijs of nadat zij werkloos zijn geworden. Dit aanbod moet neerkomen op een job, een stage of een beroeps- of onderwijsopleiding op maat van elke werkzoekende. Specifiek voor regio’s met een jeugdwerkloosheid van meer dan 25%, waaronder Brussel, werd in 2015 een specifiek Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI) in het leven geroepen (Europese Commissie, 2015). De middelen voor het YEI kunnen worden gebruikt voor de ondersteuning van activiteiten zoals het aanbieden van een eerste werkervaring, stages en leerlingplaatsen, aanvullende onderwijs- en opleidingsmogelijkheden, steun aan startende jonge ondernemers, tweede-kansprogramma’s voor vroegtijdige schoolverlaters en gerichte loon- en aanwervingssubsidies.

Dat dergelijke strategieën en investeringen noodzakelijk zijn, onderstrepen zowel de volgende cijfers als de mogelijke gevolgen van werkloosheid. In 2014 zijn er in Europa ongeveer 4,8 miljoen jongeren werkloos. In België is meer dan één op vijf jongeren werkzoekend; het gaat om bijna 91.000 jongeren (Eurostat). Door hun moeilijke integratie op de arbeidsmarkt slagen deze jongeren er niet in om een behoorlijk arbeidsinkomen te verwerven en hebben hierdoor dan ook een groter risico om in armoede te verzeilen (Feyaerts, Deguerry & Luyten, 2015).

Dit risico wordt bovendien nog versterkt door enkele recente beleidsmaatregelen, zoals de vervanging van een wachtuitkering door een inschakelingsuitkering (Vranken, Geerts & Pourtois, 2015). Deze inschakelingsuitkering is beperkt in de tijd en kan tijdelijk niet toegekend worden bij een negatieve evaluatie van het zoekgedrag (Termote, 2014).

Maar omdat niet enkel werkloosheid een risicofactor voor armoede vormt, is het belangrijk om ook te kijken naar die jongeren die geen job hebben, en ook geen opleiding of vorming volgen, die *Not in Employment, Education or Training*, kortweg NEET, zijn. Een laag opleidingsniveau hypotheseert de tewerkstellingskansen (Geerts & Foubert, 2015) en heeft dus ook een impact op hun toekomstige levenskansen en -standaard. Wat België betreft, zijn in 2014 – volgens een schatting van Eurostat – 12% van de 15 tot 24-jarigen NEET. Dit ligt iets lager dan het Europese gemiddelde van 12,4%.

In dit hoofdstuk komen vooral deze jongeren die geen werk hebben en tegelijkertijd geen vorming of opleiding volgen, aan het woord: welke knelpunten, moeilijkheden ervaren zij en welke opportuniteiten zien ze? Dergelijke kennis kan ertoe bijdragen dat de begeleidingsdiensten aansluiten bij de leefwereld van deze jongeren. In de tweede paragraaf presenteren Johan Desseyn en Kathleen Hoefnagels de voornaamste bevindingen van een kwantitatief en kwalitatief onderzoek over NEET-jongeren in Antwerpen. Op basis van deze resultaten formuleren ze suggesties om de begeleiding van deze jongeren aan te pakken. Vervolgens gaat Michel Vandekeere in op de resultaten van een onderzoek uitgevoerd bij een dertigtal Waalse en Brusselse jongeren die op een gegeven moment hun situatie op een positieve manier zagen veranderen¹. Welke elementen ertoe hebben bijgedragen, staan centraal in de derde paragraaf.

2. NEET-jongeren in Antwerpen. Een kwantitatief en kwalitatief onderzoek over NEET in de stad

2.1 Inleiding

In Vlaanderen heeft 9,2%² van alle 15- tot 24-jarigen geen werk, terwijl ze ook geen opleiding of training volgen. Ze zijn *Not in Employment, Education or Training* of, afgekort, NEET. Tot voor kort beschikte Antwerpen over weinig informatie over de NEET-jongeren in de stad. Noch over hun aantal, hun situatie, of hun arbeidsmarktnoden was er

duidelijkheid. Daarom gaven de Stad Antwerpen en de VDAB in Antwerpen de opdracht aan studiebureau Tempera om het inzicht in de NEET-groep te verfijnen (Desseyn & Hoefnagels, 2015a; 2015b; 2015c). Het onderzoek bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief luik. Het kwantitatieve deel schetste een zo scherp mogelijk beeld van de NEET-populatie op basis van administratieve gegevensbronnen. Het onderzoek becijferde zowel de omvang van de volledige groep als die van subpopulaties (zie 2.2.). Het kwalitatieve onderzoeksluik liet 78 jongeren aan het woord die zich in een NEET-situatie bevinden, uit een NEET-situatie komen of dicht in de buurt komen van NEET (zie 2.3). Dit belevingsonderzoek analyseerde de ervaringen van deze jongeren op het vlak van onderwijs, opleiding en werk. Jongeren getuigden over de moeilijkheden die ze ervaren, de hulp die ze kunnen gebruiken en de toekomstperspectieven die ze zien (2.4).

2.2 Enkele cijfers

Twaalf procent

Uit de administratieve data blijkt dat Antwerpen 7.123 NEET-jongeren³ telt. Op een totale populatie van 58.930 15- tot 24-jarigen in de stad stemt dit overeen met een NEET-indicator van 12,1%. De kwantificering bevestigt de verwachte concentratie van NEETs in de grootstad. Het verschil van bijna 3 procentpunten ten aanzien van het Vlaamse cijfer betekent immers dat het aandeel NEETs in Antwerpen meer dan 30% hoger ligt dan gemiddeld in Vlaanderen.

Een derde volledig van de radar

2.315 jongeren, of 32,5% van de Antwerpse NEETs, zijn niet ingeschreven als werkzoekende bij de VDAB, en volgden evenmin ooit een traject richting werk bij de VDAB of het OCMW. Een gedeelte schreef zich zelfs nooit in als werkzoekende en betrad officieel dus nooit de arbeidsmarkt. Een ander deel stapte – althans officieel – terug uit de arbeidsmarkt, nog voor er een traject werd opgestart. Ten aanzien van deze NEETs heeft zowel de VDAB als het OCMW dus geen of zeer weinig aanknopingspunten. Ze zijn als het ware volledig van de radar.

Grote oververtegenwoordiging van allochtonen

Van de totale Antwerpse populatie van 15- tot 24-jarigen heeft 14% geen EU-nationaliteit. Bij de groep die niet werkt, noch secundair of hoger onderwijs volgt – een groep die voor ruim de helft uit NEETs bestaat –

bedraagt het aandeel met een niet-EU-nationaliteit echter 29%. Dit wijst erop dat de allochtonen sterk oververtegenwoordigd zijn bij de NEETs. Het contrast van dit aandeel met de 17% met een niet-EU-nationaliteit in de algemene Antwerpse jeugdwerkloosheidscijfers, maakt de indicatie alleen maar dwingender. Het benadrukt hoe NEETs ook qua demografisch profiel gemiddeld in een minder gunstige arbeidsmarktpositie zitten dan de jeugdwerklozen.

Nog 9,5% met een verhoogd NEET-risico

Bij de kwantificering kwamen er ook groepen in beeld die formeel geen NEET zijn, maar niettemin best overwogen worden bij het vormgeven van een beleid ten aanzien van NEETs. Het gaat onder meer om problematische spijbelaars, studenten die in een volledig academiejaar geen enkel studiepunt verwerven, cursisten in het volwassenenonderwijs die bij minder dan twee derde van de lestijden aanwezig zijn of werkzoekeenden die niet in een formeel opleidingstraject zitten dat hen rechtstreeks op een job voorbereidt (maar wel in een andere vorm van opleiding of begeleiding). Deze groepen tellen samen liefst 5.576 jongeren. Dit komt overeen met 9,5% van alle Antwerpse jongeren van 15 tot 24 jaar. Naast de echte NEETs bestaat er dus een grote groep, die trouwens voor bijna één derde (32,2%) uit minderjarigen bestaat, die in deze context zeker ook aandacht verdient.

NEETs tellen op basis van administratieve data

De traditionele manier om het aantal NEETs te becijferen – via de ‘Labour Force Survey’, in België bekend als de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK) – steunt op steekproefdata en laat geen conclusies op stadsniveau toe, omwille van te kleine steekproefantallen. Deze vaststelling inspireerde Antwerpen om NEETs volgens een compleet andere manier te tellen: op basis van administratieve data. NEETs zijn echter niet zonder meer als dusdanig in één of andere administratieve databank traceerbaar. De meeste subpopulaties NEETs zijn dat echter wel en ook niet-NEETs zijn ofwel als werkenden, als ingeschrevenen in onderwijs of als deelnemers aan trainings- of opleidingstrajecten in administratieve databanken terug te vinden. Op grond hiervan werd een taxonomie opgesteld van alle relevante en administratief traceerbare subpopulaties van de 15- tot 24-jarigen in Antwerpen en werden eventuele overlappingen uitgesloten. Vervolgens werden parallel twee kwantificeringsmethodes beproefd: enerzijds werden van de volledige populatie 15- tot 24-jarigen alle groepen jongeren afgetrokken die zeker geen NEET waren – ‘de aftrekmethode’ – en anderzijds werden alle groepen die als NEETs in databanken traceerbaar waren bij elkaar opgeteld – de ‘optelmethode’. Hoewel deze optelmethode onvermijdelijk een aantal NEETs miste, leverde het niettemin een soort ‘ondergrens’ op, die als toets gold voor het cijfer dat bekomen werd via ‘de aftrekmethode’. Bovendien hielp de optelbenadering om in het verdiepende deel bepaalde subgroepen van de NEET-populatie te detailleren.

2.3 NEET-jongeren aan het woord: onderzoeks methode en -vragen

Voor het kwalitatieve onderzoeksluik werden 78 Antwerpse jongeren geïnterviewd⁴. De jongeren maakten samen met een interviewer een levenslooptekening (met aandacht voor de schoolloopbaan en de periode na de schooltijd) en bekritiseerden stellingen⁵ over onderwijs, opleiding, werk en vrije tijd. Om NEET breed in beeld te brengen, interviewden de onderzoekers zowel jongeren die zich momenteel in een NEET-situatie bevinden (vijf op tien van de geïnterviewden), als jongeren die formeel geen NEET zijn, maar dicht in de buurt komen van NEET (vier op tien van de interviews) en jongeren die in het verleden NEET waren, maar ondertussen sinds zes maanden of langer (opnieuw) in een opleidingstraject zitten of aan het werk zijn (een op tien in de steekproef). De jongeren werden voor de interviews geselecteerd op basis van:

- ◆ Een vindplaatsgerichte aanpak. Een deel van de jongeren werd gerekruteerd door hen tijdens de reguliere school- en werktijden aan te spreken op openbare plaatsen (op pleintjes, in een shoppingcenter, aan de bus- of tramhalte).
- ◆ Toeleiding via intermediairen. Niet alle subprofielen laten zich op openbare plaatsen even gemakkelijk benaderen. Daarom hulp ook contacten met diverse organisaties⁶ die deze jongeren bereiken. Zij brachten de interviewers in contact met jongeren die beantwoordden aan het onderzoeksprofiel.

Met het onderzoek wilden de opdrachtgevers de nadruk leggen op de kwetsbare groep jongeren, voor wie het niet evident is om (opnieuw) de weg te vinden naar opleiding, onderwijs en tewerkstelling. Daarom organiseerden de interviewers de vindplaatsgerichte selectie in stads wijken die zich kenmerken door een laag gemiddeld inkomen en een lage werkzaamheidsgraad. Voor de toeleiding via intermediairen richtten de onderzoekers zich tot organisaties die zich oriënteren op jongeren uit kansengroepen.

2.4 Enkele lessen uit de interviews

2.4.1 *Over NEET en niet-NEET*

Meer dan alleen maar ‘eigen schuld’

Zonder uitzondering leggen jongeren een aanzienlijk deel van de verantwoordelijkheid voor hun NEET-situatie bij zichzelf: ‘Ik had beter mijn best moeten doen op school’; ‘Ik had moeten luisteren naar de goede raad die mijn ouders gaven’; ‘Ik had me niet moeten inlaten met die foute vrienden’. Maar de jongeren voegen er telkens aan toe dat ze niet alles zelf in de hand hadden. Naast de eigen ‘schuld’ ervaren ze ook de impact van hun persoonlijke leefomgeving, het onderwijs en de arbeidsmarkt.

Heel wat NEET-jongeren groeiden op in een thuisomgeving waar ouders weinig of geen Nederlands spraken en moeilijk konden helpen met schoolwerk en waar de communicatie met de school moeizaam verliep; waar ze de leercultuur en het onderwijssysteem onvoldoende begrepen; waar de ouders andere zorgen hadden, die de bekommernis om hun kinderen overschaduwden. Hierdoor kregen de jongeren slechts een zwak fundament mee waarop ze hun latere studie- en professionele loopbaan konden bouwen. De, vaak letterlijk, kleine leefwereld van NEET-jongeren biedt hun ook weinig inspirerende modellen. Acht op tien van de bevraagde jongeren wonen in een gezin waar minstens een van de huisgenoten ook NEET is en vier op tien hebben alleen maar huisgenoten die NEET zijn. Bij hun buren en familie is de situatie niet anders. Bovendien vinden ze moeilijk aansluiting bij het verenigingsleven, zodat ze ook elders weinig ondersteuning krijgen van personen aan wie ze zich kunnen spiegelen of die hen kunnen adviseren en bijstaan.

In het onderwijs doorliepen de bevraagde jongeren een moeizaam parcours. Zes op tien moesten minstens een studiejaar overdoen. Zeven op tien veranderden minstens één keer van studierichting en kwamen daardoor terecht in het watervalsysteem. Bij maar liefst zes op tien haperde de schoolloopbaan al bij het begin van de middelbare schooltijd: de helft kwam in de B-stroom⁷ terecht, nog eens één op tien werd doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs (BuSO). De keuzemogelijkheden van deze jongeren werden daardoor meteen beperkt. Anders dan de meerderheid van hun leeftijdsgenootjes konden ze op de leeftijd van ongeveer twaalf jaar niet langer ‘alles worden’. Strikt genomen klopt die beperking niet voor leerlingen die naar de B-stroom

gaan. Na een eerste jaar kunnen ze immers overschakelen naar de A-stroom⁸. In realiteit blijkt niemand die overstap te hebben gemaakt.

Jongeren in het beroepsonderwijs worstelen met de vroege keuzes die ze daar moeten maken. Wie op 14- of 15-jarige leeftijd een beroepsvoorbereidende studierichting kiest, is daar doorgaans onvoldoende klaar voor en besefte te weinig hoe levensbepalend die keuze is. Wanneer jongeren een studiekeuze maken (in het middelbaar, maar ook in het hoger onderwijs), vinden ze te weinig inhoudelijke informatie. Ze kunnen zich moeilijk een beeld vormen van het lespakket. Een realistisch inzicht krijgen in de jobinhoud blijkt nog moeilijker.

Leerlingen die uit OKAN-klassen (Onthaalonderwijs Anderstalige Nieuwkomers) komen, ervaren dat vooral hun niveau van Nederlandse taalbeheersing de doorslag geeft bij hun studie-oriëntatie. Hun talenten en interesses spelen pas in tweede instantie een rol. Vaak durven ze uit onzekerheid over de eigen taalkennis geen ambitieuze keuzes maken. Ze getuigen dat hun leerkrachten of andere studieadviseurs hen hierin bevestigen, eerder dan dat ze het zelfvertrouwen van hun leerlingen aanscherpen.

Niet alleen OKAN-leerlingen worstelen met het advies dat leerkrachten hun geven. Jongeren voelen doorgaans weinig betrokkenheid en het advies dat ze op school krijgen, komt hen vaak over als weinig inzichtelijk en clichématig. Ze ervaren dat professionals uit het onderwijs (vakleerkrachten, directies, vertrouwensleerkrachten) te weinig oor hebben voor het persoonlijke verhaal van hun leerlingen en hun vragen en ervaringen te weinig als vertrekpunt nemen wanneer ze trachten te helpen. Jongeren voelen aan dat ze in het onderwijs – vaak met de beste bedoelingen – eerder advies krijgen om een gemakkelijkere studierichting te volgen dan dat ze gestimuleerd en ondersteund worden om door te bijten.

De gehoorde jongeren beseffen allen dat de economische laagconjunctuur het voor iedereen moeilijk maakt om werk te vinden. Ze ervaren echter bijkomende drempels op de arbeidsmarkt. Ze wijzen op het heersende diplomafetisjisme. Bij sollicitaties maken ze geen kans omdat ze geen diploma kunnen voorleggen, of de werkgever een hoger scholingsniveau verwacht. Competenties en talenten blijven tot op vandaag ondergeschikt aan diploma's. Jongeren van allochtone origine voelen daarenboven racisme en vooroordelen aan bij werkgevers.

Het verschil tussen NEET en niet-NEET is subtiel

Wie vanuit een NEET-situatie werk vindt, komt zelden in een duurzame job terecht. Kortlopende contracten (van een dag, enkele dagen, hooguit enkele weken) zijn de regel. Veelal gaat het om weinig uitdagend werk dat weinig versterkend is voor het cv en amper perspectief biedt. Bij geen van de geïnterviewde jongeren gaf een kortlopend interimcontract de aanzet tot een vast contract, of zelfs maar tot een contract van enkele maanden. Wie vandaag even niet NEET is, wordt het – letterlijk – morgen weer. De relativiteit van het onderscheid doet zich niet alleen voor op het vlak van werk, maar ook bij opleiding. Een aanzienlijk deel van de bevraagden die zonder diploma of getuigschrift uit de schoolbanken verdwenen, startte na een tijdje⁹ opnieuw met een opleiding, waardoor ze uit de NEET-statistieken verdwenen. Maar ook hier blijkt hun situatie vaak weinig duurzaam. Zelfs wanneer ze een opleiding met arbeidsmarktfinaliteit volgen, biedt dit geen garantie op werk. Na de opleidingstermijn komen ze opnieuw in een NEET-situatie terecht. Net als bij kortlopende arbeidscontracten redeneren jongeren bij een opleiding dat dit beter is dan ‘gewoon thuis zitten’. Of ze beslissen zich in te schrijven omdat de Arbeidscompetiebegeleider (ACB-er), coach, of consulent die hen begeleidt, de opleiding aanraadt. Ze gaan voorbij aan de vraag of de opleidingsinhoud hen wel boeit. Als de inhoudelijke gedrevenheid ontbreekt, komt het rendement van een bijkomende opleiding al snel in het gedrang.

2.4.2 Aanbevelingen voor het begeleiden van jongeren

Wie NEET-jongeren wil bereiken, moet de straat op

Ondanks het hindernissenparcours dat ze afleggen, blijven NEET-jongeren gedreven. Ze koesteren zowat allemaal jobambities en spannen zich hard en langdurig in om een stabiele professionele toekomst uit te bouwen. Ze geloven dat ze er uiteindelijk wel in zullen lukken om een fijne, vaste baan te vinden. Dit optimisme houden ze lang vol. Bij de geïnterviewde jongeren die al langer dan een jaar op zoek zijn naar werk, heeft slechts één op tien de moed verloren. De rest ziet de toekomst rooskleuriger, maar besef dat het moeilijk gaat. Hulp is welkom. NEET-jongeren zijn een dankbaar publiek, maar ze vinden het weliswaar moeilijk om zelf hulp te vragen. Dit komt in de eerste plaats doordat ze het begeleidingsaanbod moeilijk kunnen ontrafelen: bij welke dienst kunnen ze het best terecht met hun persoonlijke vraag? Daarenboven houdt schaamte hen tegen om hulp in te roepen. Wie

jongeren in een NEET-situatie wil begeleiden, trekt dus best de straat op om hen te bereiken, werkt *outreachend* (vindplaatsgericht) om zo de jongeren te ontmoeten in hun leefwereld (Dewaele, 2009; 2011; Ozechowski & Waldron, 2010). Bij een deel van de jongeren mag dit ‘de straat op gaan’ letterlijk ingevuld worden. In stadswijken die zich kenmerken door een laag gemiddeld inkomen en een lage werkzaamheidsgraad hangen er op straat heel wat jongeren rond die geen opleiding volgen of geen job hebben.

Geduld noodzakelijk voor jongeren die er niet klaar voor zijn

Hoewel nagenoeg alle NEET-jongeren jobambities koesteren, is niet iedereen er klaar voor om zich daar vandaag al voor in te zetten. Vooral jongeren uit het deeltijds onderwijs, maar zonder leerovereenkomst, missen vaak de nodige gedrevenheid. Op termijn willen ze er hun schouders wel onder zetten. Nu zitten ze nog op school omdat van de leerplicht, maar ze zijn de interesse verloren voor de opleiding die ze volgen en hun leerkrachten vinden in hun aanpak moeilijk de toon die ze nodig hebben om die leerlingen toch te kunnen boeien. Het betreft dus een groep die fysiek wel, maar mentaal niet te bereiken is. Op een bepaald ogenblik komt er echter een keerpunt. De jongeren geraken zelf wat verveeld door hun voortdurend ‘aanmodderen’; ze hebben geld nodig. Dan willen ze er graag voor gaan en worden ze een dankbaar publiek dat openstaat voor begeleiding.

NEET-begeleiding vraagt om ‘een-op-een’ maatwerk

Bij hulp verwachten NEET-jongeren niet dat anderen in hun plaats handelen. Wel zoeken ze steun bij een vaste vertrouwenspersoon die hen, aan hun tempo, helpt om hun ambities uit te klaren en te realiseren. De aangeboden hulp waarderen de NEET-jongeren het meest wanneer ze maar één keer een drempel over hoeven om begeleiding te krijgen en vervolgens terecht kunnen bij één begeleider. Eens ze de moed vinden om hulp in te roepen, willen ze niet telkens opnieuw hun verhaal doen. Ze willen kunnen terugvallen op één persoon met wie ze een vertrouwensband kunnen opbouwen. Met die begeleider willen ze stap voor stap evolueren vanuit hun persoonlijke situatie. Ze verwachten dat er rekening wordt gehouden met de – vaak zware – mentale ballast die ze meedragen en hopen dat iemand hen helpt om die rugzak te verlichten of om die rugzak samen te dragen. Uiteraard begrijpen ze dat één begeleider nooit alles voor hen kan oplossen, maar wanneer er iemand met hen meeloopt op hun parcours en – soms

letterlijk – in de buurt blijft wanneer ze stappen zetten, voelen ze zich zelfverzekerder. Ze haken af wanneer ze van de ene instantie naar de andere worden doorverwezen (doorverwijzing voelt als afwijzing) of in een gestandaardiseerde procedure gewrongen worden die ze moeten doorlopen in geijkte stappen en aan een vooraf bepaald tempo.

Er zit potentieel in vrijwilligerswerk

Jongeren in een NEET-situatie voelen zich het meest geholpen bij een intensieve aanpak die om maatwerk vraagt. Zo'n aanpak-op-maat dreigt natuurlijk snel duur te worden. Hoewel weinig van de geïnterviewden er ervaring mee hebben, lijkt er hier potentieel weggelegd voor vrijwilligerswerk. Samen uitzoeken welke stappen iemand moet zetten, vacatures opzoeken, hulp om een cv op te stellen: de jongeren verwachten bij begeleiding geen zaken die enkel professionals kunnen aanbieden. Ook vrijwilligers kunnen wellicht dergelijke aanvullende, maar nodige ondersteuning bieden.

Vrijwilligerswerk biedt ook op een andere manier potentieel. Van de negen geïnterviewden die ondertussen duurzame ex-NEETs zijn, vonden er vier van hen een baan in de organisatie waar ze zich eerst inzetten als vrijwilliger. Vrijwilligerswerk voor NEET-jongeren zelf lijkt dus een mogelijke hefboom om uit een NEET-positie te geraken. Weliswaar kan vrijwilligerswerk niet in elke organisatie of voor elk type werk. In de bedrijfswereld bieden stages wellicht een waardevol equivalent voor het vrijwilligerswerk waarvoor er binnen vzw's ruimte is.

Een NEET-beleid vraagt om preventie en nazorg

Wie het aandeel NEETs wil terugdringen, concentreert zich niet enkel op het ogenblik waarop jongeren zich in een NEET-situatie bevinden. Een NEET-aanpak vraagt ook om een preventief beleid en om nazorg.

Wanneer de jongeren uit de onderzoekssteekproef terugblikken op het parcours dat ze aflegden, wijzen ze op de al eerder aangehaalde hinderpalen die tot hun situatie hebben geleid: de impact van de thuissituatie en de bredere leefomgeving, het onderwijs en de arbeidsmarktsituatie. De getuigenissen wijzen enkele duidelijke pijnpunten aan in het onderwijsysteem. De jongeren halen de (te) vroege verwijzing naar het BuSO en de B-stroom aan. Ze bekritiseren de vroege keuzemomenten en de oppervlakkige informatie over de inhoud van de studie en de tewerkstellingsmogelijkheden. Anderstalige nieuwkomers maken duidelijk dat studie-oriëntering nog te vaak gebeurt op basis van het niveau van

taalbeheersing in plaats van op basis van voorkeuren en talenten. Een degelijk onderwijsbeleid houdt rekening met deze pijnpunten. Daarnaast bepleit het belevingsonderzoek een verdere verscherping van het beleid rond arbeidsmarktdiscriminatie en een verhoogde inspanning om de cultuur van diplomadenken om te schakelen naar een van competentiedenken. Ook onderstreept de studie de nood aan (bijkomende) ondersteuning van ouders, scholen, jeugd- en sportverenigingen in hun omgang met kinderen en jongeren uit gezinnen met een lagere socio-economische status. Enkele jongeren vermeldden het uitdrukkelijk tijdens de interviews: er bestaan voldoende organisaties die vandaag al goed werk leveren, maar hun ervaring is echter dat deze hen en hun ouders en leerkrachten onvoldoende wisten te bereiken. Het bestaande aanbod lijkt dus bijkomende impulsen te kunnen gebruiken. Het mag ook uitdrukkelijker de link leggen met de successen die de kinderen van vandaag binnen een aantal jaar als jongvolwassenen kunnen boeken. Een degelijk preventief beleid start met andere woorden niet bij de tienerjaren, maar bereikt de omgeving al wanneer kinderen nog in de basisschool zitten.

Naast preventief en curatief ingrijpen houdt een doordacht NEET-beleid ook rekening met de ‘nazorg’. Jongeren die uit een NEET-situatie geraken, blijven kwetsbaar. Wie na een langere periode van thuis zitten de draad weer oppikt, heeft tijd nodig om zich aan te passen aan het nieuwe ritme en de verwachtingen. Gebeurtenissen uit het verleden hebben bij vele NEET-jongeren het zelfvertrouwen aangetast. Daardoor neemt onzekerheid snel de overhand en laten ze zich gemakkelijk uit het lood slaan wanneer de zaken anders uitpakken dan voorzien. Daarboven resten er nog andere problemen. De stap naar werk of opleiding betekent een pas in de richting van stabilitéit, maar doorgaans betreft het slechts een deel van het verhaal. Wanneer jongeren zich een weg gevonden hebben uit hun NEET-situatie, moeten velen van hen nog andere moeilijkheden oplossen, zoals op het vlak van huisvesting, relationele problemen, administratieve of juridische kwesties. Als de zaken daar moeizaam uitpakken, dreigt dit hun inzet voor hun nieuwe baan of opleiding te overschaduwen.

Om de investering in de begeleiding op weg naar opleiding of werk niet verloren te laten gaan, moet er voldoende aandacht gaan naar de opvolging van voormalige NEET-jongeren. Hun vangnet moet onderhouden blijven en zich verder kunnen uitbouwen.

3. Het einde van de tunnel. Een retrospectief onderzoek naar het onwaarschijnlijke parcours van jongeren

3.1 Inleiding

Steeds meer jongeren zijn het slachtoffer van structurele uitsluiting- en achterstellingsmechanismen, in het bijzonder in Wallonië en Brussel. Vooral bij jongeren die al te kampen hebben met gezinsproblemen, moeilijkheden op school of kwetsbaar zijn omwille van hun socio-economische situatie, komt dit eens zo hard aan. Toch kunnen heel wat maatschappelijk workers moeiteloos voorbeelden aanhalen van jongeren die in grote moeilijkheden verkeerden en er toch in geslaagd zijn een parcours, dat aanvankelijk werd gekenmerkt door een spiraal van ogenschijnlijk onoverkoombare problemen, om te buigen.

Hun onwaarschijnlijke ‘succes’ werd meer dan eens ‘verklaard’ door hun veerkracht en hun weerbaarheid. Daarnaast waren de media vaak heel happig op dergelijke ‘successtory’s’, omdat ze de vloek die op deze jongeren rust, lijken te verbreken. Legt men die verhalen echter onder de loep, dan stelt men vast dat er vaak een ontmoeting achter schuilgaat tussen een jongere in moeilijkheden en een bijzondere gebeurtenis: een moment, een voorziening, een tussenpersoon, een dienst die er uiteindelijk voor heeft gezorgd dat de duivelse spiraal kon worden doorbroken. Net daarom hebben we, wat die jongeren betreft, gekozen voor de term ‘onwaarschijnlijk parcours’. De meeste van die kwetsbare jongeren die ‘de uitzondering op de regel bevestigen’, halen maar zelden de krantenkoppen; voor hen bestaat er geen typebenaming: het zijn als het ware de overlevenden van het maatschappelijke lot.

In het kader van zijn transversale missie *Mieux connaître les enfants et les jeunes* (De kinderen en de jongeren beter leren kennen) heeft het ‘Observatoire de l’enfance, de la jeunesse et de l’aide à la jeunesse’ (OEJAJ) hun getuigenissen willen verzamelen en hen aan het woord willen laten (Vandekeere, 2015; Verhoeven e.a., 2012)¹⁰. Opzet hiervan was om een beter inzicht te verwerven in wat, vanuit het oogpunt van de betrokken jongeren zelf, heeft bijgedragen tot een beduidend positieve ommezwaai in hun persoonlijke parcours, leertraject, sociale of professionele parcours.

3.2 De bevraagde jongeren

Een groep sociologen van het Girsef¹¹ heeft dus de getuigenissen verzameld van een dertigtal jongeren die, elk op hun manier, een beduidend positieve ommezwaai in hun parcours hebben gekend¹². Deze jongeren konden enkel onrechtstreeks worden geïdentificeerd, via de medewerking van personen die werkzaam zijn in diensten die actief optreden bij jongeren in moeilijkheden.

Om zoveel mogelijk ‘gevallen’ te bereiken, hebben de onderzoekers een beroep gedaan op deskundigen uit drie sectoren: de onderwijssector en de buitenschoolse sector, de sector van de socioprofessionele inschakeling en de socioculturele sector. Er werd contact opgenomen met diverse types van diensten: ondersteuningsdienst voor de toegang tot hoger onderwijs, bedrijven voor opleiding door werk, een centrum voor alternerend onderwijs en beroepsopleiding, jeugdhuizen of federaties van jeugdhuizen, diensten voor hulpverlening in open milieu, verenigingen die aangesloten zijn bij het Waalse netwerk voor armoedebestrijding of bij het Brusselse forum voor armoedebestrijding, en samenlevingsdiensten.

3.3 De interviews

De persoonlijke gesprekken met de jongeren verliepen meestal in twee fases; ze spitsten zich toe op het retrospectieve onderzoek van het parcours van de jongeren voor, tijdens en na de gebeurtenis die aan de basis lag van de ommezwaai in hun traject. Er werd de jongeren gevraagd om aan de hand van hun levensverhaal de verschillende dimensies van hun relatie met zichzelf, met de anderen en met de sociale en maatschappelijke context te beschrijven. De gesprekken werden opgenomen en uitgetikt.

De analyse van de gesprekken werd door twee beginselen geleid: 1) de **hefbomen** omschrijven die, vanuit het oogpunt van de bevraagde jongeren, hebben bijgedragen tot een beduidend positieve verandering in hun persoonlijke parcours, leertraject, sociale of professionele parcours; 2) **hypotheses** formuleren over de slaagfactoren en -voorwaarden en de middelen die werden ingezet voor die jongeren.

De verschillende methodologische benaderingen van het onderzoek stoelden op een grondige kennis van de wetenschappelijke literatuur over de levenstrajecten en de retrospectieve onderzoeken. Zowel bij de uitwerking van de praktische gids voor de gesprekken als bij de analyse

van de gesprekken werd bijvoorbeeld in hoge mate rekening gehouden met de beperkingen die eigen zijn aan een retrospectief onderzoek: falen van het geheugen, selectie van de feiten, sociale wenselijkheid. Zo ook spitste de analyse zich tegelijk toe op de convergenties en de divergenties tussen de verschillende getuigenissen. Tot slot berustte de analyse van de getuigenissen op een uitvoerige kennis van de diverse interventiemiddelen ten behoeve van de jongeren in moeilijkheden, zoals de jeugdhulpverlening, en jeugdhuizen. De grootste troef van de aanpak is dat hij gebaseerd is op het gezichtspunt en de ervaring van de jongeren zelf.

3.4 Wat hebben we geleerd?

Onrechtstreekse identificering van de jongeren, retrospectief onderzoek, levensverhaal: u merkt het, het onderzoek streefde niet alleen een kwalitatieve benadering, maar vooral een inductieve benadering na. Het berust op de getuigenis van de jongeren zelf, in een poging om hun aparte trajecten beter te begrijpen.

Deze benadering resulteerde vooreerst in een minimale definitie *a posteriori* (en niet langer *a priori*) van die jongeren met een onwaarschijnlijk parcours. In het kader van dit onderzoek zijn jongeren die een positieve ommezwaai hebben meegemaakt, jongeren die als dusdanig worden geïdentificeerd door de actoren van de voorziening waarop zij een beroep hebben gedaan, die zelf deze definitie van hun persoon aanvaarden, die bereid zijn om zichzelf in vraag te stellen en de – door de begeleiding beoogde – gedragsverandering na te streven, en die voldoende ervaring hebben om de eigen wensen en die van de voorziening (op z'n minst gedeeltelijk) op elkaar af te stemmen.

Binnen de grenzen van deze definitie kunnen uit die 30 getuigenissen meerdere **algemene conclusies** worden getrokken.

Eerst en vooral stelt men herhaaldelijk een zekere spanning vast tussen de subjectieve en de objectieve dimensie van de ervaring van die onwaarschijnlijke trajecten, zoals ze door de jongeren werden beleefd. Zo gaat het discours van de individuele verdienste (“ik heb me uit de nesten kunnen helpen door mijn wilskracht”) in de mate van het mogelijke gepaard met de erkenning van de rol die het toeval speelt (“ik ben op een bepaald moment de juiste persoon tegengekomen”).

Vervolgens blijkt uit de meeste verhalen ook het grote belang van de dimensie ‘tijd’: trajecten en processen werpen slechts op termijn

vruchten af. Dit blijkt vooral duidelijk in de voorzieningen van het type ‘het leven tussen haakjes te zetten om de reflexiviteit te bevorderen’ (zie hierna).

De levensverhalen die we hebben verzameld, herinneren er ons ook aan dat de verschillende domeinen van het leven (school, familie, beroepsleven) permanent met elkaar verweven zijn en op elkaar zijn afgestemd. Een van de typische voorbeelden van deze vervlechting is het feit dat bij heel wat jongeren de vriendenkring verandert in de loop van hun trajet.

Die drie elementen samen (spanning tussen subjectieve en objectieve dimensie, belang van het proces en van de duur en vervlechting van de levensdomeinen) verklaren een andere belangrijke conclusie van dit onderzoek, namelijk de **pluraliteit** van de parcours en van de ervaringen die werden opgedaan binnen de voorzieningen, alsook van de hefbomen waarop de jongeren konden steunen. In bepaalde gevallen verklaren ze ook waarom die voorzieningen soms onverwachte effecten kunnen voortbrengen.

3.4.1 Vier actiestructuren

We zagen het al: de voorzieningen die een positieve ommezwaai in het traject van de bevraagde jongeren in de hand hebben gewerkt, zijn zeer uiteenlopend. Op basis van de criteria die de jongeren hebben gehanteerd om deze positieve ommezwaai te kenmerken en van een door Dubet (1994) uitgewerkte typologie, maakte onze analyse het mogelijk om vier dominante actielogica’s binnen de voorzieningen in kaart te brengen. Die logica’s beperken zich niet tot de louter officiële doelstellingen van die voorzieningen, maar vormen er als het ware de belangrijkste drijfveren van.

- 1) Een logica van sociale integratie en aansluiting: integratie van sociale normen, onderwijsnormen of beroepsnormen zoals stiptheid, verantwoordelijkheid, regelmatigheid; nieuwe vrienden maken, personen hebben op wie men kan rekenen, personen ontmoeten die men anders nooit zou hebben ontmoet.
- 2) Een logica van zelfstandig worden: verwerving van de basismiddelen (diploma, rijbewijs, onderdak, ingroeibaan, rechten), of van zelfstandigheid en emancipatie ten overstaan van de ouders. Soms ook, het vermijden van radicalere vormen van sociale uitsluiting, of van sociaal afhaken (grote stommiteiten), of zelfs gewoon ‘erin slagen om iets af te maken’.

- 3) Een logica van verwerving van strategische instrumenten: beroepservaring, onderwijskapitaal, nuttige, specifieke of transversale vaardigheden, nuttige relaties (sociaal kapitaal) informatie over de werking van de overheidsinstanties (OCMW, VDAB, sociale huisvesting), het onderwijssysteem of de arbeidsmarkt.
- 4) Een logica van subjectivering: meer zelfvertrouwen, beter zelfbeeld (bijvoorbeeld door de correctie van het eerdere negatieve beeld), werken aan de eigen persoonlijkheid (zichzelf beter leren kennen, ontdekken wat men graag heeft, waar men zin in heeft, een stand van zaken opmaken, de mislukking verwerken en achter zich laten, ontdekken van het eigen potentieel), zich openstellen, kennismaken met een andere wereld dan die van de familie of de buurt, zichzelf uitdrukken.

3.4.2 *Drie modelconfiguraties*

Deze actielogica's zijn in uiteenlopende mate en in variabele verhoudingen aanwezig in de diverse voorzieningen die een positieve ommezwaai in het parcours van de bevraagde jongeren mogelijk maakten. Op basis van de effecten van die voorzieningen, zoals de jongeren ze hebben overgebracht, heeft het onderzoek het mogelijk gemaakt drie modelconfiguraties in kaart te brengen.

- 1) De voorzieningen van het type ‘substituut voor de gezinsocialisatie’. Ze maken het mogelijk om bestaanszekerheid te verzekeren en/of afstand te nemen van de gezinsomgeving. Vreemd genoeg, kunnen ze ook leiden tot een zekere afhankelijkheid en het verbreken van banden bemoeilijken.
- 2) De voorzieningen van het type ‘het leven tussen haakjes zetten om de reflexiviteit te bevorderen’. Ze genereren andere effecten in de relatie van de jongeren met zichzelf en met de anderen: meer zelfvertrouwen, zich bevrijden van de greep van de stigmatisering, herzien en uitzwieren van de vroegere sociale banden, verantwoordelijkheid opnemen, decentrering, concreet experimenteren met ontdekte verborgen voorkeuren. Ze hebben als het ware het effect van een reis, waarbij men de kans krijgt om te proeven van een zekere zelfstandigheid en om te ervaren dat ‘men in staat is om...’.
- 3) De voorzieningen van het type ‘zich toerusten om een leemte op te vullen, of aan een tekortkoming te verhelpen’. Ze buigen zich over een specifiek probleem, bijvoorbeeld het herstel van een barst in de biografie. Ze hebben een dedramatiserend effect, wat een heropleving in de hand werkt.

Het gaat hier uiteraard om ideaaltypes. De reële voorzieningen waarop de jongeren een beroep hebben gedaan, leunen in zekere mate aan bij deze ideaaltypes en een aantal ervan zijn van een meer hybride aard. Toch kan men er een gemeenschappelijk kenmerk uit distilleren: al die voorzieningen bevorderen een culturele voorstelling van de persoon als auteur en acteur van zijn leven.

3.4.3 De hefbomen

Door de jongeren aan te sporen om eens terug te blikken op hun parcours, bevordert men bij hen ook een reflexieve houding en zet men ze aan om de verschillende elementen in kaart te brengen die, vanuit hun standpunt, een rol hebben gespeeld in de verandering van hun traject. Op basis hiervan heeft het onderzoek het mogelijk gemaakt een aantal hefbomen te identificeren:

- ◆ Het bestaan van een *trigger event*, een gebeurtenis die ertoe leidt dat de jongere op zichzelf teruggeworpen wordt, wat een jongere ‘een klop van de hamer’ noemde. Bijvoorbeeld: een overlijden, waardoor de jongere op jonge leeftijd al volwassen wordt, een bewustwording van zijn eigen passiviteit door een spiegeleffect, omstandigheden die hem er min of meer toe dwingen voor zichzelf te zorgen.
- ◆ Het toeval, een fortuinlijke ontmoeting die nieuwe perspectieven opent.
- ◆ Het belang van de gemoedstoestand bij het eerste contact met de voorziening en, meer in het bijzonder, het afstemmen van het aanbod van een voorziening op de verwachtingen van de jongere.
- ◆ Het charisma en het morele gezag van de tussenpersonen.
- ◆ De sleutelrol die significante anderen kunnen spelen: een tussenpersoon, de groep van gelijken, de omgeving van de jongere.
- ◆ De ‘experimentele’ confrontatie met het leven, door voor voldongen feiten te worden geplaatst.
- ◆ Een heropflakkering van zelfrespect ten overstaan van iemand: om deze persoon iets te bewijzen, om hem ongelijk te geven, opdat hij trots zou zijn.
- ◆ De zelfbeperking: handelen in overeenstemming met wat men heeft leren waarderen en als belangrijk heeft leren beschouwen.
- ◆ En, *last but not least*, werkelijke inschakelingskansen hebben¹³.

3.5 Bespreking

Dankzij de leessleutels van de analyses konden de complexiteit en de vervlechting tussen de actiestructuren en de hefbomen van de verschillende voorzieningen aan het licht worden gebracht. Toch kan men er niet om heen dat ook bij deze bevraagde jongeren een meritocratische ideologie overweegt: hun interpretatie van hun ‘succes’ is vaak individualiserend, meer nog, psychologiserend – de motivatie! – en de interpersoonlijke of collectieve factoren, zoals de relaties met andere succesvolle gebruikers van de voorziening, lijken vaak minder belangrijk te zijn. In dat opzicht zitten ze wel degelijk opgesloten in de idee dat het eigenlijk individu een soeverein individu is, een individu dat denkt dat hij de actor van het eigen leven is, om de uitdrukking van Ehrenberg (2000) te gebruiken.

Die motivatie, in de gangbare betekenis van het woord, lijkt ons echter een pseudohefboom te zijn, omdat ze niet uit het niets ontstaat en slechts onder bepaalde sociale voorwaarden kan bestaan. Voor mogelijke oplossingen moeten we dus die aspecten identificeren die bijdragen tot het ontstaan en het in stand houden van die motivatie. Dat kan de mogelijkheid zijn om in afzondering succes te ervaren; zo wordt het zelfbeeld verbeterd zonder dat er aanmoedigingen en waarderende woorden van buitenaf bij te pas komen.

Om zo veel mogelijk jongeren te helpen, is het misschien ook nodig dat de vier beschreven actielogica’s (sociale integratie en aansluiting, toegang tot zelfstandigheid, verwerving van de strategische middelen, subjectivering) in alle voorzieningen aanwezig zijn. De vraag is bijgevolg: ‘hoe kan men de aanwezigheid van die verschillende logica’s in een gegeven voorziening bevorderen?’.

In de logica van sociale integratie en aansluiting, lijken de bevoordeerde relatie en de individuele ontmoetingen met een deskundig maatschappelijk werker belangrijk en noodzakelijk om zich veilig en vertrouwd te voelen. De werkers worden over het algemeen vooral gewaardeerd voor hun relationele vaardigheden (mensen met een luisterend oor, die je niet kleineren en met wie je kan praten); ze genieten van een grote legitimiteit. Het gaat om een wellicht onontbeerlijke hefboom, ongeacht de voorziening. Getuige hiervan is het feit dat men, eens men de voorziening heeft verlaten, af en toe contact kan houden of hulp kan krijgen; iets wat duidelijk tegemoetkomt aan een vraag.

Tot slot zet dit onderzoek er ons ook toe aan om even stil te staan bij twee essentiële vragen. De eerste is louter pragmatisch: hoe kan men de

jongeren die van bepaalde voorzieningen kunnen genieten, maar er nog niet bij betrokken zijn, hiervan bewust maken? Die vraag heeft vooral te maken met de capaciteit van de maatschappelijk workers en van de diensten die in contact staan met de jongeren om samen met hen bruggen te slaan die naar deze inschakelingsvoorzieningen leiden. De tweede vraag is die naar een expliciete erkenning van de capaciteit van die sociale workers en diensten om voorrang te geven aan de betekenis die aan hun acties moet worden gegeven, door zich voortdurend af te vragen: wat wil dat zeggen, wat voor zin heeft het om een jongere ‘in staat’ te stellen om de medewerking van een voorziening in te roepen en die te aanvaarden?

Noten

1. Het na elkaar presenteren van de resultaten van deze onderzoeken zal tot enige herhalingen aanleiding geven, maar we hebben er de voorkeur aan gegeven om de eigenheid van elk team te respecteren.
2. NEET-indicator voor Vlaanderen in 2012, EAK.
3. NEET-cijfer voor de Stad Antwerpen in 2012, Tempera.
4. De interviews werden verkregen via verschillende stappen. Tijdens een eerste interviewreeks van 15 interviews werd het interviewscenario uitgetest en op punt gesteld. Een eerste resultatenanalyse, via beschrijvende, geaggregeerde analyses, bood ook de kans om bijkomende accenten te leggen. In de tweede interviewronde werden de meeste interviews uitgevoerd. Deze 50 gesprekken werden gevoerd aan de hand van een gestructureerde, open vragenlijst die inhoudelijk vijf thema’s doorliep: persoonskenmerken, het verloop van de schoolloopbaan, het verloop van de professionele loopbaan, een zelfbeoordeling van de levenslooptekening (waar ervaren jongeren dat het fout liep in hun school- en professionele carrière en waar kreeg deze impulsen?), en een vooruitblik op de toekomst die jongeren voor zichzelf zien op het vlak van scholing en werk en de ondersteuningsnoden die ze daar zelf bij aanvoelen. De beschrijvende, geaggregeerde analyses werden uitgebreid met exploratieve subpopulatie-analyses en de bevindingen werden geïnterpreteerd in functie van de beleidsaanbevelingen. Een laatste interviewreeks selecteerde jongeren uit twee subcategorieën die nog ondervertegenwoordigd waren in de onderzoeks groep (namelijk jonge moeders, en ex-Neet-jongeren).
5. De voorgelegde stellingen zijn de volgende: 1) veel jongeren vinden later geen goede job, omdat ze een foute studierichting volgden, 2) veel jongeren zouden een beter diploma halen wanneer hun ouders hen beter kunnen begeleiden tijdens hun schooltijd, 3) je moet eigenlijk alles zelf uitzoeken. Niemand helpt je echt bij het zoeken naar een gepaste studierichting of een goede job, 4) het is moeilijk om te weten te komen wat er precies van je verwacht wordt als je geen werk hebt: waar moet je je

aanmelden, welke formulieren moet je invullen..., 5) een jeugdbeweging of sportclub, da's niks voor mij, 6) het zal voor mij moeilijk worden om een goede toekomst te krijgen.

6. Arbeidscompetentiebegeleiders (ACB-ers), Betonne Jeugd, Buurtsport, CAW Antwerpen – Het Alternatief en TopCoaching, CKG de Kleine Vos, De Sleutel, Federatie van Marokkaanse Verenigingen – De Eerste Stappen, Inloopteams Antwerpen, Formaat – Arbeidscompetentiebegeleider (ACB-er), Habbekrats, Jeugd & Stad – Arbeidscompetentiebegeleiders (ACB-ers), OCMW Antwerpen – Power+, PROFO, Samenlevingsopbouw Samen op Straat, Stad Antwerpen – Schoolspotters.
7. B-stroom (eerste leerjaar B en beroepsvoorbereidend leerjaar).
8. A-stroom (eerste leerjaar A en tweede leerjaar).
9. Na een tijdje want ook hier treden wachtlijsten op (Van Hemel e.a., 2009).
10. Dit onderzoek maakte tevens deel uit van een valorisatieproject met een video door de jongeren zelf.
Zie <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=12371>
11. ‘Groupe interdisciplinaire de Recherche sur la Socialisation, l’Education et la Formation’, ‘Université catholique de Louvain’.
12. Hun leeftijd ligt tussen 18 en 30 jaar. Allen hebben op een bepaald moment van hun parcours een situatie van *Not in Employment, Education or Training* gekend. Per definitie verkeerden bijna al die jongeren, op het moment van de gesprekken, niet in ‘NEET’-situatie, aangezien ze werden ‘benaderd’ omwille van een positieve ommezwaai in hun parcours. De positieve ommezwaai wordt in het kader van dit onderzoek gedefinieerd als een vorm van ‘succes’ (parcourswijziging) op het vlak van het leertraject, opleiding, tewerkstelling of, in bredere zin, op sociocultureel vlak.
13. Ook het onderzoek *Bruggen over woelig water* (Thys, De Raedemaeker & Vranken, 2004) toont het belang van de expressieve dimensie (integratie in nieuwe netwerken en emotionele steun) aan als cruciale variabele om uit de armoede te geraken.

Hoofdstuk 6

De burgerparticipatie op lokale schaal: een democratisch proces tussen aarzelend wetgevend initiatief en vrijwilligerswerk

*Dominique-Paule Decoster, Laurence Carbone,
Jasper Dugardelyn en Tony Valcke*

1. Inleiding

Burgerparticipatie is wenselijk én gewenst. Ze wekt vragen, zowel bij de beleidsmakers als bij de burgersamenleving in de drie gewesten van het land. Sinds een twintigtal jaar vormt ze ook het voorwerp van wetenschappelijke publicaties, van commentaren en van aanbevelingen vanuit het werkveld. Sommige instellingen gaan zover om burgerparticipatie op te leggen in hun projectaanvragen, evenwel zonder het begrip te specifiëren. Spontaan initiatief heeft al vele jaren de bovenhand in burgerparticipatie, al te dikwijls in de vorm van afwijzing, individualisme, protectionisme in de context van het NIMBY-fenomeen (*not in my backyard* of ‘niet in mijn achtertuin’). Onder aanvoering van de betreurende Stéphane Hessel werd burgerparticipatie ook een daad van verzet, in de zin dat bewuste burgers gerechtigheid eisen tegenover het menselijk leed dat door de mondiale financialisering wordt veroorzaakt. Burgerparticipatie zou in die zin een speerpunt van politieke waardigheid vormen.

Als dit vandaag de rol is van burgerparticipatie, beantwoordt de norm dan voldoende aan de ambities? En als de wet voorziet in een participatief element in voorzieningen voor lokale ontwikkeling, bevat ze dan een pedagogisch en inclusief mechanisme voor de doelgroepen die hiervoor minder gewapend zijn, zoals mensen in armoede? Levert sociale mix in de burgerparticipatie hoop op een meerstemmig spreekrecht? De Belgische wetgevers trachten een platform, een draaischijf te creëren waar legitimiteit van ambtenarij en verkozenen enerzijds en

lokale burgerlegitimiteit anderzijds elkaar ontmoeten. En nog een stap verder dan die wetgevende aanpak wijst, in België, lokale creativiteit de weg in participatieprocessen op domeinen waar pionierswerk wordt geleverd.

De plaats die de meest hulpbehoefenden krijgen in de processen van burgerparticipatie, vormt een uitdaging voor de politieke democratie. Momenteel wordt het publieke debat gedomineerd door sociale ongelijkheid, wat vaak wordt herleid tot inkomensongelijkheid.

Dit hoofdstuk brengt een territoriale benadering vanuit lokaal perspectief en dit om na te gaan hoeveel zorg er gaat naar het betrekken van alle doelgroepen bij het beheer van de stad, of hoe licht de politieke democratie op dit thema weegt.

2. Algemene contextualisering: tussen sociale en territoriale ongelijkheid

Een territoriale benadering van Duurzame Ontwikkeling levert oplossingen voor dagelijkse problemen. Ze maakt het mogelijk om rekening te houden met een centrale uitdaging: de integratie van sociale ongelijkheid in een ruimtelijke problematiek, meer bepaald via ecologische ongelijkheid. Zo kan de stad, de stadscultuur (waarvoor het sociale vraagstuk een belangrijke bekommernis is) verzoenen met de ecologische cultuur (die voorrang geeft aan de technische uitdagingen). De kwaliteit van het leefmilieu verschilt van de ene tot de andere wijk. Deze ongelijkheid komt bovenop de ongelijkheid in loon en toegang tot werk. Verder is leefmilieukwaliteit gekoppeld aan de waarde van de grond en is ze tegelijk een factor van sociale isolering: de opwaardering van wijken tot ‘eco-buurten’ gaat vaak ten koste van de armste bewoners: zij verlaten de buurt omdat de huurprijzen te fors stijgen (‘gentrificatiefenomeen’).

Ruimtelijke spreiding van economische en sociale ontwikkeling was – en blijft – altijd heel onvolmaakt. Zelfs in samenlevingen waar mensen, goederen en ideeën steeds meer en sneller circuleren, zijn en blijven de economische activiteiten samengeklonterd in een relatief beperkt aantal geografische entiteiten (Combes, 2006).

In onze zogeheten ‘ontwikkelde’ landen rukt armoede – ondanks sociale bescherming – opnieuw op, in nieuwe vormen. De sociale uitsluiting lijkt er zelfs toe te nemen.

“Kwetsbaarheid en ongelijkheid nemen overal toe. Wie zich bewust wordt van zijn kwetsbaarheid, ervaart des te meer zijn armoede en uitsluiting. Toenemende ongelijkheid echter, ongeacht de oorsprong daarvan – economische groei, focus op de bestrijding van armoede of bescherming van het milieu – brengt sociale spanningen mee, verklaart gedeeltelijk de opkomst van geweld, en kan tot ernstige sociale onevenwichten leiden. Het effect van al deze situaties is dat ze de groei remmen of zelfs stoppen, en dat ze elke vorm van ontwikkeling blokkeren” (Combes, 2006).

Tegenover dergelijke situaties en de risico's die ze meebrengen, zoekt de burgersamenleving originele oplossingen voor een meer solidaire samenleving: oprichting van ontwikkelingsorganisaties, solidaire financiële netwerken, boerencoöperaties, buurtcomités en ouderverenigingen. Er wordt opgemerkt dat het risico op conflict wordt beperkt door elk compromis dat een herverdelingsdoel bevat: een belofte tot delen, tot overdracht van macht tussen tegenstanders, tot verhoging van bestedingen voor gezondheid en onderwijs, tot doelgerichte sociale acties (Combes, 2006). Deze sociale innovaties, die een directe link hebben met het *empowerment* van mensen, willen situaties overstijgen die maatschappelijk niet houdbaar zijn.

Zo moeten de capaciteiten en talenten (vermogens) van ieder van ons worden ontwikkeld. Deze gedachte komt van de hedendaagse Indiase econoom Sen (2010). Om een bepaald niveau van welzijn te bereiken, moet men correct kunnen ‘functioneren’ (dat is, *being and doing*, leven én doen); anders gezegd, een aantal realisaties waarmaken: mobiel zijn, woongelegenheid vinden, gezond zijn, evenwichtige voeding hebben, sociaal erkend en gerespecteerd worden, kunnen participeren in collectieve beslissingen. Deze realisaties zijn slechts mogelijk als men de capaciteiten heeft om dingen te ‘doen’ en bepaalde ‘zijnstoestanden’ te bereiken.

De ontwikkeling van iemands capaciteiten is afhankelijk van drie factoren: de middelen en het potentieel waarover men beschikt (inbegrepen het beschikbare kapitaal, de diverse activa, de sociale relaties, de overtuigingen). Daarna komen de persoonlijke eigenschappen. De derde factor bestaat uit sociale opportuniteiten. Persoonlijke eigenschappen en sociale opportuniteiten spelen dus een belangrijke rol in de transformatie van het potentieel waarover men beschikt. Deze benadering focust dus op de mogelijkheden die iedereen aangeboden

krijgt, en niet louter op het totale of gemiddelde welzijn van de samenleving.

Volgens deze theorie zou een samenleving voor haar leden een geheel van substantiële mogelijkheden of vrijheden moeten nastreven en bevorderen, waarbij de individuen dan kunnen beslissen of ze deze al dan niet uitoefenen. Het is daarbij dus fundamenteel om ieders specificiteit te respecteren, want elk individu heeft andere behoeften. Deze benadering gaat in op ingewortelde sociale ongelijkheden en onrechtvaardigheden. Ze beveelt de overheden aan om de levenskwaliteit van elk individu te verbeteren. De samenleving moet hiertoe de nodige voorwaarden scheppen. De reële democratische mogelijkheden, meer bepaald de ruimtes voor publiek debat, moeten dus worden versterkt (Winter, 2002).

In de territoriale benadering spreekt men van vier soorten ecologische ongelijkheden (Laigle & Oehler, 2004): de territoriale ongelijkheden, de ongelijkheid in de toegang tot stedelijke voorzieningen, maar ook de ongelijke blootstelling aan stedelijke hinder en risico's, de ongelijke vermogens om invloed uit te oefenen op het stedelijk milieubeleid. Door de ecologische ongelijkheden te beklemtonen, wordt het mogelijk om de perceptie van de spelers centraal te stellen en zo de burger te benaderen vanuit een holistische en systemische visie: sociaal, cultureel, milieugerelateerd, economisch en politiek. Ook de handelingsautonomie van de betrokken spelersnetwerken zal in overweging worden genomen.

Milieueffecten zullen meer schadelijke consequenties hebben voor de gewone mensen (Villabrá & Zaccáï, 2007). De (on)gelijke kansen op schooltoegang, op slaagkansen en op de keuze om studies voort te zetten, kunnen worden getoetst aan de studie- en verplaatsingsmogelijkheden die het territorium biedt. Die territoriale ongelijkheden wegen op het welzijn van de bevolking en ondermijnen de nationale cohesie, zowel sociaaleconomisch als wat het milieu aangaat (Laurent, 2013). Drie vaststellingen illustreren deze visie. Ten eerste bestaat er niet zo iets als spontane gelijkheid tussen territoria, want territoria zijn het resultaat van het spel van markten en van het beleid inzake ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling. Ten tweede is er de cumul van territoriale ongelijkheden: "In fysische geografie zit sociale geschiedenis vervat" (Laurent, 2013). De plaats waar men geboren is, waar men woont en waar men werkt, bepalen de lotsbestemming en brengen de ongelijkheid in die lotsbestemming in perspectief. sociale ongelijk-

heden zijn hardnekkig om territoriale redenen. Ten derde concurreren territoria onderling op de markten van fiscale, sociale, economische en milieugerelateerde middelen, en dit om bepaalde economische stromen (zoals industriezones) aan te trekken of net te weren. Deze strijd voor economische middelen wordt aangewakkerd door de concurrentie met het oog op het binnenhalen van publieke middelen, of omgekeerd.

De gelijkheid van territoria houdt méér in dan gelijkheid tussen territoria: het is gelijkheid ‘in’ de territoria, een gelijkheid die gedragen wordt door de territoria. Deze laatste zijn de clusters of de vectoren van maatschappelijke gelijkheid (Laurent, 2013).

Een politieke actie die steunt op de idee van Duurzame Ontwikkeling, zal derhalve moeten uitpakken met een concreet beleid dat de factor ‘milieu’ integreert, om zo de grenzen van de planeet en van de groei te respecteren. Zo’n politieke actie moet ontwikkelingsprojecten voor korte, middellange en lange termijn compatibel maken en moet het recht op informatie en op participatie binnen ieders bereik brengen. Ze zal steunen op een sociaal en cultureel beleid dat rekening moet houden met de integratie en de ruimtelijke billijkheid, evenals met de sociale en etnische diversiteit.

3. Gewestelijke benaderingen

3.1 In het Waals Gewest

3.1.1 *Normatieve processen van burgerparticipatie*

Binnen de vele strategische instrumenten voor lokale ontwikkeling zijn, in het Waals Gewest, de contouren van burgerparticipatie momenteel nog vaag. In 1999 inventariseerde een CPDT-onderzoek (‘Conférence Permanente du Développement Territorial’) (Decoster, 2000) een 25-tal instrumenten die op gemeentelijk niveau in gebruik zijn. Om het fenomeen van burgerparticipatie op lokaal niveau te illustreren en te verhelderen, kiezen we drie tools uit die periode. Ze illustreren de zogenaamde *bottom-up*-aanpak van lokale ontwikkeling en doen een oproep aan het lokale bestuur. Deze voorzieningen verwijzen naar een Waals decretaal raamwerk dat ofwel goedgekeurd is, ofwel gepland maar niet gedeclareerd is, ofwel momenteel nog in de experimentele fase verkeert. De focus ligt dan op materies rond lokale ruimtelijke ordening, rond sociale cohesie en rond gemeentelijke strategie.

a. Ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening van het Waals grondgebied vereist een strategische en programmatorische reflectie die zowel op territoriale harmonisering als op duurzaam samenleven mikt. Het ‘schéma de structure communal’ (SSC, ‘gemeentelijk structuurplan’) dat in 1989 werd uitgevaardigd, bekommert zich om deze dimensies. Het past binnenin de ‘Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et du patrimoine’ (CAWTUP, ‘Waals wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium’) via het Waals decreet van 27 april 1989 inzake decentralisatie en participatie, waarin het wordt gedefinieerd als een ‘document voor oriëntatie, beheer en programmering van de ontwikkeling van het hele gemeentelijke grondgebied’. De kracht van het SSC inzake gemeentelijke ontwikkeling schuilt vooral in het stimuleren van een dynamiek van reflectie en actie, volgens een globale, transversale en participatieve strategische aanpak. In de praktijk blijft die invalshoek echter vaag en mist ze een mobiliserend effect voor de lokale samenleving. Het decreet nodigt overigens niet uit tot de ontwikkeling van een pedagogisch proces dat inclusie van alle, ook de meest kwetsbare, doelgroepen stimuleert. Het beperkt zich tot een oproep tot de ingewijden en blijft dus elitair. Een ander gemis betreft de bescheiden oproep tot intersectorale benadering, waardoor nochtans een inclusieve en dus duurzame lokale ontwikkeling kan worden bevorderd. Het decreet van 15 februari 2007 dat de samenstelling bepaalt van het participatieorgaan dat de implementatie van een SSC begeleidt, namelijk de ‘Commission communale d’aménagement du territoire et de la mobilité’ (CCATM, ‘gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening en mobiliteit’), schenkt geen aandacht aan sociale mix van diverse groepen in de lokale bevolking. Het vermeldt enkel respect voor een evenwichtige territoriale spreiding en voor de specifieke leeftijdsverdeling binnen de gemeente.

b. Stadsrenovatie

Stadsrenovatie werd in het Waals Gewest vanaf de jaren 1970 gelanceerd om de stedelijke ruimte te herstructureren. De aandachtspunten evolueerden doorheen de tijd: behoud van ontspanning in de stadscentra, behoud van een divers woningaanbod voor alle bevolkingsklassen, verbetering van de woonkwaliteit en de leefomgeving in het algemeen, sanering van huizenblokken en afbraak van krotten, bescherming en opwaardering van het architecturaal en cultureel erfgoed, zuinig beheer van het onroerend patrimonium en rationeel bodemge-

bruik, respect voor de bestaande sociale structuren en verhoogde bevolkingsparticipatie. Kortom, stadsrenovatie beperkt zich niet tot het opknappen van woningen, maar omvat verschillende dimensies die een stadsherstructurering mogelijk maken, zodat de bevolking niet alleen kwaliteitsvolle woningen krijgt, maar ook toegang verwerft tot de maatschappij en zodat de sociale achterstand in bepaalde wijken kan worden aangepakt.

Het Waals Gewest gaat sinds 1993 nog verder, door via meerdere wetteksten de *zones d'initiatives privilégiées* (ZIP's, 'bevoorrechte initiatiefgebieden') te lanceren. Deze zogenaamde 'prioritaire interventie'-gebieden krijgen een hogere subsidie. Het ZIP-principe wil acties die als prioritair worden gezien, bevorderen door de financiële hulp en de inspanningen van de overheid te concentreren op de perimeters waar de economische en sociale problemen het meest evident zijn.

Op dergelijke manier komt de sociale dimensie van het gebied duidelijker aan bod. In sommige gevallen (ZIP 3) moeten de aangewende middelen hoger zijn, omdat het belangrijk is om processen voor buurttontwikkeling te bevorderen, gezien de sociaaleconomische en culturele toestand van de bevolking die er woont. Men spreekt hier dan over ZIP's en initiatiefwijken. Basisdoelstelling van ZIP's en initiatiefwijken is om – met de medewerking van de bevolking – een buurtproject uit te werken dat inspeelt op de lokale kwetsbaarheden én op het potentieel, door permanent overleg tussen alle betrokken actoren en vanuit een gemeenschappelijke doelstelling.

Deze transversale, geïntegreerde aanpak wordt geconcretiseerd bij de realisatie van een buurtproject dat diverse functies omvat, waaronder de sociale en professionele herinschakeling van de meest getroffen bewoners. Deze doelstelling veronderstelt de responsabilisering van de buurtbewoner, door hem te beschouwen als een burger die een rol te spelen heeft in de toekomst van zijn buurt. De finaliteit is het aanpakken van de sociale en economische problemen die gekoppeld zijn aan de fysische aftakeling van de woonomgeving. Een buurtproject kan dus een onderdeel vormen van het antwoord op steeds weer opduikende sociale en economische problemen.

De realiteit toont echter aan dat het niet evident is om alle lagen van de bevolking te betrekken: "Burgerparticipatie oogst allerlei kritiek; een gebrek aan legitimiteit omdat het al te vaak dezelfde deelnemers bereikt. Er moet grondig worden nagedacht over de plaatsen en de momenten voor participatie. Immers, de organisatie van debatten op

avonden in de week, in het gemeentehuis, creëert automatisch een fenomeen van uitsluiting en zelfs van segregatie van bepaalde doelgroepen als ouderen, vrouwen, jongeren, armen, gehandicapten, maar ook doelgroepen die op zichzelf teruggeplooid leven. Door plaatsen te kiezen waar mensen al over de vloer komen, zoals lokalen van het ‘Office de la Naissance et de l’Enfance’ (ONE, cf. Kind & Gezin), door *house meetings* te organiseren, door te durven elkaar te ontmoeten op café, door eigenlijk te werken met virtuele ruimtes zoals *blogs* en met alle andere denksporen, wordt het aanbod aan openbare ruimte gediversifieerd en worden kansen geschapen voor burgerparticipatie. Deze inspanning tot openheid en innovatie in technieken voor burgermobilisatie buiten het reglementaire raamwerk is een echte uitdaging van duurzame ontwikkeling” (Decoster, 2006).

c. Sociale cohesie

In 1992 stelde de Waalse regering in haar Gewestelijke Beleidsverklaring voor dat ze de gemeenten wil helpen om acties te lanceren voor de sociale integratie van hun burgers. De voorkeur zou gaan naar lokale partnerschappen. Die krijgen al snel de vorm van permanente preventiecommissies met voorrang voor projecten die subsidies van meerdere overheden integreren. In 1997 stapt de regering over van de ‘strijd tegen de sociale uitsluiting’ naar de installatie van ‘plans sociaux intégrés’ (PSI, ‘geïntegreerd sociaal plan’). Het besluit van 24 maart 2000 definiert het PSI als een ‘programma voor de samenhang, begeleiding, coördinatie en evaluatie van de op lokaal niveau ontwikkelde acties ter bestrijding van kwetsbaarheid, armoede en uitsluiting, en voor de uitvoering van projecten die inspelen op specifieke behoeften die onbeantwoord bleven’. Deze programmering van drie jaar gebeurt volgens een transversale gewestelijke aanpak, lokaal gekoppeld aan de gemeente, het OCMW en de verenigingen die actief zijn in de betrokken gemeente. De eigenlijke doelgroep, de kwetsbare mensen waar het eigenlijk om draait, wordt niet betrokken in het beheer van de PSI, althans niet als verantwoordelijke burgers. De integratiebenadering blijft de politieke visie van de Waalse gewestelijke beleidsmakers.

Daarna volgt het ‘Plan de prévention et de proximité’ (PPP, ‘veiligheids- en preventieplan’) en nog later, in 2008, het ‘Plan de cohésion sociale’ (PCS, ‘plan voor sociale cohesie’). Dit PCS focust op wijken, als contexten waarin een dynamiek van sociale ontwikkeling en van bestrijding van alle vormen van uitsluiting en onzekerheid ontstaan. Het Decreet van 8 november inzake de oprichting van het PCS biedt een

inclusieve definitie van sociale cohesie en nodigt uit tot participatie van eenieder, in de zin van een individueel recht: “Onder sociale cohesie worden alle processen verstaan die ertoe bijdragen dat alle individuen en groepen van individuen gelijke kansen en voorwaarden krijgen, alsook een daadwerkelijke toegang tot de fundamentele rechten en het economisch, sociaal en cultureel welzijn om allen actief deel te laten nemen aan de maatschappij en in die maatschappij erkend te worden, ongeacht de nationale of etnische oorsprong, de culturele, godsdienstige of filosofische overtuiging, het maatschappelijk statuut, het sociaaleconomisch niveau, de leeftijd, de seksuele geaardheid, de gezondheid of de handicap”. Deze burgerparticipatie concretiseert zich bijvoorbeeld via gemeentelijke adviesraden van kinderen, jongeren, senioren. Vooral lokale inventiviteit moet leiden tot inclusie van diverse doelgroepen wat leeftijd en/of sociale voorwaarden aangaat. Het gaat om een inspanning van individueel en collectief vertrouwen.

Jansen (2014) schrijft “dat participatie niet alleen een belangrijk ingrediënt is voor goed bestuur, maar ook helpt de realiteit van alle spelers te leren kennen en dus het PCS en zijn acties aan te passen om hun effect te versterken. Participatie maakt het ook mogelijk de burger dichter bij de politiek-administratieve overheden te brengen. Dit is niet te verwaarlozen in een context waar vele burgers in dat verband een groot wantrouwen koesteren”.

d. Volksraadpleging

Een antwoord op dergelijk wantrouwen vinden we in diverse voorstellen van decreet, ingediend in 2015, waarin het gebruik van de volksraadpleging op gewestelijk niveau werd geïntroduceerd.

Artikel 39bis van de Belgische Grondwet gunt de gewestelijke wetgever inderdaad de mogelijkheid en veel vrijheid om de modaliteiten en de organisatie van een volksraadpleging vast te stellen. Zo werden voorstellen van decreet ingediend om de modaliteiten voor de organisatie van een volksraadpleging in het Waals Gewest vast te leggen; zoals welke kwesties al dan niet het voorwerp kunnen zijn van een volksraadpleging, het initiatief van de organisatie, de organisatie van de volksraadpleging en de deelname hieraan. Het gaat om materies die exclusief tot de bevoegdheid van het Waals Gewest behoren.

Het initiatief kan uitgaan van de regering, het parlement of de inwoners met het akkoord van het parlement of van een derde van de leden van het parlement of van de regering.

Wie heeft het recht om een volksraadpleging te vragen en het recht om eraan deel te nemen? Sommige voorstellen bepalen dat de ‘burgers’ of de ‘burgers met de Belgische nationaliteit’ een volksraadpleging kunnen vragen; andere hebben het over 100.000 of 50.000 inwoners of kiezers vanaf 18 jaar. Er is dus nog geen unanimitet wat betreft het betrokken publiek, en door het hanteren van bepaalde criteria sluiten sommige ontwerpen evenwel een bepaalde minderheidsgroep van de bevolking uit.

De realisatie van een duurzame stad volgens het principe van Duurzame Ontwikkeling verdient een plaats in dit denken. Hoe kunnen we een wijk, stad, openbare ruimte voor iedereen bouwen? Een duurzame stad moet compact, complex en hartelijk zijn (Huygen, 2006). Zo nadenken over de stad, is nadenken over de wijze waarop openbare en private ruimtes onderling in relatie staan en elkaar wederzijds beïnvloeden (Huygen, 2006), zodat ze hun rollen kunnen vervullen als een openbare ruimte, een bemiddelende ruimte, een democratische ruimte.

De stad is de resultante van drie groepen van spelers: de inwoners, de economische en culturele spelers en de openbare overheden. Inwoners hebben impact op de stad via de keuze van hun woonplaats en hun verplaatsingen; economische spelers door hun keuze van vestiging en activiteiten; culturele spelers door hun zorg voor het patrimonium. De politieke overheden ontwikkelen daarover ambities en ondersteunen de burgerprojecten. De politiek moet de diverse krachten reguleren.

Als we de ethische finaliteit van de stad in perspectief brengen, kunnen we stellen dat deze steunt op een sociaal contract, gebaseerd op solidariteit, rechtvaardigheid en gastvrijheid. De programmering van sociale, ecologische en economische doelstellingen is dan ook onmisbaar voor de stedelijke ordening. De stad wordt een onderwerp/voorwerp van ontwikkeling en maakt het ons mogelijk om de verhouding te bepalen die de burger verbindt met de stad.

3.1.2 Pogingen tot definiëring van een gemeentelijke strategie en aarzelende aanzetten tot participatie

In 2005 deed de ULB onderzoek rond de definitie van een strategische tool ten behoeve van de Waalse steden en gemeenten. Deze tool kreeg de naam ‘CAL’ (‘Contrat d’avenir local’, ‘Lokaal toekomstcontract’) (Decoster, 2005). De toenmalige minister-president had het voornemen om de lokale en regionale strategieën op elkaar af te stemmen, teneinde

een collectieve territoriale verstandhouding en een gezamenlijke territoriale competitiviteit te bevorderen. De tool mikte ook op transversale inclusie van de verschillende sectorale voorzieningen voor lokale ontwikkeling en moest voorts elke sectorale strategie binnen de globale gemeentelijke strategie versterken. Alle productieve elementen van het gemeentelijk territorium werden opgeroepen om hun bijdrage te leveren, als brandstof voor hun gezamenlijke dynamiek.

Decoster (2005) beklemtoonde de actieve rol van de ingezetenen, zonder onderscheid, en preciseerde “dat deze aanpak ook pleitte voor actieve versterking van alle burgers, en dit om een echt relevant actieplan voor al die burgers te ontwikkelen”.

Ongetwijfeld heeft net die opening naar spelers zonder normatieve legitimiteit geleid tot het opdoeken van het CAL. Dit toekomstplan definiëerde immers een breed lokaal bestuur van verkozenen en lokale ambtenaren, én van spelers uit de burgermaatschappij (de privésector, het verenigingsleven en burgers) die de stadsontwikkeling mee vormgeven. De zwakte van deze laatste medespelers ten aanzien van de wetgever was dat ze geen enkel wettelijk statuut hadden: het waren geen ambtenaren en evenmin verkozenen. De ‘bevriezing’ van de representativiteit tot uitsluitend de mandatarissen ondermijnt het *empowerment* van de lokale burgermaatschappij en negeert haar nuttige bijdrage tot de duurzame lokale ontwikkeling.

In het zog van het CAL verschijnt het ‘Programme stratégique transversal’ (PST, ‘Transversaal strategisch programma’). Het PST, momenteel in testfase in een twintigtal Waalse steden en gemeenten, situeert zich op het domein van het stedelijk openbaar bestuur. De actoren in dit bestuur zijn de verkozenen, de lokale ambtenarij, vooral de gemeentesecretaris (in Wallonië *directeur général*) en andere openbare diensten die actief zijn op het gemeentelijk grondgebied. Het gaat vooral om professionalisering van het openbaar bestuur op gemeentelijk niveau en er is geen concrete opportuniteit voor de burgers om hun burgerschap actief uit te oefenen. Het is allicht wachten tot het vertrouwen bij verkozenen en ambtenaren gegroeid is, om een verruiming te overwegen voor burgerparticipatie waarin de gebruiksexpertise van de inwoners wordt erkend. Jansen benadrukt nochtans (uitgaand van de uitgebreide evaluatie van het PCS tijdens een specifiek daartoe georganiseerd colloquium) “dat het relevant is om het PCS duurzaam als strategisch plan in te passen in het PST, met aandacht voor de visibiliteit van het PCS en zijn participatieve processen binnen het PST” (Decoster, 2005).

Bovenstaande beschrijving van enkele tools voor lokale ontwikkeling leert ons dat de ruimte voor burgerparticipatie hierin traag evolueert. We stellen vast dat tot vandaag, zelfs in het PCS (plan voor sociale cohesie), het faciliteren van participatie van alle burgers, geen normatieve interesse heeft gewekt. Er bestaan nochtans spontane acties tot brede inclusie die een inspiratiebron kunnen vormen voor het opstellen van decreten, die kansen geven aan alle talenten in de Waalse samenleving, ook de meest terughoudende, en zeker op het lokale niveau.

3.2 In het Vlaams Gewest

3.2.1 Visie op participatie

Als we naar participatie kijken, dan bevinden lokale besturen zich om twee redenen in een unieke situatie. Vooreerst wordt het lokale niveau traditioneel beschouwd als het ideale laboratorium om nieuwe initiatieven uit te proberen, omdat het precies het meest burgernabijeniveau is. Dat het lokale bestuursniveau in het verleden dikwijls dienst deed als een soort ‘proeflaboratorium’ voor (politieke) vernieuwingen blijkt uit het voorbeeld van het vrouwenstemrecht (in 1921 ingevoerd voor de gemeenteraadsverkiezingen en pas in 1948 voor de parlementsverkiezingen) en het stemrecht voor niet-EU-burgers (tot op heden enkel geldig op gemeentelijk niveau). Experimenten rond participatie kunnen ook omwille van de beperkte(re) schaal veel makkelijker georganiseerd worden op lokaal niveau. Als ze daar succesvol blijken, dan is de stap naar uitbreiding in principe makkelijk gezet. Ten tweede zien we de laatste jaren steeds meer *bottom-up*-participatie-initiatieven opduiken en ook daarvoor vormt het lokale niveau bij uitstek een vruchtbare voedingsbodem. Maar de unieke situatie waarin lokale besturen zich bevinden, betekent niet dat ze geen problemen ondervinden met participatie. Helaas blijkt dat (ook) lokale besturen vaak op gespannen voet leven met participatie. Wellicht botsen we hier op de grenzen van de representatieve democratie. De toekomst zal uitwijzen in hoeverre deze grenzen nog kunnen verschuiven, of in hoeverre de hybride democratie – waarbij het representatieve systeem succesvol meer rechtstreekse vormen van burgerparticipatie incorporeert – levensvatbaar is.

a. Dialoog

Participatie gaat niet alleen over de vraag hoeveel wordt geparticeerd, maar ook over hoe en door wie wordt geparticeerd. Daarom is het belangrijk dat burgers over verschillende keuzes en instrumenten

beschikken om te participeren. Twee belangrijke en relatief recente maatschappelijke veranderingen bepalen in hoge mate het wetenschappelijk onderzoek en het denken over politieke participatie. Een eerste verandering staat bekend als de zogenaamde *deliberative turn* in de sociale wetenschappen (Dryzek, 2002; Goodin, 2008) en weerspiegelt de toename van burgerbetrokkenheid buiten formele mechanismen en instituties om en de trend naar meer dialooggeoriënteerde politieke participatie sinds de jaren 1990. De tweede verandering heeft te maken met de immense toename van onlinetechnologie, de spectaculaire groei van *blogging* en de komst van Web 2.0 in het eerste decennium van de 21ste eeuw (Kersting, 2013). Dit veroorzaakt niet alleen belangrijke wijzigingen in het politieke gebruik van het internet, het lijkt ook veranderingen te brengen in het politieke gedrag van burgers en in de eerste plaats in het politieke gedrag van jongeren (Chadwick & Howard, 2008). Conventionele politieke participatie neemt af en ook de dominantie van politieke partijen wordt bekritiseerd. Een deel van de verklaring is, dat traditionele sociale en daarmee samenhangende politieke wortels (zoals sociale klasse en de kerk) verdwijnen of verdwenen zijn.

b. *Invented en invited spaces*

Doorheen de jaren zijn op die manier veel verschillende vormen van participatie ontstaan en de laatste jaren is er dus ook steeds meer online-participatie. De Duitse politicoloog Kersting (2013) vat de recente innovaties op het vlak van (politieke) participatie in een model waarbij hij een onderscheid maakt tussen de zogenaamde *invited* en *invented spaces*. Onder *invited spaces* vallen alle initiatieven waarbij de lokale overheid mensen uitnodigt om deel te nemen aan het beleid. Dat gaat van de traditionele adviesorganen over hoorzittingen of rondetafels tot referenda. Ook op lokaal vlak worden vele van die instrumenten echter vaak gedomineerd door de politieke partijen. Het gevolg is dat burgers op zoek gaan naar alternatieven die verder gaan dan die conventionele vormen van participatie en waarbij het initiatief bij de burgers ligt. Soms gaan participatie en protest daarbij hand in hand, omdat de bestaande machtsstructuren worden uitgedagaagd.

c. Kritiek en verwachtingen

Individuele initiatieven bevoordelen dikwijls specifieke groepen of gebieden van een gemeente of samenleving en sluiten daardoor andere groepen of gebieden uit. Volgens Lowndes e.a. (2001) kunnen dergelijke

initiatieven de lokale democratie enkel verbeteren als ze deel uitmaken van een breder programma van participatie en gemeenschapsengagement met een link naar traditionele democratische processen. Hun onderzoek wijst op het belang van expliciete strategieën van de lokale overheid, zoals het rekening houden met prioriteiten van lokale bewoners, het mobiliseren van en samenwerken met lokale leidersfiguren, het inzetten van een breed repertoire aan methodieken om zo diverse groepen te bereiken en onderwerpen te oogsten, en het erkennen van het resultaat door participatie-initiatieven te verbinden met besluitvorming.

Participatie in Vlaamse lokale besturen vindt plaats in *invited* en in *invented spaces*. Recent onderzoek in Vlaanderen toont echter aan dat lokale politici en ambtenaren een vrij enge kijk hebben op participatie. Hoewel ze vrij hoge verwachtingen koesteren naar de burger toe, hebben ze van hem niet altijd een hoge pet op. Volgens veel politici en ambtenaren denkt de burger vooral NIMBY en mist hij de nodige kennis om werkelijk te kunnen participeren. Politici en ambtenaren in de Vlaamse gemeenten zien lokale participatie vooral als een manier om het draagvlak voor hun beleid te vergroten, veeleer dan het te beschouwen als een fundamenteel recht van de burger om betrokken te zijn.

Maar er is hoop. Dezeure en De Rynck (2011) bespeuren een cultuurverandering in heel wat lokale besturen ten voordele van werkelijke participatie. Die cultuurverandering wordt gevoed door een aantal sleutelfiguren, die zowel politiek als ambtelijk kunnen zijn. De overheid blijft immers niet blind voor de geschatste ontwikkelingen en probeert erop in te spelen. Niet alleen zagen we in recente jaren ook in Vlaanderen op veel plaatsen initiatieven van burgers rond heel verschillende thema's zoals mobiliteit, cultuur, milieu en migratie; lokale besturen proberen dit ook effectief een plaats te geven.

De stad Gent heeft al sinds de jaren 1990 een uitgewerkt asiel- en vluchtelingenbeleid. Maar de recente prangende situatie van politieke vluchtelingen en oorlogsvluchtelingen noopt tot meer preventie en coördinatie. Wie erkende vluchtelingen wil helpen integreren, wordt naar In-Gent (Intercultureel Netwerk) doorverwezen, een vzw die instaat voor de inburgering en integratie van nieuwkomers. Het is een vorm van solidariteit waarbij participatie van de burger (en de vluchteling) wordt aangewend om de integratie te bevorderen.

Verschillende Vlaamse lokale besturen werken met wijkbudgetten. Daarbij wordt een bepaalde som geld ter beschikking gesteld van een

groep burgers, die dan (eventueel binnen bepaalde grenzen) mogen beslissen waaraan het geld wordt besteed. Zo wordt het bijvoorbeeld aan buurtbewoners overgelaten om te beslissen hoe het lokale stads park wordt ingericht.

Van een heel andere orde is het initiatief van het stadsbestuur van Kortrijk. Dat startte in 2013 met een participatietraject waarbij men de inwoners mee wil laten beslissen over het bestuursakkoord voor de komende zes jaar. Tijdens de startavond van ‘Kortrijk Spreekt’, kregen bijna 200 vertegenwoordigers van verenigingen, straat-, wijk- en buurtcomités de opdracht om bij hun achterban te horen wat er beter kan. Elke wijk kan suggesties doen en drie prioriteiten doorgeven aan het stadsbestuur. Deze zullen gebundeld worden en deel uitmaken van de meerjarenplanning.

‘Hack The City’ is een onderdeel van Triënnale Brugge 2015, een triënnale voor hedendaagse kunst en architectuur in de historische stadskern van Brugge. Gedurende vier dagen werd een aantal deelnemers opgesloten in de ‘Urban Thinktank’ om aan de slag te gaan met hun ideeën voor hun Brugge van de toekomst. Het stadsbestuur zal deze integreren in zijn toekomstplannen.

Maar zoals eerder aangegeven, gaan lokale besturen soms ook lastig om met participatie. Een voorbeeld daarvan is wat er de laatste jaren in Antwerpen rond mobiliteit gebeurde. De verschillende burgerinitiatieven, waaronder Ringland, waar burgers en professionals samen aan tafel zitten, worden door het stadsbestuur zelden meteen ernstig genomen. Toch merk je ook hier dat het aangehouden protest de lokale besturen dwingt rekening te houden met andere scenario’s.

Zoals hoger uiteengezet, hebben de Vlaamse spelers – verkozenen, zowel als burgers – verschillende ideeën of verwachtingen rond de rol van de participatie. Voor de eersten biedt de burgerparticipatie de gelegenheid om meer instemming te vinden voor hun beleid, terwijl het bij de andere partij om een fundamenteel burgerrecht gaat. Om de ontmoeting tussen deze twee visies te bevorderen, vormt vrijwilligerswerk een reële inclusieve kans rond milieubescherming.

Het volgende voorbeeld uit West-Vlaanderen getuigt van een grote participatieve energie rond de bescherming van de natuur. Deze is een gemeenschappelijk goed voor iedereen en engageert tot een zorg, die wordt gedeeld door alle maatschappelijke groepen die hiertoe geroepen zijn om elkaar frequent te ontmoeten. Deze mobilisering smeedt

banden tussen de betrokkenen en draagt bij tot de ontluiking van een proces van sociale cohesie.

3.2.2 *Empirische aspecten van de burgerparticipatie: het West-Vlaamse voorbeeld*

Creatief én sociaal werken aan landschapskwaliteiten

Binnen de provincie West-Vlaanderen, staat de regio Midden-West-Vlaanderen (arrondissementen Roeselare-Tielt) gekend als een regio met een performante economie met een sterk industrieel karakter. Bijgevolg kent de regio de laagste werkloosheid op beroepsactieve leeftijd van Vlaanderen. Een belangrijke actor binnen de industriële sector is deze van de voedingsindustrie. Zo wordt maar liefst 25% van de Europese diepvriesmarkt gerealiseerd binnen deze regio.

De sterke economische positie van de regio leidt ook tot een hoge bevolkingsdichtheid van 399 inwoners/km². Om zijn economische slagkracht te behouden, is het voor de regio absoluut noodzakelijk dat er voldoende jonge mensen in de regio blijven wonen en werken. Vanuit de provincie West-Vlaanderen en het Stad-Land-schap ‘t West-Vlaamse hart wordt daarom sterk ingezet op het versterken van de regio-identiteit en de band van inwoners met hun eigen regio. Verschillende initiatieven op het vlak van economie, erfgoed, educatie, natuur, landschap en recreatie werden daarom op poten gezet. Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor de inwoners van de streek zelf. In het verder ontwikkelen en ontsluiten van deze facetten wordt immers ingezet op een actieve participatie van burgers. Deze participatie is geen doel op zich, maar zou ook moeten leiden tot een zekere coproductie, het opnemen van engagementen door burgers, burgerorganisaties of verenigingen.

Zo werden voor het opwaarderen van het landschap en de biodiversiteit in de regio een aantal vrijwilligerswerkgroepen opgericht, waaronder de knotploeg.

Verspreid over de provincie West-Vlaanderen vind (of vond) je heel wat knotbomen, zoals knotwilgen, terug in het landschap. Ze vervullen er een belangrijke ecologische functie. Zo zorgen ze ervoor dat drassige weilanden droger worden en dat beekkanten worden vastgehouden. Bovendien dragen ze bij tot het landschap in deze relatief bosarme provincie. Het onderhoud van dit kleine landschapselement is echter heel arbeidsintensief. Vandaag hebben de bomen in de actuele landbouw weinig of geen nut meer. We stellen dan ook vast dat heel wat

exemplaren, ondanks hun ecologische of landschappelijke waarde, in de loop van de tijd verdwenen zijn.

Net om een antwoord te bieden op deze achteruitgang, werden in de provincie knotploegen opgericht. Geïnteresseerde personen kunnen zich bij de provincie registreren als vrijwilliger. Het is de provincie die op basis van een aantal criteria bepaalt, of een locatie al dan niet in aanmerking komt om te knotten. Hierbij wordt geselecteerd op de landschappelijkheid en wordt niet gewerkt in tuinomgeving. Het onderhoud gebeurt ook alleen op een ecologisch goed moment (cycli van 5-7 jaar). Naast deze criteria wordt ook altijd nagegaan, of de werken in veilige omstandigheden kunnen gebeuren. De vrijwilligers worden verzekerd (tegen lichamelijke schade en schade aan derden). Bepaalde risicovolle situaties, zoals elektriciteitskabels of nabije bebouwing, worden vermeden.

De vrijwilligers worden lid van de knotploeg om een aantal redenen. Zij krijgen gratis het brandhout. Omwille van de stijgende energiekosten, een niet te onderschatten voordeel in natura. Maar het belang van het brandhout mag ook niet worden overschat. De knotters maken ook deel uit van een groep, kunnen deelnemen aan gratis cursussen, leren nieuwe contacten leggen. Bovendien dragen ze bij tot het versterken van het landschap van hun eigen regio. Al deze facetten zijn voor de vrijwilligers even belangrijk bij dit arbeidsintensieve werk.

Een ander gevolg van de sterke industrialisatie en het hoge bevolkings-aantal van de regio is een sterke versnippering van de natuurlijke omgeving. Voor een aantal dieren heeft deze versnippering heel nadelige gevolgen. Dat is zo voor de amfibieën die bij het stijgen van de temperatuur massaal hun winterrustplaats verlaten op zoek naar een poel om zich voor te planten. Tijdens hun trektocht komen heel wat dieren onder de wielen van auto's terecht. Met het opzetten van een padden-overzetactie probeert men dan ook heel wat van deze dieren te redden. Op bepaalde hotspots worden schermen geplaatst en emmers ingegraven. Vrijwilligers controleren twee maal per dag de emmers en zetten gevangen dieren over naar de andere kant van de weg.

Dit kleinschalig initiatief heeft uiteraard slechts een heel beperkte invloed op de overlevingskansen van de totale amfibieënpopulatie, maar zorgt wel voor een grote betrokkenheid van de inwoners bij hun regio. Zo zien we dat een groot aantal gezinnen aan dit soort projecten deelneemt, vaak met jonge kinderen. Ook voor scholen heeft dit soort van actie een sterke aantrekkingskracht. Inwoners zien immers heel

concreet de resultaten van hun inspanningen. De actie zorgt dan ook voor een bepaalde bewustwording en de deelnemers willen vaak zelf nog een stap verder gaan.

Om dit verder te stimuleren, worden niet alleen de schermen geplaatst (met behulp van sociale economie), maar wordt ook een communicatiecampagne opgezet met een mascotte, info-avonden, informatieborden, fluorescerende hesjes en een webpagina. Hierdoor wordt meteen ook een samenhorighedsgevoel gecreëerd onder de deelnemers. De resultaten worden consequent bijgehouden en op een teller geplaatst per deelnemende gemeente. Op deze manier ontstaat een vorm van ‘gezonde competitie’ tussen de verschillende gemeenten en worden de resultaten gemakkelijker doorgespeeld.

Op het einde van de overzetperiode wordt voor de vrijwilligers een poelendag georganiseerd. Dan gaan ze op bezoek in een groendomein uit de regio en onderzoeken ze een poel. Zo zien de vrijwilligers niet alleen het resultaat van hun inzet, maar ze ontdekken ook hun eigen regio. Heel vaak blijkt namelijk dat de deelnemers het bezochte domein nog niet kenden.

Beide initiatieven sluiten met andere woorden heel sterk aan bij de eigenschappen van de streek en betrekken de lokale bevolking bij het werken in en voor hun omgeving. Deze manier van coproductie realiseert niet alleen een sterkere verbondenheid met de regio, maar draagt ook bij tot haar opwaardering.

Dit werken met en opleiden van vrijwilligers lijkt in de Angelsaksische landen veel sterker ingeburgerd dan in Vlaanderen. Vrijwilligersorganisaties vullen er vaak de lacunes op die ontstaan door een zich terugtrekkende overheid. Dit blijkt in de heel diverse taakstelling van de vrijwilligersorganisaties, maar ook in de redenen waarom mensen zich inzetten als vrijwilliger. Naast het versterken van de verbondenheid met de regio, versterkt de vrijwilligerswerking het sociale netwerk van de deelnemers en vergrooten, door het aanbieden van opleidingen, vaak ook hun kansen op de arbeidsmarkt.

Doelgroepen als vrijwilliger inzetten, verbetert ook zonder deze extra kwalificaties de kansen op een job. Het meedraaien in een vrijwilligersorganisatie wordt ervaren als een meerwaarde voor de werkinstelling van de deelnemers. Door het nakomen van de agenda, van veiligheidsvoorschriften, door het opnemen van verantwoordelijkheden, gaan sommige deelnemers vaak sterk vooruit op het vlak van stiptheid, atti-

tude, orde en discipline. Bij heel wat organisaties wordt deze vooruitgang ook uitgebreid gedocumenteerd en gecertificeerd. Een succesvol voorbeeld van zo'n organisatie is 'Canal College'. Dit is een vrijwilligerswerking in het Schotse Falkirk en Edinburgh, waar jongeren, die vaak de stempel 'probleemjongeren' krijgen opgeplakt, door hun actieve inzet in het onderhoud van historische waterwegen en hun omgeving, hun kansen op de arbeidsmarkt en op een betere integratie in het sociaal weefsel op een indrukwekkende wijze verhogen.

In het Vlaanderen van vandaag wordt de met de arbeidsmarkt verbonden meerwaarde van vrijwilligerswerk niet als zodanig erkend en zeker niet formeel gecertificeerd. In onze regio stellen we dan ook vast dat vrijwilligerswerk vaak gebeurt uit idealisme, als hobby of als tijdverdrijf. Deze redenen zijn uiteraard heel lovenswaardig en de inzet van de vele vrijwilligers wordt heel sterk gewaardeerd, maar we beseffen dat met dit soort acties slechts een relatief beperkt aandeel van de bevolking wordt bereikt. Door het aanbieden van cursussen die kunnen leiden tot het behalen van bepaalde certificaten of diploma's en het opzetten van een nauwe samenwerking met werkgeversorganisaties kan vrijwilligerswerk, naast een maatschappelijke meerwaarde, ook een persoonlijk voordeel genereren voor deze nieuwe doelgroepen. Zo wordt de verbondenheid met de streek en de bevolking verhoogd. Het uitbouwen van een sterk gestructureerde vrijwilligerswerking vanuit de overheid, of het ondersteunen van vrijwilligersorganisaties in het ontwikkelen van dergelijke opleidingsmechanismen, lijkt dus een niet te missen opportuniteit met grote voordelen, zowel voor de omgeving als voor de (nieuwe) vrijwilliger.

Dit soort spontane activiteiten vormt een rijke visvijver voor inclusie van burgers. De lokale overheden zouden deze vrijwillige initiatieven moeten uitnodigen om zich aan te sluiten bij de genormaliseerde participatieprocessen. Door het erkennen van hun vrijwillige initiatieven, zouden ze ook het vertrouwen van de kiezers kunnen winnen. Deze burgervitaliteit vormt ook een niche om een startbaan voor jongeren te ontwikkelen in het raam van een lokale burgerdienst.

4. Besluit

België bulkt van de creativiteit om burgerparticipatie tot uiting te laten komen. Omgekeerd blijft de politieke wereld bijzonder op haar hoede voor een formele legitimering ervan. Die politieke wereld blijft hardnekkige argwaan koesteren tegenover de burgerbijdrage in de definië-

ring en het bestuur van de lokale ontwikkeling. Deze weifelende houding vanwege de verkiezingsdemocratie werpt een smet op de vertrouwensrelatie van waaruit kiezers hun verkozenen een mandaat toevertrouwen. Wij onthouden de behoefte aan bemiddeling tussen deze twee partijen, om te bouwen aan een lokale samenleving die vertrouwen heeft in haar toekomst en waarin alle beschikbare talenten betrokken worden. In dit verband hebben we kunnen vaststellen dat de inclusie van burgers, uit alle en vooral uit de kwetsbaarste doelgroepen, geen politieke prioriteit lijkt voor de onderzochte Belgische gewesten.

Ook kan vrijwilligerswerk een nuttig laboratorium zijn om te experimenteren met inclusief burgerschap. Daarom vormt de ontwikkeling van een burgerdienst, die openstaat voor alle jongeren die in België wonen, en hun een startbaan aanbiedt, een reële opportuniteit voor inclusieve nationale sociale cohesie voor iedereen, vertrekkend van het lokale niveau.

Wij ronden deze bespiegelingen af met een uitspraak van Jansen (2014): “De gedeelde verantwoordelijkheid voor het welzijn van elkeen impliqueert de individuele en collectieve participatie van de burgers bij de definitie van het welzijn en bij de realisatie van acties en actieplannen om het welzijn van iedereen te bereiken als maatschappelijke doelstelling. Dit is de verf gevoerde uiting van democratie, die elke burger op gelijke voet plaatst in de erkenning van zijn rechten en plichten. Het is ook de concrete uitdrukking van gastvrijheid, solidariteit en wederkerigheid in de zin van zich opgenomen voelen in een globale gemeenschap”.

Besluit

De ingebeelde zieke

*Ronan Van Rossem, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken en
Willy Lahaye*

Het is niet nieuw dat de naoorlogse welvaartsstaat in vraag wordt gesteld. Dat gebeurt niet alleen in België, maar in alle landen die in de naoorlogse periode een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen uitbouwden. Al enkele decennia wordt er gesteld dat onze welvaartsstaten niet alleen te duur zijn, maar ook te betuttelend, te bureaucratisch en zowel inefficiënt als ineffectief, en een gevaar voor de vrijheid en de democratie. De staat is ziek, zijn obesitas en vraatzucht verhinderen hem nog te functioneren, zijn beslissingsaders slibben toe, en een ernstige behandeling is hoognodig. Kortom, de staat moet op een streng dieet. Dergelijke visie, waarbij men de centrale plaats van de staat in de samenleving contesteert, wordt heel duidelijk verwoord in het burgermanifest dat de toen nog veel jongere en donkerblauwre Verhofstadt liet schrijven begin jaren 1990: “De tijd van de staat als maker en boetseerder van ons dagelijks leven is aan het aflopen” (Verhofstadt, 1991). In het tweede burgermanifest stelt hij dat:

“Het kan niet genoeg worden herhaald en sommigen onderhouden trouwens bewust de verwarring, dat de staat de gemeenschap niet is en de gemeenschap de staat niet. De staat is het gezag, de macht, de politiek. De gemeenschap daarentegen is de samenleving van de mensen, van de burgers, de *société civile*, de burgerlijke maatschappij in de ware zin van het woord. Van zodra de staat zich in de plaats stelt van de gemeenschap is hij niet meer bekwaam de noden van deze laatste te lenigen en maakt hij zichzelf onmachtig om zijn eigen, specifieke rol te vervullen. De staat die buiten zijn oevers treedt, zoals dit vandaag het geval is, is een staat die de samenleving verarmt en ontregelt. Dat is de sterke, de illegale staat” (Verhofstadt, 1992).

De financieel-economische crisis die nu reeds sinds 2008 aansleept en die de overheidsuitgaven onder druk zet, heeft deze anti-welvaartsstaatgevoelens alleen maar versterkt (Gilbert, 2012; Kozlowski, 2012; Turner, 2001; Van Dooren e.a., 2012; Vranken, De Boyser & Dierckx, 2006). De roep om aanpassingen klinkt steeds luider door en het koor wordt steeds meerstemmiger. OpenVLD nam in haar verkiezingsprogramma voor 2014 het duidelijkst stelling tegen de ‘te grote’ staat: “Wat mensen voor zichzelf en voor anderen kunnen doen, is beter en effectiever dan wat de overheid kan doen. Daarom vragen we ons bij iedere beslissing af of de overheid dit wel zelf moet doen” en “Hoe meer regels je maakt, hoe minder de mensen zich zelf verantwoordelijk voelen voor de samenleving en voor hun eigen gedrag. Te lang hebben overheden de reflex gehad om keuzes te gaan maken in de plaats van mensen, over hun hoofden heen” (OpenVld, 2014: 5-6). En nog: “Wij kiezen voor een overheid die ruimte geeft aan vrij initiatief van burgers, ondernemingen, ouders of studenten. Vandaag zijn de complexe overheidsstructuren een rem voor wie vooruit wil. Er zijn te veel regels en in plaats van vrij initiatief te stimuleren, zijn wantrouwen en controledrift het uitgangspunt” (OpenVld, 2014: 44). Maar ook bij de MR vind men dergelijke stellingen:

“Le MR est favorable à un État recentré sur ses missions essentielles, libéré des activités qui ne sont pas assimilables à des missions de service public.

Nous voulons ‘mieux d’État’, c’est-à-dire davantage de transparence vis-à-vis des citoyens, notamment en matière budgétaire et fiscale; davantage de contrôle démocratique, y compris via un renforcement de la démocratie directe; davantage d’efficacité dans l’exercice des missions qui sont celles de l’autorité publique: la sécurité, l’enseignement, la justice, la protection de la santé, la préservation du cadre de vie, la solidarité sociale” (MR, 2014: 400)¹.

Deze veelheid aan kritieken, kan echter niet tornen aan de vaststelling dat de moderne welvaartsstaat, in zijn meest brede definitie, het beste structurele mechanisme tegen armoede en zijn gevolgen blijft. Zo was in België, in 2012, het armoedecijfer dat vóór belastingen en transfers 33,1% bedroeg, na belastingen en transfers gedaald naar 10,2% (OECD, 2015c). Dit verschil wijst op het belang van de welvaartsstaat in de strijd tegen armoede. De welvaartstransfers in de vorm van werkloosheidsuitkeringen, leefloon, ziektiegeld, pensioenen, invaliditeitsuitkeringen, energiepremies tillen vele huishoudens boven de armoedegrens en voor-

komen armoede bij werkloosheid, ziekte, hoge leeftijd, of andere risico's. Daarnaast, en zeker niet minder belangrijk in de strijd tegen armoede, leveren ze diensten, zoals onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting, die anders grote happen uit het huishoudbudget zouden nemen, gratis of onder kostprijs aan de bevolking. Tegelijkertijd houdt dit succesverhaal ook een bedreiging in.

De huidige, al dan niet vermeende, crisis van de welvaartsstaat is grotendeels het gevolg van het enorme succes van deze welvaartsstaten. Al in de jaren 1980 duiken analyses over de problemen van de moderne welvaartsstaat op (Lange & Schimank, 2004; Luhmann, 1987; 1990; Vranken & Henderickx, 1986). De vragen van andere sociale systemen aan de staat om allerlei problemen binnen en tussen deze systemen te regelen, overstijgt de capaciteit van dit systeem. Als er bijvoorbeeld problemen ontstaan rond arbeidsrelaties kijken de betrokken actoren naar de staat voor een oplossing, wanneer er problemen zijn met *grooming*² op sociale netwerken, moet de staat regels bedenken. Dat men meer en meer kijkt naar de staat als oplossing voor allerlei problemen, leidt niet alleen tot toenemende financiële verplichtingen en bijgevolg tot een hoger overheidsbeslag; het resulteert ook in een doorgedreven regularisering en legalisering van vele aspecten van het dagelijks sociale leven, wat dan weer weerstand oproept bij delen van de bevolking. De vele, vaak ondoorzichtige, regelgevingen belemmeren actoren in hun handelen en maken zaken vaak overdreven complex. Deze voortdurende confrontaties met de staat in zoveel domeinen van het leven, een staat die daarenboven niet altijd aan alle verwachtingen kan voldoen, ondermijnt de legitimiteit van de welvaartsstaat in vele landen.

Niet meer, minder

Een simplistische reactie op deze systemische problemen in tijden van crisis is het afbouwen van de welvaartsstaatvoorzieningen. De staat moet zich terugtrekken uit functies die hij nu vervult, zich minder mengen in het functioneren van de andere systemen en zich terugplooien op de kerntaken. Dit kan op twee manieren: ofwel worden die functies overgelaten aan de markt, ofwel aan de burgerlijke samenleving (het ‘middenveld’). De eerste manier kan men ideaaltypisch beschrijven als de neoliberale reactie, de tweede als een conservatieve. Waar de eerste vertrouwt op de marktwerking om diensten aan te bieden aan wie ze nodig heeft, ligt bij de tweede de nadruk veel meer op de lokale overheid en de gemeenschap om diensten te voorzien voor de bevolking. Dergelijke reacties betekenen een terugkeer naar de 19de

eeuw, waarin welzijn overgelaten werd aan lokale overheden en aan *for-profit* of *non-profit* privé-initiatieven (Brepoels, 2015; Lis, Soly & Van Damme, 1985). Het is een terugkeer naar een tijd van uitsluiting, bijstand en liefdadigheid, en dit terwijl de ontwikkeling van de moderne welvaartsstaat juist een reactie was op het falen van deze systemen, voornamelijk dan in tijden van crisis en voor de groepen die ze het meest nodig hadden. De argumenten tegen de welvaartsstaat kunnen dus samengevat worden in twee grote argumenten: de markt is goedkoper en de gemeenschap doet het beter.

De markt is goedkoper

Dat de welvaartsstaat te duur is en in de toekomst volledig onbetaalbaar gaat worden, is een mythe. Of de welvaartsstaat betaalbaar is en blijft of niet, is een politieke keuze met betrekking tot bestedingsprioriteiten en de rol van de staat. De financiële moeilijkheden van de staat zijn maar een excus voor de afbouw van de welvaartsstaatsvoorzieningen. Of diensten nu door de staat of door anderen worden aangeboden, er is steeds een kost verbonden aan het aanleveren van diensten. Onderwijs of geneeskundige zorgen zijn nooit gratis; ergens moet er iemand de rekeningen betalen. En het is een sprookje dat de privé-sector steeds efficiënter zou zijn dan de staat. Een Amerikaanse studie die de administratieve kosten van de openbare ziekteverzekering voor gepensioneerden ‘Medicare’ vergeleek met deze van de private ziekteverzekering, vond dat in 2003 de administratieve kosten voor ‘Medicare’ 5,2% bedroegen van de uitbetaalde bedragen, tegenover 16,7% bij de private ziekteverzekeringen (Litow, 2006). Voor de Belgische ziekteverzekering wordt de administratieve kost geschat op 3,8% (Hens & Thys, 2015).

Er is geen enkele reden om aan te nemen dat privatisering van publieke diensten een besparing zou betekenen. De kosten daarvoor verdwijnen dan wel uit de overheidsboekhouding, maar ze duiken elders wel weer op; lees bij de bevolking. De overheid kan besparen door bepaalde taken af te stoten of te reduceren, maar dit betekent gewoonlijk een doorschuiven van de rekening, of een vermindering van de dienstverlening. Neem de gezondheidsuitgaven. In de Verenigde Staten vertrouwt men grotendeels op de markt voor gezondheidszorgen en ziekteverzekering, terwijl in West-Europa de overheid hier een veel belangrijkere rol speelt. Zo dekte de overheid in de Verenigde Staten anno 2013 maar 47% van de gezondheidsuitgaven, waar dit in België 76% was; in verschillende Europese landen lag dit aandeel nog beduidend hoger. Niettemin

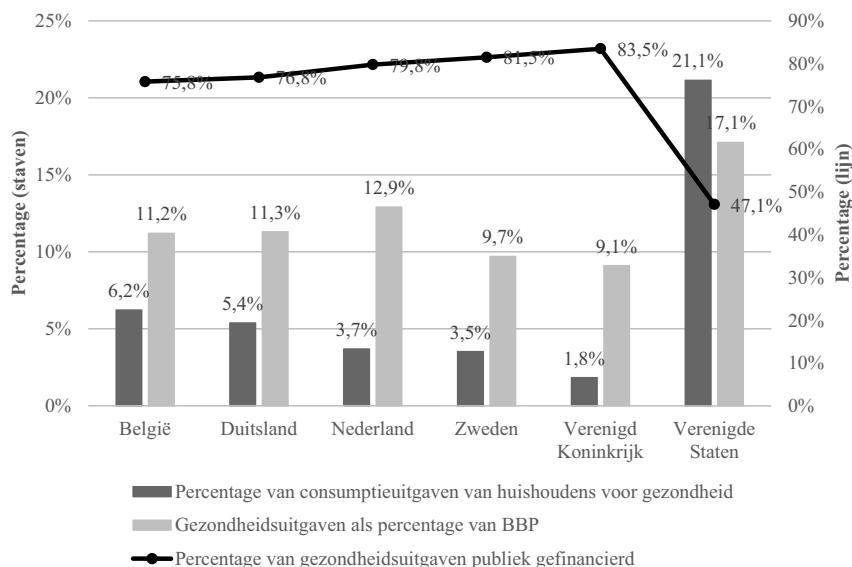
besteden de Amerikanen een beduidend hoger deel van hun Bruto Binnenlands Product (BBP) aan gezondheid dan de inwoners van West-Europese landen.

Privatisering van de gezondheidszorg is dus zeker niet goedkoper en doordat de overheid minder bijdraagt, wordt de rekening doorgeschoven naar de huishoudens. Waar de huishoudens in België maar een 6% van hun uitgaven besteden aan gezondheidszorg, spenderen Amerikaanse huishoudens een goede 21% van hun uitgaven aan gezondheid (berekend op basis van OECD, 2015a). Zoals figuur 1 toont, is er een duidelijke inverse relatie tussen hoeveel de overheid uitgeeft aan gezondheid en hoeveel de huishoudens zelf dienen te besteden. Lagere overheidsuitgaven aan gezondheid worden gecompenseerd door hogere uitgaven voor de huishoudens.

Waarom overheidsuitgaven anders moeten geëvalueerd worden dan privé-uitgaven blijft een raadsel. Maakt het dan niet uit of een huishouden rechtstreeks op de markt diensten koopt of indirect via zijn belastinggeld? Natuurlijk wel. Niet alleen kunnen er prijs- en kwaliteitsverschillen zijn die zeker niet altijd in het nadeel van de welvaartsstaat uitdruaien, maar bij financiering van diensten door middel van belastingen speelt ook nog een ander element, namelijk, solidariteit. Daarbij dragen beterbegoede huishoudens meer bij dan minderbegoede, terwijl ze toch alle aanspraak kunnen maken op dezelfde kwaliteitsvolle dienstverlening. Ook als men het mattheüseffect in rekening brengt (Deleeck, Huybrechs & Cantillon, 1983), dat stelt dat de betere middenklasse verhoudingsgewijs het meest geniet van de welvaartsstaatvoorzieningen en er dus een ondergebruik is van deze voorzieningen door de lagere inkomensgroepen, dient men zich af te vragen, of het niet deze laatste zijn voor wie deze op solidariteit gebaseerde welvaartsstaat het belangrijkst is; zij kunnen deze diensten immers niet, of in substantieel mindere mate op de markt kopen.

De welvaartsstaat heeft als groot voordeel dat vele van zijn diensten universeel zijn, dat iedereen ongeacht rang of stand er gebruik kan van maken, en dat hij gebaseerd is op solidariteit tussen de gebruikers – wat betekent dat het *sociale* diensten en *sociale* verzekeringen zijn. Dit staat in tegenstelling tot diensten aangeboden op de markt, die eerder op het principe van de individuele dienstverlening en de individuele verzekering steunen. Hun prijs is gebaseerd op de verleende diensten of het verzekerde risico en houdt geen rekening met de financiële draagkracht van de klant. Het gevolg hiervan is dat financieel zwakkere groepen, of

Figuur 1: Uitgaven voor gezondheid in geselecteerde landen, 2014.



Bron: ‘Gezondheidsuitgave als percentage van BBP’ en ‘Percentage van gezondheidsuitgaven publiek gefinancierd’: World Bank, 2015; ‘Percentage van consumptie-uitgaven van huishoudens voor gezondheid’: berekend op basis van OECD, 2015b.

zij die de diensten het hoogst nodig hebben, zoals personen met een chronische ziekte, uitgesloten worden van de dienstverlening of de verzekering.

Weer is de ziekteverzekering in de Verenigde Staten hiervan een schrijnend voorbeeld. Voor de invoering van de ‘Affordable Care Act’, beter bekend als ‘Obamacare’, hadden in 2010 bijna 50 miljoen Amerikanen geen ziekteverzekering (US Census Bureau, 2015a). Hierbij ging het niet om mensen in armoede, omdat dezen op ‘Medicaid’ (een sociale gezondheidsverzekering voor personen en gezinnen met beperkte middelen) een beroep konden doen, maar wel om groepen die juist boven de armoedegrens leven. De ‘Affordable Care Act’ van 2010 trachtte de dekking van zowel de privé- als de publieke ziekteverzekering omhoog te krikken, onder meer door uitsluitingspraktijken te verbieden of te beperken (zoals al aanwezige ziekten) en door subsidiëring van ziekteverzekeringen. Hoewel deze wet sterk gecontesteerd werd door de oppositie en verschillende staten hun medewerking weigerden, is ze er toch in geslaagd het aantal onverzekerden van 15,4% in 2010 te laten zakken tot 10,4% in 2014 (US Census Bureau, 2015a; 2015b). In België daarentegen was in 2013, volgens de OESO, 99% van de bevolking gedekt door de ziekteverzekering (OECD, 2015b)³.

De lokale gemeenschap als leverancier

De conservatieve reactie tegen de welvaartsstaat vertrouwt in aanzienlijke mate op de lokale gemeenschappen om diensten die voorheen door de centrale staat werden aangeboden, te verzorgen. Dit komt het duidelijkst tot uiting in de ideeën rond de *Big Society* of de participatiesamenleving (zie ook Verhaege & Quiévry, dit volume, Kampen, dit volume). De marktwerking is hier minder belangrijk – wat natuurlijk niet betekent dat conservatieven tegen de betrokkenheid van marktspelers zijn – maar niettemin loert ook hier het risico dat sommige groepen worden uitgesloten van welvaartsstaatvoorzieningen. Armere gemeenschappen hebben vaak onvoldoende middelen om een uitgebreid net van sociale diensten te onderhouden en dat voornamelijk dan in tijden van crisis, wanneer de vraag voor dergelijke diensten het grootst is. Dit is bijvoorbeeld ook een van de redenen waarom traditionele voorzieningen, zoals de 19de-eeuwse ‘Poor Law’ waarbij mensen in armoede door de lokale gemeenschap werden ondersteund (Brown & Oates, 1987; Quigley, 1996-1997), faalden en men geleidelijk is overgestapt naar meer universele en gecentraliseerde voorzieningen die doelmatiger zouden zijn in de bestrijding van “the five giant evils of society”: “Want, Disease, Ignorance, Squalor, and Idleness” (Beveridge, 1942). Iets soortgeliks ziet men in de VS met betrekking tot onderwijs, wat nog grotendeels een lokale bevoegdheid is, die wordt gefinancierd uit lokale belastingmiddelen. Rijkere gemeenten kunnen veel betere onderwijsinfrastructuur en bestaffing aanbieden dan de armere, met alle gevolgen van dien voor de onderwijsresultaten en de kansen van de leerlingen (Roscigno, Tomaskovic-Devey, & Crowley, 2006).

De geschiedenis leert dat deze initiatieven vaak een sterke ideologische en normatieve bagage meedroegen. Alleen de ‘waardige’ mensen in armoede, de *deserving poor*, kwamen in aanmerking voor steun: zij die een ‘moreel hoogstaand’ leven leidden, of die tot een bepaalde religieuze gemeenschap behoorden. Er was dus geen sprake van steun voor personen met een verslaving, voor ongehuwde moeders, voor mannen die nog kunnen werken, maar wel voor weduwen met kinderen, of voor veteranen (Skocpol, 1992). Een participatiesamenleving loopt het risico om in dezelfde vallen te trappen: wel vóór maar niet dóór de mensen in armoede en met een sterk paternalistische en particularistische inslag, waardoor hele groepen uitgesloten blijven van steun. Waarlijk een terugkeer naar de 19de eeuw.

De lokalisering van het sociaal beleid introduceert ook het gevaar van een wedren naar de bodem, waarbij lokale overheden hun sociaal

vangnet reduceren en de toegang bemoeilijken om zo de aantrekkelijkheid van de gemeenschap voor potentiële steuntrekkers te verminderen. Ook hier is de VS weer een – niet zo lichtend – voorbeeld. De verschillende staten concurreren met elkaar om zo weinig aantrekkelijk mogelijk te zijn voor mensen in armoede, met als resultaat een neerwaartse spiraal in uitkeringen. In Europa nemen we momenteel een soortgelijke dynamiek waar met betrekking tot het vluchtelingenbeleid. Landen verscherpen allerlei criteria (verkorten van verblijfsrecht, beperken van gezinsherening, tot en met het confisqueren van bezittingen) en verminderen de gangbare sociale uitkeringen en de toegang tot andere sociale rechten voor vluchtelingen (en zelfs voor migranten die al langer in het land verblijven), in de hoop dat ze naar andere landen trekken.

De relatie tussen sociale bijstand en sociale zekerheid komt weer centraal te staan in deze discussie. Historisch gezien was sociale bijstand het dominante schema (zie ook Zamora & Van Mechelen, dit volume): onder bepaalde voorwaarden werd steun gegeven aan mensen en huishoudens die in armoede leefden. De logica van het socialezekerheidssysteem staat hier haaks op; de bedoeling is niet langer om huishoudens die in armoede leven te helpen, maar wel om huishoudens uit de armoede te houden door inkomenszekerheid te scheppen. Het is pas op het eind van de 19de eeuw en vooral in de decennia na de Tweede Wereldoorlog dat de socialezekerheidssystemen een enorme groei kenden en sociale bijstand verdrongen. De sociale zekerheid maakte een structureel armoedebestrijdend beleid mogelijk dat kon verhinderen dat grote groepen in armoede terechtkwamen bij werkloosheid, ziekte of ouderdom. Sinds de jaren 1980, samen met de aanval op de welvaartsstaat, zien we een heropleving van het bijstandsprincipe; de dekking van de sociale zekerheid wordt teruggeschoefd, uitkeringen zijn niet welvaartsvast of beperkt in de tijd.

Daarnaast stellen we ook een verschuiving binnen de opdrachten van de staat vast: de transfer (in budget en in politieke aandacht) van de sociale staat naar de veiligheidsstaat, van preventie naar controle/repressie. De leuze voor meer ‘blauw op straat’ klinkt steeds luider en steeds meer welzijnsprojecten worden (mee) gefinancierd vanuit veiligheidsbudgetten (Geldof, 2006).

Niet minder maar meer én anders

Atkinson (2015) pleit in zijn recent boek rond ongelijkheid voor een sterke welvaartsstaat. Hij beschouwt de vermindering van de sociale

uitgaven en het terugtreden van de welvaartsstaat als één van de voorname redenen voor de toename van de ongelijkheid in westerse landen en dus ook van de armoede. Niet alleen de hoogte van de uitkeringen is achtergebleven bij het prijzen- en welvaartspeil, maar ook de criteria om in aanmerking te komen voor uitkeringen en diensten zijn over de jaren heen strikter geworden. België neemt hierbij zeker niet het voortouw, maar ook hier onderkennen we dergelijke evoluties (zie ook Hoefnagels, Desseyn & Vandekeere, dit volume). Atkinsons aanbevelingen voor de reductie van de ongelijkheid bevatten onder meer een heruitbreiding van de sociale zekerheid, met hogere uitkeringen en een bredere dekkingsgraad, als ook een basisinkomen voor iedereen (zie ook Vanderborght & Spiritus, dit volume).

Als de welvaartsstaat ziek is, komt dit omdat zijn critici – zowel onder de politici als in de publieke opinie – hem als ziek bestempelen en hem ook zo behandelen, hij is alleen ziek in hun ogen. Een kwestie van secundaire labeling. Als de staat al ziek is, is het omdat hij kandidaat is voor een *burn-out* doordat hij overuren klopt; er wordt steeds meer van hem gevraagd, zonder dat de organisatie en de middelen er zijn om effectief en efficiënt te functioneren. De moderne welvaartsstaat is een succes; de moderne samenleving zou zonder hem niet mogelijk zijn. Maar door zijn doorgaans goed functioneren is hij een vanzelfsprekendheid geworden, waardoor men de baten van de welvaartsstaat niet langer ziet en men zich blindstaart op zijn dysfuncties en onhebbelijkheden.

De welvaartsstaat is een ingebeeldde zieke, in de zin dat velen lijken te denken dat de welvaartsstaat zijn beste tijd gekend heeft en dat het nodig is om hem te ‘ontvetten’ en zelfs te ontmantelen. De Europese obsessie met de reductie van de overheidsuitgaven in de nadagen van de financieel-economische crisis biedt een welgekomen excus om te snijden in de welvaartsstaatsuitgaven. De oppositie tegenover de welvaartsstaat is in de eerste plaats ideologisch. Het succes van de welvaartsstaat is vrij evident en dat geldt niet alleen voor de strijd tegen armoede, maar ook voor de sociale vrede en de sociaaleconomische ontwikkeling van onze landen.

Betekent dit dat de moderne welvaartsstaat geen problemen kent? Natuurlijk niet. Zoals alle organisaties dient de welvaartsstaat zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. De sociaal-demografische veranderingen, de globalisering en de economische transformatie brengen alle nieuwe uitdagingen voor de welvaartsstaat. Maar uitda-

gingen kunnen /moeten de aanleiding vormen voor de versterking van een project. Of de ontmanteling van de welvaartsstaat het correcte antwoord is op deze uitdagingen valt ten zeerste te betwijfelen; de alternatieven uit het verleden en in andere landen zijn inadequaat gebleken om aan de maatschappelijke noden tegemoet te komen. Uiteindelijk is het een kwestie van prioriteiten. In welke mate vinden we de zorg voor wie in armoede leeft belangrijk en een taak voor de samenleving? Steunen we hen, proberen we ze uit hun armoede te halen, of laten we ze over aan hun lot? Dat doen we niet alleen als individu of als lokale gemeenschap, maar als samenleving. De keuze gaat niet tussen *Big State* en *Big Society*, zoals sommigen ons wensen te doen geloven. De keuze gaat wél tussen een samenleving van individuen die hun eigenbelang nastreven – wat duidelijk niet leidt tot ‘the greatest good for the greatest number’ – en een solidaire, inclusieve maatschappij.

Noten

1. “De MR verkiest een Staat die zich heroriënteert op haar essentiële taken, die bevrijd is van activiteiten die niet gelijk gesteld kunnen worden aan publieke dienstverlening. Wij willen ‘een betere Staat’, dat wil zeggen meer transparantie naar de burgers toe, specifiek wat betreft fiscale en budgettaire materie; meer democratische controle, waaronder een versterking van de directe democratie; meer effectiviteit bij de uitvoering van opdrachten door overheidsinstanties: veiligheid, onderwijs, rechtvaardigheid, bescherming van de gezondheid, behoud van de leefomgeving, sociale solidariteit” (MR, 2014: 400) (eigen vertaling).
2. *Grooming* is het benaderen van en contact leggen met kinderen door een pedofiel met als uiteindelijke doel het mogelijk maken van seksueel contact door de seksuele drempels en remmingen van het kind te verlagen.
3. De cijfers uit de verschillende bronnen zijn niet volledig vergelijkbaar.

Bibliografie

- Adam, I., & van Dijk, M. (2015). *Institutionele samenwerking ter bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met een migratieachtergrond*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Agier, M. (2009). *Esquisses d'une anthropologie de la ville. Lieux, situations, mouvements*. Louvain-la-Neuve: Bruylant-Academia.
- Alaluf, M. (2012). *Guy Spitaels et l'économie sociale*. Geraadpleegd via: http://www.pac-g.be/docs/analyses2012/analyse12_10.pdf
- Alanya, A., Baysu, G., & Swyngedouw, M. (2014). Identifying City Differences in Perceived Group Discrimination among Second-generation Turks and Moroccans in Belgium. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (7), 1088-1110.
- Alba, R., & Nee, V. (1997). Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration. *International Migration Review*, 31 (4), 826-874.
- Alcock, P. (2012). *The Big Society: a new policy environment for the third sector?* (Working Paper 82). Birmingham: Third Sector Research Centre.
- Almond, G. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New York: Russell Sage Publications.
- Anciaux, A. (1987). L'appel socialiste et le mémorandum libéral en matière d'aide sociale. *L'année sociale*, 1987 (2), 100-104.
- Anttonen, A., & Häikiö, L. (2011). From social citizenship to active citizenship? Tensions between policies and practices in Finnish elderly care. In J. Newman & E. Tonkens (Eds.), *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in Western European welfare states* (pp. 67-87). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Arcq, E. & Blaise, P. (1998). Politieke geschiedenis van de sociale in België. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 37 (3), 491-746.
- Arendt, H. (2002). *Condition de l'homme moderne*. Paris: Agora/Pocket.
- Arnsperger, C. (2010). Revenu d'existence et promotion de la sociodiversité. *Mouvements*, 64, 100-106.
- Arriaga, R. I., e.a. (1998). Scores on the MacArthur Communicative Development Inventory of children from lowand middle-income families. *Applied Psycholinguistics*, 19 (02), 209-223.
- ATD-Vierde Wereld België, & Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

- Atkinson, A. B. (1995). *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B. (1996). The Case for a Participation Income. *The Political Quarterly*, 47 (1), 67-70.
- Atkinson, A. B. (1998). *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge: Harvard University Press.
- Baert, S., & Cockx, B. (2013). *Pure Ethnic Gaps in Educational Attainment and School to Work Transitions: When Do They Arise?* (IZA Discussion Paper N° 7262). Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Baert, S., e.a. (2013). *Do Employers Discriminate Less If Vacancies Are Difficult to Fill? Evidence from a Field Experiment* (IZA Discussion Paper N° 7145). Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Bambra, C. (2005). Cash versus services: 'Worlds of welfare' and the decommodification of cash benefits and health care services. *Journal of Social Policy*, 34 (2), 195-213.
- Barbier, J.-C. (2002). Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe? *Revue française de sociologie*, 43 (2), 307-332.
- Barker, D. J. (1995). Fetal origins of coronary heart disease. *British Medical Journal*, 311, 171-174.
- Barnes, M. (2011). Caring responsibilities: the making of citizen carers? In J. Newman & E. Tonkens (Eds.), *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in Western European welfare states* (pp. 161-179). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Beauchesne, M. N. (1997). L'évolution de l'assurance chômage et la question des sanctions-exclusions. *L'année sociale*, 1997, 245-252.
- Becker, O. (1985). *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris: Métailié.
- Belgische Federatie van Voedselbanken (2014). *Jaarverslag 2014*. Brussel: Belgische Federatie van Voedselbanken.
- Belgische Regering (2015). Nationaal Hervormingsprogramma 2015. Brussel: Belgische Regering.
- Bellens, K., e.a. (2013a). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wiskundeprestaties in het Vlaamse onderwijs*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.
- Bellens, K., e.a. (2013b). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.
- Bertrand, F. (2015). *Frais scolaires 2015. Une enquête de la Ligue des familles*. Geraadpleegd via: <https://www.laligue.be/Files/media/483000/483025/fre/2015-08-30-frais-scolaires-2015.pdf>

- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Geraadpleegd via: <http://www.sochealth.co.uk/national-health-service/public-health-and-well-being/beveridge-report/>
- BIEN-Suisse (2010). *Le financement d'un revenu de base inconditionnel*. Zurich: Seismo.
- Bobak, M. (2000). Outdoor air pollution, low birth weight, and prematurity. *Environmental health perspectives*, 108 (2), 173-176.
- Bonvin, J.-M., & Burnay, N. (2000). Le tournant procédural des politiques de l'emploi: des situations nationales contrastées. *Recherches Sociologiques*, 31 (2), 5-28.
- Boone, S., & Van Houtte, M. (2010). *Sociale ongelijkheid bij de overgang van basis-naar secundair onderwijs*. Gent: CUDOS.
- Bourdieu, P., & Passeron, J-C. (1964). *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Bovenkerk, F., Gras, M., & Ramsoedh, D. (1995). *Discrimination against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands* (International Migration Paper 4). Geneva: International Labour Office.
- Bradshaw, J. (2012). The case for family benefits. *Children and Youth Services Review*, 34 (3), 590-596.
- Brady, D. (2005). The welfare state and relative poverty in rich Western democracies, 1967-1997. *Social Forces*, 83 (4), 1329-1364.
- Breda, C., Deridder, M., & Laurent, P.-J. (2013). *La modernité insécurisée. Anthropologie des conséquences de la mondialisation*. Louvain-la-Neuve: Académia/l'Harmattan.
- Bredewold, F. H. (2014). *Lof der oppervlakkigheid. Contact tussen mensen met een verstandelijke of psychiatrische beperking en buurtbewoners*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bregman, R. (2014). De participatiemythe. In M. van Twist, e.a. (Eds.), *Ja, maar... Reflecties op de participatiesamenleving* (pp. 33-40). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bregman, R. (2014). *Gratis geld voor iedereen*. Amsterdam: De Correspondent.
- Brepoels, J. (2015). *Wat zoudt gij zonder 't werkvolk zijn? De geschiedenis van de Belgische arbeidersbeweging 1830-2015*. Leuven: Van Halewyck.
- Brown, C. C., & Oates, W. E. (1987). Assistance to the poor in a federal system. *Journal of Public Economics*, 32 (3), 307-330.
- Busch-Geertsema, V. (2013). *Housing First Europe. Final Report*. Bremen: GISS.
- Cameron, D. (2009). *Big Society can fight poverty. Big government just fuels it*. Geraadpleegd via: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/nov/10/big-society-government-poverty-inequality>
- Cantelli, F., & Genard, J.-L. (Eds.) (2007). *Action publique et subjectivité*. Paris: LGDJ.

- Cantillon, B., De Maesschalck, V., & Marx, I. (2003). *De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna* (CSB Bericht 01/2003). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cantillon, B., e.a. (2012). Kinderbijslagen en armoede: kan de zesde staats-hervorming het immobilisme doorbreken? *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 54 (4), 641-669.
- Carlsson, M., & Rooth, D. (2008). *Is It your Foreign Name or Foreign Qualifications? An Experimental Study of Ethnic Discrimination in Hiring* (IZA Discussion Paper N° 3810). Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Casman, M., e.a. (2013). *Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting. Pioniers van innovatie in de Belgische Federale Openbare Diensten*. Antwerpen: Garant.
- Castel, R. (1998). Du travail social à la gestion sociale du non-travail. *Esprit*, 241, 28-47.
- Castel, R. (2009). *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. Paris: Éditions du Seuil.
- Cavalli, S., e.a. (2013). Les perceptions des grands tournants de sa propre vie: une comparaison internationale. In N. Burnay, S. Ertul & J.-P. Melchior (Eds.), *Parcours sociaux et nouveaux desseins temporels* (pp. 29-47). Louvain-La-Neuve: L'Harmattan-Académia.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR) (2012). *Diversiteitsbarometer Werk*. Brussel: CGKR.
- Chadwick, A., & Howard, P. N. (2008). Introduction: New directions in internet politics research. In A. Chadwick & P. N. Howard (Eds.), *Routledge Handbook of Internet Politics* (pp. 1-9). New York: Routledge.
- Chagny, O. (2005). Les réformes du marché du travail en Allemagne. *Revue de l'IRES*, 48 (2), 3-39.
- Charlier, J. (1848). *Solution au problème social*. Bruxelles: Chez tous les libraires du Royaume.
- Chenu, F. e.a. (2011). *Maintien et redoublement en début de scolarité*. Liège: Université de Liège.
- Cherenti, R. (2007). *Les projets individualisés d'intégration sociale (PIIS)*. Namur: Fédération des CPAS.
- Cherenti, R. (2012). *Les pièges à l'emploi*. Liège: Fédération des CPAS.
- Chiswick, B. R., Cohen, Y., & Zach, T. (1997). The Labor Market Status of Immigrants: Effects of the Unemployment Rate at Arrival and Duration of Residence. *Industrial and Labor Relations Review*, 50 (2), 289-303.
- Chlepner, S. (1956). *100 ans d'histoire sociale en Belgique*. Bruxelles: éditions de l'Université de Bruxelles.
- Chung, H. J., & Muntaner, C. (2008). Welfare regime types and global health: an emerging challenge. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 62 (4), 282-283.

- Ciccone, A. (2014). *La violence dans le soin*. Paris: Ed. Dunod.
- Cingolani, P. (2005). *La précarité*. Paris: Presses universitaires de France.
- Clasen, J., & Clegg, D., (2012). Adapting labour market policy to a transformed employment structure. The politics of 'Triple integration'. In G. Bonoli Guiliano & N. David (Eds.), *The Politics of the New Welfare State* (pp. 135-157). Oxford: Oxford University Press.
- Clegg, J., e.a. (2005). Developmental language disorders – a follow-up in later adult life. Cognitive, language and psychosocial outcomes. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 46 (2), 128-149.
- Clerc, D. (2010). Fiscalité et équité: Propositions pour un débat. *L'Économie Politique*, 47, 7-20.
- Cole, T. J. (1990). The LMS method for constructing normalized growth standards. *European journal of clinical nutrition*, 44 (1), 45-60.
- Collett, E., & Petrovic, M. (2014). *The Future of Immigrant Integration in Europe, Mainstreaming Approaches for Inclusion*. Brussel: Migration Policy Institute Europe.
- Combes, P. P., Mayer, T., & Thisse, J. F. (2006). *Économie géographique: L'intégration des nations et des régions*. Paris: Economica.
- Comité de pilotage de la Communauté française (2015). *Septième état des lieux de l'alphabétisation. Données 2011-2012-2013*. Bruxelles: Communauté française.
- Communauté française (2010). *Enseigner aux élèves avec troubles d'apprentissage. Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique. Service général du Pilotage du système éducatif*. Bruxelles: Fédération Wallonie-Bruxelles.
- Communauté française (2014). *Enseignement et Recherche scientifique. Enseigner aux enfants qui ne maîtrisent pas la langue de l'enseignement*. Bruxelles: Fédération Wallonie-Bruxelles.
- Conroy, K., Sandel, M., & Zuckerman, B. (2010). Poverty grown up: how childhood socioeconomic status impacts adult health. *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 31 (2), 154-160.
- Conti-Ramsden, G., Botting, N., & Durkin, K. (2008). Parental perspectives during the transition to adulthood of adolescents with a history of specific language impairment (SLI). *Journal of Speech, Language, and Hearing Research*, 51 (1), 84-96.
- Conti-Ramsden, G., & Durkin, K. (2007). Phonological short-term memory, language and literacy: developmental relationships in early adolescence in young people with SLI. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 48 (2), 147-156.
- Conti-Ramsden, G., & Durkin, K. (2008). Language and independence in adolescents with and without a history of specific language impairment (SLI). *Journal of Speech, Language, and Hearing Research*, 51 (1), 70-83.

- Corluy, V., e.a. (2015). *The labour market position of second-generation immigrants in Belgium* (NBB Working Paper N° 285). Brussel: Nationale Bank van België.
- Corluy, V., Marx, I., & Verbist, G. (2011). Employment chances and changes of immigrants in Belgium: The impact of citizenship. *International Journal of Comparative Sociology*, 54 (3), 350-368.
- Corluy, V., & Verbist, G. (2010). *Inkommen en diversiteit: een onderzoek naar de inkomenpositie van migranten in België* (CSB Bericht 2/2010). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Corluy, V., & Verbist, G. (2014). *Can education bridge the gap? Education and the employment position of immigrants in Belgium* (ImPROvE Discussion Paper 14/02). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cousaert, P. (2011). Vrijwilligerswerk, een vrijblijvende band met het activeeringsbeleid. In C. Matthijssen & E. Hambach (Eds.), *Inschakelen van kwetsbare vrijwilligers* (pp. 117-122). Brussel: Politeia.
- Craig, A., Anderson, C., & Carnagey, N. (2003). Exposure to Violent Media: The Effects of Songs With Violent Lyrics on Aggressive Thoughts and Feelings. *Journal of Personality and Social Psychology*, 84 (5), 960-971.
- Crenshaw, K. (1994). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. In M. Albertson Fineman & R. Mykiitiuk (Eds.), *The Public Nature of Private Violence* (pp. 93-118). New York: Routledge.
- Cunliffe, J., & Erreygers, G. (2001). The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income. *History of Political Economy*, 33 (3), 459-484.
- Da Roit, B. (2007). Changing Intergenerational Solidarities within Families in a Mediterranean Welfare State Elderly Care in Italy. *Current Sociology*, 55 (2), 251-269.
- de Basquiat, M., & Koenig, G. (2014). *LIBER, un revenu de liberté pour tous. Une proposition d'impôt négatif en France*. Paris: Génération Libre.
- De Block, M. (2012). *Federaal Plan Armoedebestrijding 2012*. Brussel: POD MI.
- de Boer, A., & de Klerk, M. (2012). De toekomst van de mantelzorg. In D. J. Bakker, D. Post, J. J. Polder & M. J. Verkerk (Eds.), *Een vitale toekomst. Over gezondheidszorg in 2040* (pp. 173-179). Amsterdam: Reed Business.
- de Boer, A., & de Klerk, M. (2013). *Informele zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- de Boer, N., & van der Lans, J. (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- De Boyser, K. (2002). De bodemuitkeringen. In J. Vranken, e.a. (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002* (pp. 127-144). Leuven: Acco.
- De Jong, M., Verhoeven, M., & van Baar, A. (2012). Schooluitkomsten, cognitief functioneren en gedragsproblemen bij matig te vroeg geboren

- kinderen en volwassenen: een overzichtsstudie. *Neuropraxis*, 16 (5), 157-162.
- De Keyser, T., Delhez, P., & Zimmer, H. (2012). Labour market integration of the population of foreign origin. *NBB Economic Review, December 2012*, 25-43.
- De Leonardis, O. (2011). Dividing or combining citizens. The politics of active citizenship in Italy. In J. Newman & E. Tonkens (Eds.), *Participation, responsibility and choice. Summoning the active citizen in Western European welfare states* (pp. 127-147). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- de Onis, M., e.a. (2009). WHO growth standards for infants and young children. *Archives de pédiatrie: organe officiel de la Société française de pédiatrie*, 16 (1), 47-53.
- de Onis, M., & Habicht, J. P. (1996). Anthropometric reference data for international use: recommendations from a World Health Organization Expert Committee. *The American journal of clinical nutrition*, 64 (4), 650-658.
- De Paepe, H. (2015). 'We willen wegen op het politieke debat'. Geraadpleegd via: <http://www.doorbraak.be/nl/we-willen-wegen-op-het-politieke-debat>
- de Swaan, A. (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de Nieuwe Tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- de Tocqueville, A. (1835). *De la démocratie en Amérique*. Paris: Librairie de Charles Gosselin.
- De Vil, G., & Van Mechelen, N. (2011). *Het leefloon en alternatieven voor de sociaal-professionele integratievrijstelling in de berekening van het inkomen*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- de Vries, S. (2007). *Wat werkt? De kern en de kracht van het maatschappelijk werk*. Amsterdam: SWP.
- De Wispelaere, J., & Stirton, L. (2007). The Public Administration Case against Participation Income. *Social Service Review*, 81 (3), 523-549.
- Deacon, B. (2000). Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization. *Journal of European Social Policy*, 10 (2), 146-161.
- Debuission, M., e.a. (2000). *De bevolkingsevolutie – Algemene Volks- en woningtelling (Monografie nr. 1)*. Brussel: Nationaal Instituut voor de Statistiek.
- Decancq, K., e.a. (2011). Mefisto: een nieuw microsimulatiemodel voor Vlaanderen. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53 (4), 545-573.
- Decoster, D.-P. (2005). *Vers des Contrats d'Avenir locaux, ELABORER et REUSSIR sa stratégie de développement communal*. Bruxelles: ULB-IGEAT Unité de Développement Territorial et Local.
- Decoster, D.-P. (2006). La société civile au cœur de la gouvernance locale. *Les cahiers de l'urbanisme*, (62), 24-26.
- Decoster, D.-P., e.a. (2000). *La rationalisation des outils de développement local. Rapport final de la subvention 1999*. Namur: Ministère de la Région wallonne.

- Degraef, V. (2014). Standhouden, ondanks alles. Inzet en uitdagingen van de organisatorische veranderingen inzake de begeleiding in de Brusselse OCMW's. In I. Pannecoucke, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 227-252). Gent: Academia Press.
- Degraef, V., & Franssen, A. (2013). *Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. Rapport de recherche*. Bruxelles: Section CPAS de l'Union des Villes et Communes de la Région de Bruxelles-Capitale.
- Dekker, P., & de Hart, J. (Eds.) (2009). *Vrijwilligerswerk in meervoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Delbeke, B., & Meyer, S. (2015). *Barometer Energiearmoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Delcor, F. (2013). *Conclusion du Colloque. La contribution de la culture dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (pp. 168-173). Bruxelles: Service général de la Jeunesse et de l'Education permanente.
- Delcroix, C. (2005). *Ombre et lumières de la famille Nour. Comment certains résistent à la précarité*. Paris: Petite Bibliothèque Payot.
- Deleeck, H. (1996). Sociale zekerheid en armoede. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 35 (3), 451-497.
- Deleeck, H., Huybrechs, J., & Cantillon, B. (1983). *Het matteüseffect. De ongelijke verdeling van de social overheidsuitgaven in België*. Antwerpen: Kluwer.
- Delperée, A. (1970). De sociale zekerheid in België. Balans en vooruitzichten 1970-1980. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 12 (10), 1171-1184.
- Delperée, A. (1973). Openbare onderstand en sociale zekerheid. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 15 (6-7), 737-750.
- Depauw, J., & Driessens, K. (2013). *Try out meetschaal psychologisch empowerment*. Antwerpen: Vlaams Armoedestepunt.
- Depauw, J., e.a. (2015). *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*. Antwerpen: Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk. Karel de Grote-Hogeschool.
- Dermine, E. (2008). La contrepartie dans l'assurance chômage: retranchement ou restructuration de la protection sociale? *Annales de droit de Louvain*, 68 (1), 3-95.
- Desseyn, J., & Hoefnagels, K. (2015a). *Antwerpse NEET-jongeren aan het woord. Een belevingsonderzoek bij NEET-jongeren in de stad*. Antwerpen: Tempera.
- Desseyn, J., & Hoefnagels, K. (2015b). *NEET-jongeren in Antwerpen. Beleidsgericht cijferrapport*. Antwerpen: Tempera.
- Desseyn, J., & Hoefnagels, K. (2015c). *NEET-jongeren in Antwerpen. Kwantificering. Technische handleiding*. Antwerpen: Tempera.
- Destremau, B., & Salam, P. (2002). *Mesures et démesures de la pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France.

- Devillé, E. (2006). L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. *Jeunesse & Droit*, (254), 9-15.
- Devillé, E., & Schmitz, P. (2005). L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. *L'année sociale*, 257-269.
- Dewaele, C. (2009). Outreachend werken: straathoekwerk wijst de weg. *Alert*, 35 (2), 8-17.
- Dewaele, C. (2011). Outreachend werken. De leefwereld als kruispunt van keuzes. *Alert*, 37 (4), 68-75.
- Dezeure, K., & De Rynck, F. (2011). *Participatie wordt ge(s)maakt. Over de visie van politici en ambtenaren op participatie*. Brussel: SBOV.
- Diamond, P. (1998). Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates. *The American Economic Review*, 88 (1), 83-95.
- DiCS (2013). *Évaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013: Regards croisés et perspectives d'avenir*. Geraadpleegd via: <http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/Evaluation%20PCS%202009-2013.pdf>
- Djait, F. (2014). Integratie op de Vlaamse Arbeidsmarkt. In E. Pelfrene & C. Van Peer (Eds.), *Internationale Migraties en Migranten in Vlaanderen* (SVR-Studie 2014/1) (pp. 85-96). Brussel: Vlaamse Overheid.
- Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2006). *Bind-kracht in armoede. Leefwereld en hulpverlening*. Leuven: Lannoo.
- Dryzek, J. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dubet, F. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil.
- Duchâteleit, R. (1994). *An economic model for Europe based on consumption financing on the tax side and the basic income principle on the redistribution side*. Paper gepresenteerd op het BIEN Congres, München, Duitsland, 14-16 September 2012.
- Ducpétiaux, E. (1852). *Institutions de la Bienfaisance de la Belgique. Résumé statistique*. Bruxelles: Imprimerie Th. Lesigne.
- Duffy, M. (2005). Reproducing Labor Inequalities: Challenges for Feminists Conceptualizing Care at the Intersections of Gender, Race and Class. *Gender & Society*, 19 (1), 66-81.
- Duffy, M. (2011). *Making Care Count: A Century of Gender, Race, and Paid Care Work*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Dufour, I. (1981). Entailler la Sécurité sociale: la méthode De Wulf. *La Revue nouvelle*, (5-6), 481-486.
- Dumont, D. (2010). Pour ou contre l'activation des chômeurs? Une analyse critique du débat. *Revue de droit social*, (3), 355-385.
- Dumont, D. (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*. Bruxelles: La Charte.

- Duncan, G. J., & Brooks-Gunn, J. (2000). Family poverty, welfare reform, and child development. *Child development*, 71 (1), 188-196.
- Durkin, K., & Conti-Ramsden, G. (2007). Language, social behavior, and the quality of friendships in adolescents with and without a history of specific language impairment. *Child development*, 78 (5), 1441-1457.
- Duru-Bellat, M., e.a. (2004). *Les effets de la composition scolaire et sociale du public d'élèves sur leur réussite et leurs attitudes: évaluation externe et explorations qualitatives* (Cahier de l'IREDU n°65). Bourgogne: IREDU, CNRS-Université de Bourgogne.
- Dustmann, C., & Fabbri, F. (2003). Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK. *The Economic Journal*, 113 (July), 695-717.
- Duvoux, N. (2012). *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*. Paris: Coédition Seuil-La République des idées.
- Duvoux, N. (2013). Comment l'assistance chasse l'État social. *Idées économiques et sociales*, 71 (1), 10-17.
- Ebbinghaus, B., & Hassel, A. (1999). The role of tripartite concertation in the reform of the welfare state. *Transfer*, 5 (1-2), 64-81.
- Ehrenberg, A. (2000). *La fatigue d'être soi. Dépression et société*. Paris: Odile Jacob.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O., & Konle-Seidl, R. (Eds.) (2010). *Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US*. Berlin: Springer.
- El Berhoumi, M. (2013). La gratuité de l'enseignement: une promesse oubliée, un principe juridique bafoué. *Pauvreté, Septembre 2013*, 5-15.
- Emmenegger, P., e.a. (2012). How we grow unequal. In P. Emmenegger, S. Hausermann, B. Palier & M. Seeleib-Kaizer (Eds.), *The Age of Dualization*. Oxford: Oxford University Press.
- Engbersen, G. B. M. (1998). *Effecten van armoede: derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge & Oxford: Polity press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Etzioni, A. (2000). *The Third Way to a Good Society*. London: Demos.
- Europese Commissie (2010). *Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang*. (COM (2010) 758). Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2015). *Persbericht. Commissie-Juncker maakt 1 miljard euro vrij voor werkloze jongeren*. Geraadpleegd op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4100_nl.htm

- Eurostat (2013). *Tertiary educational attainment, age group 25-64 by sex and NUTS 2 regions*. Geraadpleegd op: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00109&plugin=1>
- Eurostat (2015). *Database*. Geraadpleegd op: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Famifed (2015). *Kinderbijslagen en toeslagen*. Geraadpleegd op: <http://vlaanderen.famifed.be/nl/>
- Favret-Saada, J. (1990). Etre affecté. *Ghradiva*, 8, 3-9.
- Federale Overheid (2012). *1990-2009: Levendgeborenen volgens het Rijksregister*. Geraadpleegd op: http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/bevolking/downloads/levendgeborenen_volgens_rijksregister_3.02.jsp.
- Federale Overheidsdienst, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (FOD EASEI) (2013). *European Union – Statistics on Income and Living Conditions* Brussel: FOD EASEI.
- Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Sociaal Overleg (FOD WASO) & Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding (CGKR) (2013). *Socio-economische Monitoring*. Brussel: FOD WASO en CGKR.
- Federale Regering (2014). *Federaal regeerakkoord*. Brussel: Federale Regering.
- Feld, S., Nantcho, M., & Perin, S. (2006). *Educational Factors in Economic Integration of the Foreign Population in Belgium*. Liège: University of Liège, Department of Economics.
- Feldman, H. M., e.a. (2000). Measurement properties of the MacArthur Communicative Development Inventories at ages one and two years. *Child development*, 71 (2), 310-322.
- Ferragina, E., & Seeleib-Kaiser, M. (2011). Welfare regime debate: past, present, futures? *Policy and Politics*, 39 (4), 583-611.
- Ferrera, M. (1996). The ‘Southern’ Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6, 17-37.
- Fey, M. E., Catts, H. W., & Larrivee, L. S. (1995). Preparing preschoolers for the academic and social challenges of school. *Communication and language intervention series*, 5, 3-37.
- Feyaerts, G., Deguerry, M., & Luyten, S. (2015). Armoede en sociale ongelijkheden bij jongvolwassenen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In W. Lahaye, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Federaal Jaarboek 2015* (pp. 305-326). Gent: Academia Press.
- Field S., Kuczera M., & Pont B. (2007). *No more failures. Ten steps to equity in education*. Paris: OECD.
- Finch, B. K., & Beck, A. N. (2011). Socio-economic status and z-score standardized height-for-age of US-born children (ages 2-6). *Economics & Human Biology*, 9 (3), 272-276.

- Fleischmann, F., & Dronkers, J. (2010). Unemployment among immigrants in European labour markets: an analysis of origin and destination effects. *Work, Employment and Society*, 24 (2), 337-354.
- Fleischmann, F., e.a. (2011). Contextualizing Ethnic Educational Inequality: The Role of Stability and Quality of Neighborhoods and Ethnic Density in Second-Generation Attainment. *International Migration Review*, 45 (2), 386-425.
- Floud, R., & Harris, B. (1996). *Health, height and welfare: Britain 1700-1980*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research Cambridge.
- Forget, E. (2011). The town with no poverty: the health effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy*, 37 (3), 283-305.
- Foubert, J., & Romagnoli, A. (2014). Armoede en sociale uitsluiting in cijfers. In I. Pannecoucke, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 357-386). Gent Academia Press.
- Franssen, A. (2005). État social actif et métamorphoses des identités professionnelles. *Pensée Plurielle*, 2005/2 (10), 137-147.
- Franssen, A. (2008). L'État social actif: une reformulation du contrat social? Contribution à ouvrage collectif. In G. Bajoit (Ed.), *Le contrat social dans un monde globalisé* (pp. 99-112). Fribourg: Academic Press Fribourg.
- Frémault, C. (2011). *Les pauvres font de la politique – Pauvreté et participation: les enjeux du pouvoir d'agir*. Geraadpleegd via: <http://www.cbc.be/Les-pauvres-font-de-la-politique-50>
- Friedberg, R. M. (1992). *The Labor Market Assimilation of Immigrants in the United States: The Role of Age at Arrival*. Rhode Island: Brown University.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friedman, M. (1968). The case for the negative income tax: a view from the right. In J. H. Bunzel (Ed.), *Issues of American Public Policy* (pp. 111-120). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Frissen, P. (2014). Terugtred, distantie en tragiek. In M. van Twist, N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse & M. van der Steen (Eds.), *Ja, maar... Reflecties op de participatiesamenleving* (pp. 13-24). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Froidure, A. E. (1957). *Parias 57*. Bruxelles: Éditions des Stations de Plein Air.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third world quarterly*, 22 (1), 7-20.
- Funck, H. (1993). Aide-toi,...le C.P.A.S. t'aidera: commentaire de la loi du 5 août 1992 portant des dispositions relatives aux centres d'aide sociale et de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire. *Chroniques de droit social*, 1993 (4), 145-204.
- Furtos, J. (2007). Les effets de la souffrance psychique d'origine sociale. *Mental'idées*, 11, 24-33.

- Galbraith, J. K. (1961). *L'ère de l'opulence*. Paris: Calmann-Levy.
- Galobardes, B., Lynch, J., & Smith, G. D. (2007). Measuring socioeconomic position in health research. *British Medical Bulletin*, 81 (1), 21-37.
- Galobardes, B., e.a. (2012). Social inequalities in height: persisting differences today depend upon height of the parents. *PloS one*, 7 (1), e29118.
- Garot, M. (2014). Les enclaves cloacales du lien. In Ciccone, A. e.a. (Eds.), *La violence dans le soin* (pp. 241-283). Paris: Dunod / Inconscient et culture.
- Gatz, S. (2015). Minister Gatz geeft 3 assen voor een gecoördineerd vrijwilligersbeleid aan. Geraadpleegd via: http://www.fov.be/spip.php?article2128&debut_articles_rubrique=1320
- Geerts, A., & Foubert, J. (2015). Europa 2020: de sociale doelstellingen vijf jaar later. In W. Lahaye e.a. (Eds.), *Armoede in België. Federaal Jaarboek 2015* (pp. 1-18). Gent: Academia Press.
- Geuens, G. (2001). Les médias belges et l'État social actif. Genèse, reproduction et diffusion du nouveau sens commun socio-économique. *Quaderni*, 45, 19-28.
- Geldof, D. (2006). Welzijn in dienst van veiligheid. *Alert*, 32 (1), 12-24.
- Ghesquière, F., & Girès, J. (2015) *L'école en Belgique renforce les inégalités*. Geraadpleegd via: <http://inegalites.be/L-ecole-en-Belgique-renforce-les>
- Gilbert, N. (2012). Citizenship in the Enabling State: The Changing Balance of Rights and Obligations. In A. Evers & A. Guillemard (Eds.), *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape* (pp. 80-97). New York, NY: Oxford University Pres.
- Gilligan, C. (1982). *In a different voice: psychological theory and women's development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Girolametto, L., Weitzman, E., & Greenberg, J. (2004). The effects of verbal support strategies on small-group peer interactions. *Language, Speech, and Hearing Services in Schools*, 35 (3), 254-268.
- Gisle, L. (2014). Geestelijke gezondheid. In J. Van der Heyden & R. Charafedine (Eds.), *Gezondheidsenquête 2013. Rapport 1: Gezondheid en Welzijn* (pp. 796-954). Brussel: WIV-ISP.
- Glorieux, I., Laurijssen, I., & Van Dorsselaer, Y. (2008). *De intrede van allochtonen op de arbeidsmarkt* (SSL-rapport nr. SSL/OD2/2008.08). Leuven: Steunpunt Studie en Schoolloopbanen.
- Gluckman, P. D., e.a. (2008). Effect of in utero and early-life conditions on adult health and disease. *New England Journal of Medicine*, 359 (1), 61-73.
- Godelier, M. (2004). *Métamorphoses de la parenté*. Paris: Fayard.
- Goldberg, D., & Williams, P. A. (1988). *A user's guide to the General Health Questionnaire*. Berkshire: Nfer-Nelson.
- Goodin, R. E. (2008). *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.

- Gordon, M. (1964). *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origins*. New York: Oxford University Press.
- Gorz, A. (1997). *Misères du présent, Richesse du possible*. Paris: Galilée.
- Gough, I. (2014). *Climate Change and Sustainable Welfare: an argument for the centrality of human needs* (CASE/182), London: LSE, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Gouvernement wallon (2014). *Oser, innover, rassembler 2014-2019 – Wallonie*. Namur: Gouvernement wallon.
- Graffar, M., Heuskin, L., & Wollast, E. (1967). Étude de la consommation de soixante familles assistées par le bureau de secours de la C.A.P. de Bruxelles. *Revue de l'institut de sociologie*, (1), 115-172.
- Greacen, T., & Jouet, E. (2012). *Pour des usagers de la psychiatrie acteurs de leur propre vie. Rétablissement, inclusion sociale, empowerment*. Toulouse: Érès.
- Grégoire, J. (2000). *L'évaluation clinique de l'intelligence de l'enfant: Théorie et pratique du WISC-III*. Bruxelles: Editions Mardaga.
- Grippa, T., e.a. (2015). *Dynamiek van de buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgebieden*. Brussel-Leuven: POD MI, ULB, KUL.
- Groenez, S., e.a. (2015). *Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen*. Leuven: KU Leuven.
- Groenez, S., Van den Brande, I., & Nicaise, I. (2003). *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs*. Leuven: HIVA / Steunpunt LOA.
- Grootegoed, E. M. (2013). *Dignity of dependence. Welfare state reform and the struggle for respect*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Guellec, L. (2005). *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Guyennot, C. (1998). *L'insertion. Un problème social*. Paris: L'Harmattan.
- Haelterman, E., De Spiegelaere, M., & Masuy-Stroobant, G. (2007). *Perinatale gezondheidsindicatoren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 1998-2004*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- Hamzaoui, M. (2005). Émergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi. *Pensée Plurielle*, 2 (10), 19-28.
- Harrington, M. (1962). *The other America; poverty in the United States*. New York: Macmillan.
- Hatton, T. J. (2014). How have Europeans grown so tall? *Oxford Economic Papers*, 66 (2), 349-372.
- Healy, S., Murphy, M., & Ward, S. (2012). *Basic income – why and how in difficult times: Financing a BI in Ireland*. Paper gepresenteerd op het BIEN Congres, München, Duitsland, 14-16 September 2012.
- Heilmann, J., e.a. (2005). Utility of the MacArthur–Bates Communicative Development Inventory in Identifying Language Abilities of Late-Talking

- and Typically Developing Toddlers. *American Journal of Speech-Language Pathology*, 14 (1), 40-51.
- Hemerijck, A. (2012). *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Hens, E., & Thys, R. (2015). Zeven ziekenfondsmythes doorprikt. *Samenleving en Politiek*, 22 (8), 73-81.
- Hermans, K. (2005). *De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvlloer van de Vlaamse OCMW's*. Leuven: KU Leuven.
- Hertzman, C. (1999). The biological embedding of early experience and its effects on health in adulthood. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 896 (1), 85-95.
- Hilhorst, P., & van der Lans, J. (2014). Ik heb niemand, ik zie niemand, niemand kan me helpen. *De Groene Amsterdammer*, 9 oktober 2014, 36-39.
- Hirt, N., (2009). Pourquoi sommes-nous les champions de l'inégalité scolaire. *Le Journal de l'alpha*, (167-168), 49-61.
- Hirtt N., Nicaise I., & De Zutter, D. (2007). *De school van de ongelijkheid*. Berchem: EPO.
- Hoff, E. (2003). The specificity of environmental influence: Socioeconomic status affects early vocabulary development via maternal speech. *Child development*, 74 (5), 1368-1378.
- Homans, L. (2015). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Hoppenbrouwers, K., e.a. (2010). *Onderzoek naar de wetenschappelijke state of the art op het vlak van preventieve gezondheidszorg voor kinderen onder de 3 jaar*. Brussel: Kind en Gezin.
- Howe, L. D., e.a. (2012). Socioeconomic differences in childhood growth trajectories: at what age do height inequalities emerge? *Journal of epidemiology and community health*, 66 (2), 143-148.
- Hubeau, B., & Geldof, D. (2008). Het spanningsveld tussen activering en rechtsontwikkeling. In A. Desmet, e.a. (Eds.), *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen* (pp. 127-142). Brugge: Die Keure.
- Hufkens, T., e.a. (2013). *Hervorming van de Vlaamse kinderbijslag en armoedebestrijding: een simulatie van alternatieven*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J. W. (2006). *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote steden.
- Huygen, J.-M. (2006). La ville soutenable: complexe, compacte et conviviale. *Les cahiers de l'urbanisme*, 61, 1-22.
- Idenburg, P. A. (1983). *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam: Meulenhoff.

- Ilcan, S. (2009). Privatizing responsibility: Public sector reform under neoliberal government. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 46 (3), 207-234.
- Jacobs, D. (2012). *Telt elk talent? De positie van kinderen met een migratie-achtergrond in de Belgische scholen* (Itinera Institute Discussion Paper n° 26). Brussel: Itinera.
- Jahoda, M. (1981). Work, employment and unemployment: Values, theories and approaches in social research. *American Psychologist*, 36 (2), 184-191.
- Jahoda, M. (1982). *Employment and unemployment: a social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jahoda, M. (1997). Manifest and latent functions. In N. Nicholson (Ed.), *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Organization Psychology* (pp. 317-318). Oxford: Blackwell.
- Jamoulle, P. (2004). Approche clinique et posture ethnologique. *Pensée plurielle*, 8, 31-37.
- Jamoulle, P. (2008). La proximité. In J. Furtos (Ed.), *Les cliniques de la précarité. Contexte social, psychopathologie et dispositifs* (pp. 83-96). Paris: Masson.
- Jamoulle, P. (2014). *Passeurs de mondes. Praticiens – chercheurs dans les lieux d'exils*. Louvain-La-Neuve: Académia/ L'Harmattan.
- Jansen, C. (2014). Évaluation du Plan de cohésion 2009-2013. Namur: Service public de Wallonie.
- Jongen, E., de Boer, H.-W., & Dekker, P. (2015). *Maatwerk loont/Moeders prikkelbaar. De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. Den Haag: Cultureel Planbureau.
- Joubert, M., & Louzoun, C. (2005). *Répondre à la souffrance sociale*. Ramonville-Saint-Anne: érès/Études, Recherches, Actions en Santé Mentale en Europe.
- Juchtmans, G., & Nicaise, I. (2010). *Implementatie van de eerste cyclus van het Gelijke Onderwijskansenbeleid op school- en klasniveau in het Vlaamse basisonderwijs: een kwalitatief onderzoek*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.
- Juchtmans, G., & Vandenbroucke, A. (2013). *10 jaar gelijke onderwijskansen op school: tussen trouw aan het beleid en aanpassingsvermogen*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.
- Juhel, J.-C. (1998). *Aider les enfants en difficulté d'apprentissage*. Québec: Les Presses De Université Laval.
- Kampen, T. (2010). Verplicht vrijwilligerswerk: de moeizame activering van bijstandscliënten. In I. Verhoeven & M. Ham (Eds.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (pp. 41-55). Amsterdam: Van Gennep.
- Kampen, T. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandscliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kampen, T., & Beertema, B. (2015). De risico's en kansen van keukentafelgesprekken. *Counselling magazine, editie 2 (mei)*, 61-65.

- Farrell, G. e.a. (2013). *Redéfinir et combattre la pauvreté. Droits humains, démocratie et biens communs dans l'Europe contemporaine*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Kersting, N. (2013). Online participation: from “invited” to “invented” spaces. *International Journal of Electronic Governance*, 6 (4), 270-280.
- Kind en Gezin (2008a). *Jaarverslag 2007*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin (2008b). *Werken met maatschappelijk kwetsbare gezinnen – visietekst*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin (2009). *Jaarverslag 2008* Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin (2010a). *Het kind in Vlaanderen 2009*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin (2010b). *Jaarverslag 2009*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin (2012). *Kind in Vlaanderen 2011*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin (2014). *Kind in Vlaanderen 2013*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin (2015). *Kind in Vlaanderen 2014*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin, Gezinsbond & HUB (2014). *Gezinsbeleid in Vlaanderen – bereik en beleving*. Paper gepresenteerd op de Gezinsconferentie 2014, Brussel. Geraadpleegd via: <https://www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/Documents/Verslag%20Gezinsconferentie-15-05-2014.pdf>
- Kisby, B. (2010). The Big Society: power to the people? *The Political Quarterly*, 81 (4), 484-491.
- Kogan, I. (2006). Labor Markets and Economic Incorporation among Recent Immigrants in Europe. *Social Forces*, 85 (2), 697-721.
- Koupil, I., & Toivanen, P. (2008). Social and early-life determinants of overweight and obesity in 18-year-old Swedish men. *International Journal of Obesity*, 32 (1), 73-81.
- Kozlowski, G. (2012). *Retour critique sur l'état social actif*. Geraadpleegd via: http://ep.cfsasbl.be/sites/cfsasbl.be/ep/site/IMG/pdf/1_analyse_etaut_social_actif_enligne.pdf
- Kramer, M. S. (1987). Determinants of low birth weight: methodological assessment and meta-analysis. *Bulletin of the World Health Organization*, 65 (5), 663-737.
- Kramer, M. S., e.a. (2000). Socio-economic disparities in pregnancy outcome: why do the poor fare so poorly? *Paediatric and perinatal epidemiology*, 14 (3), 194-210.
- Kuhlmann, E. (2011). Citizenship and healthcare in Germany: patchy activation and constrained choices. In J. Newman & E. Tonkens (Eds.), *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in Western European welfare states*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kundig, B. (2010). Financement mixte d'un revenu de base en Suisse. In BIEN-Suisse (Ed.), *Le financement d'un revenu de base en Suisse* (pp. 28-56). Genève: Seismo.

- Lafontaine, D., & Monseur, C. (2011). Quasi-marché, mécanismes de ségration sociale et académique. Approche quantitative. *Education comparée*, 6, 69-90.
- Lahaye, W., e.a. (Eds.) (2015). *Armoede in België. Jaarboek 2015*. Gent: Academia Press.
- Laigle, L., & Oehlher, V. (2004). *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain: la question des inégalités écologique*. Paris: Centre Scientifique et Technique du Bâtiment.
- Lammertyn, F. (1996). De activerende verzorgingsstaat: sociaal integratiecontract en OCMW. *OCMW-visies*, 11 (3), 67-74.
- Lammertyn, F., e.a. (1987). *De rechthebbenden op het bestaansminimum in België*. Leuven: Sociologisch Onderzoeksinstituut.
- Lange, S., & Schimank, U. (2004). *A political sociology for complex societies: Niklas Luhmann*. Malden, MA: Blackwell.
- Laurent, E. (2013). *Vers l'égalité des territoires: dynamiques, mesures, politiques: rapport à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement*. Paris: La Documentation Française.
- Laureys, D. (2014). L'enseignement gratuit et obligatoire en Belgique a 100 ans (1914-2014) Depuis, une démocratisation croissante de l'enseignement? *Analyse de l'IHOES*, 133, 1-6.
- Lavrijsen J., & Nicaise, I. (2015). New empirical evidence on the effect of educational tracking on social inequalities in reading achievement. *European Educational Research Journal*, 14 (3-4), 206-221.
- Leffel, K., & Suskind, D. (2013). *Parent-directed approaches to enrich the early language environments of children living in poverty*. *Semin Speech Lang*, 34 (4): 267-78.
- Lelubre, M. (2014). *Les évolutions dans le traitement public du sans-abrisme: vers un changement de paradigme?*. Bruxelles: Facultés Saint-Louis.
- Lenaerts, N., & Briels, G. (Eds.) (2014). *Oog voor elkaar, ook met elkaar. Over armoede en geestelijke gezondheid*. Brussel: Netwerk tegen Armoede.
- Levecque, K. (2007). *Exclusion in kind and in mind: een sociologisch onderzoek naar het verband tussen armoede en depressie vanuit een multidimensioneel armoede perspectief*. Antwerpen: UA, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.
- Levecque, K., e.a. (2011). Economic Hardship and Depression across the Life Course: The Impact of Welfare State Regimes. *Journal of Health and Social Behavior*, 52 (2), 262-276.
- Levecque, K., & Vranken, J. (2007). Het verband tussen armoede en depressie: een tipje van de sluier opgelicht. In J. Vranken e.a. (Eds.), *Armoede en sociale Uitsluiting: Jaarboek 2007* (pp. 179-191). Leuven: Acco.
- Levy-Vroelandt, C., Joubert, M., & Reinprecht, C. (2015). *Agir sur les vulnérabilités sociales*. Paris Presse Universitaire de Vincennes/Culture et société.

- Leys, M., e.a. (2010). *Hervorming in de geestelijke gezondheidszorg: evaluatieonderzoek ‘therapeutische projecten’*. (KCE reports 146A). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg.
- Levif (2012). *Des sociétés de recouvrement pour le paiement des frais scolaires*. Geraadpleegd op:<http://www.levif.be/actualite/belgique/des-societes-de-recouvrement-pour-le-paiement-des-frais-scolaires/article-normal-123395.html>
- Levy, H., Lietz, C., & Sutherland, H. (2006). *A basic income for Europe’s children?* (ISER Working Paper Series 2006-47). Colchester: University of Essex.
- Li, L., Manor, O., & Power, C. (2004). Are inequalities in height narrowing? Comparing effects of social class on height in two generations. *Archives of disease in childhood*, 89 (11), 1018-1023.
- Laigle, L., & Oehler, V. (2004). *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain: la question des inégalités écologique*. Paris: Centre Scientifique et Technique du Bâtiment.
- Liddiard, K. (2014). The work of disabled identities in intimate relationships. *Disability & Society*, 29 (1), 115-128.
- Liegeois, M. (2015). *Le développement du langage au travers des indicateurs de la BDMS*. Charleroi: ONE.
- Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid: een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Link, B. G., e.a. (2004). Measuring Mental Illness Stigma. *Schizophrenia Bulletin*, 30 (3), 511-541.
- Lis, C., Soly, H., & Van Damme, D. (1985). *Op vrije voeten? Sociale politiek in West-Europa (1450-1914)*. Leuven: Kritak.
- Lister, R. (2004). *Poverty: Key Concepts*. Cambridge: Polity.
- Litow, M. (2006). Medicare versus Private Health Insurance: The Cost of Administration. *Health Watch Newsletter*, (52), 28-30.
- Lohest, O., & Van Haeperen, B. (2001). *Évaluation du fonctionnement du parcours d’insertion en Région wallonne*. Namur: Service des études et de la statistique.
- Loriol, M. (Ed.). (1999). *Qu'est-ce que l'insertion?* Paris: l'Harmattan.
- Lowndes, V., Pratchet, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 2 - citizens perspectives. *Public Administration*, 79 (2), 445-455.
- Luhmann, N. (1987). *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1990). *Political theory in the welfare state*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Luo, Z.-C., Wilkins, R., & Kramer, M. S. (2006). Effect of neighbourhood income and maternal education on birth outcomes: a population-based study. *Canadian Medical Association Journal*, 174 (10), 1415-1420.
- Mackenbach, J. (1991). Narrowing inequalities in children’s height. *The Lancet*, 338 (8769), 764.

- Magnette, P. (2015). *Plan Wallon de Lutte contre la Pauvreté*. Namur: Gouvernement wallon.
- Manolson, A. (1997). *Parler, un jeu à deux: comment aider votre enfant à communiquer, guide du parent*. Canada: Centre Hanen.
- Martens, A., e.a. (2005). *Etnische discriminatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel: Brussels Observatorium van de Arbeidsmarkt en Kwalificaties.
- Martens, A. & Ouali, N. (Eds.) (2005). *Etnische discriminatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel: Actiris.
- Martens, Y. (2014). Un million de sanctions et exclusions? *Ensemble! (pour la solidarité, contre l'exclusion)*, (82), 14-16.
- Martinez-Perez, T. M., e.a. (2015). Recherche-action ONE: la guidance parentale: un outil pour soutenir le développement langagier des enfants entre 18 et 30 mois. *Journal du Pédiatre Belge*, 18 (2), 180-181.
- Marx, I., Nolan, B., & Olivera, J. (2014). *The welfare state and anti-poverty policy in rich countries* (IZA Discussion paper 8154). Bonn: IZA.
- Matijasevich, A., e.a. (2012). Maternal education inequalities in height growth rates in early childhood: 2004 Pelotas birth cohort study. *Paediatric and perinatal epidemiology*, 26 (3), 236-249.
- Mauger, G. (2001). Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la destabilisation du marché du travail. *Actes de la recherche en sciences sociales*, (136), 5-14.
- Merton, R. K. (1957). *Social theory and social structure*. Glencoe, IL: Free Press.
- Meuhlebach, A. (2012). *The moral neoliberal. Welfare and citizenship in Italy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meulders, D., e.a. (2011). *Gender en inkomen. Analyse en ontwikkeling van indicatoren*. Brussel: Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen.
- Mercuel, A. (2012). *Souffrance psychique des sans-abri. Vivre ou survivre*. Paris: Odile Jacob.
- Meys, E., Hermans K., & Van Audenhove C. (2014). *Geestelijke gezondheidszorg en uitsluiting. Rapport KBS-project*. Leuven: LUCAS KU Leuven.
- MIPEX (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015*. Barcelona/Brussels: CIBOD en MPG.
- Monard, G. e.a. (2009). *Kwaliteit en kansen voor elke leerling. Een visie op de vernieuwing van het secundair onderwijs*. Brussel: visatiecommissie Monard.
- Moureaux-Van Neck, A. (1967). Assistance Publique, 1856-1956. In M. A. Arnould, e.a. (Eds.), *Recherches sur l'histoire des finances publiques en Belgique* (pp. 49-214). Bruxelles: Acta Historica Bruxellensis.
- Mouvement Réformateur (MR) (2014). *Programme général. Elections régionales, fédérales et européennes du 25 mai 2014*. Bruxelles: MR.

- Murali, V., & Oyebode, F. (2004). Poverty, inequality and mental health. *Advances in Psychiatric Treatment*, 10 (3), 216-224.
- Myccock, A., & Tonge, J. (2011). A big idea for the big society? The advent of national citizen service. *The political quarterly*, 82 (1), 56-66.
- Nakono-Glenn, E. (2012). *Forced to Care, Coercion and Caregiving in America*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nationale Aktie voor bestaanszekerheid (1968). *Manifest der meest onterfden*. Brussel: Nationale Aktie voor bestaanszekerheid.
- Neveu, C. (2011). Just Being an "Active citizen"? Categorisation Processes and Meanings of Citizenship in France. In J. Newman & E. Tonkens (Eds.), *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in Western European welfare states* (pp. 147-177). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Newman, J., & Tonkens, E. (2011a). Active citizenship: responsibility, choice and participation. In J. Newman & E. Tonkens (Eds.), *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in Western European welfare states* (pp. 179-200). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Newman, J., & Tonkens, E. (Eds.) (2011b). *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in western European welfare states*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nicaise, I. (2000). Activering van uitkeringen. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 42 (3), 687-700.
- Nicaise, I., & Desmedt, E. (Eds.) (2008). *Gelijke kansen op school: het kan! Zestien sporen voor praktijk en beleid*. Mechelen: Plantyn.
- Nicaise I., e.a. (Eds.) (2014). *Het onderwijsdebat. Waarom de hervorming van het secundair broodnodig is*. Berchem: EPO.
- Nicolas, E. (2007). Expérience ethnographique auprès de travailleurs sociaux de proximité en souffrance. *L'auberge espagnole*, 48, 53-55.
- Nicolas, E., e.a. (2015). *Développement durable en santé mentale: La clinique du lien face à l'exclusion sociale*. Mons: CeRIS.
- Nieborg, S. (2002). Participatie. In L. Verplanke, e.a. (Eds.), *Open deuren: Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid* (pp. 105-114). Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Notredame, L. (1998). Het OCMW op de drempel van de 21ste eeuw. In J. Vranken, e.a. (Eds.), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject* (pp. 43-62). Leuven: Acco.
- Nussbaum, M. (2008). *Femmes et développement humain. L'approche des capacités*. Paris: Editions des femmes. Antoinette Fouque.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2010). *Brussels Actieplan Armoedebestrijding. Brussels Armoederapport 2010*. Brussel: ObservatBrussel.

- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2012). *Brussels Actieplan Armoedebestrijding. Brussels Armoederapport 2012*. Brussel: ObservatBrussel.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2014). *Welzijnsbarometer 2014. Brussels armoederapport*. Brussel: ObservatBrussel.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2015a). *Welzijnsbarometer 2015. Brussels armoederapport*. Brussel: ObservatBrussel.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2015b). *Vrouwen, bestaansekerheid en armoede in het Brussels Gewest. Thematisch rapport over het Brussels armoederapport 2014*. Brussel: ObservatBrussel.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad en Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (2015). *Vrouwen op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel: ObservatBrussel en Actiris.
- OCDE (1977). *L'insertion des jeunes dans la vie active*. Paris: OCDE.
- OECD (2008). *Jobs for Immigrants: Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012a). *Equity and quality in education. Supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012b). *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Settling In: Indicators of Immigrants Integration 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015a). *Annual national accounts. Detailed tables and simplified accounts*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015b). Health care coverage. Total public and primary private health insurance. Total public and primary private health insurance. % of total population covered. In OECD (Ed.), *OECD Health Statistics*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015c). *Social protection and well-being. Income distribution and poverty*. Paris: OECD Publishing.
- Offe, C. (1992). A Non-Productivist Design for Social Policies. In P. Van Parijs (Ed.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform* (pp. 61-78). London: Verso.
- Ooghe, E. (2011). *The impact of 'equal educational opportunity' funds: a regression discontinuity design* (CES discussion paper 11-08). Leuven: CES.
- ONE (2015a). *Banque de Données Médico-Sociales (BDMS) – Rapport 2015*. Charleroi: Office De La Naissance et de L'Enfance.

- ONE (2015b). *Rapport d'activité 2014*. Charleroi: Office de la Naissance et de l'Enfance.
- Onkelinx, L. (1993). *Les lois organiques des C.P.A.S à la lumière du Programme d'urgence pour une société plus solidaire*. Bruxelles: Ministère de l'intégration sociale.
- OpenVLD (2014). *OpenVLD programmacongres: Vlaanderen vleugels geven*. Brussel: OpenVLD.
- Oudijk, D., e.a. (2010). *Mantelzorg uit de doeken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ozechowski, T. J., & Waldron, H. B. (2010). Assertive outreach strategies for narrowing the adolescent substance abuse treatment gap: Implications for research, practice and policy. *Journal of Behavioral Health Services & Research*, 37(1), 40-63.
- Palier, B. (2012). Turning vice into vice. How bismarkian Welfare states have gone from unsustainability to dualization. In P. Emmenegger, S. Hausermann, B. Palier & M. Seeleib-Kaizer (Eds.), *The Age of Dualization*. Oxford: Oxford University Press.
- Pannecoucke, I., & De Decker, P. (2015). Housing First: een alternatief voor de woonladder? *Ruimte & Maatschappij*, 3, 33-53.
- Pannecoucke, I., & Vranken, J. (2014). Het ruimtelijke is sociaal en het omgekeerde geldt eveneens. In I. Pannecoucke, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 255-260). Gent: Academia Press.
- Pannecoucke, I., & Wagener, M. (2014). Stedelijk beleid en armoedebestrijding: tussen segregatie en geïntegreerd beleid. In I. Pannecoucke, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 281-294). Gent: Academia Press.
- Pattie, C., & Johnston, R. (2011). How big is the Big Society? *Parliamentary affairs*, 64 (3), 403-424.
- Paugam, S. (2008). Les formes de la pauvreté en Europe. *Regards croisés sur l'économie*, 2008/2 (4), 8-18.
- Peeters, J. (2015). Anders leren kijken: naar een ecologisch paradigma. In J. Peeters (Ed.), *Veerkracht en burgerschap. Sociaal werk in transitie* (pp. 36-54). Berchem: Epo.
- Petersen, C. B., e.a. (2009). Socio-economic inequality in preterm birth: a comparative study of the Nordic countries from 1981 to 2000. *Paediatric and perinatal epidemiology*, 23 (1), 66-75.
- Philippot, P., & Galand, B. (2003). *Les personnes sans-abri en Belgique: regards croisés des habitants de la rue, de l'opinion publique et des travailleurs sociaux*. Gent: Academia Press.
- Picqué, C. (2014a). *Regeerverklaring van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*. Geraadpleegd via: <http://www.parl.bruparlirisnet.be/wp-content/uploads/2014/07/Beleidsverklaring-GGCO-definitief-1507.pdf>

- Picqué, C. (2014b). *Regeerakkoord 2014/2019*. Geraadpleegd via: <http://be.brussels/files-nl/over-het-gewest/de-gewestelijke-bevoegdheden/regering-akkoord-2009-2014>
- Pina, A., Corluy, V., & Verbist, G. (2015). *Improving the Labour Market Integration of Immigrants in Belgium* (OECD Economics Department Working Papers 1995). Paris: OECD Publishing.
- Piracha, M., & Vadean, F. (2012). *Migrant educational mismatch and the labour market* (IZA Discussion Paper Series N° 6414). Bonn: Institute for the Study of Labor.
- POD Maatschappelijke Integratie (2013). “*Kinderen eerst*”: *Staatssecretaris De Block zet mensen samen om armoede bij kinderen en ouders op te sporen*. Geraadpleegd via: <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/kinderen-eerst-staatssecretaris-de-block-zet-mensen-samen-om-arm>
- POD Maatschappelijke Integratie (2015). *Recht op Maatschappelijke Integratie*. Geraadpleegd via: <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/recht-op-maatschappelijke-integratie-rmi>
- Poesen-Vandeputte, M., & Nicaise, I. (2012). *Tien jaar GOK-decreet. Balans van het evaluatieonderzoek van het gelijke onderwijskansenbeleid in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt SSL.
- Poesen-Vandeputte, M., & Nicaise, I. (2015). Rich schools, poor schools. Hidden resource inequalities between primary schools. *Educational Research*, 57 (1), 91-109.
- Poiret, J. (2005). Le rôle de l'éducation dans le développement chez J. Rawls et A. Sen, entre équité et efficacité. *Mondes en développement*, 4/2005 (132), 29-38.
- Portes, A., & Rumbaut, R. (2006). *A Portrait of Immigrant America*. Berkeley: University of California Press.
- Pourtois, M., e.a. (2015). Het is vijf over twaalf. Een nieuw België op een kruispunt in de strijd tegen armoede. In W. Lahaye, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2015* (pp. 359-366). Gent: Academia Press.
- Prendergast, A. J., & Humphrey, J. H. (2014). The stunting syndrome in developing countries. *Paediatrics and international child health*, 34 (4), 250-265.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6 (1), 65-78.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.
- Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd: op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Quigley, W. P. (1996-1997). Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor. *Akron Law Review*, 30 (1), 73-128.

- Raad van de Europese Unie (2013). *Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie.* (2013/C 120/01). Brussel: Europese Unie.
- Rätz, W., Paternoga, D., & Steinbach, W. (2005). *Grundeinkommen: bedingungslos.* Hamburg: VSA Verlag.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice.* Oxford: Oxford University Press.
- Raymaekers, J. (2015). De Wroeter: waar arbeid en zorg zich kunnen verbinden. In J. Peeters (Ed.), *Veerkracht en burgerschap. Sociaal werk in transitie* (pp. 300-312). Berchem: Epo.
- Rea, A., Pjetri, J., & Hublet, B. (1990). *Jeunes entre l'école et l'entreprise.* Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Rea, A., & Wetz, J. (2014). *The Long and Winding Road to Employment: An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium.* Gent: Academia Press.
- Reijndorp, A. (2014). Binnenlandse zaken en publieke werken. In M. van Twist, e.a. (Eds.), *Ja, maar... Reflecties op de participatiesamenleving* (pp. 51-61). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Rekenhof (2014). *Afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement.* Brussel: Rekenhof.
- Rescorla, L. (2002). Language and reading outcomes to age 9 in late-talking toddlers. *Journal of Speech, Language, and Hearing Research, 45* (2), 360-371.
- Rescorla, L. (2005). Age 13 language and reading outcomes in late-talking toddlers. *Journal of Speech, Language, and Hearing Research, 48* (2), 459-472.
- Rescorla, L., Dahlsgaard, K., & Roberts, J. (2000). Late-talking toddlers: MLU and IPSyn outcomes at 3; 0 and 4; 0. *Journal of child language, 27* (03), 643-664.
- Rescorla, L., Roberts, J., & Dahlsgaard, K. (1997). Late Talkers at 2Outcome at Age 3. *Journal of Speech, Language, and Hearing Research, 40* (3), 556-566.
- Reynolds, R., e.a. (2010). Maternal BMI, parity, and pregnancy weight gain: influences on offspring adiposity in young adulthood. *The Journal of Clinical Endocrinology & Metabolism, 95* (12), 5365-5369.
- Ricœur, P. (2004). *Parcours de la reconnaissance.* Paris: Trois études, Stock.
- Roche, P. & Bordet, J. (2011). Introduction. *Nouvelle revue de psychosociologie, 2011/2* (12), 7-12.
- Rollot, C. (2010). De lourds dysfonctionnements pénalisent les bénéficiaires du RSA. *Le Monde.* 17-18/10/2010.
- Rona, R. J., & Chinn, S. (1995). Genetic and environmental influences on growth. *Journal of medical screening, 2* (3), 133-139.
- Rondal, J. A. (2001). Language in mental retardation: Individual and syndromic differences, and neurogenetic variation. *Swiss Journal of Psychology/Schweizerische Zeitschrift für Psychologie/Revue Suisse de Psychologie, 60* (3), 161.

- Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence.* Paris: Editions du Seuil.
- Roscigno, V. J., Tomaskovic-Devey, D., & Crowley, M. (2006). Education and the Inequalities of Place. *Social Forces*, 84 (4), 2121-2145.
- Rowe, M. L., Pan, B. A., & Ayoub, C. (2005). Predictors of variation in maternal talk to children: A longitudinal study of low-income families. *Parenting: Science and Practice*, 5 (3), 259-283.
- Schoetter, P. (1966). Sociale zekerheid en Openbare onderstand. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (5), 499-559.
- Schoonvaere, Q. (2010). *België-DR Congo. 50 Jaar Migratie. Studie over de Congolese migratie en de impact ervan op de Congolese aanwezigheid in België. Analyse van de voornaamste demografische gegevens.* Brussel: CGKR en Studiegroep Toegepaste Demografie (UCL).
- Schuurman, M., Kröber, H., & Verdonschot, M. (2013). *Armoede bij mensen met beperkingen. Resultaten van onderzoek naar oorzaken, gevallen voor inclusie, preventie en benodigde ondersteuning.* Utrecht: Kalliope Consult/Vilans/Inclusie.Nu.
- Schuyt, C. J. M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat.* Leiden: Stenfert Kroese.
- Scott, M. (2011). Reflections on 'The big society'. *Community development journal*, 46 (1), 132-137.
- Sen, A. (2010). *L'idée de Justice, Traduit de l'anglais par Paul Chemla avec la collaboration d'Eloi Laurent.* Paris: Flammarion.
- Shields, M., & Price, S. W. (2002). The English language fluency and occupational success of ethnic minority immigrant men living in English metropolitan areas. *Journal of Population Economics*, 15 (1), 137-160.
- Silva, L. M. (2009). *Fetal origins of socioeconomic inequalities in early childhood health. The Generation R Study.* Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Silva, L. M., e.a. (2012). Children of low socioeconomic status show accelerated linear growth in early childhood; results from the generation R study. *PloS one*, 7 (5), e37356.
- Simoens, D., e.a. (2004). Eerste praktijkervaringen met de integratiecontracten uit de Wet Maatschappelijke Integratie. *OCMW-visies*, 19 (3), 2-9.
- Simon, H. (2001). UBI and the Flat Tax. In J. Cohen & J. Rogers (Eds.), *What's Wrong With a Free Lunch?* (pp. 34-38). Boston: Beacon Press.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States.* Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sleurs, E. (2014). *Algemene Beleidsnota Armoedebestrijding.* Brussel: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Smet, P. (2010). *Mensen doen schitteren.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

- Snick, A. (2014). Armoede en duurzaamheid: van spanningsveld naar innovatief beleidskader. In D. Dierckx, J. Coene & P. Raeymaeckers (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2014* (pp. 336-353). Leuven: Acco.
- Spear, B. A. (2002). Adolescent growth and development. *Journal of the American Dietetic Association*, 102 (3), S23-S29.
- Spitaels, G. (1972). *Réflexions sur la politique de sécurité sociale*. Bruxelles: Office Belge pour l'accroissement de la productivité.
- Spruyt, B., & Laurijssen, I. (2014). B-attesteren: kiezen is verliezen. In I. Nicaise, e.a. (Eds.), *Het onderwijsdebat. Waarom de hervorming van het secundair onderwijs broodnodig is* (pp. 165-182). Antwerpen: EPO.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London/New York: Bloomsbury.
- Standing, G. (2014). *A Precariat Charter. From Denizens to Citizens*. London/New York: Bloomsbury.
- Steckel, R. H. (1995). Stature and the Standard of Living. *Journal of Economic Literature*, 33 (4), 1903-1940.
- Steckel, R. H. (2009). Heights and human welfare: Recent developments and new directions. *Explorations in Economic History*, 46 (1), 1-23.
- Stefancic, A., & Tsemerberis, S. (2007). Housing First for Long-Term Shelter Dwellers with Psychiatric Disabilities in a Sururban County: A Four-Year Study of Housing Acces and Retention. *Journal of Primary Prevention*, 28 (3-4), 265-279.
- Steinhardt, M. F., & Wedemeier, J. (2012). The Labor Market Performance of Naturalized Immigrants in Switzerland – New Findings from the Swiss Labor Force Survey. *International Migration and Integration*, 13 (2), 223-242.
- Stern, D. N. (1997). Le processus de changement thérapeutique – Intérêt de l'observation du développement de l'enfant pour la psychothérapie de l'adulte. *Naissance et développement de la vie psychique* (pp. 39-57). Ramonville Saint-Agne: Érès.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een bijdrage tot de evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting (2011). *Hebben laaggeschoolden een hoger risico om in armoede te belanden? Feiten en Cijfers*. Geraadpleegd via: http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_onderwijs.htm
- Storms, B., & Bogaerts, K. (2012). Kind van de rekening. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de financiële tegemoetkomingen voor kinderen ten laste. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 54 (4), 594-640.

- Storms, B., & Van den Bosch, K. (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Studiedienst OVDS (2014). *PISA 2012 ontsluierd: de naakte cijfers*, Brussel: Oproep voor een Democratische School.
- Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 1 (6), 4-26.
- Tanner, J. (1992). Growth as a measure of the nutritional and hygienic status of a population. *Hormone Research in Paediatrics*, 38 (Suppl. 1), 106-115.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New Social Risks and Welfare States: New Paradigm and New Politics. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Riks, New Welfare. The transformation of the European Welfare State* (pp. 1-28). Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, B. (2015). Does the Caring Role Preclude Sexuality and Intimacy in Coupled Relationships? *Sexuality and Disability*, 33 (3), 1-10.
- Teeuwen, M. (2012). *Verraderlijk gewoon. Lichtverstandelijk gehandicapte jongeren, hun wereld en hun plaats in het strafrecht*. Amsterdam: SWP.
- Termote, H. (2014). De impact van de werkloosheidshervorming: een opstap naar de arbeidsmarkt of een weg naar sociale onderbescherming? *Over.Werk*, 2014 (3), 110-120.
- Thomas, H. (2008). *Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience*. Geraadpleegd via: <http://www.reseau-terra.eu/article697.html>
- Thys, R., De Raedemaeker, W., & Vranken, J. (2004). *Bruggen over woelig water*. Leuven: Acco.
- Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en actieve organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN Trancy.
- Tonkens, E. (2014a). *De participatiesamenleving inhumaan?* Socrateslezing voor het Humanistisch Verbond.
- Tonkens, E. (2014b). *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*. Afscheidsrede bij afscheid als Bijzonder Hoogleraar Actief Burgerschap op Universiteit Amsterdam. Geraadpleegd via: <http://www.actieburgerschap.nl/wp-content/uploads/2014/04/Afscheidsrede-16april14.pdf>
- Tonkens, E., & Duyvendak, J. W. (2013). Een hardhandige affectieve revolutie. In T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (Eds.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E., van den Broeke, J., & Hoijsink, M. (2009). *Op zoek naar weerkaatst plezier. Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, cliënten en professionals*. Amsterdam: AUP.
- Torreken, C., & Adam, I. (2015). *Marokkaanse en Turkse Belgen: een (zelf)portret van onze medeburgers*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Trappenburg, M. (2009). *Actieve solidariteit*. Amsterdam: Vossiuspers.

- Trappenburg, M. (2013). De kern van solidariteit. *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde*, 157(A7224), 1-4.
- Trappenburg, M. (2015). De opkomst van het Ikea principe. In R. Cuperus & M. Hurenkamp (Eds.), *Omstreden vrijheid. Waartoe een vrije samenleving verplicht* (pp. 175-184). Amsterdam: Van Gennep.
- Trocler, L.-E. (1949). *La sécurité sociale en Belgique*. Bruxelles: Ministère du Travail et de la prévoyance sociale.
- Tsementeris, S. (2010). Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs. In I. Gould Ellen & B. O'Flaherty (Eds.), *How to House the Homeless?* (pp. 37-56). New York: Russell Sage Foundation.
- Tsementeris, S., Gulcur, L., & Nakae, M. (2004). Housing First, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis. *American journal of Public Health*, 9 (4), 651-656.
- Turner, B. S. (2001). The erosion of citizenship. *The British journal of sociology*, 52 (2), 189.
- Tweede Kamer. (2014). *Memorie van Toelichting Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015. (33841, nr. 3)*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Uitermark, J. (2014). Burgers laten shinen. Spontane stedenbouw als opmaat naar democratische stadsontwikkeling? In M. van Twist, e.a. (Eds.), *Ja, maar... Reflecties op de participatiesamenleving* (pp. 41-50). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- UNICEF (2014). *Kinderen die in België opgroeien in armoede*. Geraadpleegd via: <http://www.unicef.be/nl/over-unicef/unicef-in-belgie/opkomen-voorkinderrechten-belgie/kinderen-die-belgie-opgroeien-armoede/>
- United Nations (1999). *Demographic Yearbook CD-ROM: Historical Supplement 1948-1997*. New York: United Nations.
- US Census Bureau. (2015a). *HIB-1. Health Insurance Coverage Status and Type of Coverage--All Persons by Sex, Race and Hispanic Origin: 1999 to 2012*. Washington, DC: US Census Bureau.
- US Census Bureau. (2015b). *HIC-1. Health Insurance Coverage Status and Type of Coverage--All Persons by Sex, Race and Hispanic Origin: 2013 to 2014*. Washington, DC: US Census Bureau.
- Van Audenhove, C. (2015). *Herstellen kan je zelf. Hoopvol leven met een psychische kwetsbaarheid*. Leuven: Lannoo.
- Vabø, M. (2011). Active citizenship in Norwegian elderly care. From Activation to consumer activism. In J. Newman & E. Tonkens (Eds.), *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States* (pp. 87-105). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Bochove, M., Tonkens, E., & Verplanke, L. (2014). *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

- Van Bochove, M., Verhoeven, I., & S., R. (2013). Sterke vrijwilligers, volhardende professionals. Nieuwe verhoudingen in de Wmo. In T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplancke (Eds.), *De Affectieve burger, hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 187-203). Amsterdam: Van Gennep.
- Van Buuren, S. (2008). Groeidiagrammen. *STAtOR*, 9 (1), 26-31.
- Van Donselaar, G. (2009). *The Right to Exploit. Parasitism, Scarcity, and Basic Income*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Dooren, G., e.a. (2012). *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid. Een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's*. Leuven: KU Leuven, HIVA.
- van Doorn, J.A.A., & Schuyt, C.J.M. (Eds.) (1978). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Boom/Meppel: Amsterdam.
- Van Geertsom, J. (2015). *OCMW's komen in 2015 zwaar onder druk te staan*. Geraadpleegd via: <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/ocmw-s-komen-in-2015-zwaar-onder-druk-te-staan>
- Van Haecht, A., & Vienne, P. (2011). Les blessures de la relégation. Introduction au volume 'Inégalités scolaires et processus de relégation'. *Revue Education & Formation*, 295, 1-17.
- Van Hemel, L., e.a. (2009). *Een andere kijk op hardnekkige jeugdwerkloosheid: Aanbelangen en succesfactoren bij de inschakeling van laaggeschoolde jongeren*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- van Houwelingen, P., Dekker, P., & Boele, A. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Huffel, L., Jamoulle, P., & Nicolas, E. (2015). *Le rétablissement en pratiques. Accompagner autrement les personnes en difficultés psychiques*. Leuven: Lannoo Campus.
- van Ingen, E., & van der Meer, T. (2011). Welfare state expenditure and inequalities in voluntary association participation. *Journal of European Social Policy*, 21 (4), 302-322.
- Van Lancker, W., & Coene, J. (2013). De impact van kinderbijslag voor gezinnen in armoede. In D. Dierckx, e.a. (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2013* (pp. 275-293). Leuven: OASeS.
- Van Mechelen, N., & De Wilde, M. (2011). Het recht op maatschappelijke integratie: cijfers en ontwikkelingen. *Welzijnsgids*, 83, Mec. 1-28.
- Van Oorschot, W., & Arts, W. (2005). The social capital of European welfare states: The crowding out hypothesis revisited. *Journal of European social policy*, 15 (1), 5-26.
- Van Overbergh, C. (1900). *Réforme de la Bienfaisance en Belgique, Résolutions et rapport général*. Bruxelles: Lithographie A. Lesigne.
- Van Parijs, P. (1991). Why surfers should be fed. The liberal case for an unconditional basic income. *Philosophy and Public Affairs*, 20 (2), 101-131.

- Van Parijs, P. (1995). *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press.
- Van Parijs, P. (2009). Political Ecology: From Autonomous Sphere to Basic Income. *Basic Income Studies*, 4 (2), Article 6.
- Van Parijs, P. (2013). *The Euro-Dividend*. Geraadpleegd via: <http://www.socialeurope.eu/2013/07/the-euro-dividend/>
- Van Robaeys, B., Vranken, J., Perin, N., & Martiniello, M. (2007). *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*. Leuven: Acco.
- Van Tubergen, F. (2006). *Immigrant Integration: A Cross-National Study*. New York: LFB Scholarly Publishing.
- Van Tubergen, F., & Kalmijn, M. (2005). Destination-Language Proficiency in Cross-National Perspective: a Study of Immigrant Groups in Nine Western Countries. *American Journal of Sociology*, 110 (5), 1412-1457.
- Van Tubergen, F., Maas, I., & Flap, H. (2004). The Economic Incorporation of Immigrants in 18 Western Societies: Origin, Destination and Community Effects. *American Sociological Review*, 69 (5), 704-727.
- van Twist, M., e.a. (2014). *Ja, maar.. Reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- van Weeghel, J., & Bongers, I. M. B. (2012). Mensen met ernstige psychische aandoeningen: Mensbeeld, zelfbeeld en burgerschap. In A. M. v. Kalmt-hout, T. Kooijmans & J. A. Moors (Eds.), *Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten* (pp. 57-74). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Vandekeere, M. (2015). *Présentation conjointe des recherches ‘Enquête rétrospective sur des parcours improbables’ et ‘Ce que les Neets ont à nous apprendre’ au séminaire ‘The Neets Need us’*. Presentatie tijdens het seminarie ‘The NEETs need us’, Brussel, België, 23 april 2015.
- Vandenbroucke, F. (1999). *L’État social actif: une ambition européenne*. Paper gepresenteerd op Exposé Den Uyl, Amsterdam, Nederland, 13 december 1999.
- Vandenhole, W., Vranken, J., & De Boyser, K. (2010). *Why Care?: Children’s Rights and Child Poverty*. Mortsel: Intersentia.
- Vander Brugghen, F. (1983). *La commission d’assistance publique de la Louvière au 20eme siècle*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- Vanderborght, Y. (2005). Why Trade Unions Oppose Basic Income. *Basic Income Studies*, 1(1).
- Vanderborght, Y., & Van Parijs, P. (2001). Assurance participation et revenu de participation. Deux manières d’infléchir l’état social actif. *Reflets et perspectives de la vie économique*, XL (1-2), 183-196.
- Vansevenant, K., Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2008). *Bind-Kracht in armoede. Krachtgerichte hulpverlening in dialoog*. Leuven: Lannoo Campus.
- Vause, S. (2014). Différence de genre et mobilité professionnelle des Congolais en Belgique. Rôle du capital humain et du réseau à destination. In J.

- Mazzocchetti (Ed.), *Migrations Subsahariennes et Condition Noire en Belgique. A la croisée des regards* (pp. 149-184). Louvain-la-Neuve: Academia-l'Harmattan.
- Veil, M. (2005). Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail? *Chronique internationale de l'IRES*, (92), 5-19.
- Verbauwedt, M., (2013). École trop chère: *quelles solutions politiques?* Geraadpleegd via: <http://www.revue-democratie.be/index.php/societe/enseignement/1032-ecole-trop-chere-quelles-solutions-politiques>
- Verhaeghe, M. (2008). *Stigma, een wereld van verschil? een sociologische studie naar stigma-ervaringen in de geestelijke gezondheidszorg*. Gent: UGent – vakgroep Sociologie.
- Verhaeghe, M., Bracke, P., & Bruynooghe, K. (2008). Stigmatisation and self-esteem of persons in recovery from mental illness: The role of peer support. *International Journal of Social Psychiatry*, 54, 206-218.
- Verhoeven, I., Verplanke, L., & Kampen, T. (2013). Affectief burgerschap in de verzorgingsstaat: over de nieuwe publieke moraal. In T. Kampen, I. verhoeven & L. Verplanke (Eds.), *De affectieve burger: hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 11-23). Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, M., e.a. (2012). *Enquête rétrospective sur des parcours de jeunes ayant connu une 'inflexion positive'*. Louvain-la-Neuve: UCL – Girsef.
- Verhofstadt, G. (1991). *Burgermanifest*. Brussel: PVV.
- Verhofstadt, G. (1992). *De weg naar politieke vernieuwing: het tweede burgermanifest*. Antwerpen: Hadewijch.
- Vermeersch, L., Noël, L., & Vandebroucke, 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*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Verplanke, L., & Duyvendak, J. W. (2010). *Onder de mensen? Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking*. Amsterdam: AUP.
- Verschelen, M. (1970). Armoede in de welvaartsstaat. Een concrete studie van 300 armen in ons land. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (9), 1081-1151.
- Vienne, Ph. & Van Haecht, A. (2011). Les blessures de la relégation. Introduction au numéro de revue 'Inégalités scolaires et processus de relégations'. *Éducation et Formation*, e-295.
- Villabréa, B., & Zaccāï, E. (2007). Inégalités écologiques, inégalités sociales: interfaces, interactions, discontinuités? *Développement durable et territoires, Dossier 9*, 1-6.

- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) (1998). *Interdepartementale Commissie Etnisch Culturele Minderheden, Het Vlaams Beleid naar Etnisch-Culturele Minderheden. Jaarrapport*. Brussel: VDAB.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) (2011). Taalachterstand Nederlands bij Werkzoekenden. *VDAB Ontcijferd, nummer 24*, 1-6.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) (2012). *Kansengroepen in Kaart. Allochtonen op de Vlaamse Arbeitsmarkt. (tweede editie)*. Brussel: VDAB.
- Vlaamse Regering (2013). *Masterplan hervorming secundair onderwijs* (document nummer VR 2013 0406 DOC.0563/1). Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaamse Regering (2014). *Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Volders, S., e.a. (2015). Kinderen eerst: lokale overlegplatformen voor de preventie en opsporing van kinderarmoede. In D. Dierckx, e.a. (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2015* (pp.251-269). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (1998). Van ‘moderne armoede’ naar ‘sociale uitsluiting’: een verkenning van begrips- en beleidsontwikkelingen. In J. Vranken, e.a. (Eds.), *20 jaar OCMW: naar een actualisering van het maatschappijproject* (pp. 63-77). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2012). Ontwikkelingen in het jaar na het Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (en het Belgisch voorzitterschap). In J. Vranken, e.a. (Eds.), *Armoede in België – Jaarboek 2012* (pp. 45-60). Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (2006). *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2006*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., Dierckx, D., & Wyckmans, J. (2009). Participatie als window dressing: een overroepen concept? In M. Bultynck (Ed.), *360° participatie* (pp. 26-39). Brussel: Demos.
- Vranken, J., Geerts, A., & Pourtois, M. (2015). Een terugblik op het armoedebeleid van de voorbije regeringen. In W. Lahaye, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Federaal Jaarboek 2015* (pp. 165-190). Gent: Academia Press.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., & Henderickx, E. (Eds.) (1986). *Zorgen om de verzorgingsstaat: een sociologische analyse*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Lahaye, W., & Charlier, E. (2013). Roeien met te korte riemen, tegen de stroom in? Het armoedebeleid in crisis in tijden van crisis. In W. Lahaye, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 139-159). Leuven: Acco.
- Vranken, J., & Saffre, S. (2014). Het armoedebeleid op de *Boulevard of Broken Dreams?*. In I. Panneccoucke, e.a. (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 135-144). Gent: Academia Press.

- Vrasti, W., & Montsion, J. M. (2014). No Good Deed Goes Unrewarded: The Values/Virtues of Transnational Volunteerism in Neoliberal Capital. *Global Society*, 28 (3), 336-355.
- Walker, D., e.a. (1994). Prediction of school outcomes based on early language production and socioeconomic factors. *Child development*, 65 (2), 606-621.
- Walterus, B., Verscheuren, N. & Volders, S. (2015). *Kinderen eerst. Studie naar de werking van lokale overlegplatformen voor de preventie en opsporing van kinderar-moeide*. Brussel: POD MI.
- Ware, J. J., & Sherbourne, C. (1992). The MOS 36-item Short-Form Health Survey (SF-36). Conceptual framework and item selection. *Medical care*, 30, 473-483.
- Warin, P. (2007). La subjectivité au coeur du changement du modèle de protection sociale. In F. Cantelli & J.-L. Genard (Eds.), *Action publique et subjectivité* (pp. 65-76). Paris: LDGJ.
- Warin, P. (2010). *Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux?* Geraadpleegd via: <http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>
- Warin, P. (2011). *Le non-recours au RSA: des éléments de comparaison* (Document de Travail 14). Grenoble: Odenore.
- Werner, G. (2007). *Einkommen für alle*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Wewerinke, D., al Shamma, S., & Wolf, J. (2013). *Report of the Evaluation of Discus Housing First, The Netherlands*. Nijmegen: Netherlands Centre for Social Care Research.
- WHO (1999). Interventions to support physical growth. In WHO (Ed.), *A critical link – Interventions for physical growth and psychological development: a review* (pp. 1-79). Switzerland: Department of Child and Adolescent Health and Development.
- Widerquist, K. (2005). A Failure to Communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments. *Journal of Socio-Economics*, 34 (1), 49-81.
- Widerquist, K. (2011). Why we demand an unconditional basic income. The ECSO freedom case. In A. Gossaries & Y. Vanderborght (Eds.), *Arguing About Justice. Essays for Philippe Van Parijs* (pp. 387-394). Louvain-la-Neuve: Presses universitaire de Louvain.
- Widerquist, K., e.a. (Eds.). (2013). *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*. New York: Wiley-Blackwell.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin.
- Wilkinson, R. G., Pickett, K., & Chafer, C. (2011). *The spirit level*. London: Penguin.
- Willem-Alexander (2013). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd via: <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- Winter, G. (2002). *L'impatience des pauvres*. Paris: PUF.

- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The world bank research observer*, 15 (2), 225-249.
- World Bank (2015). *World development indicators*. Washington, DC: World Bank.
- Wouters, T., & Groenez, S. (2013). *De evolutie van schoolse segregatie in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.
- Wouters, T., & Groenez, S. (2015). *Overheidsbeleid en schoolse segregatie*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.
- Wresinski, J. (1987). *Grote armoede en sociaal-economische bestaanszekerheid*. Parijs: Sociaal-Economische Raad van Frankrijk.
- Wuhl, S. (1996). *Insertion: les politiques en crise*. Paris: PUF.
- Zamora, D. (2015). *De l'égalité à la pauvreté. Les reconfigurations de l'assistance et les transformations de l'État social belge (1925-2015)* (thesis). Bruxelles: ULB.
- Zijderveld, A. C. (1999). *The waning of the welfare state*. New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.

Adressenlijst

Wat volgt is een selectie van relevante adressen, federaal en voor de drie gewesten.

Federale overheidsdienst

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Koning Albert II Laan 30, 1000 Brussel, tel. 02/508.85.85, vraag@mi-is.be, <http://www.mi-is.be>

Interfederale overheidsdienst

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.31.67, fax 02-212.30.30, armoedebestrijding@cntr.be, <http://www.armoedebestrijding.be/>

Samenwerkingsverbanden

Belgische Federatie van Voedselbanken, Glasgowstraat 18, 1070 Brussel, tel. 02-559.11.10, fax 02-559.11.29, 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, <http://www.bapn.be>

Brussels Forum Armoedebestrijding, Fernand Bernierstraat 40, 1060 Brussel, tel. 02/600.55.66, vitalirocco@gmail.com, <http://www.fblp.be>

Brussels Platform Armoede, Vooruitgangsstraat 323 bus 6, 1030 Brussel, tel. 02-413.01.52, fax 02-414.17.19, bart@brussels-platform-armoede.be, www.brussels-platform-armoede.be

Decenniumdoelen 2017, P/a Welzijnszorg, Huidevetterstraat 165, 1000 Brussel, tel. 0474/25.48.80, fax 02-502.58.09, anny.vermeersch@decenniumdoelen.be, 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>

Federatie van de Bicommunautaire Maatschappelijke Diensten, Gheudestraat 49, 1070 Brussel, tel. 02/223.37.74, fax 02/223.37.75, info@ fdss.be, <http://www.fdss.be>

Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones ASBL, Zuidlaan 25 bus 5, 5de verdieping, 1000 Brussel, tel. 02-514.40.14, fax 02-514.40.04, fmm@fmm.be, 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, <http://www.restosducoeur.be>

Front commun des SDF, Vooruitgangsstraat 225/1, 1030 Schaarbeek, tel. 0479-68.60.20, <http://frontsdf.be>

Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel, tel. 02/233.41.75, fax 02/233.40.32, gelijkheid.manvrouw@iefh.belgique.be, www.igvm-iefh.belgium.be

Internationale beweging ATD Vierde Wereld, Victor Jacobslaan 12, 1040 Bruxelles, tel. 02/647.92.25, fax 02/640.73.84, contact@atd-vierdewereld.be, <http://www.atdvierdewereld.be>

Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21, 1000 Brussel, tel. 02-511.18.40, fax 02-511.52.21, info@kbs-frb.be, <http://www.kbs-frb.be>

Plateforme des ONG européennes du secteur social, de Meeûssquare 18, 1050 Brussel, tel. 02/511. 37.14, fax 02/511.19.09, platform@socialplatform.org, www.socialplatform.org

Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, Rue Marie-Henriette 12, 5000 Namur, tél. 081-31.21.17, fax 081-31.21.18, bureau@rwlp.be, <http://www.rwlp.be>

Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, Vooruitgangsstraat 323, 1030 Brussel, tel. 02-204.06.50, fax 02-204.06.59, info@netwerktegenarmoede.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, <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, <http://www.flw.be>

Liga voor de rechten van de mens, Bouletstraat 22, 1000 Brussel, tel. 02-209.62.80, fax 02-209.63.80, ldh@liguedh.be, <http://www.liguedh.be>

Medimmigrant, Gaucheretstraat 164, 1030 Schaarbeek, 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 Schaarbeek, tel. 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, info.vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenelevingsopbouw.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 Schaarbeek, tel. 02-211.55.00, fax 02-211.56.00, info@vvsg.be, <http://www.vvsg.be>

Welzijnszorg vzw, Huidenvettersstraat 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, Tel. 0485/31.54.08, infos@assemblages-asbl.be, www.assemblages-asbl.be

Brusselse Bond voor het Recht op Wonen vzw, Henegouwenkaai 29, 1080 Molenbeek, tel. 02-502.84.63, fax 02-503.49.05, info@rbdh.be, <http://www.rbdh-bbrow.be>

Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad vzw, Lakensestraat 76 bus 3, 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 Brussel, tel. 02-289.70.50, fax 02-512.17.96, info@cbai.be, <http://www.cbai.be>

Centre de Documentation et de Coordination Sociales asbl, Verenigingstraat 15, 1000 Brussel, tel. 02-511.08.00, fax 02-512.25.44, info@cdcs-cmdc.be, <http://www.cdcs-cmdc.be>/

Collectif solidarité contre l'exclusion - asbl, Haachtsesteenweg 51, 1210 Sint-Joost-ten-Node

, tel. 02-535.93.50, info@asbl-csce.be, <http://www.asbl-csce.be>

Demos, Sainctelettesquare 19, 1000 Brussel, tel. 0463-51.98.44,, info@demos.be, <http://www.demos.be>

Fédération Lutte Solidarité Travail (L.S.T.) asbl, Rue Pépin 27, 5000 Namur, tel. 081-22.15.12, fax 081-22.63.59, contactmouvement-LST.org, <http://www.mouvement-lst.org>

Groupe d'Animation de la Basse-Sambre - Rue des Glaces Nationales 142-144, 5060 Auvelais, tel. 071-78.42.71, info@gabs.be, <http://www.gabs.be/>

L'Eglantier asbl, Avenue Alphonse Allard 80, 1420 Braine-l'Alleud, tel. 02-385.00.67, fax 02-384.35.99, eglantier1978@yahoo.fr, www.guidesocial.be/eglantier

Le goéland asbl, Faubourg de Bruxelles 57, 1400 Nivelles, tel. 067/21.50.51, fax 067/21.50.51, <http://www.legoelandasbl.be>

MAKS vzw, Georges Moreaustraat 110, 1070 Anderlecht, tel. 02-555.09.90, fax 02-555.09.99, maksvzw@maksvzw.be, <http://www.maksvzw.be>

Relogeas asbl, Rue Monceau-Fontaine 42/11, 6031 Monceau-sur-Sambre, tel. 071-31.40.07, fax 071-50.12.26, ancat_rizzo@hotmail.com, www.relogeas.be

Personalia

Souad Bentajer heeft een master in sociaal en economisch beleid van de faculteit ‘Warocqué d’Economie et de Gestion’ (UMONS) en werkt als doctoraatsonderzoeker aan de ‘Service de l’Analyse économique du travail’ van de UMONS. Ze werkt mee aan de ‘Service des Sciences de la Famille’ (CeRIS) van de UMONS.

Charlotte Brosius is master in sociaal werk en doet onderzoek bij het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, waar ze onder andere het experiment ‘Housing First Belgium’ voor Vlaanderen evalueert.

Coralie Buxant is doctor in de sociale psychologie en algemene coördinatrice van het experiment ‘Housing First Belgium’.

Laurence Carbone is politicologe en doceert aan de ‘Master en Ingénierie et Action Sociales’, georganiseerd door ‘Haute École Provinciale de Hainaut (HEPH) – Condorcet’ en aan het ‘Haute Ecole en Hainaut’ (HEH), in samenwerking met UMONS. Ze leidt het ‘Centre de Recherche en Innovation Sociale’ van het ‘HEPH-Condorcet’.

Dominique-Paule Decoster is sociologe, lector aan de UMONS en docente aan de ‘Master en Ingénierie et Action Sociales’ van de HEH. Ze is lid van het ‘Centre de Recherche en Inclusion Sociale’ van de UMONS. Ze is auteur van studies en artikels over lokale duurzame ontwikkeling, lokaal bestuur en lokale samenwerkingsverbanden.

Lieselot De Keyser is sociologe en sinds 2014 verbonden aan de vakgroep Sociologie van de UGent. Binnen de onderzoeks groep ‘Participation, Opportunies, Structures’ (POS+), doet zij onderzoek naar sociale ongelijkheden in de fysieke ontwikkeling van jonge kinderen.

Jan Depauw is maatschappelijk assistent en master in sociaal werk. Hij werkte jarenlang als maatschappelijk assistent bij het OCMW van Antwerpen. Momenteel is hij onderzoeker aan het Expertisecentrum ‘Krachtgericht Sociaal Werk’ van de Karel de Grote Hogeschool en als

onderzoeks-coach verbonden aan de bacheloropleiding Sociaal-Agogisch Werk.

Johan Desseyn, licentiaat in de sociale wetenschappen, werkt sinds 2005 bij Tempera. Als senior onderzoeker staat hij in voor kwantitatieve en kwalitatieve studies. Hij doet beleidsgericht onderzoek over arbeid en sociaal beleid.

Bernard Devos is gespecialiseerd pedagoog en licentiaat in de islamologie. Vijftien jaar lang was hij directeur van het ‘SOS Jeunes-Quartier Libre asbl’ in Brussel, waar hij verschillende innovatieve praktijken binnen de jeudhulp en jeugdbescherming ontwikkelde. Sedert maart 2008 is hij algemeen directeur van het ‘Droits de l’enfant’ van de Franse Gemeenschap. Tussen september 2013 en oktober 2014 was hij voorzitter van het ENOC, het Europees Netwerk van Ombudspersonen voor Kinderen.

Kristel Driessens is doctor in de politieke en sociale wetenschappen, hoofd van het Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk van de Karel de Grote Hogeschool en coördinator van Bind-Kracht. Ze doceert aan de Master Sociaal Werk van de UA.

Jasper Dugardeyn werkt voor de provincie West-Vlaanderen binnen de dienst gebiedsgerichte werking. Van opleiding is hij doctor in de biologie. De dienst gebiedsgerichte werking van de provincie werkt op een geïntegreerde wijze aan de ontwikkeling van de streek Midden-West-Vlaanderen.

Josephine Foubert is sociologe en is sinds 2012 verbonden aan de onderzoeksgroep ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+) van de vakgroep Sociologie aan de UGent. Haar onderzoekinteresses zijn: welvaartsstaatbeleid, sociale ongelijkheden in gezondheid en kwaliteit van leven, met een focus op personen met een handicap.

Abraham Franssen is hoogleraar sociologie en directeur van het ‘Centre d’Etudes Sociologiques’ van de ‘Université Saint-Louis Bruxelles’. Hij is promotor van verschillende onderzoeken over publieke actie, collectief handelen, onderwijs-, arbeids- en jeugdsociologie.

Kathleen Hoefnagels, licentiaat in de sociale wetenschappen, werkt sinds 2001 bij Tempera. Als senior onderzoekster staat ze in voor kwan-

titatieve en kwalitatieve studies. Ze doet beleidsgericht onderzoek over arbeid en sociaal beleid.

Pascale Jamoulle is antropoloog en doceert aan de UMONS en de UCL. Ze is lid van CeRIS (UMONS) en van het ‘Laboratoire d’Anthropologie Prospective’ (UCL). Ze is auteur van verschillende artikels en boeken over geestelijke gezondheid, onzekere levensomstandigheden en uitsluiting.

Thomas Kampen is socioloog en docent aan de Universiteit voor Humanistiek. Hij promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam op een proefschrift over ‘Verplicht vrijwilligerswerk’. Momenteel doet hij onderzoek naar veranderingen in de Nederlandse verzorgingsstaat, in het bijzonder over de decentralisaties van langdurige zorg, re-integratie en jeugdzorg.

Willy Lahaye is filosoof en doctor in de psychologie en onderwijswetenschappen. Hij leidt de dienst Gezinswetenschappen binnen de faculteit Psychologie en Onderwijswetenschappen van de UMONS. In samenwerking met CeRIS onderzoekt hij armoede en sociale uitsluiting bij kinderen en hun gezinnen.

Marjorie Lelubre is doctor in de sociologie en coördinator van het ‘Observatoire de la grande précarité et de l’exclusion du logement au Relais Social de Charleroi’ waar ze onder andere het experiment ‘Housing First Belgium’ voor Wallonië evalueert.

Romain Liagre is doctor in de geografie en onderzoeker bij la ‘Strada’ waar hij onder andere het experiment ‘Housing First Belgium’ voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest evalueert.

Murielle Liégeois is licentiaat in de gezondheidszorg. Ze werkt aan het ‘Office de la Naissance et de l’Enfance’ (ONE) waar ze de ‘Banque de Données Médico-Sociales’ (BDMS) beheert.

Sarah Luyten is doctor in de sociale geografie, wetenschappelijk medewerkster en coördinatrice van het Brussels Armoederapport bij het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad.

Louise Méhauden is sociologe, gespecialiseerd in sociale interventie en bezit een universitair certificaat in ‘Santé mentale en contexte social’

(UCL – SMM ‘Le Méridien’). Haar onderzoek behandelt de ontwikkelingen binnen de vrijwilligerssector, in het bijzonder binnen het veld van sociale interventie, het gevangeniswezen, armoede en gezondheidsbevordering.

Ides Nicaise staat aan het hoofd van de onderzoeks groep ‘Onderwijs en ‘Armoede’ van het HIVA van de KU Leuven en doceert ‘Onderwijs en samenleving’ aan de faculteit Psychologische en Pedagogische Wetenschappen van diezelfde universiteit. Hij is ook voorzitter van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting en lid van het Europees Network van onafhankelijke deskundigen inzake maatschappelijke integratie.

Emmanuel Nicolas is sociaal werker, gezinstherapeut en antropoloog. Hij is docent aan het HELH, onderzoeker bij het STICS, doctoraatsonderzoeker aan de UMONS en lid van CERIS. Hij is auteur van boeken over dak- en thuisloosheid en drugsverslaving, over duurzame ontwikkeling en geestelijke gezondheid.

Laurence Noël is sociologe en wetenschappelijk medewerkster aan het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad waar ze werkt aan het Thematisch Rapport en het Brussels Armoederapport. Ze is ook wetenschappelijk medewerkster aan de ‘Groupe de recherche sur l’Action Publique’ (GRAP) van de ULB.

Anne Ottevaere behaalde een licentiaat in de rechten en een specialisatie in het sociaal recht aan de ULB. Na verschillende functies bij de FOD Sociale Zekerheid en de FOD Justitie is ze vanaf 2009 algemeen adjunct-beheerder bij het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (Famifed).

Isabelle Pannecoucke is sociologe en doctor in de sociale wetenschappen (sociologie). Ze werkt als senior onderzoeker bij het Steunpunt Wonen (KU Leuven) en is tevens verbonden aan de UGent, binnen de onderzoeks groep ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+).

Samuel Quiévy is als landbouwkundig ingenieur opgeleid, consultant inzake sociale actie in Mons en ingeschreven voor een cursus ‘Ecologische gebiedsontwikkeling’ aan de UMONS.

Sophie Saffre heeft een master in de politieke wetenschappen en in vertaling. Momenteel werkt ze als onderzoeksassistente aan de ‘Service des Sciences de la Famille’ aan de UMONS.

Kevin Spiritus is doctorandus aan de KU Leuven en lid van de onderzoeks groep ‘Economie en Overheid’ van het Centrum voor Economische Studiën.

Rebecca Thys is sociologe, verbonden aan de onderzoeks groep GERME van de ULB. Zij doet onderzoek naar het etnisch-cultureel verenigingsleven in Brussel.

Tony Valcke is historicus en politcoloog. Hij is docent aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de UGent en daar tevens verbonden aan het ‘Centrum voor Lokale Politiek’.

Yannick Vanderborght is professor aan de Université Saint-Louis-Bruxelles, lid van het ‘Centre de recherche en science politique’ (CReSPo), en gastprofessor aan de UCL (Hoover Leerstoel economische en sociale ethiek).

Michel Vandekeere heeft een master in de sociale psychologie van de ULIège. Na een loopbaan als onderzoeker en docent aan deze universiteit, werd hij onderzoeksdirecteur bij het ‘Observatoire de l’Enfance, de la Jeunesse et de l’Aide à la Jeunesse’, een studie- en ondersteuningsdienst van het Ministerie van de Federatie Wallonië-Brussel.

Toon Vanheukelom is doctoraatsassistent aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van de KU Leuven. Hij specialiseert zich in de effecten van belastingen en uitkeringen op welvaart en op economische efficiëntie en is mede verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van het Europese Microsimulatiemodel Euromod voor België en voor de Vlaamse spin-off Mefisto.

Luc Van Huffel is doctoraatsonderzoeker aan de UMONS, lid van CeRIS, sociaal werker en psycholoog bij ‘Latitude Nord’, een stedelijk preventieprogramma van de gemeente Schaarbeek. Hij doet praktijkgericht onderzoek over de rol van relaties in situaties van grote sociale kwetsbaarheid.

Natascha Van Mechelen is postdoctoraal vorser aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de UA. Haar belangrijkste

onderzoeksterrein zijn de types van minimuminkomensbescherming in België en Europa.

Ronan Van Rossem is hoofddocent sociologie aan de UGent en verbonden aan de onderzoeksgroep POS+ ('Participation, Opportunities, Structures').

Loes Verhaeghe is sociologe en werkt sinds 2014 aan de vakgroep Sociologie van de UGent. Ze maakt deel uit van de onderzoeksgroep 'Participation, Opportunities, Structures' (POS+).

Jan Vranken is socioloog en emeritus gewoon hoogleraar aan de UA en onafhankelijk wetenschappelijk consultant (Casum). Ook is hij vrijwillig medewerker aan de UGent.

Laura Westerveen is doctoraatsonderzoeker in de politieke wetenschappen, verbonden aan het 'Institute for European Studies' van de VUB. Zij onderzoekt het *mainstreamen* van integratie en gelijkheid in verschillende Europese landen.

Daniel Zamora is post-doctoraal socioloog aan de Universiteit van Chicago (Illinois) (BAEF-beurs) en aan GERME van de ULB. Zijn onderzoekinteresses zijn de sociale zekerheid en het armoedebelied.