

Armoede in België

Jaarboek 2015

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 2015

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



ACADEMIA PRESS

Eerste druk: 2015

Dit boek wordt in het Nederlands en het Frans gepubliceerd. De vertalingen zijn van Katleen De Bruyn, Laurence Englebert, LCDM Translations, Mélissa Michotte, Piet Peters, Pascale Pilawski, Guido Sinke, Erik Verriest en Karolien Willemse.

© Academia Press
Eekhout 2
9000 Gent
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09
Info@academiapress.be www.academiapress.be

Armoede in België – Jaarboek 2015
Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken en Ronan Van Rossem (eds.)
Gent, Academia Press, 2015, xxiii + 404 pp.

Omslagontwerp: Twin Media

Opmaak: punctilio.be

ISSN: 2294-5202
ISBN 978 90 382 2473 2
D/2015/4804/81
NUR 741
U 2329

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	ix
Afkortingen	xiii
Woord vooraf	xix
Voorwoord	xxi
Dankwoord	xxiii
Algemene inleiding	1
<i>Europa 2020: de sociale doelstellingen vijf jaar later</i>	
Anneline Geerts en Josephine Foubert	
 DEEL I DE VELE GEZICHTEN VAN ARMOEDE	19
Armoede bij aanvang van de zesde staatshervorming	
Inleiding	21
<i>Actuele problematieken van armoede en sociale uitsluiting: een overzicht van de hoofdstukken</i>	
Anneline Geerts	
 Hoofdstuk 1 Ontwikkelingen in het Belgisch huisvestingsbeleid .	25
Nicolas Bernard, Bernard Hubeau, David van Vooren, Pol Van Damme en Luc Laurent	
 Hoofdstuk 2 De zesde staatshervorming: nieuwe bevoegdheden en nieuwe uitdagingen voor de OCMW's	55
Ricardo Cherenti, Giuseppe Pagano en Fabio Contipelli	
 Hoofdstuk 3 Krediet en financiële problemen: welk verband met armoede?	69
Caroline Jeanmart, Romain Duvivier en Helga De Doncker	
 Hoofdstuk 4 Energiearmoede	93
Françoise Bartiaux, Maëlle Van der Linden, Nathalie Debast en Anne Baudaux	

II – INHOUD

Hoofdstuk 5 Kinderarmoede hoger op de politieke agenda plaatsen	113
<i>Enkele cijfers om beter te begrijpen wat er op het spel staat</i>	
Anne-Catherine Guio, Frank Vandenbroucke en Julie Vinck	
DEEL II VERLEDEN, HEDEN EN TOEKOMST VAN HET ARMOEDEBELEID	141
Inleiding	143
<i>Armoedebeleid in de nieuwe regeerakkoorden en beleidsbrieven</i>	
Jan Vranken en Anneline Geerts	
Hoofdstuk 1 Een terugblik op het armoedebeleid van de voorbije regeringen	165
Jan Vranken, Anneline Geerts en Maxime Pourtois	
Hoofdstuk 2 Leven aan de dop	191
<i>De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief</i>	
Wim Van Lancker, Sarah Marchal, Nathalie Schuerman, Natascha Van Mechelen en Philippe Van Kerm	
Hoofdstuk 3 Armoede, de druk op de sociale minima en de dualisering in de samenleving	215
Bea Cantillon, Natascha Van Mechelen, Dorien Frans en Nathalie Schuerman	
Met medewerking van Anne-Catherine Guio	
Hoofdstuk 4 Armoede en politiek: opvattingen, participatie en identificatie	239
Ronan Van Rossem, Lesley Hustinx, Henk Roose en Maxime Pourtois	
DEEL III EEN VLAGGENSCHIP ZONDER WIND IN DE ZEILEN, HALVERWEGE 2020	261
<i>Europese, lokale en mondiale perspectieven op armoede</i>	
Inleiding	263
<i>Sociaal Europa 2020: halfweg – de weg terug?</i>	
Isabelle Panneccoucke en Sophie Saffre	

Hoofdstuk 1 Europa en armoede: ver weg van de doelstelling	267
Hendrik Vos en Bernard Conter	
Hoofdstuk 2 Armoede en evolutie van de arbeidsmarkt in België	285
Bruno Van der Linden	
Hoofdstuk 3 Armoede en sociale ongelijkheden bij jongvolwassenen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	305
<i>Van vaststellingen tot beleid</i>	
Gille Feyaerts, Murielle Deguerry en Sarah Luyten	
Hoofdstuk 4 Midden- en Oost-Europese superdiversiteit: het klassieke, multiculturele doelgroepenbeleid achterhaald?	327
Pieter-Paul Verhaeghe en Nathalie Perrin	
Hoofdstuk 5 De Millenniumontwikkelingsdoelstellingen inzake onderwijs en gezondheid	343
<i>Twee fundamentele invalshoeken om de armoede in de wereld te verminderen</i>	
Marielle Bruyninckx en Fabienne Richard	
Besluit – Het is vijf over twaalf	359
<i>Een nieuw België op een kruispunt in de strijd tegen armoede</i>	
Maxime Pourtois, Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken en Ronan Van Rossem	
Bibliografie	367
Adressenlijst	395
Personalia	399

Lijst van figuren

Algemene inleiding

Figuur 1:	Evolutie van de werkgelegenheidsgraad (20- tot 64-jarigen) in België, EU-15 en EU-27, 2006-2013, 2020.....	12
Figuur 2:	Evolutie van het percentage vroegtijdige schoolverlaters (% van populatie tussen 18 en 24 jaar) in België, EU-15 en EU-27, 2006-2013, 2020.....	14
Figuur 3:	Evolutie van het percentage 30- tot 34-jarigen met een diploma hoger onderwijs in België, EU-15 en EU-27, 2006-2013, 2020.....	15

Deel I – Hoofdstuk 3

Figuur 1:	Verschillende schuldenlastniveaus.....	70
Figuur 2:	Gemiddeld aantal kredietovereenkomsten per kredietnemer (alle types krediet samen).....	75
Figuur 3:	Wanbetalingspercentages en werkloosheidsgraden.....	76
Figuur 4:	Wanbetalingspercentages: hypothecaire kredieten.....	77
Figuur 5:	Wanbetalingspercentages: consumentenkredieten.....	77
Figuur 6:	Gemiddeld aantal achterstallige kredietovereenkomsten per achterstallige kredietnemer.	79

Deel I – Hoofdstuk 5

Figuur 1:	Evolutie armoederisico's onder kinderen [0-17], ouderen [65+] en de totale bevolking in België en de EU-15, 2004-2011.....	115
Figuur 2:	Armoederisico onder kinderen [0-17] en van de totale bevolking, 2011.....	118
Figuur 3:	Aandeel kinderen [1-15], volgens de regio, die leven in een gezin dat financieel niet in staat is om de volgende items (desgewenst) aan te schaffen (noodgedwongen gebrek), 2009.....	120
Figuur 4:	Aandeel financieel arme kinderen [1-15] versus aandeel gedepriveerde kinderen [1-15], 2009.....	122
Figuur 5:	Regionale deprivatiegraad bij kinderen [1-15] in België, Frankrijk, Italië en Spanje, 2009.....	122

Figuur 6:	Risicofactoren van kindspecifieke materiële deprivatie (odds ratio's, cross-sectionale dataset), 2009.....	124
Figuur 7:	Risicofactoren van kindspecifieke materiële deprivatie (odds ratio's, longitudinale dataset), 2009.....	125
Figuur 8:	Kinderarmoedegraad onderverdeeld naar de werkintensiteit van het huishouden, 2011.....	127
Figuur 9:	Kinderarmoedegraad per werkintensiteitsgroep, voor Vlaanderen, Wallonië en EU-27, 2011.....	127
Figuur 10a:	Kinderarmoedegraad [0-17] van eenoudergezinnen en andere huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2011.....	129
Figuur 10b:	Kindspecifieke materiële deprivatiegraad [1-15] van eenoudergezinnen en andere huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2009.....	129
Figuur 11a:	Kinderarmoedegraad [0-17] van EU-27 en niet-EU-27 huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2011.....	130
Figuur 11b:	Kindspecifieke materiële deprivatiegraad [1-15] van EU-27 en niet-EU-27 huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2009.....	130
Figuur 12a:	Kinderarmoedegraad [0-17] van laaggeschoolde en niet-laaggeschoolde huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2011.	132
Figuur 12b:	Kindspecifieke materiële deprivatiegraad [1-15] van laaggeschoolde en niet-laaggeschoolde huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2009.	132
Figuur 13a:	Bedrag van diverse sociale minima, in percenten van de armoedegrens en de referentiebudgetten, voor een eenoudergezin met twee kinderen (2 en 4 jaar).....	133
Figuur 13b:	Bedrag van diverse sociale minima, in percenten van de armoedegrens en de referentiebudgetten, voor een koppel met twee kinderen (2 en 4 jaar).	133

Deel II – Hoofdstuk 2

Figuur 1:	Totale werkloosheidsgraad en aandeel langdurige werkloosheid, België en drie Europese landen, 2011.....	195
Figuur 2:	Armoederisico van de bevolking en van werklozen, België en drie Europese landen, 2011.....	196
Figuur 3:	Netto-vervangingsratio's vanuit werkloosheidsverzekering en bijstand voor een koppel met twee kinderen, 2012.....	203

Figuur 4:	Netto beschikbaar gezinsinkomen van vier typegezinnen die een werkloosheidssuitkering ontvangen doorheen de werkloosheidsduur, België, 1995, 2007, 2012 en 2013.	204
Figuur 5:	Evolutie van het aantal gesanctioneerden door de RVA in het kader van de procedure-DISPO, België, 2005-2013.	208
Figuur 6:	Netto beschikbaar inkomen voor vier gezinstypes wanneer men niet langer een beroep kan doen op werkloosheid, België, 2013.	210
Figuur 7:	Netto beschikbaar inkomen, jonge schoolverlater met een bijstandsuitkering en met een inschakelingsuitkering, België, 1995, 2007 en 2012.	212

Deel III – Hoofdstuk 1

Figuur 1:	Percentage van de bevolking dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting, in EU-28 en de lidstaten, 2008 en 2013.	268
-----------	---	-----

Deel III – Hoofdstuk 3

Figuur 1:	Aandeel gerechtigden op een (equivalent) leefloon, 18-24 jarigen en totale bevolking, BHG, 2002-2013.	309
Figuur 2:	Aantal huishoudens op de wachtlijst voor een sociale woning en aantal (verhuurde) sociale woningen, BHG, 31 december 2005-2013.	310
Figuur 3:	Evolutie van de mortaliteit voor de leeftijdscategorie van 15 tot 34 jaar naar geslacht en naar opleidingsniveau, BHG, 1991-1995 en 2001-2005.	311
Figuur 4:	Schematische weergave van het tweejaarlijks Brussels armoederapport.	316

Deel III – Hoofdstuk 5

Figuur 1:	Jongens-meisjesratio van de inschrijvingen in het secundair onderwijs (%) voor de vijf gekozen landen.	348
Figuur 2:	Gegevens inzake deeltijdse arbeid (%), op basis van de nationale definities van voltijdse arbeid, uitgedrukt in percentage van de totale tewerkstelling.	349

Lijst van tabellen

Algemene inleiding

Tabel 1:	Evolutie van het armoederisico (60% mediaan inkomen), in België, EU-15 en EU-27, 2006-2013.	8
Tabel 2:	Evolutie van het percentage van de bevolking in ernstige materiële deprivatie, België, EU-15 en EU-27, 2006-2013....	9
Tabel 3:	Evolutie van het percentage personen dat leeft in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit, België, EU-15 en EU-27, 2006-2013.	9
Tabel 4:	Evolutie van het percentage personen dat leeft in een huishouden met een risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE-indicator), België, EU-15 en EU-27, 2006-2013.	10
Tabel 5:	Risico op armoede of sociale uitsluiting per bevolkingscategorie, België, 2013.	11

Deel I – Hoofdstuk 3

Tabel 1:	Correlaties tussen leningsgraad en armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen.	74
Tabel 2:	Correlaties tussen het gemiddelde aantal kredietovereenkomsten en armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen.	75
Tabel 3:	Correlaties tussen het wanbetalingspercentage en de armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen.....	78
Tabel 4:	Correlaties tussen het gemiddelde aantal achterstallige kredieten en de armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen.	79
Tabel 5:	Heeft uw financiële situatie u er de voorbije 12 maanden toe gedwongen om minstens één keer... (Percentage van het totale aantal respondenten dat ‘ja’ heeft geantwoord).....	81
Tabel 6:	Armoedegraad van de respondenten naargelang van de financiële probleemscore.....	83
Tabel 7:	Percentage respondenten met een kredietovereenkomst, per type krediet en gemiddeld aantal consumentenkredieten naargelang van de financiële probleemscore.	84
Tabel 8:	Last van leningaflossingen op het budget van gezinnen die kredieten hebben lopen, afhankelijk van de financiële probleemscore.	85

Tabel 9: Armoede, financiële cultuur en budgetbeheer.....	88
---	----

Deel I – Hoofdstuk 5

Tabel 1: Armoederisico's (%) onder kinderen [0-17], ouderen [65+] en de totale bevolking in België, de Belgische regio's en de EU-15, 2006 en 2011.....	116
Tabel 2: Aandeel kinderen [1-15] in financiële armoede en/of materiële deprivatie in België en de regio's (%), 2009.....	121

Deel II – Hoofdstuk 1

Tabel 1: De stand van zaken van de implementatie van 105 acties uit het FPA 2012.....	169
---	-----

Deel II – Hoofdstuk 2

Tabel 1: Werkloosheidsverzekering in 1995.....	199
Tabel 2: Werkloosheidsverzekering in 2007.....	200
Tabel 3: Werkloosheidsverzekering in 2012.....	201

Deel II – Hoofdstuk 3

Tabel 1: Enkele kerncijfers over de evolutie van het armoederisico en de inkomenongelijkheid, België, 1994-2000 en 2004-2010, alsook niveaus 2010.....	218
Tabel 2: Het glazen plafond van de inkomensherverdeling, België, 2012.....	220
Tabel 3: De evolutie van de EU-armoedelijn (60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen) en van het brutominimumloon, België, 1994-2000 & 2004-2007 en 2008-2010.....	220
Tabel 4: Werkrijke gezinnen: netto beschikbaar inkomen, België, 1995, 2007 en 2012 (prijzen 2012).	223
Tabel 5: Werkarmere gezinnen: netto beschikbaar inkomen, België, 1995, 2007 en 2012 (prijzen 2012).	225
Tabel 6: Werkarmere gezinnen: financiële stimuli om de arbeidsmarkt te betreden/ financieel verlies, België, 1995, 2007 en 2012 (prijzen 2012).	228
Tabel 7: De potentiële impact van kostenreducerende maatregelen: sociale huur, huur premies, en sociale tarieven voor nutsvoorzieningen, gezondheid en mobiliteit, België (Vlaanderen), 2013.....	230

Deel II – Hoofdstuk 4

Tabel 1: Politieke opvattingen, naar subjectieve armoedesituatie.....	248
Tabel 2: Perceptie van democratie, naar subjectieve armoedesituatie.	250

Tabel 3:	Opvattingen over democratie, naar subjectieve armoedesituatie.....	251
Tabel 4:	Politiek vertrouwen en tevredenheid naar subjectieve armoedestatus.....	252
Tabel 5:	Partijaffiliatie naar subjectieve armoedestatus, volledige steekproef	254
Tabel 6:	Politieke participatie naar subjectieve armoedestatus.....	256

Deel III – Hoofdstuk 2

Tabel 1:	Driemaandelijkse arbeidsintensiteit, opgesplitst in brutodagloonschijven en per verblijfsgewest van de werknemer.....	293
----------	---	-----

Deel III – Hoofdstuk 5

Tabel 1:	Jongens-meisjesratio van de inschrijvingen in het basisonderwijs (%) voor de vijf gekozen landen.....	347
Tabel 2:	GII-waarden en plaats in GII-klassement voor de vijf gekozen landen.....	351
Tabel 3:	Kindersterfte onder de vijf jaar per nationaal inkomensniveau, 1990 en 2012 (overlijdens per 1.000 levende geboorten).....	352

Afkortingen

Actiris	Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling
ACTIVA	Activering van de werkloosheidssuitkeringen voor laaggeschoold jongeren van buitenlandse afkomst
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
AIAS	Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies
ALMP	Active Labour Market Policy
AROPE	At risk of poverty and social exclusion
ATD	All Together for Dignity
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBRoW	Brusselse Bond voor het Recht op Wonen
BHC	Brusselse Huisvestingscode
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BI	Betrouwbaarheidsinterval
BIM	Brussels Instituut voor Milieubeheer
BRUGEL	Brusselse regulator voor energie
BS	Belgisch Staatsblad
BTW	Belasting op de toegevoegde waarde
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
cdH	Centre démocrate Humaniste
CD&V	Vlaamse Christendemocraten
CEDEM	Centre d'Études de l'Ethnicité et de Migrations
CEPS	Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socioéconomiques
CeRIS	Centre de Recherche en Inclusion Sociale
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding
CIRE	Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers
CKP	Centrale voor Krediet aan Particulieren
CLT	Community Land Trust
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CPB	Centraal Planbureau
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CREG	Commissie voor de Regulering van de Electriciteit en het Gas
CRISP	Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid
CSP	Collectieve schuldregelingsprocedure
CSS	Collectieve spaargroep
CST	Centre for Social Theory
CVBV	Centrum voor Begeleiding en Vorming van Volwassenen
CWLHD	Code wallon du Logement et de l'Habitat Durable

DAVO	Dienst voor Alimentatievorderingen
DG	Duitstalige Gemeenschap
DISPO	Activering van het zoekgedrag naar werk
DSP	Doorstromingsprogramma
EAPN	European Anti-Poverty Network
EaSi	Employment and Social Innovation
EC	Europese Commissie
ECHP	European Community Household Panel
Ecolo	Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales
EER	Europese Economische Ruimte
EFG	Europees Fonds voor aanpassing aan de Globalisering
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESR	Economische en Sociale Raad
ESS	European Social Survey
ERIC	Education Resources Information Center
ETHOS	European Typology of Homelessness and Social Exclusion
EU	Europese Unie
EU-SILC	European Union – Survey on Income and Living Conditions
FDF	Fédéralistes Démocrates Francophones
FEAD	Fund for European Aid to the Most Deprived
FEANTSA	European Federation of National Organisations working with the Homeless
FLW	Fonds du Logement des familles nombreuses en Wallonie
FNRS	Fonds de la Recherche Scientifique
FOA	Food and Agriculture Organization
FOD	Federale Overheidsdienst
FOREM	Office wallon de la Formation Professionnelle et de l'Emploi
FPA	Federaal Plan Armoedebestrijding
FRGE	Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost
GAK	Gemeenschappelijk Administratief Kantoor
GESCO	Gesubsidieerde Contractuelen
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GGMMI	Gewaarborgd Gemiddeld Minimummaandinkomen
GGP	Generations and Gender Programme
GHDI	Gender Human Development Index
GII	Gender Inequality Index
GSA	Geen subjectieve armoede
HCIP	Geharmoniseerde consumentenprijsindex
HIVA	Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
HP	Habitat Permanent
ICBE	Indice des conditions de bien-être
ICT	Informatie- en communicatietechnologieën
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IGKC	Interfederaal Gelijke Kansencentrum
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
IGU	Inkomensgarantie-uitkering

IKW	Interkabinettenwerkgroep
ILO	International Labour Organization
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IRES	Institut de Recherches Économiques et Sociales
ISCED	International Standard Classification of Education
ITG	Instituut voor Tropische Geneeskunde
IWEPS	Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique
IZA	Institute for the Study of Labor
K&G	Kind en Gezin
KB	Koninklijk Besluit
KBS	Koning Boudewijnstichting
KMO	Kleine of Middelgrote Onderneming
KOWESZ	Databank Koopkracht- en Welvaartsevolutie van minima en maxima in de sociale zekerheid
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
LAAP	Laboratoire d'Anthropologie Prospective
LFS	Labour Force Survey
MEBAR	Ménages à bas revenus
MIPI	Minimum Income Protection Indicators
MOD	Millenniumontwikkelingsdoelstellingen
MOTYFF	Modelling Typical Families in Flanders
MR	Mouvement Réformateur
NBB	Nationale Bank van België
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NHP	Nationaal Hervormingsprogramma
NIESR	National Institute of Economic and Social Research
NIMPY	Not In My Property
NSR	Nationaal Sociaal Rapport
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
OASeS	Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad
OCM	Open Coördinatie Methode
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEE	Observatoire de l'Épargne Européenne
OEJAJ	Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OKS	Observatorium Krediet en Schuldenlast
Open Vld	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
OR	Odds-ratio's
ORES	Opérateur des réseaux gaz et électricité
OSE	Observatoire Social Européen
OVM	Openbare Vastgoedmaatschappij

PB	Personenbelasting
PC	Paritair Comité
PCS	Plan de Cohésion Sociale
PLAGE	Plan voor Lokale Actie voor het Gebruik van Energie
PMS	Psycho-medisch-sociaal
POD MI	Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
POS	Participation, Opportunities, Structures
Ppn	Percentagewijziging
PS	Parti Socialiste
PTB-Go!	Parti du Travail de Belgique Gauche d'Ouverture
PVDA	Partij van de Arbeid van België
PWA	Plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
PwC	PricewaterhouseCoopers
RIA	Regelgevingsimpactanalyse
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RMI	Recht op Maatschappelijke Integratie
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RTBF	Radio-Télévision belge de la Communauté française
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVV	Rechthebbenden op verhoogde verzekeringstegemoetkoming
RWADÉ	Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie
RWLP	Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté
SA	Subjectieve Armoede
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SES	Enquête naar de structuur en de verdeling van de lonen
SILC	Survey of Income and Living Conditions
SIA	Social Impact Assessment
SINE	Sociale Inschakelingseconomie
SIP	Sociaal Investeringspakket
sp.a	Socialistische Partij
SLSP	Société de Logement de Service Public
SPP	Service Public Fédéral de Programmation
STASIM	Standaardsimulatiemodel
SVR	Studiedienst van Vlaamse Regering
SWCS	Société wallonne du Crédit social
SWL	Société wallonne du Logement
UA	Universiteit Antwerpen
UCL	Université Catholique de Louvain
UGent	Universiteit Gent
ULB	Université Libre de Bruxelles
UMons	Université de Mons
UNDP	United Nations Development Program
UNICEF	United Nations of International Children's Emergency Fund
UVW-WZ	Uitkeringsgerechtigde vergoede werkzoekende

VAPA	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VB	Vlaams Belang
VCGGC	Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VESOC	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
VLAS	Vlaams Armoedesteunpunt
VN	Verenigde Naties
VUB	Vrije Universiteit Brussel
VVGGC	Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
W ²	Werk- en Welzijnstrajecten
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WI	Werkintensiteit
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WZ	Werkzoekende

Woord vooraf

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

Het wordt een traditie: voor u ligt de vijfde uitgave van het federale Jaarboek ‘Armoede in België’ voor het jaar 2015.

Dit Jaarboek over armoede werd samengesteld door een enthousiast en geïngageerd team van experts uit het noorden en het zuiden van het land. Het team bestond uit professor Willy Lahaye van de Universiteit van Mons (Bergen), senior onderzoeker Isabelle Pannecoucke en hoofddocent Ronan Van Rossem van de Universiteit van Gent, en emeritus professor Jan Vranken.

Wij danken hen van harte voor dit uitgebreide en doorgedreven werk dat voer vormt voor een wetenschappelijk debat over armoede en andere vormen van sociale uitsluiting en over het beleid dat nodig is om er paal en perk aan te stellen. Met dit Jaarboek willen we bijdragen tot een *evidence based policy*. Anders gezegd: wij willen de louter ideologische debatten laten plaatsmaken voor een beleid dat steunt op resultaten van wetenschappelijk onderzoek die aantonen wat werkt of niet werkt. Het originele van dit Jaarboek ligt – net zoals de vorige kerken – in de samenwerking tussen wetenschappers uit beide landsdelen. Wij wilden het debat inderdaad opentrekken en de gedachtewisseling over de concepten en de verschillende tradities in ons land bevorderen. Deze noord-zuidsamenwerking is in de meeste bijdragen voelbaar.

In het Europa van de 28 stellen we vandaag vast dat meer dan 120 miljoen mensen (dus één op vier) worden bedreigd door armoede of sociale uitsluiting (Eurostat, 2014). Dit bewijst dat er dringend iets gedaan moet worden. Maar wat betekenen deze cijfers? Hoe gaat het beleid dit oplossen? Werken de voorgestelde methodes? Uitgave 2015 van het federaal Jaarboek over armoede heeft de ambitie om bij te dragen tot antwoorden op deze vragen; het duidelijk overzicht van de diverse maatregelen uit het verleden en het heden vormt daarbij een belangrijk onderdeel. Zo’n overzicht is zeker nodig nu door de staats-

hervorming een grootscheepse overdracht gebeurde van bevoegdheden en er een Europees armoedebeleid in de maak is; beide eisen daarom een centrale plaats op in deze uitgave.

Uitgave 2015 opent met een contextualisering van de armoede in België, over de taalgrenzen heen. De geijkte maatregelen van de federale, Waalse, Brusselse en Vlaamse regeringen vormen het voorwerp van een gedetailleerde analyse. Deze opent nieuwe perspectieven voor denkwerk om te beantwoorden aan de uitdagingen voor de nieuwe regeringen die na de verkiezingen van 25 mei 2014 werden gevormd.

Het laatste deel van dit werk is gewijd aan een thematische analyse. Het jaar 2015 ligt halfweg in de strategie ‘Europa 2020’. Deze beoogt onder meer de vermindering van het aantal mensen dat wordt geraakt door, of bedreigd met armoede en maatschappelijke uitsluiting, met minstens 20 miljoen. Diverse analyses van het Europees beleid met het oog op 2020 kregen hun plaats in dit deel, waarbij de handschoen ook wordt opgenomen in de context van een mondial actieplan voor de vermindering van de armoede, namelijk de Millenniumdoelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

Op federaal niveau stellen we vast dat zowel de problemen als het zoeken naar oplossingen niet alleen in Europa maar ook in elk Belgisch landsdeel vergelijkbare sporen volgen. Nauwe samenwerking lijkt cruciaal en moet dus worden doorgevoerd tussen alle overheidsniveaus voor armoedebestrijding om tot een *multilevel governance* te komen: tussen Europa, het Belgische federale bestuur, de gewesten, de gemeenschappen en de lokale besturen.

Dit leidt ons tot de volgende vaststelling: armoede gaat ons allemaal aan, *a fortiori* in deze tijd van economische, financiële maar ook sociale crisis. We moeten handelen opdat de volgende uitspraak van Gandhi de onze wordt: “De democratie moet aan de zwaksten dezelfde kansen schenken als aan de sterksten.”

Julien VAN GEERTSOM

Voorwoord

Voorwoord Elke Sleurs, Staatssecretaris voor Armoedebestrijding

Voor u ligt de editie 2015 van het federaal Jaarboek Armoede.

Als inleiding geef ik u een paar harde cijfers: dit jaar moeten wereldwijd ongeveer 1 miljard mensen leven met minder dan 1,25 dollar per dag. Dit betekent dat het percentage extreme armoede wereldwijd net geen 16% bedraagt. Ook in België zijn de cijfers niet echt hoopgevend: 15,1% van de Belgische bevolking, dat zijn 1.652.000 mensen (cijfers van 2014), leven onder de armoededrempel.

Armoedebestrijding is en blijft de verantwoordelijkheid van alle beleidsniveaus en van alle politieke leiders. Om deze taak naar behoren te vervullen, hebben we nuttige instrumenten nodig, zoals dit federaal Jaarboek Armoede.

Zoals ik ook al in mijn beleidsnota voor 2015 stelde, ben ik ervan overtuigd dat voor een echt armoedebeleid een transversale en multidimensionale aanpak vereist is.

Het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding dat in 2012 werd gelanceerd, toont aan dat de transversale aanpak werkt. Dit plan en de evaluatie ervan vormen de basis voor een derde Federaal Plan Armoedebestrijding dat ik samen met mijn collega's wil opstellen met de medewerking van alle actoren, in het bijzonder van mensen die in armoede leven. Ik wil dat het actieplan specifiek aandacht besteedt aan armoede bij immigranten en langdurig zieken. Dit actieplan zal ook gaan over de strijd tegen kinderarmoede (met name bij geïsoleerde ouders). Hiervoor bereiden we een tweede nationaal plan tegen kinderarmoede voor. Zowel op federaal als gewestelijk vlak staan we aan het begin van een nieuwe legislatuur. Dat is dan ook de gelegenheid bij uitstek om nieuwe maatregelen uit te werken en nieuwe synergieën te creëren.

Armoede is een probleem dat op verschillende beleidsdomeinen en bevoegdhedsniveaus (multidimensionaal) moet worden aangepakt.

Het plan voor armoedebestrijding beoogt een inclusief en preventief beleid dat leidt tot autonomie en dat de sociale basisrechten waarborgt.

In het eerste deel van het vijfde federaal Jaarboek Armoede wordt een overzicht gegeven van sociale uitsluiting op verschillende gebieden in België, zoals huisvesting en meer bepaald de huurmarkt, kredieten, de OCMW's op het kruispunt van de zesde staatshervorming, energiebeleid en kinderarmoede. Er worden nieuwe denkwijzen voorgesteld.

Het tweede deel van het Jaarboek bevat een analyse van het armoedebeleid. De nadruk ligt hierbij op het federale niveau.

Het derde deel gaat tot slot over het feit dat we ons in 2015 halverwege de Europa 2020-strategie bevinden. Deze strategie beoogt de ontwikkeling in Europa over een periode van tien jaar en de vermindering met minstens 20 miljoen mensen die worden getroffen door of worden bedreigd met armoede en sociale uitsluiting. Hierbij worden de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling niet vergeten.

Ik dank iedereen die heeft meegewerkt aan de opstelling van deze vijfde uitgave van het federaal Jaarboek Armoede voor de kwaliteit van hun bijdragen.

Als Staatssecretaris voor Armoedebestrijding zal ik aan alle bevoegde ministers vragen om binnen hun bevoegdheden doelgerichte, specifieke en structurele maatregelen voor te stellen en uit te voeren. Daarnaast zal ik de ngo's die actief zijn in de sector vragen om de strijd tegen armoede concreet te maken en op te volgen.

Ik wens u veel leesplezier.

Elke SLEURS

Dankwoord

Voor U ligt het federale Jaarboek Armoede in België, editie 2015. 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 gastauteurs 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 experten. Hun kritische blik en constructieve opmerkingen werden ten zeerste geapprecieerd. We danken hiervoor: Karel Arnaut, Tom Bevers, Gérald Bogaert, Peter Bursens, Thijs Callens, Jean-Michel Chaumont, Pieter Cools, Flip de Kam, Greet De Vil, Bart Delbeke, Joris Deleenheer, Kris Deschouwer, Claire Dupont, Abraham Franssen, Jean-Maurice Frère, Danny Geerts, Dirk Geldof, Jos Geysels, Yasmine Kherbache, Pieter Lievens, François Maniquet, Ann Morissens, Jef Pacolet, Valeria Pulignano, Saïda Sakali, Wouter Schepers, Jos Sterckx, Elias Storms, Will Tinnemans (†), Henk Van Hootegem en Frank Vandenbroucke.

Tevens gaat bijzondere dank naar Lis Geelissen voor het nalezen van de teksten en naar Anneline Geerts en Sophie Saffre voor de dagelijkse opvolging van het redactieproces, hun 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.

Willy LAHAYE
Isabelle PANNECOUCKE
Jan VRANKEN
en Ronan VAN ROSSEM

Maart 2015

Algemene inleiding

Europa 2020: de sociale doelstellingen vijf jaar later

Anneline Geerts en Josephine Foubert

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. Tussen 2010 en 2013 nam het aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting toe met ruim vier en een half miljoen. In deze inleiding beperken we ons tot het schetsen van de context waarin deze doelstelling werd geformuleerd en bespreken we een aantal indicatoren die de ontwikkelingen en de stand van zaken inzake armoede en sociale uitsluiting kenmerken. Uit het complexe geheel van factoren die het mislukken van deze strategie kunnen verklaren, vermelden we er enkele.

Eerst de context. In 2010 werd een nieuwe economische langetermijnstrategie voor de Europese Unie in werking gesteld; een tienjarenplan voor groei en werkgelegenheid waarmee de Europese Unie, in partnerschap met haar lidstaten, de crisis te boven wilde komen. De Europa 2020-strategie streeft naar slimme, duurzame en inclusieve groei. Vandaag, vijf jaar later, maken we een tussentijdse balans op. Zal het de EU en haar lidstaten lukken om de Europa 2020-doelstellingen te halen in de vijf jaar die nog resten? Of is deze strategie hetzelfde lot beschoren als haar voorganger?

1. Verandering van strategie: van Lissabon naar Europa 2020

De Lissabonstrategie kwam tot stand op een moment dat de Europese Unie een welvarende tijd tegemoet leek te gaan (Berglund, 2010). De EU-regeringsleiders formuleerden tijdens de Europese Raad van

Lissabon (maart 2000) ambitieuze doelen. De EU zou tegen 2010 de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld zijn (Storms e.a., 2012). Dat zou leiden tot duurzame economische groei en zorgen voor meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. De Europese Raad verzocht de Commissie en de lidstaten stappen te nemen om de armoede tegen 2010 uit te bannen. Er volgden evenwel weinig geëxpliciteerde doelstellingen (Vranken, 2009).

Al na vier jaar bleek uit een tussentijdse evaluatie, dat de strategie niet de gehoopte resultaten opleverde (Berglund, 2010). Men weet dit aan een gebrek aan politieke wil, toewijding en daadkracht van de EU en de lidstaten. De strategie was te breed en het was onduidelijk wie verantwoordelijk was voor de uitvoering. In 2005 werd de strategie herzien en opnieuw gelanceerd. Men veranderde de hoofddoelstelling naar ‘streven naar duurzame en economische groei en meer en betere banen’ (Berglund, 2010: 2). De nadruk kwam vooral te liggen op economische groei en het creëren van jobs. De sociale en milieudoelstellingen geraakten meer op de achtergrond.

Om de lidstaten te stimuleren meer verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van de Lissabonstrategie riep men de Nationale Hervormingsprogramma’s in het leven. Alle lidstaten stellen tweejaarlijks zulk rapport op waarin ze over hun plan van aanpak rapporteren. In de tussenliggende jaren dienen ze voortgangsrapporten in. Op basis van deze nationale rapportages publiceerde de Europese Commissie jaarlijks een voortgangsrapportage over de Lissabonstrategie. Elk voorjaar werd dat rapport door de regeringsleiders besproken tijdens de Europese Raad. Tijdens de Voorjaarsraad in 2006 werden vier prioriteiten uiteengezet: kennis en innovatie, ondernemerschap, arbeidskansen voor prioritaire categorieën en energie en klimaatverandering.

Toch bleef de Lissabonstrategie een complex geheel met een gebrek aan concrete doelstellingen en relevante indicatoren om de voortgang van de strategie te meten. De lidstaten werden weinig geprikkeld tot actie, onder meer omdat aan alle lidstaten, ongeacht hun specifieke situatie, identieke streefwaarden werden opgelegd. Ook was het moeilijk om hun resultaten onderling te vergelijken (Berglund, 2010).

In maart 2010 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een nieuwe, verbrede strategie: Europa 2020 (Berglund, 2010). Waar voorheen het heersende idee was dat sociale uitsluiting en armoede zouden verminderen door economische groei en jobcreatie, werd nu voor de eerste keer een becijferde doelstelling met betrekking tot

armoede en sociale uitsluiting vooropgesteld (Copeland & Daly, 2012). Dit schiep nieuwe mogelijkheden om de sociale agenda van de EU te versterken (Frazer, 2014). De verwachting werd gewekt dat het uitbannen van armoede en sociale uitsluiting en het bouwen aan een meer inclusief Europa eindelijk centraal zou komen te staan bij het uitstippelen van het Europese beleid. De opname van de doelstelling over armoede en sociale uitsluiting ging niet zonder slag of stoot (Copeland & Daly, 2012). Dat de doelstelling er uiteindelijk kwam, is te wijten aan verschillende factoren, waaronder de ondersteuning van een kleine groep lidstaten en het lobbywerk van een aantal transnationale ngo's.

De nieuwe strategie berust op drie prioriteiten – slimme, duurzame en inclusieve groei – en vijf onderling samenhangende centrale, kwantitatieve doelstellingen. Onder de prioriteiten vallen zeven ‘vlaggenschip-programma’s’ of kerninitiatieven met maatregelen op nationaal en Europees niveau.

1.1 De Europa 2020-doelstellingen

De Europa 2020-strategie wil van de EU een slimme, duurzame en inclusieve economie maken met een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie (Europese Commissie, 2010). De Commissie stelde in 2010 een aantal centrale EU-streefcijfers voor, samengevat in vijf kerndoelstellingen. We beperken ons hier tot de drie doelstellingen die een duidelijke band hebben met het armoedebeleid¹.

Een eerste doelstelling neemt armoede en sociale uitsluiting in het vizier. Bij het afsluiten van de Lissabonstrategie werd vastgesteld dat armoede allerminst uit Europa was gebannen (Storms e.a., 2012). In 2010 (volgens de cijfers van EU-SILC 2008) liepen nog altijd 116,4 miljoen EU-burgers een risico op armoede of sociale uitsluiting (Frazer e.a., 2014). Tegen 2020 wilde men het aantal EU-burgers dat slachtoffer van armoede of sociale uitsluiting is, of dreigt te worden, met 20 miljoen verminderen (Europese Commissie, 2010).

De tweede doelstelling betreft werkgelegenheid. Als gevolg van demografische veranderingen krimpt de Europese beroepsbevolking. Tegelijkertijd zijn er steeds meer gepensioneerden. De werkzaamheidsgraad in de hele EU moet omhoog, waarbij bijzondere aandacht nodig is voor risicogroepen als vrouwen, jongeren, ouderen, laaggeschoolden, mensen met een migratieachtergrond of handicap. In 2020 moet 75%

van de EU-bevolking tussen 20 en 64 jaar betaald werk verrichten (Europese Commissie, 2010).

Een derde doelstelling richt zich op onderwijs. De arbeidsmarkten in de EU vragen steeds meer vaardigheden van hun werknemers. Een laag niveau van hooggeschoolden kan duurzame economische groei vertragen. Daarom moet het percentage vroegtijdige schoolverlaters onder de 10% komen te liggen (Europese Commissie, 2010). Daarnaast bepaalt de onderwijsdoelstelling dat ten minste 40% van de 30- tot 34-jarigen in 2020 een einddiploma hoger onderwijs moet halen.

1.2 Vlaggenschipprogramma's

Om de doelstellingen te behalen, werden zeven kerninitiatieven genomen. Van deze zeven kerninitiatieven, ook wel ‘vlaggenschipprogramma’s’ genoemd, zijn er maar drie die betrekking hebben op de sociale doelstellingen van Europa 2020: het ‘Europees Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting’, ‘Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen’, en ‘Jeugd in beweging’² (Europese Commissie, 2010).

Het vlaggenschipprogramma dat rechtstreeks gericht is op armoedebestrijding is het ‘Europees Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting’. Dit platform moet de lidstaten helpen om 20 miljoen mensen uit de armoede en sociale uitsluiting te halen en richt zich op vijf aspecten van armoedebestrijding: 1) acties op allerlei domeinen zoals de arbeidsmarkt, huisvesting en gezondheidszorg; 2) beter gebruik van de EU-middelen voor sociale inclusie; 3) onderzoek naar de succesfactoren voor innovaties in het sociaal beleid; 4) partnerschappen met het maatschappelijk middenveld en 5) meer beleidscoördinatie tussen de verschillende EU-landen (Europese Commissie, 2014a).

De Europese Unie streeft naar een economie met volledige werkgelegenheid en gelijke kansen voor iedereen. Het vlaggenschipprogramma ‘Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen’, bevat een aantal concrete maatregelen om de arbeidsmarkt te hervormen (Europese Commissie, 2014b). Het betreft meer flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, betere kwaliteit van jobs en arbeidsomstandigheden, betere voorwaarden voor het scheppen van banen en het verruimen van kennis en vaardigheden.

Met ‘Jeugd in beweging’ wil men de jeugdwerkloosheid bestrijden door jongeren een betere opleiding en meer kansen op een job te geven (Europese Commissie, 2014c). Men wil het onderwijs- en opleidings-

aanbod beter afstemmen op de behoeften van de jongeren, hen aanmoedigen om in het buitenland te studeren met een EU-beurs en de lidstaten aanzetten tot maatregelen om de overstap van onderwijs naar werk te vereenvoudigen.

2. Europa 2020 halfweg

De Europa 2020-strategie werd in het leven geroepen in 2010, wat maakt dat we nu bijna halfweg zijn. Wanneer we de tussentijdse resultaten bekijken, moeten we evenwel vaststellen dat we nog lang niet halfweg zijn voor wat het bereiken van de doelstellingen betreft. De reden die daarvoor meestal wordt aangehaald, is de financiële en economische crisis van de afgelopen jaren en de wijze waarop de EU hierop heeft gereageerd (Europese Commissie, 2014d). Bij de start van de EU 2020-strategie waren de duur en omvang van de crisis nog grotendeels onbekend. Ondertussen weten we dat de landen van de EU zich nog steeds moeizaam aan het herstellen zijn. De Europese welvaart is erop achteruitgegaan en het groeipotentieel is aangetast doordat jobs, bedrijven en expertise verloren zijn gegaan. Door de crisis is de werkloosheid binnen de EU sterk toegenomen. Aangezien het even duurt vooraleer economisch herstel tot nettobanengroei leidt, zal de werkloosheid in de nabije toekomst slechts langzaam afnemen (Europese Commissie, 2014d). De situatie verschilt echter sterk per land en per regio, alsook per leeftijdsgroep. De werkloosheid is het hoogst onder 55-plussers en jongeren. Ook de langdurige werkloosheid is gestegen. Het chronische karakter van de werkloosheid heeft geleid tot een toename van armoede en sociale uitsluiting.

De economische en financiële crisis was zo grootschalig dat de doelstellingen van Europa 2020 onmiddellijk moesten worden aangevuld met krachtiger beleidsmaatregelen (Europese Commissie, 2014d). Sommige problemen waren tijdens de crisis zeer urgent, andere zijn soms over het hoofd gezien doordat er nog zoveel andere dringende kwesties op de politieke agenda stonden. De economische en financiële crisis heeft een zwaar beslag gelegd op de overheidsfinanciën van de lidstaten (De Klerck, 2010). De Europa 2020-maatregelen werden overschaduwde door de anti-crisismaatregelen en de monetaire en budgettaire maatregelen. De dominante focus op financiële consolidatie en het verwaarlozen van stimulerende maatregelen gaat ten koste van de sociale doelstellingen (Bekker & Klosse, 2014; Nicaise & Schepers, 2014a; Steensens, 2014). Hoewel vele regeringsleiders van de EU-landen ervan

overtuigd zijn dat structurele hervormingen de belangrijkste prioriteit zijn, is een hervorming van de Eurozone zelf en een omkering van de besparingsmaatregelen veel belangrijker (Stiglitz, 2015).

We moeten dan ook vaststellen dat de meeste problemen, die zich voordeden bij de start van EU 2020, nog steeds actueel zijn (Europese Commissie, 2014d). Een deel van de problemen is zelfs groter geworden. De verschillen betreffende economische situaties en prestaties zijn toegenomen tussen en vaak ook binnen de lidstaten. Dit blijkt ook uit de mate waarin de doelstellingen van Europa 2020 worden verwezenlijkt.

We bespreken hieronder de stand van de sociale doelstellingen voor armoede en sociale uitsluiting, werkgelegenheid en onderwijs. We kijken daarbij zowel naar het Europese niveau als naar de Belgische vertaling van de doelstellingen; waar mogelijk worden ook regionale cijfers vermeld. We vergelijken de Belgische situatie met de situatie in de 27 EU-landen³. Daarnaast wordt de situatie in België ook vergeleken met de eerste 15 lidstaten van de EU.

2.1 Armoede en sociale uitsluiting

Omdat een inkomensdefinitie van armoede slechts een deel van de armoedeproblematiek weergeeft, werden naast de armoederisicodempel twee andere indicatoren geïntroduceerd in het kader van de EU 2020-strategie: werkintensiteit en materiële deprivatie. Volgens deze samengestelde indicator ('At Risk of Poverty or Social Exclusion', kortweg: AROPE) hebben mensen met een 'risico op armoede of sociale uitsluiting' te maken met minstens één van de volgende problemen: inkomensarmoede, leven in een huishouden met zeer lage werkintensiteit en/of leven in een ernstig materieel gedepriveerd huishouden. Alvorens we op deze indicator terugkomen, bespreken we de drie deelindicatoren. Europese cijfers voor de AROPE-indicator en de deelindicatoren vindt u verder in dit Jaarboek ook in het hoofdstuk 'Europa en armoede: ver weg van de doelstelling' van Hendrik Vos en Bernard Conter.

De AROPE-indicator sluit aan bij de multidimensionele definitie van armoede die we in dit Jaarboek hanteren. Armoede is immers niet enkel een inkomenskwestie, maar strekt zich uit over verschillende domeinen – zoals onderwijs, werk, huisvesting en gezondheid. We begrijpen armoede als volgt: "Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen

dat zich uitstrek over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen” (Vranken & Geldof, 1992).

Inkomensarmoede

Een veelgebruikte armoedemaat is de relatieve inkomensarmoede waarbij de armoedegrens wordt vastgesteld op 60% van het nationaal mediaan beschikbaar inkomen. Het deel van de bevolking van wie het huishoudinkomen onder deze grens valt, loopt een armoederisico. Er wordt een equivalentieschaal gebruikt om het inkomen te corrigeren voor de grootte en samenstelling van het huishouden.

In tabel 1 zien we dat ruim 15% van de Belgische bevolking onder de armoedegrens leeft. Hiermee bevindt België zich onder het gemiddelde van zowel de EU-15 als de EU-27. Het percentage personen dat onder de armoedegrens leeft, is lager dan in een twaalftal landen, waaronder Griekenland (23,1%), Italië (19,1%) en Groot-Brittannië (15,9%); maar hoger dan het percentage in een tiental andere landen zoals Frankrijk (13,7%), Slovakije (12,8%), Finland (11,8%) en Nederland (10,4%). België bevindt zich dus eerder in de middenmoot van Europa.

Volgens deze statistieken lijkt de inkomensarmoede tijdens de crisisjaren nauwelijks gestegen te zijn in de EU en in België. De vraag is of deze ‘stabiliteit’ het gevolg is van het (crisis)beleid van de EU en de getroffen landen, of een artefact is van de maat die er gebruikt is om inkomensarmoede te meten. In verschillende lidstaten is, samen met het gemiddeld inkomen per huishouden, ook de armoedegrens gedaald. Dat komt omdat de armoedegrens als een percentage van het mediaan inkomen wordt uitgedrukt. Daardoor lijkt er op het eerste zicht geen stijging plaats te vinden, hoewel er in absolute cijfers wel meer mensen in armoede leven. Bovendien wijzen ook andere sociale indicatoren op een onrustwekkende toename van werkloosheid, het gebruik van sociale bijstand en voedselbanken (Nicaise & Schepers, 2014a). Hoe dan ook blijft de nood aan een structureel armoedebeleid hoog om de cijfers te doen dalen en de armoededoelstelling van Europa 2020 te behalen.

Tabel 1: Evolutie van het armoederisico (60% mediaan inkomen), in België, EU-15 en EU-27, 2006-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
België	14,7	15,2	14,7	14,6	14,6	15,3	15,3	15,1
EU-15	16,0	16,0	16,4	16,2	16,4	16,8	16,8	16,5
EU-27	16,5	16,5	16,6	16,4	16,5	16,9	16,9	16,6

Bron: Eurostat, 2014a.

Materiële deprivatie

Materiële deprivatie betreft het percentage van de bevolking dat leeft in een huishouden dat niet kan beschikken over een aantal goederen en diensten, of niet kan deelnemen aan bepaalde activiteiten die als noodzakelijk worden beschouwd. Het percentage wordt berekend aan de hand van het aantal personen dat leeft in een huishouden dat geconfronteerd wordt met tenminste drie van de negen onderstaande problemen, omwille van financiële redenen (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. Tabel 2 toont de evolutie van het bevolkingspercentage in (ernstige) materiële deprivatie in België en de EU⁴. In België leeft vandaag ruim 5% ofwel 561.000 mensen in een situatie van ernstige materiële deprivatie. Dat aantal is beduidend lager dan het aantal mensen met een risico op inkomensarmoe. Ongeveer 20 Europese landen scoren slechter dan België wat betreft het aantal personen dat leeft in een ernstig materieel gedeprimeerde situatie. Onder meer in Bulgarije (43,0%), Groot-Brittannië

(8,3%), Spanje (6,2%) en Duitsland (5,4%) is het probleem sterker aanwezig. Toch scoren verschillende landen ook beter dan België: in Denemarken (3,8%), Nederland (2,5%), Luxemburg (1,8%) en Zweden (1,4%) leven minder mensen in een ernstig materieel gedepreiveerde situatie.

Tabel 2: Evolutie van het percentage van de bevolking in ernstige materiële deprivatie, België, EU-15 en EU-27, 2006-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
België	6,4	5,7	5,6	5,2	5,9	5,7	6,3	5,1
EU-15	5,1	4,9	5,4	5,1	5,3	6,2	7,3	7,2
EU-27	9,9	9,1	8,5	8,2	8,4	8,8	9,9	9,6

Bron: Eurostat, 2014a.

Werkintensiteit

De werkintensiteit van het huishouden is 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.

Het aantal personen dat leeft in een huishouden met een (zeer) lage werkintensiteit is sinds de start van de economische crisis gestegen. In tabel 3 zien we dat dit percentage in België gevoelig hoger ligt dan in de EU. In slechts drie landen in dit percentage hoger: Kroatië (14,8%), Spanje (15,7%) en Griekenland (18,2%). Ter vergelijking geven we de percentages van personen in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit van onze buurlanden mee: Luxemburg (6,6%), Frankrijk (7,9%), Nederland (9,4%), Duitsland (9,9%) en Groot-Brittannië (13,2%).

Tabel 3: Evolutie van het percentage personen dat leeft in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit, België, EU-15 en EU-27, 2006-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
België	14,3	13,8	11,7	12,3	12,7	13,8	13,9	14,0
EU-15	10,5	9,8	9,4	9,6	10,8	11,0	11,0	11,3
EU-27	10,6	9,7	9,1	9,1	10,1	10,4	10,4	10,6

Bron: Eurostat, 2014a.

Risico op armoede of sociale uitsluiting

Wanneer een persoon met een of meerdere van de vorige situaties – inkomensarmoede, ernstige materiële deprivatie of zeer lage werkintensiteit – geconfronteerd wordt, kent hij of zij een ‘risico op armoede of sociale uitsluiting’.

België verbindt zich ertoe het aantal mensen met een risico op armoede of sociale uitsluiting tegen 2020 te doen dalen met 380.000 ten opzichte van 2010. In vergelijking met 2010, zouden er dan 17% minder mensen in armoede of sociale uitsluiting leven in 2020 (Eurostat 2014a; eigen berekeningen). De AROPE-indicator vertoonde de afgelopen jaren een lichte stijging (Belgische Regering, 2014a). In 2013 leefde 20,8% van de Belgische bevolking of 2.290.000 personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting (Eurostat, 2014b).

Het aantal mensen in de Europese Unie waarvoor armoede en sociale uitsluiting dreigt, is toegenomen van 114 miljoen in 2009 tot ruim 122 miljoen in 2013 (Europese Commissie, 2014d; Eurostat, 2014a). Men voorspelt dat tegen 2020 wellicht nog steeds om en nabij de 100 miljoen mensen op de rand van armoede zal leven en dat de doelstelling van 96,4 miljoen niet gehaald zal worden. Zeker in Bulgarije, Griekenland en Hongarije is de situatie sterk verslechterd.

Tabel 4: Evolutie van het percentage personen dat leeft in een huishouden met een risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE-indicator), België, EU-15 en EU-27, 2006-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
België	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8
EU-15	21,9	21,6	21,7	21,3	21,8	22,7	23,2	23,0
EU-27	25,3	24,4	23,8	23,3	23,7	24,3	24,8	24,4

Bron: Eurostat, 2014a.

Sommige groepen lopen een hoger risico op armoede of sociale uitsluiting dan andere. In tabel 5 zie je dat kinderen, jongeren en 55-plussers een beduidend hoger risico op armoede of sociale uitsluiting lopen dan de rest van de bevolking. Ook personen met een laag opleidingsniveau of zonder werk (niet alleen de werklozen) vormen een risicogroep.

Wat de gezinssituatie betreft, bevinden zich opvallend meer alleenstaanden en alleenstaande ouders in een situatie van armoede of sociale uitsluiting. Dit is ook het geval voor mensen die huren, ten opzichte van eigenaars van een woning. Ten slotte zien we dat ook nationaliteit

een risicofactor vormt. Meer dan een op twee personen met een nationaliteit van een land buiten de Europese Unie leeft in armoede of sociale uitsluiting. Verschillen in risico op armoede of sociale uitsluiting tussen mensen met een EU-nationaliteit en mensen met een niet-EU-nationaliteit zijn in België groter dan in de meeste andere EU-lidstaten (Belgische Regering, 2014a).

Tabel 5: Risico op armoede of sociale uitsluiting per bevolkingscategorie, België, 2013.

	AROPE (%)	Index
Totaal	20,8	100
Geslacht		
Man	20,4	98
Vrouw	21,2	102
Leeftijd		
0-15	21,5	103
16-24	24,2	116
25-49	19,9	96
50-64	21,2	102
65+	19,5	94
Opleidingsniveau (18-64 jaar)		
Laag	34,7	167
Gemiddeld	17,9	86
Hoog	10,7	51
Arbeidsmarktpositie		
Werkenden	6,0	29
Werklozen	69,8	336
Gepensioneerden	19,4	93
Andere niet-actieven	45,5	219
Huishoudtype		
Alleenstaande <65 jaar	39,2	188
Alleenstaande 65+	23,6	113
Twee volwassenen, beiden <65 jaar	17,9	86
Twee volwassenen, minstens één 65+	18,7	90
Alleenstaande ouders, minstens een afhankelijk kind	54,5	262
Twee volwassenen en een afhankelijk kind	13,4	64
Twee volwassenen en twee afhankelijke kinderen	8,6	41
Twee volwassenen en drie of meer afhankelijke kinderen	23,4	113
Woningbezit		
Huurder met huur aan marktprijs	40,3	194
Eigenaar met lening of hypotheek	8,0	38
Nationaliteit		
Belg	18,4	88
EU-28 zonder België	26,3	126
Buiten EU-28	68,4	329

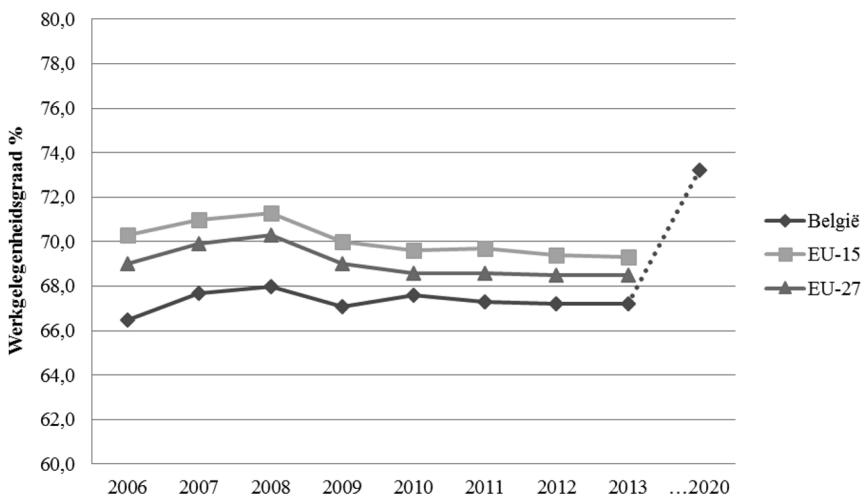
Bron: Eurostat, 2014a.

2.2 Werkgelegenheid

De EU 2020-werkgelegenheidsdoelstelling stelt dat 75% van de personen op beroepsactieve leeftijd (tussen 20 en 64 jaar) werk moet hebben tegen 2020. België heeft zich ertoe verbonden om tegen dan een werkgelegenheidsgraad te hebben van 73,2%.

De arbeidsmarktparticipatie in de EU bedroeg 68,5% in 2013, een daling ten opzichte van de vorige jaren (figuur 1). Wanneer men kijkt naar de recente trends, gaat men ervan uit dat de arbeidsmarktparticipatie tegen 2020 zal zijn toegenomen tot ongeveer 72%. Als de lidstaten hun nationale streefcijfers halen, zou dit kunnen oplopen tot 74%, iets minder dan de doelstelling van 75%. De nationale prestaties lopen echter sterk uiteen. Terwijl in Zweden en Duitsland de arbeidsmarktparticipatie erop vooruitgegaan is en de nationale streefcijfers in zicht komen, lopen landen als Spanje, Griekenland, Bulgarije en Hongarije het verstand achter. Om de werkgelegenheidsdoelstelling van 75% te halen, moeten nog circa 16 miljoen EU-burgers aan een job worden geholpen.

Figuur 1: Evolutie van de werkgelegenheidsgraad (20- tot 64-jarigen) in België, EU-15 en EU-27, 2006-2013, 2020.



Bron: Eurostat, 2014c.

In het tweede kwartaal van 2014 was in België 67,4% van de personen tussen de 20 en 64 jaar aan het werk (FOD Economie, 2014). In Vlaanderen bedroeg de werkgelegenheidsgraad 72%, in Wallonië 61,3% en in Brussel 60,9%. We zien in België een stagnante arbeidsmarktparticipatie die onder het Europese gemiddelde ligt (De Vos, 2014; Europese

Commissie, 2013). Bovendien zijn er grote verschillen qua werkgelegenheid en werkloosheid tussen de gewesten en de verschillende subgroepen van de bevolking, onder wie mensen met een migratieachtergrond, laaggeschoolde jongeren en ouderen. Zo is meer dan de helft van de 55-plussers in België niet meer actief op de arbeidsmarkt (FOD Economie, 2014).

In haar aanbeveling bij het Belgische Nationaal Hervormingsplan 2014 stelt de Europese Commissie – net als in 2013 – dat België de arbeidsmarktparticipatie moet verhogen (Europese Commissie, 2014e). Het moet de financiële prikkels beperken, die werken onaantrekkelijk maken, de interregionale arbeidsmobiliteit verhogen en de arbeidsmarkt toegankelijker maken voor *outsiders* zoals jongeren en personen met een migratieachtergrond.

2.3 Onderwijs

Wat betreft de onderwijsdoelstellingen – het percentage vroegtijdige schoolverlaters moet onder de 10% komen te liggen en ten minste 40% van de 30- tot 34-jarigen moet in 2020 een einddiploma hoger onderwijs halen – ziet de situatie er min of meer rooskleurig uit. Zoals het er nu uitziet is het haalbaar om beide doelstellingen te behalen (Europese Commissie, 2014d). Wat betreft het aantal voortijdige schoolverlaters, heeft de helft van de lidstaten zijn streefcijfers al bijna of volledig bereikt. Hoewel deze daling deels moet worden toegeschreven aan de krappe arbeidsmarkt, waarbij er een tekort aan personeel ontstaat en zo meer jobkansen, zijn er ook tekenen die wijzen op structurele verbeteringen. Het percentage jongeren met een diploma hoger onderwijs is gestegen en hoewel de cijfers per land verschillen, gaat de Europese Commissie ervan uit dat deze trend structureel is en dat de doelstelling zal worden gehaald.

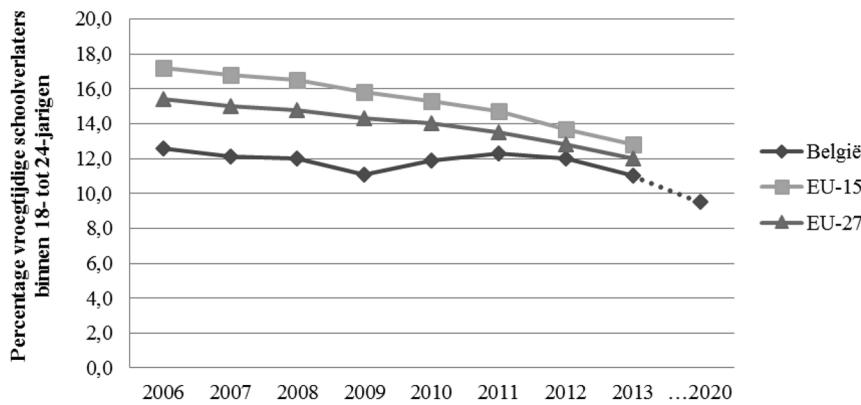
Inzake onderwijs, pakt België het iets ambitieuzer aan dan de EU. Ons land verbindt zich ertoe om het aantal vroegtijdige schoolverlaters te verminderen met 2,5% tot 9,5% (gerekend op de bevolking tussen 18 en 24 jaar in 2020) en om ervoor te zorgen dat ten minste 47% van de 30-tot 34-jarigen tegen dan een diploma hoger onderwijs heeft (Belgische Regering, 2014b).

Dat is nodig, want wat betreft de vroegtijdige schoolverlaters staat het Belgische onderwijs voor een grote uitdaging (Van Haarlem & Campaert, 2010). Eén jongere op negen heeft zijn secundair onderwijs

niet afgemaakt, terwijl de arbeidsmarkt weinig kansen biedt voor laaggeschoolden. In 2013 verliet 11% van de bevolking tussen 18 en 24 jaar, vroegtijdig de schoolbanken in België (zie figuur 2). Opgesplitst per gewest vinden we de volgende cijfers terug voor 2013: 7,5% vroege schoolverlaters in Vlaanderen, 14,7% in Wallonië en 17,7% in Brussel. In vergelijking met EU-15 en EU-27 scoort België erg slecht. De Europese Commissie vraagt België dan ook om het probleem van het vroegtijdig schoolverlaten en de regionale verschillen ter zake aan te pakken (Europese Commissie, 2014e). De partnerschappen tussen de overheid, openbare arbeidsbemiddelingsdiensten en onderwijsinstellingen moeten versterkt worden om in een vroeg stadium gepersonaliseerde bijstand aan jongeren te verlenen.

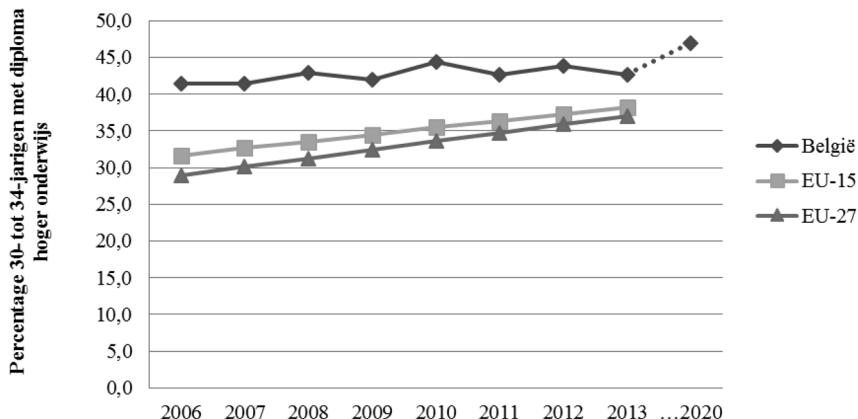
Het aantal personen met een diploma hoger onderwijs kende een lichte terugval. In figuur 3 zien we dat 42,7% van de 30- tot 34-jarigen in 2013 over zulk diploma beschikte, iets minder dan het jaar voordien. De gewestelijke cijfers geven ons een meer gedetailleerd beeld. In 2013 had 44,1% van de 30- tot 34-jarigen in Vlaanderen een diploma hoger onderwijs. In Wallonië was dit 38,9% en in Brussel 45,8%.

Figuur 2: Evolutie van het percentage vroegtijdige schoolverlaters (% van populatie tussen 18 en 24 jaar) in België, EU-15 en EU-27, 2006-2013, 2020.



Bron: Eurostat, 2014a.

Figuur 3: Evolutie van het percentage 30- tot 34-jarigen met een diploma hoger onderwijs in België, EU-15 en EU-27, 2006-2013, 2020.



Bron: Eurostat, 2014a.

3. Besluit: Verantwoordelijkheid en solidariteit

De vijf algemene doelstellingen – waarvan we er in deze tekst drie hebben besproken – werden in 2010 vastgesteld als ambitieuze, doch haalbare beleidsdoelstellingen (Europese Commissie, 2014a). De sociale dimensie van de Europa 2020-strategie was tot hiertoe echter teleurstellend (Frazer e.a., 2014). De moeilijkheden die gepaard gaan met de sociale doelstellingen tonen het fundamenteel conflict tussen het sociaal beleid en het model van kapitalisme dat gepromoot wordt binnen de EU (Copeland & Daly, 2012). De laatste drie jaar, sinds 2011, zien we echter een groeiend draagvlak voor een sociaal Europa (Zeitlin & Vanhercke, 2014). Er is een grotere nadruk op sociale doelstellingen binnen de prioriteiten van de EU. De nieuwe commissievoorzitter, Juncker, beloofde meer aandacht voor de sociale aspecten van de economische koers (Juncker, 2014a). Ook de kersverse eurocommissaris bevoegd voor Werk, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit, Marianne Thyssen, bepleit een socialer Europa (Thyssen, 2014).

België moet extra inspanningen leveren op alle terreinen om de nationale doelstellingen binnen vijf jaar te kunnen halen. Het is belangrijk dat de verschillende overheden samenwerken zodat regionale verschillen verkleind kunnen worden. Structurele inspanningen gericht op specifieke bevolkingsgroepen, waaronder personen met een migratieachtergrond, ouderen, laaggeschoolde jongeren en alleenstaanden, zijn nodig om de streefdoelen te bereiken. Hoewel de cijfers voor

armoede en sociale uitsluiting nog niet de goede richting opgaan, stemt het positief dat ook de nieuwe regeringen de Europa 2020-doelstellingen niet uit het oog verliezen.

De Europa 2020-armoededoelstelling werd ook door de nieuwe regering in het federaal regeerakkoord opgenomen, alsook in de beleidsnota ‘Gelijke kansen, Armoedebestrijding en personen met een beperking’ van staatssecretaris Elke Sleurs (2014) en de algemene beleidsverklaring ‘Maatschappelijke Integratie’ van minister Willy Borsus (2015). De doelstelling inspireerde verschillende nationale beleidsstrategieën, waaronder het Federaal Plan Armoedebestrijding (FPA) (Belgische Regering, 2014a). Dit plan bundelt de acties van de federale regering die moeten bijdragen tot het behalen van de EU 2020-doelstelling⁵. Ook het nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan refereert aan de EU 2020-doelstelling. Indien men tegen 2020 het aantal kinderen in armoede of sociale uitsluiting met eenzelfde percentage zou willen verminderen zoals voor de volledige bevolking, moeten minstens 82.000 kinderen uit de armoede of sociale uitsluiting worden geholpen.

Het blijft voorts belangrijk om de beperkingen van de EU 2020-doelstellingen in het achterhoofd te houden (Europese Commissie, 2014d). Omdat de doelstellingen niet volledig zijn – er zijn nog veel meer beleidsterreinen – worden tal van andere gekwantificeerde doelstellingen en indicatoren gebruikt om de situatie en evolutie van bepaalde beleidstopics in kaart te brengen en op te volgen. Het is echter van belang vast te houden aan de oorspronkelijke prioriteiten en de hoofdzaak niet uit het oog te verliezen. Hoewel het om kwantitatieve doelen gaat, is er daarnaast ook nog steeds behoefte aan een kwalitatieve beoordeling. Zo zeggen de doelstellingen inzake arbeidsparticipatie en onderwijs niet veel over de kwaliteit van de jobs, of over het niveau en de adequaatheid van de verworven vaardigheden.

Ten slotte, aangezien de doelstellingen niet zijn vervat in een juridisch bindend kader⁶ en wezenlijk politiek van aard zijn, dragen de nationale overheden een grote verantwoordelijkheid in de uitvoering van de strategie (Europese Commissie, 2014d). Het al dan niet slagen van de Europa 2020-strategie is grotendeels afhankelijk van de nationale inspanningen en de solidariteit tussen de verschillende lidstaten. Terwijl een aantal lidstaten op goede koers vaart, blijven andere achter. De economische en financiële crisis heeft de economische en sociale verschillen binnen de EU nog versterkt en extra inspanningen zijn aangewezen om iedereen aan boord te houden.

Noten

1. Doelstelling vier betreft onderzoek, ontwikkeling en innovatie en doelstelling vijf focust op klimaatverandering en energie (Europese Commissie, 2010).
2. Meer informatie omtrent deze programma's vindt u op de website van EU 2020: www.ec.europa.eu/europe2020.
3. We vergelijken de Belgische situatie met de situatie in de 27 EU-landen in plaats van de EU-28. Zo kunnen we een langere periode vergelijken en vermijden we een breuk in de tijdsreeks.
4. Voor meer info zie ook: Vandenbroucke en Vanhercke (2014).
5. Voor meer informatie over het FPA kan u het hoofdstuk 'Een terugblik op het armoedebeleid van de voorbije regeringen' van Jan Vranken, Anne-line Geerts en Maxime Pourtois raadplegen in het tweede deel van dit Jaarboek.
6. U leest hierover meer in het hoofdstuk 'Europa en armoede: ver weg van de doelstelling' van Hendrik Vos en Bernard Conter in het derde deel van dit Jaarboek.

Deel I

De vele gezichten van armoede

**Armoede bij aanvang van de
zesde staatshervorming**

Inleiding

Actuele problematieken van armoede en sociale uitsluiting: een overzicht van de hoofdstukken

Anneline Geerts

De algemene inleiding van dit Jaarboek bracht een overzicht van de recentste Belgische armoedecijfers. Sinds enige tijd beschikken we daarvoor over een samengestelde armoede-indicator, de zogenaamde AROPE ('At Risk of Poverty or Social Exclusion'), die bestaat uit drie deelindicatoren: inkomensarmoede, leven in een huishouden met zeer lage werkintensiteit en leven in een ernstig materieel gedepriveerd huishouden. Wie te maken heeft met minstens één van die problemen, heeft een 'risico op armoede of sociale uitsluiting'. De AROPE-indicator sluit daarmee nauw aan bij de armoededefinitie die we in het Jaarboek hanteren en waarin armoede wordt gezien als een problematische situatie die gevolgen heeft op verschillende domeinen, zoals inkomen, werk, onderwijs, gezondheid en huisvesting. In dit eerste deel komen dan ook de toestand op enkele van die domeinen en daarmee verbonden actuele problematieken aan bod. Daaruit zal blijken dat een leven in armoede veel meer inhoudt dan louter een gebrek aan financiële middelen.

In een eerste hoofdstuk nemen *Nicolas Bernard, Bernard Hubeau, David Van Vooren, Pol Van Damme en Luc Laurent* het thema huisvesting onder de loep. Het recht op behoorlijk en betaalbaar wonen is in België niet aan iedereen gegeven. In dit hoofdstuk presenteren de auteurs eerst de uitdagingen en nieuwe verantwoordelijkheden na de overheveling van bevoegdheden inzake woonfiscaliteit en huurwetgeving naar de gemeenschappen en gewesten. In een tweede deel stelt de Vlaamse Woonraad dat de overheveling van de woonbonus en woninghuur een unieke kans kan bieden om een volwaardig, geïntegreerd woonbeleid in Vlaanderen uit te bouwen. Volgens de Raad vergt dit echter een bijstu-

ring van het instrumentarium en prioriteiten en hij verduidelijkt dit aan de hand van enkele noodzakelijke keuzes die moeten worden gemaakt om een sociaal en maatgericht woonbeleid te realiseren. Ook komen de verschillen tussen Wallonië en Brussel in een aantal reglementeringen op het vlak van huisvesting aan bod. De auteurs gaan onder meer in op het intergeneratieel wonen, het solidair wonen en de mobiele woningen.

Ook het tweede hoofdstuk staat stil bij een van de gevolgen van de zesde staatshervorming, namelijk de nieuwe verantwoordelijkheden en uitdagingen van de OCMW's. Het gaat om de overheveling van bevoegdheden met betrekking tot toegang tot de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, sociale bijstand, kinderbijslag en fiscale uitgaven. Dit veronderstelt ook een aanpassing van hun fiscale bevoegdheden, aangezien ze de nieuwe verantwoordelijkheden die hun nu worden toegekend moeten financieren. *Giuseppe Pagano, Ricardo Cherenti en Fabio Contipelli* gaan dieper in op de fiscale mechanismen die momenteel bruikbaar zijn en die de gewesten een grotere fiscale autonomie bieden, en op de transfers van het federale niveau naar de gemeenschappen om de kosten van deze nieuwe bevoegdheden te dekken. Deze nieuwe hervorming heeft mogelijk een invloed op de kwetsbaarste bevolkingsgroep, die in of bijna in armoede leeft. We zien dat de verantwoordelijkheid van de gefederaliseerde instellingen toeneemt en dat de vroegere solidariteitsmechanismen afkalven. De auteurs hebben zich dan ook meer specifiek verdiept in de uitdagingen van toegang tot de arbeidsmarkt, die voortaan voor bepaalde aspecten naar de gewesten gaat. De auteurs onderscheiden drie verschillende uitdagingen met betrekking tot de toegang tot werk. In de eerste plaats moeten de talloze verschillende activeringsmaatregelen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. De maatregelen moeten niet zozeer op elkaar worden afgestemd, maar eerder gebundeld in één enkel pakket, dat zichtbaarder en concreter is, zodat duidelijk is welke verschillende activeringsmechanismen er bestaan. Opdat het met deze lovenswaardige ambities niet bij goede voornemens zou blijven, herhalen de auteurs nogmaals de noodzaak om voldoende financiële en menselijke middelen toe te kennen om deze doelstellingen te behalen. De derde en ultieme uitdaging is de samenwerking met het bedrijfsleven. Ervaring heeft aangetoond dat het bedrijf een cruciale schakel is in het activeringsbeleid.

Caroline Jeanmart, Romain Duvivier en Helga De Doncker analyseren in hoofdstuk 3 de verbanden tussen armoede, financiële problemen en overmatige schuldenlast; waarbij ze zich vooral concentreren op

kredietsschulden. De auteurs gaan dieper in op de betekenis van deze begrippen en trachten de onderlinge relaties te verfijnen. De analyse van de gegevens bevestigt dat personen in armoede vaker met financiële problemen kampen, veel meer consumptiekredieten hebben en een groter deel van hun inkomen aan de terugbetaling van hun kredieten besteden.

Hoofdstuk 4 zoomt in op de problematiek van energearmoede. *Françoise Bartiaux, Maëlle Van der Linden, Nathalie Debast en Anne Baudaux* trachten vooreerst tot een definitie van het begrip te komen. Ze maken daarbij een onderscheid tussen ‘energearmoede’ en ‘energieonzekerheid’. Ze presenteren cijfers over het aantal mensen dat in België wordt getroffen door deze problematiek. Vervolgens kijken ze naar het beleid inzake energearmoede, op federaal, regionaal en lokaal niveau. Op federaal niveau bestaat sinds de jaren 1960 het statuut van ‘beschermde klant’. In 2014 waren er in België meer dan 400.000 personen met een dergelijk statuut, dat recht geeft op een sociaal tarief voor gas en elektriciteit. In Vlaanderen tracht men het recht op energie sinds 1996 te waarborgen door beschermingsmaatregelen die gestoeld zijn op de toegang tot energie en het handhaven van de toelevering van gas en elektriciteit, zoals het installeren van een budgetmeter die zorgt voor een minimumlevering. Het OCMW is een centrale actor in deze strijd tegen energearmoede. Ze bieden ook hulp bij het regelen van een afbetalingsplan voor schulden, of bij de keuze voor of overschakeling naar een goedkopere leverancier. In Wallonië spitst het energiebeleid zich vooral toe op het verminderen van het energieverbruik, onder meer door het toekennen van isolatiepremies. Ook hier hebben personen met het regionale statuut van ‘beschermde klant’ recht op een sociaal tarief. Dit is ook het geval in Brussel, waar men tevens de cliënt wil beschermen door het opleggen van een verbod om de energielevering af te sluiten tijdens de winterperiode.

Het vijfde en laatste hoofdstuk van dit deel van het Jaarboek gaat over een thema dat de laatste jaren in de aandacht is gekomen. *Anne-Catherine Guio, Frank Vandenbroucke en Julie Vinck* presenteren de huidige kinderarmoedecijfers. Ze stellen vast dat het armoederisico op relatief korte termijn verschoven is van de ouderen naar de kinderen. De auteurs gaan dieper in op de verschillen tussen de Belgische regio’s betreffende kinderarmoede, in een Europees vergelijkend perspectief. Ze hanteren daarbij zowel een financiële armoede-indicator als een indicator die steunt op de levensomstandigheden van kinderen. Daarna worden deze twee indicatoren van kinderarmoede in detail bekeken in

relatie met de huishoudwerkintensiteit. De auteurs stellen ten slotte een alternatieve manier voor om armoede te meten – de referentie-budgetten – en formuleren enkele beleidsaanbevelingen.

Hoofdstuk 1

Ontwikkelingen in het Belgisch huisvestingsbeleid

*Nicolas Bernard, Bernard Hubeau, David van Vooren,
Pol Van Damme en Luc Laurent¹*

De zesde staatshervorming, bekrachtigd door de regering Di Rupo (2010-2014), regelt de grootste overheveling van bevoegdheden naar de gewesten en gemeenschappen uit de hele geschiedenis van België. Deze verhoogde responsabilisering van de deelstaten betekent nieuwe bevoegdheden en dus ook nieuwe uitdagingen. In dit verband verdient het huisvestingsbeleid een analyse. Deze overheveling houdt namelijk méér in dan alleen die nieuwe bevoegdheden: het is immers ook een opportuniteit om bestaande bepalingen te corrigeren en te verbeteren. In een eerste deel van dit hoofdstuk beklemtonen we de uitdagingen die volgen uit de regionalisering van de huishuurcontracten en van de woonbonus: van kansen om ongebruikte bepalingen werkzaam te maken tot creatieve initiatieven. Wij presenteren essentiële elementen van deze twee aspecten van een beleid dat voortaan door de gewesten wordt gevoerd.

In de lijn van de staatshervorming buigen we ons daarna over de keuzes die voortvloeien uit de nieuwe verantwoordelijkheden van de deelstaten. Wij gaan in op de politieke keuzes en de grote oriëntaties die het Vlaams Gewest moet uitwerken op het domein van de woongelegenheid.

Tot slot impliceert responsabilisering ook andere oplossingen voor vergelijkbare problemen. In het derde en laatste deel van dit hoofdstuk gaan we in op de verschillen in de regelingen die het Waals en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest² voortaan kunnen hanteren. Hiervoor behandelen we de problematiek van de alternatieve woning en verge-

lijken we bepaalde, specifieke kenmerken die deze bevoegdheid regelen. We kunnen dan de relevante verschillen tussen de, twee nochtans vergelijkbare, overheidsniveaus observeren.

1. De regionalisering van de huishuurcontracten en de woonbonus: een (dubbele) cruciale afspraak om niet te missen

1.1 Inleiding

In 2014 hebben we de zesde staatshervorming van België van kracht zien worden, de belangrijkste in het rijtje. Vele bevoegdheden die vroeger federaal waren, behoren voortaan tot de portefeuille van de gewesten. Twee ervan raken vooral de burger, aangezien ze direct te maken hebben met huisvesting: het huishuurcontract³ en de woonbonus⁴ (fiscale aftrek met betrekking tot de hypothecaire lening⁵). Iedereen (of nagenoeg iedereen) is dus betrokken partij, zowel de huurder als de eigenaar.

Deze grootscheepse hervorming, waarvoor de sector nooit vragende partij was, hoeft niet te verontrusten: het is een unieke kans om bepaalde structurele veranderingen aan te brengen in het huisvestingsbeleid. De gewestelijke wetgever beschikt immers over een grote speelruimte om deze nieuwe bevoegdheden over te brengen in zijn interne rechtsorde.

1.2 De huishuurcontracten

Naar ons gevoel zou het werk van de wetgever aangaande de huurcontracten twee oriëntaties tegelijk moeten volgen: bepaalde sluimerende bepalingen activeren en creativiteit aan de dag leggen (Bernard, 2014a; Hubeau & Vermeir, 2013).

1.2.1 Bepaalde sluimerende bepalingen activeren

De huidige wet⁶ blijkt heel wat zeer interessante bepalingen te bevatten die helaas, om uiteenlopende redenen, dode letter zijn gebleven. De eerste opdracht van de gewestelijke wetgever moet erin bestaan deze bepalingen (eindelijk) te activeren, of te schrappen.

In de eerste plaats moet hier het systeem van de bankhuurwaarborg⁷ worden genoemd. In theorie zijn de banken sinds 2007 verplicht om, op

verzoek van de huurder zelf, de huurwaarborg te storten aan de verhuurder. De huurder heeft dan – maximum – drie jaar om de terugbetaling te regelen, zonder interest. De banken tonen zich echter ontzettend terughoudend om aan de wettelijke verplichting te voldoen zodat deze bepaling *de facto* dode letter is.

We denken ook aan het ‘afvlak’-mechanisme voor de huur, dat de verhuurder verbiedt om zijn tarieven te verhogen als hij een contract van korte duur (voor een hoofdverblijfplaats) heeft beëindigd en met een andere huurder een nieuw contract van korte duur afsluit⁸. Dit mechanisme is volledig onbenut gebleven, omdat het vooronderstelt dat de nieuwe huurder het vorige huurbedrag kent. Dat is nagenoeg onmogelijk, tenzij hij zijn voorganger persoonlijk zou kennen⁹.

Ook het renovatiehuurcontract lijdt onder gebrekkige toepassing¹⁰. Met deze contractvorm mag de huurder zijn intrek nemen in een pand dat niet voldoet aan de gezondheidsvoorraarden, op voorwaarde dat hij het (op eigen kosten) in orde brengt, in ruil voor enkele voordelen¹¹. In theorie heeft deze bepaling alles om aantrekkelijk te zijn: de huurder met beperkte middelen – maar vaardig met de handen – kan tegen voordeleige financiële voorwaarden zijn intrek nemen in een woonst en de verhuurder van zijn kant ziet zijn pand tegen een zacht prijsje gerendeerd worden. Ook hier bleef het succes helaas uit, onder meer om technische redenen.

Ook relatief weinig toegepast blijft de vermelding van de gevraagde huurprijs, samen met het bedrag van de gemeenschappelijke lasten, ‘op elke openbare en officiële mededeling’ omtrent het te huur stellen van een pand¹². De wetgever wilde hiermee zowel de strijd tegen discriminatie opdrijven (door sommige weinig scrupuleuze eigenaars te verhinderen de huurprijs aan te passen aan het type kandidaat-huurder) en de huurder de compleetst mogelijke informatie te verstrekken, om onnodige bezoeken aan het pand te vermijden (wat ook voor de verhuurder tijdverlies betekent). Dit mechanisme kan echter pas in werking treden op de uitdrukkelijke voorwaarde dat de gemeente vooraf een geschikt politiereglement goedkeurt, wat lang niet alle gemeenten hebben gedaan.

1.2.2 Creativiteit aan de dag leggen

Het decreet dat, of de ordonnantie die, de huishuurcontracten zal regelen, zal veel meer moeten bevatten dan een catalogus van technische voorschriften: het moet ook een smeltkroes van juridische innova-

ties zijn. Deze creativiteit dient zich op een dubbele manier te manifesteren: door bekraftiging van de maatschappelijke ontwikkelingen en door vernieuwende oplossingen te bedenken.

Om te beginnen, zou het raadzaam zijn om bij de huurwetgeving aandacht te schenken aan de opkomst van nieuwe woonformules zoals de collectieve woning (Bernard & Lemaire, 2013) en het gezamenlijk huren (Louveaux, 2012; Plancqueel, 2014). Als men de ontwikkeling van deze woonvormen wil aanmoedigen, in plaats van ze te ondergraven met ongeschikte voorschriften, wordt het hoog tijd om een juridisch stelsel uit te werken dat beter aangepast is dan de huidige algemene regels. *Mutatis mutandis* moet een vergelijkbare normatieve stap gezet worden voor de kwestie van ‘kotverhuring’, die vandaag penibel is (Bernard, 2012a). Ook het mechanisme van de overeenkomst van precair gebruik, dat steeds meer wordt gehanteerd (vooral in het raam van de strijd tegen leegstand), verdient de aandacht van de wetgever (Longrée, 2014; Snick & Snick, 2010).

Tot slot moet deze noodzakelijke inventiviteit de overheden uitnodigen om totaal nieuwe instrumenten te durven installeren, zelfs experimenteel. Denk in dit verband aan het ‘glijdende huurcontract’. Eigenaars die niet graag een huurcontract afsluiten met huurders met (bijvoorbeeld) sociale problemen, kunnen hiermee het beheer van hun pand toevertrouwen aan een vereniging die tijdelijk de rol van verhuurder overneemt (en alle rompslomp voor haar rekening neemt). De vereniging begeleidt de huurder tijdens de uitvoering van het contract en helpt hem zijn huurverplichtingen te vervullen. Indien de huurder na deze proeftijd voldoende bekwaam wordt geacht, ‘glijdt’ het huurcontract over naar de eigenaar, trekt de vereniging zich terug, en komt de huurder in een directe relatie met de verhuurder.

Vervolgens is er het concept van een gecentraliseerd fonds van huurwaarborgen dat de kansarmsten zou vrijstellen van de waarborg, wat vandaag vaak een onoverkomelijk financieel obstakel vormt voor toegang tot een woning. Via een interessant mechanisme van wederzijdse solidariteit zou dit fonds alle door huurders gestorte waarborgen bijeenbrengen en dit in de verwachting dat deze zeer omvangrijke geldmassa op zichzelf hogere interessen zal opleveren. Zo kan het fonds, in sommige gevallen, een voorschot storten aan de verhuurder, met geleidelijke terugbetaling door de huurder, zonder debetinteressen)¹³.

Ook de kwestie van de huurprijzen (en hun hoogte) roept om een aanpak. Precies daarom heeft Brussel onlangs een ‘indicatief huurprijs-

rooster' uitgewerkt, dat een gemiddelde marktprijs kan toewijzen aan een bepaald pand, afhankelijk van objectieve criteria ervan (oppervlakte, aantal kamers, badkamers, uitrustingsniveau, ligging) (Bernard, 2014b). We roepen de nieuwe wetgever van het gewest op om voort te bouwen op dit rooster en het, in voorkomend geval, te integreren in zijn komende tekst (en bijvoorbeeld te verbieden dat huurprijzen te veel afwijken van de waarden in dat rooster). Dit heeft niets te maken met het 'blokkeren' of 'bevriezen' van huurprijzen; het zou enkel een garantie zijn dat ze het marktgemiddelde niet buitensporig overschrijden.

1.3 De woonbonus

Niet alleen het huishuurcontract vormt een stevige brok in de zopas geregionaliseerde huisvestingssector. Ook de woonbonus komt over naar de deelstaten. De uitdaging – hier vooral financieel – is veelvoudig, want deze voorziening ligt momenteel onder vuur (BBRoW, 2014; Bernard & Lemaire, 2015; Vlaamse Woonraad, 2012)¹⁴. Wij trachten suggesties te formuleren om de regeling te heroriënteren.

1.3.1 De kritieken

Om te beginnen wordt het fiscaal voordeel toegekend zonder inkomensoverweging: net zoals de personen in armoede, heeft ook de rijkere er recht op. Dat oogt misschien sympathiek, maar deze veralgemenende aanpak leidt naar het traditionele mattheuseffect: de maatregel bevoordeelt vooral gezinnen die het niet echt nodig hebben en die in elk geval de stap zouden zetten om eigenaar te worden, ook zonder dit ruggensteuntje van de overheid (dat dus niet doorslaggevend is)¹⁵. Het beste bewijs is overigens dat het financiële voordeel concreet pas ongeveer twee jaar na de transactie volgt, vermits men belastingen met een zekere vertraging in de tijd betaalt.

Dat mattheuseffect zou niet echt problematisch zijn als tegelijk een evenwichtige spreiding van de begunstigden over alle sociale klassen vast te stellen was. Kansarme gezinnen doen echter zeer zelden een beroep op deze voorziening¹⁶. Dat is logisch, gezien de inflatie van de vastgoedprijzen. Het is op zijn minst moeilijk om de woonbonus doeltreffend te blijven noemen, aangezien dit fiscaal voordeel er absoluut niet in slaagt om grote bevolkingsgroepen vastgoedeigenaar te helpen worden.

Het financiële gewicht is nochtans verre van verwaarloosbaar voor de belastingplichtige. De steun, met een gemiddelde waarde op jaarbasis van 1.348 euro in Brussel (1.395 euro in Vlaanderen en 1.310 euro in Wallonië), wordt elk aanslagjaar herhaald, voor de hele terugbetalingsduur van de lening. Bij een gemiddelde duur van twintig jaar voor een hypothecair krediet moet het fiscaal voordeel dus met twintig worden vermenigvuldigd. Het bedraagt dus meer dan 25.000 euro, of 50.000 als het om een koppel gaat.

Iederéén kan dus een beroep doen op deze steun. Bovendien is het bedrag forfaitair en op geen enkele manier afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de belanghebbende. Anders gezegd: wie weinig verdient, krijgt niet meer dan wie meer verdient. In termen van sociale rechtvaardigheid is ook dát stof voor discussie. De woonbonus is dus niet alleen weinig doeltreffend, maar ook onrechtvaardig.

Men had ook kunnen overwegen de fiscale steun voor te behouden voor wie voor het eerst een pand koopt en voor wie het dus belangrijk is om ‘in het zadel geholpen’ te worden, vooral als het om jongeren gaat. Zo zou men slechts één keer in een mensenleven dit fiscaal voordeel genieten. Dat is echter niet het geval: wie overgaat tot verkoop van zijn eerste pand, kan bij zijn volgende aankoop opnieuw profiteren van het fiscaal voordeel.

Onderzoek toont overigens aan dat de woonbonus speculatie in de hand werkt. Het wordt de eigenaar immers financieel allerminst ontraden om een pand te kopen met de intentie het opnieuw te verkopen, bijvoorbeeld in een periode van hausse. *In fine* draagt de woonbonus dus zelfs bij tot prijsstijging. De bonus versterkt de belastingcapaciteit van de verwervers en doet daarom de tarieven stijgen, als gevolg van de wet van vraag en aanbod. Dat is een zware tegenslag voor al wie nét niet genoeg middelen heeft om zijn eigenaarsdroom waar te maken en dus dat fiscale steuntje zeer goed zou kunnen gebruiken.

Kortom: het financieel voordeel dat de verwerver ten goede zou moeten komen, blijkt onbestaande te zijn vermits het (integraal) wordt opgeslapt door de meerkosten: het fiscale geschenk is dus een lege doos. Of beter: het begunstigt niet degene voor wie het bestemd was, omdat de bonus uiteindelijk niet in de beurs van de koper terechtkomt, maar in die van de verkoper, de ultieme bevoordeelde.

Zo duikt een nieuwe, laatste vraag op bij dit fiscaal voordeel voor wie een hypotheklening aangaat om een woning te kopen. Dit systeem

spoort de belastingplichtige in feite aan om schulden te maken. Is het dan, bij nader inzien, niet vooral rendabel voor de banken en andere kredietinstellingen? Als we hierbij bedenken dat het huidige mechanisme voor fiscale steun niet beperkt is in tijd – de hypotheklening mag een duur van 20 jaar, 30 jaar of meer hebben: de overheidssteun blijft gelden – dan moedigt het de kopers dus aan om zich voor lange tijd in de schulden te steken, met het nadelige neveneffect dat de prijzen nog meer zullen stijgen.

1.3.2 De suggesties voor heroriëntering

De woonbonus wordt, zoals hoger verduidelijkt, onder meer gekenmerkt door een gebrek aan rechtvaardigheid en aan doeltreffendheid. Indien de woonbonus afgeschaft zou worden, of fors verlaagt, moeten de overheden erop toezien om het effect van de maatregel te spreiden in de tijd en voor geleidelijke uitdoving (*phasing out*) te kiezen. Parallel zijn wellicht betergerichte alternatieven nodig om de toegang tot eigendom te blijven ondersteunen. Denk aan toekenning van een verminderd btw-tarief (niet volgens bewonersstatuut, maar volgens verkoop- of huurprijs van de woning), aan verlaagde registratierechten, of het concentreren van de belastingaftrek op de minder kapitaalkrachtige gezinnen.

Vermoedelijk zal de bonus wel gehandhaafd blijven, om politieke en symbolische redenen. In dat geval zou minstens de vorm van dit fiscaal voordeel, of het bedrag, of de toekenningsvoorwaarden herdacht moeten worden om op één lijn te blijven met de maatschappelijke ontwikkelingen die we hebben beleefd sinds de invoering (lange tijd geleden) van deze stimulans voor ‘de baksteen in de maag’. Men zou de toepassing van de bonus kunnen beperken in de tijd (bijvoorbeeld alleen de eerste tien jaar van de lening, en niet langer) en welgestelde gezinnen ervan uitsluiten. Een welfordachte voorwaardelijkheid, waarbij rekening wordt gehouden met de hogergeschatte suggesties, zou naar ons gevoel geenszins de draagwijdte schaden van dit (op papier) formidabele instrument voor sociale promotie.

Een laatste oplossing is de eenvoudige voortzetting van het ‘standaard’-stelsel dat (tot voor de regionalisering) werd gepredikt door de federale staat, namelijk de uniforme belastingvermindering van 45%. In dit verband is het toegestaan dit verminderingsspercentage te moduleren volgens de hoogte van de inkomens, waardoor het mechanisme in één moeite ook ‘progressiever’ zou worden.

Het lijkt in elk geval essentieel het eventueel geamendeerde stelsel enkel te laten gelden voor nieuwe vastgoedtransacties. De basisregels van rechtszekerheid verbieden immers de spelregels te wijzigen tijdens de wedstrijd, dat is voor al wie zich al heeft verbonden tot de aankoop van vastgoed en hiertoe de huidige woonbonus in zijn financieel rekensommetje had opgenomen.

In feite bestaat de woonbonus niet meer sinds 1 januari 2015. De federale overheden hebben besloten – vooraleer de bevoegdheid over te hevelen naar de gewesten – om de fiscale aftrek vanaf deze datum om te vormen tot een belastingvermindering. Deze oplossing zal (standaard) echter slechts worden toegepast voor zover de gewesten ze niet vervangen door hun eigen stelsel.

Wat is het verschil tussen fiscale aftrek en belastingvermindering? Die laatste duikt pas op zodra het belastingbedrag is bepaald, na de berekening ervan. Ze wordt afgetrokken van de verschuldigde belasting en neemt concreet de vorm aan van een fractie – die voor elke belastingplichtige identiek is – die wordt toegepast op de totale belastingheffing, ongeacht de hoogte van de inkomsten van de betrokkenen. Het gaat om 45% in Brussel; Wallonië en Vlaanderen hebben onlangs beslist om deze drempel te verlagen naar 40% en dit vanaf 1 januari 2015 in Wallonië. Belastingvermindering mag daarom worden beschouwd als meer op sociale gelijkheid gericht dan het systeem van aftrek (op het marginale tarief). Relatief gezien is het fiscale steuntje voor de rijkeren immers niet meer zo indrukwekkend. In die zin wordt de fiscale rechtvaardigheid een beetje hersteld. Aan het progressiviteitsprincipe van belasting is met deze oplossing echter (nog altijd) niet voldaan.

Het is vanzelfsprekend veel te vroeg om enig wetenschappelijk oordeel te vellen over het mechanisme van belastingvermindering, dat nog maar pas in voege is getreden. Onze suggesties tot heroriëntering, geformuleerd op basis van kritische beschouwingen bij de aftrek, zijn echter perfect bruikbaar in de nieuwe institutionele context.

2. Tijd voor keuzes in het Vlaamse woonbeleid. Diagnose en aanbevelingen vanuit de Vlaamse Woonraad

“Eenedier heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen [...] huisvesting.” (Art. 25 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens)

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet of het decreet [...], rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten inzonderheid: [...] het recht op een behoorlijke huisvesting.” (Art. 23 Belgische Grondwet)

“Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd.” (Art. 3 Vlaamse Wooncode)

2.1 De Vlaamse woningmarkt in vogelvlucht

De overgrote meerderheid van de Vlamingen woont in een goede woning met meer dan redelijk comfort en heel wat voorzieningen in de omgeving. Op het vlak van woonzekerheid stellen zich voor de meeste gezinnen geen grote problemen en de betaalbaarheid van het wonen is voor de meeste Vlamingen verzekerd (Winters & De Decker, 2009).

Het recht op behoorlijk en betaalbaar wonen in Vlaanderen is echter niet voor iedereen een feit. Vooral wie een laag inkomen heeft, laaggeschoold is, of alleenstaand, of alleenstaande ouder, of van een vervangingsinkomen leeft, heeft het een pak lastiger dan de doorsnee-Vlaming (Winters & De Decker, 2009). Er is ook een scherpe tegenstelling tussen de eigendomsmarkt en de huurmarkt. 23% van de private huurders kampt met een betaalbaarheidsprobleem¹⁷, tegenover 13% van de sociale huurders en 2% van de eigenaars (Winters, 2012; Winters & De Decker, 2009). Private huurders met een inkomen binnen het eerste en tweede inkomenstertiel¹⁸ lopen een armoederisico als gevolg van de woonuitgaven (Haffner, Dol & Heylen, 2013). In 2013 werden bijna 13.000 huishoudens bedreigd met uithuiszetting, doorgaans omdat de

huur niet werd betaald (Debast & De Leenheer, 2014). Bijna een vijfde van de Vlaamse bevolking leeft in een huis met structurele gebreken aan het dak, de ramen, deuren en muren, zonder adequate verwarming, met een gebrek aan elementair comfort of aan ruimte. Bij huurders ligt dit aandeel (37%) aanzienlijk hoger dan bij eigenaars (15%) (Noppe, 2014).

2.2 Instrumenten van het woonbeleid

De Vlaamse overheid verstrekkt, indien wordt voldaan aan specifieke voorwaarden, tegemoetkomingen aan huishoudens om ze in staat te stellen een woning te huren, te kopen, te bouwen of te renoveren. Eigenaars die hun woning verbouwen, kunnen een beroep doen op een renovatie-, verbeterings- of aanpassingspremie. Wie een hypothecaire lening sloot, komt in aanmerking voor een verzekering gewaarborgd wonen. Verder verleent de Vlaamse overheid subsidies aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds, opdat deze goedkope (sociale) leningen kunnen toestaan aan particulieren. Sociale huisvestingsmaatschappijen worden gesubsidieerd voor de bouw van sociale koopwoningen. Via de distributienetbeheerders Eandis en Infrax worden diverse premies voor energiebesparende maatregelen verstrekt.

Sociale huurmaatschappijen verhuren woningen aan huishoudens met een laag of bescheiden inkomen aan een verlaagde (inkomensgerelateerde) huurprijs. Zij ontvangen hiervoor renteloze leningen en infrastructuursubsidies. Sociale verhuurkantoren huren woningen op de private markt en verhuren deze door aan een sociaal kwetsbaar doelpubliek. Private huurders met een laag inkomen die verhuzen van een ongeschikte naar een geschikte woning, of die vier jaar op de wachtlijst voor een sociale woning staan, ontvangen een tegemoetkoming in de huurprijs of een huurpremie. Het huurgarantiefonds beschermt private verhuurders tegen verlies aan huurinkomsten ingevolge niet-betaling van de verschuldigde huur.

Naast deze Vlaamse subsidies zijn er een aantal fiscale maatregelen. Op Vlaams niveau gaat het om verlaagde registratierechten bij de aankoop van een bescheiden woning of een vermindering van de onroerende voorheffing, onder meer voor bescheiden woningen, huurders, kinderen en personen met een handicap. Ten gevolge van de zesde staatshervorming zijn de gewesten sinds 1 juli 2014 ook bevoegd voor fiscale uitgaven inzake huisvesting, zoals de woonbonus. Hiermee wil de overheid het eigen woningbezit aanmoedigen.

Ook via normering grijpt de overheid in op de woningmarkt. Ter verwelkoming van een minimale woningkwaliteit bepaalt de Vlaamse Wooncode elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten die van toepassing zijn op alle woningen in het Vlaamse Gewest. De regionalisering van het privaat huurrecht als gevolg van de zesde staatshervorming moet een coherenter overheidsopstreden mogelijk maken. Aspecten die hierbij aan bod komen zijn, onder meer, de huurwaarborg, contractuele aspecten en de relatie tussen de huurwetgeving en andere beleidsinstrumenten (onder andere de woningkwaliteitsbewaking) (Hubeau & Vermeir, 2013).

2.3 De kostprijs van het woonbeleid

Het totale budget voor deze woonsubsidies in het Vlaams Gewest bedraagt ongeveer 2,3 miljard euro. Het budget voor de maatregelen voor eigenaars (1,9 miljard euro) ligt 5 à 6 keer hoger dan dat voor de huurders (345 miljoen euro, waarvan 289 miljoen voor de sociale huursector en 45 miljoen op de private huurmarkt). De fiscale uitgaven voor de hypotheekafstrek bedroegen in 2012 1,4 miljard euro voor Vlaanderen. Deze kost ligt hoger dan alle Vlaamse subsidiekosten samen (865 miljoen euro) (Heylen & Winters, 2012). Terwijl de woonbonus en de overige fiscale voordelen veeleer toekomen aan gezinnen met een hoog inkomen, komen de Vlaamse subsidies in sterkere mate terecht bij de laagste inkomensgroepen, wat vooral toe te schrijven valt aan de vrij selectieve sociale huursector (Heylen & Winters, 2012). De regionalisering van de woonbonus roept de vraag op, of deze op een gelijkaardige wijze zal worden ingezet, dan wel zal worden bijgestuurd in functie van een selectiever Vlaams woonbeleid (Vlaamse Woonraad, 2012).

2.4 Naar een omvattend beleid voor het recht op wonen

In zijn advies ‘Tijd Voor keuzes’ stelt de Vlaamse Woonraad (2014) dat de zesde staatshervorming de Vlaamse overheid moet aanzetten tot een grondige reflectie over en een heroriëntatie van het woonbeleid. De Raad beschouwt de overheveling van bevoegdheden inzake woonfiscaliteit en huurwetgeving als een unieke kans om een volwaardig, geïntegreerd woonbeleid uit te bouwen en formuleert hiertoe enkele keuzes. Naast een beschrijving van deze keuzes gaan we ook na of het regeerakkoord (Vlaamse Regering, 2014) aanknopingspunten bevat die stroken met de geformuleerde keuzes door de Vlaamse Woonraad.

2.4.1 *Gewaarborgd grondrecht als streefdoel*

Ruim twintig jaar geleden werd het recht op wonen ingeschreven in de Belgische Grondwet, zonder meer een historische mijlpaal. Juridisch werd erkend dat iedereen recht heeft op behoorlijk wonen en met de grondwettelijke verankering werd bovendien aangegeven dat het om een fundamenteel basisrecht ging (Bernard & Hubeau, 2013). Echter, de verankering in de grondwet en de explicitatie van het recht in de Vlaamse Wooncode, hebben er niet toe geleid dat iedereen zijn recht op wonen kan realiseren. De Vlaamse Woonraad meent dat beleidsmatig voor een nieuwe aanpak moet worden gekozen: het recht op menswaardig wonen moet de prominente en absolute status verwerven die eigen is aan een universeel erkend grondrecht.

Hiertoe pleit de Vlaamse Woonraad (2013) voor een conceptueel beleidskader dat waarborgen biedt voor een grotere effectiviteit van het grondrecht op wonen. De overheid waakt niet enkel over de realisatie van het grondrecht op wonen, maar neemt door haar beleid de nodige stappen om het recht op wonen stelselmatig uit te bouwen en het rechtsbeschermingsniveau te verbeteren. De Vlaamse Woonraad pleit ervoor om deze verplichtingen te integreren in de beleidscyclus en deze op te nemen als toetssteen voor het beleid en ook voor de aanstelling van een woonrechtcommissaris, als hoeder van het grondrecht op wonen.

Een selectieve en categoriale aanpak is aangewezen, omdat het beleid zich in eerste instantie moet richten op wie het recht op wonen niet autonoom kan realiseren. Dit houdt in dat het beleid de ‘bijzondere aandacht’ voor de meest behoeftigen (artikel 4 van de Vlaamse Wooncode) ombuigt tot een ‘prioritaire aandacht’ voor de meest woonbehoeftigen, met de principiële garantie op een resultaatsgerichte aanpak. Als onderscheidend criterium geldt de mensonwaardigheid van de woonsituatie, zoals omschreven in de Europese typologie van dakloosheid en sociale uitsluiting (‘European Typology of Homelessness and Social Exclusion’, ETHOS)¹⁹. Op basis van deze typologie kan het toepassingsgebied van de resultaatsgerichte aanpak stapsgewijs worden uitgebreid. Zowel lokale woonactoren als de Vlaamse overheid spelen hierin een rol. Een voldoende aanbod aan kwalitatieve en betaalbare (huur)woningen is cruciaal om elke vorm van een versterkt individueel recht op wonen kans op slagen te geven.

In het regeerakkoord treffen we geen kader aan om het grondrecht op wonen beter te waarborgen. Wel wordt aangegeven dat het beleid zich

selectiever zal richten tot diegenen met de grootste woonbehoefte. Vooral in de sociale huur en de huursubsidie worden hiertoe fundamentele wijzigingen voorgesteld (contracten van bepaalde duur in de sociale huursector, of het sneller afzetten van inkomensgrenzen tijdens de bewoning). Hoewel de Vlaamse Woonraad pleitbezorger is van een beleid ter ondersteuning van de meest behoeftige huishoudens, moet dit volgens haar geplaatst worden binnen een bredere beschermende en emancipatorische aanpak, onder meer met een aanbodverruiming op de private en sociale huurmarkt. Het woonbeleid mag volgens de Raad niet worden herleid tot een armenhuisvesting, maar moet tevens een dam kunnen vormen tegen armoede en moet de positie van de betrokken huishoudens structureel versterken (Vlaamse Woonraad, 2014).

Dak- of thuisloosheid is de meest ernstige schending van het recht op menswaardig wonen. De Vlaamse Woonraad dringt aan op de opmaak van een Vlaamse strategie tegen dak- en thuisloosheid (zie voor aanzetten hiertoe Hermans, 2012; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2009). De beleidsnota's wonen, welzijn en armoedebestrijding bieden hiertoe enig perspectief.

2.4.2 Sociaal en maatgericht woonbeleid

In diverse adviezen pleit de Vlaamse Woonraad voor een meer maatgericht woonbeleid en dit ingebed in een globaal sociaal beleid (Vlaamse Woonraad, 2011; 2014). Dit houdt in dat steunmaatregelen selectiever worden ingezet voor een beperktere doelgroep. Voor de Vlaamse Woonraad gaat dit in eerste instantie over de groep huishoudens die niet beschikken over een betaalbare of kwaliteitsvolle woning en van wie de woonsituatie zonder steun, problematisch is, of dreigt te worden. In Vlaanderen gaat dit onder meer over zo'n 330.000 huishoudens voor wie wonen niet betaalbaar is (Heylen & Winters, 2010).

Wat betreft het selectieve karakter vertoont het regeerakkoord veeleer een dubbel beeld. Sociale woningen en huursubsidies zullen worden toegekend aan ‘diegenen die het echt nodig’ hebben. Het is uiteraard een legitieme (en toe te juichen) keuze om elk huishouden met een ernstige woonbehoefte het recht op ondersteuning toe te kennen, maar – zoals hoger gesteld – moet dit worden gekaderd in een omvattende aanpak. Bovendien moet worden bewaakt dat beleidsinstrumenten die de facto al zeer selectief werken (Heylen & Winters, 2012) niet al te

restrictief worden ingezet. Op zijn minst moeten de mogelijke effecten hiervan worden nagegaan; onder meer het verlies van de preventieve functie van het huidige sociaal huurbeleid.

Voorts wordt opgemerkt dat de beoogde doelgroep in het regeerakkoord niet wordt omschreven. De Vlaamse Woonraad hanteert een relatief ruime afbakening van de groep ‘woonbehoefte huishoudens’. Mede daarom pleit de Vlaamse Woonraad voor een substantiële toename van het sociaal huurpatrimonium (Vlaamse Woonraad, 2012; 2014) via een bijkomend sociaal doel. Wat dit betreft, verlengt de nieuwe Vlaamse Regering het vooropgestelde groepad voor de bouw van sociale huurwoningen tot 2025. Dit is de tweede verlenging van het oorspronkelijke groepad van 43.000 extra sociale huurwoningen tussen 2009 en 2020²⁰. De grotere selectiviteit wordt niet doorgetrokken op het vlak van eigendomsondersteuning, alhoewel dit – zowel naar het aantal begunstigden als naar de budgettaire impact – de belangrijkste steunmaatregel is waarover de Vlaamse overheid beschikt.

De regionalisering van de woonbonus biedt nochtans kansen voor een meer gerichte eigendomsondersteuning (bijvoorbeeld via sociale woonleningen) en een effectievere en doelmatigere ondersteuning van het recht op wonen. De doelmatigheid van de woonbonus werd meermaals in vraag gesteld. Onder meer werden de stijgende woningprijzen, de geringe impact op de betaalbaarheid, de hoge kostprijs en het aselectieve karakter van de maatregel aangehaald (Goeyvaerts e.a., 2014; Vlaamse Woonraad, 2012). Het Regeerakkoord bevat echter geen grondige, inhoudelijke hervorming van de woonbonus, zoals via een herziening van de doelgroep of van andere modaliteiten.

Voor de nieuwe hypothecaire contracten wordt het geldelijk voordeel verminderd en de periode verkort, maar dit lijkt veeleer een besparingsmaatregel dan een effectieve beleidsmaatregel. Daarnaast stelt het Regeerakkoord dat de sociale koopsector niet langer wordt gesubsidieerd en dat het stelsel van bijzondere sociale leningen zal worden geobjectiveerd, onder andere door de regionale diversificering van huizenprijzen mee in rekening te brengen. Het is op basis van deze intenties niet mogelijk om na te gaan in hoeverre de doelstellingen van het woonbeleid daadwerkelijk zullen worden ondersteund via concrete maatregelen.

Niet enkel het voeren van een aanbodbeleid op de sociale huurmarkt, maar ook op de private huurmarkt is, volgens de Raad, een belangrijke pijler van dergelijk sociaal en maatgericht woonbeleid. Een door de

overheid ondersteunde huurmarkt, onder welke vorm dan ook, is cruciaal om het recht op wonen te kunnen realiseren voor de zwakste inkomensgroepen. Een gebrek aan kwalitatieve en betaalbare woningen laat zich immers vooral voelen in een bijkomende druk op de huurmarkt en bij de kwetsbaarste huishoudens.

Eerder zagen we dat de private huurmarkt een verscherpte problematiek kent op het vlak van betaalbaarheid en woningkwaliteit. Een volwaardig privaat huurbeleid moet, volgens de Raad, in deze legislatuur dan ook één van de speerpunten van het Vlaamse woonbeleid vormen. Hierbij moet een globaal beleid worden gevoerd waarbij betaalbaarheid, kwaliteit, woonzekerheid voor huurders en rendabiliteit voor verhuurders hand in hand kunnen gaan. Mogelijkheden hiertoe zijn de verdere uitbouw van het huursubsidiestelsel, of het verstrekken van subsidies of fiscale voordelen aan verhuurders die hun woning aan een redelijke huurprijs verhuren aan huishoudens met een laag inkomen (Vlaamse Woonraad, 2010; 2012; 2014).

In het regeerakkoord stellen we verschillende maatregelen vast die perspectief bieden voor een versterkt huurbeleid en een aanbodverruiming op de private huurmarkt. De Vlaamse Regering stelt daartoe stimulerende initiatieven voor renovatie, vernieuwbouw en langdurige verhuur van kwalitatieve woningen voor. Tevens wordt het sociaal aanwenden van private huurwoningen verder uitgebouwd en zal er worden nagegaan hoe de zwakste huishoudens op de private huurmarkt kunnen worden ondersteund. Verder wordt een Vlaamse Huurcodex in het vooruitzicht geplaatst, met onder meer aandacht voor renovatiehuurovereenkomsten. De Vlaamse Woonraad (2010) ondersteunt dergelijke beoogde verbetering en bescherming op de private huurmarkt.

Hoewel de woningkwaliteit er de voorbije decennia onmiskenbaar op is vooruitgegaan, blijft er een kern van slechte woningen in gebruik. Deze woningen vinden we in hoofdzaak terug op de private huurmarkt en liggen vooral geconcentreerd in de steden. Maar ook bij woningen die al decennialang van dezelfde eigenaar zijn, is er vaak een kwaliteitsprobleem. Het gaat hier voornamelijk om ouderen die onvoldoende middelen hebben om hun woning grondig te renoveren en/of opzien tegen een grondige renovatie. De Vlaamse Woonraad meent dat een ambitieus plan voor de verbetering van de globale woningkwaliteit, met inbegrip van de energiezuinigheid, noodzakelijk is. Dit moet op een duurzame wijze gebeuren, wat eveneens een sociaal verantwoorde

aanpak impliceert, om te verhinderen dat de sociaal zwakkere huishoudens de dupe zijn van, op korte termijn, kostenverhogende maatregelen (Vlaamse Woonraad, 2014).

2.4.3 Planmatig en efficiënt woonbeleid

Dankzij de regionalisering van de private huurwetgeving en de woonfiscaliteit beschikt de Vlaamse overheid vanaf deze legislatuur over belangrijke nieuwe bevoegdheden en instrumenten om gestalte te geven aan een ambitieus, doeltreffend en efficiënt Vlaams woonbeleid.

Het is voor de Vlaamse Woonraad duidelijk dat het voortzetten van het huidige beleid niet voldoende kan zijn om de huidige woonproblematiek en de (toekomstige) uitdagingen fundamenteel aan te pakken. Het uitwerken van een Vlaams Woonbeleidsplan blijft noodzakelijk en moet vertrekken van een *sense of urgency*. De Vlaamse Woonraad bepleit daarom een langetermijnvisie en planmatige beleidsaanpak. De cruciale uitgangspunten moeten worden geëxpliciteerd en overlegd, zoals de keuze voor een sociaal en maatgericht beleid, een nieuwe beleidsbenadering met garanties op resultaatsgerichte aanpak, het realiseren van een gericht aanbodbeleid, of de ambitie om het woonpatrimonium op te waarderen. Een efficiënt woonbeleid vraagt eveneens een optimale aanwending van de (schaarse) overheidsmiddelen, zeker in tijden van budgettaire besparingen.

3. Enkele ontwikkelingen in alternatieve woonvormen in Brussel en Wallonië

De voorbije jaren vonden belangrijke hervormingen plaats op het domein van huisvesting: de Brusselse Huisvestingscode, via de ordonnantie van 11 juli 2013, en de ‘Code wallon du Logement’, omgevormd tot ‘Code wallon du Logement et de l’Habitat durable’ – waardoor ‘duurzaam wonen’ aan de titel van de Waalse wooncode werd toegevoegd – door het decreet van 19 december 2012, gewijzigd door een decreet van 16 mei 2013²¹. Deze hervormingen lokten veel commentaar uit (Laurent, 2012: 9; Malherbe e.a., 2014: 323-345). We komen hierop terug om na te gaan of, hoe en in welke mate de bepalingen inzake alternatieve woonvormen, of inzake alternatieven voor traditionele woningen, geconcretiseerd zijn.

Bij die innovatieve bepalingen aangaande de opkomende woonvormen, vermeldt de Brusselse Huisvestingscode: de mobiele woning, de soli-

daire woning, de intergenerationale woning, de Gewestelijke Grondalliantie ('Community Land Trust'), de Groep Collectief Sparen. De Waalse Code behandelt als enige zogenaamd alternatieve woonvorm, de voor zich sprekende *habitation qui n'est pas un logement* (vrij vertaald: 'een onderkomen dat geen woonst is') en de mogelijke steun voor wie een dergelijk onderkomen creëert of verbetert.

Dit betekent echter niet dat Wallonië deze andere woonvormen niet of slechts gedeeltelijk kent. Wallonië omschrijft ze vooral via een rondschrijven – de 'Circulaire relative au programme communal d'actions 2014-2016' (Gouvernement wallon, 2013). Deze voorziet in de mogelijkheid om specifieke projecten voor doelgroepen te financieren die bijzondere types van huisvesting zoeken, zoals intergenerationale of kangoeroewoningen, gemeenschapswoningen en samenwoonformules, woningen verkregen via de Gewestelijke Grondalliantie 'Community Land Trusts', permanent wonen in campings en toeristische zones ('Plan HP').

We zien hier hoe diverse benaderingswijzen ontstaan voor identieke problematieken die echter op een verschillende manier worden aangepakt, zowel in de concepten als wat de uitvoering betreft. In wat volgt gaan we dieper in op de verschillende initiatieven.

3.1 De Collectieve Spaargroepen (CSS)

Deze wetsinnovatie is specifiek voor Brussel. Ze bevestigt een initiatief dat – zowel in Brussel als in Wallonië – wordt gedragen door diverse verenigingen, vooral de CIRE ('Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers', 2014). De Brusselse Huisvestingscode (BHC) geeft de volgende definitie: een groep van sociaal zwakkere personen die worden begeleid door een vereniging en die een bijdrage betalen, waardoor het voor elk lid mogelijk wordt om op zijn beurt een aanbetaling te doen bij de verkrijging van een zakelijk recht op een woning.

Deze definitie bevestigt *grosso modo* de bestaande praktijk, met een dubbel voorbehoud. De groepen die werden opgericht sinds de lancering van het eerste initiatief, zo'n tien jaar geleden, werden inderdaad begeleid door diverse verenigingen uit het middenveld, maar ook door gemeenten en OCMW's. Daarnaast kan de beperking tot sociaal zwakkere personen – een concept dat verder niet wordt gedefinieerd – problemen opleveren. De oprichting van deze groepen komt inderdaad tegemoet aan het feit dat al die leden, gezinnen, in hun eentje niet het

startkapitaal voor eigendomsverwerving kunnen vergaren. Dit betekent echter niet dat al deze mensen (te veel) schulden of geen arbeids- of vervangingsinkomen zouden hebben.

De BHC vermeldt geen vormen van directe hulp of bijstand. De enige draagwijdte van de vermelding van deze definitie is dus in feite de erkenning van hun actie. De ‘begeleidende’ verenigingen van hun kant kunnen, voor zover ze erkend zijn door de Brusselse Regering, een beroep doen op steun van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, op basis van artikelen 134 en 187 van de BHC: het tweede voorziet in subsidies voor verenigingen die ijveren voor integratie via de huisvesting.

3.2 Intergenerationele woningen

Brussel definieert de intergenerationale woning als een gebouw met minstens twee woningen, waarvan er een wordt betrokken door een persoon ouder dan vijfenzestig jaar en waarbij de gezinnen wederzijdse diensten verlenen die zijn opgenomen in een schriftelijke verbintenis, een overeenkomst, een huishoudelijk reglement of een ander soortgelijk instrument. Het gewest kan op basis van artikel 188 van de BHC een subsidie toekennen aan een sociaal verhuurkantoor of aan een erkende vereniging, om een dergelijke woonvorm te realiseren.

Wallonië refereert aan de al genoemde omzendbrief (‘Circulaire relative au programme communal d’actions 2014-2016’) (Gouvernement wallon, 2013). Deze maakt financiering mogelijk voor intergenerationale projecten die een prioriteit genieten, omdat ze tegemoetkomen aan het streven naar een sociale en generatiemix. Ze behoren tot de specifieke projecten en ze moeten het mogelijk maken dat alleenstaanden en gezinnen met uiteenlopende leeftijden en inkomens samen in hetzelfde gebouw wonen.

Er bestaan nochtans verschillen tussen beide benaderingen. In Brussel kan de subsidie enkel gaan naar sociale verhuurkantoren en erkende verenigingen; in Wallonië is projectfinanciering potentieel mogelijk voor elke vastgoedoperator die wordt bedoeld in de CWLHD (‘Code wallon du logement et de l’habitat durable’), namelijk een lokale overheid, een regie, de SWL (‘Société wallonne du Logement’), SLSP (‘Société de Logement de Service Public’), FLW (‘Fonds du Logement des familles nombreuses en Wallonie’), een sociaal verhuurkantoor of een huisvestingsbevorderende vereniging, de SWCS (‘Société wallonne du Crédit social’).

In Brussel moet minstens één persoon 65 jaar of ouder zijn; in Wallonië spreekt men van ‘uiteenlopende’ leeftijden, zonder een spilleeftijd te bepalen, en van uiteenlopende inkomens. Dit betekent, ook volgens de diverse operatoren, dat alle in het Waals wetboek beoogde gezinnen, zowel kansarme huishoudens als huishoudens met een bescheiden of gemiddeld inkomen, in aanmerking komen voor intergenerationale woningen.

In Brussel blijven de subsidies beperkt tot de sociale verhuurkantoren en andere erkende verenigingen. Hier gelden de inkomensvoorwaarden die deze organisaties moeten naleven. Zo preciseert artikel 125 van de BHC, dat een gezin om in aanmerking te komen voor een woning beheerd door een dergelijk kantoor, geen inkomen mag hebben dat hoger is dan dat van de bescheiden huurwoning, en dat minimaal twee derde van de beheerde woningen wordt toegekend aan gezinnen met een inkomen dat lager of gelijk is aan het vastgestelde toegangsinkommen voor de sociale woning, die door een OVM te huur wordt gesteld. *In fine* gaat het dus om beperktere toegang tot intergenerationale woningen.

Een laatste vergelijkingspunt betreft twee dimensies van de intergenerationale projecten, de sociale en die van het burgerschap. In het BHG ligt de klemtoon op wederzijdse dienstverlening tussen de gezinnen en op de verplichting om dit in een schriftelijke verbintenis, overeenkomst of analoog document vast te leggen. In Wallonië wordt dit levensproject – dat ongetwijfeld de basis vormt voor de stap om zich in dat type huisvesting te engageren – impliciet verondersteld en vormt het geen criterium: niet in de definitie en evenmin als voorwaarde om een woning ‘intergeneratieel’ te noemen.

3.3 Solidaire woning – Gemeenschapswoningen en samenwoonformules

Brussel hanteert het concept ‘solidaire woning’. De Brusselse Huisvestingscode definieert dit als een woning die steunt op een solidair levensproject, dat al dan niet wordt geïnitieerd door een instelling, maar dat is opgenomen in een charter of een ander soortgelijk document, waarin meerdere gezinnen verblijven die elk beschikken over één of meerdere exclusief door hen gebruikte privéruimten en met minstens één gemeenschappelijke leefruimte. Minstens één gezin moet voldoen aan de inkomensvoorwaarden voor sociale huurwoningen. Het gewest kan de realisatie van een solidaire woning subsidiëren. De subsidie wordt

toegekend aan het sociaal verhuurkantoor, of aan de erkende vereniging die de woning realiseert.

In Wallonië verwijzen ‘logement communautaire’ (gemeenschapswoning) en ‘formules de cologement’ (samenwoonformules) in het hoger genoemde rondschriften, naar vormen van vrijwillig samenwonen tussen personen of gezinnen die een woning of gedeeltes van een woning delen, met privéruimten voor de huurder en gemeenschappelijke ruimten voor de gezamenlijke activiteiten. De Circulaire beschrijft deze woningen als collectieve woningen volgens de bepalingen van de ‘Code wallon’, namelijk woningen waarvan minstens één woongedeelte en de sanitaireruimten door meerdere gezinnen worden gebruikt. Ook hier kunnen deze projecten worden gedragen door elk type operator, volgens de gebruikelijke modaliteiten.

Beide gewesten volgen een andere benadering: dat blijkt uit hun omschrijving van privé- en gemeenschapsruimten, van de actoren en van het maatschappelijk project. Voor Brussel is er sprake van een levensproject, wordt solidariteit beklemtoond en moeten deze uitgangspunten worden vastgelegd in een schriftelijke verbintenis, charter of overeenkomst. In Wallonië wordt een dergelijk levensproject ongetwijfeld verondersteld, maar vormt het geen criterium.

3.4 Mobiele woning – Mobiele woning en ‘onderkomen dat geen woonst is’, ‘plan HP’

In dit gedeelte wordt de problematiek van rondtrekkende bevolkingsgroepen en van het permanent wonen in campings en toeristische zones gebundeld. Het hoeft niet te verbazen dat de aanpak duidelijk verschilt volgens de territoriale realiteit: de verstedelijkte gemeenten in Brussel tegenover het zeer gediversifieerde Waalse grondgebied. Dit verschil drukt zijn stempel op de gekozen oplossingen en op de gangbare opvattingen.

3.4.1 Brussel en de ‘mobiele woning’

De mobiele woning is een woning op wielen, gekenmerkt door de verplaatsbaarheid ervan en die, op permanente en niet-recreatieve wijze, een nomadisch of semi-nomadisch gezin huisvest. Deze woning is het voorwerp van Titel IX en van artikel 191 van de BHC, die volledig hieraan gewijd zijn, met overname van de inhoud van een ordonnantie uit 2012. Wat leren we hier?

Het recht op een behoorlijke woning sluit de mobiele woning niet uit. Om dit recht tastbaar te maken, bepaalt de regering de minimale eisen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting waaraan mobiele woningen en terreinen die de overheid daartoe ter beschikking stelt, moeten voldoen.

Wij stellen in dit stadium vast, dat de Brusselse Huisvestingscode weinig enthousiasme aan de dag legt om deze woonvorm te erkennen. We komen hier nog op terug.

3.4.2 Wallonië en het ‘onderkomen dat geen woonst is’

In Wallonië kan de analyse vanuit dezelfde insteek ‘les habitations mobiles occupées par des gens du voyage’ (mobiele woningen die door trekkende bevolkingsgroepen worden bewoond) meteen verruimd worden tot de permanente woongebieden (Charlet e.a., 2012; Région wallonne, 2014) en andere zones die worden ingenomen door ‘onderkomens die geen woonst zijn’ (cf. artikelen 44 § 2 en 22bis van de CWLHD).

Het gewest kan in deze verschillende zones instaan voor de kosten voor uitrusting en inrichting van het terrein waar deze onderkomens worden geplaatst of opgericht. Daarmee worden de min of meer vaste structuren bedoeld, zoals wegen, riolering, openbare verlichting, waterleiding en toegangswegen, evenals de aanleg van die voorzieningen.

Tegelijk stelt de Toelichting bij de hervorming van 2012 van de ‘Code wallon’, dat het de bedoeling is de alternatieve of innoverende woonvormen te integreren. We vinden daar ook het nieuwe concept ‘habitation qui n’est pas un logement’. Het Waals wetboek definieert ‘logement’ (woning) als een gebouw of gebouwgedeelte dat structureel bestemd is voor de huisvesting van een of meer gezinnen. Datzelfde wetboek vermeldt zeer nauwkeurig de criteria inzake gezondheid en overbevolking waaraan de woning moet voldoen, zoals inzake stabiliteit, dichtheid, natuurlijke verlichting en gezondheid. Deze criteria zijn opgenomen in een besluit van de Waalse Regering van 30 augustus 2007 (BS 30 oktober 2007).

Het ‘onderkomen dat geen woonst is’ onderscheidt zich van de woning in die zin dat de Waalse Code de regering bevoegd verklaart om minimale voorwaarden voor bewoonbaarheid en veiligheid te bepalen waaraan dit onderkomen moet voldoen. Het gaat hier duidelijk om minder krachtige vereisten dan die voor woningen: dit is een gedurfde erkenning van de alternatieve woonvorm.

De oplossingen voor de mobiele woning en voor het ‘onderkomen dat geen woonst is’, verschillen duidelijk volgens de gewesten en hun verschillende realiteiten. De Brusselse Huisvestingscode erkent weliswaar dat het recht op wonen ook kan via een mobiele woning, door bijzondere criteria op te leggen. De BHC zegt echter niets over de aanleg van de terreinen of de financiering ervan en sluit ronddrekkende bewoners uit van elke kans op geweststeun. De CWLHD erkent de alternatieve woonvorm door de creatie van het concept ‘onderkomen dat geen woonst is’. Het wetboek bekommert zich om de uitrusting en inrichting van de terreinen en hun financiering, legt aparte criteria op, die minder dwingend zijn, maar daarom niet minder specifiek (‘niet zomaar een krot of hok!’) en biedt hulp aan de bewoners. Het gaat hier niet om de steunmaatregelen die gelden voor woningen. Ook dát betekent dat deze woonvorm alternatief is, in de zin dat er een specifieke steunmaatregel voor bestaat.

3.5 Community Land Trust

Enkele jaren geleden dook een nieuw element op in de huisvestingscontext: de ‘Community Land Trust’ (CLT) (Bernard e.a., 2010; Dawance & Louey, 2014). Tegenover de toenemende problemen om eigendom te verwerven, gezien de enorme prijsstijging voor bouwterreinen, huizen, appartementen en het bouwproces, heeft de zoektocht naar alternatieve formules zich toegespitst op de financiële haalbaarheid en het behoud van de haalbaarheid van huisvesting. Ervaringen in andere landen, meer bepaald in Noord-Amerika, stonden model voor de CLT.

‘Trust’ is een concept uit het Angelsaksisch recht dat niet direct overdraagbaar is naar onze landen. De nodige verbeeldingskracht was nodig om de contouren van de ‘trust’ te integreren in onze tradities inzake burgerlijk recht, geïnspireerd op het Romeins recht. Wij kenden wel al de splitsing van reële rechten, meer bepaald de erfrente en het recht van opstal.

Dat is echter slechts een deel van de oplossing. Er is hier immers een complexer geheel van doelstellingen in het spel: de eigendom van de grond moet worden gesplitst van die van de woning; de grondprijs moet worden geneutraliseerd voor de volgende rechthebbenden; het gebouw moet tegen een haalbare prijs kunnen worden verkocht aan de nieuwe eigenaar, die hiervoor een sociale lening kan afsluiten; de eventuele meerwaarde bij de overdracht van de woning moet, volgens een vastgestelde verhouding, worden verdeeld tussen de eigenaar en de

‘Trust’. En voor deze ‘Trust’ moest een structuur worden gevonden, zodat hij kon worden ingepast in ons juridisch systeem.

In het Brussels Gewest ging in 2010 een CLT-platform aan de slag. Een vijftiental verenigingen werden hierin verenigd en er werden vele krachten gemobiliseerd om projecten uit te werken. Dit initiatief resulterde in de oprichting van twee juridische instrumenten die samen het Brusselse CLT vormen. Het ene is de oprichting van een stichting van openbaar nut die blijvend eigenaar is van de terreinen; het andere de stichting van een vzw die verantwoordelijk is voor het beheer van de woningen. Deze structuren zijn operationeel en hebben momenteel vier projecten op stapel staan voor een totaal van 40 woningen, met de belangrijke medewerking van het Brussels Woningfonds voor hun constructie en met ondersteuning van de regering voor wat de benadering aangaat.

Parallel hiermee neemt de Brusselse Huisvestingscode, de CLT op in het landschap van actoren in de huisvesting: de Gewestelijke Grondalliantie is er gedefinieerd als vereniging zonder winstoogmerk die tot doel heeft gronden in Brussel aan te kopen en te beheren, om op deze gronden zowel betaalbare woningen voor sociaal zwakkere gezinnen, als voorzieningen van collectief belang te creëren. Het wetboek preciseert verder dat de Gewestelijke Grondalliantie eigenaar blijft van de gronden, maar de eigendom van de gebouwen overdraagt aan de gezinnen, via gesplitste zakelijke rechten. Het wetboek bepaalt de doorverkoopregels voor de gebouwen, die het mogelijk moeten maken om de gebouwen steeds betaalbaar te houden voor gezinnen met een laag inkomen.

Twee commentaren in dit stadium. Allereerst moeten we beklemtonen dat de erkenning van dit nieuwe model resulteert uit een bottom-up-aanpak van burgers en hun verenigingen naar de overheid, die naar hen luistert en hen steunt, maar hen niet vervangt: de organen in de structuur worden voor twee derden ingevuld door bewoners, wijk en verenigingen en voor één derde met afgevaardigden van het gewest. Deze ondersteuning blijkt ook in het feit dat de Brusselse CLT in het raam van ‘Alliance Habitat’ belast werd met de bouw van 30 koopwoningen per jaar, om op vier jaar tijd tot 120 woningen te komen.

Voorts doet het begrip ‘sociaal zwakkere gezinnen’ vragen rijzen – zoals ook al aangehaald in de CSS-context – net zoals ‘lage inkomens’: los van het vage karakter hiervan, zijn het in Brussel niet alleen deze mensen die huisvestingsproblemen ondervinden. Hoe verzoen je overigens deze aanpak met het streven naar een sociale mix?

Ook in Wallonië werd een CLT-platform samengesteld rond een twintigtal verenigingen die in oktober 2013 een charter hebben goedgekeurd. Het platform speelt een almaar actievere rol in de promotie van dit model. Parallel hieraan, maar in dit geval zonder enig overleg, maakt het al genoemde rondschriften voor het gemeentelijk actieplan 2014-2016 van juli 2013, het voor sommige operatoren mogelijk om CLT-projecten in te dienen. De principes zijn identiek. Net zoals in Brussel voorzien ze dat 25% van de meerwaarde naar de eigenaar gaat en het saldo naar de ‘Trust’, voor de werking ervan en voor nieuwe operaties.

In haar beslissing inzake het Actieplan voor Huisvesting 2014-2016, heeft de Waalse Regering een vijftiental CLT-projecten voor in totaal 130 woningen geselecteerd. De Waalse werkwijze onderscheidt zich door een top-down-aanpak, dus het omgekeerde van wat in het Brusselse plaatsvond. Burgers en hun verenigingen werden op geen enkele manier betrokken bij de voorbereiding van de Circulaire en voor zover wij weten, evenmin bij de voorbereiding van de projecten. Merk ook op dat hetzelfde rondschriften bepaalt dat het beslissingsorgaan van de ‘Trust’ voor twee derde uit vertegenwoordigers van de overheden moet bestaan en voor het overige derde uit gebruikers, bewoners en omwonenden.

Interessant aan dit model is dat het de mobilisering van burgers en verenigingen mogelijk maakt en dat het leidt tot projecten die weliswaar ondersteuning krijgen van de gewestelijke operatoren, maar waarin de bewoners en toekomstige bewoners de drijvende kracht achter hun huisvesting zijn en blijven. Het Waals Gewest staat nu voor de uitdaging die burgers en hun verenigingen in het proces te integreren of te herintegreren. Als dat niet lukt, dreigt de meerwaarde van het model onbeduidend te worden.

3.6 Besluit

De forse opmars van alternatieve woonvormen is een antwoord op de moeizame zoektocht van vele gezinnen naar behoorlijke huisvesting. Zij zoeken soms wanhopig een oplossing voor hun specifieke situatie, wat de diversiteit in benaderingen verklaart. Verenigingen pakken de problemen bij de kern aan. De mogelijke oplossingen die ze aanreiken, verdienen zeker aanmoediging. De erkenning en de ondersteuning ervan, in de wetboeken of via de *soft law* van een circulaire, komen tegemoet aan echte behoeften, al kan men zich afvragen, of de initiatieven uitgerekend door deze regelgevende oplossingen niet al te snel en te strak in een keurslijf worden gegoten en onder regeldrift zullen lijden²².

Verder blijkt zonneklaar de onmogelijkheid voor vele gezinnen om eigendom te verwerven, ondanks de belangrijke voorzieningen die er bestaan in de vorm van sociale leningen. Daarnaast is er een tekort aan een huuraanbod met een sociale doelstelling, of men dat nu sociale of openbare huisvesting noemt. Dit tekort is werkelijk een blijvend gegeven, ondanks de diverse plannen voor woningbouw.

4. **Algemeen besluit**

Deze bijdrage wil de huidige intrinsieke uitdagingen voor het huisvestingsbeleid in België onder de aandacht brengen. Om deze ambitie hard te maken, was een gedetailleerde lezing van de diverse voorgestelde maatregelen en bepalingen in Wallonië, Vlaanderen en Brussel nodig. Deze analyse maakt het meteen mogelijk om te wijzen op het belang van de hervorming die ons huisvestingslandschap recent heeft ondergaan. België beleefde in 2014 de belangrijkste staatshervorming uit zijn geschiedenis. Na de grootscheepse overheveling van bevoegdheden, die vroeger federaal waren en voortaan gewestelijk zijn, staan de deelstaten, precies door die responsabilisering en bevoegdheidsuitbreiding, voor nieuwe uitdagingen. In het zog van de hervormingen duiken inderdaad ook nieuwe opportuniteiten op.

In het eerste deel van dit hoofdstuk hebben twee bijzondere aspecten al onze aandacht opgeëist. De regionalisering van het huishuurcontract en van de woonbonus brengt diverse essentiële uitdagingen mee. Wij hebben erop gewezen dat deze bevoegdheidsoverheveling kansen schept om sommige bestaande, maar tot nu sluimerende, bepalingen te activeren en te concretiseren en om nieuwe creatieve maatregelen te lanceren, die aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen. De regionalisering van het huurcontract laat inderdaad een correctie toe op bepaalde ondoelmatige maatregelen, zoals de bankhuurwaarborg die al sinds 2007 wordt geacht te gelden, het afvlakmechanisme voor de huurprijs, het renovatiehuurcontract of de publicatie van huurprijzen en gemeenschappelijke lasten. Naast deze correcties aan operationele zijde, werden enkele perspectieven aangereikt om gepaste mechanismen te ontwikkelen. We denken aan het voorstel om nieuwe woonformules op te nemen in de wetgeving en aan nieuwe instrumenten, zoals het glijdende huurcontract of de gecentraliseerde fondsen van huurwaarborgen.

Tot slot kan ook de woonbonus als maatregel geheroriënteerd worden om bepaalde gebreken weg te werken. Denk aan het mattheuseffect, dat

ontstaat door toewijzing van een fiscaal voordeel zonder dit te koppelen aan een inkomensvoorraarde. Het mechanisme voor de toekenning van de woonbonus zou overigens ook gecorrigeerd mogen worden met het oog op het neutraliseren van de eventuele verleiding om met die bonus te gaan speculeren. Er is nu immers niets voorzien om de aanschaf van een pand te ontraden, wanneer het de bedoeling is om het tijdens een hausse weer te verkopen. We stellen diverse denksponen tot verbetering voor, zoals de toekenning van een verlaagd btwtarief dat veeleer gekoppeld wordt aan de woningprijs dan aan de status van de operator en een hele reeks andere maatregelen.

In de lijn van de al aangehaalde logica van het responsabiliseren van de deelstaten, onderstreept het tweede deel van dit hoofdstuk het belang van concrete keuzes in het huisvestingsbeleid in het Vlaams Gewest. De Vlaamse Woonraad staat een sociaal en maatgericht woonbeleid voor. De overheid vervult hierin een cruciale rol. Via resultaatgerichte maatregelen dient zij de realisatie van het recht op wonen voor de zwakste gezinnen te waarborgen. Dit vereist een bijsturing van het instrumentarium en de prioriteiten en een beleid dat stelselmatig de bescherming van het grondrecht verbetert. Dit dient tot uiting te komen in een Vlaams Woonbeleidsplan, dat een langetermijnperspectief moet bieden voor het Vlaamse woonbeleid. Louter op basis van het Regeerakkoord is het voorlopig onduidelijk hoe de nieuwe beleidsverantwoordelijken staan tegenover de vraag naar een gewestelijk woonbeleidsplan.

Het Vlaams regeerakkoord erkent de noden van de zwakste gezinnen en beschouwt die als het doorslaggevende criterium voor ondersteuning. Het Vlaams regeerakkoord heeft verder aandacht voor de bijzondere problematiek van de private huurmarkt. Een dergelijk vooropgesteld beleid biedt kansen en perspectieven voor de zwakste gezinnen.

Anderzijds pleiten diverse instanties – waaronder de Vlaamse Woonraad – om de ondersteuning niet te beperken tot de allerzwakste groepen in de samenleving. Het woonbeleid moet kunnen bijdragen tot de emancipatie en de verbetering van de maatschappelijke positie van een grotere groep gezinnen met een woonbehoefte. In deze visie fungeert de verbeterde huisvestingspositie als duurzame basis voor de maatschappelijke verbetering van een ruimere doelgroep. Het vervullen van het grondrecht op wonen, vormt dan een noodzakelijke voorwaarde om andere maatschappelijke rechten te kunnen uitoefenen. De verdere uitwerking van het regeerakkoord in beleidsnota's en -brieven zal moeten uitwijzen of dit principe gehandhaafd blijft.

Wat betreft de geregionaliseerde bevoegdheden inzake woninghuur en woonbonus, dringt de Vlaamse Woonraad erop aan om deze overheveling aan te grijpen om een rechtvaardiger en efficiënter woonbeleid te voeren. De vooropgestelde wijzigingen aan de woonbonus komen hier, ons inziens, onvoldoende aan tegemoet. De aangekondigde aanpassingen aan de huurwetgeving dienen in nauw overleg met de betrokken partijen te worden doorgevoerd en voldoende voordelen te bieden voor huurders en verhuurders.

Deze tekst kijkt verder dan de uitdagingen die uit de overheveling van bevoegdheden volgen. We trachten aan te tonen hoe de huidige opdeling van het huisvestingsbeleid over de deelstaten, duidelijke verschillen kan teweegbrengen, wat betreft de maatregelen per betrokken gewest. Het laatste deel van dit hoofdstuk biedt daarom een vergelijkende analyse, tussen het Brussels en het Waals Gewest, van de mechanismen die bepaalde aspecten van de huisvesting reglementeren. Illustraties zijn meer bepaald de verschillen inzake intergenerationale woningen en woontypen, waar de Brusselse overheid enkel subsidies toekent aan de sociale verhuurkantoren en erkende verenigingen, terwijl in het Waals Gewest elke operator die in de CWLHD wordt bedoeld, potentieel in aanmerking komt voor subsidies. Datzelfde geldt voor de filosofie die wordt gehanteerd voor de gemeenschapswoningen en de solidaire woning. Het Brussels Gewest ziet de solidaire woning als een levensproject, terwijl het Waals Gewest een voorkeur heeft voor het beschikbaar stellen van ruimtes voor samenwonen tussen verschillende gezinnen. Tot slot behandelen we de mobiele woning. We sluiten deze vergelijkingsoefening bewust met dit voorbeeld af, omdat het veel vertelt over het Belgische institutionele mechanisme. Brussel is een uitgesproken verstedelijkt gebied, terwijl Wallonië veel meer gezichten heeft. Dit verschil laat zich voelen in de reglementering: Brussel hecht geen belang aan de terreinen, uitrusting en financieringen en kent geen enkele geweststeun toe aan de mobiele woning of aan het ‘onderkomen dat geen woonst is’, in tegenstelling tot Wallonië.

In het licht van deze elementen stellen we vast, dat een materie als huisvesting weliswaar tamelijk vergelijkbare problematieken kent in de Belgische gewesten, maar dat deze problematieken toch wel anders geïnterpreteerd worden en dat de voorstellen tot oplossing radicaal kunnen verschillen, naargelang van de kenmerken van de deelstaten. Een overheveling van bevoegdheden, zoals de staatshervorming van 2014 heeft teweeggebracht, levert dus een grotere manoeuvreerruimte op en een beter aanpassingsvermogen voor hervormingen, naast de

kans om een reeks maatregelen toe te voegen om het beheer van de huisvesting te moderniseren en te verbeteren.

Noten

1. Nicolas Bernard schreef het eerste deel van dit hoofdstuk, Bernard Hubeau, David Van Vooren en Pol Van Damme schreven het deel over het Vlaamse woonbeleid, Luc Laurent schreef over de alternatieve woonvormen in Brussel en Wallonië.
2. Om de leesbaarheid te vergemakkelijken worden de gewesten in het vervolg aangeduid als Brussel (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Vlaanderen (Vlaams Gewest) en Wallonië (Waals Gewest).
3. Art. 15 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde Staatshervorming, BS 31 januari 2014.
4. Art. 11 en art. 75 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, BS 31 januari 2014.
5. Concreet kon iemand die sinds 1 januari 2005 een ‘enige, eigen’ woning kocht en deze financierde met een hypothecaire lening (met een minimale duur van tien jaar), in zijn belastingaangifte alle intresten, kapitaalfafschrifvingen en andere verzekeringspremies met betrekking tot zijn lening aftrekken en dit gedurende de volle duur van het krediet.
6. Wet van 20 februari 1991 houdende wijziging en aanvulling van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake huishuur, BS 22 februari 1991.
7. Art. 10, § 1, lid 4 van sectie 2 van hoofdstuk II, titel VIII, boek III van het Burgerlijk Wetboek, toegevoegd door art. 103 van de wet van 25 april 2007.
8. Art. 7, § 1bis, van sectie 2 van hoofdstuk II, titel VIII, boek III van het Burgerlijk Wetboek.
9. De gegevens van de registratie zijn bijvoorbeeld niet toegankelijk voor het publiek.
10. Art. 8 van sectie 2 van hoofdstuk II, titel VIII, boek III van het Burgerlijk Wetboek.
11. De verhuurder verbindt zich ertoe om in ruil een van de volgende drie tegenprestaties te leveren: gedurende een bepaalde periode verzaken aan de mogelijkheid het huurcontract stop te zetten of de herziening van de huurprijs te vragen, of de huurder een huurprijsvermindering of zelfs een terugval te geven.
12. Art. 1716, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek, gewijzigd door art. 99 van de wet van 25 april 2007.
13. Zie het wetsvoorstel van 14 juli 2005 tot oprichting van een Federaal Huurwaarborgfonds, Doc. parl., Sén., sess. ord. 2004-2005, n°3-1308/01 en het wetsvoorstel van 10 mei 2006 tot oprichting van een ‘Federaal

Huurwaarborgfonds' en tot wijziging van de regels van het Burgerlijk Wetboek in verband met de waarborgen die worden geboden voor wie een huurovereenkomst met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurders sluit, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n°51-2480/001.

14. Zie in ruimere zin ook Valenduc (2008), evenals Monnier & Zimmer (2008).
15. De helft van het budget wordt zo ingepalmd door de 20% rijkste Belgen.
16. Nauwelijks 1% voor het eerste inkomensdeciel – de 10% armste Belgen – tegen 58% voor het laatste.
17. Volgens definitie Eurostat: aandeel van de bevolking dat in een huis houden leeft waar de totale woonkost (incl. nutsvoorzieningen) meer dan 40% van het beschikbare inkomen bedraagt.
18. Een inkomensteriel is een derde deel van de inkomensverdeling.
19. Typologie ontwikkeld door FEANTSA (Europese Federatie van organisaties die met daklozen werken). In deze typologie geeft het ontbreken van een vorm van 'thuis' de afbakening van dakloosheid weer. Het hebben van een thuis kan worden begrepen als: een adequate woning (of ruimte) hebben waarover een persoon en zijn/haar familie exclusief bezit uitoeft (fysiek domein), de mogelijkheid voor het hebben van privacy en sociale relaties (sociaal domein) en het hebben van een wettelijke titel (wettelijk domein). Dit leidt tot de vier concepten van dakloosheid, thuisloosheid, instabiele huisvesting en ontoereikende huisvesting die alle wijzen op het ontbreken van een thuis. <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>.
20. Het eerste uitstel van het gewestelijk sociaal huurobjectief tot 2023 dateert van 2012.
21. In het vervolg van de tekst gebruiken we zonder onderscheid: voor de Brusselse Huisvestingscode deze benaming of BHC; voor de 'Code wallon du Logement et de l'Habitat durable' deze benaming of de afkorting CWLHD. De definities die worden aangehaald, zijn opgenomen in artikel 2 van de BHC en in artikel 1 van de CWLHD: deze informatie wordt niet overgenomen in de tekst om de lezing ervan te vergemakkelijken.
22. Met betrekking tot deze kwesties raden we aan: Bernard (2012b). Wij zijn geneigd deze stelling om te keren: "*L'habitat alternatif à l'épreuve de la norme*".

Hoofdstuk 2

De zesde staatshervorming: nieuwe bevoegdheden en nieuwe uitdagingen voor de OCMW's

Ricardo Cherenti, Giuseppe Pagano en Fabio Contipelli¹

1. Inleiding over de zesde hervorming van de Belgische Staat

De zesde Belgische staatshervorming, aangekondigd met het politiek akkoord van 11 oktober 2011 en daarna geconcretiseerd in de bijzondere wetten van 6 januari 2014², is, met die van 1988-1989, de belangrijkste tot vandaag en wel om minstens drie redenen. Ten eerste, zijn de bedragen die bij de overgehevelde bevoegdheden horen – 16,9 miljard euro volgens de raming van 2011; 20,5 miljard toen de bijzondere wetten werden goedgekeurd – in grootteorde vergelijkbaar met die van 1988-1989 (600 miljard frank). Ten tweede, vormt de overheveling van materies die duidelijk aan de sociale zekerheid gekoppeld zijn, naar de gemeenschappen, de gewesten of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), een nieuwe symbolische stap naar meer verantwoordelijkheid van de deelstaten op een domein waar solidariteit tussen personen de regel was. Ten derde, werd het financieringsmechanisme dat ontstond met de bijzondere wet van 16 januari 1989³ grondig gewijzigd. Het omvat een aanzienlijk ruimere en voortaan praktisch grenzeloze gewestelijke financiële autonomie evenals een progressieve vermindering van de institutionele solidariteit tussen de rijkere en de minder welvarende gewesten.

Drie aspecten van deze hervorming verdienen bijzondere aandacht, omdat ze te maken hebben met materies die de strijd tegen de armoede kunnen beïnvloeden⁴. Het betreft de overgehevelde bevoegdheden, de verhoogde fiscale autonomie van de gewesten en de solidariteitsmecha-

nismen. De responsabilisering van de Waalse en Vlaamse Gewesten wordt vervolgens geïllustreerd aan de hand van de beroepsactivering.

1.1 Nieuwe bevoegdheden voor de deelstaten

Een gedeelte van de bevoegdheden die naar de deelstaten werden overgeheveld, raken aan materies die gevoelig liggen voor de sociale inschakeling (zoals de toegang tot de arbeidsmarkt), voor het behoud van een voldoende inkomstenniveau voor de gezinnen (kinderbijslag) en voor het dagelijkse leven van kwetsbare groepen (zoals zorgverstrekking aan bejaarden of gehandicapten).

Zo worden sommige aspecten van de arbeidsmarkt voortaan gewestelijke bevoegdheden: denk aan de controle op de beschikbaarheid van werklozen en de bijbehorende sanctioneringen (hoewel de algemene wetgeving inzake de werkloosheid federaal blijft); de verlagingen van sociale bijdragen en de activering van de werkloosheidsvergoedingen voor de doelgroepen (oudere en jongere werknemers, langdurig werklozen, laaggeschoolde jongeren); de arbeidsbemiddeling (waaronder de PWA's) en de programma's voor sociale economie en de dienstencheques.

Parallel met de overgehevelde bevoegdheden op het arbeidsmarktdomein, worden sommige aspecten van de gezondheidszorg en van de bijstand aan personen gecommunautariseerd. Onder meer mobiliteits-hulpmiddelen voor personen met een handicap en de hulp aan bejaarden, de volledige bevoegdheid inzake de psychiatrische verzorgingstehuizen, de revalidatieovereenkomsten (meer bepaald voor autisme), de preventie (met inbegrip van inenting die desondanks nog altijd worden terugbetaald door het RIZIV) worden exclusieve bevoegdheden van de deelstaten.

Op het domein van het gezinsbeleid worden de kinderbijslagen, de geboortepremies en adoptiepremies overgeheveld naar de gemeenschappen en de GGC.

Een tweede belangrijk element van de zesde staatshervorming is de verhoogde autonomie die de gewesten voortaan hebben wat de personenbelasting aangaat. Vanaf 2015 zullen ze beschikken over eigen inkomsten uit de personenbelasting, via opcentiemeren op de federale personenbelasting, in navolging van wat de gemeenten nu doen. De belastingberekening blijft ongewijzigd. De vaststelling van de belast-

bare basis en van de bedrijfsvoorheffing blijft een exclusief federale bevoegdheid. De federale overheid blijft de basistarieven vaststellen.

De architectuur van het nieuwe mechanisme is *a priori* eenvoudig: de federale staat schrapte de dotatie die vroeger naar de gewesten ging, a rato van 10,7 miljard euro. In ruil wordt de federale personenbelasting met (ongeveer) 25%⁵ verminderd, wat overeenkomt met 10,7 miljard. Deze dubbele operatie is dus, bij de start, neutraal voor de federale staat.⁶

De gewesten kunnen, op de aldus verminderde personenbelasting onbeperkt de opcentiemen (of afcentiemen) heffen die ze wensen. Stel dat een gewest zou beslissen om 33%⁷ opcentiemen te heffen, dan zou het nieuwe mechanisme globaal neutraal zijn voor de belastingplichtigen van dat gewest. De gewesten krijgen echter alle speelruimte om meer of minder dan 33% opcentiemen te heffen, zodat de neutraliteit niet gegarandeerd is voor de belastingplichtige.

1.2 De solidariteitsmechanismen

De bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 voorzag in een solidariteitsmechanisme ten gunste van de gewesten waar de personenbelasting per inwoner lager is dan het nationale gemiddelde: het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze gewesten ontvingen jaarlijks € 11,60 per inwoner, geïndexeerd en verhoogd met het verschil in percentpunten tussen hun personenbelasting per inwoner en de gemiddelde personenbelasting per inwoner in België. In 2014 waren hiertoe voor het Waals Gewest en voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest respectievelijk 782,9 en 403 miljoen euro voorzien.

Dit mechanisme werd zwaar bekritiseerd, vooral wegens de armoedeval die het meebrengt (Bayenet & Pagano, 2013). De gewesten die begunstigden zijn van de nationale solidariteit, zagen namelijk hun inkomsten verminderen, zodra hun personenbelasting sneller steeg dan die van de andere gewesten. Dit fenomeen zou weliswaar vervagen en uiteindelijk verdwijnen. De zesde staatshervorming wijzigt echter het solidariteitsmechanisme met de expliciete doelstelling, het genoemd pervers effect op te heffen.

Voortaan berekent men voor elk gewest het verschil tussen zijn relatief aandeel in de bevolking en zijn relatief aandeel in de personenbelasting.

Het bedrag van het nieuwe solidariteitsmechanisme wordt voortaan als volgt berekend:

$$SN = MB \times (P_{pop} - P_{ipp}) \times 0.8$$

MB is het basisbedrag, geraamd op ongeveer 20 miljard euro. Dit basisbedrag evolueert volgens de inflatie en de reële groei;

P_{pop} is het aandeel van de bevolking van het gewest in de totale bevolking van het land;

P_{IPP} is het aandeel van de PB (personenbelasting), gestort door de inwoners van het gewest in de totale PB.

Het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden in het nieuwe solidariteitsmechanisme begunstigd door het verschil van respectievelijk 4,3% en 1,6% tussen hun aandeel in de bevolking en hun aandeel in de personenbelasting. Als men het nieuwe mechanisme toepast op basis van de hypotheses in de institutionele akkoorden, dan zouden het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest respectievelijk 690,9 miljoen en 257,1 miljoen euro ontvangen: een verlies van respectievelijk 108,9 en 85 miljoen euro⁸. Het nieuwe mechanisme is dus bij aanvang minder genereus. Zelfs als het voortaan zal evolueren met de economische groei, menen Decoster en Sas (2012a) dat het de komende twintig jaar minder gunstig zal blijven dan het oude.

Overigens garandeert een zogenaamd ‘sokkel’-mechanisme dat de verschillen tussen het oude en het nieuwe financieringsmechanisme in een eerste fase geneutraliseerd worden. De neutralisering wordt gedurende tien jaar constant gehouden en in de tien volgende jaren geleidelijk ontmanteld.

2. Illustratie van de responsabilisering van de gewesten: de beroepsactivering

In het licht van de hoger aangehaalde elementen valt niet te ontkennen dat de zesde staatshervorming de organisatie van het land ingrijpend wijzigt. De gevolgen hiervan raken mogelijk ook de kwetsbaarste bevolkingsgroepen. De hervorming beoogt in het algemeen een grotere verantwoordelijkheid van de deelstaten met, parallel, een inperking van bepaalde solidariteitsmechanismen, of van de middelen die worden aangewend voor sommige kwetsbare bevolkingsgroepen.

In het licht van deze gevolgen van de zesde staatshervorming voor de deelstaten en voor hun bevolking, willen wij de concrete effecten van de

overheveling van bepaalde bevoegdheden illustreren. Wij geven twee voorbeelden, aan beide zijden van de taalgrens.

Het eerste deel van deze tekst behandelt het effect van de hervorming in de beroepsactivering in Wallonië (2.1) door de ogen van de OCMW's, via de 'Fédération des CPAS wallons'. De zesde staatshervorming wordt geconcretiseerd in een regionalisering van heel wat materies, waaronder de activeringsmaatregelen. Voortaan worden de gewesten bevoegd voor de uiteenlopende en gevarieerde maatregelen die momenteel bestaan om de toegang tot werk te vergemakkelijken. Bij het schrijven van dit artikel is nog niet duidelijk hoe deze bevoegdheden binnen de regering en de administratie zullen worden georganiseerd. We kunnen voor het Waals Gewest echter wél al een globale visie schetsen voor deze geregionaliseerde materie.

Bij de analyse van Waalse en Brusselse zijde moeten we de zogeheten 'Accords de la Sainte-Emilie' van 19 september 2013 in het achterhoofd houden. De belangrijkste principes hiervan zijn de versterking van de bevorrechte banden tussen het Waals en het Brussels Gewest, om de dienstverlening aan de begunstigden te vergemakkelijken en om de burgers de ruimst mogelijke toegang tot deze dienstverlening te garanderen en tegelijk de structuren te vereenvoudigen en de sociale gesprekspartners nog beter te betrekken rond een juridisch zeker en coherent model.

Het tweede voorbeeld van deze tekst betreft de implicaties van de staatshervorming voor de activering van de gebruikers in Vlaanderen (2.2).

Door te kiezen voor twee problematieken aan weerszijden van de taalgrens, zullen we de effecten van de staatshervorming kunnen toelichten, evenals de eruit voortvloeiende operationele verschillen tussen de beide deelstaten.

2.1 De regionalisering van het activeringsbeleid: een kans voor beroepsinschakeling voor wie een beroep doet op het OCMW

Beroepsactivering werd altijd al beschouwd als een van de krachtigste instrumenten voor sociale integratie. Werk levert immers meestal niet alleen een loon op, maar ook (en dit is soms nog belangrijker) verbondenheid, zelfrespect, perspectief, erkenning en integratie in een professioneel milieu en, ruimer, in de samenleving. Men kan dus oordelen dat Wallonië, nu het een globaal instrument zoals de beroepsactivering in

eigen handen krijgt, over een geweldige troef beschikt die enkel nog moet worden geconcretiseerd. In die zin biedt de regionalisering een opportuniteit om een coherent en vereenvoudigd politiek model te realiseren. We kunnen er echter niet omheen dat het beroepsactivieringsbeleid ook enkele krachtige remmen inhoudt, zoals de werkloosheidsvallen, die de doelstelling om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen, een basisdoelstelling van de Waalse regering zelf, aanzienlijk kunnen dwarsbomen. Wij gaan hier niet dieper in op deze werkloosheidsvallen⁹, maar wijzen erop dat de aangeboden lonen voor ongeschoolden meestal veel te laag blijven om aantrekkelijk te zijn. Het valt te begrijpen dat iemand die sociale bijstand ontvangt, een bedrag dat onder de armoedegrens ligt, het moeilijk heeft om een baan te aanvaarden die hem nog minder oplevert dan wat hij nu heeft. Deze lonen bieden dus geen echte bescherming tegen armoede.

Het is overigens geen toeval dat heel wat OCMW's een toestroom beleven van mensen die, ondanks een job en een loon, er niet in slagen om een behoorlijk en zelfstandig leven te leiden. Voor die mensen is dat uiterst pijnlijk. Het is immers moeilijk toe te geven dat je er niet in slaagt om op eigen benen te staan en - erger nog - je kinderen een behoorlijk leven te schenken. Tot deze groep behoren meer in het bijzonder de alleenstaande vrouwen (en vrouwen met kinderen) die ermee instemmen (of gedwongen worden) om deeltijds te werken, of zelfs deeltijds in een gesplitst uurrooster (bijvoorbeeld twee uur 's ochtends en twee uur 's avonds).

Wij menen dat deze regionalisering¹⁰, om concreet en vruchtbaar te zijn, absoluut drie uitdagingen moet waarmaken: de vereenvoudiging en harmonisering van de maatregelen, een concretisering van de Gewestelijke Beleidsverklaring door te voorzien in middelen voor de actie, en een samenwerking met de bedrijfswereld.

a) Vereenvoudiging en harmonisering

Administratieve vereenvoudiging is een van de krachtlijnen van de Gewestelijke Beleidsverklaring. We kunnen dit alleen maar toejuichen. De huidige maatregelen zijn zowel log als ongelijk, in die zin dat iemand van goede wil, die zeer actief op zoek gaat naar werk en zich overall aanbiedt, alle moeite heeft om een mogelijke werkgever te informeren over de steunmaatregelen die hij kan aanspreken. De maatregelen zijn zo complex en talrijk dat zowat iedereen – ook specialisten ter zake – het overzicht verliest.

Vereenvoudiging is dus van kapitaal belang, maar volstaat niet. Het is aangewezen om de diverse en gevarieerde maatregelen (bijvoorbeeld de verschillende ACTIVA-, DSP- en SINE-maatregelen) om te smelten tot één algemene, eenvoudige, begrijpelijke en financieel aantrekkelijke maatregel.

Beroepsinschakeling kan een instrument vormen in de strijd tegen de armoede, maar dan moet deze opdracht van vereenvoudiging, harmonisering en hervorming een prioriteit vormen voor deze regering. Het zou een blijk van geloofwaardigheid zijn, en een troef tot succes, vooral in de contacten met de bedrijfswereld.

b) Concretisering van de Gewestelijke Beleidsverklaring

De regering wil haar nieuwe bevoegdheden op ambitieuze wijze concretiseren. Inschakeling wordt dus een van haar prioriteiten.

De regering wil hiertoe drie zaken realiseren. Ten eerste, wil ze de werkzaamheidsgraad verhogen¹¹. We willen erop wijzen dat men hierbij niet zou mogen focussen op de hoeveelheid gecreëerde banen ten nadele van hun kwaliteit. Ten tweede, wil ze haar doelstelling realiseren inzake inschakeling van jongeren in de arbeidsmarkt. Dit is immers het publiek dat het moeilijkst werk vindt én dat werk het hardst nodig heeft. Een hele generatie dreigt immers zonder reële perspectieven achter te blijven en zelfs af te glijden naar uitzichtloosheid. Werk vormt voor hen een eerste stap naar autonomie en naar het plannen van hun leven. Merk ook op – om het belang van dit punt nog meer te benadrukken – dat de OCMW's de laatste jaren het aantal rechthebbenden, jonger dan 25 jaar, onrustwekkend hebben zien toenemen. Ten slotte, wil ze de armoede bestrijden. Beroepsinschakeling wordt daarbij beschouwd als een uitweg uit de armoede. Dat klopt, op voorwaarde dat men een baan vindt die voldoende oplevert om zich uit de armoede te bevrijden.

We hebben hier dus te maken met een erg ambitieus plan dat echter zwijgt over de vereiste financiële en menselijke middelen om deze uitdagingen waar te maken. Zonder die middelen zal deze mooie ambitie dode letter blijven. Voor zover dit inschakelingsbeleid de nodige middelen toegewezen krijgt, kan het wel degelijk een opbouwend element zijn voor Wallonië en kan het innovatieve, creatieve, dynamische en collaboratieve projecten mogelijk maken. Het partnerschap dat een plaats krijgt in deze inschakelingsvisie kan het positieve element zijn, voor zover men de partners een voldoende financiering garandeert.

c) Samenwerking met de privéondernemingen

De samenwerking met de bedrijfswereld vormt een hoeksteen in de Gewestelijke Beleidsverklaring, en vinden wij ook zeer belangrijk. De inschakeling moet kunnen steunen op het bedrijfsleven om werkneemers kansen op langere termijn te bieden. Om het belang van deze samenwerking te tonen, kunnen we, net zoals de regering doet, het voorbeeld nemen van de ‘artikel 61’-overeenkomsten¹². Terwijl de slaagpercentages (aantal mensen dat drie jaar na ondertekening van de overeenkomst nog aan het werk is) voor de verbintenissen onder artikel 60 § 7, op 42% uitkomen, lopen ze onder artikel 61 op tot 68%. Dit toont zeer duidelijk aan dat de privéonderneming als een volwaardige partner voor het inschakelingsbeleid moet worden beschouwd. De finaliteit van elk inschakelingsbeleid moet immers duurzame tewerkstelling zijn: geen kortstondige baan, maar wel degelijk een stabiele inschakeling in de arbeidsmarkt.

Wij moeten hier aan toevoegen dat we bij de OCMW’s mettertijd een nadrukkelijke vraag vanuit de privéondernemingen hebben vastgesteld om mensen stage te laten lopen, omdat het mogelijk is om hun capaciteiten te checken. Anderzijds wensen de rechthebbenden met de werkplek kennis te maken. Het feit dat het OCMW door de overheid wordt erkend als opleidingsoperator, met de bevoegdheid om mensen stage te laten lopen in privébedrijven (zelfs voor zeer korte tijd, zoals tien dagen), is belangrijk om de relatie tussen OCMW en bedrijven te optimaliseren en om succes in dit partnerschap te garanderen.

2.2 Welk effect heeft de zesde staatshervorming op het activeringsbeleid van de OCMW’s?

Een van de belangrijkste onderdelen van de zesde staatshervorming is de regionalisering van het activeringsbeleid. Dit heeft voor gevolg dat ook maatregelen zoals artikel 60 § 7, SINE en ACTIVA (OCMW-stelsel), het federaal ESF-programma, die de OCMW’s in het raam van hun activeringsopdracht gebruiken en die voortkomen uit de RMI-wet, naar de gewesten verhuizen. Toch blijft ook nu activering een kernopdracht van de OCMW’s. De RMI-wet wordt niet gewijzigd en staat evenmin ter discussie. We zien bijvoorbeeld dat, in Vlaanderen althans, meer mensen naar de OCMW’s worden gestuurd. Het betreft vooral mensen die, ondanks begeleidingsinspanningen vanuit de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten, niet of nauwelijks geactiveerd kunnen worden, maar het gaat ook om werkzoekenden die uit de boot vallen wegens de

verstrengde werkloosheidsreglementering. Specifiek denken wij vooral aan de zogenaamde niet-toeleidbaren, aan mensen in een werkzorgtraject (W^2) en aan mensen die hun beroepsinschakelingsuitkering verliezen. Wat die laatsten betreft, variëren de ramingen van 10.000 tot 30.000 potentiële OCMW-cliënten. De VDAB zal een deel van deze groep doorverwijzen naar het OCMW. Op zich is het de kernopdracht van een OCMW om mensen in deze situatie te helpen. De OCMW's zullen hun verantwoordelijkheid zeker opnemen, maar er zijn wel een aantal factoren die het succes zullen bepalen.

Naast het zuiver financiële verhaal – de federale overheid heeft in de vorige legislatuur én in de huidige regeringsverklaring beloofd om een vergoeding voor de extra lasten te voorzien – hangt veel af van het slagen van de regionalisering van het activeringsbeleid. Dit kan een opportuniteit, maar ook een gevaar betekenen voor de OCMW's.

In het verleden werden de OCMW-cliënten in de Vlaamse maatregelen niet beschouwd als een prioritaire doelgroep. Zo werd de toegang tot Vlaamse maatregelen belemmerd. Terwijl in het verre verleden één dag bestaansminimum (zoals dat toen heette) volstond om in eender welke maatregel te stappen, werd dit in het raam van – bijvoorbeeld – het Vlaams werkervaringsplan opgetrokken naar minstens twaalf ononderbroken maanden. Doordat de federale activeringsmaatregelen die vroeger konden worden ingezet voor de leefloontrekkers (artikel 60 § 7, artikel 61, de OCMW-stelsels van SINE en ACTIVA, KB500, ESF-federaal), mee geregionaliseerd werden, ligt bijgevolg een (mede)verantwoordelijkheid voor de activering van de leefloontrekkers nu ook bij de Vlaamse regering (regio's).

We moeten dan ook minstens kunnen verwachten dat elke toekomstige gewestelijke tewerkstellingsmaatregel gemakkelijk en zonder belemmeringen opengesteld zal worden voor de OCMW-cliënten. Anderzijds kan de regionalisering ook een gevaar betekenen en de activeringsrol van de OCMW's *de facto* uithollen, door de OCMW's niet te voorzien van bruikbare instrumenten en middelen: het OCMW als zuivere uitbetalingsinstelling. In dit geval zal de lokale factuur zeer hoog oplopen, want elke belemmering in de uitstroom naar activering zal een rechtstreeks effect hebben op de lokale cofinanciering van het leefloonstelsel. Immers, in tegenstelling tot het werkloosheidsstelsel, wordt ons bijstandssysteem voor bijna de helft betaald met lokale middelen.

We staan op dit moment op een kruispunt van ‘een versterkt activeringsverhaal voor de OCMW's’ en ‘het OCMW als loket’. Veel zal

afhangen van Vlaanderen: zal Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid opnemen en hierdoor consequent handelen?

3. Algemeen besluit

De zesde institutionele hervorming van de Belgische staat impliceert tal van verantwoordelijkheden voor de deelstaten. Deze bevinden zich vandaag op een kruispunt. Het leek opportuun om, voorafgaand aan een gedetailleerde analyse van een specifiekere categorie van uitdagingen, een niet-exhaustieve, maar relevante lijst op te stellen van de massale bevoegdheidsoverdrachten van het federale niveau naar de gemeenschappen en de gewesten. De arbeidsmarkt, de gezondheidszorg en persoonlijke bijstand, de kinderbijslagen en de fiscale uitgaven zijn voorbeelden van bevoegdheidsvlakken die voortaan bij de deelstaten liggen. Dit veronderstelt een ingrijpende wijziging in hun fiscale mogelijkheden, aangezien zij moeten instaan voor de financiering van deze nieuwe hefbomen. We besteden dan ook aandacht aan de vandaag gangbare fiscale mechanismen die de gewesten een ruimere fiscale autonomie toebedelen en aan de transfers van het federale niveau naar de gemeenschappen om bij te dragen in de kosten van deze nieuwe bevoegdheden, bijvoorbeeld de kinderbijslagen.

Deze nieuwe hervorming heeft mogelijk gevolgen voor de kwetsbaarste groepen: zij die op de rand van, of in de armoede leven. Terwijl we getuige zijn van de verhoogde verantwoordelijkheid van de deelstaten en van de inkrimping van de bestaande solidariteitsmechanismen, hebben wij ons specifieker gebogen over de uitdagingen van de beroeps-inschakeling die voortaan, voor bepaalde aspecten, geregionaliseerd is. Als het gewest zich op een kruispunt in zijn bestaan bevindt, dan is dat meteen ook het vertrekpunt voor een reeks uitdagingen om het gevoerde beleid performanter te maken.

Wat de ondersteuning van de werkgelegenheid aangaat, zien we drie cruciale uitdagingen voor een betere optimalisering van de ontwikkelde maatregelen. Om te beginnen is er de vereenvoudiging en harmonisering van de talrijke en diverse activeringsmaatregelen; er bestaan nu zoveel versnipperde mechanismen dat de hele omvang ervan zelfs sommige specialisten ter zake ontgaat. Meer dan aan harmonisering, is er nood aan hergroepering van deze maatregelen in één zichtbaarder en concreter pakket dat duidelijkheid schept omtrent de diverse beschikbare activeringsmechanismen. Parallel hiermee heeft de huidige Waalse regering zichzelf vele ambitieuze doelstellingen opgelegd, zoals een

verlaging van de armoedegraad, een verhoging van de werkzaamheidsgraad en een verhoogde inschakeling van jongeren in de arbeidsmarkt. Opdat deze lovenswaardige ambities geen catalogus van goede voorname mens blijft, wijzen we erop hoe essentieel het is om financiële en menselijke middelen ter beschikking te stellen in de lijn van deze doelstellingen. De derde uitdaging is de samenwerking met de bedrijfswereld. De ervaring leert dat de onderneming een cruciale schakel vormt in het activeringsbeleid. De ‘artikel 60 § 7’-arbeidscontracten tonen een slaagkans van 42%, terwijl de ‘artikel 61’-contracten tot 68% pieken. Deze cijfers laten er geen twijfel over bestaan dat verbeterde samenwerking met de bedrijfswereld essentieel is om stabiele en duurzame werkgelegenheid te realiseren.

De grotere responsabilisering van de deelstaten en de uitdagingen die hieruit voortvloeien, nopen ons te wijzen op een inherente consequentie van deze bevoegdheidsoverheveling en de recente hervormingen; het betreft de belangrijkere rol die de OCMW’s vandaag (moeten) spelen. Zij worden geconfronteerd met een significante toevoer van nieuwe rechthebbenden, onder wie ook mensen die werken en een loon trekken, maar er desondanks niet in slagen om een behoorlijk leven te leiden. Door de regionalisering van de activeringsmaatregelen die de OCMW’s kunnen hanteren, moeten ze vandaag hun verantwoordelijkheid opnemen in een bijzonder hachelijke sociale context. Sommige factoren zullen hierbij beslissend zijn voor het welslagen van de actie die de OCMW’s voeren, zoals de toekenning van een toelage door de federale regering, om het hoofd te bieden aan de nieuwe kosten die de huidige maatregelen en hervormingen meebrengen, of een noodzakelijke vereenvoudiging van de procedures, om de hulp aan de rechthebbenden te activeren. Dat is nodig opdat de OCMW’s niet afglijden naar louter een uitbetalingsinstelling met een alsmaar stijgende factuur, onder andere omdat er nu wachttijden tot twaalf maanden zijn, vooraleer men recht heeft op bepaalde uitkeringen, waar dat vroeger slechts één dag was. Om die periode te overbruggen, moet men noodgedwongen aankloppen bij het OCMW.

Wij besluiten met een laatste punt: hoewel beroepsinschakeling het ‘toverwoord’ is dat iedereen aanhaalt, mogen we nooit vergeten dat voor heel wat mensen een voorafgaand stadium primordiaal blijft, namelijk dat van de sociale integratie. Als dit aspect niet de aandacht krijgt die het verdient en de noodzakelijke middelen, zal de regering er niet in slagen haar ambitieuze uitdagingen waar te maken, namelijk mensen uit de armoede halen.

Noten

1. Ricardo Cherenti schreef het deel over de beroepsactivering in Wallonië, Giuseppe Pagano het deel over de nieuwe bevoegdheden voor de deelstaten, Fabio Contipelli het deel over het activeringsbeleid van de OCMW's in Vlaanderen.
2. Het betreft de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming (BS 31 januari 2014) en de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden (BS 31 januari 2014).
3. Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BS 17 januari 1989).
4. Voor een completere analyse: Sautois & Uyttendaele (2013).
5. Exact 25,99%.
6. De geschraptte dotatie steeg echter met de groei en de inflatie, terwijl de inkomsten uit de personenbelasting sneller stijgen. Dit fenomeen, de ‘elasticiteit van de personenbelasting tegenover de groei’ genoemd, is te verklaren door de progressiviteit van het Belgische fiscale systeem. Door een deel van de personenbelasting te regionaliseren, wordt dus ook een deel van de elasticiteitswinst naar de gewesten getransfereerd. Dit leidt tot een verlies voor de federale staat tegenover het huidige mechanisme.
7. Exact 35,12%.
8. In een simulatie van de nieuwe financieringswet (op basis van de macro-economische hypotheses van de NBB) ramen Decoster & SAS (2012b) dat het nieuwe solidariteitsmechanisme in 2012 een bedrag van 676 miljoen euro voor het Waals Gewest en een bedrag van 264 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou opleveren.
9. We verwijzen hiervoor naar onze onderzoeken, beschikbaar op de website van de ‘Fédération des CPAS wallons’: <http://www.uvcw.be/espaces/cpas/174.cfm>.
10. Vele auteurs hebben gesproken over ‘de-federalisering’ van het werkgelegenheidsbeleid. Deze term is uiteraard begrijpelijk, maar lijkt ons niet gepast, omdat hij laat verstaan dat de staat ‘wordt uitgebeend’, veeleer dan aan te geven dat aan een gewestelijk project ‘vlees’ en coherentie worden aangeboden. Wij van onze kant zijn van oordeel dat dit werkgelegenheidsbeleid inderdaad een uitdaging, maar ook een opportuniteit is.
11. Merk op dat men hier niet meer spreekt van vermindering van de werkloosheidsgraad, maar van verhoging van de werkzaamheidsgraad. Dat is helemaal niet hetzelfde. Een sterke stijging van de werkzaamheidsgraad hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat de werkloosheidsgraad afneemt.
12. Het betreft artikel 61 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's, die de OCMW's toestaat om overeenkomsten op te stellen met

externe partners. Als het om een samenwerking betreffende beroepsinschakeling gaat, werft een privéonderneming een rechthebbende aan en sluit ze hiervoor een overeenkomst met het OCMW. Het OCMW betaalt de onderneming een bepaald bedrag als compensatie voor de tijd die nodig is voor begeleiding en opleiding in de onderneming.

Hoofdstuk 3

Krediet en financiële problemen: welk verband met armoede?

Caroline Jeanmart, Romain Duvivier en Helga De Doncker¹

In dit hoofdstuk analyseren we de verbanden tussen armoede, financiële problemen en overmatige schuldenlast. Op het eerste gezicht zouden we denken dat deze begrippen elkaar sterk overlappen. Toch is dat niet noodzakelijk het geval. Zo zal iemand die in armoede terechtkomt, vaak financiële problemen krijgen en met een overmatige schuldenlast kampen, maar niet altijd. Omgekeerd is het mogelijk dat iemand met te veel schulden objectief gezien geen armoede kent. Toch zijn armoede, financiële problemen en overmatige schuldenlast sterk met elkaar verbonden.

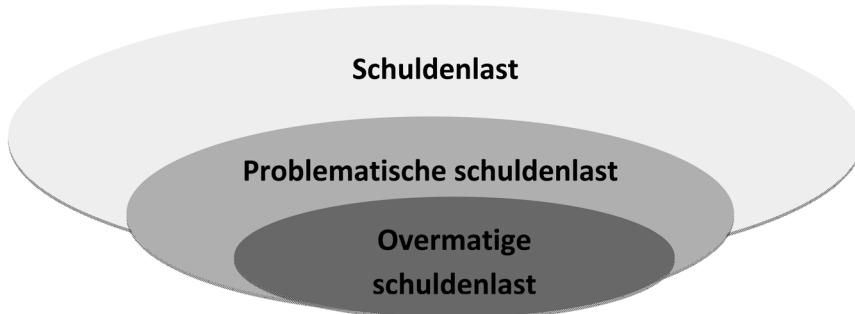
1. Armoede, financiële problemen en overmatige schuldenlast: waarover spreken we precies?

1.1 Begrippen die te maken hebben met overmatige schuldenlast

Wanneer er gesproken wordt over schuldenlast, wordt er meestal een onderscheid gemaakt tussen twee schuldcategorieën: kredietsschulden en niet-kredietsschulden. Een groot deel van de Belgische bevolking is kredietnemer: eind 2014 was 69% van de volwassen bevolking voor minstens één krediet geregistreerd bij de Centrale voor Krediet aan Particulieren (CKP)². Ook niet-kredietsschulden komen zeer vaak voor; het gaat dan om schulden ten aanzien van de overheid, huur-, energie-, water-, telecommunicatie- en gezondheidszorgschulden. In dit hoofdstuk concentreren we ons vooral op kredietsschulden.

Schuldenlast, in de ruime zin van het woord, heeft dan ook betrekking op nagenoeg de hele volwassen bevolking. Schulden hebben, mag dan al op zich niet problematisch zijn, het kan in sommige gezinnen wel voor moeilijkheden zorgen (figuur 1). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen problematische en overmatige schuldenlast.

Figuur 1: Verschillende schuldenlastniveaus.



Bron: Observatorium Krediet en Schuldenlast (OKS).

Een persoon kampt met een problematische schuldenlast wanneer hij een of meer achterstallige schulden heeft. Het percentage volwassen personen met een problematische schuldenlast wordt in België geraamd op minstens 5% (Carpentier & Van den Bosch, 2008). Overmatige schuldenlast is een situatie waarbij iemand te veel schulden heeft in verhouding tot zijn terugbetalingscapaciteit; het gaat om een duurzaam onvermogen om zijn schulden terug te betalen met zijn courante inkomsten (European Commission, 2008). Hoewel de notie 'betalingsonvermogen' belangrijk is, onderscheidt overmatige schuldenlast zich vooral van problematische schuldenlast door zijn duurzaam karakter.

Die duurzaamheidsdimensie blijft echter vaag, doordat er hiervoor geen algemeen aanvaarde definitie bestaat. De omvang van overmatige schuldenlast kunnen we ramen aan de hand van een aantal indicatoren. Een eerste indicator houdt verband met de achterstallige kredieten die geregistreerd zijn bij de CKP. Toch mogen we er niet van uitgaan dat alle meerderjarigen met achterstallige kredieten, die geregistreerd zijn bij de CKP (3,7%), kampen met een overmatige schuldenlast. Meer dan de helft is immers slechts geregistreerd voor één enkele betalingsachterstand op krediet. Een tweede indicator van overmatige schuldenlast is de mate waarin gezinnen een beroep doen op schuldafhandelingsprocedures. Eind 2014 zat iets meer dan 1% van de Belgische volwassen bevol-

king in een collectieve schuldregelingsprocedure. Bovendien deed tussen 1,2% en 1,4% van de Belgische gezinnen (afhankelijk van de regio in kwestie) een beroep op een erkende schuldbemiddelingsdienst (Observatorium Krediet en Schuldenlast, 2014). We mogen dus redelijkerwijze ervan uitgaan dat tussen 1% en 3% van alle volwassenen met een overmatige schuldenlast kampt.

1.2 Armoede en overmatige schuldenlast: welke verbanden?

Armoede wordt in dit Jaarboek gedefinieerd als “een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekkt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de (mensen in armoede) van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen” (Vranken, 2014: 14; Vranken & Geldof, 1993).

Een van de verschillen tussen de concepten ‘armoede’ en ‘overmatige schuldenlast’ schuilt hierin, dat armoede verschillende dimensies heeft, terwijl overmatige schuldenlast uitsluitend samenhangt met een economische balans. Armoede is niet alleen een geldprobleem, maar omvat ook sociale en ethische aspecten. Deze definitie gaat verder dan de simplistische opvatting waarbij gebrek aan financiële middelen centraal staat en heeft te maken met “de combinatie van en de onderlinge verwetenheid tussen verschillende vormen van ongelijkheid, deprivatie en uitsluiting” (Vranken, 2014: 14).

Ook al verschillen die concepten van elkaar, toch kunnen overmatige schuldenlast en armoede nauw samenhangen (Koning Boudewijnstichting, 2005; Mitchell, Mouratidus & Weale, 2005; Van Menzel, 2001) en elkaar versterken. Overmatige schuldenlast en de deprivaties die eruit voortvloeien, zijn ongetwijfeld factoren die tot armoedesituaties kunnen leiden, of ze kunnen versterken. Armoede van haar kant kan een overmatige schuldenlast veroorzaken wanneer individuen die met armoede kampen, strategieën ontwikkelen om hun gebrek aan inkomen te compenseren, zoals de betaling van bepaalde facturen of van de huur uitstellen, of een beroep doen op krediet om dagelijkse consumptiegoederen aan te kopen. Dit type strategie kan gezinnen die het economisch moeilijk hebben, met zware schulden opzadelen.

Armoede en overmatige schuldenlast zijn ook samenhangende problematieken wanneer we kijken naar de gevolgen voor de personen die ermee kampen, zoals isolement en het zich terugtrekken op zichzelf

(Vallins, 2004), tekort aan basisgoederen, ‘van dag tot dag leven’, lichamelijke of geestelijke gezondheidsproblemen (Balmer e.a., 2006; Bridges & Disney, 2010; Jenkins e.a., 2008; Meltzer e.a., 2013), scheiding. Bovendien leidt de studie van beide problematieken tot eenzelfde zorgwekkende vaststelling, met name hun sociale reproductie.

De concepten armoede, problematische schuldenlast en overmatige schuldenlast zijn dus nauw met elkaar verbonden, ook al zijn ze niet onderling inwisselbaar. De hierna volgende analyses belichten de verbanden tussen deze concepten.

2. Kredieten, betalingsachterstanden en sociaaleconomische kenmerken van de kredietnemers die verband houden met armoede: een geografische analyse

In deze paragraaf beschrijven we de geografische verschillen inzake kredieten en betalingsachterstanden op basis van de gegevens van de CKP voor het jaar 2014. We bekijken ook de eventuele geografische verbanden tussen het leen- en terugbetalingsgedrag en een reeks sociaaleconomische variabelen die personen in een armoedesituatie meestal kenmerken³. Met andere woorden: we gaan na of er op het niveau van de administratieve arrondissementen verbanden bestaan tussen macro-economische variabelen die op armoede wijzen en het gedrag van kredietnemers inzake krediet en achterstallige betalingen.

Als indicatoren van het armoedeniveau hebben we drie sociaaleconomische variabelen geselecteerd: de werkloosheidsgraad⁴, het beschikbare inkomen per inwoner⁵ en het percentage alleenstaanden⁶. Er bestaan immers correlaties tussen deze drie variabelen en het armoederisico. Volgens de laatste beschikbare gegevens bedroeg het armoedepercentage 15,1% voor heel België, 24,5% voor alleenstaanden en 46,2% voor werklozen⁷.

2.1 Geografische verschillen in leengedrag

De geografische analyse van het leengedrag is gebaseerd op twee indicatoren afkomstig van de Centrale. Het betreft de leningsgraad, dat is het percentage meerderjarigen waarvan minstens één kredietovereenkomst geregistreerd is bij de CKP, en de leenintensiteit, gemeten in termen van het gemiddelde aantal lopende kredieten per kredietnemer.

2.1.1 Leningsgraad

Op nationaal niveau staat 69,0% van alle meerderjarigen⁸ bij de CKP geregistreerd voor minstens één krediet. Deze leningsgraad verschilt sterk naargelang van het type krediet in kwestie. Niet minder dan 61,6% van de volwassen Belgische bevolking is geregistreerd bij de CKP voor een consumentenkrediet, tegen slechts 32,2% voor hypothecair krediet. Op arrondissementsniveau bestaan er aanzienlijke verschillen inzake leningsgraad. Voor alle kredieten samen registreren we een minimum van 58,5% voor Brussel-Hoofdstad, tegen een maximum van 76,8% voor het administratieve arrondissement Borgworm (Waremme). Achter deze interregionale verschillen gaan specifieke intraregionale kenmerken schuil. Zo zijn er verschillen tussen het noorden en het zuiden van het land. De leningsgraad is lager in het noorden: 69,2% in het Vlaams Gewest, tegen 72,1% in het Waals Gewest.

Als we een onderscheid maken tussen de verschillende kredietvormen, blijkt dat de leningsgraad voor consumentenkrediet in de Waalse arrondissementen hoger is dan in de Vlaamse arrondissementen, ongeacht het soort consumentenkrediet⁹. Voor hypothecair krediet zien we precies het omgekeerde. Brussel-Hoofdstad is het arrondissement dat in verhouding het minst kredietnemers telt voor beide types kredieten.

Om na te gaan in welke mate het leengedrag op arrondissementsniveau samenhangt met armoedegerelateerde variabelen, werden er correlatie-coëfficiënten berekend (tabel 1, p. 74). De correlatiecoëfficiënt geeft de richting en de intensiteit aan van een verband tussen twee variabelen, en schommelt tussen -1 en +1. Deze coëfficiënt is positief wanneer beide variabelen in dezelfde richting evolueren, en negatief wanneer ze in tegengestelde richting evolueren. Hoe dichter deze waarde (in absolute termen) 1 benadert, hoe sterker het verband. We moeten hierbij opmerken dat twee variabelen gecorreleerd kunnen zijn, zonder dat er sprake is van een causaal verband. In wat volgt, schetsen we alleen de objectieve kenmerken van de kredietnemers en personen in armoede. Besluiten dat er een oorzakelijk verband zou bestaan, vereist daarentegen meer voorzichtigheid.

Er blijkt geen enkel sterk statistisch verband te bestaan tussen de gekozen sociaaleconomische variabelen en de berekende leningsgraden voor alle kredieten samen en voor hypothecair krediet. De leningsgraad voor consumentenkrediet daarentegen, vertoont een matig positieve correlatie met de werkloosheidsgraad en het percentage alleenstaanden. Met andere woorden: er zijn meer personen met een consumenten-

Tabel 1: Correlaties tussen leningsgraad en armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen.

	Werkloosheidsgraad	Beschikbaar inkomen per inwoner	Percentage alleenstaanden
Alle kredieten samen	0,31	-0,28	0,32
Hypothecaire kredieten	-0,51	0,31	-0,47
Consumentenkredieten	0,65	-0,53	0,65

Bronnen: CKP, RVA, INR (2015) en ADSEI.

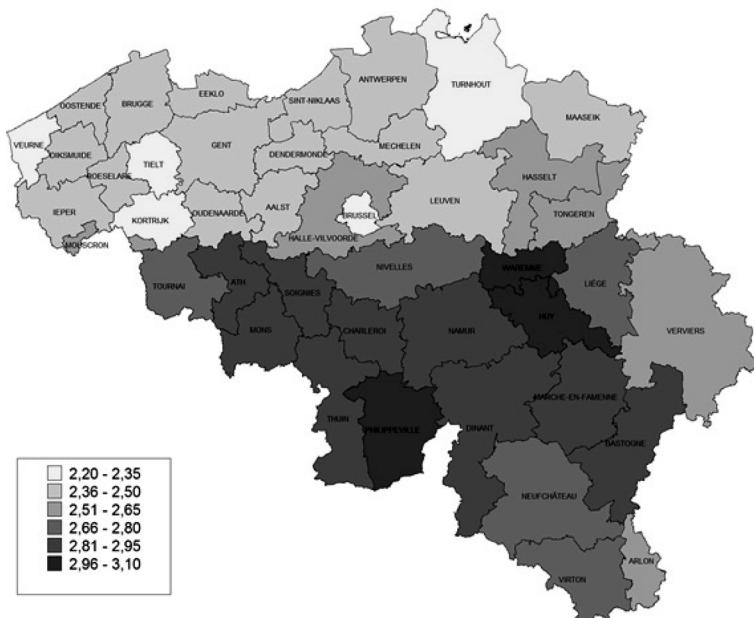
krediet in arrondissementen met een hoge werkloosheid en een hoog percentage alleenstaanden. De correlatie met het beschikbare inkomen per inwoner is negatief en iets minder sterk. Voor consumentenkrediet is het hoe dan ook onmogelijk om de hypothese te verwerpen van een verband tussen de armoede-indicatoren en de leningsgraad.

2.1.2 Gemiddeld aantal kredietovereenkomsten

Op nationaal niveau bedraagt het gemiddelde aantal kredieten per kredietnemer 2,54. Op arrondissementsniveau schommelt dit aantal tussen 2,33 en 3,00 kredieten per kredietnemer. Figuur 2 (p. 75) illustreert dat, op arrondissementsniveau, de hoogste gemiddelden zich concentreren in het zuiden van het land. We krijgen hier dus grotendeels hetzelfde beeld als voor de totale leningsgraad. Uit grondiger onderzoek blijkt, dat dit verschijnsel vooral te maken heeft met het consumentenkrediet en dat het kan worden vastgesteld voor elk van de drie vormen die het kan aannemen.

Uit de correlatieanalyses in tabel 2 (p. 75) blijkt dat, op arrondissementsniveau, het gemiddelde aantal kredietovereenkomsten per kredietnemer, sterker samenhangt met armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen dan met de leningsgraad. Voor beide krediettypes bestaat er een (zeer) sterke correlatie met de werkloosheidsgraad, het beschikbare inkomen per inwoner en het percentage alleenstaanden. Er worden dus meer consumentenkredieten gesloten in arrondissementen die sociaaleconomisch kwetsbaarder zijn. Uit een meer gedetailleerde opsplitsing per kredietcategorie (die we hier niet weergeven) blijkt, dat de correlatie sterker is voor kredietopeningen dan voor de twee andere vormen van consumentenkrediet. Het gemiddelde aantal afgesloten hypothecaire kredieten daarentegen, is hoger in sociaaleconomisch minder kwetsbare arrondissementen.

Figuur 2: Gemiddeld aantal kredietovereenkomsten per kredietnemer (alle types krediet samen).



Bron: CKP.

Tabel 2: Correlaties tussen het gemiddelde aantal kredietovereenkomsten en armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen.

	Werkloosheidsgraad	Beschikbaar inkomen per inwoner	Percentage alleenstaanden
Alle kredieten samen	0,70	-0,60	0,72
Hypotheitaire kredieten	-0,90	0,74	-0,81
Consumentenkredieten	0,86	-0,69	0,85

Bronnen: CKP, RVA, INR en ADSEI.

2.2 Geografische verschillen inzake problematische schuldenlast

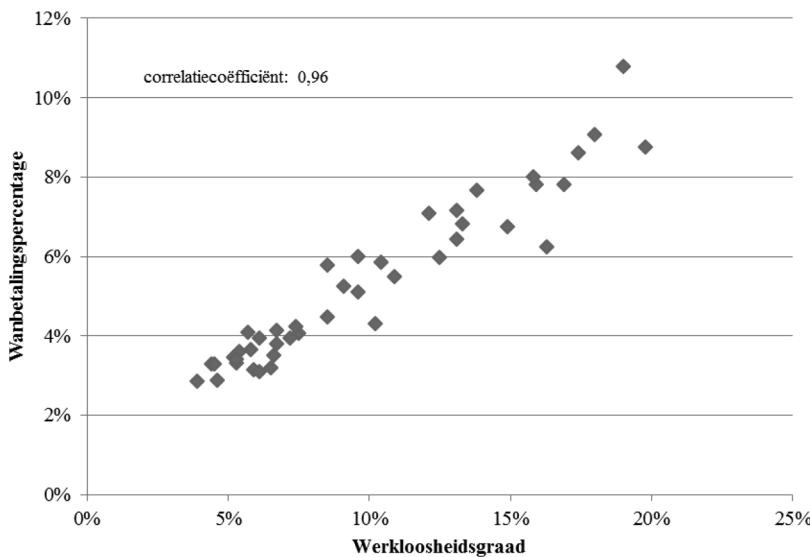
De geografische analyse van problematische schuldenlast spitst zich specifiek toe op achterstallige betalingen. Ze heeft betrekking op het wanbetalingspercentage, gedefinieerd als het percentage kredietnemers met minstens één betalingsachterstand in verhouding tot de totale populatie kredietnemers. Daarnaast onderzoeken we de omvang van deze betalingsachterstand op basis van het gemiddelde aantal achterstallige contracten per achterstallige kredietnemer.

2.2.1 Wanbetalingspercentage

De geografische verschillen zijn meer uitgesproken voor de gegevens met betrekking tot problematische schuldenlast dan voor die inzake leengedrag. Het wanbetalingspercentage, 5,4% op nationaal niveau¹⁰, verbergt aanzienlijke verschillen tussen de landsdelen. De percentages achterstallige kredietnemers zijn lager in Vlaanderen, met 3,7% voor het volledige Vlaams Gewest en een minimum van 2,8% in Tielt. Met uitzondering van Nijvel liggen de wanbetalingspercentages relatief hoger in Wallonië, in het bijzonder rond de as Bergen-Charleroi-Luik, met een maximum van 10,8% in Charleroi. Dit percentage bedraagt 9,1% in Brussel-Hoofdstad.

Het percentage achterstallige kredietnemers (alle krediettypes samen) vertoont een zeer hoge correlatie met de in aanmerking genomen sociaaleconomische variabelen (tabel 3). De correlatie met het werkloosheidspercentage is bijzonder hoog (figuur 3).

Figuur 3: Wanbetalingspercentages en werkloosheidsgraden.

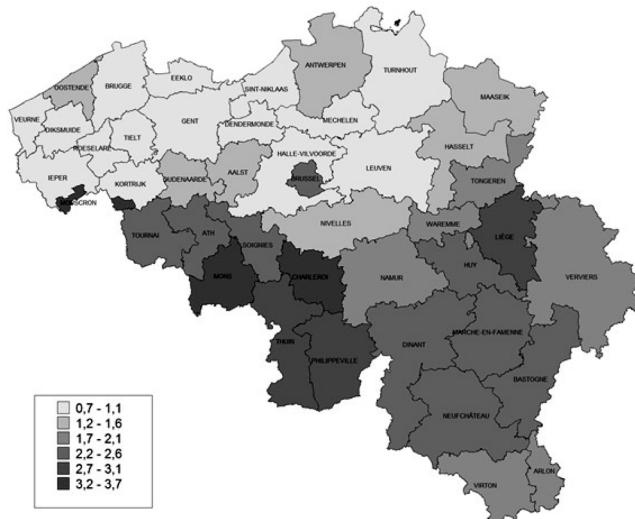


Bronnen: CKP en RVA.

De wanbetalingspercentages op het vlak van consumentenkrediet liggen aanzienlijk hoger dan voor het hypothecair krediet (figuur 4 en 5). Voor het hele land bleef eind 2014 slechts 1,5% van alle personen die een hypothecair krediet hadden afgesloten in gebreke, tegenover 5,7% voor consumentenkredieten. Zoals blijkt uit de figuren 4 en 5, laten de

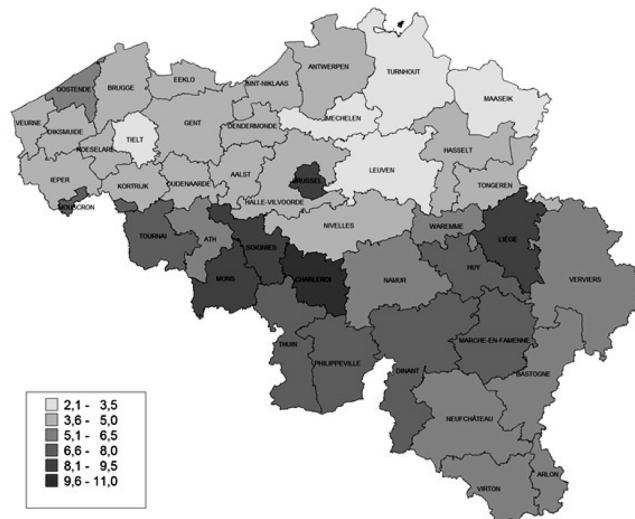
waargenomen geografische verschillen ook een kloof zien tussen het noorden en het zuiden van het land. Het percentage kredietnemers met betalingsachterstand is voor elke kredietcategorie duidelijk hoger in het Waals Gewest dan in het Vlaams Gewest. De in Brussel-Hoofdstad opgetekende percentages, liggen in de buurt van de hogere niveaus in het zuiden van het land.

Figuur 4: Wanbetalingspercentages: hypothecaire kredieten.



Bron: CKP.

Figuur 5: Wanbetalingspercentages: consumentenkredieten.



Bron: CKP.

De correlaties tussen het percentage achterstallige kredietnemers en de drie armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen zijn zowel voor hypothecaire kredieten als voor consumentenkredieten zeer hoog (tabel 3). De verkregen resultaten voor de verschillende categorieën consumentenkredieten (die hier niet vermeld worden) wijzen bovendien uit dat de correlatie het meest uitgesproken is bij kredietopeningen.

Tabel 3: Correlaties tussen het wanbetalingspercentage en de armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen.

	Werkloosheidsgraad	Beschikbaar inkomen per inwoner	Percentage alleenstaanden
Alle kredieten samen	0,96	-0,81	0,88
Hypothecaire kredieten	0,89	-0,85	0,76
Consumentenkredieten	0,95	-0,80	0,88

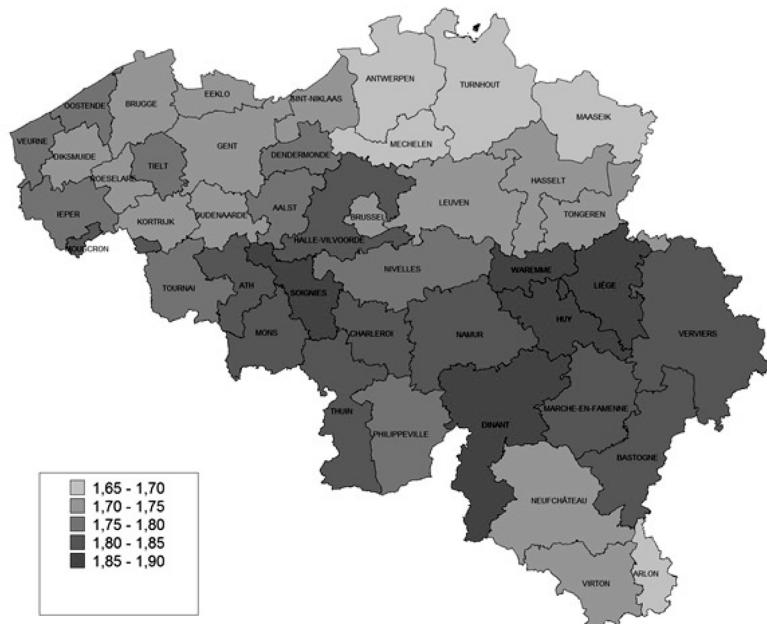
Bronnen: CKP, RVA, INR en ADSEI.

In de sociaaleconomisch kwetsbaarste arrondissementen liggen de percentages kredietnemers, die met een problematische schuldenlast kampen op het vlak van hypothecair krediet en/of consumentenkrediet, dus relatief hoger. Dat zou kunnen wijzen op een verband tussen problematische schuldenlast en armoede.

2.2.2 Gemiddeld aantal achterstallige kredieten

Het gemiddelde aantal kredietovereenkomsten met betalingsachterstand per achterstallige debiteur varieert relatief weinig per arrondissement, met een minimum van 1,65 in Turnhout en een maximum van 1,90 in Borgworm. Toch blijkt uit figuur 6 dat dit gemiddelde hoger ligt waar kredietnemers een groter aantal kredietovereenkomsten hebben gesloten, met name in Wallonië en Halle-Vilvoorde. Het spreekt vanzelf dat de accumulatie van kredieten het schuldrisico doet stijgen. Zoals het geval was voor het totale aantal lopende kredietovereenkomsten, blijkt uit de opsplitsing per type krediet (hier niet weergegeven) dat de geografische verschillen vooral toe te schrijven zijn aan de consumentenkredieten en in het bijzonder aan de kredietopeningen.

Figuur 6: Gemiddeld aantal achterstallige kredietovereenkomsten per achterstallige kredietnemer.



Bron: CKP.

Het gemiddelde aantal achterstallige kredieten per arrondissement vertoont voor consumentenkredieten een hoge positieve correlatie met de werkloosheidsgraad en het percentage alleenstaanden (tabel 4). De analyses per type consumentenkrediet (hier niet weergegeven) tonen aan dat deze sterke correlatie alleen geldt voor kredietopeningen en verkopen op afbetaling. De sociaaleconomisch kwetsbaardere arrondissementen tellen dan ook een hoger percentage kredietnemers met meerdere betalingsachterstanden, vooral op het vlak van consumentenkredieten.

Tabel 4: Correlaties tussen het gemiddelde aantal achterstallige kredieten en de armoedegerelateerde sociaaleconomische variabelen.

	Werkloosheidsgraad	Beschikbaar inkomen per inwoner	Percentage alleenstaanden
Alle kredieten samen	0,63	-0,51	0,64
Hypotheitaire kredieten	-0,57	0,51	-0,54
Consumentenkredieten	0,67	-0,47	0,70

Bronnen: CKP, RVA, INR en ADSEI.

Uit al die waarnemingen kunnen we besluiten dat er gedragsverschillen bestaan tussen de arrondissementen, niet alleen inzake leningen, maar ook op het vlak van problematische schuldenlast. Die verschillen zijn in grote mate gecorreleerd met een reeks sociaaleconomische variabelen (werkloosheidsgraad, percentage alleenstaanden en beschikbaar inkomen per inwoner), hier beschouwd als indicatoren van het armoedenniveau voor elk arrondissement. De sociaaleconomisch kwetsbaardere arrondissementen tellen een hoger percentage achterstallige kredietnemers. Dat gaat trouwens samen met een gemiddeld groter aantal achterstallige kredietovereenkomsten (voor consumentenkredieten).

3. Financiële problemen, krediet en armoede: een analyse op basis van micro-economische gegevens

In 2013 voerde het Observatorium Krediet en Schuldenlast aan de hand van een vragenlijst een enquête uit bij meer dan 3.000, in België verblijvende, personen tussen 18 en 65 jaar¹¹. Het doel van de enquête was het nagaan van de sociaaleconomische kenmerken van personen met financiële problemen, hun niveau van financiële cultuur, hun houding tegenover krediet en schuldenlast, en hun manier van budgetbeheer¹². Op basis van de enquêtegegevens en als aanvulling op het voorafgaande, willen we de verbanden blootleggen tussen armoede en fenomenen als financiële problemen/overmatige schuldenlast, gebruik van krediet en niveau van financiële cultuur en budgetbeheer van gezinnen. We vragen ons af, of de conclusies op basis van paragraaf 2 van dit hoofdstuk (gegevens van de CKP) bevestigd worden door de gegevens van deze enquête. In het bijzonder maken personen in armoede meer gebruik van bepaalde vormen van krediet (zoals consumentenkrediet) en kampen ze meer met financiële problemen dan de rest van de steekproef?

3.1 Onze armoedemetingen

Wij meten armoede aan de hand van twee indicatoren: relatieve monetaire armoede en een indicator van materiële armoede.

Bij relatieve monetaire armoede wordt iemand als arm beschouwd als hij deel uitmaakt van een gezin waarvan het beschikbare inkomen onder de armoedegrens ligt¹³. Binnen onze steekproef moet 20% van de

respondenten rondkomen met een inkomen onder de armoedegrens. Dat percentage is hoger dan de Belgische armoedegrens, die in de buurt ligt van 15%. Dat verschil kan worden verklaard doordat onze steekproef, bewust, een niet te verwaarlozen aantal gezinnen bevat die zijn gestart met een schuldbemiddelingsprocedure. Aangezien de aanvankelijke doelstelling van de enquête erin bestond om de sociaaleconomische kenmerken na te gaan van gezinnen met financiële problemen, wilden we een voldoende representativiteit ervan waarborgen.

We bevroegen de respondenten ook over de materiële deprivatie waarmee ze naar eigen zeggen hadden gekampt. Zo moesten ze vermelden, of ze al dan niet verplicht waren geweest om zichzelf, als gevolg van hun financiële situatie, bepaalde goederen te ontzeggen en/of ‘in het rood te gaan’ op hun bankrekening (tabel 5). Voor alle voorgestelde onderwerpen geeft bijna 40% van de respondenten aan de voorbije twaalf maanden te hebben gekampt met deprivatie. Ongeveer 30% verklaart de afgelopen twaalf maanden geen enkele materiële deprivatie te hebben gekend. Omgekeerd antwoordde 14% ‘ja’ op de vijf indicatoren.

Tabel 5: Heeft uw financiële situatie u er de voorbije 12 maanden toe gedwongen om minstens één keer... (Percentage van het totale aantal respondenten dat ‘ja’ heeft geantwoord).

Uw vakantie te annuleren of uit te stellen?	43,9%
Af te zien van een grote, maar tegelijk noodzakelijke aankoop?	43,2%
Te besparen op voeding?	46,3%
Geen geschenk te kopen?	44,5%
In het rood te gaan op uw bankrekening of een kredietkaart te gebruiken?	42,7%

Bron: OKS-enquête.

We gaan ervan uit dat iemand in materiële armoede verkeert indien hij/zij vier of vijf keer ‘ja’ heeft geantwoord op de vijf voorgelegde indicatoren. Dat is het geval voor 32,1% van de respondenten. Deze alternatieve methode om armoede te meten, levert dus meer personen op dan het concept relatieve monetaire armoede. Het is ook interessant om vast te stellen dat er een sterke correlatie bestaat tussen beide armoede-indicatoren, ook al is ze niet perfect. Zo kampt 59,4% van de respondenten die te maken hebben met monetaire armoede, ook met materiële armoede, terwijl 25,3% van diegenen die in materiële armoede verkeren, niet onder de armoedegrens leeft.

Deze twee methoden om armoede te meten, moeten als complementair worden beschouwd: de meting van materiële armoede is gebaseerd op de situatie zoals de bevraagde gezinnen die ervaren, terwijl de meting van relatieve monetaire armoede alleen rekening houdt met het inkomen van de respondenten. In tegenstelling tot relatieve monetaire armoede, houdt de meting van materiële armoede rekening met de reële levensomstandigheden van de gezinnen. Twee gezinnen die bijvoorbeeld in regio's wonen waar de huisvestingskosten verschillen, hebben niet dezelfde levensomstandigheden. In een dergelijk geval zou het gezin dat in een regio woont waar huisvesting duurder is, maar waarvan het inkomen en de samenstelling identiek zijn, zich bepaalde goederen kunnen ontzeggen om die duurdere huisvesting te compenseren. Dan zou het een situatie van materiële armoede kennen, terwijl het inzake monetaire armoede in dezelfde situatie zit als het gezin dat in een regio woont waar de huisvesting beter betaalbaar is.

3.2 Armoede en financiële problemen

3.2.1 Financiële problemen en armoede: eenzelfde realiteit?

Bestaat er een correlatie tussen gezinnen met financiële problemen en onze twee armoede-indicatoren? Krijgen gezinnen in armoede meer af te rekenen met financiële moeilijkheden dan andere gezinnen? Om die vragen te beantwoorden, werd de omvang van de financiële problemen van de respondenten gemeten op basis van vier vragen, die peilen hoe ze zich voelen bij hun schuldenlast en hun financiële problemen. Deze meting (ook ‘financiële probleemscore’¹⁴ genoemd) kan een waarde aannemen van 0 tot 100.

Om de analyses te vergemakkelijken, hebben we onze steekproef ingedeeld in drie groepen waarbij de ervaren financiële problemen verschillen in intensiteit (‘weinig of geen financiële problemen’, ‘gemiddelde tot matige financiële problemen’ en ‘ernstige financiële problemen’) (Duvivier & Jeanmart, 2014).

Worden personen met financiële problemen vaker getroffen door armoede? Tabel 6 toont aan dat, in het licht van onze twee indicatoren, het percentage personen in armoede stijgt, naarmate de financiële problematiek toeneemt. Meer dan 4 op de 10 personen met zware financiële problemen leeft onder de armoedegrens, terwijl ongeveer 76,8% met materiële armoede kampt.

Tabel 6: Armoedegraad van de respondenten naargelang van de financiële probleemscore.

Financiële problemen	Percentage respondenten dat kampt met:	
	Monetaire armoede ** ¹⁵	Materiële armoede **
Weinig of geen	5,4	1,7
Gemiddeld tot matig	15,9	23,7
Ernstig	41,5	76,8
Totaal	20,0	32,1

Bron: OKS-enquête.

We vroegen ons af welke armoede-indicator het sterkst gecorreleerd is met de door de gezinnen ervaren financiële problemen. Materiële armoede is sterker gecorreleerd met financiële problemen bij gezinnen, dan monetaire armoede (correlatiecoëfficiënt van 0,661 tegenover 0,395). Dat bewijst dat, voor een correcte benadering, inkomen niet het enige criterium mag zijn bij armoedeonderzoek.

Uit de voorgaande gegevens blijkt een sterke correlatie tussen armoede en financiële problemen. Toch is het onmogelijk om die correlatie correct te duiden: leidt armoede tot financiële problemen of zijn het omgekeerd, de financiële problemen die armoede veroorzaken? We kunnen ook veronderstellen dat deze twee verschijnselen elkaar in stand houden en dat de reeks factoren die sommige gezinnen in armoede doet belanden, eveneens hun financiële problemen verklaart.

3.3 Armoede en krediet Schulden

De conclusie van paragraaf 2 van dit hoofdstuk luidde, dat de krediet-schulden van de sociaaleconomisch kwetsbaarste landsdelen bepaalde karakteristieken vertonen. Worden die conclusies bevestigd door de enquêteresultaten van het Observatorium? De onderstaande tabellen bevatten een reeks indicatoren van de door de respondenten afgesloten kredietcategorieën (tabel 7, p. 84) en van de druk die deze kredieten uitoefenen op hun budget (tabel 8, p. 85).

In vergelijking met de rest van de steekproef sluiten personen in armoede relatief minder hypothecaire kredieten af (tabel 7, regel 1). De kloof tussen ‘armen’ en ‘niet-armen’ is nog groter als we monetaire armoede als criterium nemen. Terwijl bij de respondenten die niet in armoede verkeren iets meer dan een op de twee een hypothecair krediet heeft, is dat bij personen met monetaire en materiële armoede respectievelijk 28,0% en 38,8%.

Tabel 7: Percentage respondenten met een kredietovereenkomst, per type krediet en gemiddeld aantal consumentenkredieten naargelang van de financiële probleemscore.

	Monetaire armoede			Materiële armoede		
	Nee	Ja	Sig.	Nee	Ja	Sig.
(1) Hypothecair krediet	53,7%	28,0%	**	53,1%	38,8%	**
(2) Kredietopening met kaart	35,8%	34,1%		26,9%	53,6%	**
(3) Ander type consumentenkrediet	42,4%	47,1%	*	34,6%	61,9%	**
(4) Gemiddeld aantal consumentenkredieten	1,13	1,36	**	0,85	1,87	**

Bron: OKS-enquête.

Voor consumentenkrediet (tabel 7, regels 2 en 3) en materiële armoede zien we het omgekeerde fenomeen: personen in armoede maken veel meer gebruik van consumentenkrediet dan de rest van de steekproef. 53,6% van de respondenten met materiële armoede heeft minstens één kredietopening met kaart, tegenover 26,9% voor de rest. Wat monetaire armoede betreft, stellen we geen enkel statistisch significant verschil vast als het gaat om een kredietopening met kaart (regel 2), terwijl personen in armoede iets vaker gebruikmaken van de andere types consumentenkrediet (regel 3).

Personen in armoede maken dus relatief vaker gebruik van consumentenkrediet. We kunnen twee hypothesen naar voren schuiven om dit te verklaren. De eerste heeft te maken met het kreditaanbod. Het is mogelijk dat economisch kwetsbaarder personen meer dan anderen benaderd worden door commerciële aanbiedingen. Dat zou onder meer kunnen worden verklaard doordat sommige types kreditaanbiedingen zich specifiek richten tot bepaalde geografische gebieden. De tweede hypothese heeft betrekking op de vraag. Het is mogelijk dat economisch kwetsbare personen niet vaker benaderd worden, maar wel gevoeliger zijn voor dit soort aanbod. Door hun economische kwetsbaarheid zouden ze meer aandacht hebben, of zelfs gevoeliger zijn voor kreditaanbiedingen of leenmogelijkheden dan anderen. Bovendien lijkt het ons waarschijnlijk dat personen in armoede een grotere behoefte voelen aan krediet om hun courante uitgaven te bekostigen, of om duurzame consumptiegoederen te kopen, bij gebrek aan voldoende middelen of spaargeld.

Als we beide armoede-indicatoren vergelijken (tabel 7), zien we dat personen die onder de armoedegrens leven, minder gebruikmaken van consumentenkrediet dan personen met materiële armoede. Het lijkt

aannemelijk dat personen die zich ‘gedepriveerd’ voelen, vaker kredieten afsluiten. Bovendien zijn kredietgevers verplicht om de solvabiliteit van kandidaat-leners na te gaan, waardoor ze wellicht minder geneigd zullen zijn om leningen toe te staan aan personen met een laag inkomen. Maar ook al beschikt men over behoorlijke inkomsten, toch kan men andere problemen hebben. Ter herinnering: 25,3% van alle personen die met materiële armoede kampen, zit niet onder de armoedegrens.

Er blijken ook verschillen te bestaan tussen personen in armoede en de rest van de steekproef, als we kijken naar het gemiddelde aantal lopende consumentenkredieten (tabel 7, regel 4). De respondenten die met monetaire armoede kampen, hebben gemiddeld 1,94 consumentenkredieten lopen, tegenover gemiddeld 1,43 kredieten voor de anderen. Ook hier zijn de verschillen groter als we materiële armoede als criterium nemen.

Tabel 7 geeft ons alleen informatie over het type en het aantal kredieten. Als we bijvoorbeeld weten dat een respondent drie kredieten heeft lopen, zegt dat niets over hoeveel hij maandelijks effectief moet afbetalen om deze kredieten af te lossen. Vandaar dat we het interessant vonden om, zoals andere auteurs (onder meer Carpentier & Van den Bosch, 2008), complementaire indicatoren te ontwikkelen die het gewicht meten dat kredieten uitoefenen op het budget van gezinnen, naargelang ze al dan niet in armoede verkeren (tabel 8).

Tabel 8: Last van leningaflossingen op het budget van gezinnen die kredieten hebben lopen, afhankelijk van de financiële probleemscore¹⁶.

	Monetaire armoede			Materiële armoede		
	Nee	Ja	Sig.	Nee	Ja	Sig.
(1) Verhouding tussen de totale maandelijkse afbetalingen en het inkomen	27,89%	52,15%	**	27,43%	41,34%	**
(2) Equivalent inkomen min de maandelijkse terugbetalingen	€ 1.304,49	€ 388,47	**	€ 1.346,12	€ 784,08	**
(3) Totaal bedrag van de maandelijkse leningaflossingen (gemiddelde)	€ 811,00	€ 692,59	**	€ 753,33	€ 837,73	*

Bron: OKS-enquête.

De eerste regel van tabel 8 bevat een ratio die traditioneel wordt gebruikt om de solvabiliteit van een gezin te beoordelen: de verhouding

tussen de totale maandelijkse leningaflossingen en het inkomen. Deze verhouding is aanzienlijk groter voor personen in armoede. Personen die onder de armoedegrens leven en lopende kredieten hebben, besteden 52,2% van hun inkomsten aan leningaflossingen tegenover slechts 27,9% voor de rest van de steekproef.

De tweede regel van tabel 8 bevat een bijzonder interessante indicator om na te gaan hoe zwaar leningaflossingen wegen op het gezinsbudget: het equivalente inkomen min de maandelijkse terugbetalingen. Deze variabele geeft het beschikbare inkomen weer, na de maandelijkse aflossingen, rekening houdend met de gezinssamenstelling. Rekening houden met de gezinssamenstelling volgt dezelfde logica als de definitie van de armoedegrens. Zo bedraagt het beschikbare equivalente inkomen voor respondenten met een inkomen boven de armoedegrens, na aftrek van de maandelijkse aflossingen, 1.304,50 euro, tegenover slechts 388,50 euro voor personen die onder de armoedegrens leven. Wanneer we rekening houden met situaties van materiële armoede, is het verschil minder groot, maar blijft het niettemin significant. De mate waarin de leningaflossingen wegen op het inkomen van gezinnen, tast uiteraard hun koopkracht aan. Dat verklaart minstens gedeeltelijk de problemen waarmee ze te maken krijgen.

De laatste regel van tabel 8 biedt een vergelijking tussen het totale gemiddelde bedrag van de maandelijkse aflossingen, naargelang de gezinnen al dan niet in armoede verkeren. Personen met materiële armoede moeten maandelijks gemiddeld iets meer terugbetalen dan de rest van de steekproef, terwijl personen met monetaire armoede minder moeten aflossen. Deze vaststelling is niet zo onlogisch als op het eerste gezicht lijkt. Alleen het inkomen en de gezinssamenstelling bepalen of een gezin onder de armoedegrens leeft en het is geruststellend om vast te stellen dat personen in armoede, die per definitie een lager inkomen hebben dan het gemiddelde, maandelijks minder moeten afbetalen, ook al blijven de maandsommen hoog. Voor materiële armoede houdt het in, dat hoe meer gezinnen maandelijks moeten aflossen, hoe meer ze zichzelf moeten ontzeggen. Het lijkt dan ook logisch dat personen die met materiële armoede kampen en een of meer kredieten hebben lopen, maandelijks meer moeten afbetalen dan de rest van de steekproef.

3.4 Armoede, financiële cultuur, budgetbeheer en inschatting van het kredietrisico: welke verbanden?

Personen in armoede maken vaker gebruik van consumentenkrediet en hebben bovendien meer financiële problemen. Een laag inkomen is uiteraard een van de eerste factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de analyse van de factoren die deze problemen verklaren. Toch kunnen we ons afvragen, of ook andere variabelen een rol spelen. In wat volgt, analyseren we de rol van variabelen zoals de financiële cultuur en het budgetbeheer van de respondenten. Kan een lager niveau van financiële cultuur mensen in armoede aanzetten tot ongelukkige financiële beslissingen? Zijn er verschillen in financiële cultuur waardoor mensen in armoede ongelijke financiële beslissingen nemen? Beheren ze hun budget minder doeltreffend? Hebben ze de neiging om de kredietrisico's te onderschatten, wat zou kunnen verklaren dat ze er vaker hun toevlucht toe nemen? Het is op dat soort vragen dat we in dit laatste punt een antwoord willen geven.

Financiële cultuur wordt hier gedefinieerd als het geheel van kennis, vaardigheden en gewoonten van individuen die hen in staat stellen om de juiste financiële beslissingen te nemen in domeinen die te maken hebben met schuld- en budgetbeheer (Duvivier & Jeanmart, 2014). Financiële cultuur kan gemeten worden aan de hand van verschillende dimensies¹⁷. We hebben er hier twee geselecteerd: de economische rekenvaardigheden en cultuur (waaronder typische economische berekeningen en analyses: samengestelde rentevoet, impact van inflatie op de koopkracht) en de financiële kennis (in het bijzonder het inzicht in de verschillende aspecten van krediet).

De enquête van het Observatorium bevatte een reeks vragen om deze twee dimensies van financiële cultuur te evalueren (Duvivier & Jeanmart, 2014). Tabel 9 (p. 88) bevat de resultaten met betrekking tot beide dimensies, naargelang de respondenten al dan niet in armoede verkeren (zie regels 1 en 2). De maximumscore staat tussen haakjes. Personen die met monetaire armoede kampen, halen bijgevolg een score van 1,42 op een maximum van 3 in economisch basisrekenen, terwijl de anderen een score behalen van 1,81/3.

Deze resultaten suggereren dat personen in armoede een andere financiële cultuur hebben dan de rest van de steekproef. Dat zou niet alleen hun problemen kunnen verklaren, maar ook bepaalde keuzes inzake consumentenkrediet. Ze hebben niet alleen te weinig inkomsten, maar

Tabel 9: Armoede, financiële cultuur en budgetbeheer.

	Monetaire armoede			Materiële armoede		
	Nee	Ja	Sig.	Nee	Ja	Sig.
(1) Score voor economisch basisrekenen (/3)	1.81	1.42	**	1.85	1.48	**
(2) Score voor financiële kredietkennis (/4)	2.56	2.05	**	2.59	2.20	**
(3) Score voor budgetkennis (/8)	5.05	5.17		4.91	5.43	**
(4) Budgetteringsscore (/12)	9.48	9.26	*	9.58	9.12	**

Bron: OKS-enquête.

zouden ook minder goed gewapend zijn om de best mogelijke economische beslissingen te nemen.

Gebrekkig budgetbeheer is een andere factor die de financiële problemen verklaart van personen in armoede. Budgetbeheer wordt hier gedefinieerd als het vermogen van gezinnen om op elk moment de situatie van hun budget/*cashflow* te kennen, maar ook om hun toekomstige uitgaven te plannen en erop te anticiperen. Tal van onderzoeken (bijvoorbeeld Lea, Webley & Walker, 1995; Webley & Nyhus, 2001) hebben correlaties aan het licht gebracht tussen de afwezigheid van budgetbeheer en situaties van problematische schuldenlast.

Er werden twee scores ontwikkeld om het vermogen van de respondenten te meten om een budget te beheren (Duvivier & Jeanmart, 2014): een score ‘budgetkennis’ (indicator van de kennis die de respondenten hebben van hun budgettaire situatie) en een ‘budgetterings-score’ (indicator van de technieken die de respondenten hanteren om te anticiperen op toekomstige uitgaven en hun budget in evenwicht te houden).

Tabel 9 toont aan dat, als het om materiële armoede gaat, personen in armoede een betere kennis hebben van hun budgettaire situatie dan de andere respondenten (regel 3). Dit resultaat betekent ongetwijfeld dat personen die zichzelf dingen moeten ontzeggen, extra op hun budget letten. Als het om monetaire armoede gaat daarentegen, is het verschil niet significant. Bij de eventuele technieken die gebruikt worden om toekomstige uitgaven te plannen (regel 4), blijken er ook verschillen te zijn wanneer we de groepen vergelijken. Zo zouden personen in armoede minder geneigd zijn om budgetteringstechnieken te hanteren.

4. Conclusie

Dit hoofdstuk had als doel de verbanden te analyseren tussen armoede, financiële problemen en overmatige schuldenlast. Paragraaf 1 ging dieper in op de betekenis van die begrippen, maar toonde ook aan hoe nauw ze op conceptueel niveau samenhangen. De twee andere paragrafen analyseerden deze onderlinge relaties. We trachtten ze te verfijnen en ook zo goed mogelijk te begrijpen.

Uit de analyse van de gegevens van de CKP blijkt, dat de sociaaleconomisch kwetsbaarste geografische gebieden gekenmerkt worden door een hogere leningsgraad en een groter gemiddeld aantal consumentenkredieten. Er bestaat dus een duidelijk verband tussen de karakteristieken van de bestudeerde populatie in termen van armoede en de vormen die hun schuldenlast aanneemt. Zo nemen bewoners van de kwetsbaarste gebieden vaker hun toevlucht tot consumentenkrediet. Deze regio's worden gekenmerkt door een aanzienlijk hoger percentage achterstallige kredietnemers, terwijl elk van deze kredietnemers gemiddeld kampt met meer achterstallige kredieten. Op macroniveau blijken er dus sterke verbanden te bestaan tussen de frequentie van het aantal armoedesituaties en de frequentie van situaties van overmatige schuldenlast. Het is zinvol om ons de vraag te stellen, of de gemaakte leningkeuzes niet een deel van de terugbetalingsproblemen kunnen verklaren in de armste gebieden, boven op de bestaande armoedecontext.

De gegevens van enquêtes bij de Belgische bevolking bevestigen deze conclusies en vullen ze aan. Personen in armoede kampen vaker met financiële problemen, hebben veel meer consumentenkredieten lopen en besteden een groter deel van hun inkomen aan de terugbetaling van hun kredieten (ongeveer het dubbele). Als deze kredieten eenmaal zijn terugbetaald, ligt het resterende inkomen waarover deze personen nog beschikken, bijna drie keer lager dan dat van de rest. Het gewicht van deze kredieten op het budget van de gezinnen verklaart zonder enige twijfel waarom ze het zo moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Het is echter de vraag over welke alternatieven ze beschikken.

Personen in armoede hebben ook kenmerken gemeen die, in combinatie met een gebrek aan financiële middelen, kunnen verklaren waarom ze kwetsbaarder zijn voor financiële problemen. Ze hebben immers een minder ontwikkelde financiële cultuur en meer problemen om hun budget te beheren. Deze karakteristieken zouden tot minder

goede economische beslissingen kunnen leiden. Kredietopneming is voor personen met financiële problemen ongetwijfeld een noodzakelijk kwaad om hun gebrek aan inkomsten te compenseren.

Noten

1. Caroline Jeanmart en Romain Duvivier werkten mee aan het eerste en het derde deel van dit hoofdstuk, Helga De Doncker aan het tweede deel.
2. De Centrale voor Krediet aan Particulieren (CKP) van de Nationale Bank van België centraliseert alle consumentenkredieten en hypothecaire kredieten die door natuurlijke personen in België worden afgesloten voor privédoeleinden, de eventuele achterstallige betalingen die voortvloeien uit deze overeenkomsten en bepaalde informatie over collectieve schuldsregelingsprocedures.
3. De analyse in deze paragraaf is gebaseerd op gegevens over personen. Dat impliceert dat een krediet waaraan verschillende debiteuren gebonden zijn, volledig op rekening gebracht wordt van elk van die debiteuren.
4. Gegevens m.b.t. de situatie in oktober 2014, bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA).
5. Gegevens voor het jaar 2012, bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR, 2015).
6. Gegevens m.b.t. de situatie op 1 januari 2014, bron: de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI). Het begrip ‘alleenstaanden’ is gebaseerd op de burgerlijke stand en stemt meer specifiek overeen met de meerderjarigen die als ‘ongehuwd’, ‘gescheiden’ en ‘weduwstaat’ staan genoteerd.
7. Gegevens voor het jaar 2013, bron: Statistieken van de Europese Unie over inkomens en levensomstandigheden (EU-SILC-enquête).
8. Gegevens m.b.t. de situatie op 1 januari 2014, afkomstig van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI).
9. Binnen de consumentenkredieten onderscheidt men de verkopen op afbetaling, de lening op afbetaling en de kredietopeningen. Bij een verkoop op afbetaling wordt een roerend goed aangekocht door de consument, die de prijs in meerdere keren betaalt. Bij een lening op afbetaling wordt een geldsom ter beschikking gesteld van de consument, die zich ertoe verbindt de lening terug te betalen door periodieke stortingen. Een kredietopening is een kapitaalreserve die de consument naar behoefte gebruikt, vaak met een kaart. Hieronder valt ook de kredietlijn die verbonden is aan een zichtrekening en de mogelijkheid biedt om tijdelijk ‘onder 0’ te gaan.
10. Dit percentage wijkt enigszins af van het door de CKP gepubliceerde percentage. Dat komt omdat de ongeveer 90.000 kredietnemers die in het buitenland verblijven, niet opgenomen zijn in onze analyse, die werd uitgevoerd op arrondissementsniveau.

11. In het kader van deze online enquête werden de antwoorden van 4.239 personen verzameld, maar er werden slechts 3.071 vragenlijsten in aanmerking genomen, na eliminatie van de vragenlijsten met een groot aantal ‘niet-antwoorden’, of met te veel incoherenties. Om een correcte representativiteit van onze steekproef te waarborgen ten aanzien van de Belgische bevolking, werden de gegevens gewogen op basis van drie criteria: geslacht, leeftijd en verblijfsregio.
12. Voor meer informatie over de enquêteresultaten: zie Duvivier & Jeanmart (2014) en Jeanmart & Duvivier (2014), maar ook de website www.observatoire-credit.be, rubriek ‘Onze colloquia’, ‘XXIVste jaarlijks colloquium: Personen in financiële moeilijkheden: profielen?’.
13. Deze drempel is vastgelegd op 60% van het nationaal mediaan inkomen (EU-SILC-enquête). In België bedroeg deze drempel in 2013 12.890 euro per jaar voor een alleenwonende, dat is 1.074 euro per maand. Voor meer informatie over de berekeningsmethode verwijzen we naar de Belgische website van de EU-SILC-enquête: http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/eu-silc/armoede/.
14. Voor meer informatie over de ontwikkeling van de financiële probleemscore en de relevantie ervan: zie Duvivier & Jeanmart (2014).
15. Het symbool ‘***’ betekent dat de waargenomen verschillen naargelang van de financiële probleemscores statistisch significant zijn vanaf een drempel van 1%. Het symbool ‘*’ betekent dat de waargenomen verschillen statistisch significant zijn vanaf een drempel van 5%. Voor het overige betekent het ontbreken van de symbolen ‘***’ of ‘*’ dat de waargenomen verschillen niet statistisch significant zijn vanaf de traditionele drempels van 1% en 5%. In dat geval moeten we er dus van uitgaan dat, voor de behandelde vraag, de verschillende klassen die gecreëerd zijn om individuen van elkaar te onderscheiden, niet beschouwd kunnen worden als statistisch verschillend.
16. Voor de berekening van dit rapport hebben we alleen personen in aanmerking genomen met lopende kredieten. Het ging hier om 2.180 respondenten of 70% van de totale steekproef.
17. Voor een totaaloverzicht van de definities van financiële cultuur die gebruikt worden in de literatuur, verwijzen we naar Atkinson en Messy (2012). De term ‘financiële cultuur’ wordt ook gebruikt door Bigot, Croutte & Müller (2011) en door de OECD (2009). Deze auteurs hanteren een aantal methoden om dit concept te meten.

Hoofdstuk 4

Energiearmoede

*Françoise Bartiaux, Maëlle Van der Linden, Nathalie Debast
en Anne Baudaux¹*

1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over energiearmoede in België. Eerst en vooral definiëren we het begrip en verduidelijken we het verschil met de term ‘energietskensbaarheid’ (*précarité énergétique*), die in Frankrijk gangbaarder is. Hierover gaat de eerste sectie van dit hoofdstuk. Vervolgens stellen we een raming voor van de bevolkingsgroep die door dit fenomeen wordt getroffen; bij deze raming is de gekozen definitie uiteraard erg belangrijk. Het merendeel van dit hoofdstuk beschrijft het beleid dat in België wordt gevoerd om energiearmoede te bestrijden, zowel op het federale, gewestelijke als gemeentelijke niveau; de situatie in de Brusselse gemeenten wordt kort aangehaald.

2. Energiearmoede: pogingen om een definitie te geven

Thomson (2014) beklemtoont hoe belangrijk het is om het eens te worden over een gemeenschappelijke Europese definitie om energiekwetsbaarheid beter zichtbaar te maken en doeltreffender te kunnen bestrijden.

Het is evenwel niet eenvoudig om een dergelijke definitie op te stellen. Zo gaf de Britse regering in 2010 de volgende definitie van kwetsbare huishoudens: “huishoudens met ouderen, of met personen met een handicap, of een langdurige ziekte en gezinnen met kinderen” (Boardman, 2010: 24). De Britten spreken over *fuel poverty*, ervan uitgaande dat elk huishouden dat “meer dan 10% van het inkomen moet besteden aan energie om te verwarmen tot een aanvaardbaar niveau”² (Boardman, 2010: 227) in energiearmoede leeft. Deze definitie

spitst zich dus toe op de brandstoffen – hoofdzakelijk elektriciteit en brandstof(fen) voor verwarming – en onrechtstreeks op de staat van de woning. Om een slecht geïsoleerde woning te verwarmen, is namelijk meer energie nodig, waardoor het gedeelte van het inkomen dat hieraan wordt besteed groter is. Hetzelfde geldt voor het elektriciteitsverbruik van huishoudtoestellen (kookplaten, wasmachine) en zelfs voor communicatie- en informatietoestellen, waarbij de oudste en minst energie-efficiënte toestellen meer verbruiken. Deze definitie verhult evenwel het feit dat gepensioneerden, werklozen en invaliden meer tijd thuis doorbrengen, waardoor ze uiteraard meer energie gebruiken.

Dubois (2007) bevestigt op haar beurt dat het item ‘problemen om zich te verwarmen’ niet voldoet als criterium en stelt voor om meerdere benaderingswijzen samen te brengen om energiekwetsbaarheid te definiëren. Ze gebruikt hiervoor drie concepten: het nutsniveau (waarbij geen rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woning of met het inkomen), het bezit van goederen (het inkomen evenals de kwaliteit en de uitrusting van de woning) en de capaciteiten, waarbij rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid, het aanpassingsvermogen en de bijzondere context waarin elke persoon leeft; niet iedereen is immers gelijk wat energiearmoede betreft.

Energiekwetsbaarheid heeft inderdaad te maken met het inkomen, maar ook met de energiebehoeften, die variëren in ruimte en in tijd. Maar wanneer spreken we van kwetsbaarheid en wanneer van armoede?

Psychiater Furtos (2009: 10-15) maakt een onderscheid tussen gewone kwetsbaarheid (of ‘positieve’ kwetsbaarheid, verbonden met de behoefte van de andere), moderne kwetsbaarheid (sinds het ontstaan van het individualisme en heeft te maken met de intellectuele onzekerheid) en huidige kwetsbaarheid (of het afstand nemen van het menselijke ten gunste van de winst; dit houdt verband met de globalisering). Waar de ‘moderne’ kwetsbaarheid of de kwetsbaarheid ‘van de rede’, volgens de auteur, een ‘creatief individualisme’ mogelijk maakt, wordt de laatste categorie resoluut als negatief voorgesteld, als synoniem van de ‘urgentificatie van de wereld’ en van het verlies aan vertrouwen. Hij benadrukt ook het kwalitatieve aspect van het begrip kwetsbaarheid, dat niet mag worden verward met armoede, de ‘kwantitatieve’ tegenhanger ervan.

We spreken dan ook van energiearmoede om het fenomeen in getallen uit te drukken en van energiekwetsbaarheid in een ruimere zin, waarin ook deze subjectieve aspecten meespelen. We brengen energiekwets-

baarheid onder in de derde categorie van Furtos: je hoeft niet noodzakelijk een beperkte toegang tot energie te hebben om in een situatie van energiekwetsbaarheid te leven. Het begrip kwetsbaarheid is voor een deel ontastbaar, het heeft te maken met het gevoel van de betrokken personen, met hun handelingscapaciteit, hun sociale netwerk, kortom met hun middelen in de ruime zin van het woord (intellectuele vermogens, netwerk, gezondheid). De psychiater brengt kwetsbaarheid in nauw verband met het ongebreidelde liberalisme en de druk van de onmiddellijkheid die mensen kwetsbaar maakt, ongeacht of ze veel of weinig bezitten.

Deze voorliefde voor het onmiddellijke waarover Furtos het heeft, die bijna een verplichting wordt in de samenleving en als een echte behoefte wordt ervaren, haalt Bauman (2010) ook overvloedig aan in zijn werk *La vie en miettes. Expérience postmoderne et moralité*, waarin hij het fenomeen beschrijft als medeverantwoordelijk voor de verloedering van de sociale banden.

Het verband tussen sociale/affectieve kwetsbaarheid en kwetsbaarheid in ruimere zin, waaronder energiekwetsbaarheid, staat onomstotelijk vast en werd voor België met name aangetoond door Bartiaux, Day en Vandeschrick (2014). De invloed die ze op elkaar hebben, is een belangrijke parameter bij het onderzoek naar de oorzaken van kwetsbaarheid. Zo komt de sociale druk om te consumeren, die symbolisch wordt opgedrongen door een ‘dominante cultuur’ die symptomatisch is voor het derde type kwetsbaarheid dat Furtos beschrijft, aan bod in het rapport ‘Energiearmoede in België’ (Huybrechs, Meyer & Vranken, 2011). Dit fenomeen levert problemen op wanneer het budget voor ‘basisenergie’ van een huishouden elke dag onder druk staat. “Mensen worden steeds weer aangezet om méér en nieuw te consumeren – ook energie – en gaan graag en gretig op dit aanbod in” (Huybrechs, Meyer & Vranken, 2011: 22). Zo ontstaat er een spanning tussen kopen wat je nodig hebt en een volledig kunstmatige behoefte om te kopen.

Uiteraard hebben energiekwetsbaarheid en armoede in de brede zin wel iets met elkaar te maken. “Dit komt door het ontbreken van ervaringen in het leven van mensen in armoede, dat inspanningen nu, later kunnen lenen. Bovendien bestaat er een verband met de regelmatig dwingende noodzaak om voor de korte termijn te kiezen door nijpend geldgebrek. Bij de middenklasse ligt dat anders. Sparen voor energiebesparende aankopen, zoals een hogerenderende verwarmingsketel of dubbele beglazing, valt zo dubbel buiten het blikveld en de mogelijkheden van

mensen in armoede” (Huybrechs, Meyer & Vranken, 2011: 22). Bij mensen in armoede overheersen sterke banden die vooral emotionele steun bieden, ten koste van zwakke banden die echter hun situatie zouden kunnen veranderen (via sociale erkenning, meer comfort en betere informatie). De auteurs van dit rapport merken ook een grotere afkeer op voor alles wat van de overheid of hogere instanties komt, die meer vertrouwd lijken met de problemen van mensen die actief deelnemen aan het verenigingsleven, dan voor mensen die de neiging hebben thuis te blijven, wat het geval is voor 81,3% van wie onder de armoedegrens leeft (Huybrechs, Meyer & Vranken, 2011: 23).

Herhalen we nog de definitie van energearmoede die in Frankrijk wordt gebruikt en die ook vermeld staat in het federaal Jaarboek Armoede 2012 (Meyer & Huybrechs, 2012: 181): “Een persoon in energearmoede is een persoon die in zijn woning bijzondere moeilijkheden ondervindt om te voorzien in de energie die nodig is om te voldoen aan zijn basisbehoeften, ten gevolge van de onaangepastheid van zijn middelen en woonomstandigheden” (art. 11 van de ‘Loi portant engagement national pour l’environnement’). Deze definitie preciseert evenwel niet hoe de ‘basisbehoeften’ moeten worden omschreven en gemeten; ze zijn immers afhankelijk van de opvattingen over een goed leven en over de menselijke waardigheid in een bepaalde samenleving (Bartiaux, Frogneux & Servais, 2011). Deze definitie heeft wel de verdienste dat ze uitdrukkelijk rekening houdt met zowel het budget van een huishouden en het beheer ervan, als met de kenmerken van het gebouw en de verwarmingsinstallatie. In de Britse definitie zijn deze technische kenmerken alleen impliciet aanwezig.

Globaal gezien zullen we ons, binnen het kader van dit hoofdstuk en vanwege het verschil tussen de Nederlandse en Franse termen, toespitsen op het begrip energearmoede, de inschatting ervan en het gevoerde beleid. Maar we onthouden dat de term ‘kwetsbaarheid’ een meer omvattende omschrijving van het fenomeen is, omdat hij rekening houdt met zowel de materiële als psychische kwetsbaarheden van huishoudens met over- en onderconsumptie en omdat de oorzaken die te maken hebben met het gebouw en de uitrusting ervan en met sociale factoren, hierin vervat zitten.

Walker en Day (2012) hebben energearmoede omschreven als een milieu-onrechtvaardigheid met drie dimensies: op het vlak van verspreiding, procedure en erkenning. Verspreidingsonrechtvaardigheid heeft te maken met de ongelijke verdeling van de energieprijzen en het

beschikbare inkomen voor de woning, de uitrusting en de eventuele renovatie ervan. Procedurele onrechtvaardigheid verwijst naar de procedures om iemands standpunt en rechten kenbaar te maken, met inbegrip van de definitie van het energie- en milieubeleid, en naar de capaciteiten die nodig zijn om ze toe te passen: het gaat hier bijvoorbeeld over informatie over diverse premies en subsidies en over de stappen die men moet ondernemen om ze te verkrijgen (in te vullen formulieren). Tot slot definiëren de auteurs de afwezigheid van erkenning als derde dimensie van de energie-onrechtvaardigheid; als het gebrek of het tekort aan respect en erkenning vanuit het beleid voor mensen in energiearmoede, voor hun kwetsbaarheden en hun specifieke behoeften (Walker & Day, 2012).

De uitdagingen van het energieverbruik vandaag zijn tegelijkertijd een sociale, economische en milieukwestie en vloeien voort uit de energietransitie. De verschillende benaderingswijzen en disciplines samenbrengen, lijkt dan ook een gepaste werkwijze.

3. Bevolkingsgroepen die door energiearmoede worden getroffen

In de uitgave 2012 van het Jaarboek Armoede in België gaan Meyer en Huybrechs (2012: 188-190) uit van het statuut van ‘beschermd klant’ op Belgisch federaal niveau, om de bevolking in energiearmoede te omschrijven. Dit statuut van ‘residentiële beschermd klant met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie’ is op federaal niveau bepaald sinds de jaren 1960 (art. 15/10, § 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten). Deze auteurs nemen de categorieën rechthebbenden met het statuut van ‘beschermd klanten’ op federaal niveau over, evenals de criteria die de federale definitie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) en in het Waalse Gewest uitbreiden, terwijl het Vlaamse Gewest zich aan de federale definitie houdt³. Deze auteurs tonen duidelijk aan dat het statuut van ‘beschermd klant’ van doorslaggevend belang is om recht te kunnen hebben op sociale maatregelen op het vlak van energie. Volgens de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) (2014: 3) waren er in december 2014 in totaal 402.437 beschermd klanten in België, onder wie 202.818 in Vlaanderen, 53.056 in het Brussels Gewest en 146.563 in Wallonië, met andere woorden respectievelijk 7,38%, 10,05% en 9,50% van het totale aantal residentiële klanten in elk van de gewesten. Als we dit statuut van ‘beschermd klant’ en het feit

dat men in energiearmoede leeft, gelijkstellen, zou 8,36% van de huishoudens in België in energiearmoede leven.

De gekozen definitie van energiearmoede heeft uiteraard een invloed op het percentage van de bevolking die door dit fenomeen wordt getroffen. Zoals Thomson en Snell (2013) aangeven, bestaat er bij de onderzoekers die werken met de gegevens van de Europese enquête naar inkomens en levensomstandigheden SILC ('European Statistics on Income and Living Conditions'), een consensus over de indicatoren om energiearmoede te definiëren. Deze indicatoren zijn: de mogelijkheid om te betalen om het huis naar behoren te verwarmen, geen betalingsachterstand voor energiefacturen in de laatste twaalf maanden en de afwezigheid van lekken in het dak en vochtige muren of vensters in zeer slechte staat (*rotted windows*, letterlijk 'verrotte ramen'). Afhankelijk van het gewicht dat elk van deze drie indicatoren krijgt, schommelt het percentage van de huishoudens die in België in 2007 (referentiejaar van de studie) waren getroffen, tussen 8,5% en 11,9%; als deze drie indicatoren elk even zwaar wegen, bedraagt het percentage 9,8% (Thomson & Snell, 2013: 568). Volgens deze auteurs is de variabele die de twee eerste indicatoren het meest verklaart, de 'moeilijkheid om de eindjes aan elkaar te knopen'.

Wanneer we deze laatste variabele combineren met een van de twee eerste indicatoren (de mogelijkheid om te betalen om het huis naar behoren te verwarmen en/of geen betalingsachterstand voor energiefacturen in de laatste twaalf maanden), komen we tot een vergelijkbaar percentage met dat van een andere grootschalige enquête die in meerdere Europese landen werd uitgevoerd: de enquête van het 'Generation and Gender Programme' (GGP)⁴. Een eerste raming voor 2009 komt uit op 9,1%, met dien verstande dat deze enquête geen rekening hield met huishoudens waarvan het gezinshoofd of het enige gezinslid ouder dan 80 jaar is en dat deze raming werd verkregen op het niet-gewogen bestand (Bartiaux, Day & Vandeschrick, 2014).

Tot slot werden recent andere ramingen voorgesteld: een percentage 'energielawaaierheid' dat werd geraamd op 5,6% (Bonnard e.a., 2014), en een percentage 'energieproblemen' van 14,7% (May, 2013). Binnenkort zou er een wetenschappelijke publicatie moeten verschijnen met een overzicht van deze verschillende berekeningswijzen en van de bruikbare databanken (Delbeke e.a., 2015).

4. Beleid in de strijd tegen energiearmoede

België heeft een complex institutioneel landschap. Vereenvoudigd kunnen we stellen dat de maatregelen voor sociale bijstand onder het federale niveau vallen en vaak op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), terwijl het beleid met betrekking tot (de vermindering van) het energieverbruik onder de bevoegdheid van de gewesten valt. In dit stuk beschrijven we de maatregelen tegen energiearmoede die op deze verschillende niveaus zijn genomen, zonder ze evenwel kritisch te beoordelen; dit valt namelijk buiten het bestek van dit hoofdstuk.

4.1 Op federaal niveau

Hierna volgt een overzicht van de voornaamste federale maatregelen die in september 2014 van kracht werden voor huishoudens in energiearmoede (Van der Linden, 2014a). Evenwel kondigde de nieuwe regering besparingen aan, meer bepaald voor het Sociaal Mazoutfonds waarvan de begroting al in 2015 met 16 miljoen euro zal worden verminderd⁵.

Verschillende maatregelen zijn erop gericht om de consument te beschermen. Zo is er het statuut van ‘residentiële beschermd klant met een laag inkomen, of in een kwetsbare situatie’, dat werd ‘gedefinieerd op federaal niveau sinds de jaren 1960’ (Meyer & Huybrechs, 2012: 188). Dit statuut wordt toegekend aan mensen (of aan een lid van hun huishouden) die bepaalde sociale uitkeringen krijgen, zoals het leefloon, het gewaarborgd inkomen voor ouderen of een gehandicaptenuitkering. Dit statuut geeft recht op het sociaal tarief voor gas en elektriciteit. Sinds februari 2008 worden deze tarieven om de zes maanden berekend en gepubliceerd door de CREG⁶. Tot slot komt het Sociaal Mazoutfonds zeer gedeeltelijk tussen in de betaling van de stookoliefactuur van mensen die zich in een moeilijke financiële situatie bevinden, op basis van strikte criteria (zoals het inkomen of het statuut). Het zijn de OCMW's die de aanvragen ontvangen, de onderzoeken voeren en de brandstofbijdrage toekennen op basis van precieze criteria, dus zonder beoordelingsmarge. In het Sociaal Verwarmingsfonds zetelen de overheden, de oliesector en de OCMW's. Deze laatste moeten de maatregelen op gemeentelijk vlak uitvoeren, maar betreuren al jarenlang dat ze geen beoordelingsmarge hebben waardoor ze de gegeven hulp op de behoeften van de ontvangers zouden kunnen afstemmen. Het fonds wordt gespijsd door een solidariteitsbijdrage op

alle olieproducten die bestemd zijn voor verwarming (huisbrandolie en propaan gas in bulk).

Het Fonds Gas en Elektriciteit werd opgericht door de Wet van 4 september 2002 ‘houdende toewijzing van een opdracht aan de OCMW’s inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoefenden inzake energielevering’⁷. Dit fonds, ook wel het Fonds Vande Lanotte of Energiefonds genoemd, heeft de volgende doelstellingen: personeelskosten aan de OCMW’s toekennen zodat zij bemiddelingsdiensten kunnen opzetten, tegemoetkomingen inzake niet-betaalde rekeningen toekennen en maatregelen nemen in het kader van een preventief sociaal energiebeleid. Zo beschikken de OCMW’s over middelen om materiële steun te bieden aan huishoudens die hun energierekeningen niet kunnen betalen. Ze kunnen tussenkommen in de kosten voor efficiëntere en veiligere toestellen; in het toezicht op, het onderhoud of het conform maken van toestellen voor energie; in de vermindering van het energieverbruik; in de financiering van werken ter vermindering van de energiekost, zelfs in het kader van ruwbouwwerken; om gerichte acties te ondernemen op het gebied van informatie en preventie, of om partnerschapovereenkomsten te sluiten; om de personeelskosten ten laste te nemen die verbonden zijn aan acties voor het doelpubliek gericht op de vermindering van de energiekost, of verbonden aan de opleiding van personeel dat werkt rond thema’s op het gebied van energie.

Het Fonds wordt door de elektriciteitssector gefinancierd via een belasting per kWh op de tarieven voor toegang tot het net en door de gassector via een belasting op de hoeveelheden die aan alle aardgasverbruikers worden geleverd. De middelen van het Fonds worden beheerd door de CREG, die de stortingen aan de OCMW’s uitvoert.

4.2 Op gewestelijk niveau

4.2.1 Vlaams Gewest

Sinds 1996 heeft de Vlaamse overheid maatregelen genomen voor bescherming van het recht op energie, gebaseerd op twee principes: de toegang tot energie en de gewaarborgde levering van gas en elektriciteit. De leveranciers moeten welomschreven regels naleven om nieuwe klanten te weigeren en moeten gemakkelijk bereikbaar zijn voor de toekenning van steun. De leveranciers en de netbeheerders moeten strikte procedures volgen bij niet-betaling van de energiefactuur.

Volgens de federale regulator werden in 2014 in Vlaanderen 68.446 niet-beschermde klanten ‘gedropt’ (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, 2014).

De OCMW’s zijn een centrale speler in het beleid tegen energiearmoede. Bij betalingsachterstand wordt een lokale adviescommissie opgericht met een vertegenwoordiger van het OCMW, de netbeheerder en de klant in kwestie. Er kan pas over een afsluiting worden beslist na positief advies van het OCMW. In 2013 hebben de OCMW’s in Vlaanderen zo 32.659 dossiers voor elektriciteit en 22.625 dossiers voor gas behandeld; toch werden 1.695 afsluitingen van gas en 1.150 afsluitingen van elektriciteit uitgevoerd na het advies van lokale commissies.

Geschillen worden meestal opgelost door een budgetmeter te plaatsen, waardoor de mensen toch toegang tot energie behouden, eventueel aangevuld met begeleiding van het OCMW. Eind oktober 2014 waren er in Vlaanderen 28.457 budgetmeters voor gas en 42.853 voor elektriciteit. De budgetmeter voor elektriciteit beschikt over een minimumbevoorrading van 10 ampère. Toch is minstens een op de vier budgetmeters een ‘naakte’ meter, wat betekent dat de functie van minimale levering (de vermogensbegrenzer) is gedeactiveerd. Een minimale levering van gas, maar tegen betaling, is mogelijk in de winter. Elke oplading van de meter is echter gekoppeld aan een automatisch systeem voor gedeeltelijke terugbetaling van de schuld. Dit heeft de samenwerking tussen de OCMW’s en de operatoren verbeterd, maar draagt er ook toe bij dat veel mensen zonder gas zitten, zelfs tijdens de wintermaanden, zoals in de praktijk is gebleken. Een grote uitdaging betreft de personen die hun budgetmeter niet kunnen opladen en geen hulp vragen aan het OCMW: de operatoren sturen het OCMW dan een lijst met mensen die zijn afgesloten, of die hun budgetmeter al een tijdje niet meer hebben opgeladen en het OCMW kan dan deze mensen contacteren.

De OCMW’s komen ook tussen bij de schuldaflossing, de keuze van en de overstap naar een goedkopere leverancier en bij de ‘energescans’ (een soort mini-energieaudits), die de gelegenheid kunnen bieden om de structurele problemen van het gebouw aan te pakken, samen met de eigenaar van de woning. Het blijft nog maar de vraag of deze ‘energescans’ de energiearmoede in deze woningen ook effectief hebben verminderd.

Energiebesparing in de woningen van kwetsbare huishoudens is uiteraard belangrijk bij de preventie van energiearmoede, maar deze huishoudens, meestal huurders, hebben vaak niet de nodige middelen om

aanzienlijke verbeteringen aan te brengen. Een grote uitdaging bestaat erin de eigenaars en huurders ervan te overtuigen om energiebesparende maatregelen in deze woningen uit te voeren. Het akkoord van de Vlaamse coalitie (Vlaamse Regering, 2014) zal hierop de nadruk leggen en voorziet, vanaf 2015, 3.500 leningen per jaar en de heroriëntering van de gratis ‘energescans’ naar de kwetsbare huishoudens. Het akkoord voorziet ook een grotere efficiëntie van de maatregelen tegen energiearmoede, maar de concrete maatregelen zijn nog niet gekend. Gezien de druk die de privéhuurmarkt in Vlaanderen momenteel voelt, zijn we ervan overtuigd dat een stimulerende aanpak in de toekomst meer resultaat zal geven dan een bestraffende aanpak. Dit regeer-akkoord voorziet evenwel dat de gratis kWh (100 kWh/jaar per huishouden, plus 100 kWh/jaar per lid van het huishouden) tijdens de legislatuur zullen worden geschrapt. Dit betekent een verlies van gemiddeld 90 tot 100 euro per jaar per huishouden, wat moeilijk te verteren zal zijn voor huishoudens in energiearmoede.

We kunnen besluiten dat Vlaanderen de grote uitdagingen betreffende armoede en energiearmoede aanpakt. Bij onbetaalde energiefacturen wordt een specifiek bijstandsmechanisme opgestart (via de lokale adviescommissies), maar de respons is momenteel onvoldoende. Er is nood aan een gecoördineerd, coherent en transversaal armoedebeleid, dat, vooral via de OCMW's, meer aandacht moet besteden aan de opsporing van verdoken armoede.

4.2.2 Waals Gewest

Het energiebeleid van het Waals Gewest is erop gericht de hoeveelheid verbruikte energie te verminderen, met name door de gebouwen beter te isoleren. Het beleid varieert echter sterk van de ene legislatuur tegenover de andere, afhankelijk van de partijen die de regeringscoalitie vormen. Zo heeft de nieuwe Waalse Regering in oktober 2014 een herziening aangekondigd van de verschillende isolatiepremies, een vermindering met 25 miljoen euro van de hiervoor voorziene begroting en een moratorium op deze premies gedurende het eerste trimester van 2015. ‘In plaats daarvan wil de Waalse Regering de leningen met lage rente stimuleren, zoals het renteloze ‘Écopack’. Bij de beperking van de premies zal evenwel rekening worden gehouden met de grootte van de huishoudens en met de lage en middeninkomens.’ (Portail de la Wallonie, 2014a). Hierna geven we een overzicht van deze maatregelen, met specifieke aandacht voor de maatregelen voor huishoudens met een bescheiden inkomen.

Voor burgers die hun woning willen renoveren, zijn er vijfentwintig premies beschikbaar (tot eind 2014) zoals voor dak-, muur- en vloerisolatie, de plaatsing van hoogrendementskozijnen en -beglazing, de installatie van een zonneboiler, een condensatie-aardgasketel, een renovatiepremie voor huurders en een andere voor eigenaars. Het bedrag van de premie varieert afhankelijk van de technische kenmerken en wordt verhoogd voor bescheiden inkomens en nog meer voor kwetsbare inkomens bij bepaalde premies, zoals de premie voor dak-, muur- en vloerisolatie, de plaatsing van hoogrendementskozijnen en -beglazing (Portail de la Wallonie, 2014b). Bepaalde premies worden verhoogd als men minstens twee renovatiewerkzaamheden laat uitvoeren in het kader van het ‘Écopack’, een renteloze lening die ook recht geeft op gratis advies van een ‘écopasseur’ (Écopack, 2014).

Bij niet-betaling van de facturen voor gas of elektriciteit is de procedure verschillend voor mensen met en zonder het statuut van ‘beschermde klant’. Het Waals Gewest heeft dit statuut verruimd tot wie, voor zichzelf of voor een lid van het huishouden, een voorschot heeft gekregen op een sociale prestatie die recht geeft op het federale statuut en tot wie zich in schuldbemiddeling bevindt (Meyer & Huybrechs 2012: 188-190). Dankzij het statuut van beschermde klant kan men gebruikmaken van het sociale tarief en van bepaalde ‘beschermingen’ op de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt: zodra de leverancier de klant, na aanmaning en ingebrekkestelling, heeft aangegeven, wordt de beschermde klant die zijn (elektriciteits)factuur niet betaalt, bevoorraad door zijn netbeheerder (ORES). Deze komt als sociale leverancier gratis een budgetmeter voor elektriciteit plaatsen met een vermogensbegrenzer van 10 ampère, zodat een gewaarborgde minimumlevering van elektriciteit tijdens de winterperiode (van 1 november tot 15 maart) wordt verzekerd. Deze is evenwel niet gratis. Voor gas is de procedure vrij gelijkaardig. Voor beschermde klanten op gewestelijk vlak wordt het sociale tarief toegekend als ze worden bevoorraad door de netbeheerder, via een administratieve formaliteit. Niet-beschermde klanten die hun factuur niet kunnen betalen, moeten zelf de installatie van een budgetmeter voor gas (150 euro) en/of voor elektriciteit (100 euro) betalen. Wie de meter weigert, of het bezoek van de technicus ‘vergeet’, wordt gesanctioneerd: na een tweede vruchtelos bezoek van de technicus wordt de tovoer afgesloten en zijn de gemaakte kosten ten laste van de klant. Volgens de federale regulator werden in 2014 in Wallonië 8.272 niet-beschermde klanten ‘gedropt’ (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, 2014). Volgens het ‘Réseau wallon pour

l'accès durable à l'énergie' (RWADÉ – het Waals Netwerk voor de Duurzame Toegang tot Energie) (2014), hadden "173.000 Waalse huishoudens in 2013 een betalingsachterstand voor hun elektriciteitsfacturen, en 86.000 voor gas (hetzij respectievelijk 11% en 14% van de Waalse klanten). Deze betalingsachterstanden hebben geleid tot de plaatsing van meer dan 18.500 budgetmeters en tot meer dan 8.600 definitieve afsluitingen." Énergie Info Wallonie (2014) preciseert dat in "2013 meer dan 12.000 afsluitingen voor elektriciteit en meer dan 4.900 afsluitingen voor gas hebben plaatsgevonden als gevolg van een problematische verhuis, of een weigering om een budgetmeter te laten plaatsen. Deze situaties vertegenwoordigen ongeveer 95% van de afsluitingen die in 2013 hebben plaatsgevonden, zowel voor gas als voor elektriciteit. Bij deze twee gevallen van onderbreking bestaat er geen enkele bescherming voor de winterperiode. De afsluiting kan op elk ogenblik gebeuren, en zelfs voor de beschermden klanten."

Het dient te worden opgemerkt dat in januari 2014 werd beslist om een progressieve, solidaire en familiale tarificering van de elektriciteit in te voeren, maar de tenuitvoerlegging ervan is vertraagd door computerproblemen bij de uitvoering. Ze berust op een toekenning die varieert van 400 kWh voor een alleenstaande tot 800 kWh voor huishoudens met zeven mensen en meer en voor klanten met een specifiek sociaal tarief.

Voor mensen in een kwetsbare financiële situatie die zich verwarmen met stookolie (of met butaangas of lampolie), kan het Sociaal Mazoutfonds gedeeltelijk tussenkommen in de betaling van de factuur (zie hierboven, federaal niveau). Voor andere brandstoffen (zoals steenkolen en hout) is geen enkele sociale bijstand voorzien, hoewel deze brandstoffen naar verhouding meer worden gebruikt door gezinnen met een laag inkomen dan door andere (Meyer & Huybrechs, 2012: 195).

Vermelden we tot slot de operatie MEBAR ('Ménages à bas revenus' – gezinnen met een beperkt inkomen) van het Waals Gewest, die een subsidie geeft aan gezinnen met een bescheiden inkomen voor de uitvoering van werken in hun woning, waardoor ze op een rationelere wijze energie gaan gebruiken (bijvoorbeeld door het vervangen van kozijnen of buitendeuren, door isolatiewerken of door de installatie van een kachel, verwarmingsketel of waterverwarmer). Om de subsidie te krijgen, moet de aanvrager zich richten tot het OCMW van zijn gemeente. Dit zal geval per geval de toekenningsvoorwaarden nagaan (het inkomen mag niet meer bedragen dan het leefloon vermeerderd

met 20%) en controleren of de werkzaamheden in kwestie voldoen aan de wettelijke regels. De aanvrager-huurder moet eerst het akkoord van zijn eigenaar hebben verkregen. Het maximumbedrag van de subsidie bedraagt 1.365 euro (Portail de la Wallonie, 2014c).

Het valt nog af te wachten of de laagrentende premies en leningen van het Waals Gewest, die impliciet tot doel hebben om energiearmoede te verminderen of zelfs te voorkomen, hun doel bereiken en in welke mate. Want wanneer de gas- of elektriciteitsfacturen niet worden betaald, worden de levensomstandigheden erg moeilijk, vooral voor niet-beschermde klanten.

4.2.3 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste maatregelen betreffende energieverbruik van huishoudens in energiearmoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, op 1 augustus 2014 (Van der Linden, 2014b). BRUGEL, de Brusselse regulator voor energie, heeft als officiële opdracht de overheid te adviseren over de organisatie en de werking van de gewestelijke energiemarkt en, als algemene opdracht, om toezicht te houden op en controle uit te voeren over de toepassing van de hiermee verband houdende ordonnanties en besluiten (BRUGEL, 2014). Mensen kunnen zich ook tot BRUGEL richten voor informatie over de vrijmaking van de energiemarkten en over de levering van gas en elektriciteit⁸.

Voor huishoudens in energiearmoede gebeurt de bescherming van de verbruiker in de eerste plaats door een verbod op afsluiting tijdens de winterperiode (van 1 oktober tot 1 maart) bij onbetaalde facturen. De leverancier moet dan eerst naar de vrederechter stappen om zijn klant te kunnen afsluiten; na gerechtelijke beslissing tot afsluiting wordt de klant vervolgens beleverd door Sibelga (dit is specifiek voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). In de tweede plaats gebeurt de bescherming door de mogelijkheid, om het statuut van regionale beschermde klant te verkrijgen; dit verzekert een permanente elektriciteitsvoorziening met behulp van een vermogensbegrenzer die Sibelga in de woning van de gebruiker plaatst en van een permanente opschorting van zijn contract met zijn oorspronkelijke leverancier, totdat de schulden zijn afgelost. De economische voordelen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorstelt, zijn inkomensafhankelijke energiepremies, de Brusselse groene lening tegen 0%. Deze wordt toegekend door het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) aan mensen in een kwetsbare

situatie die de energie-efficiëntie van hun woning willen verbeteren en wordt beheerd door de coöperatieve CREDAL. Het BIM beheert ook het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost (FRGE) dat toegankelijk is in twee gemeenten in Brussel (zie hierna).

Ten laatste in 2018 zal de Brusselse regering een progressieve en solidaire tarivering voor elektriciteit invoeren. Bij deze tarieven zal rekening worden gehouden met de kenmerken van elk huishouden (samenstelling van het gezin, klanten met het statuut van beschermd klant, bijzondere situatie voor gebruikers van het net voor eigen energieproductie, bijzondere situatie voor klanten die zich hoofdzakelijk verwarmen met elektrische verwarming of een warmtepomp) en dus meer met de middelen van de gebruikers dan met hun verbruik (Huytebroeck, 2014a).

Verschillende spelers in Brussel hebben tot doel om de consument te helpen en te informeren. Het niet-commerciële informatiecentrum Infor Gas Elek verdedigt de rechten van de bewoners op toegang tot energie door alle nodige informatie over de levering van energie te verstrekken en door de gebruikers persoonlijk en gratis te begeleiden bij de toegang tot energie, althans voor zover deze bijstand niet onder de bevoegdheid van de bestaande openbare diensten valt (Infor Gas Elek, 2009). Het Brusselse energieloket (Stadswinkel) promoot de informatieverstrekking en adviseert de bewoners (via opleidingen, conferenties, seminars, documentatie, website en tentoonstellingen) bij hun renovatie- en bouwprojecten door de nadruk te leggen op rationeel energiegebruik en duurzame ontwikkeling (Stadswinkel, 2014). Het Energiehuis biedt verschillende gratis diensten aan. Zo zijn er huisbezoeken om te helpen bezuinigen en kleine ingrepen; in een van de zes lokale kantoren in Brussel (West, Zuid, Zoniën, Centrum en Brussel-Elsene, Noord en Montgomery) kunnen burgers bovendien terecht voor persoonlijk advies (Energiehuis, 2014). Sibelga, de netbeheerder voor elektriciteit en aardgas, wil de Brusselaars aanmoedigen om zuinig om te springen met energie, door bijvoorbeeld toegang te bieden tot de Energids; een website, magazine en nieuwsbrief met praktische tips om energie te besparen (Sibelga, 2009). De bevoegdheden van Leefmilieu Brussel (2014a) op het gebied van energie “omvatten [...] [met name] rationeel energiegebruik” (besluit van 20 januari 2004 – BS 21/04/94). Er zijn dus veel middelen, maar de veelheid van actoren rond energiekwesties kan verwarring opwekken bij de consumenten en vooral bij de kwetsbaarsten. Tot wie moet ik me richten? Welke rechten heb ik? Bovendien blijkt de afwezigheid van een centraal beleid niet altijd effi-

cient. Het is echter wel een stimulans voor creativiteit en diversiteit in de aanpak (Baudaux, 2014).

Op het vlak van het beheer van de wijken en de gemeenten stelt het Gewest ook twee soorten steun voor om het energieverbruik te verbeteren. De eerste steun, het Duurzame Wijkcontract, is bedoeld voor kwetsbare Brusselse wijken en biedt extra overheidssteun voor renovatie en ontwikkeling van de woning (Irisnet, 2014). De tweede, het Plan voor Lokale Actie voor het Gebruik van Energie (PLAGE), heeft tot doel de energie-efficiëntie van de gebouwen van het Gewest te verbeteren ten voordele van het milieu en de financiën van de instellingen en is bedoeld voor scholen, gemeenten, ziekenhuizen, gemeenschappelijke woningen en Openbare Vastgoedmaatschappijen (OVM's) die hun verbruik van brandstoffen en elektriciteit willen verminderen (Leefmilieu Brussel, 2014b). Volgens Évelyne Huytebroeck, die tot half 2014 Brussels minister van Leefmilieu was, zouden de werken die in de sociale woningen, dankzij dit programma, worden uitgevoerd een vermindering van het energieverbruik van 12,8% meebrengen (Huytebroeck, 2014b), wat erg voordelig zou zijn voor de gebruikers die in energiearmoede leven.

4.3 Op gemeentelijk niveau: het voorbeeld van de Brusselse gemeenten

Bepaalde gemeenten zijn bijzonder actief op het gebied van energie en hebben diverse beleidsinstrumenten uitgewerkt die betrekking hebben op het energieverbruik in het algemeen, of die gericht zijn op huishoudens in energiearmoede. Om deze verschillende maatregelen te illustreren, spitsen we ons toe op de maatregelen die de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben genomen. De bronnen die we hiervoor raadpleegden, zijn de websites van de gemeenten of van hun OCMW's (Van der Linden, 2014c).

Voor het energieverbruik in het algemeen hebben verschillende gemeenten een actieplan voor energie opgesteld dat is geïnspireerd op Agenda 21: dit geldt onder meer voor Anderlecht, Schaarbeek, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Lambrechts-Woluwe, Sint-Pieters-Woluwe en Watermaal-Bosvoorde. De meeste gemeenten hebben plannen opgesteld om energie te besparen in gebouwen van de gemeente; dit is zo in Anderlecht, Jette, Oudergem, Schaarbeek, Sint-Agatha-Berchem, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Joost-ten-Node, Sint-Lambrechts-Woluwe, Sint-Pieters-Woluwe, Ukkel, Vorst en Watermaal-Bosvoorde. Deze energie-

besparingen worden uitgevoerd door sensibilisering van het personeel en door concrete isolatiewerken.

Verschillende gemeenten organiseren sensibilisering-, opleidings- of informatieacties voor hun burgers. Zo kunnen de inwoners zich bewust worden van het energieverlies in hun woningen en de kosten hiervan. Soms worden er ook oplossingen voorgesteld. De gemeente Sint-Gillis beschikt bijvoorbeeld over een Centrum voor Begeleiding en Vorming van Volwassenen (CVBV) dat curatief en preventief optreedt om elke inwoner die dit wenst, bij te staan om zijn factuur te begrijpen, een opleiding rond energie te volgen, beter te verbruiken, zijn verbruik te verminderen en beheren, zijn woning te verbeteren en/of zich over het onderwerp te documenteren aan de hand van een bibliotheek, een spelothoek en verschillende informatietools. Tot slot bieden verschillende gemeenten naast de gewestelijke premies voor isolatiewerken, energiebesparende werken, of de installatie van duurzame energie, ook een gemeentelijke premie aan. Voor muurisolatie bieden de gemeenten Evere, Sint-Agatha-Berchem, Sint-Jans-Molenbeek en Sint-Joost-ten-Node bijvoorbeeld een gemeentelijke premie die cumuleerbaar is met de gewestelijke premie. Deze gemeenten, met uitzondering van Sint-Joost-ten-Node, en Etterbeek en Koekelberg, doen hetzelfde voor dakisolatie. Voor fotovoltaïsche zonnepanelen gaat het om de gemeenten Evere, Koekelberg en Sint-Joost-ten-Node en voor thermische zonnepanelen om Evere en Sint-Lambrechts-Woluwe. Uiteraard evolueren deze premies in de tijd.

Voor huishoudens in energiearmoeide voorzien de Brusselse gemeenten diverse maatregelen bovenop de gewestelijke maatregelen. Deze steun wordt hoofdzakelijk toegekend door de OCMW's van elke gemeente. Zo wordt financiële steun toegekend via het 'Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost' (FRGE) in Sint-Jans-Molenbeek en in Schaarbeek tegen een rente van 2%, terugbetaalbaar in tien jaar, voor de uitvoering van bepaalde energiebesparende werken door gezinnen, terwijl een bijkomende financiële steun van het OCMW kan worden gebruikt voor de betaling van de energiefacturen (in Anderlecht), of van de jaarlijkse elektriciteitsfactuur (in Elsene). In Jette is het bedrag van de premie voor dakisolatie afhankelijk van het inkomen van de persoon in kwestie; het is een gemeentelijk initiatief dat in geen enkele andere Brusselse gemeente terug te vinden is. In Oudergem wordt een vast bedrag toegekend aan grote gezinnen in armoede, om hen te helpen bij de betaling van hun gas-, water- en elektriciteitsfacturen. De meeste Brusselse gemeenten hebben een 'Energiecel' die curatieve maatregelen

neemt, zoals de behandeling van vragen met betrekking tot problemen met achterstand inzake energie en schuldbemiddeling. Dat is het geval in Anderlecht, Brussel-Stad, Etterbeek, Evere, Koekelberg, Oudergem, Schaarbeek, Sint-Agatha-Berchem, Sint-Gillis (via een vzw), Sint-Joostten-Node, Sint-Lambrechts-Woluwe en Vorst. Verschillende gemeenten bieden hulp bij de procedures, bijvoorbeeld voor de verwijdering van de vermogensbegrenzer, een aanzuiveringsplan, een aanvraag van het statuut van beschermd klant; dit is met name zo in Elsene en Schaarbeek.

Verschillende gemeentelijke ‘Energiecellen’ nemen ook preventiemaatregelen, zoals Elsene (“uw energiefactuur beter leren begrijpen”), Koekelberg (keuze van een leverancier), Oudergem (opleidingen en workshops), Schaarbeek (preventie om het energieverbruik te verminderen en energiebegeleiding: ‘een verwittigd klant deelt de facturen door twee’), Sint-Agatha-Berchem (energiekit, ‘stofvrij maakt uw ketel blij’), Sint-Jans-Molenbeek (gids voor de gebruikers van het OCMW en workshops over thema’s zoals de factuur en tips om minder te verbruiken), Vorst (antwoord op diverse energie-enquêtes en tips om minder te verbruiken, vormingsmiddagen), Ukkel (keuze van een leverancier, opening en afsluiting van een rekening). Daarnaast bieden verschillende gemeenten onder bepaalde voorwaarden een energieaudit aan (Koekelberg, Schaarbeek, Sint-Agatha-Berchem, Sint-Pieters-Woluwe, Ukkel en Vorst), of ze bieden hulp bij het begrijpen van de energiefacturen (Schaarbeek, Sint-Gillis, Sint-Jans-Molenbeek en Ukkel).

Het is duidelijk dat de Brusselse gemeenten veel initiatieven nemen, die sterk variëren van de ene gemeente tot de andere. Wie in energiearmoede leeft, zal niet in alle gemeenten van het Brussels Gewest op dezelfde manier worden geholpen. Deze ongelijkheid in behandeling tussen gemeenten doet vragen rijzen, maar laat een beoordelingsmarge voor de sociale workers van elke Brusselse gemeente.

5. Besluit

Energiearmoede is een fenomeen met meerdere dimensies, maar het gebrek aan financiële middelen is de belangrijkste oorzaak.

Wanneer we de verschillende beleidsmaatregelen bekijken, die door de verschillende bevoegdhedsniveaus van de drie dimensies van milieounrechtvaardigheid waaruit energiearmoede bestaat (Walker & Day, 2012), worden genomen, stellen we vast dat de meeste maatregelen te

maken hebben met de distributie: diverse premies en subsidies, maar ook een gedifferentieerde energiekost, hetzij lager (via het sociaal tarief), hetzij hoger. In Wallonië bijvoorbeeld moeten de niet-beschermde klanten die hun factuur niet kunnen betalen, zelf de kosten voor de installatie van een budgetmeter betalen; wanneer men de meter weigert, of niet thuis is bij het tweede vruchteloze bezoek van de technicus, wordt de toevoer afgesloten en zijn de gemaakte kosten ten laste van de klant. De progressieve en solidaire tarifering van de elektriciteit werd overeengekomen in het Waals Gewest en in BHG, maar geschrapt in het Vlaams Gewest. Andere maatregelen tonen aan dat het probleem wel door de politiek wordt erkend, maar dat dit nog beter zou kunnen (statuut van beschermde klant, oprichting van ‘Energiecellen’ in veel OCMW’s). De activiteiten van deze ‘Energiecellen’ verwijzen ook naar de procedurele dimensie, hoewel de veelheid aan initiatieven de toegang tot informatie bemoeilijkt. Het is aanbevolen om synergieën te organiseren, op voorwaarde dat ze de bewegingsruimte en de beoordelingsmarges van de sociaal workers niet in het gedrang brengen. Tot slot zijn de drie dimensies van milieu-onrechtvaardigheid terug te vinden in de trend om het energie-efficiënter maken van woningen te stimuleren, met name voor de kwetsbare groepen; deze trend is terug te vinden in de drie gewesten, maar blijft eerder beperkt tot individuele aanvragen en initiatieven, zonder overkoepelend beleid per straat of wijk.

Het valt nog af te wachten hoe deze verschillende maatregelen op het terrein worden toegepast en of ze een effectieve daling van de energiearmoede zullen meebrengen.

Noten

1. De auteurs danken de uitgevers en de drie personen die dit hoofdstuk kritisch hebben nagelezen voor hun opmerkingen en suggesties.
2. Vertaald uit het Engels. De 10% zijn afkomstig uit de Britse definitie, die stelt dat een huishouden in energiearmoede leeft wanneer het minstens twee keer zoveel aan energie uitgeeft als het gemiddelde van de bevolking – dit gemiddelde bedroeg toen 5%.
3. In het vervolg van de tekst worden de termen Vlaanderen, Wallonië en Brussel gehanteerd voor respectievelijk het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
4. Informatie over de landen waar de enquête werd afgenoem en over de beschikbaarheid van de gegevens is terug te vinden op: <http://www.ggp-i.org/bhbh>.

5. Het regeerakkoord blijft hierover erg vaag (“De sociale energiefondsen (gas, elektriciteit en stookolie) worden geëvalueerd en, desgevallend, geherstructureerd of aangepast” (Federale Regering, 2014:50)), maar het Ontwerpbegrotingsplan (Federale Regering, 2014a: 16) dat in oktober 2014 aan de Europese Commissie werd overhandigd, vermeldt wel duidelijk 16 miljoen euro die voor 2015 zijn begroot. In de pers werd melding gemaakt van een daling van de begroting met 9 miljoen euro, elk jaar van 2015 tot 2018 (RTBF, 2014).
6. Het regeerakkoord stelt: “De bestaande sociale tarieven in het kader van energie, telecom en mobiliteit zullen worden geëvalueerd met oog op een verbetering. Waar mogelijk zullen de sociale tarieven automatisch worden toegekend” (Federale Regering, 2014: 50).
7. Deze paragraaf is gebaseerd op de volgende referentie: SPP Intégration Sociale (2012).
8. Via de site van BRUGEL kan men alle energieleveranciers met elkaar vergelijken met een online vergelijkingstool om met kennis van zaken de beste keuze te maken.

Hoofdstuk 5

Kinderarmoede hoger op de politieke agenda plaatsen

**Enkele cijfers om beter te begrijpen wat er
op het spel staat¹**

Anne-Catherine Guio, Frank Vandenbroucke en Julie Vinck²

1. Inleiding

In België is het risico op armoede bij kinderen groter dan bij de rest van de bevolking. Dat is zo ongeacht de gekozen indicator; hetzij een monetaire indicator die in relatie staat tot het gezinsinkomen, hetzij een indicator die steunt op de levensomstandigheden en peilt naar het beschikken over zaken zoals gezond voedsel, een voldoende verwarmde woning, schoenen, kleren, wat ontspanning, enkele boeken. UNICEF België (2010: 8) beklemtoont terecht dat een hoge kinderarmoedegraad alarmerend is: “want armoede is veel meer dan een tekort aan inkomen. Het raakt mensen – en kinderen in het bijzonder – in alle aspecten van hun leven. Een slechte voeding, een broze gezondheid, gevoelens van schaamte en minderwaardigheid, beperkte onderwijskansen en uitsluiting uit sociale activiteiten zijn maar enkele van de factoren die een negatieve impact hebben op de diverse domeinen van het leven en de ontwikkeling van kinderen in armoede”. Deze situatie is des te onrustwekkender omdat de intergenerationale overdracht van armoede ruimschoots bewezen is: de kansen om als volwassene te ontsnappen aan armoede verminderen sterk voor wie als kind arm was (Bellani & Bia, 2014; Duncan e.a., 1998; UNICEF, 2007).

Een hoge kinderarmoedegraad kan duiden op onvoldoende sociale bescherming en/of slecht presterende arbeidsmarkten. Dat ouders van kinderen niet of onvoldoende aan het werk zijn, kan te maken hebben met hiaten in de kinderopvang en tekorten in het onderwijs dat ze

genoten hebben. Kinderarmoede hypotheseert op zijn beurt het onderwijsbeleid, aangezien er een sterk verband bestaat tussen de sociale, economische en culturele achtergrond van kinderen en hun schoolsucces. Met andere woorden, kinderarmoede is zowel oorzaak als gevolg in een vicieuze cirkel van slecht presterende arbeidsmarkten en onderwijsystemen. De mate waarin kinderarmoede bestaat in een land, is een ‘voorspellende indicator’ voor toekomstige sociale problemen in dat land (Duncan & Brooks-Gunn, 1997; Heckman, 2000; Lee, 2011; Ridge, 2002; 2011).

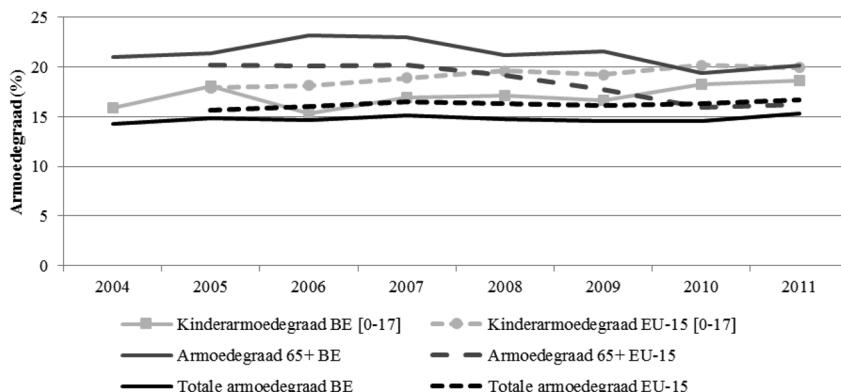
In paragraaf 2 bekijken we eerst de cijfers: de vaststelling dat het armoederisico op relatief korte termijn verschoven is van de ouderen naar de kinderen is onmiskenbaar. In paragraaf 3 gaan we dieper in op de verschillen tussen de Belgische regio’s betreffende de financiële armoede-indicator, in een Europees vergelijkend perspectief. In paragraaf 4 volgt een vergelijkbare analyse op basis van een indicator die steunt op de levensomstandigheden van kinderen. Hier brengen we eerst de regionale verschillen onder de aandacht en pas daarna komt de Europese vergelijking. Paragraaf 5 tracht deze regionale verschillen vervolgens te verklaren. In paragraaf 6 focussen we op één verklarende variabele, namelijk de huishoudwerkintensiteit en bekijken we de relatie met de twee indicatoren van kinderarmoede meer in detail. Vervolgens presenteren we in paragraaf 7 een alternatieve manier om armoede te meten: de referentiebudgetten. Paragraaf 8 concludeert en formuleert enkele beleidsuitdagingen.

2. De samenstelling van het armoederisico: verschuwende sociale risico’s

Om een beter inzicht te krijgen in de samenstelling van het totale armoederisico van de Belgische bevolking, bekijken we de evolutie van het armoederisico onder kinderen, ouderen en de totale bevolking, over de periode 2004-2011, en zetten hier het EU-15-gemiddelde tegenover. We steunen hiervoor op de Europese enquête die peilt naar het inkomen en de levensomstandigheden van de burgers in de EU (EU-SILC). De armoedegrens die we hierbij hanteren is gelijk aan 60% van het nationale mediane gestandaardiseerde netto beschikbare gezinsinkomen. Het gestandaardiseerde netto beschikbare gezinsinkomen, van het huishouden waartoe respectievelijk het kind of de 65-plusser behoort, vergelijken we met een armoedegrens die elk jaar verschuift. Figuur 1 toont aan dat op relatief korte termijn het armoederisico in

België verschoven is van de ouderen naar de jongeren³, een trend die we ook vaststellen voor het EU-15-gemiddelde.

Figuur 1: Evolutie armoederisico's onder kinderen [0-17], ouderen [65+] en de totale bevolking in België en de EU-15, 2004-2011.



Bron: EU-SILC, 2004-2011.

Opmaking: de jaren verwijzen naar het jaar van de EU-SILC-enquête, de inkomensgegevens slaan op het jaar voordien.

In SILC 2006 lag het Belgische armoederisico onder ouderen haast acht procentpunten hoger dan het armoederisico onder kinderen. In SILC 2010 was dit verschil nagenoeg verdwenen. De SILC-resultaten schommelen sterk tot 2006, wat laat veronderstellen dat de enquête in de jaren voor 2006 nog niet stabiel was. Als we SILC 2006 als startpunt nemen voor de beoordeling van trends, dan suggereert figuur 1 dat zowel een stijgend armoederisico onder kinderen als een dalend armoederisico onder ouderen een rol spelen. De stabiliteit van het algemene armoede-percentage tijdens de voorbije jaren verborgt bijgevolg verschuivingen tussen verschillende bevolkingsgroepen. Enerzijds steeg het armoederisico onder kinderen van 15,3% in 2006 naar 18,7% in 2011. Anderzijds daalde het armoederisico bij 65-plusser van 23,2% naar 20,2%.

Bij enquêtes is er altijd een foutenmarge. We moeten vermijden ‘brand!’ te roepen, wanneer we niet zeker zijn dat er brand is, want anders luistert op de duur niemand meer. De SILC-enquêtes tonen een significante en substantiële stijging van het armoederisico onder kinderen in België, Brussel, Wallonië⁴ en de EU-15 tussen 2005 en 2010 (tabel 1).⁵ Het is dus wel degelijk tijd voor een alarmsignaal.

Tabel 1: Armoederisico's (%) onder kinderen [0-17], ouderen [65+] en de totale bevolking in België, de Belgische regio's en de EU-15, 2006 en 2011.

	SILC 2006 (inkomens 2005)	SILC 2011 (inkomens 2010)	Significante evolutie?
<i>[0-17]</i>			
België	15,3	18,7	**
Brussel	30,5	41,0	**
Vlaanderen	10,2	10,4	Niet significant
Wallonië	19,2	24,9	*
EU-15	18,2	19,9	***
<i>[65+]</i>			
België	23,2	20,2	*
Brussel	26,3	26,8	Niet significant
Vlaanderen	23,1	18,1	**
Wallonië	22,5	22,6	Niet significant
EU-15	20,1	16,2	***
<i>Totalle bevolking</i>			
België	14,7	15,3	Niet significant
Brussel	26,0	33,7	***
Vlaanderen	11,4	9,8	*
Wallonië	17,1	19,2	Niet significant
EU-15	16,0	16,7	***

Bron: EU-SILC, 2006 en 2011.

Opmerking: *: significant verschil op het 0,10 significantieniveau. **: significant verschil op het 0,05 significantieniveau. ***: significant verschil op het 0,01 significantieniveau.

In Vlaanderen wordt nog geen significante stijging van het kinderarmoederisico vastgesteld op basis van SILC. Cijfers van Kind en Gezin tonen echter aan dat de kansarmoede bij de jongste kinderen, tussen nul en drie jaar, toeneemt. De index die Kind en Gezin hanteert, bestaat uit zes criteria: het inkomen, de opleiding en de werksituatie van de ouders, de gezondheid van de gezinsleden en hun woning, en het stimulatieniveau van de kinderen. Na een periode van stabiliteit tussen 2001 en 2004, nam de kansarmoede sterk toe. Tot 2004 schommelde de index rond 6%, in 2013 bedroeg dit cijfer 11,2% (Kind en Gezin, 2014a).

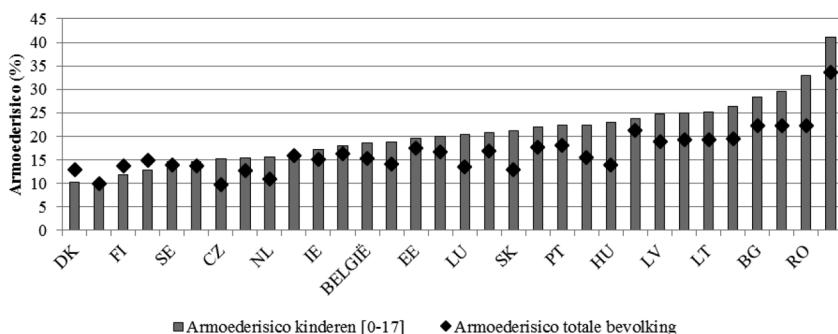
3. De financiële armoede-indicator: een analyse van de Belgische regio's

Volgens SILC 2011 leven naar schatting 420.000 Belgische kinderen onder de armoedegrens, wat overeenstemt met 18,7% van de bevolking onder de 18 jaar. Figuur 2 geeft een Europese vergelijking van België en de Belgische regio's betreffende het armoederisico bij kinderen en bij de totale bevolking. We moeten beklemtonen dat we hier een relatieve armoedegrens hanteren, die verschilt tussen de lidstaten van de EU en de levensstandaard van de landen mee in rekening neemt: de armoedegrens in Luxemburg ligt veel hoger dan de armoedegrens in Roemenië. Maar de armoedegrens verschilt ook binnen de landen, volgens het huishoudtype waartoe de kinderen behoren: voor een koppel met twee kinderen (jonger dan 14 jaar) komt de grenswaarde overeen met € 2.101 netto per maand, voor een alleenstaande ouder met twee kinderen (eveneens jonger dan 14 jaar) bedraagt deze grenswaarde € 1.601.

Financiële kinderarmoede verschilt sterk tussen de drie gewesten van ons land: het armoederisico treft één kind op tien in Vlaanderen tegenover één op vier in Wallonië en zelfs vier op tien in Brussel. Hiervoor maken we gebruik van een federale armoededrempel, die berekend is op basis van de totale Belgische populatie, en geen specifieke drempel voor elk gewest. Deze unieke referentie is zowel statistisch als normatief gerechtvaardigd. Het zou moeilijk te verdedigen zijn dat we in elke regio een andere armoedegrens zouden gebruiken die zou steunen op een regionale inkomensverdeling, terwijl de bevoegdheden zoals socialezekerheidsuitkeringen, het vaststellen van de lonen, de personenbelasting en de prijsindexatie, gemeenschappelijk zijn voor de drie regio's. We moeten echter wel in het achterhoofd houden dat de regionale verschillen minder groot zijn indien we regionale armoedegrenzen zouden hanteren: als we dat doen, dan ligt het zo berekende regionale ‘armoedecijfer’ in Vlaanderen iets hoger (13,1%), terwijl het in Brussel en Wallonië enigszins lager ligt (respectievelijk 22,4% en 20,8%). Eerder dan om een ‘armoede-indicator’ gaat het dan om een ongelijkheidsmaatstaf op zuiver regionale basis, die echter dezelfde vorm heeft als de armoede-indicator en gebaseerd is op het regionale mediane gestandaardiseerde netto beschikbare huishoudinkomen. We leren hieruit het volgende: ook wanneer we Brusselse kinderen vergelijken met Brusselse kinderen, en Waalse kinderen met Waalse kinderen, is de ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling er zeer groot.

Als we de scores van de Belgische regio's vergelijken met die van de lidstaten van de EU, stellen we vast dat het kinderarmoederisico in Vlaanderen een van de laagste is in de rangschikking. Het Waalse niveau situeert zich rond dat van Letland en Italië (figuur 2).

Figuur 2: Armoederisico onder kinderen [0-17] en van de totale bevolking, 2011.



Bron: EU-SILC, 2011.

In figuur 2 brengen we cijfers voor de Belgische regio's (op basis van de Belgische armoedegrens) en voor de lidstaten van de EU samen in één grafiek, maar bij een vergelijking als deze moet men voorzichtig zijn om verschillende redenen. Ten eerste zijn aan deze puntschattingen foutenmarges verbonden, die groter zijn voor indicatoren van de regio's dan voor indicatoren van het hele land. Zeker voor Brussel is deze foutenmarge bijzonder groot, aangezien de indicator steunt op een heel beperkte steekproef van Brusselse kinderen. Daarnaast moeten we bij een vergelijking tussen regionale en Europese armoedecijfers rekening houden met het feit dat we verschillende geografische entiteiten vergelijken. Dat is des te meer het geval in Brussel, in die zin dat armoede zich in de meeste Europese landen hoofdzakelijk concentreert in de grote steden. Ten slotte kunnen we uit figuur 2 niet besluiten hoe Vlaanderen zich verhoudt tot de andere Europese regio's. In feite zijn er een twintigtal regio's die beter of ongeveer even goed scoren als Vlaanderen, net zoals er een tiental regio's zijn met een armoedecijfer dat ongeveer gelijk of hoger is dan dat in Brussel.

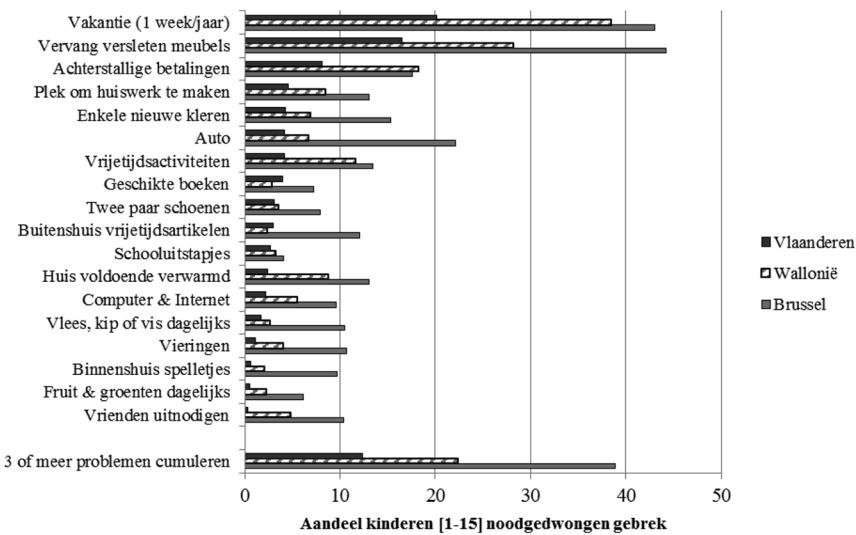
4. Materiële deprivatie bij kinderen: een indicator die steunt op de levensomstandigheden

Om een beter inzicht te krijgen in kinderarmoede is het belangrijk om verschillende indicatoren te gebruiken. We vullen de monetaire en relatieve benadering aan met gegevens over de levensomstandigheden van de kinderen en stellen een indicator van kindspecifieke materiële deprivatie voor. Dit is een absolute meting van kinderarmoede die steunt op de toegang tot 18 items die gemeenschappelijk zijn voor alle landen van de EU (Guio, Gordon & Marlier, 2012). Van zodra de ouders zich drie of meer van deze kind- en gezinsitems niet kunnen veroorloven, beschouwen we het kind als materieel gedeprimeerd. Omwille van databeperkingen en samenhang met vroeger onderzoek, heeft onze deprivatie-indicator betrekking op de groep tot 15 jaar. Doorheen de hiernavolgende analyses gebruiken we deze twee indicatoren (de relatieve financiële armoede-indicator, tot en met 17 jaar, en de deprivatie-indicator, tot en met 15 jaar) naast elkaar.

Figuur 3 (p. 120) presenteert, voor elk van deze 18 items, het aandeel van de kinderen, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel, dat leeft in een gezin met financiële problemen en dat daardoor niet in staat is om dit item (desgewenst) aan hun kind(eren) te geven.

We stellen een grote diversiteit tussen de regio's vast, wat wijst op grote verschillen in dagelijkse levensomstandigheden van Belgische kinderen. In alle regio's staat zich geen vakantie kunnen veroorloven bovenaan, evenals het niet kunnen vervangen van versleten meubels in de gezinswoning, achterstellen op betalingen opbouwen, het niet kunnen aanbieden van regelmatige vrijetijdsactiviteiten aan hun kinderen, het niet beschikken over een geschikte ruimte om huiswerk te maken of over een woning die voldoende verwarmd kan worden. Het aandeel kinderen bij wie het ontbreekt aan basisitems zoals voedsel, kleren of schoenen is kleiner, maar niet verwaarloosbaar in Brussel, en in mindere mate in Wallonië. Voor de ontwikkeling van een kind zijn ontspanning, vakantie, boeken, vrijetijdsartikelen voor buitenhuis en spelletjes voor binnenhuis allemaal belangrijk. Ervaringen van mensen op het terrein leren dat de culturele en sociale activiteiten van gezinnen de eerste zijn die in het gedrang komen bij bestaanonzekerheid. ‘Overlevingsposten’, zoals de huur, voeding, schoenen en kleding, energie, onderwijs, mobiliteit, gezondheidszorg, een bril of een tandartsbezoek, slorpen het hele gezinsbudget op. Ontspannings- en culturele activi-

Figuur 3: Aandeel kinderen [1-15], volgens de regio, die leven in een gezin dat financieel niet in staat is om de volgende items (desgewenst) aan te schaffen (noodgedwongen gebrek), 2009.



Bron: EU-SILC, 2009.

Opmerking: de kindspecifieke items werden enkel in een ad-hocmodule van EU-SILC 2009 opgenomen voor de bevolking onder de 16. De kindspecifieke items die opgenomen zijn in bovenstaande indicator zijn het zich kunnen veroorloven van: (1) één week vakantie per jaar, (2) vrijetijdsactiviteiten op regelmatige basis, (3) een geschikte plek om het huiswerk te maken, (4) enkele nieuwe kleren, (5) van tijd tot tijd vrienden uitnodigen om te spelen of te eten, (6) vieringen op speciale gelegenheden, (7) twee paar schoenen, (8) schooluitstapjes, (9) boeken geschikt voor de leeftijd van het kind, (10) één maaltijd met vlees, kip, vis of vegetarisch equivalent per dag, (11) vrijetijdsartikelen voor buitenhuis, (12) vers fruit en groenten dagelijks, en (13) spelletjes voor binnenuitstapjes. De kindspecifieke materiële depravatie-indicator wordt vervolgens aangevuld met zes gezinsitems, die wel jaarlijks gevraagd worden in de enquête: (14) het vervangen van versleten meubels, (15) achterstallen op betalingen, (16) het huis voldoende te verwarmen; (17) een auto; en (18) een computer en internet.

teiten, sport, vrijetijdsmomenten voor kinderen en voor het gezin worden opgeofferd om maandelijks de eindjes aan elkaar te kunnen knopen (RWLP, 2013).

In totaal cumuleren 22% van de Waalse kinderen en 39% van de Brusselse minstens 3 problemen, tegenover 12% van de Vlaamse kinderen. Dit komt, qua cijfer, min of meer overeen met de aandelen van kinderen die onder de armoedegrens leven in de drie regio's, en opnieuw zien we grote regionale verschillen. Het zijn echter niet dezelfde kinderen die geïdentificeerd worden door beide indicatoren (waarbij we ons nu ook voor relatieve financiële armoede beperken tot de groep tussen 1 en 15 jaar). Tabel 2 geeft weer welk aandeel van deze kinderen zich bevindt in een situatie van (1) financiële armoede; (2) kindspecifieke materiële

deprivatie; (3) zowel financiële armoede als materiële deprivatie; of (4) geen van beide. We kunnen hieruit aflezen dat 18% van de Vlaamse kinderen geconfronteerd wordt met tenminste één probleem, ‘slechts’ 4% hiervan is zowel financieel arm als materieel gedeprimeerd, 5% bevindt zich ‘enkel’ in financiële armoede; wel is 8% ‘enkel’ materieel gedeprimeerd. In Wallonië en vooral in Brussel is de situatie zorgwekkender. 30% van de Waalse kinderen kampt met ten minste één probleem, waarvan 13% zowel financieel arm als materieel gedeprimeerd is. Respectievelijk 8% en 9% van de kinderen bevindt zich ‘enkel’ in financiële armoede en ‘enkel’ in materiële deprivatie. Het aandeel kinderen dat tenminste één probleem ondervindt, loopt op tot 45% in Brussel. In grote mate wordt dit aandeel samengesteld uit kinderen die financiële armoede en materiële deprivatie cumuleren (25%), maar ook het aandeel kinderen dat ‘enkel’ materieel gedeprimeerd is, loopt in Brussel op tot 14%, terwijl ‘slechts’ 5% ‘enkel’ onder de armoedegrens leeft.

Tabel 2: Aandeel kinderen [1-15] in financiële armoede en/of materiële deprivatie in België en de regio's (%), 2009.

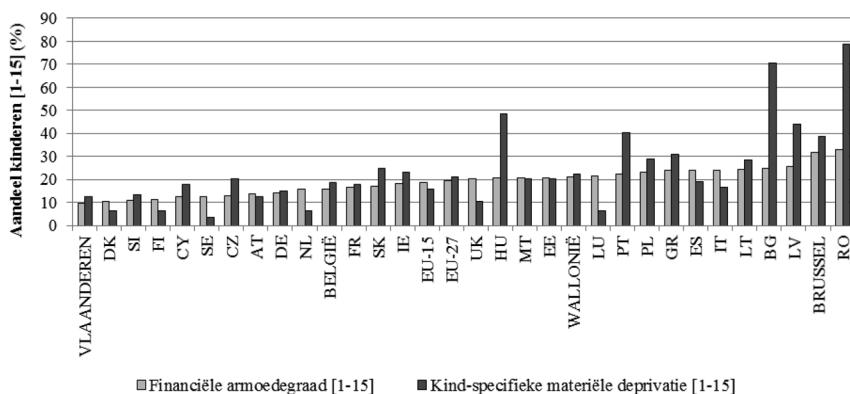
	Enkel financieel arm	Enkel materieel gedeprimeerd	Zowel financieel arm als materieel gedeprimeerd	Geen van beide
Brussel	6	14	25	55
Vlaanderen	5	8	4	82
Wallonië	8	9	13	70
België	6	9	10	75

Bron: EU-SILC, 2009.

Als we de Europese rangschikking bekijken, zien we dat de Belgische regio's een meer centrale positie innemen op basis van de kind-deprivatie-indicator dan bij de Europese rangschikking op basis van de monetaire (en relatieve) armoede-indicator (figuur 4, p. 122). De uiterste posities worden nu ingenomen door landen waar de levensomstandigheden (volgens deze absolute indicator) duidelijk meer of minder gunstig zijn dan in België.

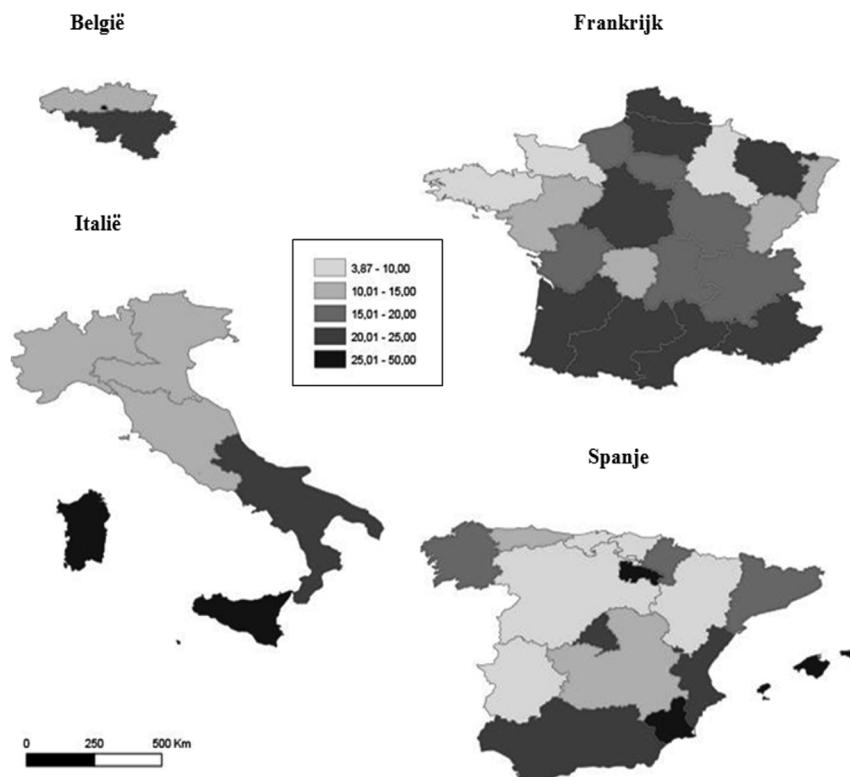
Regionale verschillen binnen eenzelfde land komen voor in de meeste Europese landen. Ter illustratie geeft figuur 5 (p. 122) de deprivatiegraad onder kinderen weer voor enkele landen met grote regionale verschillen: België, Frankrijk, Italië en Spanje⁶. In Frankrijk zijn het vooral de westelijke regio's die een lage kindspecifieke deprivatiegraad optekenen, wat in schril contrast staat tot het zuiden van het land. In Italië is er een duidelijk onderscheid tussen het welvarendere noorde-

Figuur 4: Aandeel financieel arme kinderen [1-15] versus aandeel gedeprimeerde kinderen [1-15], 2009.



Bron: EU-SILC, 2009.

Figuur 5: Regionale deprivatiegraad bij kinderen [1-15] in België, Frankrijk, Italië en Spanje, 2009.



Bron: EU-SILC, 2009.

lijke en centrale gedeelte van het land met een lage deprivatiegraad en het armere Zuiden, inclusief Sicilië en Sardinië, waar de deprivatiegraad veel hoger ligt. In Spanje heeft voornamelijk het centrale gedeelte van het land lage deprivatiecijfers, met uitzondering van La Rioja en Madrid. Daarnaast scheert de kindspecifieke materiële deprivatiegraad ook hoge toppen in Murcia en op de Balearen. Via het maken van een regionale vergelijking in een land zoals België, waar de sociale zekerheid en de personenbelasting gemeenschappelijk zijn, kan de aandacht worden gevestigd op het belang van de sociaaleconomische context en de geschiedenis van elke regio om het kinderarmoedecijfer te verklaren.

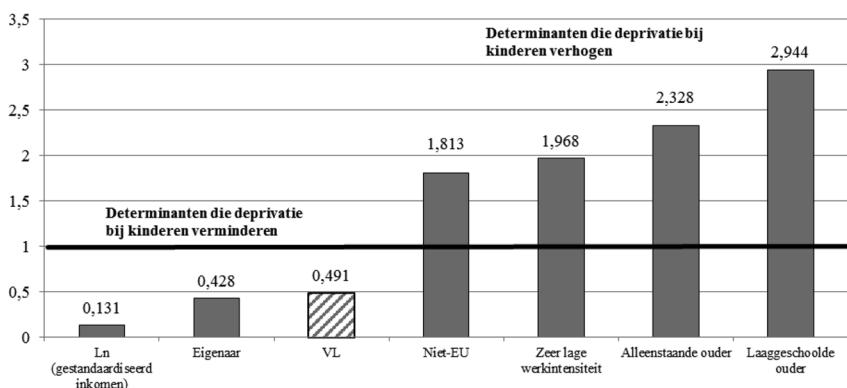
De regionale verschillen in België vereisen een verfijnde analyse van de sociaaleconomische determinanten die werkzaam zijn binnen elke regio. Door een te kleine steekproef in Brussel kan de situatie in deze regio niet verder in detail geanalyseerd worden. Toch zijn vele vaststellingen en beleidsaanbevelingen die verderop worden voorgesteld, van toepassing op de drie regio's van het land.

5. Multivariate analyses ter verklaring van de regionale verschillen

Om de materiële deprivatie van kinderen in België te verklaren, hebben we multivariate logistische regressies uitgevoerd die rekening houden met de gecombineerde impact van verschillende verklarende variabelen die voorheen in de literatuur werden vastgesteld (Fusco, Guio & Marlier, 2010). De verklarende variabelen die we mee in rekening nemen zijn: (1) gezinsinkomen; (2) opleidingsniveau⁷; (3) huishoudwerkintensiteit⁸; (4) gezinssamenstelling; (5) bewoningsstatuut; (6) migrantenstatus; en (7) regio waarin men woont. Als we al deze factoren samen in beschouwing nemen, krijgen we een beeld van de risicofactoren inzake deprivatie bij kinderen in België, *ceteris paribus*.

Figuur 6 (p. 124) toont de impact van enkele belangrijke karakteristieken op het deprivatierisico onder kinderen aan de hand van *odds ratio*'s. Een *odds ratio* is een methode om te kwantificeren hoe sterk de aanwezigheid of afwezigheid van een kenmerk A wordt geassocieerd met de kans op B (in dit geval kindspecifieke materiële deprivatie), in een gegeven populatie waarbij alle overige kenmerken gelijk gehouden worden. Als de *odds ratio* significant groter is dan 1, dan verhoogt kenmerk A de kans op B. Omgekeerd, als de *odds ratio* significant kleiner is dan 1, dan verlaagt kenmerk A de kans op B. We kunnen afleiden dat het inkomen de belangrijkste determinant is van kindspecifieke mate-

Figuur 6: Risicofactoren van kindspecifieke materiële deprivatie (odds ratio's, cross-sectionele dataset), 2009.



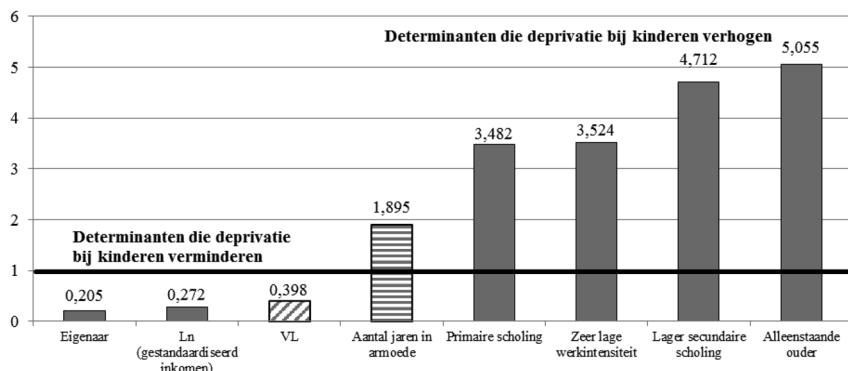
Bron: EU-SILC, 2009.

riële deprivatie. Een hoger gezinsinkomen stemt overeen met een lagere deprivatie bij kinderen. Bij een gelijk inkomen is het deprivatierisico bij eigenaars eveneens minder hoog dan bij huurders, wat te verklaren is doordat sommige eigenaars minder woonkosten hebben. Verder blijkt dat een zeer lage werkintensiteit van het gezin een risicofactor is die kan leiden tot materiële deprivatie bij kinderen. Bovendien lopen kinderen die minstens één laaggeschoolde ouder hebben, of minstens één ouder hebben die geboren is buiten de EU-27, een verhoogd risico op materiële deprivatie. Daarnaast zien we ook dat kinderen die leven in eenoudergezinnen meer risico lopen.

In figuur 6 zien we eveneens dat er onverklaarde interregionale verschillen bestaan. In Vlaanderen wonen, vermindert het risico op deprivatie bij kinderen, bij eenzelfde inkomensniveau, huurdersstatus, migrantenstatus, werkintensiteit, huishoudtype, en scholingsniveau. Dit toont aan dat financiële armoede zich, bij gelijke kenmerken, in Wallonië vertaalt in grotere dagelijkse problemen voor kinderen in vergelijking met hun Vlaamse leeftijdsgenoten. We hebben getracht om deze residuale regionale verschillen te verklaren. Hierbij gingen we ervan uit dat het belangrijk was om in de analyse rekening te houden met de tijdsdimensie van armoede. Eén enkel jaar of meerdere jaren in armoede leven, heeft niet dezelfde impact op het deprivatierisico van kinderen. We weten dat, hoe langer de armoede duurt, hoe groter het risico is op materiële deprivatie vanwege de erosie van de financiële middelen. Hiervoor hebben we gebruikgemaakt van de longitudinale gegevens vorhanden in de EU-SILC-gegevensbank. Deze dataset stelt

ons in staat om personen over een tijdsbestek van vier jaar te volgen. De resultaten worden weergegeven in figuur 7.

*Figuur 7: Risicofactoren van kindspecifieke materiële deprivatie (*odds ratio's*, longitudinale dataset), 2009.*



Bron: EU-SILC, 2009.

Figuur 7 laat zien dat het aantal jaren dat tijdens de afgelopen vier jaar werd doorgebracht in armoede, een negatieve impact heeft op het deprivatierisico bij kinderen. Er blijven echter wel onverklaarde regionale verschillen bestaan. Panelgegevens die een langere periode dekken zijn daarom noodzakelijk.

De schuldenlast van gezinnen vormt een andere verhelderende indicator om te begrijpen waarom het deprivatierisico verschillend kan zijn bij eenzelfde inkomensniveau. Bij een gelijk inkomen belandt een gezin dat schulden moet terugbetalen namelijk gemakkelijker in materiële deprivatie. Volgens cijfers van de Nationale Bank van België (2013) tellen Wallonië en Brussel in verhouding meer falende kredietnemers (respectievelijk 5,1% en 4,9% van de volwassen bevolking) dan Vlaanderen (2,5%). In de EU-SILC-enquêtegegevens stellen we eveneens vast dat er in Wallonië (79%) in vergelijking met Vlaanderen (68%) meer gezinnen met kinderen zijn die de terugbetaling van hun schulden als erg zwaar ervaren, als we enkel deze gezinnen vergelijken binnen hetzelfde segment van lage inkomens (dat is het eerste inkomenskwintiel op nationaal niveau). Dit aandeel is in Vlaanderen eveneens vrij hoog voor eenoudergezinnen over alle inkomenskwintielen heen (57%), hoger dan het Europese gemiddelde (40%), maar minder hoog dan in Wallonië (78%).

Naast de schuldenlast hebben ook verschillen in kosten een directe impact op de materiële deprivatie, zelfs bij een gelijk inkomen. Hierbij

denken we aan woonkosten, mobiliteitskosten, opvangkosten en schoolkosten. Deze kosten kunnen verschillen naargelang van de woonplaats van het individu. Uit de SILC-enquêtegegevens blijkt dat het aandeel gezinnen dat de woonkosten als erg zwaar ervaart, hoger is in Wallonië (56%) en Brussel (62%) dan in Vlaanderen (20%). Meer dan de helft van de Waalse gezinnen met kinderen ervaren de woonkosten als een erg zware uitgave. Dit aandeel stijgt tot 62% voor de eenoudergezinnen en tot 72% voor alle Waalse gezinnen met kinderen uit het eerste inkomenkwintiel. Ongetwijfeld speelt ook de impact van verschillen in de schoolkosten tussen de regio's. In kwalitatieve studies over dit onderwerp in Wallonië en Brussel wordt vaak gesteld dat deze kosten erg problematisch zijn voor kwetsbare gezinnen (Guio & Mahy, 2013). In Vlaanderen bestaat er echter een maximumfactuur die de jaarlijkse schoolkosten beperkt. Voor het schooljaar 2014-2015 bedraagt de maximumfactuur € 25 (voor kinderen van 2-3 jaar), € 35 (4 jaar), € 40 (5 jaar) en € 70 per leerjaar van het basisonderwijs. Tot slot valt het ook niet uit te sluiten dat publieke voorzieningen, zoals de tussenkomst van het OCMW en lokale maatregelen, en private voorzieningen (ngo's) bij een gelijk inkomen toegang kunnen geven tot verschillende niveaus van goederen en diensten, afhankelijk van de woonplaats.

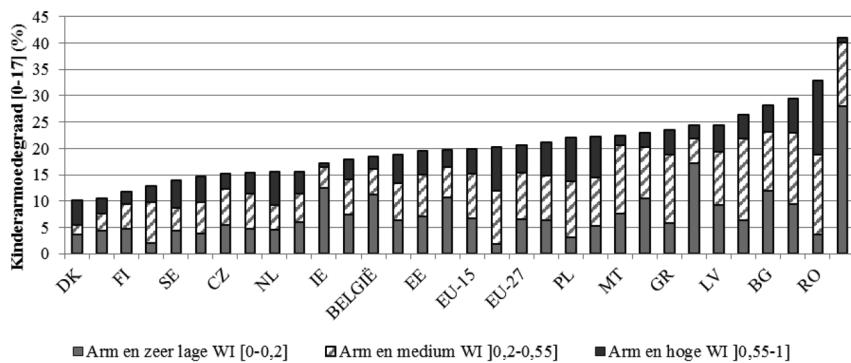
Een en andere suggereert dat interregionale verschillen in kosten waarmee gezinnen worden geconfronteerd, bepalend kunnen zijn voor interregionale verschillen in deprivatie: de beschikbare gegevens laten echter niet toe dit grondiger te analyseren met de regressiemethode die we hier gebruiken.

6. De band met werkintensiteit: een analyse van armoede en materiële deprivatie

De analyses uit figuren 6 en 7 laten zien dat de werkintensiteit van gezinnen een risicofactor is die de armoede en de kindspecifieke materiële deprivatie sterk beïnvloedt. Als we het aandeel van de kinderen die in een gezin met een zeer lage werkintensiteit leven en hun (monetaire en relatieve) armoederisico bekijken, stoten we op aanzienlijke verschillen tussen de regio's. Figuur 8 toont de specifieke Belgische situatie betreffende de samenstelling van de armoedegraad naar werkintensiteit (WI).

Figuur 8 laat zien dat de interne structuur van het Belgische kinderarmoederisico exceptioneel is in Europees vergelijkend perspectief. Er is

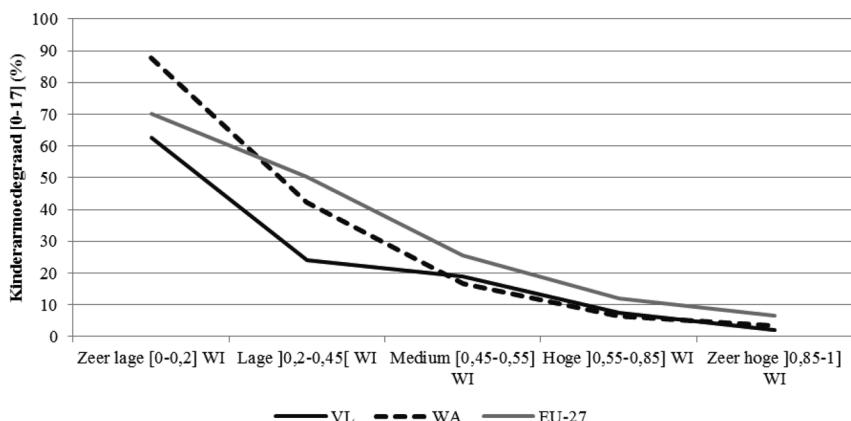
Figuur 8: Kinderarmoedegraad onderverdeeld naar de werkintensiteit van het huishouden, 2011.



Bron: EU-SILC, 2011.

geen enkel ander land waar kinderen die behoren tot een gezin met zeer lage werkintensiteit, zo'n groot aandeel uitmaken van de groep financieel arme kinderen (het gaat om 60,6% van de financieel arme kinderen in België). Dit is voornamelijk het gevolg van de grote relatieve aandelen van deze groep in Wallonië en Brussel. De interne structuur van kinderarmoede in Vlaanderen verschilt dus van de twee andere Belgische regio's. Figuur 9 bekijkt het kinderarmoederisico per werkintensiteitsgroep voor Vlaanderen, Wallonië en de EU-27.

Figuur 9: Kinderarmoedegraad per werkintensiteitsgroep, voor Vlaanderen, Wallonië en EU-27, 2011.



Bron: EU-SILC, 2011.

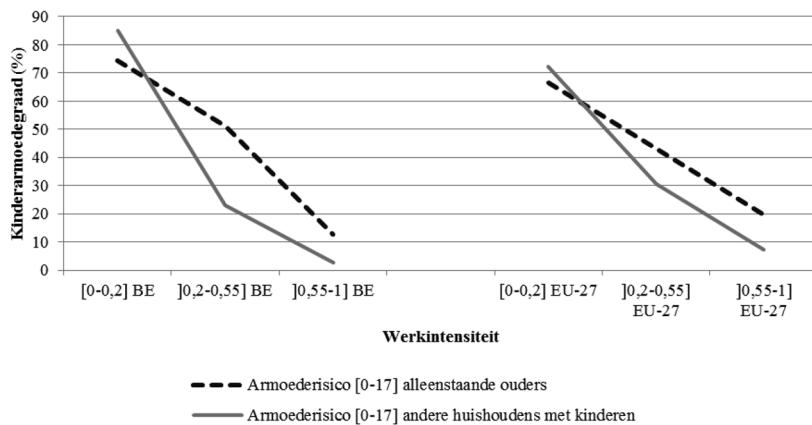
Opmerking: We laten Brussel buiten beschouwing omdat van de niet-significatie van de puntschattingen in de hogere werkintensiteitsgroepen.

Wallonië wordt gekenmerkt door een groot aandeel kinderen die in een gezin met een zeer lage werkintensiteit leven (ongeveer één vijfde van de kinderen) (Vandenbroucke & Vinck, 2013). Figuur 9 laat zien dat Wallonië tegelijk wordt getypeerd door een erg hoog armoederisico voor deze gezinnen (88%). Daartegenover staat een erg gering armoederisico voor kinderen die leven in gezinnen met een zeer hoge werkintensiteit, beduidend lager dan het EU-niveau: 3% voor Wallonië tegenover 7% voor de EU-27. Deze twee kenmerken samen houden een ‘dubbele polarisatie’ in: gezien vanuit een huishoudperspectief is de kloof tussen de *have’s* en de *havenot’s* uitzonderlijk groot in Wallonië, zowel voor wat betreft de arbeidsmarktparticipatie als voor wat betreft de gevolgen van arbeidsmarktparticipatie voor armoede. De betere score van Vlaanderen inzake kinderarmoede kan hoofdzakelijk worden verklaard door (1) een uitermate gering armoederisico van gezinnen met een zeer hoge werkintensiteit (2%); (2) een vrij klein aandeel kinderen die in een gezin leven met zeer lage werkintensiteit (7%, tegenover 20% in Wallonië); maar (3) daartegenover staat dat het armoedecijfer van kinderen in deze gezinnen, evenals in Wallonië, erg hoog is (63%). Dit wijst erop dat er ook in Vlaanderen een niet te verwaarlozen ruimte voor verbetering bestaat om de kinderarmoedegraad te verminderen. Ter illustratie: als de armoedegraad van de gezinnen met zeer lage werkintensiteit identiek was aan die in Denemarken (Vlaanderens dichtste buur in de Europese rangschikking voor wat betreft het ‘totaalcijfer’ voor kinderarmoede, figuur 2), dan zou de ‘totale’ kinderarmoedegraad in Vlaanderen dalen met één procentpunt (Vandenbroucke & Vinck, 2013).

Terugkerend naar figuur 6, stellen we met onze regressieresultaten ook vast dat wie in een eenoudergezin leeft, significant meer risico loopt op materiële deprivatie, bij een gegeven inkomen en werkintensiteit; een vaststelling die eveneens naar voor komt in een rapport van de Koning Boudewijnstichting (2014)⁹. In dit gezinstype is het ook veel waarschijnlijker dat de alleenstaande ouder niet werkt en dus met zijn of haar kinderen leeft in een gezin met een zeer lage werkintensiteit. Dit verklaart echter niet alle slechte scores van eenoudergezinnen op het vlak van armoede en deprivatie. We zien dat deze gezinnen een hoger risico hebben op armoede (figuur 10a) en op deprivatie (figuur 10b) dan andere gezinstypes met kinderen, bij eenzelfde werkintensiteit. Voor eenoudergezinnen volstaat het niet altijd om een job te hebben om te kunnen ontsnappen uit de armoede of de materiële deprivatie: de zwarte stippellijn situeert zich boven de grijze volle lijn bij de categorieën met de hoogste werkintensiteit (een niveau tussen 55% en 100%).

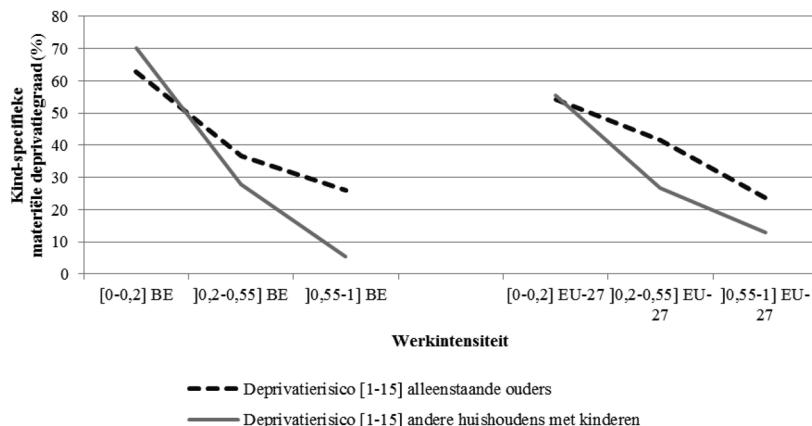
De koopkracht van deze gezinnen steunen is dus cruciaal, ook wanneer de ouder werkt, als we de vele kinderen die in armoede leven uit de vici-euze cirkel willen halen.

Figuur 10a: Kinderarmoedegraad [0-17] van eenoudergezinnen en andere huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2011.



Bron: EU-SILC, 2011.

Figuur 10b: Kindspecifieke materiële depravatiegraad [1-15] van eenoudergezinnen en andere huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2009.

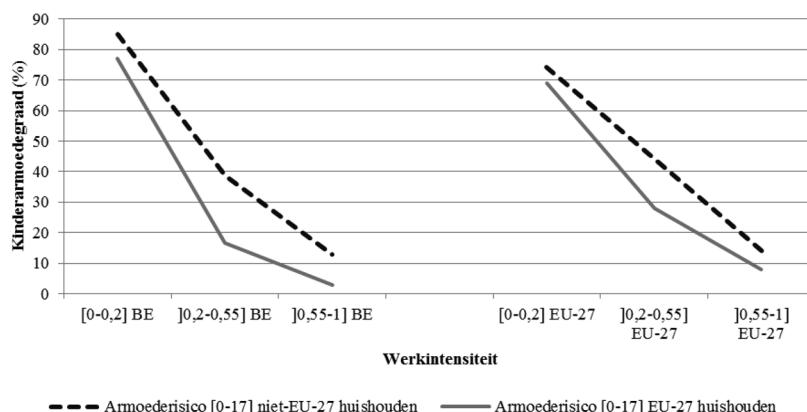


Bron: EU-SILC, 2009.

We hebben dezelfde oefening uitgevoerd voor de huishoudens van migranten. Van zodra minstens één ouder geboren is buiten de EU-27 rekenen we het huishouden tot de niet-EU-27 groep. We stellen eveneens vast dat de kinderen uit niet-EU-27 huishoudens voor eenzelfde niveau

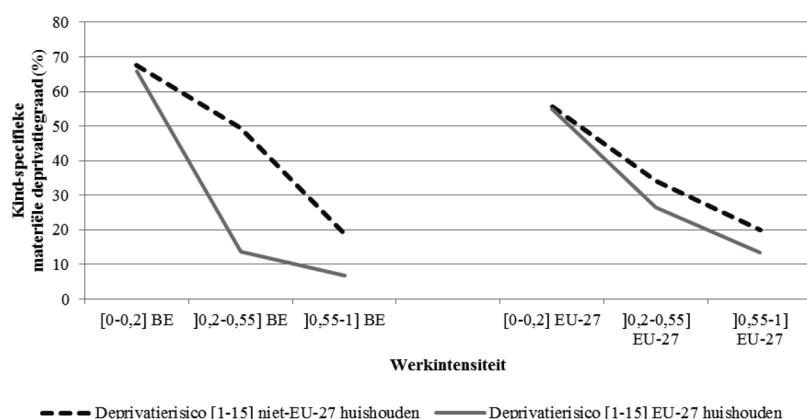
van werkintensiteit een hoger armoede- (figuur 11a) en deprivatierisico (figuur 11b) lopen in vergelijking met kinderen van wie beide ouders geboren zijn binnen de EU-27. Uit deze figuren wordt duidelijk dat zowel het armoederisico als het deprivatierisico bij kinderen daalt naarmate de werkintensiteit stijgt, maar deze daling is minder sterk bij de kinderen van wie de ouder(s) buiten de EU geboren zijn.

Figuur 11a: Kinderarmoedegraad [0-17] van EU-27 en niet-EU-27 huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2011.



Bron: EU-SILC, 2011.

Figuur 11b: Kindspecifieke materiële deprivatiegraad [1-15] van EU-27 en niet-EU-27 huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2009.



Bron: EU-SILC, 2009.

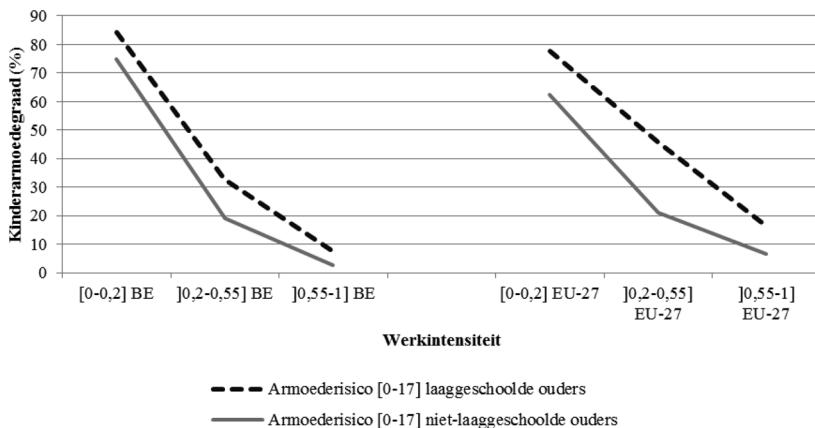
Uit figuur 6 blijkt dat kinderen van laaggeschoold ouders een verhoogd materieel deprivatierisico lopen, bij eenzelfde inkomen en werkintensiteit, in vergelijking met kinderen van wie beide ouders niet laaggeschoold zijn. Figuren 12a en 12b bekijken de band tussen de werkintensiteit en, respectievelijk, de kinderarmoedegraad en het kindspecifieke materiële deprivatierisico. Volgens beide indicatoren lopen kinderen van laaggeschoold ouders een verhoogd risico. Voor het kinderarmoederisico is het verschil tussen de zwarte stippellijn en de grijze volle lijn echter groter voor de EU-27 gemiddeld dan voor België specifiek. Bij de kindspecifieke materiële deprivatie is de discrepantie tussen laaggeschoold en niet-laaggeschoold ouders het grootst in de groep met zeer lage werkintensiteit.

7. Een alternatieve armoedemeting: de referentiebudgetten

Uit figuur 9 werd duidelijk dat de armoedegraad van gezinnen met een zeer lage werkintensiteit, in vergelijking met de andere Europese landen, zowel in Vlaanderen als in Wallonië erg hoog is. Hieronder vergelijken we het niveau van de diverse minimum sociale uitkeringen en het minimumloon van enkele gezinstypes met de bijhorende armoedegrens en de (Vlaamse) referentiebudgetten (figuren 13a en 13b, p. 133). De referentiebudgetten – hier berekend door Storms en Bogaerts (2012) – omvatten een korf van goederen en diensten die minimaal nodig is om op een menswaardige manier deel te nemen aan de samenleving; ze verschillen naar werkstatus, huurstatus en samenstelling van het gezin. Deze referentiebudgetten liggen onder de armoedegrens, behalve voor een werkende alleenstaande ouder die huurt op de private markt (figuur 13a). Anders gezegd, voor werkende alleenstaande ouders die huren op de private markt onderschat de relatieve armoedegrens de behoefte aan inkomen; maar dat is niet zo voor andere ouders.

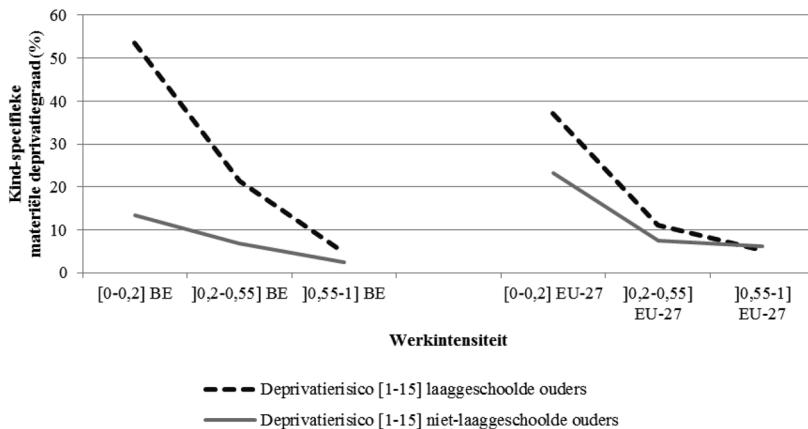
Als een eenoudergezin een woning huurt op de privémarkt, dan volstaan noch het leefloon, noch de minimale werkloosheidsuitkering om de armoedegrens of het referentiebudget te bereiken. Indien het echter een woning huurt in de sociale sector dan volstaan beide uitkeringen, in termen van het referentiebudget, voor niet-werkenden die huren in de sociale sector. De minimum-invaliditeitsuitkeringen volstaan wel om de armoedegrens en het referentiebudget te overschrijden, ongeacht of de niet-werkende ouder huurt in de sociale of private sector. Als de alleenstaande ouder voltijds werkt aan het

Figuur 12a: Kinderarmoedegraad [0-17] van laaggeschoold en niet-laaggeschoold huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2011.



Bron: EU-SILC, 2011.

Figuur 12b: Kindspecifieke materiële deprivatiegraad [1-15] van laaggeschoold en niet-laaggeschoold huishoudens met kinderen, volgens de werkintensiteit, 2009.

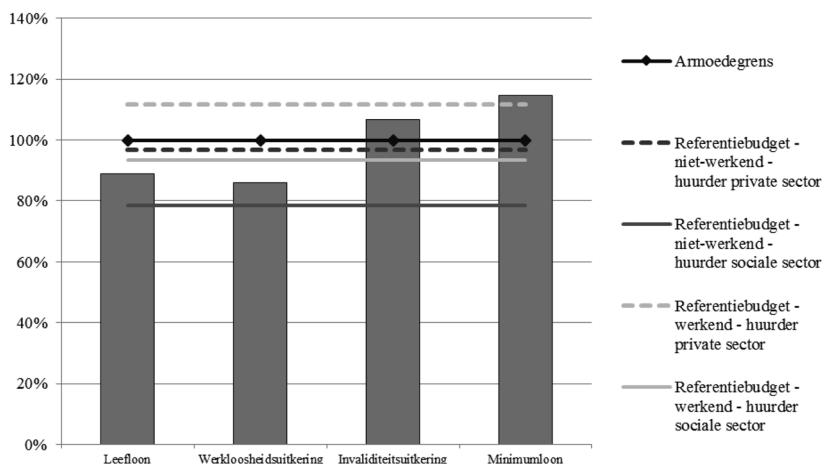


Bron: EU-SILC, 2009.

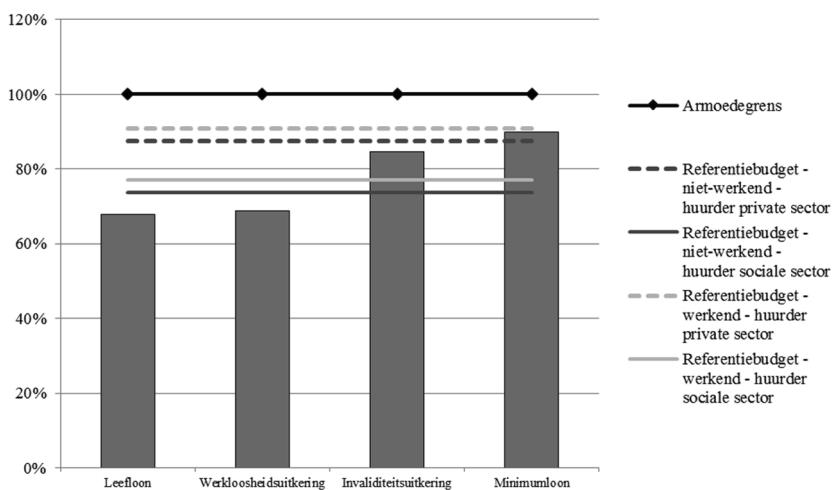
minimumloon, dan is dat voldoende om de armoedegrens en de referentiebudgetten voor werkenden te overschrijden, ongeacht waar men een woning huurt.

Figuur 13b maakt dezelfde vergelijking voor een koppel met twee kinderen. In dit typegezin heeft slechts één volwassene recht op de minimale uitkeringen voor personen met gezinslast, of werkt slechts één vol-

Figuur 13a: Bedrag van diverse sociale minima, in percenten van de armoedegrens en de referentiebudgetten, voor een eenoudergezin met twee kinderen (2 en 4 jaar).



Figuur 13b: Bedrag van diverse sociale minima, in percenten van de armoedegrens en de referentiebudgetten, voor een koppel met twee kinderen (2 en 4 jaar).



Bron: Storms & Bogaerts, 2012.

wassene aan het minimumloon. Het gaat hier dus telkens om een een-verdienersgesin. De minimale uitkeringen voor dit typegezin volstaan niet om de armoedegrens te bereiken, ongeacht het type uitkering. Daarnaast stellen we ook vast dat een gezin niet boven de armoedegrens kan leven als één van de volwassenen voltijs werkt aan het minimum-

loon. Deze vaststelling wordt bevestigd als we de uitkeringen vergelijken met de referentiebudgetten. Het leefloon en de minimum werkloosheidssuitkering volstaan niet om de referentiebudgetten te bereiken, zelfs niet indien men huurt in de sociale sector. De invaliditeitsuitkeringen vertonen hetzelfde patroon met betrekking tot de private huurder, maar anders dan bij de vorige uitkeringen volstaat de invaliditeitsuitkering wel indien men huurt op de sociale markt. Indien één van de volwassenen werkt aan het minimumloon, dan wordt enkel het referentiebudget overschreden indien men huurt in de sociale sector.

Wat we eveneens uit figuren 13a en 13b kunnen aflezen, is dat er duidelijk een klein verschil is tussen sommige sociale minima en het minimumloon. Daarom zou het verhogen van de sociale minima, zonder het verhogen van het inkomen van de gezinnen die leven van een minimumloon, een werkloosheidsval creëren.

8. Beleidsaanbevelingen en conclusies

Haast één kind op vijf in België loopt het risico om in armoede te leven. Dit cijfer, samen met bovenstaande analyse, illustreert duidelijk dat het belangrijk en dringend nodig is om te werken rond kinderarmoede, om te vermijden dat deze situatie, zowel op het individuele als op het collectieve niveau, gevolgen heeft op de lange termijn. Het Belgische kinderarmoedecijfer verdoezt echter een grote regionale diversiteit, wat specifieke analyses en passende beleidsreacties verdient. Wat de beleidsaanbevelingen betreft, is een hele batterij aan maatregelen nodig. De rode draad doorheen de concrete aanbevelingen is, dat er meer moet worden geïnvesteerd in kinderen van kwetsbare gezinnen om ze in de toekomst uit de armoede te houden en om een inclusieve groei te bewerkstelligen.

Toegang tot een kwaliteitsvolle job blijft essentieel. Vooral gezinnen met een zeer lage werkintensiteit dreigen in armoede en/of materiële deprivatie te belanden, zowel in Vlaanderen als in Wallonië. Dit vereist onder meer een gericht activeringsbeleid en een sterk beleid om arbeidsmarktparticipatie en gezinsverantwoordelijkheid te combineren: voldoende, aangepaste en kwaliteitsvolle kinderopvang; naschoolse opvang; betaalbare en begeleide naschoolse activiteiten voor tieners; flexibele arbeidstijden en voldoende genereuze formules van loopbaanonderbreking voor ouders.

Onze analyse toont echter eveneens aan dat een job niet altijd een garantie biedt tegen armoede, omdat het uit armoede geraken afhankelijk is van het aantal werknemers binnen het gezin, hun arbeidstijd, hun loonschaal en het aantal personen ten laste. Eenoudergezinnen hebben vaak een zeer lage werkintensiteit, maar zelfs diegenen die werk hebben, lopen een groter risico op armoede en materiële deprivatie. Ondanks hun werk beschikken ze over onvoldoende financiële middelen om te voorzien in hun levensonderhoud. Hetzelfde geldt voor gezinnen met een lage scholing of van buitenlandse herkomst. Sommige van deze vaststellingen zijn niet neutraal voor wat betreft de verdeling van de risico's naar geslacht. Aan het hoofd van de meeste eenoudergezinnen staat een moeder, en het zijn net de moeders die, indien ze werken, meer dan vaders, gebruik maken van arbeidsduurvermindering (zoals deeltijds werk en loopbaanonderbreking). Voorzieningen die risicogezinnen beter zouden ondersteunen om hun levensstandaard op te krikken zijn onontbeerlijk om kinderarmoede te bestrijden. Het is van belang om in te grijpen in de kosten waarmee gezinnen geconfronteerd worden, zoals kosten inzake huisvesting, onderwijs, zorg en kinderopvang.

Onze analyse leert dat het essentieel is om de levensstandaard te ondersteunen van alle gezinnen met een laag inkomen, met inbegrip van de gezinnen waar gewerkt wordt. We stellen vast dat de sociale uitkeringen en de minimumlonen voor bepaalde gezinstypes met kinderen niet volstaan om mensen te beschermen tegen armoede. Tegelijkertijd weten we dat de hoogte van individuele sociale uitkeringen wordt beperkt door de hoogte van de minimumlonen, die als het ware een ‘glazen plafond’ vormen (Cantillon e.a., 2013). Daarom zijn doordachte keuzes inzake de toekenningsbasis van tegemoetkomingen zoals kinderbijslagen, zo belangrijk. Dergelijke tegemoetkomingen moeten worden toegekend op basis van het gezinsinkomen en niet op basis van het sociaal statuut van de ouders (zoals werkloze, leefloner of invalide). Toekenning op basis van het gezinsinkomen zorgt ervoor dat er geen ongelijkheid wordt gecreëerd aan de onderkant van de inkomensverdeling en dat werkloosheidsvallen en scheidingsvallen worden vermeden¹⁰. Een en ander blijkt uit een microsimulatie uitgevoerd door Maréchal e.a. (2010) (zie ook Vandebroucke & Vinck, 2013).

In het kader van de zesde staatshervorming bestaat in Vlaanderen politieke eensgezindheid over de afschaffing van de rangorde in het kinderbijslagstelsel. Dit leidt echter tot een onbedoeld neveneffect, namelijk meer armoede bij grote gezinnen (Van Lancker, 2014). Dit kan worden opgevangen door inkomensselectiviteit in plaats van categoriale selecti-

viteit in te bouwen en door een rangprogressiviteit in te voeren bij de inkomensgebonden toeslagen, wat betekent dat de inkomensgebonden toeslagen toenemen met de rang van het kind. Zoals gezegd, tonen microsimulaties het nut daarvan aan, maar in de praktijk is dit natuurlijk geen eenvoudige opdracht. We moeten erin slagen om de inkomens snel en op een rechtvaardige wijze te meten, in overeenstemming met de huidige financiële nood die wordt ervaren. Tegelijk moet er een slim evenwicht gevonden worden tussen universaliteit en selectiviteit, zodat de overgang naar werk wordt aangemoedigd en werkloosheidsvallen (en scheidingsvallen) worden vermeden.

Omdat het gaat om vicieuze cirkels, is preventief beleid ook zeer belangrijk. Uit onze analyses blijkt dat het opleidingsniveau van de ouders een belangrijke verklarende factor vormt: kinderen van laaggeschoold ouders lopen een groter risico op armoede en materiële deprivatie. Cijfers van Kind en Gezin tonen aan dat het aantal laaggeschoold ouders bij de kinderen beneden drie jaar in stijgende lijn zit (Kind en Gezin, 2014b). Een hervorming van het secundair onderwijs, die ervoor zorgt dat zoveel mogelijk mensen hun talenten kunnen ontdekken en een diploma behalen, is daarom essentieel om het armoede- en deprivatierrisico bij kinderen terug te dringen. De ongekwalificeerde schoolverlaters van vandaag zijn immers de kwetsbare ouders van morgen. Tegelijkertijd moeten grotere inspanningen gebeuren om de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden te verbeteren: de werkzaamheidsgraad van laaggeschoolden ligt in België lager dan in vele andere landen.

Op alle bestuursniveaus zijn beleidswijzigingen nodig om de structurele oorzaken van kinderarmoede te bestrijden. De bevoegdheidsoverdracht in het kader van de zesde staatshervorming geeft de regio's meer macht om direct in te werken op deze factoren. Op zichzelf is dat een enorme opportuniteit. De vraag is nu hoe men deze opportuniteit zal gebruiken.

Op het ogenblik dat we dit schrijven, is het te vroeg om te voorspellen wat de impact van de nieuwe federale en regionale regeringen zal zijn op armoede en deprivatie bij kinderen. Als we vooruitblikken op de mogelijke gevolgen van het beleid, moeten we vooreerst een onderscheid maken tussen gevolgen voor relatieve armoede en gevolgen voor deprivatie. Sommige ingrepen leiden, op zichzelf, misschien niet tot meer relatieve armoede, maar kunnen wel bijdragen tot deprivatie. Bijvoorbeeld, een indexsprong die elk gezin op dezelfde manier zou treffen, leidt in principe niet tot meer relatieve armoede want iedereen gaat

achteruit. Maar zo'n indexsprong kan wel bijdragen tot meer deprivatie aan de onderkant van de inkomensverdeling, en kan ertoe leiden dat met name de materiële omstandigheden van gezinnen die in relatieve armoede leven nog moeilijker worden. Sommige maatregelen zullen een invloed hebben op de bestedingsruimte van gezinnen (bijvoorbeeld de Vlaamse beleidsmaatregelen die leiden tot het verhogen van de kostprijs voor water, elektriciteit, en onderwijs) maar niet op het inkomen zoals dit gemeten wordt in de SILC-survey: opnieuw zal er dan eerder een impact zijn op deprivatie dan op relatieve armoede. De analyses die we in dit hoofdstuk toegelicht hebben, suggereren dat de regionale verschillen inzake deprivatie te maken zouden kunnen hebben met verschillen in de financiële toegankelijkheid van publieke diensten en onderwijs. Deze analyses onderlijnen dus de grote verantwoordelijkheid van de gewest- en gemeenschapsregeringen om deze diensten en onderwijs voor gezinnen met bescheiden inkomens goedkoop te houden.

Maatregelen die op zichzelf gunstig zijn voor werkenden, maar niet toegepast worden voor niet-werkenden (zoals het verhogen van de aftrek voor beroepskosten van werkenden) kunnen leiden tot een grotere inkomensspanning tussen werkenden en niet-werkenden, en kunnen daardoor ook de relatieve armoedecijfers verhogen. We schrijven ‘kunnen’: of de relatieve armoedecijfers daardoor verhogen, hangt af van een geheel van beleidsfactoren. Het federale regeerakkoord kondigt ook verhogingen aan van de laagste sociale uitkeringen, maar hoe die er concreet zullen uitzien, weten we nog niet. Dit zou het negatieve effect van de grotere inkomensspanning tussen werkenden en niet-werkenden, die voortvloeit uit de geplande belastingverminderingen, kunnen milderen. Vanzelfsprekend moeten deze verhogingen dan voldoende sterk en breed zijn. Een cruciale vraag is, of de belastingverminderingen voor werkenden ertoe bijdragen dat méér ouders aan het werk gaan en minder ouders inactief blijven: als dat gebeurt, dan heeft dat op zichzelf een gunstig effect op de armoedecijfers. Met andere woorden, de vraag of de belastingverminderingen voor werkenden de relatieve armoedecijfers verhogen (omdat de niet-werkenden relatief achteruitgaan) hangt af van wat er gebeurt met de laagste sociale uitkeringen en van het succes van het werkgelegenheidsbeleid. In dit verband stippen we daarom ook aan dat maatregelen om de vraag naar arbeid te ondersteunen, bijvoorbeeld via lastenverlaging, best selectief gericht worden op het ondersteunen van de vraag naar laaggeschoolde arbeid. Alle regionale overheden beklemtonen dat ze willen inzetten op jobcreatie. Opdat het regionale werkgelegenheidsbeleid zou

bijdragen tot armoedevermindering, moet dit beleid deze gezinnen bereiken die kinderen hebben en weinig of niet actief zijn op de arbeidsmarkt.

Op basis van de CSB-MIPI-databank¹¹ (Van Mechelen e.a., 2011) weten we dat belastingen en kinderbijslag een belangrijke (negatieve, respectievelijk positieve) invloed hebben op het inkomen van gezinnen waarvan de ouders aan zeer lage lonen werken. Er zijn dus zeker argumenten om de belastingdruk aan de onderkant van de inkomensverdeling te verlagen, zoals ook aangekondigd in het federale regeerakkoord. Daarnaast zitten er echter maatregelen in de pijplijn die een negatieve impact zullen hebben op de inkomens, of op de bestedingsruimte van gezinnen met kinderen, ook gezinnen met lage inkomens. Sommige maatregelen die leiden tot hogere prijzen of tarieven kunnen immers disproportioneel zwaarder wegen voor gezinnen met lage inkomens en ook voor werkende ouders met relatief lage inkomens. Kortom, het samenspel tussen ingrepen inzake kinderbijslag (door de regionale overheden), ingrepen in de belastingaftrek, het beleid inzake sociale uitkeringen, en maatregelen die kosten verhogen (zoals de Vlaamse maatregelen die de kostprijs voor elektriciteit, water en onderwijs zullen doen toenemen), zal – samen met de vraag of het beleid er daadwerkelijk voor zorgt dat meer laaggeschoolden aan het werk kunnen – bepalend zijn voor de ontwikkelingen inzake armoede. De niet-indexering van de kinderbijslag die aangekondigd is door de Vlaamse regering is, zo bekijken, geen goede zaak, zelfs al belooft deze regering dat de budgettaire ruimte die zo vrij komt in 2016 gebruikt zal worden om de verhoogde kinderbijslag voor alle lage inkomens breed toe te passen: hoe deze evolutie er concreet zal uitzien, weten we ook nog niet. Eenzelfde onzekerheid is er voorlopig nog inzake de concrete hervormingen met betrekking tot de tarieven voor de Vlaamse kinderopvang en de concrete invulling van sociale correcties met betrekking tot elektriciteit en water. Wat Wallonië en Brussel betreft, is het bijzonder belangrijk om te weten welke de langetermijnperspectieven zijn met betrekking tot de kinderbijslag: zullen de Waalse en Brusselse overheden erin slagen, ondanks de budgettaire druk en de demografische evolutie in Brussel, om de kinderbijslag op termijn op hetzelfde peil te houden en waar nodig nog selectief te verbeteren?

Op het niveau van het Waalse Gewest en de federatie Wallonië-Brussel zijn de politieke intenties met betrekking tot armoedebestrijding in de beleidsverklaringen relatief weinig ambitieus en vaag (op het ogenblik dat we dit schrijven zijn geen becijferde doelstellingen vorhanden).

Bovendien suggereren de aangekondigde besparingen dat bepaalde sectoren die net belangrijk zijn in de strijd tegen kinderarmoede (zoals onderwijs, lokale organisaties en gesubsidieerde banen) getroffen kunnen worden. Het feit dat de beleidscoördinatie inzake armoede-bestrijding voor de eerste keer in handen is van de minister-president van het Waalse Gewest, kan echter gezien worden als een sterk signaal dat deze sociale uitdaging aangepakt wordt door de nieuwe regering. In de komende jaren zal dan ook geëvalueerd moeten worden in welke mate deze nieuwe opdracht van de minister-president heeft geleid tot een substantiële verbetering in de politieke strijd tegen de armoede in Wallonië, ondanks de moeilijke budgettaire context.

Voorlopig is het dus niet mogelijk om betrouwbaar te voorspellen wat de invloed zal zijn van het nieuwe regeringsbeleid. Er zijn redenen om ons zorgen te maken over de impact ervan inzake deprivatie, en – afhankelijk van hoe de maatregelen gemoduleerd zijn – ook over de impact op relatieve financiële armoede. Onze analyse leidt echter vooral tot de conclusie dat het beleid zich niet mag beperken tot defensieve maatregelen opdat de kinderarmoede, ondanks de doorgevoerde besparingen, niet zou toenemen. Dat volstaat absoluut niet. Maatschappelijke realiteiten, zoals de lage werkzaamheid van laaggeschoolden, het hoge aantal inactieve eenoudergezinnen, en de zwakke sociale en economische integratie van migranten, leiden tot méér kinderarmoede. Het is dus zaak om deze trends te keren. Dat vraagt een zeer ambitieus en doordacht beleid.

Noten

1. Deze bijdrage bouwt verder op Guio en Mahy (2013), Vandenbroucke en Vinck (2013) en een eerdere versie van deze nota die voorgesteld werd op het KBS-colloquium ‘Werken rond de structurele oorzaken van kinderarmoede’ (12/06/2014).
2. We danken anonieme reviewers en Bea Cantillon voor kritische commentaar.
3. We moeten echter in gedachten houden dat deze indicatoren gebaseerd zijn op een steekproef van respondenten en niet op de totale populatie. Daarom zijn er aan deze puntschattingen foutenmarges verbonden, die groter zijn voor indicatoren van de regio’s in vergelijking met indicatoren voor het hele land. Dit probleem doet zich voornamelijk voor in Brussel, waar met name de steekproef bijzonder beperkt is (het aantal kinderen jonger dan 18 in de steekproef bedraagt 495 in Brussel, 1566 in Vlaanderen en 1112 in Wallonië). Vandaar dat we enkel cijfers voorstellen voor de gehele kinderbevolking in Brussel en niet voor specifieke subgroepen.

Bovendien moeten we opmerken dat de EU-SILC enkel informatie verzamelt bij private huishoudens en niet bij collectieve huishoudens (zoals tehuizen, gevangenissen, enzovoort). En zoals elke enquête heeft de EU-SILC problemen met het verzamelen van informatie bij de meest kwetsbare bevolkingsgroepen (i.e. daklozen, sterk uitgesloten personen, ongeletterden, erg mobiele mensen, enzovoort).

4. Om de leesbaarheid te vergemakkelijken worden de gewesten als Brussel (Brussels Hoofdstedelijke Gewest), Vlaanderen (Vlaams Gewest) en Wallonië (Waals Gewest) aangeduid.
5. Vandenbroucke en Vinck (2013) gaan iets dieper in op deze stijging, met een onderscheid tussen de economische hoogconjunctuur voor 2008 en de periode nadien.
6. Een regionale vergelijking voor bijvoorbeeld Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn omwille van databeperkingen niet mogelijk.
7. Van zodra minstens 1 ouder in het huishouden een opleidingsniveau heeft van maximaal lager secundair onderwijs (*highest ISCED level attained* ≤ 2 in SILC) beschouwden we dit huishouden als laaggeschoold. Deze definitie van een ‘laaggeschoold huishouden’ geldt ook voor de analyses en grafieken die verder volgen.
8. De huishoudwerkintensiteit geeft de verhouding weer tussen het aantal effectief gewerkte maanden door alle gezinsleden op beroepsactieve leeftijd (18-59, met uitzondering van studenten in de leeftijdsgroep 18-24) ten opzichte van het totaal aantal maanden dat al deze gezinsleden samen potentieel hadden kunnen werken. Een waarde 0 geeft aan dat er niemand in het huishouden gewerkt heeft het afgelopen jaar, dit kan zowel wijzen op werkloosheid als op economische inactiviteit. Als de huishoudwerkintensiteit gelijk is aan 1 heeft iedereen in het huishouden zijn volledige potentieel gewerkt.
9. Een samenvatting van deze onderzoeksresultaten staat in Frans, Van Mechelen & Van Lancker (2014).
10. Men spreekt van een werkloosheidsval van zodra het voor iemand voor deliger is om te leven van een uitkering in plaats van te gaan werken. De scheidingsval doet zich voor bij alleenstaande ouders die sociale uitkeringen ontvangen en voor wie het vormen van een nieuw koppel zou leiden tot inkomensverlies (Schepers & Nicaise, 2013).
11. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck – Minimum Income Protection Indicators-Databank.

Deel II

**Verleden, heden en toekomst van
het armoedebeleid**

Inleiding

Armoedebeleid in de nieuwe regeerakkoorden en beleidsbrieven

Jan Vranken en Anneline Geerts

Uit recent onderzoek blijkt nog maar eens dat België niet in de kop van het peloton fietst als het over de bestrijding van armoede gaat: ons land staat 17de op 28 lidstaten¹ inzake het armoederisicopercentage. We zouden dus verwachten dat de nieuwe regeringen meer dan het spreekwoordelijke tandje bijsteken om onze achterstand goed te maken. Het lijkt er evenwel op dat de bestrijding van armoede geen beleidsprioriteit is in de komende jaren, althans wanneer we afgaan op de regeerakkoorden van de federale en de Vlaamse regeringen. De Brusselse en Waalse akkoorden stralen een iets grotere sociale bekommernis uit.

Het is nuttig om er op voorhand aan te herinneren dat vanaf 1 juli 2014 een belangrijk pakket bevoegdheden (van ongeveer 20 miljard euro) werd overgedragen naar de deelstaten. Het betreft aspecten van het arbeidsmarktbeleid (de controle op de beschikbaarheid in de werkloosheid, het doelgroepenbeleid, de dienstencheques, het Ervaringsfonds, de arbeidsbemiddeling), elementen van de gezondheidszorg en de hulp aan personen (hulp aan personen met een handicap, het ziekenhuisbeleid, de ouderenzorg en het langetermijnzorgbeleid, de geestelijke gezondheidszorg, het preventiebeleid, de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg) en de gezinsbijslagen. Deze bevoegdheden hebben vrijwel allemaal sterke banden met het armoedebeleid. Gewesten en gemeenschappen bereiden zich nu voor op de invulling van deze nieuwe bevoegdheden. Die eigen invulling zal er ongetwijfeld voor zorgen dat het beleid op de betrokken terreinen uit elkaar zal groeien en dat er enige tijd zal verlopen vooraleer de verschillende beleidsniveaus – federaal en regionaal – (terug) op elkaar worden afgestemd. Positief is dat de verantwoordelijkheid over het armoedebeleid in de federale, Vlaamse en Brusselse regeringen opnieuw uitdrukkelijk werd

toegewezen aan een lid van de regering, ook al dienen deze dit te combineren met een grote waaier aan andere bevoegdheden.

Wat opvalt in het federale regeerakkoord is de sterke focus op besparingen en de vrij onevenwichtige verdeling van de lasten en de voordelen. Ook ontbreekt een inhoudelijke langetermijnvisie; het nastreven van het budgettaire evenwicht via het aanzwengelen van de economische bedrijvigheid vormt de leidende bekommernis. Het zijn niet enkel de oppositiepartijen, de vakbonden en het hele middenveld die van de sterke nadruk op besparingen een punt maken. Zo wijst de OESO er in haar ‘Society in a Glance’ (OECD, 2014a) op, dat de besparingen op de sociale uitgaven niet alleen de kwetsbaarste bevolkingsgroepen treffen, maar dat deze maatregelen op de lange termijn ruimere maatschappelijke repercussies zullen hebben op de gezinsvorming, de vruchtbaarheid en de gezondheid. Daarom moet van elke strategie, gericht op economisch en sociaal herstel, de ondersteuning van de kwetsbaarste groepen een essentieel onderdeel vormen; daartoe zijn sociale investeringen noodzakelijk.

Ook steeds meer gerenommeerde economen in binnen- en buitenland betwijfelen dat besparingen de beste weg vormen uit de crisis en ze trekken daarvoor niet alleen lessen uit de grote economische crisis tijdens het interbellum. We kunnen ons geen betere samenvatting wensen van dit argument dan Paul De Grauwes observatie: “(De regeringen) pakken deze vraagcrisis aan alsof het een aanbodcrisis is; ze drukken ‘veranderingen’ door, die op korte termijn de crisis enkel zullen verdiepen. Ze doen alles wat in hun macht ligt om een herstel te fnuiken en men mag dan ook niet verwonderd zijn dat er geen herstel komt. Het ‘fundamentalisme van het budgetevenwicht’ is een religie geworden. De jaren 1930 leerden ons dat, wanneer iedereen probeert zijn schulden af te betalen en de overheid op hetzelfde moment nog eens de broeksriem aanspant, enkel een neerwaartse spiraal kan volgen” (De Grauwe, 2014).

Daarnaast hebben, in de loop van de voorbije jaren, vooraanstaande academici (Piketty, 2013; Stiglitz, 2012; Wilkinson & Pickett, 2009), personaliteiten als paus Franciscus en internationale instellingen als de OESO, de ongelijke verdeling van de lasten tussen arbeid en vermogen en, globaal, de toenemende ongelijkheid als een gevaar voor mens en samenleving bestempeld. Ook het Internationaal Monetair Fonds en het ‘World Economic Forum’ maken zich zorgen over de effecten van oplopende inkomensongelijkheden in ontwikkelde economieën.

Armoede in het federaal regeerakkoord en in de beleidsnota armoede

Vooraleer we ingaan op de maatregelen van het type ‘direct armoedebeleid’ uit de beleidsnota van de staatssecretaris bevoegd voor het armoedebeleid (Elke Sleurs), besteden we even aandacht aan de contouren daarvan, zoals vastgelegd in het federaal regeerakkoord (Federale Regering, 2014). Dit voorziet een aantal ingrijpende maatregelen, die direct of indirect een impact zullen hebben op het leven van mensen in armoede, of op wie balanceert op de slappe koord tussen insluiting en uitsluiting.

Het inkomen

Het meest opvallende voornemen van de aantredende regering is, om de minimumbedragen van de sociale uitkeringen geleidelijk op te trekken tot op het niveau van de Europese armoedegrens. Die bedraagt momenteel 1.000 euro voor een alleenstaande en 2.101 euro voor een huishouden van twee volwassenen en twee kinderen. Het gaat hier om een maatregel waarnaar al lang wordt uitgekeken, onder meer door het ‘Netwerk tegen Armoede’ (Netwerk tegen Armoede, 2014). Men zou beginnen met de uitkeringen die het verst van die Europese armoedegrens verwijderd zijn en het leefloon is daarvoor de eerste kandidaat.

De vraag rijst echter hoe de kloof zal worden gedempt. De federale regering wil immers rekening houden met de sociale voordeLEN² die de betrokkenen krijgen, gaande van gratis of goedkoper openbaar vervoer tot aanvullende steun die de OCMW’s kunnen toekennen (toelagen voor verwarming, studietoelagen). Worden die voordeLEN afgeschaft in ruil voor een hoger inkomen, of worden ze opgenomen in de berekening van, bijvoorbeeld, het leefloon of het IGO?

Ook belooft de nieuwe regeringscoalitie de jaarlijkse welvaartsenveloppe weer ten volle te gebruiken; tijdens de vorige regeerperiode werd die verminderd tot 60 procent. Het gaat om het bedrag dat elk jaar opzij wordt gezet voor het welvaartsvast maken van de laagste uitkeringen (vooral pensioenen), bovenop de aanpassing aan de index. Dat deze aanpassing voortaan wordt verrekend via de belastingaangifte, roept weinig vragen op; alhoewel ze daardoor pas twee jaar na datum gevallen heeft op het budget van de laagste inkomens. En: worden de laagste inkomens wel via de belastingaangifte bereikt?

Bijzonder veel rumoer is er over de indexsprong en over de gevolgen daarvan op de laagste sociale uitkeringen. Daartoe zou een sociale correctie worden ingevoerd, de zogenaamde ‘slimme indexsprong’. Voor die correctie werd in de begroting 127 miljoen ingeschreven; critici wijzen er op dat, alleen al om de indexsprong te compenseren voor de minimumuitkeringen, circa 312 miljoen nodig is³.

Werk en werkloosheid

Het belangrijkste indirecte armoedebeleid is ongetwijfeld het bevorderen van de werkgelegenheid voor wie ver van de arbeidsmarkt verwijderd is. Dat de federale regering inzet op lastenverlaging voor bedrijven als middel om jobs te creëren, schept dus wel enige verwachtingen. Evenwel is, tot nog toe, geen enkele garantie vorhanden dat de vrijgekomen middelen effectief worden geïnvesteerd in duurzame jobcreatie voor kortgeschoolden en kansengroepen.

Wat als men zijn job kwijt raakt? Om te kunnen genieten van de werkloosheidsuitkering moeten werknemers zich binnen de maand inschrijven. Wie dat niet doet, kan het recht op die werkloosheidsuitkering verliezen. Wie minder goed is geïnformeerd – vaak de zwakkere deelnemers aan de arbeidsmarkt – loopt hier een beduidend hoger risico. Ook dat iedereen tot zijn 65ste beschikbaar moet blijven voor de arbeidsmarkt, zal weinig baat brengen voor iemand die voorheen al een zwakke positie had op de arbeidsmarkt.

Oudere werklozen ontvingen tot nog toe vanaf hun 55ste, na een jaar werkloosheid, een anciënniteitstoeslag bovenop hun werkloosheidsuitkering. Deze toeslag werd vanaf 1 januari 2015 afgeschaft voor nieuwe instromers. Daarmee verliest een gezinshoofd tussen 6,5% (bij een minimumuitkering) en 10,4% (bij de maximumuitkering) en een samenwonende 29,2% (bij een minimumuitkering) en 28,7% (bij de maximumuitkering). Ook de uitkering bij tijdelijke werkloosheid daalde, per 1 januari 2015, van 70% naar 65% van het loon. Met de indexsprong erbij kan het inkomen van deze tijdelijk werklozen met 9% dalen⁴.

Controversieel is ook de verplichting voor langdurig werklozen om twee halve dagen per week gemeenschapsdienst te verrichten. Voor wie dat niet doet, kan de werkloosheidsuitkering worden geschorst. Uit onderzoek (zie onder meer Van der Linden, 2014d) blijkt evenwel dat dit soort van verplichte tewerkstelling weinig zoden aan de dijk zet. Het betreft geen volwaardige arbeid en er wordt geen serieuze begeleiding

voorzien. De indruk wordt gewekt dat de maatregel vooral om ideologische redenen is ingeschreven (disciplinering van de werklozen) en dat de uitvoering ervan op veel hinderpalen zal stoten.

De inkomensgarantie-uitkering (IGU) voor deeltijds werkenden – een maandelijkse toeslag die deeltijds werkenden krijgen voor de uren waarop ze niet tewerkgesteld zijn – wordt opnieuw berekend zoals voor 2008: na twee jaar deeltijds werken met deze toeslag, wordt hij gehalteerd. Gemiddeld genomen komt dit neer op een daling van het maandelijkse inkomen met meer dan één vijfde. Vooral vrouwen (in dienstencentraal-ondernemingen, de schoonmaak en de distributie) worden hiervan het slachtoffer. Zij vormen 80% van deze ‘onvrijwillig deeltijds’.

Dat deze regering, bovenop de versnelde degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen die onder Di Rupo I werd ingevoerd, de werkloosheidsuitkering niet in de tijd heeft beperkt, is een goede zaak voor het armoedebeleid. Wel rijst de vraag of de koppeling van het recht op een inschakelingsuitkering aan een minimale diplomavereiste niet in het nadeel zal spelen van kansarme jongeren.

Dat de periode om bij arbeidsongeschiktheid van een gewaarborgd loon te genieten, tot twee maanden zou worden verlengd, was dan weer een positief voornemen. Evenwel werd deze maatregel, op verzoek van de werkgeversorganisaties, ingetrokken.

Andere domeinen

Welke gevolgen hebben andere ingrepen in de sociale zekerheid voor mensen in armoede of sociale uitsluiting? Over de verhoging van de pensioenleeftijd is het meest gedebatteerd: een verhoging tot 67 jaar, behoudens voor wie 42 jaren arbeidsloopbaan kan aantonen. Welke weerslag heeft deze maatregel voor onze doelgroep? Omdat leven in armoede sterk verbonden is met kortere, onderbroken en onregelmatige arbeidsloopbanen, zullen ze ongetwijfeld tot hun 67^{ste} moeten wachten op hun pensioen (of IGO). Bovenal lopen ze een groter risico dat ze niet van een volledig pensioen zullen kunnen genieten, omdat ze niet voldoen aan de criteria.

Inzake de gezondheidszorg lezen we een aantal veelbelovende intenties. Zo is er het voornemen om gezondheidsdoelen vast te stellen. Het kan dan gaan om zaken zoals het terugdringen van het aantal overlijdens voor een bepaalde aandoening. De vraag hier is of, bij het vaststellen

van deze becijferde doelstelling, rekening wordt gehouden met de sociale ongelijkheid die bestaat inzake gezondheids- en sterfsterisico (Demarest & Billiet, 2012). Het verminderen van die ongelijkheid en het beter bereiken van de lagere sociaaleconomische groepen zijn, in ons perspectief, dan ook belangrijkere uitdagingen.

Ook wordt het begrip *health literacy* geïntroduceerd: de basiskennis over gezondheidsbedreigende en -bevorderende factoren. Kennis en opvattingen vormen inderdaad verklarende factoren voor de ongelijkheid, maar ze kunnen niet los worden gezien van de meer structurele componenten. Misschien is dit een opdracht voor het voorgenomen ‘Instituut voor de Toekomst van de gezondheidszorg’, dat ook voor overleg met de deelstaten moet instaan. Dat patiënten nauwer zullen betrokken worden bij het beleid, valt ook toe te juichen. Dat de nieuwe minister voor Gezondheidszorg voorheen bevoegd was voor armoedebestrijding, mag doen verhopen dat in het gezondheidsbeleid bijzondere aandacht zal gaan naar mensen in armoede.

De federale overheid wil werk maken van een gelijkekansenbeleid met een ‘nultolerantie inzake discriminatie, in het bijzonder op de arbeidsmarkt’. Vooral ten aanzien van personen met een handicap zal ze ‘een positief beleid voeren’. Concreet worden vermeld: de aanpassing van gebouwen en dienstverlening, het personeelsbeleid van de overheid (het respecteren van het aandeel van drie procent) en het toewijzen van overheidsopdrachten aan organisaties die met personen met een handicap werken, zoals beschutte werkplaatsen. Het lijkt ons dat hiermee, binnen het raamwerk van gelijke kansen, een voorkeur wordt gesuggereerd voor wat ooit de *deserving poor* heette. Ook de sociale werkplaatsen, waar mensen werken die ver van de arbeidsmarkt staan, zou men kunnen opnemen in dit lijstje van ‘bevoorrechte’ organisaties.

Inzake het voornemen om het Steunpunt Armoedebestrijding over te hevelen naar de federale administratie, moeten we vooral hopen dat de belofte om de autonomie, onafhankelijkheid en interfederaal karakter te bewaren, bewaarheid wordt. Dat is nodig om bij te dragen tot een doelmatige armoedebestrijding. Veel zal afhangen van de administratie waaronder het Steunpunt zal worden gehuisvest en hoe diep deze regering zal snoeien in de personeelsomkadering. Maar ook de algemene besparingen op de federale administratie, op het vlak van werkingskosten, subsidies en investeringen, brengt het efficiënt en effectief uitvoeren van de vooropgestelde doelstellingen, waaronder het toekennen van sociale rechten, in gevaar.

Het directe armoedebeleid

In haar beleidsnota over armoedebestrijding behandelt de nieuwe staatssecretaris belast met de coördinatie van het armoedebeleid, Elke Sleurs, zowel thema's die met de organisatie van het beleid⁵ te maken hebben als enkele concrete prioriteiten (Sleurs, 2014).

De staatssecretaris stelt vast dat het tweede Federale Plan Armoedebestrijding (FPA) aantoont dat de transversale aanpak werkt en ze wil daarop voortbouwen voor een derde FPA, dat ze wenst uit te werken in samenwerking met haar collega's in de federale regering en met de participatie van alle stakeholders, inzonderheid de mensen die in armoede leven. Nu al bevatten de beleidsbrieven van die collega's maatregelen die te maken hebben met armoedebestrijding. Het zou ons te ver leiden om daarop in te gaan in deze editie van het Jaarboek 'Armoede in België'; ze zullen volgend jaar worden besproken, wanneer het FPA er goed en wel is.

Een brede visie op armoede is het vertrekpunt in de beleidsnota. "Armoede draait niet enkel om een gebrek aan geld. Armoede is een multidimensioneel probleem, dat actie vergt op verschillende beleidsdomeinen en politieke niveaus. Het streeft een inclusief en preventief beleid na dat leidt tot zelfredzaamheid en wil ervoor zorgen dat de sociale grondrechten worden gewaarborgd" (Sleurs, 2014: 15).

De organisatie van het armoedebeleid

Qua organisatie van het federale armoedebeleid wil Sleurs de taken en verantwoordelijkheden van het netwerk van federale armoedeambtenaren beter omschrijven. De staatssecretaris stelt dat de leden van dit netwerk voornamelijk een beleidsondersteunende functie hebben; ze zullen de uitvoering van de maatregelen uit het FPA opvolgen. Prioriteit zal worden gegeven aan de doelstelling om zoveel mogelijk rechten automatisch toe te kennen. Daarbij denken wij spontaan aan het opsporen van de gaten in die rechtentoekenning, gegeven de vaststelling uit onderzoek dat het aantal rechthebbenden op het leefloon, dat geen beroep doet op zijn rechten, een veelvoud uitmaakt van de onterechte toekenningen (PwC, 2013). Het is daarom opmerkelijk dat vooral wordt gewezen op het gevaar dat uitkeringen worden toegekend aan mensen die hiervoor manifest niet in aanmerking komen.

Onder de titel 'organisatie van het armoedebeleid' wordt ook aandacht besteed aan de OCMW's en aan de ervaringsdeskundigen in de

armoede. Omdat OCMW's en lokale besturen op een laagdrempelige manier werken en dicht bij de mensen staan, erkent de staatssecretaris hun rol van regisseur van het lokale armoedebeleid. Ze streeft naar een meerjarige financiering van projecten, zodat ze met langere termijndoelstellingen kunnen werken. Daartoe zullen ook de toekenningsoverwaarden worden herzien; er wordt rekening gehouden met een resultaatgerichte en responsabiliserende benadering waardoor zoveel mogelijk mensen uit de armoede worden gehaald.

De staatssecretaris wil tevens werk maken van de oprichting van een ‘pool’ van ervaringsdeskundigen, die betrokken zullen worden in projecten die het beleid, procedures en communicatie beter willen afstemmen op de burgers, vanuit hun noden. In de eerste helft van 2015 wordt een communicatiecampagne gelanceerd rond het werken met ervaringsdeskundigen. Ook wordt bekeken hoe het team van ervaringsdeskundigen en hun methodologie kan worden verankerd en eventueel uitgebreid.

De coördinatie van het armoedebeleid gebeurt via het Belgisch Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting en de Interministeriële Conferentie ‘Integratie in de Maatschappij’. Het Platform vormt het overlegorgaan voor de voorbereiding en de opvolging van het Belgisch en Europees beleid; het brengt adviezen uit over het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) en het Nationaal Sociaal Rapport (NSR). De staatssecretaris ziet in dit Platform een instrument voor dialoog en ze zal de ontwikkeling ervan blijven steunen. De Interministeriële Conferentie ‘Integratie in de Maatschappij’ is een instrument voor een multidimensionele en multilevel aanpak. Aandacht zal vooral gaan naar de permanente werkgroep armoede, voor de opvolging van de uitvoering van een tweede Nationaal Kinderarmoedebestrijdingsplan, naar de werkgroep Schuldenlast, naar de werkgroep Dakloosheid en naar de werkgroep Roma.

Inhoudelijke thema's

Het cruciale inhoudelijke thema is ongetwijfeld de bestrijding van de kinderarmoede. Uit het Kinderarmoedebestrijdingsplan licht de staatssecretaris het project ‘Kinderen eerst: lokale overlegplatformen voor de preventie en opsporing van kinderarmoede’. Daarin werden OCMW's en verenigingen ertoe aangezet om proactief kinderarmoede te bestrijden en het welzijn van kinderen te bevorderen, zodat zij en hun families uit de cirkel van generatiearmoede kunnen breken.

Om de duurzaamheid van de overlegplatformen kinderarmoedebestrijding te verzekeren, wordt momenteel een studie over het hele project uitgevoerd. Op basis van de beleidsaanbevelingen worden de bestaande overlegplatformen desgevallend verder gefinancierd. Ook zal, in overleg met de deelstaten en de lokale besturen, een tweede Kinderarmoedebestrijdingsplan worden opgesteld dat zal vertrekken vanuit een kinderrechtenbenadering en worden opgebouwd rond drie beleidsdomeinen: toegang tot toereikende middelen; toegang tot kwaliteitsvolle diensten en kansen en participatie van kinderen. De term ‘kinderarmoede’ zal ruim worden ingevuld: kinderen geraken uit armoede door het volledige gezin vooruit te helpen en daarvoor is coördinatie en communicatie met alle sleutelactoren nodig. Naar analogie met de Europese armoededoelstelling wordt een kinderarmoedoelstelling ontwikkeld, evenals een monitoringsinstrument op basis van specifieke indicatoren, statistieken en impactanalyses.

Echtscheiding wordt op de agenda gezet als een van de meest voorkomende oorzaken van incidentele armoede. Er zullen, onder andere, maatregelen worden genomen met het oog op een objectievere en transparantere berekening van de onderhoudsuitkeringen, zowel voor de kinderen als voor de gewezen partner.

In de strijd tegen thuisloosheid wordt gefocust op het continueren van het samenwerkingsakkoord dak- en thuisloosheid, op de toepassing van ‘Housing First’ als innoverend initiatief en op winteropvang. Het voornemen wordt geformuleerd om ‘een ambitieuze aanpak voor te bereiden inzake de strijd tegen dakloosheid’. Het eerste bemoedigend tussentijds evaluatieverslag over de sociale experimenten in de vijf grote steden (Antwerpen, Gent, Brussel, Charleroi en Luik), geïnspireerd op ‘Housing First’, kan ertoe aanzetten om deze initiatieven te verlengen, overeenkomstig de aanbevelingen van het Europees Sociaal Investeringsspakket. Samenwerking is gepland met de OCMW’s, de sociale verhuurkantoren en/of met gespecialiseerde begeleidingsdiensten van daklozen. Voorts wordt financiële steun gewaarborgd voor de grote steden van het land indien zij de nodige inspanningen doen bij de invoering van winteropvang voor daklozen.

De digitale kloof draagt ertoe bij dat ‘kwetsbare personen’ verder worden uitgesloten van de samenleving. De federale overheid onderzoekt hoe ze, samen met de gemeenschappen en het middenveld, de inclusie kan bevorderen, zowel op het vlak van toegankelijkheid als op vlak van het gebruik van ICT in het dagelijkse leven. Operatoren worden aangemoedigd om een laagdrempelig basisaanbod te voorzien.

Ten slotte zullen de bestaande sociale tarieven in het kader van energie, telecom en mobiliteit worden geëvalueerd met het oog op een verbetering. Waar mogelijk, worden de sociale tarieven automatisch toegekend. Ook de sociale energiefondsen (gas, elektriciteit en stookolie) worden geëvalueerd en, desgevallend, geherstructureerd of aangepast.

Armoede in het Vlaamse regeerakkoord en in de beleidsbrief van de Vlaamse minister belast met het Armoedebeleid

We behandelen in deze sectie afwisselend het Vlaams regeerakkoord en de beleidsbrief van de Vlaamse minister belast met het Armoedebeleid, Liesbeth Homans.

In het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 ‘Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan’ duikt de term armoede het eerst op in de laatste alinea van het hoofdstuk ‘Verbinden door zorg’ (Vlaamse Regering, 2014: 10): “Het armoedevraagstuk gaat tot slot alle beleidsniveaus aan en vraagt dus om een zogenaamde horizontale aanpak. De realisatie van de armoedoelstellingen van het Pact 2020⁶ is dan ook een taak van elke Vlaamse minister. De Vlaamse regering gaat in tegen alle mechanismen die armoede veroorzaken en stimuleert de zelfredzaamheid van mensen.”

Dat we hier voor de lezers van dit Jaarboek vertrouwde termen terugvinden, zoals multidimensioneel, gecoördineerde aanpak, structurele initiatieven, preventie, sociale grondrechten, onderbescherming, armoedetoets, automatische toekenning van rechten, toegankelijkheid, participatie en kennisonontwikkeling, doet even de hoop op een structurele armoedebestrijding opflakkeren. Even, want in het regeerakkoord kunnen we ook lezen dat op termijn alle OCMW’s geïntegreerd worden in de gemeentebesturen; voor de centrumsteden op vrijwillige basis. De vraag rijst in welke mate deze integratie de onafhankelijkheid van de werking zal aantasten eens de gemeentes de koers zullen uitschrijven en in welke mate überhaupt nog armoedebestrijding mogelijk is in een dergelijke context. Ook doet de verdere lezing van het regeerakkoord vermoeden dat vooral wordt ingezet op het bevorderen van de ‘zelfredzaamheid van mensen’; een concept dat veeleer aanleunt bij het ‘persoonlijke schuldmodel’ dan wel bij de idee van *empowerment*. Zo wordt niet verwezen naar de rol die belangrijke maatschappelijke krachtvelden, zoals de arbeidsmarkt of het onderwijs, spelen in de productie en bestendiging van armoede.

Nochtans opent de beleidsbrief 2014-2019 van de Vlaamse minister belast met het Armoedebeleid met de nuchtere vaststelling, dat de doel-

stellingen van de Vlaamse regering om het aantal personen in armoede in Vlaanderen tegen 2020 met 30% te verminderen en het aantal kinderen dat in armoede geboren wordt, te halveren, nog veraf liggen (Homans, 2014). Daarom wil de minister de armoedebestrijding ‘meer structureel en minder projectmatig’ aanpakken en bijzondere aandacht besteden aan gezinnen in armoede met jonge kinderen en dat door middel van een geïntegreerde aanpak.

Enkele instrumenten voor het Vlaamse armoedebeleid

In haar beleidsbrief formuleert Vlaams minister Homans een aantal doelstellingen van veeleer methodische aard: voorkomen en bestrijden van onderbescherming, de armoedetoets, de beeldvorming en de behoefte aan coördinatie.

De eerste doelstelling moet worden gerealiseerd door te streven, waar mogelijk, naar de automatische toekenning van sociale rechten. Deze maatregel werd door de vorige regering opgestart; hij wordt vrijwel algemeen beschouwd als een van de doeltreffendste manieren om armoede aan te pakken (De Boe & Van Hootegem, 2014). Waar dit niet mogelijk is, zal de regering de – minder efficiënte – weg kiezen van administratieve vereenvoudiging en het proactief informeren van mensen over hun sociale grondrechten. Het opduiken van de term ‘sociale grondrechten’ als referentiekader is hoopgevend. Zo zal elke Vlaamse minister concrete doelstellingen formuleren en acties ondernemen voor elk van de sociale grondrechten die tot zijn/haar bevoegdheden behoort.

Als tweede doelstelling wordt de armoedetoets verder uitgerold. Het al dan niet toepassen van die toets zal wel afhangen van de bereidheid van de functioneel bevoegde minister.

De derde doelstelling streeft naar een correcte beeldvorming omtrent armoede bij de rest van de bevolking en meer bepaald bij hulp- en dienstverleningsrelaties. Een breed maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding moet tot stand komen door publieke en private actoren actief te betrekken bij het ontwikkelen en verbeteren van oplossingen.

Om deze doelstellingen te realiseren wil de minister een geïntegreerd beleid voeren. Daartoe wil ze de instrumenten van het armoededecreet, zoals het horizontaal en verticaal permanent armoedeoverleg, gebruiken en optimaliseren. Het huidige armoededecreet uit 2003 zal ze evalueren en actualiseren waar nodig. Voor de uitvoering van het

armoedebeleid komt er een nieuw Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019, waarin wordt gefocust op gezinnen in armoede met jonge kinderen.

Qua deskundigheid zet de minister in op kruising van verschillende soorten beschikbare kennis, inbegrepen van ervaringsdeskundigheid. Kennisontwikkeling moet vooral de hiaten opvullen die opduiken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie en bij een gedegen monitoring van de evoluties op het vlak van armoede en sociale uitsluiting. Prioritaire thema's zijn de leefwereld van kinderen in armoede, de binnenkant en de gelaagdheid van armoede en de verschillende gezichten van armoede. Toch moet het Netwerk tegen Armoede het vanaf 2015 met drie personeelsleden minder stellen en dat terwijl het steeds meer kwetsbare mensen over de vloer krijgt en meer vragen van organisaties en dienstverleners om advies en ondersteuning⁷.

Opvallend is dat de definitie van armoede uit het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting (Vranken & Geldof, 1992) wordt behouden; uitgenomen het laatste lid, dat vaststelt dat mensen in armoede de kloof die hen van de rest van de samenleving scheidt, niet op eigen kracht kunnen overbruggen. De vraag rijst, of dit toch niet een terugtredende overheid inzake het armoedebeleid aankondigt en een groter beroep doet op de zelfredzaamheid van de mensen in armoede.

Enkele domeinen uitgelicht

De strijd tegen kinderarmoede en generatiearmoede wordt in de beleidsnota naar voren geschoven als prioriteit binnen het armoedebestrijdingsbeleid. Gezinnen in armoede met jonge kinderen krijgen bijzondere aandacht, omdat is “aangetoond dat hoe later we ingrijpen op de negatieve effecten van armoede bij kinderen, hoe hoger de maatschappelijke kosten zijn en hoe lager de effectiviteit van het beleid”. Deze bestrijding van armoede bij kinderen steunt op vier pijlers: de participatie van gezinnen in armoede met jonge kinderen aan de samenleving; de toegang tot kwaliteitsvolle diensten voor gezinnen met jonge kinderen; de verbetering van de inkomenssituatie van gezinnen met jonge kinderen via kostenverlagende maatregelen; en, ten vierde, een beleid gericht op het sterker en zelfredzamer maken van kinderen, jongeren en ouders.

In het Vlaams regeerakkoord staat dat de middelen voor de bestrijding van kinderarmoede, met andere sectorale subsidies, vanaf 1 januari 2016 in het Gemeentefonds worden geïntegreerd (Vlaamse Regering,

2014: 4). Daardoor verliezen deze middelen hun zogenaamd ‘geoormerkte’ karakter en komen vagere criteria voor toewijzing in de plaats. Dat resulteert in een grotere handelingsvrijheid van de lokale overheden bij de besteding van de middelen, met het risico dat de middelen ingezet worden voor andere doeleinden.

Inzake kinderarmoede wordt in het Vlaams regeerakkoord ook ingezet “op de kwantitatieve en kwalitatieve uitbouw van kinderopvang” (Vlaamse Regering, 2014: 117). Om kinderarmoede te bestrijden voorziet het akkoord “voor kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen een sociale toeslag. De inkomensgrens van deze toeslag [...] houdt rekening met de gezinsgrootte”. Daar staat dan de verhoging van de bijdrage voor kinderopvang tegenover, waardoor de keuze om te gaan werken voor sommige gezinnen uit de lagere inkomensgroepen duurder wordt; de armoedeval wordt daardoor groter.

Dat het voornemen om “inzake werkingsmiddelen (te) evolueren naar een basistoelage die voor elke leerling gelijk is op basis van niveau (kleuter, lager, secundair) en studierichting” (Vlaamse Regering, 2014: 103) ondertussen in daden werd omgezet, gaat in tegen deze prioriteit die aan armoede bij kinderen werd gegeven. Scholen met kansarme kinderen verliezen daardoor de bijkomende financiering voor hun werkingsmiddelen. Het lijkt alsof met deze maatregel geld wordt verschoven van kansarme naar kansrijke scholen. Ook de verhoging van de maximumfactuur in het kleuter- en lager onderwijs is niet direct een kindvriendelijke maatregel.

Voor wat wonen aangaat, valt vooral de invoering van tijdelijke contracten op in de sector sociale huurwoningen: wanneer het inkomen van de bewoner een bovengrens overschrijdt, wordt het huurcontract beëindigd. Dit wordt aangekondigd als een positieve maatregel, omdat zo meer sociale woningen vrij komen voor ‘de meest behoeftigen’. Bij nader toezien schuilen er adders onder dit gras. Zo worden sociale huurders met een iets te hoog inkomen, verplicht om hun toevlucht te zoeken tot de kwalitatief lage secundaire huurmarkt. Met het verdwijnen van middenklassengezinnen uit de sociale woningen dreigt ook het gevaar van grotere ruimtelijke concentraties van armoede (Van Bouchaute e.a., 2014). Of met tijdelijke contracten het schrijnende tekort aan sociale woningen wordt opgelost is zeer de vraag. Einde 2013 stonden 78.540 kandidaat-huurders op de wachtlijst. Ook het streven naar een betere bezettingsgraad en het herleiden van de leegstand van sociale woningen tot een minimum zijn hoogstwaarschijnlijk onvoldoende om het structureel tekort weg te werken.

Inzake energiearmoede (Vlaamse Regering, 2014: 19) valt vooral op dat de ‘gratis stroom’ wordt afgeschaft. Volgens de Vlaamse regering werden de oorspronkelijk bedoelde sociale en ecologische doelstellingen niet gehaald. Ze wil daarentegen maatregelen invoeren die efficiënter de energiearmoede tegengaan, zoals door het versterken van het sociaal dakisolatieprogramma en het starten van een sociaal programma voor hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie (Vlaamse Regering, 2014: 19, 113). Het valt af te wachten of dit soort van programma’s het comfort van lage-inkomensgezinnen zal verbeteren. Wil de verhuurder de noodzakelijke investering doen om de energierekening van deze huurders te verlichten? Kunnen minderbegoede eigenaars de middelen op tafel leggen om aan zo’n renovatie te beginnen?

Inzake de arbeidsmarkt wordt erkend dat “voor sommigen [...] een gesubsidieerde tewerkstelling in de reguliere economie niet mogelijk (is) en de sociale economie het meest aangewezen (is)”. Ondertussen is er een akkoord binnen de Vlaamse regering (28 november 2014) om een nieuw systeem van ‘tijdelijke’ werkervaring in te voeren. De term ‘tijdelijk’ is daarbij cruciaal, omdat de middelen nu worden ingezet om de kloof met de reguliere economie te overbruggen; de sociale economie en haar werknemers komen niet in dit plaatje voor.

Het aantal doelgroepen wordt beperkt tot drie: met name jongeren, 55-plussers en personen met een arbeidshandicap (Vlaamse Regering, 2014: 33). Mensen in armoede worden nu beschouwd als deel van de ‘latente arbeidsreserve’ en voor hen worden specifieke acties van sensibilisering en toeleiding (naar de arbeidsmarkt) ondernomen (Vlaamse Regering, 2014: 35). Voor zelfstandigen wordt ingezet op het voorkomen van armoede en van faillissementsspreventie (Vlaamse Regering, 2014: 27).

Voor wat de toenemende budgettaire problemen betreft, die meer dan ooit verbonden zijn met armoede, zullen de samenwerkingsverbanden inzake schuldbemiddeling en budgetbeheer duurzamer worden, weeral met als doel mensen opnieuw zelfredzaam te maken.

Armoedebeleid in het Waalse regeerakkoord

Op het niveau van het Waalse Gewest wordt de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede gevoerd via plannen voor sociale cohesie (‘PCS’ of ‘Plans de Cohésion Sociale’) (Gouvernement wallon, 2014). Het akkoord van de nieuwe regering voor de periode van 2014 tot 2019 onderstreept de voortgang die op dit vlak werd gemaakt tijdens de

vorige legislatuur. In de mate dat voorheen aan armoedebestrijding geen afzonderlijk hoofdstuk werd besteed, terwijl dat in het huidige regeerakkoord wél het geval is, kunnen we zelfs van vooruitgang gewagen. Een sterk signaal is ook dat in Wallonië de coördinatie van de armoedebestrijding niet bij een minister of staatssecretaris berust, maar bij de minister-president zelf. Deze bevoegdheid toekennen aan een vakminister maakt het moeilijk voor zijn/haar collega's om het nodige toezicht en sturing te aanvaarden; de minister-president kan dit niveau van specifieke bevoegdheden overstijgen en kan zo beter zijn ministers aanspreken op voornemens en verwezenlijkingen inzake armoedebestrijding.

De nieuwe Waalse regering (PS, cdH) presenteert haar regeerakkoord 2014-2019 onder de vlag ‘Oser, Innover, Rassembler’ (Durven, Vernieuwen, Verenigen), alhoewel in de tekst zelf ‘durven’ wordt vervangen door ‘vereenvoudigen’, als een van de drie grote principes voor het komende beleid (Gouvernement wallon, 2014a). Het zogenaamde Marshallplan 2022 vormt daarbij ‘het hart van de ontwikkelingsstrategie’. Dit plan moet de Waalse economie nieuw leven inblazen door een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven en het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling. In 2009 werd het plan bijgeschaafd en werd het ‘groener’. Naast onderzoek binnen universiteiten en ondernemingen staat vandaag ook de optimalisering van de vorming van arbeidskrachten centraal, met het oog op verbetering van de werkgelegenheid.

Er wordt gekozen voor een structureel beleid dat zich niet beperkt tot een curatieve aanpak. Preventieve maatregelen binnen een geïntegreerde aanpak moeten ervoor zorgen dat mensen niet in de vicieuze cirkel van armoede en sociale uitsluiting terechtkomen. De sleutelwoorden zijn emancipatie, zelfstandigheid en welzijn voor iedereen – met bijzondere aandacht voor de bestrijding van armoede bij kinderen en ouderen. Het onlangs erkende ‘Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté’, het Waalse netwerk van armoedeverenigingen, wordt uitgenodigd om een werkplan uit te werken voor de meest precaire groepen; dat plan zal jaarlijks met hen worden geëvalueerd.

Inzake de duurzame professionele herintegratie en de tewerkstelling via artikels 60 en 61 gaat bijzondere aandacht naar de prominente rol van de OCMW's, maar ook naar de ruimere partnerschappen die worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat deze tewerkstelling maximaal resulteert in stabiele en betaalde jobs. Voor de uitwerking van beide

doelstellingen wordt verwezen naar de specifieke hoofdstukken energie en tewerkstelling.

Concreet wil de Waalse regering aandacht besteden aan een aantal instrumenten tegen energierarmoede, om bijvoorbeeld de energieconsumptie van huishoudens in armoede te verminderen. Andere instrumenten zijn: het optimaliseren van de daarvoor voorziene premies, het renoveren van woningen en een kosteloze lening die bijzonder rekening houdt met de grootte van de huishoudens.

Inzake de toegang tot huisvesting wordt gedacht om bepaalde campings, onder strikte voorwaarden, om te vormen tot permanente woonzones en om dak- en thuislozen en slecht gehuisveste personen te herhuisvesten (zie ook hoofdstuk 1 in deel I). Ook hier zou dat gebeuren vanuit de filosofie van ‘Housing first’, waarbij het verschaffen van een woonst het uitgangspunt vormt en waarbij een gepersonaliseerde begeleiding daaraan wordt gekoppeld.

De toegang tot de gezondheidszorgen voor de armsten zal worden gegarandeerd door het sensibiliseren van de artsen voor een sociale gezondheidszorg *de proximité* in PMS-centra en OCMW’s, door de ontwikkeling van gezondheidshuizen in de achtergestelde buurten en op het platteland aan te moedigen.

De problematiek van de laaggeletterdheid wordt aangepakt via het uitwerken van een strategie van alfabetisering teneinde het aanbod van vorming en begeleiding te optimaliseren en dit in overleg met het veldwerk.

Voor het bestrijden van de overmatige schuldenlast zullen de bestaande diensten voor schuldbemiddeling worden ondersteund om het publiek – meer bepaald de jongeren – te wijzen op de mogelijkheid van preventieve hulpverlening.

De overdracht van onverkochte etenswaren aan voedselbanken zal worden vergemakkelijkt en, in voorkomend geval en na evaluatie, zullen de supermarkten worden verplicht om hun onverkochte etenswaren te verdelen onder de mensen in de ergste armoedesituaties, in samenwerking met de sociale actoren.

Ook voor de Waalse regering vormt de automatische toekenning van sociale rechten aan wie de voorwaarden daartoe vervult (in het bijzonder voor jongeren en ouderen) – wat we als een structurele maatregel kunnen kenmerken – een prioriteit.

Armoedebeleid in het Brussels regeerakkoord

In de gewestelijke beleidsverklaring en in die van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) wordt – binnen de context van intergemeentelijke solidariteit – gefocust op het gemeentelijke armoedebeleid. Dat blijkt uit de verwijzing naar een “actualisering van de algemene dotatie aan de gemeenten met het oog op meer solidariteit in het licht van de uitdagingen die zich stellen op het vlak van de bevolkingsdruk en kansarmoede”. Zeven belangrijke uitdagingen waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) de eerstvolgende jaren wordt geconfronteerd, worden besproken. Eén van die uitdagingen is de strijd tegen de toenemende tweedeling van de stad en tegen de armoede.

Dat die strijd nodig is, wordt onderbouwd door een aantal cijfergegevens uit de recentste, tiende, ‘Welzijnsbarometer’ (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel, 2013). Daarvoor verwijzen we naar hoofdstuk 3 in deel III van dit Jaarboek. Met andere woorden, in een periode van een sterke demografische groei en de overdracht van bepaalde bevoegdheden van de federale overheid naar de deelstaten, wordt het Brussels Gewest geconfronteerd met belangrijke uitdagingen op het vlak van huisvesting, tewerkstelling, scholing, gezondheid en bijstand aan personen.

De OCMW’s worden versterkt en krijgen een centrale rol, als coördinator van de strijd tegen armoede. Het regeerakkoord wil dat ze “de speerpunten blijven van het lokale sociale overheidsbeleid en aangeduid worden als coördinatoren van het armoedebestrijdingsplan”, omdat ze “de enige openbare institutionele actoren (zijn) die over een dubbele originele eigenschap beschikken: ze verlenen steun die geïndividualiseerd en buurtgericht is” (Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014). Daartoe zal het beroep van maatschappelijk werker bij de OCMW’s worden opgewaardeerd. Ook zal de gewestelijke regering hun eis steunen dat de federale staat het terugbetaalingspercentage van het leefloon en de gelijkwaardige sociale hulp geleidelijk moet optrekken. Ook “zal de regering erop toezien dat de OCMW’s hun praktijken harmoniseren inzake noodzakelijke acties op het vlak van professionele inschakeling (via het artikel 60), door te zorgen voor inclusie naar solidaire banen vooral ten dienste van de overheidssector, de *social-profit*-sector, de bijstand aan personen en de sociale economie, evenals van de sectoren die diensten verlenen aan de bevolking. Ze zal eveneens de regionalisering van de ‘energie/water’-fondsen bestuderen.

Daarnaast is het ook noodzakelijk financiële steun te verstrekken aan de schuldbemiddelingsdiensten.”

Een bijzonder actiepunt is het garanderen van een toegankelijke en kwaliteitsvolle gezondheidszorg voor de hele Brusselse bevolking. De grote sociale heterogeniteit die het BHG kenmerkt, leidt immers tot een sterke ongelijkheid op dit vlak. Omdat vele factoren die een invloed hebben op gezondheid of welzijn onder de bevoegdheid van het gewest vallen – zoals wonen en werk – beschikt het over concrete hefbomen om in te grijpen.

Het preventieve karakter van het arbeidsmarktbeleid wordt onderkend. Er moet werk worden gemaakt van beroepskwalificaties en van de toegang tot de arbeidsmarkt. Daarbij worden de strijd tegen discriminatie bij aanwerving, de begeleiding van werkzoekenden, het dichter bij elkaar brengen van de arbeidswereld met de onderwijs- en de beroepsopleidingssector en de strijd tegen het schoolverzuim, als aandachtspunten vermeld.

De grote moeilijkheden die Brusselse gezinnen hebben om essentiële uitgaven te betalen, worden niet vergeten. In 2012 zouden 32.000 mensen in het Brussels Gewest een beroep hebben gedaan op voedselhulp. Milieuvergunningen voor de supermarkten zullen worden gekoppeld aan de voorwaarde dat ze niet-verkochte voedingswaren aan de voedselbanken schenken.

Ook zal de regering, binnen haar bevoegdheden, een specifiek plan opzetten voor de ouderen in Brussel. Daartoe wordt onder meer werk gemaakt van de kwaliteit, de toegankelijkheid en de verbetering van het aanbod van thuiszorg en -hulp. Ze wil ervoor zorgen dat de bejaarden zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen, door de woning van de kansarme bejaarden aan te passen en meer ergonomisch te maken. Rust- en verzorgingstehuizen zullen worden aangepast en ondersteund, “zodat deze een kwaliteitsvolle opvang kunnen bieden met respect voor de rechten van mensen met een verminderde zelfredzaamheid en rekening houdend met hun sociaal-culturele eigenheid”. Dit laatste punt betreft de toenemende diversiteit van de vergrijzende bevolking.

Ook wordt de noodzaak om een horizontaal en verticaal *governance*-model – dat gaat dus over de samenwerking tussen beleidsdomeinen en tussen de verschillende beleidsniveaus – uit te bouwen, onderkend. Dat blijkt uit de voornemens om de strijd tegen armoede en uitsluiting “in te bedden in een ruime waaier van gewestelijke beleidsdomeinen (ruim-

telijke ordening, werkgelegenheid, economie, huisvesting, netheid, energie, water) en om op al deze domeinen samen te werken met de andere entiteiten om gekruiste beleidsinitiatieven op te zetten en zo een efficiëntere aanpak mogelijk te maken”.

Enkele besluiten en overwegingen

Vormt het beleid van de regeringen die in 2014 zijn aangetreden een trendbreuk met dat van hun voorgangers? Is dat meer dan een indruk? In hun uitgesproken ideologische geladen discours hameren leden van deze regeringen en leiders van de regeringspartijen voortdurend op die breuk met het verleden. Ook de sterke reactie door een ongewoon brede oppositie speelt een belangrijke rol bij de perceptie van een koerswending.

Concrete voornemens en maatregelen ondersteunen dit vertoog; een aantal daarvan hebben vrij direct betrekking op het thema van dit boek: armoede, sociale uitsluiting en de kloof tussen rijk en arm. Op federaal vlak zijn dat, onder meer, of het optrekken van het leefloon tot op de EU-armoedegrens een reële verhoging van het inkomen van de leefloontrekkenden inhoudt, hoe het zit met de sociale correcties op de indexsprong en met het opleggen van twee halve dagen gemeenschapsdienst aan langdurig werklozen en het (verder) verminderen van een aantal werkloosheidsuitkeringen, het schrappen van de ziekte-uitkering voor gedetineerden. In Vlaanderen vallen maatregelen op, zoals de verhoging van de maximumfacturen in het onderwijs en het stevig bezuinigen op de werkingsmiddelen van kansarme scholen, het invoeren van tijdelijke huurcontracten voor sociale huurwoningen, het afschaffen van de ‘gratis stroom’ en het uitstellen van het snoeien in energiesnoeiers, het weghalen van laaggeschoolden en langdurig werklozen uit het doelgroepenbeleid. Maatregelen die de positie van mensen in armoede verbeteren, blijven vooralsnog steken in de map van ‘goede voornemens’; wel worden aan sommige besluiten, *ex post*, ‘sociale correcties’ gehecht. Met die reductie van het sociaal beleid tot ‘sociale correcties’ wordt resoluut overgegaan van een institutioneel model van sociaal beleid naar een residueel model; het sociaal beleid vormt niet langer een van de steunpilaren van een welvarende samenleving, maar wordt herleid tot een vangnet voor de miskleunen van het economisch beleid. De toestand ligt iets anders in Wallonië en in Brussel omdat daar, door het aanblijven van gelijkaardige coalities⁸ de vorige beleidslijnen en maatregelen in belangrijke mate werden gecontinueerd.

Wat tot nog toe aan uitvoering van de regeerakkoorden gebeurde, belooft niet veel goeds voor wie zich in de ‘rafelrand van de samenleving’ bevindt, of er door de economische crisis en door het indirekte armoedebeleid, in verzeild geraakt. Het risico dat ook de ‘lagere middenklasse’ – die tot nog toe net het hoofd boven water kon houden – een belangrijk slachtoffer wordt, is niet denkbeeldig. Toch blijft de uiteindelijke impact van de regeerakkoorden en beleidsbrieven voor een groot stuk giswerk.

Maar er zijn niet enkel de financiële gevolgen. In vorige Jaarboeken wezen we op de impact van de crisis en van het begeleidende besparingsbeleid op factoren uit de persoonlijke leefsfeer en op belangrijke maatschappelijke instituties. Tot de eerste behoren de (geestelijke en fysieke) gezondheid van mensen in armoede, het wegzinken in schulden en het verdwijnen van mobiliteitskansen, nog versterkt door de toename van de armoede bij kinderen. Van globaal maatschappelijke aard zijn, onder meer, het succes van het ‘individuele schuldmodel’ en het ermee gepaard gaande verlies aan solidariteit, het vervangen van de logica van de sociale zekerheid door die van sociale bijstand als stelsel voor ‘sociale bescherming’ en het al genoemde reduceren van het institutioneel sociaal beleid tot een residueel sociaal beleid. Het zijn ontwikkelingen die ons in de richting van de zo gevreesde duale samenleving voeren, waarvan sociale uitsluiting een structureel kenmerk vormt. In Nederland stelden recent twee onderzoeksinstellingen van de Nederlandse overheid, op basis van enquêtes en langlopend onderzoek, een groeiende kloof vast tussen ‘hoog’ en ‘laag’ in de Nederlandse samenleving (Bovens, Dekker & Tiemeijer, 2014). Deze kloof steunt op langdurige trends, die voorzeker niet worden afgeremd door het gangbare en voorgenomen beleid.

Dat we deze ontwikkelingen al enkele jaren signaleren (Vranken, 2010), betekent immers dat de breuk met het beleid van de voorgaande regeringen niet zo radicaal is als verdedigers én tegenstanders van het huidige beleid – om uiteenlopende redenen – willen doen geloven. Dat kan blijken uit de analyse die we in hoofdstuk 1 van dit deel voeren.

Overzicht hoofdstukken deel II

We starten dit deel van het Jaarboek met een bijdrage over het gevoerde armoedebeleid door de voorbije regeringen. Vervolgens bespreken we drie thema’s uit het indirecte Belgische armoedebeleid: de werkloos-

heidsverzekering, de doeltreffendheid van de instrumenten van de welvaartsstaat en het politiek gedrag van mensen in armoede.

In het eerste hoofdstuk beschrijven *Jan Vranken, Anneline Geerts en Maxime Pourtois* het armoedebeleid dat werd gevoerd door de regeringen tijdens de vorige legislatuur (2009-2014). Ze besteden vooral aandacht aan het federale armoedebeleid, maar ook de regionale beleidsniveaus komen aan bod. Ze houden het ‘Federaal Plan Armoedebestrijding’ (FPA) en de vorderingen ter zake uitgebreid tegen het licht en bespreken achtereenvolgens de uitvoering van het ‘Vlaams Actieplan Armoedebestrijding’ (VAPA), ‘les Plans de Cohésion Sociale’ (PCS) in Wallonië, de eerste stappen naar een armoedebeleid in de Duitstalige Gemeenschap en het transversaal armoedebeleid van de verschillende Brusselse overheden.

In hoofdstuk 2 van dit deel vestigen de auteurs – *Wim Van Lancker, Sarah Marchal, Nathalie Schuerman, Natascha Van Mechelen en Philippe Van Kerm* – de aandacht op een Europese omslag in het sociaal beleid. Beleidsmakers willen meer mensen aan het werk krijgen door hen te ‘activeren’ in plaats van ‘passief’ te beschermen. In België leidde dit tot de versterking van de degressiviteit van de werkloosheidssuitkeringen en ook de inschakelingsuitkering werd minder genereus en minder toegankelijk gemaakt. Beide maatregelen zouden de werklozen ertoe aanzetten om (sneller) voor een job te kiezen. De auteurs onderzoeken de gevolgen van deze maatregelen op het inkomen van verschillende gezinstypes en bekijken ook de evolutie doorheen de tijd. Ook wordt het Belgische stelsel van de werkloosheidssverzekering vergeleken met drie landen uit de ‘kopgroep’ van Europa, waartoe ook België wil behoren: Denemarken, Nederland en Zweden.

Vervolgens waarschuwen *Bea Cantillon, Natascha Van Mechelen, Dorien Frans, Nathalie Schuerman en Anne-Catherine Guio* voor een dualisering tussen het beschikbare inkomen van werkarme gezinnen die helemaal, of grotendeels, afhankelijk zijn van werkloosheidssuitkeringen en dat van werkrijkere gezinnen. De auteurs nemen de inkomensongelijkheid in België onder de loep en vragen zich af, of het instrumentarium van de welvaartsstaat nog voldoende sterk is om armoede in te perken. Ze bestuderen daartoe de veranderingen in de verhouding tussen lage lonen, sociale minima en het mediaan gezinsinkomen. Eerst kijken ze naar de evolutie van de inkomensongelijkheid en van de relatieve inkomensarmoede in België tussen 1995 en 2012. Vervolgens wordt nagegaan hoe het beleid heeft ingespeeld op deze veranderingen en wat de

impact is op lage-inkomensgezinnen. De auteurs formuleren ten slotte een aantal aanbevelingen voor de beleidsagenda's van regionale, federale en Europese overheden.

Een laatste hoofdstuk uit dit deel gaat over de politieke overtuigingen van mensen die in armoede leven. Via de data van de 'European Social Survey' (ESS) analyseren *Ronan Van Rossem, Lesley Hustinx, Henk Roose en Maxime Pourtois* de verschillen in politieke overtuigingen en in het gedrag tussen personen die wel en niet in armoede leven. Ze baseren zich daarbij op het breuklijnenmodel en hanteren een van de mogelijke armoededefinities: de subjectieve armoede. Daarbij geven de respondenten zelf aan, of ze het al dan niet (heel) moeilijk hebben om rond te komen.

Noten

1. http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm.
2. Ook het de regeerakkoord van de regering Di Rupo I vermeldde dat bij het optrekken van het leefloon, rekening gehouden zou worden met de sociale voordelen.
3. <http://www.politics.be/persmededelingen/40229/>.
4. <https://www.acv-online.be/acv-online/Actueel/Campagnes/wat-krijg-jij-op-je-bord/default.html>. Dit is een website van het ACV, maar de cijfers worden door andere bronnen bevestigd.
5. Hiertoe behoort natuurlijk ook de overheveling van het Steunpunt Armoedebestrijding naar de federale administratie.
6. Volgens de officiële omschrijving is het 'Pact 2020' een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen. Het werd in 2009 afgesloten tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners, met doelstellingen en acties naar 2020. Het Pact 2020 weerspiegelt de gezamenlijke langetermijnvisie, -strategie en -acties van de Vlaamse regering en de sociale partners.
7. <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/nieuws/netwerk-tegen-armoede-moet-fors-besparen-in-2015>.
8. PS en cdH vormen de Waalse regering, nu zonder Ecolo. In de regering van het BHG bleven PS, cdH, Open Vld en CD&V behouden; Groen en Ecolo werden vervangen door FDF en sp.a.

Hoofdstuk 1

Een terugblik op het armoedebeleid van de voorbije regeringen

Jan Vranken, Anneline Geerts en Maxime Pourtois

In dit hoofdstuk bespreken we het geplande en gevoerde armoedebeleid van de voorbije regeringen tijdens de periode 2009-2014¹. Hoewel dit een federaal Jaarboek is, betrekken we ook de regionale beleidsniveaus in dit overzicht. Een eerste reden is dat het voor het dagelijkse leven van mensen weinig uitmaakt op welk niveau maatregelen worden getroffen. Daarnaast is een doelmatige bestrijding van armoede enkel mogelijk via een *governance*-aanpak, een beleid dat alle relevante beleidsniveaus (verticaal) en beleidsdomeinen (horizontaal) integreert (Vranken, 2012). Horizontale samenwerking is nodig omdat in elke regering meerdere ministers bevoegd zijn voor de terreinen die belangrijk zijn voor de armoede, zoals arbeidsmarkt, onderwijs, wonen en welzijn. Voor een doelmatige aanpak is er dus coördinatie nodig.

In de vorige federale regering berustte de coördinatie van het armoedebeleid bij staatssecretaris Maggie De Block (Open VLD). Zij was verantwoordelijk voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding. In de Vlaamse regering werd het armoedebeleid aangestuurd door minister Ingrid Lieten (sp.a). Deze uitdrukkelijk coördinerende opdracht ontbrak in de Waalse regering; Waals minister Eliane Tilieux had wel de verwante bevoegdheden Gezondheid, Sociale Actie en Gelijke Kansen in haar portefeuille. In de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, was staatssecretaris Bruno De Lille belast met, onder meer, Gelijke Kansen.

Toch ligt in dit federale Jaarboek de klemtoon vooral op het federale niveau, met aandacht voor zowel het directe als indirecte armoedebeleid. Voor de regionale beleidsniveaus beperken we ons tot het directe armoedebeleid.

1. Het federale armoedebeleid

Aan de vorming van de regering-Di Rupo I ging anderhalf jaar van aftasten en onderhandelen vooraf. Daardoor was er pas een regeerakkoord op 6 december 2011 en had de regering-Di Rupo I nog 29 maanden tijd om punten 3.3.1 ('Strijd tegen de sociale uitsluiting en voor maatschappelijke integratie') en 3.3.2 ('Maatschappelijke integratie, strijd tegen de sociale uitsluiting, steun aan personen met een handicap en gelijke kansen') van het regeerakkoord te realiseren (Federale Regering, 2011). De volgende verkiezingen zouden immers op 25 mei 2014 vallen. Daarenboven waren de verwachtingen hooggespannen, want de openingszin in het regeerakkoord luidde dat "de regering een prioriteit (zal) maken van een beleid dat gericht is op de actieve maatschappelijke integratie van de burgers en dat hen tegen sociale uitsluiting beschermt". Zo'n beleid was inderdaad nodig. Tijdens de economische crisis verzeilden grote aantallen mensen in de armoede. In plaats van het aantal mensen in armoede substantieel te verminderen, is halfweg deze strategie hun getal met twee miljoen toegenomen. Voor België nam de regering-di Rupo I zich voor om het getal van mensen in armoede met 380.000 naar beneden te halen; ook deze doelstelling ligt nu buiten bereik (zie inleiding van deze editie). De economische crisis en de budgettaire doelstellingen die de Europese Commissie oplegde, noopten tot besparingen en de sociale uitgaven bleven daarvan niet gespaard. Dat verplichtte de regering tot een *grand écart* tussen beide streefdoelen.

1.1 Het regeerakkoord van Di Rupo I

Het regeerakkoord van 2011 engageerde zich tot het uitvoeren van vijf grote 'projecten'. Onder de titel 'Sociale en economische hervormingen om het hoofd te bieden aan de grote uitdagingen van de toekomst' vinden we elementen terug die nauw verbonden zijn met de armoede-problematiek: de omschrijving van de doelgroepen (alleenstaande ouders, mensen 'die ver van de arbeidsmarkt verwijderd staan', kinderen in een armoedesituatie, ouderen, daklozen en mensen met een laag inkomen); de schuldenproblematiek; de toegang tot gezondheidszorg, tot de Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO) en tot de OCMW's en arbeidsmarktactivering via een 'actieve inschakelingsstrategie'.

Voor de uitvoering van het Federaal Plan Armoedebestrijding (FPA) nam de regering zich voor om de samenwerking met de partners in de

armoedebestrijding te versterken en om de ervaringsdeskundigen te blijven betrekken bij het bepalen van het beleid voor mensen in armoede. Ook wilde ze de uitwisseling van informatie over sociale tarieven bevorderen en uitgebreider communiceren over de sociale rechten van de rechthebbenden.

1.2 De beleidsnota's van staatssecretaris Maggie De Block, staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding

Binnen de lijnen van het regeerakkoord kwam het aan staatssecretaris Maggie De Block toe om eigen accenten te leggen. Ze stelde in 2012 twee nota's voor: een eerste op 17 januari 2012 en een herziene versie op 14 september 2012 (Vranken & Saffre, 2014). De tweede versie van de nota zou het tweede FPA (De Block, 2012) worden. In dit tweede FPA wordt uitdrukkelijk verwezen naar de audit die het Rekenhof in mei 2012 publiceerde van het eerste FPA (Rekenhof, 2012), waarbij de kwaliteit, uitvoering, monitoring en evaluatie van het eerste plan werden onderzocht.

In de aanhef van het tweede FPA werd bevestigd dat het “Belgische armoedebestrijdingsbeleid de sociale grondrechten wil realiseren die in de Grondwet verankerd zijn en die ingaan op enkele van deze belangrijke levensdomeinen”. Met deze verwijzing naar de grondwettelijk verankerde sociale grondrechten sloot de verklaring rechtstreeks aan bij het ‘Algemeen Verslag over de Armoede’ (ATD-Vierde Belgische & Verenigingen van Belgische Steden en Gemeenten, 1994) dat gedurende twee decennia hét referentiedocument vormde voor het armoedebeleid. Meteen werd ook de noodzaak erkend om in te spelen op de multidimensionele aard van armoede. Armoede is een toestand die zich niet tot één leefdomein beperkt, maar tegelijk impact heeft op inkomen, werken, wonen en onderwijs. De federale overheid nam daarbij de definitie die in zowel het Vlaamse als in dit federale Jaarboek wordt gehanteerd over, in een licht aangepaste vorm². Op basis daarvan wordt de noodzaak van een structureel, inclusief en preventief beleid onderstreept.

Wat verstaan we onder deze drie sleutelbegrippen? ‘Structureel’ verwijst naar de noodzaak om in te grijpen in de productielijnen van armoede, die zich, bijvoorbeeld, in de economie of het onderwijs bevinden. Een ‘preventief’ beleid moet het ontstaan of de verergering van armoede voorkomen. ‘Inclusief’ verwijst naar de noodzaak om (ook) in het alge-

mene beleid (arbeidsmarkt, onderwijs, wonen, gezondheidszorg en dergelijke) aandacht te besteden aan armoede (zoals via het toepassen van een armoedetoets). De drie termen roepen in essentie op om het armoedebeleid niet te beperken tot een ‘direct’, veeleer curatief en geïndividualiseerd armoedebeleid, dat enkel op mensen in armoede is gericht.

In dezelfde lijn ligt het feit dat dit tweede FPA uitdrukkelijk werd geplaatst binnen het raamwerk van de strategie van actieve inclusie. Hiermee wou de regering de aanbeveling van de Europese Commissie volgen die zegt dat geïntegreerde en allesomvattende strategieën moeten worden uitgewerkt, met als doel de actieve insluiting van personen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. Daartoe moeten gelijktijdig de drie pijlers van deze strategie worden waargemaakt: passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten (Vranken, 2012).

Er staan zes strategische doelstellingen in dit tweede FPA: de sociale bescherming van de bevolking verzekeren, de kinderarmoede terugdringen, de toegang tot werk versterken door sociale en professionele activering, het voorzien van huisvesting voor iedereen door dakloosheid en slechte huisvesting te bestrijden, het recht op gezondheid waarborgen en de overhedsdiensten voor iedereen – en vooral voor de meest kwetsbaren – toegankelijk(er) maken. De zes strategische doelstellingen werden elk in een aantal operationele doelstellingen vertaald (33 in totaal) en het hele pakket omvat 118 concrete actiepunten, waarvan sommigen op korte termijn gerealiseerd konden worden. Voorzichtigheidshalve werd 2020 – niet toevallig de einddatum voor de huidige EU 2020-strategie – als tijdshorizon gekozen.

We overlopen eerst wat er inzake direct armoedebeleid gebeurde. De term ‘direct armoedebeleid’ verwijst naar maatregelen die uitdrukkelijk over armoede gaan. Die werden door de bevoegde staatssecretaris zelf geformuleerd, of opgevraagd bij haar collega’s. Vervolgens behandelen we één maatregel uit het indirecte armoedebeleid: de ingreep in de werkloosheidssuitkeringen. Indirect armoedebeleid betreft de gevolgen van het algemeen beleid op de toestand van de armoede en van wie in armoede leeft; de werkloosheidssuitkeringen behoren daar ongetwijfeld toe³.

1.3 Direct armoedebeleid

Voor het directe armoedebeleid vinden we kwantitatieve gegevens in de derde en recentste rapportage (van maart 2014) over de stand van zaken van de implementatie van de 118 acties uit het FPA 2012 (POD Maatschappelijke Integratie, 2014a). Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal acties per strategische doelstelling. Later in de tekst geven we meer uitleg bij die doelstellingen van het FPA en selecteren we, ter illustratie, telkens een aantal acties.

Tabel 1: De stand van zaken van de implementatie van 105 acties uit het FPA 2012.

Doelstellingen	Afgerond	Lopend	In afwachting	Opgegeven
De sociale bescherming van de bevolking verzekeren	18	7		
Terugdringen van de kinderarmoede	10	5		
De toegang tot werk versterken door sociale en professionele activering	14	1		
Strijden tegen dakloosheid en slechte huisvesting	5	3		
Het recht op gezondheid waarborgen	6	5	1	1 ⁴
Overheidsdiensten die voor iedereen toegankelijk zijn	19	6	3 ⁵	1 ⁶
Totaal	72	27	4	2

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2014a.

De eerste dertien acties in het plan – die niet opgenomen zijn in bovenstaande tabel – hebben betrekking op de coördinatie van en het overleg over armoedebestrijding met alle overheden, actoren en de mensen in armoede zelf en op de monitoring en opvolging van armoede in België. Twaalf acties zijn intussen afgerond, één actie – de overheveling van het Steunpunt Armoedebestrijding naar de federale administratie – is nog in besprekking bij het Overlegcomité.

Wellicht de belangrijkste maatregel voor het opzetten van een doelmatig armoedebeleid betreft de invoering, bij wet van 15 december 2013 inzake administratieve vereenvoudiging, van een regelgevingsimpactanalyse (RIA)⁷, waarbij de mogelijke gevolgen van ontwerpen van regelgeving op milieu, economisch en sociaal gebied worden nagegaan door middel van een voorafgaande evaluatie. Dit vormt een raamwerk voor een armoedetoets, dat is een evaluatie-instrument om te antici-

peren op de gevolgen die geplande maatregelen op armoede kunnen hebben.

Hieronder bespreken we een aantal acties die werden opgezet onder een van de zes doelstellingen en waarover enige informatie beschikbaar is.

Strategische doelstelling 1: de sociale bescherming van de bevolking verzekeren

Onder sociale bescherming vallen die mechanismen die mensen beschermen tegen een aantal sociale risico's, of die tegemoetkomen aan fundamentele sociale behoeften, door het verlenen van uitkeringen of diensten. Een goede sociale bescherming zorgt ervoor dat mensen niet worden geconfronteerd met een substantiële vermindering van de levensstandaard en dat minder mensen in armoede verzeilen.

Operationele doelstellingen in dit verband zijn: de laagste socialezekerheidsuitkeringen en de bijstandsuitkeringen geleidelijk aan optrekken; ijveren voor adequate minimumlonen, zodat werken loont; een beleid ontwikkelen dat aandacht heeft voor de specifieke noden van de kwetsbaarste zelfstandigen; de koopkracht van de bevolking versterken door de kostprijs van energie te beheersen; de digitale inclusie van de bevolking bevorderen, met oog voor de telecomtarieven; de dialoog voortzetten en coördinatieacties opzetten met de betrokken partijen, om te strijden tegen schulddoeverlast.

Actie 27 is een poging om de automatische rechtentoekenning in de praktijk te brengen: "De staatssecretaris voor Energie en de minister belast met de administratieve vereenvoudiging zullen de uitvoering van de automatische toekenning van het sociale tarief voor energie evalueren met het oog op verbetering". Die evaluatie is er gekomen, maar beperkt zich tot de vaststelling 'vatbaar voor verbetering'.

Actie 14 had het optrekken van het leefloon op het oog, om de kloof met de Europese armoededrempel te dichten. Een aantal uitkeringen, forfaitaire bedragen en berekeningsgrenzen in de bijstand (leefloon en IGO), de pensioenen, de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid werden op 1 september 2013 effectief verhoogd in het kader van de welvaartsvastheid; dat is, bovenop de aanpassing aan de index voor consumptieprijzen. Het lukte wel niet om de welvaartsaanpassing voor het leefloon en de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) volledig door te voeren, alhoewel de toenmalige staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding en de minister van Pensioenen

daarvoor ijverden. In het regeerakkoord was inderdaad voorzien dat slechts 60% van het voorziene fonds zou worden vrijgemaakt.

Er is ook specifiek aandacht voor zelfstandigen; sinds het ontstaan van de economische crisis vormen zij immers een nieuwe risicogroep. Zo verbond de minister van Zelfstandigen zich ertoe om acties te ondernemen, om te vermijden dat gefailleerde zelfstandigen in armoede verzeilen (actie 25). Vanaf januari 2015 worden ook de sociale bijdragen voor zelfstandigen op een nieuwe manier berekend. Vroeger gebeurde dat op het inkomen van drie jaar terug; nu wordt het inkomen van het jaar zelf de basis. De bijdragepercentages veranderen niet (actie 23).

De uitermate belangrijke problematiek van ‘schulddoeverlast’ (acties 37 en 38) bleef in de kou staan, omdat er geen bijeenkomst plaatsvond van de gelijknamige werkgroep van de Interministeriële Conferentie Integratie in de Samenleving.

Strategische doelstelling 2: terugdringen van de kinderarmoede

Kinderarmoede is de voorbije jaren, terecht, hoog op de beleidsagenda's gekomen. Het aantal kinderen in armoede stijgt gestaag en dat vormt een bedreiging, zowel voor het welzijn en de welvaart van de kinderen zelf als voor het welzijn en de welvaart van de samenleving (Pannecoucke, 2013).

Voor het terugdringen van de kinderarmoede had de federale regering, onder meer, het volgende op het oog: een realistisch bestrijdingsplan voor de kinderarmoede, een op indicatoren gebaseerd monitoringskader, een betere toegang voor de gezinnen met kinderen tot diensten en kansen (met specifieke aandacht voor de eerste levensjaren), het bevorderen van de sociale, culturele en sportieve participatie van kinderen en het stimuleren van het recht van kinderen om gehoord te worden.

In juni 2013 werd een nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan goedgekeurd (actie 39). Dit plan bundelde acties van de federale regering, gemeenschappen en gewesten (De Block, 2013). Het was de eerste keer dat in België, over de grenzen van gemeenschappen en gewesten heen, een plan tot stand kwam om de armoede bij kinderen aan te pakken. Het moet bijdragen tot de vermindering tegen 2020 van het aantal kinderen in armoede of sociale uitsluiting met 17%, wat betekent dat minstens 82.000 kinderen uit de armoede of de sociale uitsluiting worden geholpen. Ook hier is het zeer de vraag of deze doelstelling, zelfs maar voor een deel, zal worden gehaald.

Belangrijke acties in dit kader waren de ontwikkeling van een ‘scorebord dat de multi-dimensionaliteit van de kinderarmoede en de armoediedoelstellingen opvolgt en ook nuttig zal zijn voor het kinderarmoedebestrijdingsplan’ en de integratie van dit scorebord in de federale armoedebarometer (acties 41 en 42).

Daarnaast maakte de federale regering in december 2013 twee miljoen euro vrij om OCMW’s te ondersteunen bij het opstarten van een lokaal overlegplatform met onder andere scholen, kinderdagverblijven en armoedeverenigingen (actie 53). Bedoeling is om preventief en proactief verborgen armoede bij kinderen op te sporen en gezamenlijk naar remedies te zoeken.

Strategische doelstelling 3: de toegang tot werk versterken door sociale en professionele activering

Deze doelstelling houdt verband met de aanbeveling van de Europese Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van de mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Onder deze doelstelling was de federale regering-Di Rupo I van plan om omstandigheden te scheppen die gunstig zouden zijn voor de creatie van werkgelegenheid of het behoud van werkgelegenheid, met het accent op bepaalde bijzonder kwetsbare doelgroepen. Daartoe wilde ze de OCMW’s aanmoedigen om acties te ondernemen op het vlak van sociale activering en ze ondersteunen om samen te werken met andere actoren.

De toegang tot kwaliteitsvol (betaald) werk is een van de beste manieren om uit de armoede te geraken. België engageerde zich in zijn NHP om een werkgelegenheidsgraad van 73,2% te bereiken tegen 2020 (Belgische Regering, 2014b). Hiervoor moeten duizenden werklozen en inactieven aan een kwaliteitsvolle job worden geholpen. Ook nam de regering maatregelen om de (sociale en fiscale) werkbonus te verhogen; dat is een vermindering van de persoonlijke RSZ-bijdragen, waardoor de lagere lonen netto meer overhouden (actie 54). Ook is er aandacht voor schoolverlaters door hun overstap naar werk te faciliteren via de creatie van 10.000 instapstages; dat zijn betaalde stages van drie maanden voor jongeren beneden de 25 jaar die geen diploma middelbaar onderwijs hebben. Het is een relancemaatregel van de federale regering die door de regio’s concreet moet worden ingevuld (actie 58).

De voorwaarden voor de socioprofessionele vrijstelling, waardoor een leefloontrekkende iets kan verdienen en ervaring kan opdoen, werden versoepeld. De vrijstellingsperiode blijft behouden op drie jaar, maar de

gerechtigde kan er gedurende maximaal zes jaar, in plaats van nu drie jaar, een beroep op doen, vanaf de eerste dag waarop hij/zij de vrijstelling geniet (actie 67).

Het OCMW kan zijn cliënten stimuleren om deel te nemen aan activiteiten of manifestaties via ‘participatie en sociale activering’, voorheen ‘socioculturele participatie’ (Peña-Casas, Ghailani & Wets, 2014) (actie 61). Door die naamsverandering krijgt de maatregel meer zichtbaarheid en kunnen de OCMW’s een duurzamer en structureler participatiebeleid ontwikkelen.

Sinds 1 januari 2013 zijn sommige werkgevers, gebonden door een specifieke collectieve arbeidsovereenkomst, verplicht tenminste 0,05% van de loonmassa – dat is de som van alle brutowedden en de bijhorende sociale bijdragen – te reserveren voor een of meerdere doelgroepen, waaronder ouderen, jongeren en personen met een handicap.

Strategische doelstelling 4: strijden tegen dakloosheid en slechte huisvesting

Hoewel het recht op huisvesting vervat is in de Grondwet, genieten niet alle inwoners van België volledig van dit sociaal grondrecht. Omdat het woonbeleid tot de bevoegdheden van de gewesten behoort, was de interventieruimte van de federale en gefedereerde overheden beperkt. Ze gaven in hun beleid voorrang aan de strijd tegen dakloosheid. De federale regering had operationele doelstellingen voor ogen die betrekking hebben op de omschrijving van de verantwoordelijkheid en de rol van gemeenschappen en gewesten en van de federale staat; de administratieve praktijken rond de toekenning van een referentieadres aan mensen zonder verblijfplaats; de versterking van de winteropvang voor daklozen; het opstarten van sociaal innoverende ervaringen geïnspireerd op de ‘Housing First’-benadering.

Op 1 september 2013 werd een pilootproject ‘Housing First’ in vijf grote steden (Antwerpen, Gent, Brussel, Luik en Charleroi) opgestart (actie 76). Basisprincipe is het onvoorwaardelijke recht op een dak boven het hoofd. Daarmee wordt de klassieke ‘woonladder’ omgekeerd: eerst komt de woning (en de woonzekerheid); de rest, inbegrepen vele soorten van begeleiding, worden daaraan gekoppeld⁸.

Het voorstel voor een samenwerkingsakkoord tegen dakloosheid tussen de federale staat, de gemeenschappen en gewesten, met als doel de respectievelijke bevoegdheden inzake de bestrijding en het voorkomen

van dak- en thuisloosheid duidelijk af te bakenen en gezamenlijke engagementen te formuleren (actie 69) werd besproken op de ministerraad van 21 maart 2014.

Strategische doelstelling 5: het recht op gezondheid waarborgen

Sociale ongelijkheden in de gezondheid(szorg) worden veroorzaakt door een veelheid van factoren: de omgeving, sociaaldemografische en economische omstandigheden en het opleidingsniveau. Zo blijkt dat hogeschoolden niet alleen langer, maar ook langer in goede gezondheid leven dan mensen met een lagere scholingsgraad (Demarest & Billiet, 2012). Mensen in armoede zitten aan de onderkant van deze ‘sociale gradiënt’. Nog altijd stellen heel wat mensen in armoede een doktersbezoek uit omwille van geldgebrek. Om deze ongelijkheid te bestrijden, moet op deze veelheid aan factoren worden ingewerkt.

In het regeerakkoord van de regering-Di Rupo I werd de gezondheidszorg dus niet ten onrechte een van de pijlers van het solidariteitssysteem genoemd. Het was de bedoeling om een eenvoudigere toegang tot de gezondheidszorg te waarborgen door administratieve vereenvoudiging; door de toegang tot zorgverstrekkers laagdrempeliger te maken voor de kwetsbaarste doelgroepen; door de betaalbaarheid van de gezondheidszorg te verzekeren; door een voordeliger statuut uit te werken voor chronisch zieken, rekening houdend met de ernst van de aandoening en de kosten die deze met zich meebrengt; door de preventieve gezondheidszorg te waarborgen via een voedingsbeleid.

De derdebetalersregeling, waarbij de patiënt bij een dokter alleen het remgeld moet betalen, werd uitgebreid (actie 77). Daarnaast werd de toekenning van de verhoogde tegemoetkomming eenvoudiger en sneller voor alle personen die ervan kunnen genieten (actie 78). De verplichte derdebetalersregeling voor rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkomming en voor rechthebbenden op het statuut chronische aandoening trad in werking vanaf 1 januari 2015 (actie 79), maar vergt een hele cyclus van onderhandelingen en kan dus enkel gefaseerd worden gefinaliseerd. Het gebruik van goedkope geneesmiddelen werd aangemoedigd; zo is een apotheker sinds mei 2012 verplicht het goedkoopste antibioticum af te leveren (actie 81).

Om ook preventief aan gezondheidszorg te doen, is er onder meer aandacht voor de toegang tot gezonde voeding. Tegen het einde van 2015 zullen de resultaten beschikbaar zijn van een nationale voedsel-

consumptiepeiling bij kinderen, jongeren en volwassenen waardoor een beeld wordt verkregen van hun voedingsgewoonten (actie 86).

Strategische doelstelling 6: overheidsdiensten die voor iedereen toegankelijk zijn

Het versterken en uitbreiden van ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting in de federale overheidsdiensten en partnerschappen met hen aanmoedigen; de toegang vergemakkelijken voor de kwetsbaarste doelgroepen tot de gezondheidszorg, tot de justitie en tot de openbare diensten en daarbij rekening houden met hun specifieke problemen; ervoor zorgen dat die sociale diensten en overheidsdiensten voldoende sociale kwaliteit bieden: dat waren, samengebundeld, de operationele doelstellingen die onder de zesde strategische doelstelling thuishaarden.

Elke overheidsdienst heeft een ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting aangeworven (actie 90). Zij vertegenwoordigen het standpunt van kwetsbare personen binnen de federale overheidsdiensten en trachten de diensten beter toegankelijk te maken voor hen, door aandacht te wekken voor hun specifieke problemen met betrekking tot leef- en werkomstandigheden. Ook overheidsbedrijven werden aangespoord om ervaringsdeskundigen aan te werven (actie 98).

Ook was het de opzet om te investeren in een toegankelijk, betaalbaar en verstaanbaar justitiesysteem. Hoger bleek al dat drie van de vier geschorste acties op deze toegankelijkheid betrekking hebben. Daartegenover staat dan dat de toegang tot justitie voor mensen met een lager inkomen verder wordt bemoeilijkt door het invoeren van een remgeld in het pro-Deosysteem en door de invoering van btw op de prestaties van advocaten.

In de context van deze strategische doelstelling kunnen we de oprichting van een Netwerk van Federale Armoedeambtenaren vermelden (bij KB van 21 december 2013). Zij moeten de federale overheidsinstelling waar ze werken, ondersteunen bij de uitvoering van de federale plannen inzake armoedebestrijding. Het belang van zo'n initiatief mag niet worden onderschat; althans wanneer het netwerk bestaat uit gemotiveerde en onderlegde ambtenaren. De wijze waarop het 'Horizontaal Armoedeoverleg' functioneerde in de Vlaamse administratie vormt daarvoor een goede praktijk.

1.4 Het indirecte armoedebeleid

In voorgaande paragraaf bekeken we dus het directe armoedebeleid, dat maatregelen bevat die duidelijk op mensen in armoede zijn gericht, alhoewel ze niet altijd ertoe leiden dat de leefomstandigheden van de doelgroep verbeteren. Die focus mag ons evenwel niet doen voorbijgaan aan het belangrijke indirecte armoedebeleid, dat gaat over de impact van het algemeen beleid – dat dus niet op armoedebestrijding is gericht – op de armoede en op de leefomstandigheden van mensen in armoede. Maatregelen die te maken hebben met werkgelegenheid – en meer bepaald veranderingen in de werkloosheidsuitkeringen – verdienen hier bijzondere aandacht, omdat werkloosheid een belangrijke productielijn van armoede en sociale uitsluiting vormt. Dat is zeker het geval wanneer het verlies van een ‘verdiend’ inkomen nog wordt versterkt door de negatieve effecten van de werkloosheid op het vlak van werkervaring, sociale netwerken, sociale status en zelfrespect (Jahoda, 1982). Werkloosheidsuitkeringen vormen daarom als het ware een draaideur tussen loon en sociale bijstand, tussen integratie en uitsluiting. Het moet dan ook geen verbazing wekken dat de maatregelen die tijdens de regering-Di Rupo I werden getroffen heel wat stof deden opwaaien, zowel bij experts (Galand, 2014; Nicaise & Schepers, 2014b) als bij sociale organisaties. Ze zullen vrijwel zeker bijdragen tot een verslechtering van de armoedecijfers vanaf 2015⁹. We beperken ons daarom tot dit domein van het algemene federale beleid.

Het Belgische stelsel van werkloosheidsuitkeringen werd, onder meer door de Europese Commissie, als ‘genereus’ bestempeld. Die kwalificatie verdiende het ook, als we het in een internationale context plaatsen. De uitkeringen waren, gemiddeld genomen, vrij hoog, vergeleken met het laatst ontvangen loon (meer dan 70% van het laatste loon tijdens het eerste jaar werkloosheid) en ze namen slechts geleidelijk af (tot gemiddeld 66% na vijf jaar werkloosheid). Daarmee scoorde België beduidend hoger dan Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje. Daarenboven waren de uitkeringen principieel onbegrensd in de tijd¹⁰.

Het is op basis van deze internationale vergelijking dat de Europese Commissie, tijdens de onderhandelingen voor de regering-Di Rupo I, een aanbeveling stuurde om de participatie aan de arbeidsmarkt te versterken door een systematische vermindering van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd (Europese Commissie, 2011). De Commissie ging er namelijk van uit dat, bij een hogere uitkering, werklozen minder geneigd zijn om zich terug op de arbeidsmarkt aan te bieden.

In het regeerakkoord van 6 december 2011 werd dan, op basis van deze overweging, het voornemen geformuleerd om werklozen sneller aan het werk te zetten (Federale Regering, 2011). Tegelijk moest gezorgd worden voor het vermijden van de werkloosheidsval, die ontstaat wanneer een uitkering aantrekkelijker wordt dan een job. Daartoe moest het verschil tussen uitkeringen en loon voldoende groot worden gehouden. Twee maatregelen werden daartoe ingevoerd: het versterken van de degressiviteit van de werkloosheidssuitkeringen en de vervanging van de wachttuitkering voor jongeren door een inschakelingsuitkering.

Om met de tweede maatregel te beginnen; die schafte de wachttuitkering voor jongeren af en vervang die door een inschakelingsuitkering vanaf 1 januari 2012. De wachttuitkering was bedoeld om, mits inachtneming van een wachttijd (omgedoopt tot ‘beroepsinschakelingstijd’), jongeren die hun studies beëindigden en niet onmiddellijk een job vonden, een inkomen te verschaffen. Ze hebben immers geen recht op werkloosheidssuitkeringen, omdat zij onvoldoende arbeidsdagen in loondienst kunnen aantonen om dit recht te openen. De hervorming in 2012 verlengde deze wachttijd (terug) tot één jaar. Tevens werd een activeringsprocedure ingevoerd (de zogenaamde DISPO-jongeren), die het mogelijk maakte om het recht op een inschakelingsuitkering uit te stellen bij een negatieve evaluatie van het zoekgedrag (Termote, 2014). Gedurende de wachttijd moet men immers beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Ook werd het recht op inschakelingsuitkeringen beperkt tot 36 maanden en werd een maximale leeftijds grens van 30 jaar ingesteld. Deze leeftijdsvoorwaarde geldt evenwel niet voor samenwonenden; daarenboven zijn alleenstaanden en gezinshoofden er enkel vanaf hun dertigste aan onderworpen.

Deze beperking tot drie jaar betekent dat vanaf 1 januari 2015, naar schatting, 35.000 tot 50.000 jongeren zonder eigen inkomen vallen en een beroep kunnen/moeten doen op de sociale bijstand, of op de steun van het ouderlijke gezin. Wel zijn overgangsmaatregelen voorzien voor jongeren met gezinslast, voor alleenwonenden en voor bevoorrechte samenwonenden (wanneer de partner slechts over een vervangingsinkomen beschikt). Die maatregel zou vooral gevolgen hebben in Wallonië en in Brussel, waar het grootste aantal rechthebbenden op die tegemoetkoming wonen.

De andere maatregel betreft de degressiviteit van de werkloosheidssuitkeringen, die op 1 november 2012 van kracht werd. Die maatregel maakt de duur van de werkloosheidssuitkering afhankelijk van de duur

van de arbeidsloopbaan. Met andere woorden: hoe langer iemand werkt, hoe langer de werkloosheidssuitkering intact blijft; voor wie weinig jaren werkt, daalt de werkloosheidssuitkering erg snel. Wie slechts een gedeeltelijke arbeidsloopbaan heeft – en dat is kenmerkender voor mensen in armoede dan voor de gemiddelde werknemer – wordt hierdoor het zwaarst getroffen. De bestaande degressiviteit van de werkloosheidssuitkeringen werd hierdoor versterkt.

Twee concrete maatregelen op het vlak van de berekening van de uitkeringen liggen aan de basis daarvan. Positief is, dat de uitkering tijdens de eerste drie maanden verhoudingsgewijze wordt verhoogd met een percentage van het laatste brutoloon. Daarna evenwel vermindert dit bedrag met de tijd, totdat na vier jaar werkloosheid een forfaitair bodembedrag wordt bereikt. Het principe van de onbepaalde duur blijft dus intact, maar de periode tijdens dewelke de uitkering gerelateerd is aan het bedrag van het laatst ontvangen loon, wordt beperkt tot vier jaar.

Het is dit forfaitair basisbedrag dat de meeste zorgen baart, omdat het ternauwernood hoger ligt dan het leefloon. Terwijl de werkloosheidssuitkering deel uitmaakt van de sociale zekerheid (gefinancierd uit bijdragen), kadert het leefloon in het ‘Recht op een Maatschappelijk Inkomen’, een zogenaamd residuair stelsel dat gefinancierd wordt uit algemene middelen. Concreet verliezen gezinshoofden ongeveer 12% van de uitkering, alleenstaanden 17,5% en samenwonenden zelfs 41,5% (tot een forfait van 484 euro per maand). Uit berekeningen van het ‘Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté’ blijkt dat een gezinshoofd dat langdurig werkloos is, uiteindelijk terechtkomt op een maandelijks forfait van 1090,7 euro, terwijl het leefloon in dit geval 1047,48 euro per maand bedraagt.

Uit een recente simulatie van de FOD Sociale Zekerheid, uitgevoerd op vraag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en van het ‘Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting’ blijkt dat het armoederisico in het geval van volledige werkloosheid sneller en sterker toeneemt met de duur van de werkloosheid (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2014). Na 61 maanden bedraagt dit risico 28% (tegenover 21,5% vóór de hervorming), een stijging die voor alle soorten huishoudens geldt maar in het bijzonder voor alleenstaanden. Voor hen loopt het op tot 71,9% (tegenover 11,7% vóór de hervorming); een verzesvoudiging (Galand, 2014). Daarbij noteert de auteur nog dat de

hele procedure veel ingewikkelder wordt, waardoor het voor de betrokkenen nog moeilijker wordt om hun budget voor de komende maanden te plannen. Het risico op een neerwaartse spiraal van schuldenopbouw is dus niet denkbeeldig.

Omdat wie door deze maatregelen wordt getroffen, een hoger risico loopt om een beroep te moeten doen op de diensten van het OCMW, besliste de regering-di Rupo I om het budget van de centra op te trekken met 18 miljoen in 2014, een bedrag dat *a posteriori* zal worden aangepast op basis van reële cijfers.

2. Het armoedebeleid in Vlaanderen

Volgens het Armoededecreet van 21 maart 2003 moet de Vlaamse regering haar armoedebeleid binnen twaalf maanden na haar aantraden neerleggen in een ‘Vlaams Actieplan Armoedebestrijding’ (VAPA). In dit VAPA staan de algemene visie op en de situering van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid, de doelstellingen op lange en op korte termijn, de concrete beleidsacties, het tijdpad voor de uitvoering, de ingezette instrumenten en de indicatoren om de voortgang te meten. De coördinerende minister moet jaarlijks, vóór 1 april, een voortgangsrapport voorleggen aan de Vlaamse regering en die bezorgt dit rapport vóór 1 mei aan het Vlaams Parlement.

Voor de regering-Peeters II vormde armoedebestrijding een topprioriteit, zo stond het althans in het regeerakkoord (Vlaamse Regering, 2009). Op voorstel van minister Lieten keurde deze regering, op 9 juli 2010, haar VAPA goed (Lieten, 2009). Gegeven de bevoegdheden waarover de Vlaamse regering tijdens de vorige legislatuur (2009-2014) beschikte, vallen de maatregelen grotendeels onder de noemer ‘direct armoedebeleid’.

Een eerste prioriteit in dit VAPA was de invoering van een (Vlaamse) armoedetoets. In uitvoering daarvan besliste de Vlaamse regering, op 14 maart 2014, dat relevante voorstellen van decreten en besluiten voortaan getoetst worden op de mogelijke impact op armoede, op mensen in armoede, of op ongelijkheid die tot armoede kan leiden. Ze werd al uitgetest op de kindpremie, de maximumfactuur in de zorg en de erkenning van sociale verhuurkantoren.

De automatische toekenning van (Vlaamse) rechten vormde een tweede prioriteit. Daardoor moeten de rechthebbenden zelf geen aanvraag meer indienen om hun rechten te bekomen. Begin 2014 werd de eerste

fase van de automatische toekenning van een school- of studietoelage van kracht, evenals van een huurpremie voor wie vijf jaar – ondertussen op vier jaar gebracht – op de wachtlijst voor een sociale woning staat.

Samen met beide prioriteiten leverde de oprichting van het Vlaams Armoedesteunpunt (VLAS), dat alle wetenschappelijke kennis over armoede in Vlaanderen bundelt, de basis voor een gestructureerd en doelmatig armoedebeleid.

De Vlaamse regering-Peeters II (2009-2014) wilde de armoede bij kinderen verminderen, parallel aan de EU 2020-doelstelling: het aantal kinderen onder de armoederisicodrempel zou met de helft moeten dalen, tot 60.000 ten opzichte van het totaal aantal van 120.000 kinderen onder de armoederisicodrempel in 2008. Daartoe werd in 2013 opnieuw een oproep gelanceerd voor lokale projecten voor de bestrijding van armoede bij kinderen; een miljoen euro werd daartoe vrijgemaakt. Omdat voor deze prioriteit een structurele ondersteuning op langere termijn nodig bleek, werd het armoededecreet gewijzigd waardoor de Vlaamse overheid de lokale besturen jaarlijks subsidies kan verlenen voor lokale kinderarmoedebestrijding.

Om een brede maatschappelijke mobilisatie te bevorderen, werd in 2013 het Kinderarmoedefonds opgericht dat wordt beheerd door de Koning Boudevijnstichting. Het fonds wil niet in de plaats treden van het noodzakelijke structurele werk van diverse overheden, maar wil de nodige middelen verzamelen voor vernieuwende projecten waar burgers, bedrijven, lokale besturen, mensen in armoede en wetenschappers samenwerken ter ondersteuning van kansarme gezinnen met kinderen jonger dan drie jaar. De projecten met goede resultaten kunnen nadien ingebet worden in het structurele armoedebestrijdingsbeleid van de diverse overheden¹¹. Tegen eind 2015 wil het fonds 900.000 euro verzamelen.

3. Het armoedebeleid in Wallonië

Op het niveau van het Waalse Gewest vallen initiatieven ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede onder de plannen voor sociale cohesie ('Plans de Cohésion Sociale' (PCS)). De twee belangrijkste doelstellingen zijn de sociale ontwikkeling van de wijken en de bestrijding van alle vormen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale uitsluiting. Dit eerste plan is opgebouwd rond vier krachtlijnen: socioprofessionele inschakeling, toegang tot degelijke huisvesting, toegang tot

gezondheidszorg (met inbegrip van de behandeling van verslavingen) en het verstevigen van de sociale, intergenerationale en interculturele relaties. In mei 2013 keurde de Waalse Regering de evaluatie van dit plan goed.

Het PCS mobiliseert momenteel bijna 700 werknemers die een netwerk vormen met meer dan duizend publieke en private partners om te zorgen voor een grotere sociale cohesie op het gemeentelijk grondgebied. Meer dan 1.700 acties worden uitgevoerd op het vlak van alfabetisering, socioprofessionele herinschakeling, begeleiding bij het zoeken naar werk, mobiliteit, energiebesparing in de woning¹², opleiding in het onderhoud van een woning, de behandeling van verslavingen, de strijd tegen intrafamiliaal geweld, geestelijke gezondheid, gemeenschappelijke tuinen, of het dynamiseren van de wijkhuizen.

In november 2013 actualiseerden de regeringen van Wallonië en van de Federatie Wallonië-Brussel het actieplan betreffende de rechten van het kind, op basis van een tussentijdse evaluatie. Daarin wordt gewezen op een aantal pijnpunten: te weinig projecten werden gerealiseerd en er was een gebrek aan sensibilisering voor het plan bij de administraties (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, 2013). Ook worden voorstellen gedaan om dit actieplan te versterken.

Ook werd er op 23 januari 2014 een decreet goedgekeurd¹³ dat een reglementair kader bevat om een netwerk armoedebestrijding te erkennen en te subsidiëren op een langdurige basis. Dit ‘Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)’ (het Waalse Netwerk voor armoedebestrijding) draagt het project ‘Vers une Wallonie sans pauvreté d’ici 2025’ (Naar een Wallonië zonder armoede tegen 2025). Het wil bijdragen tot het duurzaam terugdringen van de armoede in Wallonië, via initiatieven die moeten gericht zijn op het bevorderen van de samenwerking tussen de overheid, de verenigingen, de mensen die in armoede leven en alle actoren van de maatschappij.

Vermeldenswaard is ook de oprichting in het Waalse Gewest van een wetenschappelijke overheidsinstelling, het IWEPS (‘Institut Wallon de l’Evaluation, de la Prospective et de la Statistique’ – het ‘Waalse Instituut voor Evaluatie, Toekomstwetenschap en Statistiek’). Het levert statistische gegevens met betrekking tot de socio-economische evolutie en het welzijn van de Waalse bevolking en werkt ook aan prognoses om een evaluatie van het overheidsbeleid mogelijk te maken. Een van de belangrijkste opdrachten van het IWEPS is de ontwikkeling, in opdracht van de Waalse regering, van een nieuw instrument: de ‘Indice

des conditions de bien-être' (ICBE) of welzijnsindex, aan de hand waarvan een betere kijk kan worden verkregen over de stand en verdeling van de welvaart in het Waalse Gewest en daardoor ook op de armoede, dan via het BBP (Bruto Binnenlands Product). Bij de ontwikkeling van het methodologische raamwerk werden burgers uit vijftien Waalse gemeenten betrokken. Binnen acht componenten van het begrip welzijn (bestaansmiddelen, leefomgeving, relaties met instituties, relaties tussen personen, sociale evenwichten, persoonlijke evenwichten, gevoelens van welzijn of onwelzijn, waarden en houdingen, initiatieven en engagementen) werden 58 indicatoren ontwikkeld.

4. Het armoedebeleid in de Duitstalige Gemeenschap

In de Duitstalige Gemeenschap staat het armoedebeleid nog in de kinderschoenen, wat begrijpelijk is wegens de omvang van deze Gemeenschap en ook wegens het hogere welvaartspeil. Wel houdt sinds mei 2008 een zogenaamde ‘missie’ zich bezig met het uitwerken van een ‘Concept voor Regionale Ontwikkeling’. Dit gebeurt via de raadpleging en de participatie van de burger, om zo tot een grondige analyse te komen van de situatie in de Duitstalige Gemeenschap op economisch, sociaal en ecologisch vlak, met het oog op het formuleren van prognoses. Dit ‘Concept voor Regionale Ontwikkeling’ mondde in de loop van 2009 uit in de twee eerste syntheses (‘DG – Ostbelgien Leben 2025’ – Concept voor Regionale Ontwikkeling van de Duitstalige Gemeenschap). Het derde boekdeel werd gepubliceerd in april 2011 (Ministerium Deutschsprachigen Gemeinschaft, 2011); daarin zijn de eerste interventieprojecten tot in 2014 opgenomen¹⁴.

Een eerste initiatief in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting werd besproken in de editie 2013 van dit Jaarboek (Fatzaun, 2013); het betreft begeleidingsdiensten die de sociale inschakelingsactiviteiten coördineren ten behoeve van multiprobleem gezinnen. Daarnaast streeft men naar de modernisering en herstructurering van de PMS-centra, de gezondheidscentra en de sociale diensten voor jeugdhulp. Het Bijzonder Decreet van 20 januari 2014 en het Decreet van 31 maart 2014 maakten de oprichting mogelijk van ‘Kaleido-DG’, een centrum dat als opdracht heeft om de evenwichtige ontwikkeling van kinderen en jongeren in de Duitstalige Gemeenschap te ondersteunen. Dat moet gebeuren door de kwaliteit van hun psychosociale en gezondheidsbegeleiding te verzekeren en te verbeteren vanaf de zwangerschap van de

moeder tot op hun 20^{ste} verjaardag. De algemene doelstelling is om tot een nauwere intersectorale en interdisciplinaire samenwerking te komen tussen de verschillende diensten – sociale bescherming, gezondheidszorg en opvoeding – die met kinderen en jongeren bezig zijn. De opdrachten van dit centrum zijn preventief van aard en er wordt gefocust op de competenties, op de eigen krachten en op een stimulerende omgeving (gezin, school, het alternerend leren en de buitenschoolse omgeving). Op basis van de verzamelde informatie ontvangen de regering en de gemeentes aanbevelingen om acties te ondernemen.

Een ander betreft een actieonderzoek om de fenomenen van armoede, bestaansonzekerheid en kwetsbaarheid beter in kaart te brengen, te begrijpen en aan te pakken. De opdracht ging naar het ‘Centre de Recherche en Inclusion Sociale’ (CeRIS) van de Université de Mons en startte in december 2013. De resultaten werden eind 2014 aan het parlement van de Duitstalige Gemeenschap overhandigd.

Dit actieonderzoek laat toe om de diensten en instellingen die over middelen beschikken om tussen te komen bij personen in armoede of bestaansonzekerheid, in kaart te brengen. Deze inventaris wordt dan geconfronteerd, via een bevraging van de actoren, met de middelen en strategieën die door deze diensten en instellingen effectief worden gebruikt. De analyse van deze praktijken heeft toegelaten om de meest frequente indicatoren van kwetsbaarheid in de Duitstalige Gemeenschap te identificeren. Het betreft de huisvesting, de mobiliteit (en het isolement), de schulden, de stigmatisering, het ontbreken van werk of van werkgerelateerde inkomens, verslaving, de afwezigheid van kwalificaties en vorming, de positie van asielvrager of van papierloze persoon.

5. Het armoedebeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Om het armoedebeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) te situeren, is enige kennis van de complexe Belgische institutionele logica nodig. Zo is het armoedebeleid opgedeeld in het beleid van bijstand aan personen (gemeenschapsbevoegdheid) en in het woon-, mobiliteits- en werkgelegenheidsbeleid (gewestbevoegdheid). De bevoegdheden over Brussel worden gedeeld door het Hoofdstedelijke Gewest en drie Gemeenschapscommissies. Alhoewel in de parlementen en de regeringen van die drie overheden dezelfde mensen zetelen, beschikken ze over eigen budgetten. Voeg daarbij het feit dat heel wat hefbomen

inzake armoedebeleid zich bij de federale overheid bevinden en de lezer(es) krijgt zicht op de belangrijkste Brusselse uitdaging, namelijk dat een armoedebeleid in Brussel meer dan elders nood heeft aan transversaliteit en coördinatie.

Het regeerakkoord 2009-2014 van de regering van het BHG onderstreepte dat het gewest zich op een belangrijk keerpunt bevindt in zijn geschiedenis, omdat het geconfronteerd wordt met vijf uitdagingen. De eerste vier zijn de demografische groei, de werkgelegenheid en vorming, de internationalisering van Brussel en de gevolgen voor de sociale inclusie en de dualisering van de stad met het probleem van de achtergestelde buurten; ze komen samen in een vijfde, meer globale, uitdaging: die van duurzame ontwikkeling.

In het licht van die uitdagingen besloten de verschillende Brusselse overheden om van de strijd tegen de armoede een prioriteit te maken. Ze erkenden daarbij “de noodzaak van een transversaal beleid dat gevoerd wordt over verschillende bevoegdhedsniveaus en domeinen heen” (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel, 2010). Daartoe werd een beleidsnota inzake armoedebestrijding geschreven en goedgekeurd door de Brusselse regering en de Colleges van de drie Brusselse gemeenschapscommissies. In deze nota wordt een gemeenschappelijk raamwerk voorgesteld voor beleidsinitiatieven en wordt de maatschappelijke context beschreven waarbinnen de armoede zich ontwikkelt. Op basis van deze analyses werd een gemeenschappelijke visie en de uitgangspunten voor de uitwerking ervan ontwikkeld. “Deze nota fungeert als beleidskader voor de ontwikkeling van acties op de verschillende beleidsdomeinen en door de verschillende overheden en beleidsvoerders. Het vormt de basis voor het tweear jaarlijks gebudgetteerd actieplan armoedebestrijding” (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel, 2010).

Ondanks dat het plan 2009-2014 duidelijke doelstellingen wil voorstellen en uitdrukkelijk toekomstgericht wil zijn, is “voor heel wat acties de link met armoedebeschrijving niet explicet omschreven en blijft deze vaak eerder intuïtief. Sommige acties zijn explicet gericht op mensen in armoede; andere richten zich op de gehele bevolking, al dan niet met specifieke aandacht voor de toegankelijkheid voor mensen in armoede. Sommige acties hebben een duidelijke doelstelling op vlak van armoedebestrijding; andere hebben armoedebestrijding niet als doelstelling, maar bereiken wel hoofdzakelijk een kansarm publiek of zijn werkzaam in een kansarme buurt; nog andere acties kunnen

opgevat worden als onrechtstreeks bijdragend tot armoedebestrijding” (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel, 2010).

Op basis van deze vaststelling besliste de permanente Interkabinetten-werkgroep (IKW) om zich te voorzien van instrumenten om het armoedebeleid te kunnen evalueren. Zo werd het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn ermee belast om een globaal raamwerk uit te werken dat een evaluatie van de strategie van armoedebestrijding mogelijk zou maken, gekoppeld aan een opvolgingsrapport over het actieplan 2010. De rol van de IKW was doorslaggevend vanaf het begin van de regeerperiode 2009-2014, wanneer hij de opdracht krijgt om de algemene beleidsnota uit te werken voor de hele legislatuur. Op 20 februari 2013 publiceerde deze permanente IKW het Brussels actieplan gewijd aan de problematiek van armoede bij jongvolwassenen. Dit thema wordt in dit Jaarboek grondiger behandeld door Feyaerts, Deguerry en Luyten in hun bijdrage ‘Armoede en sociale ongelijkheden bij jongvolwassenen in het Brussels Gewest. Van vaststellingen tot beleid’.

We kunnen verschillende ontwikkelingen waarnemen. Vooreerst stellen we vast dat het actieplan aan belang gewonnen heeft. Vandaag is het een instrument om het beleid van de verschillende Brusselse instellingen te coördineren. Het is niet alleen een inventaris van het gevoerde beleid, maar ook van beleidsevaluatie; *ex post* zowel als *ante*; de ontwikkeling van de armoedetoets zal daartoe ongetwijfeld bijdragen. De versterkte institutionalisering van de IKW en een concretere definitie van zijn rollen verbetert de coördinatie en het overleg tussen de vier Brusselse overheden. Het werd een plek voor debat, van waaruit concrete en becijferde oplossingen komen voor een doeltreffend optreden ten aanzien van een problematiek waarvan het belang wordt ingeschat door middel van indicatoren. Daarbij komt de expertise van actoren die worden erkend omwille van hun terreinkennis, zoals het ‘Observatorium voor Gezondheid en Welzijn’ en de Brusselse OCMW’s. Een vergelijking van het actieplan 2012 met zijn voorgangers maakt duidelijk dat er heel wat weg is afgelegd.

6. Tot slot: enkele algemene beschouwingen

Laten we beginnen met de intenties. Ongetwijfeld werden er stappen in de goede richting gezet. Armoede werd uitdrukkelijk op de politieke agenda geplaatst. Federaal en in Vlaanderen werd de meervoudigheid en de complexiteit van de armoedeproblematiek erkend, door de coördinatie van het armoedebeleid uitdrukkelijk toe te vertrouwen aan een

lid van de regering. In beide gevallen werd een armoedeplan uitgewerkt, waarin maatregelen op de verschillende domeinen – dat is uit de verschillende beleidsdepartementen – werden samengebracht. Weliswaar openden die armoedeplannen met het presenteren van een raamwerk, waarin begrippen als preventief, structureel, participatief en lange termijn niet ontbraken, maar we kunnen niet om de epistemologische breuklijn tussen dat raamwerk en de concrete acties heen; we bedoelen daarmee dat de lijst van initiatieven onvoldoende sterk werden geïnspireerd door het raamwerk. Weinig acties drongen tot de kern van de armoedeproblematiek door. Vandaar ook dat we het in dit hoofdstuk niet over ‘armoebestrijding’ hadden, maar over armoedebeleid – omdat die term beter beantwoordt aan de realiteit van deze plannen.

Wat valt er te onthouden uit het armoedebeleid van de vorige regeringen? Het nauwer betrekken van armoedeorganisaties en van ervaringsdeskundigen bij het beleidsdebat en bij de uitvoering van een aantal maatregelen vormde ongetwijfeld een belangrijke stap in de goede richting van een participatief beleid.

Twee belangrijke nieuwe instrumenten werden ontwikkeld en één werd in stand gehouden. Zowel de armoedetoets als de automatische rechtentoekenning lijken ondertussen verworven, althans in het beleidsvertoog. Het valt af te wachten wat er van terechtkomt qua toepassing. In Vlaanderen werd de armoedetoets al uitgeprobeerd. Er werden stappen gezet om het armoedebeleid steviger te baseren op kennisverwerving: er werd een Vlaams Armoedesteunpunt (VLAS) gesubsidieerd. In het Waalse Gewest zag een wetenschappelijke overheidsinstelling, het IWEPS (*Institut Wallon de l’Evaluation, de la Prospective et de la Statistique*) – het ‘Waalse Instituut voor Evaluatie, Toekomstwetenschap en Statistiek’ – het daglicht.

Ook kwam armoede bij kinderen op de politieke, maatschappelijke agenda terecht en dat in de verschillende landsdelen én federaal. Het behoud en versterken van de maatregel rond socioprofessionele activeering is eveneens het vermelden waard; leefloontrekenden krijgen daardoor de mogelijkheid om bijstand te combineren met eerste stappen op de arbeidsmarkt.

Daar tegenover staat dan de bij uitstek armoedebevorderende maatregel van de regering-Di Rupo I: de ingrepen in de werkloosheidsuitkering. Het volle gewicht daarvan zal pas in de loop van 2015 voelbaar worden en de regering-Michel is met enig enthousiasme in de gemaakte opening gedoken. Het vormt de illustratie van hoe belangrijk het ‘indi-

recte' beleid is voor de toestand van de armoede. Ook zijn er inzake de toegankelijkheid van diensten meer drempels opgetrokken dan dat er werden geslecht. En, niet in het minst, bleven vele uitkeringen ver onder de Europese armoededrempel steken en dat ondanks de beloftes om daaraan te verhelpen.

De overheden kunnen natuurlijk aanvoeren dat ook het armoedebeleid niet in een vacuüm opereert en daar hebben ze een punt. De economische crisis – die zoals we in vorige edities van dit Jaarboek herhaaldelijk onderstreepten, zich tot een maatschappelijke crisis heeft ontwikkeld – beperkte de budgettaire ruimte om een armoedebeleid grootschalig te financieren. Om zicht te krijgen op deze dimensie van het armoedebeleid, is een overzicht van wat, over de jaren heen, budgettair wordt uitgetrokken voor de strijd tegen armoede en andere vormen van sociale uitsluiting, nodig; op regionaal en federaal niveau. Ondanks de overheveling van bevoegdheidspakketten in de zesde staatshervorming, liggen heel wat domeinen nog altijd gespreid over het federale en het regionale niveau. Daarom zal een vorm van *multilevel governance* nodig blijven, méér misschien dan voorheen. De realisatie daarvan blijkt niet voor de hand te liggen. Strikt genomen moeten ook het provinciale en het lokale niveau deel uitmaken van zulk *multilevel governance*, evenals de instituties en organisaties uit het middenveld.

Het moet dan ook geen verwondering wekken dat de gedane inspanningen zich niet vertaalden in een daling van het aantal mensen in armoede. Verantwoordelijk daarvoor zijn de mix van een onvoldoende doelgericht en doorgedreven beleid en van het verder doorsijpelen van de gevolgen van de economische crisis.

Het is de vraag in welke mate de nieuwe regeringen die de voorbije maanden aantradën, de sporen volgen die door de vorige regeringen werden uitgezet. Het ziet er momenteel naar uit dat het armoedebeleid enige sporten op de aandacht ladder is gedaald en dat het een erg verschillende inhoud krijgt, ondanks de *framing* in de klassieke termen van structureel, preventief en inclusief. De impact van het indirecte beleid zal alvast groter zijn dan voorheen, omdat de focus sterker wordt bepaald door bekommernissen van budgettaire besparingen, van gestegen lasten en gedaalde inkomens voor de huishoudens en omdat een stuk direct armoedebeleid wordt afgebouwd. Ook zullen de verschillen tussen het federale en Vlaamse armoedebeleid enerzijds en van de andere landsdelen anderzijds groeien, wegens de wel erg verschillende samenstelling en prioriteiten van de regeringscoalities.

Noten

1. Het blijft merendeels bij een overzicht, want het materiaal ontbreekt om het beleid systematisch te evalueren. Wel beschikken we over het Nationaal Sociaal Rapport (NSR) en het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP). Het NHP geeft de hoofdlijnen van het socio-economisch beleid aan en beschrijft hoe België heeft gereageerd op de specifieke aanbevelingen in het kader van het Europese Semester. Het beschrijft ook hoe België zijn kwantitatieve doelstellingen voor Europa 2020 trachtte te verwezenlijken. Het NSR (Belgische Regering, 2014a) vormt een aanvulling bij het NHP; het informeert over het sociaal beschermingsbeleid op basis van de gemeenschappelijke doelstellingen van de OMC (Open Coördinatie Methode) op gebied van sociale insluiting, pensioenen, gezondheidszorg en langetermijnzorg. Daarnaast is er de rapportage (van maart 2014) over de stand van zaken van de implementatie van de 118 acties uit het FPA 2012 van de POD Maatschappelijke Integratie (POD Maatschappelijke Integratie, 2014a).
2. We hanteren een multidimensionele definitie van armoede. Dit implieert dat we niet enkel een monetaire indicator gebruiken om armoede te meten. Armoede is immers “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 meestal niet op eigen kracht overbruggen” (Vranken & Geldof, 1992).
3. Meer over dit onderscheid tussen indirect en direct beleid in Vranken, Lahaye & Charlier (2013: 139-159).
4. Bij actie 85 – het uitgeven van een brochure gezonde voeding – die in verband met preventieve gezondheidszorg was gepland, was een gebrek aan mensen en middelen de reden.
5. Actie 99 ging over het hanteren van ‘de communicatietoegankelijkheid naar mensen die in armoede leven’ als noodzakelijk toetsingscriterium om na te gaan of de hervormingen inderdaad tot een meer klantvriendelijke justitie leiden. Actie 111 bevatte het voornemen om de toegankelijkheid van de gerechtelijke diensten voor mensen die in armoede leven als een apart evaluatiecriterium op te nemen in de beheerscontracten met de nieuwe rechtsgebieden en dat daarvoor een beroep zou worden gedaan op ervaringsdeskundigen in de armoede binnen de FOD. Met actie 112 zou de minister van Justitie bij de hervormingen van de rechtsbijstand rekening houden met het gebruik van een armoede-index en elke hervorming onderwerpen aan een armoedetoets. Er wordt niet gemotiveerd waarom deze drie erg belangrijke acties werden opgeschort.
6. Actie 118 was veel ingrijpender; het betrof immers het opstellen van een actieplan om een wetgeving goed te keuren over de diensten van algemeen belang (zoals sociale diensten, overheidsdiensten, sociale zekerheid); de toegang tot kwaliteitsvolle overheidsdiensten zou daarbij de ingang vormen. Evenwel blijkt er geen consensus te bestaan binnen het

- Europees Comité voor Sociale Bescherming om een specifieke wetgeving voor deze diensten van algemeen belang in te voeren.
7. Meer informatie vind je op: <http://fido.belgium.be/nl/inhoud/doebwordt-ria>.
 8. Meer informatie vind je op: <http://www.mi-is.be/be-nl/armoedebeleid/housing-first-belgium>.
 9. Zie voor een uitvoerige analyse: Termote (2014).
 10. Voor een grondige besprekking zie het volgende hoofdstuk in dit boek van Van Lancker e.a.
 11. Na een oproep werden 55 projecten ingediend, waarvan er drie werden weerhouden. Ze houden zich bezig met preventieve taalstimulering bij kansarme en anderstalige baby's en peuters, met integrale gezins- en opvoedingsondersteuning via individuele begeleiding en met een laagdrempelige kinderopvang voor en met ouders in armoede die tewerkgesteld en opgeleid worden tot kinderverzorgsters.
 12. In mei 2013 werden de 'tuteurs énergie' (energiesnoeiers) uitgebreid; zij geven praktisch advies en plannen acties met de gezinnen met een laag inkomen teneinde de energiekosten te verminderen. Een gelijkaardig initiatief dat sinds vele jaren in Vlaanderen bestaat, werd inmiddels door de huidige Vlaamse regering met slechts één jaar verlengd, ondanks de positieve ervaringen (Vlaamse Regering, 2014).
 13. Zie: <https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=voirdoc&script=wallex2&PAGEDYN=indexBelgiqueLex.html&MBID=2014200977>.
 14. Meer info vind je op: <http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-258/>.

Hoofdstuk 2

Leven aan de dop

De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief

*Wim Van Lancker, Sarah Marchal, Nathalie Schuerman,
Natascha Van Mechelen en Philippe Van Kerm¹*

1. Introductie

Onder de noemer van de ‘sociale investeringsstaat’ wordt bij het vormgeven van het sociaal beleid in toenemende mate de nadruk gelegd op investeringen in menselijk kapitaal en arbeidsmarktintegratie van de inactieven. De bedoeling is om meer mensen aan het werk te krijgen, en daarbij wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de individuele zelfredzaamheid. Dit kadert in een Europese en internationale omslag in het sociaal beleid waarbij beleidmakers mensen willen ‘activeren’ en ‘verheffen’ in plaats van hen ‘passief’ te beschermen (Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Morel e.a., 2012). Een concrete uiting van deze evolutie is de toegenomen conditionaliteit (voorwaardelijkheid) van de sociale bescherming. Gedurende de voorbije twee decennia werden minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en in de bijstand steeds afhankelijker gemaakt van het doorlopen van activeringstrajecten, het aanvaarden van ‘passend werk’ en in sommige landen zelfs van het verplicht uitvoeren van ‘diensten aan de gemeenschap’ (Marchal & Van Mechelen, 2014; Van Mechelen e.a., 2011; Weishaupt, 2011). Hoewel ook andere instrumenten werden ingezet om werken lonend te maken, zoals het verlagen van de sociale bijdragen voor de lage lonen (voorbelden zijn de werkbonus in Vlaanderen en de inkomensafhankelijke arbeidskorting in Nederland), argumenteren Nicaise en Schepers (2014b) dat de ideologische basis van de welvaartsstaat onder de invloed van deze tendensen verschoof naar een *making work pay*-benadering (m.a.w. door middel van financiële prikkels, zoals het verlagen van

uitkeringen, wil men werk lonend maken) en zelfs een *workfare*-benadering (namelijk een plicht tot arbeid als tegenprestatie voor een uitkering, met sancties als stok achter de deur).

In België kwam dit expliciet tot uiting in de recente hervormingen in het stelsel van de werkloosheidsverzekering die door de regering Di Rupo I vanaf 2012 gradueel werden ingevoerd. Daarbij sprong vooral de versterking van de degressiviteit van de werkloosheidssuitkeringen in het oog. Het bedrag van de uitkering nam sneller af naargelang van de duur van de werkloosheid; daarnaast werden de voorwaarden inzake het aanvaarden van werk om nog recht te hebben op een werkloosheidssuitkering verstrengd (zie infra voor een volledig overzicht van de hervormingen). Ook de inschakelingsuitkering (de vroegere wachtuitkering voor schoolverlaters) werd minder genereus en minder toegankelijk gemaakt. In samenwerking met het Steunpunt Armoede heeft de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) een studie gepubliceerd waarin de impact van deze hervormingen op het armoederisico van werkzoekenden is gesimuleerd. Daaruit blijkt dat de versterkte degressiviteit van de bedragen van werkloosheidssuitkeringen zal zorgen voor een toenemend armoederisico bij langdurig werklozen (CRB, 2014). De verstrenging van de inschakelingsuitkering zou er dan weer voor zorgen dat meer jongeren hun toevlucht moeten zoeken tot het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), dat hen na een middelentoets eventueel een leefloon kan toekennen. Een rapport van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) (2014b) laat uitschijnen dat de recente hervormingen inderdaad hebben gezorgd voor een stijging van het aantal jongeren dat een beroep doet op het OCMW en dat die stijging zich in de toekomst nog verder zal doorzetten.

Kortom, de activeringsdruk op langdurig werklozen is groter geworden en de vreesleeft dat een toenemend aantal jongeren en langdurig werklozen niet langer terecht kunnen in het stelsel van de werkloosheidsverzekering en daarom een beroep moeten doen op het stelsel van de sociale bijstand (het leefloon). Het zijn deze twee kwesties die centraal staan in dit hoofdstuk. In een eerste deel vergelijken we het stelsel van de werkloosheidsverzekering in België met drie landen uit de ‘kopgroep’ van Europa: Denemarken, Nederland en Zweden, waarbij we vooral aandacht besteden aan langdurige werkloosheid. Hoe verhoudt België zich tot deze welvaartsstaten betreffende de duur, de voorwaarden en de hoogte van de uitkeringen in het stelsel van de werkloosheid? In een tweede deel gaan we dieper in op de Belgische casus. Wat

betekent langdurige werkloosheid voor het inkomen van verschillende gezinstypes en hoe is dat geëvolueerd doorheen de tijd? Klopt het dat er almaar meer jongeren en langdurig werklozen, al dan niet gedwongen, een beroep zullen moeten doen op de sociale bijstand? En wat betekent de overgang van een werkloosheidsuitkering naar een bijstandsuitkering voor het beschikbare gezinsinkomen?

2. Data en methode

In dit hoofdstuk vergelijken we de werkloosheidsstelsels in vier landen (België, Denemarken, Nederland en Zweden) op drie verschillende tijdstippen (1995, 2007 en 2012). Hiervoor maken we gebruik van gegevens die ter beschikking worden gesteld door statistische bureaus en administraties (o.a. Eurostat, RVA en OESO) en baseren we ons op de wetenschappelijke literatuur ter zake. We gaan ook dieper in op de Belgische situatie, en waar nodig bespreken we ook de resultaten voor het jaar 2013.

De impact van de (veranderende) regelgeving op het netto beschikbaar inkomen van uitkeringsontvangers wordt geanalyseerd met behulp van zogenaamde standaardsimulaties (net zoals in het volgende hoofdstuk van Cantillon, Van Mechelen, Frans en Schuerman). Hierbij wordt voor een aantal typegezinnen het netto-inkomen bij werkloosheid berekend, rekening houdend met de invloed van belastingen en sociale bijdragen en andere uitkeringen, zoals de kinderbijslag. Dergelijke methodiek laat toe om de impact van de duur van de werkloosheid op het netto-inkomen van gezinnen te berekenen voor verschillende gezinstypes en te vergelijken doorheen de tijd.

De typegezinnen die we voor België hanteren, zijn: 1) een alleenstaande die werkloos wordt; 2) een koppel tweeverdieners waar een van de partners werkloos wordt; 3) een alleenstaande ouder die een kind jonger dan drie jaar heeft en die werkloos wordt; en 4) een eenverdienerskoppel met twee kinderen ten laste van zes en tien jaar, waarbij een partner inactief is en de andere partner werkloos wordt. Ten slotte kijken we naar een jonge schoolverlater (18 jaar) zonder diploma die eerst in de bijstand terechtkomt en na een bepaalde periode doorstroomt naar een inschakelingsuitkering. We maken gebruik van simulaties beschikbaar gesteld door de OESO (OECD, 2014c), van eigen simulaties op basis van het simulatiemodel STASIM/MOTYFF (Van Mechelen & Bogaerts,

2008) en simulaties die zijn verzameld in het kader van een internationaal onderzoeksproject².

De precieze onderliggende assumpties van de verschillende standaardsimulatiemodellen verschillen in beperkte mate. Waar nodig gaan we daar in de tekst dieper op in. Bij het interpreteren van de resultaten op basis van typegezinnen moeten we voor ogen houden dat de resultaten alleen gelden voor die specifieke gezinstypes. Een andere gezinssamenstelling, een hoger of lager arbeidsinkomen, of een verandering in de levenssituatie kan de resultaten beïnvloeden. Toch is dit een robuuste manier om de impact van beleidswijzigingen over de tijd heen te illustreren. De adequaatheid van de werkloosheidsuitkeringen en de impact ervan op het netto beschikbare gezinsinkomen wordt beoordeeld door middel van een vergelijking met de Europese armoedegrens (gedefinieerd als 60% van het mediaan equivalent inkomen).

3. De Belgische werkloosheidsverzekering in vergelijkend perspectief

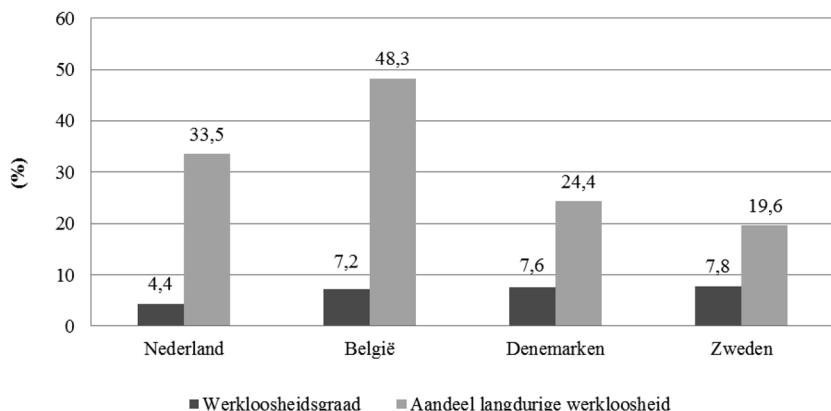
3.1 Werkloosheid en armoederisico

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de Belgische werkloosheidsverzekering zich verhoudt tot die in drie andere kleine, open West-Europese welvaartsstaten die gelden als Europese voorbeelden op het vlak van sociale uitkomsten: Denemarken, Nederland en Zweden. We vergelijken de duur van het recht op werkloosheid, het niveau van de uitkeringen, de mate van degressiviteit en de voorwaarden die gelden om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering of om deze te behouden. Om de context te schetsen, vergelijken we in figuur 1 en figuur 2 de werkloosheidsgraad (het aandeel werklozen in de totale beroepsbevolking) en het armoederisico van werklozen in België en de drie andere landen.

Figuur 1 toont dat België met een totale werkloosheidsgraad van 7,2% in 2011 een middenpositie innam, vergelijkbaar met de situatie in Denemarken (7,6%) en Zweden (7,8%). Nederland daarentegen telde substantieel minder werklozen (4,4%). We focussen in dit hoofdstuk specifiek op de langdurig werklozen, dus op wie een jaar of langer werkloos is. De grafiek toont, behalve de werkloosheidsgraad, ook het aandeel van langdurig werklozen in het totale contingent werklozen. Daaruit blijkt dat in België bijna de helft van de personen zonder baan langdurig werkloos is. In de overige landen is het aandeel langdurig

werklozen substantieel lager. Nederland kent 33% langdurig werklozen, Denemarken en Zweden respectievelijk 24% en 20%. Hoewel de totale werkloosheidsgraad in België van eenzelfde grootteorde is als in Zweden en Denemarken, zijn werklozen in ons land bijgevolg in veel hogere mate langdurig werkloos.

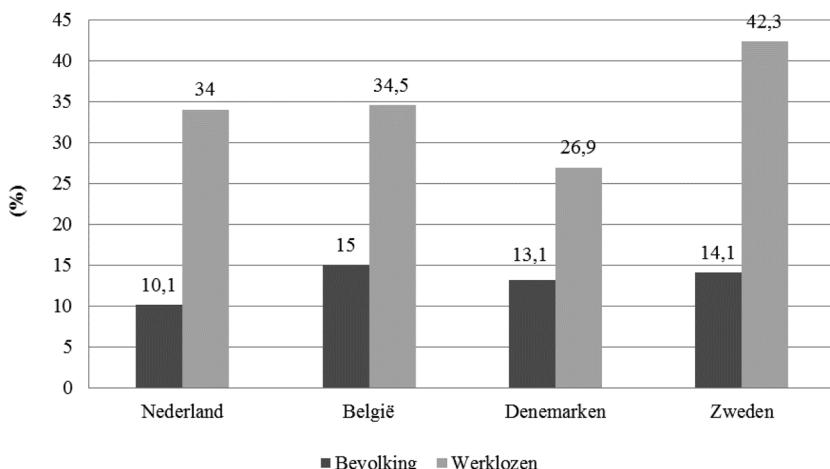
Figuur 1: Totale werkloosheidsgraad en aandeel langdurige werkloosheid, België en drie Europese landen, 2011.



Noot: Totale werkloosheidsgraad is het aandeel werklozen in de beroepsbevolking. Aandeel langdurige werkloosheid is het aandeel van personen die een jaar of langer werkloos zijn in het totaal aantal werklozen. De grafiek is van links naar rechts gesorteerd volgens oplopende werkloosheidsgraad.
Bron: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, laatst geraadpleegd op 25 november 2014.

Wat impliceert werkloosheid voor de inkomenspositie van mensen in deze landen? Figuur 2 toont het armoederisico van de hele bevolking en van het totaal aantal werklozen in 2011. In alle landen in onze selectie kennen werklozen een hoger armoederisico dan het gemiddelde van de bevolking. Werklozen lijken het best beschermd tegen armoede in Denemarken met een armoederisico van, afgerond, 27%. Nederland laat het laagste armoederisico bij de bevolking optekenen (10%), maar werklozen lopen er een even hoog risico op armoede als in België (34%). In Zweden is het armoederisico bij werklozen met ruim 42% opvallend hoog.

Figuur 2: Armoederisico van de bevolking en van werklozen, België en drie Europese landen, 2011.



Noot: Armoederisico is het percentage individuen dat leeft in een huishouden waar het netto beschikbaar gezinsinkomen minder bedraagt dan de armoedegrens. Met het armoederisico van werklozen wordt het armoederisico bedoeld van personen die in het voorbije jaar langer dan zes maanden werkloos waren. De data laat niet toe om specifieke armoederisico's te berekenen voor groepen met een langere werkloosheidsduur.

Bron: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, laatst geraadpleegd op 25 november 2014.

3.2 Hervormingen in de werkloosheidsverzekering

In tabellen 1 tot 3 tonen we een aantal geselecteerde kenmerken van werkloosheidsstelsels in de vier landen, waarbij een aantal trends opmerkelijk te benoemen zijn. Eerst en vooral is het duidelijk dat de periode waarin werklozen kunnen genieten van een werkloosheidsuitkering, steeds korter is geworden in Denemarken, Nederland en Zweden. In elk van deze landen werd de maximale duur van de werkloosheidsverzekering ingekort in de laatste 20 jaar en soms zelfs meermaals. Waar Zweden in 1995 samen met België het enige land uit onze selectie was waar werkloosheidsuitkeringen *de facto* onbeperkt in tijd waren, zijn ze in 2012 beperkt tot 300 dagen. Na deze periode krijgen werklozen een activeringsaanbod. In 1995 heropende deelname aan dit activeringsaanbod nog het recht op werkloosheidsuitkeringen; tegenwoordig komen langdurig werklozen in Zweden uiteindelijk in de bijstand terecht. Ook in de andere landen werd de maximale duur van werkloosheidsuitkeringen sterk ingekort. In Denemarken werd de duur beperkt van 7 tot 2 jaar, in Nederland van 5 jaar tot 38 maanden. Dit maximum van 38 maanden geldt overigens enkel voor werklozen die er

al een lange carrière op hebben zitten. Enkel bij voldoende constante arbeid (zie tabel 2 en 3 voor de exacte toelaatbaarheidsvoorwaarden) loopt de uitkeringsduur op tot één maand per gewerkt jaar, met een maximum van 38 maanden. De minimale uitkeringsduur bedraagt drie maanden. In deze context lijken de Belgische werkloosheidssuitkeringen, die onbeperkt zijn in de tijd, eerder uitzonderlijk.

Verschillende auteurs documenteerden ook een tweede, gerelateerde trend naar steeds toenemende activering van uitkeringsgerechtigden (bijvoorbeeld Eichhorst & Konle-Seidl, 2008; Weishaupt, 2011). Zo werd in Denemarken de deelname aan een activeringsprogramma verplicht na een jaar werkloosheid, en werd de definitie van een ‘passende dienstbetrekking’ (een werkaanbod dat de werkzoekende in principe moet aanvaarden) in zowel 1998 als 2003 verstrengd (Clasen & Clegg, 2007). Ook in België heeft de hervorming van de werkloosheidsverzekering door de regering Di Rupo I, geïmplementeerd vanaf 2012, gezorgd voor een verstrenging van deze definitie. De periode waarin een werkloze een werkaanbod mag weigeren omdat het onvoldoende aansluit bij zijn of haar vorige tewerkstelling en ervaring, werd ingekort van zes naar vijf maanden, en tot drie maanden voor jongere werkzoekenden. Bovendien wordt er slechts rekening gehouden met de reële pendeltijd indien de werkplaats verder dan 60 km ligt. Daarnaast werden in verschillende landen de periodes waarbinnen het arbeidsbureau controles uitvoert op de zoektocht naar werk, steeds korter. Voor België is voornamelijk de graduele introductie van de procedure ‘activering van het zoekgedrag naar werk’ of kortweg, de DISPO-procedure in 2004 het vermelden waard (Cockx, Dejemeppe & Van der Linden, 2011; Heylen & Bollen, 2009). Deze procedure bepaalt gedetailleerd de opvolging van het zoekgedrag naar werk door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), in samenwerking met de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling (VDAB in Vlaanderen, FOREM in Wallonië en ACTIRIS in Brussel). Bij herhaaldelijke negatieve evaluaties kan de werkloze uiteindelijk gesanctioneerd worden met tijdelijk of definitief verlies van de uitkering tot gevolg (zie verder).

De toegang tot het stelsel waarop langdurig werklozen kunnen terugvallen wanneer ze niet langer in aanmerking komen voor een werkloosheidssuitkering, is onderworpen aan een middelentoets in alle landen waar werkloosheidssuitkeringen beperkt zijn in de tijd. Dat betekent dat men enkel in aanmerking komt voor aanvullende steun als het gezins- of huishoudinkomen onder een bepaalde grens valt. Bovendien sluit ook het hebben van spaargeld en andere bezittingen, toch vanaf een

bepaalde grens, mensen uit. Bijgevolg stromen niet alle mensen, die de werkloosheidsverzekering moeten verlaten, door naar deze vorm van steun.

Onder voorbehoud van het voldoen aan de middelentoets, stromen langdurig werklozen in Denemarken, Nederland en Zweden uit naar het algemene bijstandsstelsel waarin zij aanspraak kunnen maken op een forfaitaire uitkering.

Tot slot, de uitkeringen in het stelsel van de werkloosheidsverzekering zijn in alle landen inkomensgerelateerd, wat betekent dat de hoogte van de bruto-uitkering in principe is gebaseerd op het laatst verdiende brutoloon. Hoe lager de lonen, hoe lager ook de uitbetaalde uitkeringen; wel is er een boven- en een benedengrens.

Tabel 1: Werkloosheidsverzekering in 1995.

	BE	DK	NL	SE
Toelaatbaarheidsvoorraarden	<36 jaar oud: 312 dagen in laatste 18 maanden. 36-50 jaar: 468 dagen in laatste 27 maanden. >50 jaar: 624 dagen in laatste 36 maanden.	26 weken in drie jaar + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering.	\$2 dagen per jaar in min. 3 van de laatste 5 jaar.	5 maanden in 1 jaar + 1 jaar lid zijn van de vrijwillige werkloosheidsverzekering.
Maximale duur	Onbeperkt Uitzondering: art. 80 van de werkloosheidswetvoorziert in de schorsing van samenwonende gerechtigden wanneer zij dubbel zo lang werkloos zijn als de gemiddelde werkloosheidsduur in hun regio, naar gender en leeftijd.	7 jaar (3 jaar + 4 jaar met verplichte deelname in activiteitenprogramma's).	5 jaar + 2 jaar een forfaitaire uitkering.	1,5 jaar, de facto onbeperkt na ALMP.
Type uitkering	Inkomensgerelateerd.	Inkomensgerelateerd.	Inkomensgerelateerd.	Inkomensgerelateerd.
Definitie pasende dienstbetrokking	Loon na pendelkosten moet hoger zijn dan de werkloosheidsuitkering.	6 maanden lang berepsimmunitet. Max. 3 uur pendeltijd (4 uur in uitzendervaring gevallen en na 6 maanden). Verder wordt rekening gehouden met 15 bijkomende redenen (vb. gezondheid, plotselinge veranderingen in pendeltijd, zorgverplichtingen, einde loopbaan)*.	Eerste 6 maanden: in lijn met vorig beroep en op hetzelfde scholingsniveau. Max. pendeltijd van 2 uur, daarna max. 3 uur. Per half jaar werkloosheid daalt het vereiste scholingsniveau. Weigeren omwille van fysieke, mentale, gezondheids- en sociale redenen zijn toegelaten.*	Elke mogelijke tewerkstelling die de werkloze kan uitvoeren. Veilige werkomstandigheden en in lijn met cao's. Afstand speelt geen rol tenzij er kleine kinderen aanwezig zijn in het huis-houden.*
Uitstroom	Geen.	Algemene bijstand.	Algemene bijstand.	Geen.
Toelaatbaarheidsvoorraarden	Type uitkering	Middelenlots en sociale omstandighed.	Middelenlots.	Forfaitair.

Noot: * Informatie over de definitie van een passende dienstbetrokking komt uit Danish Finance Ministry (1998) en verwijst naar 1997.

Bron: Hansen, 1998; Danish Finance Ministry, 1998; Ministerieel Besluit van 26 November 1991 houdende toepassingsregels van de werkloosheidsreglementering.

Tabel 2: Werkloosheidsverzekering in 2007.

	BE	DK	NL	SE
Toelaatbaarheidsvoorwaarden	312 dagen in laatste 18 maanden of 568 dagen in laatste 27 maanden of 624 dagen in laatste 36 maanden.	52 weken in drie jaar + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering.	Min. 26 weken van de 36 weken voor werkloosheid. Indien min. 52 dagen per jaar in vier van de laatste 5 jaar voor werkloosheid: duur van de uitkering bedraagt een maand per jaar.	Min. 6 maanden (80 uur per maand) of 480 uur (in aanensluitende periode van 6 maanden, min. 50 uur per maand) + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering.
Maximale duur	Onbeperkt.	4 jaar (1 jaar + 3 jaar verplichte deelname aan activeringss programma's).	3-38 maanden (<i>zie toelaatbaarheidsvoorwaarden</i>).	300 dagen (of 60 weken) + ALMP-aanbod.
Type uitkering	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd
Definitie passende dienstbetrokking	Loon na pendelkosten moet hoger zijn dan uitkering.	Eerste 3 maanden: tot 3 uur dagelijkse pendeltijd. Daarna: geen beperking. Verder wordt rekening gehouden met 15 bijkomende redenen (vb. gezondheid, plose veranderingen in pendeltijd, zorgverplichtingen, einde loophaan).*	Elke rewerkstelling in lijn met fysieke gesteldheid en vaardigheden. Pendel van 3 uur per dag. Aan personen zonder sociale verantwoordelijkheden kan gevraagd worden te verhuizen.*	Na 100 dagen wordt meer flexibiliteit verwacht. Loon moet hoger zijn dan 90% van de uitkering. Andere redenen kunnen van medische aard zijn, verwijzen naar familiële omstandigheden of het gebrek/ hoge kost van transport naar en van het werk, of problemen met het vinden van een nieuwe woonplaats.*
Uitstroom	Geen	Bijstand.	Bijstand.	Bijstand.
Toelaatbaarheidsvoorwaarden		Middelenoets en sociale omstandigheid.	Middelenoets.	Middelenoets.
Type uitkering		Forfaitair	Forfaitair	Forfaitair

Noot: * Informatie over de passende dienstbetrokking is op basis van Hasselpflug (2005) en verwijst naar de situatie in 2004.

Bron: OECD, 2014b; Hasselpflug, 2005; Ministerieel Besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelingen van de werkloosheidsreglementering.

Tabel 3: Werkloosheidsverzekering in 2012.

	BE	DK	NL	SE
Toelaatbaarheidsvoorraarden	312 dagen in laaste 18 maanden of 568 dagen in laaste 27 maanden of 624 dagen in laaste 36 maanden.	\$2 weken in drie jaar + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering.	Min. 26 weken van de 36 weken voor werkloosheid. Indien min. 52 dagen per jaar in vier duur van de uitkering bedraagt een maand per jaar.	Min. 6 maanden (80 uur per maand) of 480 uur (in aanen sluitende periode van 6 maanden, min. 50 uur per maand) + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering.
Maximale duur	Onbeperkt	2 jaar over een periode van drie jaar.	3-38 maanden (zie toelaatbaarheidsvoorraarden).	300 dagen of 450 voor gezinnen met kinderen + ALMP-aanbod.
Type uitkering	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd
Definitie passende dienstbetrokking	Loon na pendelkosten moet hoger zijn dan uitkering.	Eerste 3 maanden: tot 3 uur dagelijkse pendeltijd. Daarna: geen beperking. Voorts wordt rekening gehouden met 23 mogelijke redenen (vb. gezondheid, transportproblemen, zorgverplichtingen).*	Elke tewerkstelling in lijn met fysieke gesteldheid en vaardigheden. Op basis van niet-bindende richtlijnen. Eerste 6 maanden is pendel van 2 uur per dag aanvaardbaar; daarna is pendel van 3 uur aanvaardbaar. Na 12 maanden wordt eender welke job als aanvaardbaar gezien.	Loon moet hoger zijn dan 90% van de uitkering. Een zekere aanpassingstijd wordt toegelaten voor pendeltijd (wordt geval per geval bekeken). Max. afveiligheid van huis van 12 uur, ongeveer 3 uur pendeltijd. Verder kan rekening worden gehouden met medische en familiale redenen.*
Uitstroom	Geen	Algemene bijstand.	Algemene bijstand.	Algemene bijstand.
Toelaatbaarheidsvoorraarden		Middelenlots en sociale omstandigheid.	Middelenlots.	Middelenlots.
Type uitkering		Forfaitair	Forfaitair	Forfaitair

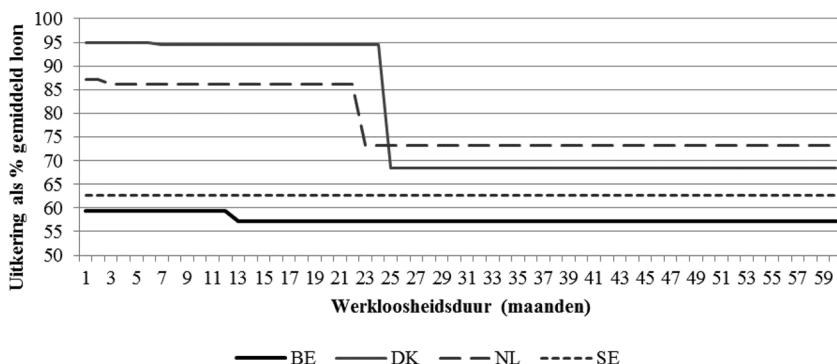
Noot: * Informatie over de passende dienstbetrokking is op basis van Venn (2012) en verwijst naar de situatie in 2011.

Bron: OECD, 2014b; Venn, 2012; Ministerieel Besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregels van de werkloosheidsreglementering.

Figuur 3 toont, meer gedetailleerd, hoe het inkomen van langdurig werklozen verandert over een periode van vijf jaar, naargelang zij een beroep blijven doen op uitkeringen. Het inkomen wordt uitgedrukt als een percentage van het inkomen (dat is de netto-vervangingsratio) vóór de start van de werkloosheid, een inkomen dat hier verondersteld wordt gelijk te zijn aan het gemiddelde loon in het desbetreffende land. Het inkomen houdt rekening met werkloosheids- en bijstandsuitkeringen, huursubsidies, kinderbijslagen, belastingen en sociale zekerheidsbijdragen en wordt berekend voor een specifiek gezinstype, namelijk een koppel met twee kinderen. In Denemarken en Nederland zien we een felle daling van de vervangingsratio op het moment dat men niet langer in aanmerking komt voor een werkloosheidsuitkering: in Nederland is dit na 22 maanden³, en in Denemarken na twee jaar het geval. Verder toont de figuur voor Nederland een verlaging van de werkloosheidsuitkering na twee maanden. Het beeld voor Zweden is enigszins vertekend. Omdat de simulaties die ten grondslag liggen aan figuur 3 uitgaan van relatief hoge huurkosten, komt dit gezinstype in aanmerking voor een bijstandsuitkering die hoger ligt dan de werkloosheidsuitkering. Dit heeft tot gevolg dat de figuur een vlakke lijn toont voor Zweden, op het niveau van deze hogere bijstandsuitkering.

De Belgische situatie is redelijk uitzonderlijk. Het is het enige van de vier landen waar werkloosheidsuitkeringen onbeperkt zijn in de tijd. Tot 2006 bestond hierop evenwel een uitzondering. Onder art. 80 van de werkloosheidswet werd namelijk bepaald dat langdurig werkloze samenwonenden⁴ geschorst worden van de werkloosheidsverzekering wanneer zij dubbel zo lang werkloos zijn als de gemiddelde werkloosheidsduur in hun regio, naar gender en leeftijd. In 1996 werd deze voorwaarde zelfs nog verstrengd tot anderhalve keer dit gemiddelde. Uitzonderingen bestonden voor oudere werklozen, of mensen die al verschillende jaren in loondienst hadden gewerkt. Deze praktijk werd gradueel afgeschaft van 2004 tot 2006, en vervangen door de ‘DISPO-procedure’. Figuur 3 toont daarnaast duidelijk aan dat de vervangingsratio’s zeer laag zijn in België, zelfs lager dan de inkomens die men in de andere landen krijgt in de middelengetoetste bijstandstelsels. Het feit dat de uitkeringen onbeperkt zijn in de tijd gaat dus niet samen met een hoog niveau van uitkeringen.

Figuur 3: Netto-vervangingsratio's vanuit werkloosheidsverzekering en bijstand voor een koppel met twee kinderen, 2012.



Noot: De OESO veronderstelt dat een volwassene 40 jaar is, de kinderen zijn 4 en 6 jaar oud. Een uitgebreide bespreking van de onderliggende assumenties wordt gegeven in OECD (2012). Simulaties zijn gebaseerd op de situatie in juli 2012, dus voor de hervorming Di Rupo I, die gradueel in werking trad in november 2012. De ratio's vergelijken het netto gezinsinkomen uit werkloosheidsuitkering, bijstand, huursubsidie en kinderbijsstand met het netto gezinsinkomen bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon.

Bron: OECD, 2014b.

4. De impact van werkloosheid op het beschikbare inkomen in België

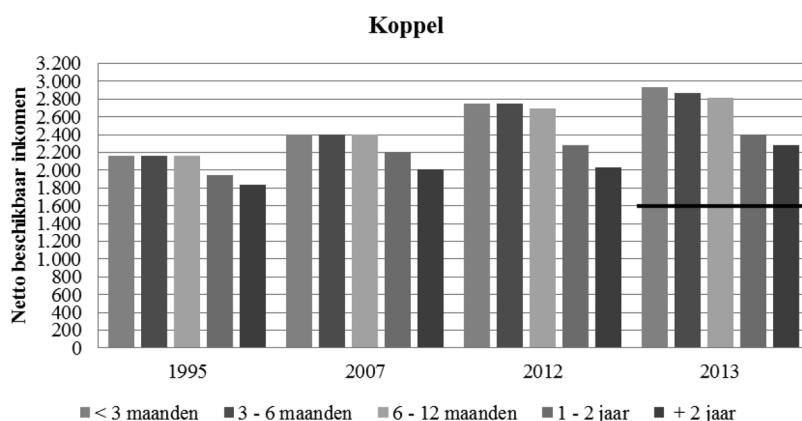
Uit het voorgaande blijkt dat België een aparte positie inneemt binnen deze groep van West-Europese landen. Langdurig werklozen worden niet getransfereerd naar een apart stelsel van sociale bijstand, maar blijven hun recht op uitkeringen behouden in het stelsel van de werkloosheidsverzekering. Bovendien zijn de uitkeringen minder degressief dan in de andere landen die we bespreken in dit hoofdstuk. De keerzijde van de medaille zijn echter de lage uitkeringen en dit voor de gehele periode van de werkloosheid. De Lathouwer (1996) concludeerde al dat de Belgische werkloosheidsverzekering in de jaren 1980 en de jaren 1990 slechts een ‘zwakke bovenminimale bescherming’ realiseerde (De Lathouwer, 1996: 1). Het overzicht in de vorige sectie lijkt dat beeld ook vandaag te bevestigen, althans voor het gezinstype ‘koppel met twee kinderen’. Bovendien zorgen de recente hervormingen voor een verstrenging van zowel de voorwaarden om als schoolverlaten in het stelsel in te stappen, als voor wat betreft het zoeken naar werk; ook wordt de degressiviteit verder versterkt. Hieronder nemen we zowel de degressiviteit als de verstrenging van de voorwaarden onder de loep. Wat betekent dit voor de inkomens van (langdurig) werklozen?

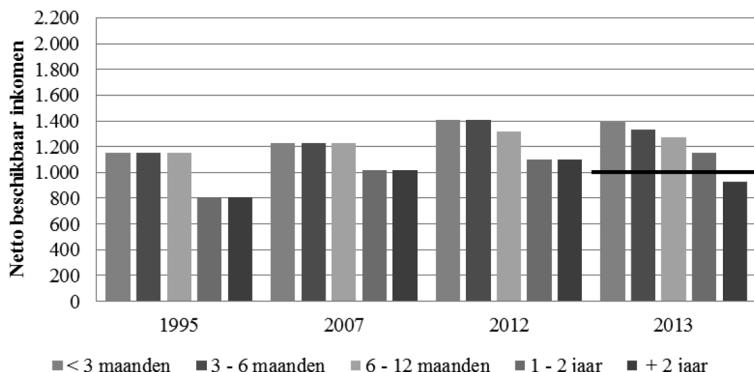
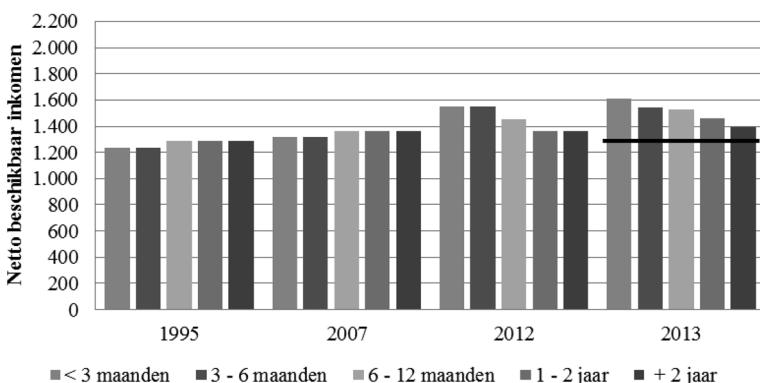
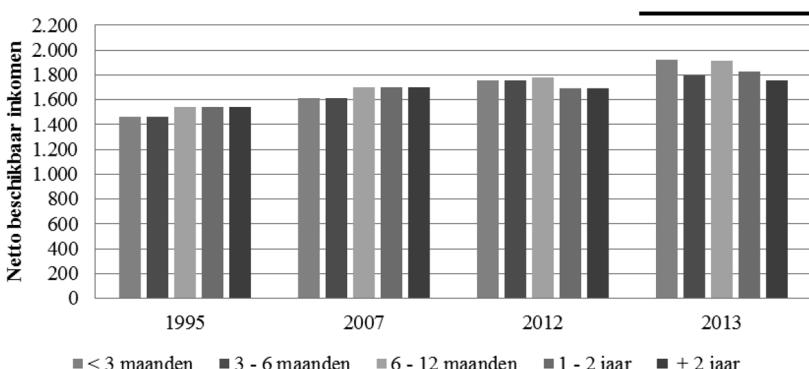
4.1 Degrессивiteit van de uitkeringen

Laat ons nu even meer in detail nagaan hoe het Belgische werkloosheidsstelsel een impact heeft op het inkomen van verschillende gezinstypes. Om het niveau van de uitkeringen en de mate van degressiviteit die ingebakken zit in het systeem te illustreren, tonen we in figuur 4 de inkomens (in prijzen van 2013) van vier typegezinnen die een werkloosheidssuitkering ontvangen wanneer ze uit een situatie van tewerkstelling komen (zie data en methode). We doen dat doorheen de werkloosheidsduur (van kortdurende tot langdurige werkloosheid) en op vier punten in de tijd (1995, 2007, 2012 en 2013). We houden niet alleen rekening met de hoogte van de werkloosheidssuitkering, maar ook met belastingen, sociale bijdragen en kinderbijslag (indien van toepassing). Het gaat dus om het netto beschikbaar inkomen: wat kunnen deze gezinnen besteden en hoe evolueert dat doorheen de tijd?

De verticale assen in figuur 4 tonen voor elk gezinstype de hoogte van het netto beschikbaar inkomen in prijzen van 2013. De horizontale as geeft in voortschrijdende volgorde de werkloosheidsduur weer. De zwarte lijn stelt de armoedegrens voor dat gezinstype voor in 2013. Let op: het gaat telkens om de maximale werkloosheidssuitkering die het typegezin kan ontvangen.

Figuur 4: Netto beschikbaar gezinsinkomen van vier typegezinnen die een werkloosheidssuitkering ontvangen doorheen de werkloosheidsduur, België, 1995, 2007, 2012 en 2013.



Alleenstaande**Alleenstaande ouder****Koppel met kinderen**

Noot: De vier typegezinnen zijn: een alleenstaande, een alleenstaande ouder met een jong kind (3 jaar oud), een tweeverdienerskoppel zonder kinderen (partner werkt voltijs aan 130% van het minimumloon, de werkloze partner heeft 10 jaar gewerkt), en een eenverdienerskoppel met twee kinderen (van 6 en 10 jaar oud) ten laste. Volwassenen zijn 35 jaar oud. Alle bedragen zijn uitgedrukt in prijzen van 2013. Maximale werkloosheidsuitkeringen.

Bron: STASIM/MOTYFF.

De resultaten in figuur 4 nopen ons tot een aantal algemene observaties. Ten eerste, de degressiviteit van de werkloosheidssuitkeringen is duidelijk toegenomen. Waar in 1995 enkel een alleenstaande in de werkloosheid geconfronteerd werd met een dalende uitkering vanaf langdurige werkloosheid (langer dan 1 jaar), zien we dat dit in 2013 geldt voor alle gezinstypes. In 1981 werd in de Belgische werkloosheid een driedelige gezinsmodulering geïntroduceerd (De Lathouwer, 1996): alleenstaanden, gezinshoofden en samenwonenden. De gezinstypes die we introduceren in dit hoofdstuk omvatten deze drie categorieën: een alleenstaande, twee gezinshoofden (alleenstaanden met kinderen en koppels met kinderen) en een samenwonende (het koppel waar nog een partner werkt).

Tot 2009 waren de werkloosheidssuitkeringen voor gezinshoofden niet degressief: de hoogte van de uitkering voor werklozen met gezinslast bedroeg 60% van het laatst verdiende brutoloon (of van het begrensde brutoloon wanneer het laatste verdiende brutoloon hoger lag dan de loongrens). Voor alleenwonenden waren de uitkeringen wel degressief: 60% van het begrensde brutoloon tijdens het eerste jaar werkloosheid, daarna is er een terugval tot 42% in 1995 en een toename tot 50% in 2007 en tot 53,8% in 2012. Vanaf 2009 werd het begrensde brutoloon opgesplitst in drie loongrenzen (Milquet, Verboven & Callens, 2010). Een hoogste loongrens gedurende de eerste zes maanden werkloosheid, een intermediaire loongrens tussen zes en twaalf maanden werkloosheid en een laagste loongrens bij langdurige werkloosheid (Janvier, 2011). Dit betekende *de facto* de introductie van degressiviteit voor gezinshoofden. De regering Di Rupo I versterkte in 2012 de degressiviteit vanaf het tweede jaar werkloosheid, zodat ieder gezinstype ten laatste na 48 maanden werkloosheid terugvalt op een forfaitair bedrag (zie www.rva.be voor de specifieke bedragen en reglementering).

Dit ging echter, ten tweede, gepaard met een verhoging van de werkloosheidssuitkeringen. Over het algemeen is het netto-inkomen van alle gezinstypes gestegen in reële termen, en dit is erg uitgesproken voor de eerste periodes van de werkloosheid. Voor de eerste zes maanden werkloosheid waren de bedragen in reële termen in 2012 een stuk hoger dan in 1995. Deze vervangingsratio werd in 2013 voor alle gezinsstatuten verder verhoogd van 60% tot 65% gedurende de eerste drie maanden.

Ten derde bedraagt het netto-inkomen voor het koppel met kinderen 86% van de armoedegrens in de eerste drie maanden werkloosheid, 81% in de drie daaropvolgende maanden en 79% na twee jaar werkloosheid.

Het koppel zonder kinderen heeft een netto beschikbaar inkomen dat 177% van de armoedegrens bedraagt in de eerste drie maanden, en dat daalt naar 141% na twee jaar werkloosheid. Bij dit gezinstype moeten we voor ogen houden dat een van de partners nog steeds aan het werk is, waardoor de werkloze het statuut van samenwonende krijgt in de werkloosheidsverzekering. Voor dit typegezin volstaat de combinatie van een inkomen uit arbeid en een werkloosheidssuitkering om boven de armoedegrens uit te komen. De toegenomen degressiviteit is in figuur 4 wel duidelijk te zien. Bij alleenstaanden met en zonder kinderen bedraagt het netto-inkomen respectievelijk 117% en 132% van de armoedegrens. Dat daalt naar respectievelijk 104% en 92% van de armoedegrens na twee jaar werkloosheid. Dit is in overeenstemming met wat Nevejan (2012) eerder observeerde: eenverdieners die werkloos worden, lopen de hoogste kans op armoede. Bovendien moeten we voor ogen houden dat het hier gaat om de maximale werkloosheidssuitkeringen. De gemiddelde daguitkering is voor alle gezinstypes lager dan deze maxima, wat wil zeggen dat voor veel gezinnen het netto beschikbaar inkomen lager is dan wat we hier laten zien. Onze resultaten kunnen bijgevolg beschouwd worden als een conservatieve inschatting van de impact van werkloosheid op het gezinsinkomen.

Ten vierde, voor de gezinstypes met kinderen zien we na zes maanden een verhoging van de netto beschikbare inkomens. Dit komt door de kinderbijslag en de erbij horende toeslag voor personen die langer dan zes maanden werkloos zijn.

4.2 En wat als de dop je kwijt wil?

In België is het recht op een werkloosheidssuitkering onbeperkt in de tijd, terwijl langdurig werklozen in andere landen ten langen leste de overgang naar de sociale bijstand maken. Maar ook in België is die transitie niet uitzonderlijk. De recente hervormingen in functie van de activering van het zoekgedrag van werkzoekenden omvatten ook een luik met sancties.

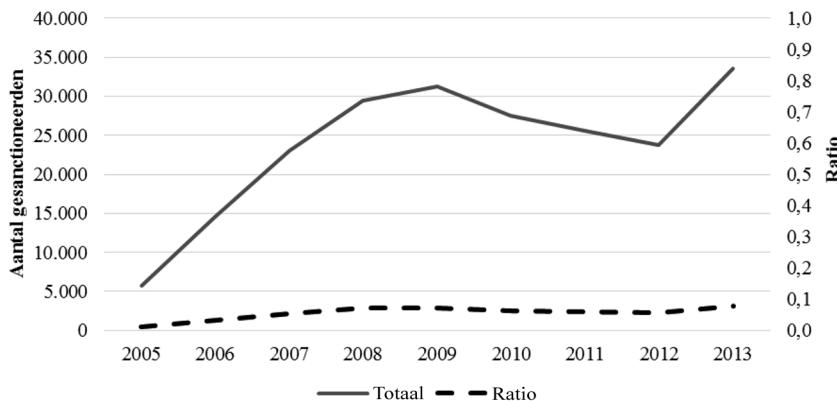
Zoals hierboven aangehaald werd in België in 2004 de procedure ‘Activering van het Zoekgedrag naar Werk’ stapsgewijs ingevoerd, eerst voor de min-dertigjaren, vanaf juli 2005 voor de min-veertigjaren en vanaf juli 2006 ook voor de min-vijftigjaren. In 2013 werd de procedure verruimd naar oudere werklozen tot 55 jaar en in 2016 wordt dit verder uitgebreid naar 58 jaar. Een belangrijk element van deze ‘DISPO-procedure’ is de evaluatie van het zoekgedrag van de werkzoekende door

middel van periodieke, individuele gesprekken, gekoppeld aan sancties: die gaan van een verwittiging, over een al dan niet tijdelijke verlaging van de uitkering tot een al dan niet tijdelijke schorsing van de uitkering.

Een studie van Cockx, Dejemeppe en Van der Linden (2011) naar de doelmatigheid van deze verscherpte controle op het actief zoekgedrag naar werk, focust op de min-dertigjarige uitkeringsgerechtigde werklozen in de periode 2004-2008. Zij vinden dat de nieuwe procedure effectief heeft geleid tot een snellere overgang naar werk, maar dat dit vooral geldt als er ook voldoende vacatures beschikbaar zijn. De studie vindt tevens dat het totaal aantal sancties in het kader van deze procedure is toegenomen, maar dat het in het totaal aantal sancties van de RVA, voorlopig, slechts een beperkt aandeel inneemt⁵.

Figuur 5 toont de evolutie van het aantal sancties in het kader van de DISPO-procedure.

Figuur 5: Evolutie van het aantal gesanctioneerden door de RVA in het kader van de procedure-DISPO, België, 2005-2013.



Noot: Sancties omvatten: schorsing gedurende 4 maanden; tijdelijke vermindering van de uitkering gedurende 4 maanden; vermindering van de uitkering gedurende 6 maanden, gevolgd door een uitsluiting; uitsluiting; en voorlopige schorsingen (art. 70). Ratio = verhouding tussen het aantal sancties en het aantal uitkeringsgerechtigde vergoede werkzoekenden (UVW-WZ).

Bron: Eigen berekeningen op jaarverslagen RVA (www.rva.be, laatst geraadpleegd op 25 november 2014).

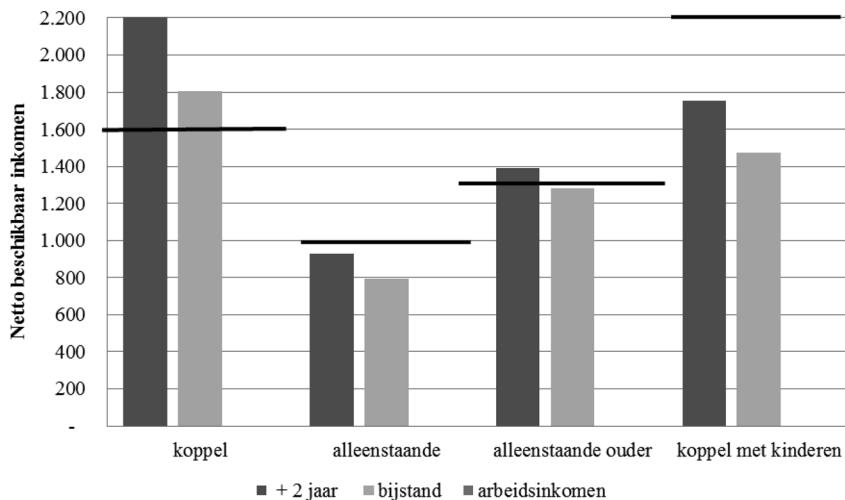
We zien dat het aantal sancties stelselmatig is toegenomen tot het systeem op kruissnelheid was in 2008, waarna we in absolute cijfers een daling optekenen. In 2012 en 2013 nam het aantal sancties opnieuw sterk toe. De ratio – de verhouding van het aantal gesanctioneerden ten opzichte van het aantal vergoede werklozen – toont dat het aandeel gesanctioneerde uitkeringsontvangers sinds 2008 stabiel bleef rond 7%.

De stijging in 2012 en 2013 vertaalde zich daarentegen wel in een groter aandeel gesanctioneerde werklozen, van 6% naar 9%. In totaal zijn er sinds de graduele invoering van de DISPO-procedure (tot 31 december 2013) 117.620 mensen gesanctioneerd (RVA, 2013). De RVA gaat binnen deze procedure niet snel tot sancties over: er wordt een stappenplan gevuld met gesprekken en evaluaties alvorens tot sancties wordt overgegaan en sancties die aanleiding geven tot al dan niet tijdelijke schorsing van de uitkering zijn slechts mogelijk na ten minste 19 maanden (zie RVA, 2014). Toch betekent dit dat voor een groep van langdurig werklozen het stelsel van de werkloosheid *de facto* beperkt is in de tijd.

Waar gaan deze mensen naartoe? Een aantal studies en rapporten suggereert dat het stijgend aantal gesanctioneerden sinds 2005 geleid heeft tot een toename van het aantal mensen dat een beroep moet doen op de bijstand. Een studie van Heylen en Bollen (2009) over de periode 2005-2007 (toen de DISPO-procedure nog niet op kruissnelheid was) toont dat ongeveer 10% van het totaal aantal gesanctioneerden uiteindelijk terechtkomt bij het OCMW. Een meer recente focusnota van de POD MI stelt dat dit aandeel tussen 2007 en 2011 verder toenam tot ongeveer een vijfde (18%) van de gesanctioneerde werklozen (POD MI, 2014b). Van deze groep ontving negen op de tien daadwerkelijke steun van het OCMW. Volgens een eerste raming maakt deze instroom van RVA-gesanctioneerden ongeveer 10% uit van het totaal aantal begunstigden van een leefloon of financiële hulp (POD MI, 2014b). Volgens de Waalse Vereniging voor Steden en Gemeenten was dit aandeel in de Waalse OCMW's in 2013 toegenomen tot 11% (Termote, 2014). Ter vergelijking, begin jaren 1990 maakten gesanctioneerden door de RVA ongeveer 1,1% van de begunstigden van het leefloon uit (De Lathouwer, 1996).

Wat betekent dit voor het inkomen van langdurig werklozen? We bekijken daarvoor dezelfde vier gezinstypes (*supra*) in figuur 6 en gaan na wat de impact is op hun netto beschikbaar inkomen wanneer zij geen beroep meer kunnen doen op een werkloosheidsuitkering, bijvoorbeeld na een sanctie in het kader van de DISPO-procedure. Wel kunnen we niet simuleren of iemand al dan niet discretionaire aanvullende financiële hulp of andere vormen van hulp (bijvoorbeeld ten laste neming van medische kosten, of energiefacturen) ontvangt via het OCMW.

Figuur 6: Netto beschikbaar inkomen voor vier gezinstypes wanneer men niet langer een beroep kan doen op werkloosheid, België, 2013.



Noot: Zie figuur 5. De zwarte lijn weerspiegelt de armoedegrens voor dat gezinstype.

Bron: STASIM/MOTYFF.

In figuur 6 zien we dat drie van de vier gezinstypes de transitie kunnen maken van langdurige werkloosheid naar de bijstand, terwijl het koppel zonder kinderen geen recht heeft op een leefloon in de bijstand. Voor elk van de gezinstypes die de transitie naar de bijstand maken, liggen de netto-inkomens onder de armoedegrens. Het netto-inkomen bedraagt 79% van de armoedegrens voor een alleenstaande, 92% voor een alleenstaande ouder en 66% voor een koppel met kinderen. Het vergelijkende deel (cf. supra) toonde al dat de bedragen van de uitkeringen voor langdurig werklozen lager liggen dan in de drie andere landen in onze analyse, ook wanneer we vergelijken met de bijstand. Een sanctie in het Belgische stelsel van de werkloosheid en een al dan niet tijdelijke transitie naar de sociale bijstand, zorgt er dus voor dat de inkomenspositie verder verslechtert. Het gezinstype koppel waar nog een partner aan het werk is, heeft geen recht op een uitkering in het stelsel van de sociale bijstand; dat verliest de werkloosheidsuitkering. Dit heeft een verdere verlaging van het netto beschikbaar inkomen tot gevolg, maar het inkomen uit werk volstaat om boven de armoedegrens te blijven.

4.3 En wat als je de dop niet in mag? De casus van de schoolverlater

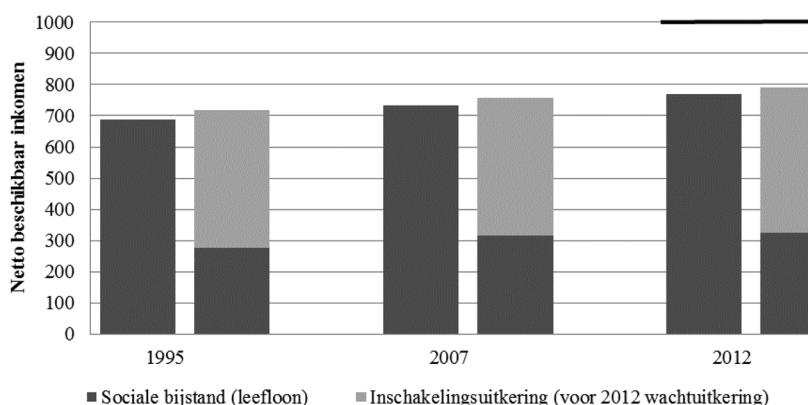
In België kunnen schoolverlaters na een wachtperiode een beroep doen op de werkloosheidsverzekering. In veel andere landen kan dat niet en komen schoolverlaters altijd terecht in de bijstand. De toegangsvoorwaarden zijn door de jaren heen echter strenger geworden (De Lathouwer, 1996). Een hervorming van de zogenaamde referente-eis in 1993 stipuleerde dat schoolverlaters ouder dan 20 jaar een wachttijd van 1 jaar moesten doorlopen – waarin ze zich inschreven als werkzoekende en beschikbaar moesten zijn voor de arbeidsmarkt – vooraleer ze recht hadden op een werkloosheidsuitkering. In 2006 werd deze wachttijd weer verkort tot negen maanden, terwijl de hervorming in 2012 deze wachttijd (omgedoopt tot ‘beroepsinschakelingstijd’) terug heeft verlengd tot 1 jaar. Bovendien werd een maximale leeftijds grens van 30 jaar ingesteld. Bijkomend werd een activeringsprocedure uitgewerkt (DISPO-jongeren), waarbij het recht op een inschakelingsuitkering kan worden uitgesteld in geval van een negatieve evaluatie van het zoekgedrag (Termote, 2014). Tijdens de wachttijd moet men immers beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. In het regeerakkoord van de regering Michel staat een verdere verlaging van de leeftijds grens van 30 jaar naar 25 jaar ingeschreven, evenals een diplomavereiste voor wie jonger is dan 21 jaar (Federale regering, 2014).

In deze sectie illustreren we de impact van de wachttijd en de wachtuitkering op het netto beschikbaar inkomen aan de hand van een specifiek gezinstype: een 18-jarige schoolverlater die zonder diploma de school verlaat en alleen woont. Wanneer deze schoolverlater voldoet aan de middelentoets, komt hij/zij mogelijk in aanmerking voor steun in het kader van het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI), gewaarborgd door de OCMW's tijdens zijn/haar wachttijd. Het RMI, dat het vroegere Bestaansminimum vervanging in 2002, garandeert maatschappelijke integratie door middel van een sterke focus op tewerkstelling – aangepast aan iemands capaciteiten – of een integratietraject, en/of een uitkering (het leefloon) (Hermans, 2008). Voor personen jonger dan 25 bestaat het RMI altijd uit een tewerkstelling of individueel integratie-project, en dit binnen de drie maanden. In afwachting van deze activering, of wanneer tewerkstelling niet onmiddellijk mogelijk is, komt de jongere in aanmerking voor een leefloon.

Figuur 7 toont dat het netto beschikbaar inkomen van de schoolverlater die een leefloon krijgt, in reële termen licht is toegenomen tussen

1995 en 2012 (inkomens worden hier uitgedrukt in prijzen van 2012). Desalniettemin blijft het netto beschikbaar inkomen meer dan 25% onder de armoedegrens over de volledige bestudeerde periode.

Figuur 7: Netto beschikbaar inkomen, jonge schoolverlater met een bijstandsuitkering en met een inschakelingsuitkering, België, 1995, 2007 en 2012.



Noot: De zwarte lijn is de armoedegrens voor dit gezinstype in 2012.

Bron: STASIM/MOTYFF (zie eindnoot 2).

Na het doorlopen van de wachttijd heeft de schoolverlater in principe recht op een inschakelingsuitkering in het stelsel van de werkloosheid. De impact van deze transitie wordt eveneens geïllustreerd in figuur 7. Het netto beschikbare inkomen van de schoolverlater is lichtjes toeegenomen in reële termen en, hoewel de bedragen van de inschakelingsuitkeringen erg laag zijn (465 euro in 2012), zorgt de overgang van het bijstandsstelsel naar de werkloosheidsverzekering voor een beperkte inkomenstoename. Dat komt doordat het OCMW het verschil bijpast als het inkomen, in casu de wachttuitkering, lager is dan het leefloon. Een beperkt bedrag aan eigen inkomsten wordt hierbij vrijgesteld (art. 22§ 2 van KB van 11 juli 2002 m.b.t. het RMI), waardoor het netto-inkomen uiteindelijk iets hoger uitvalt dan het bedrag van het leefloon. Let wel, indien de schoolverlater een aanvullend leefloon bovenop de wachttuitkering geniet, zal hij/zij verder begeleid worden door het OCMW en worden ingeschakeld in een tewerkstellingsproject. Ondanks de inkomenstoename ligt ook de combinatie wachttuitkering en aanvullend leefloon (inclusief de vrijstelling) onder de armoedegrens.

Het is belangrijk hierbij op te merken dat niet iedereen die een wachttuitkering krijgt, ook een aanvullend leefloon ontvangt. Dat geldt alleen in specifieke gevallen, zoals dat van de schoolverlater die geen andere bestaansmiddelen heeft. Wie bijvoorbeeld nog thuis woont en de wachttijd heeft doorlopen, zal over het algemeen alleen de lagere wachttuitkering krijgen (exacte bedragen: www.rva.be) en zal verder opgevolgd worden door de RVA en de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten in het kader van de DISPO-procedure (supra).

5. Conclusie

In dit hoofdstuk namen we de inkomensbescherming van kwetsbare groepen werklozen onder de loep. Hervormingen in het stelsel van werkloosheid in Europese landen worden over het algemeen gekenmerkt door een ‘verstrenging’ en een ‘verharding’ van het beleid. Dit uit zich onder meer in een grotere focus op arbeidsmarktintegratie en activering en in een trend naar meer voorwaardelijkheid in het recht op werkloosheidsuitkeringen. De recente hervormingen van de werkloosheidsverzekering in België vormen daarop geen uitzondering, al blijft de Belgische werkloosheidsverzekering een buitenbeentje in het Europese landschap. De uitkeringen zijn onbeperkt in de tijd, terwijl langdurig werklozen in andere landen doorstromen naar het stelsel van sociale bijstand. Toch biedt dit weinig garanties op het vlak van inkomensbescherming: de vervangingsratio’s in België zijn in vergelijkend perspectief erg laag.

Over de jaren heen zijn de werkloosheidsuitkeringen degressiever geworden, maar is het niveau van de uitkeringen gestegen, zeker voor de eerste zes maanden werkloosheid. Desondanks heeft dit niet geleid tot een voldoende mate van inkomensbescherming. Eenverdienersgezinnen die de overgang maken naar werkloosheid worden geconfronteerd met een netto beschikbaar inkomen dat ver onder de armoedegrens ligt. Voor gezinnen met kinderen, langer dan zes maanden werkloos, worden de lage uitkeringen en de degressiviteit enigszins gecompenseerd door de sociale toeslagen in de kinderbijslag, maar als zij langdurig werkloos zijn, zakt ook hun netto beschikbaar inkomen over het algemeen tot onder of maar net boven de armoedegrens. Koppels waar de partner nog een inkomen heeft, zijn er beter aan toe: de combinatie van een werkloosheidsuitkering en een inkomen uit arbeid volstaat om boven de armoedegrens te blijven.

Bovendien is de onbeperktheid in de tijd niet absoluut. In het kader van een verstrengde activeringssprocedure zijn het aantal sancties, waarbij het recht op een werkloosheidssuitkering tijdelijk of definitief kan worden opgeschorst, toegenomen tot een jaarlijks niveau van ongeveer 8% van de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Wie gesanctioneerd wordt en vervolgens een beroep moet doen op het OCMW voor financiële steun, kent doorgaans een nog lager niveau van bescherming; een niveau dat voor alle gezinstypes onder de armoedegrens ligt. Hetzelfde geldt voor schoolverlaters die nog in hun wachttijd zitten en in die periode een beroep moeten doen op het OCMW. Wanneer deze schoolverlaters na de wachttijd een recht openen op een inschakelingsuitkering, kennen zij een beperkte stijging van hun beschikbaar inkomen, maar alleen omdat het OCMW bijpast. Kortom, na een sanctie of tijdens de wachttijd daalt het beschikbare inkomen tot onder de armoedegrens.

Ondanks het feit dat de werkloosheidssuitkeringen onbeperkt zijn in de tijd, volgt de Belgische werkloosheidsverzekering de internationale trend naar meer voorwaardelijkheid en een grotere nadruk op activering, zowel voor langdurig werklozen als voor schoolverlaters. Tegelijkertijd blijven de uitkeringsniveaus laag, zowel in internationaal perspectief als voor verschillende gezinstypes. En zo blijft België toch nog een buitenbeentje.

Noten

1. De auteurs wensen twee anonieme reviewers, Kristel Bogaerts en Alain Jousten te bedanken voor hun waardevolle commentaren op dit hoofdstuk.
2. We putten hiervoor uit het onderzoeksproject ‘Om de balans in de nieuwe welvaartsstaat’ naar de verschuiving van zogenaamde passieve welvaartsstaat naar activering en sociale investering als ultiem middel tegen armoede, gefinancierd door het Nederlandse Instituut GAK en uitgevoerd onder leiding van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
3. De simulaties gaan uit van een 40-jarige persoon, die werkt sinds zijn 18e verjaardag. Zijn carrière van 22 jaar geeft recht op 22 maanden uitkeringen, zie ook tabel 3.
4. Dit zijn werklozen zonder gezinslast, van wie het inkomen niet het enige inkomen in het gezin is.
5. De RVA kan ook sancties uitspreken in het geval van, onder meer, vrijwillige werkloosheid en fraude.

Hoofdstuk 3

Armoede, de druk op de sociale minima en de dualisering in de samenleving

Bea Cantillon, Natascha Van Mechelen, Dorien Frans en

Nathalie Schuerman

Met medewerking van Anne-Catherine Guio

1. Inleiding

Hoewel de hervormingen in de Belgische welvaartsstaat traag op gang kwamen en een veeleer voorzichtig patroon hebben gekend, zou het niet gepast zijn om van een ‘bevroren’ landschap te spreken (Hemerijck & Marx, 2010): sinds de tweede helft van de jaren 1990 verlegde de focus zich, net als in andere welvaartsstaten, naar een meer activerend beleid door middel van loonmatiging, algemene en selectieve lastenverlagingen voor werkgevers en werknemers (vooral gecompenseerd door consumptiebelastingen), het bestrijden van werkloosheidsvallen, het beter begeleiden van mensen naar de arbeidsmarkt, het verstrekken van de werkloosheidsverzekering, het aanmoedigen van de vraag naar huishoudelijke dienstverlening, het bestrijden van misbruiken en het faciliteren van de combinatie ‘arbeid en gezin’. De tewerkstelling steeg aanzienlijk en de uitgaven voor de traditionele socialezekerheidsrisico’s verminderden, waardoor er meer ruimte kwam voor gezondheidszorg, pensioenen en kinderopvang (Cantillon & Vandenbroucke, 2014). Evenwel zagen we ook in België geen vermindering van de armoede binnen de bevolking op actieve leeftijd (Cantillon, 2011). Integendeel, zelfs in de goede jaren voor de crisis waren er aanwijzingen voor een stijging van de bestaansonzekerheid bij gezinnen met kinderen (Vandenbroucke & Vinck, 2013). In hoeverre is dit het gevolg van een beleid dat onvoldoende aandacht had voor de klassieke beschermende doelstellingen van de welvaartsstaat? Of van het feit dat er te weinig hervormd is in de richting van activering, sociale investering en meer efficiëntie? Of van onderliggende economische en sociaaldemografische trends

waarop het beleid gereageerd heeft, maar waartegen de welvaartsstaat zich van langsom minder kon wapenen? Is het instrumentarium van de welvaartsstaat nog voldoende sterk om de armoede te beperken in een toekomst die zich ongetwijfeld moeilijker aandient dan het verleden? En, indien niet, aan welke alternatieven moeten we dan denken? Dit zijn existentiële vragen waarover we in deze bijdrage nadenken, vertrekend vanuit de Belgische case.

Dit hoofdstuk tracht een bescheiden bijdrage te leveren aan deze reflectie, door te kijken naar de veranderingen in de verhouding tussen lage lonen, sociale minima en het mediaan gezinsinkomen van waaruit de armoedelijnen zijn afgeleid¹. We gebruiken daarvoor naast steekproefgegevens (ECHP en SILC) ook gesimuleerde typegezinnen. Enquêtes over de inkomens van gezinnen laten immers slechts in beperkte mate toe de impact van het herverdelings- en activeringsbeleid te ‘capteren’ en de efficiëntie ervan te meten. Ze leveren weliswaar belangrijke informatie over onder meer sociale uitkeringen en in welke mate deze terechtkomen bij gezinnen in armoede, maar door inherente beperkingen eigen aan steekproeven en door de breuken in de wijze waarop de opeenvolgende enquêtes gebeurden², moeten de geobserveerde veranderingen met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Bovendien zijn veranderingen in de inkomensverdeling, in de armoedegraad en in de armoedereducerende werking van sociale uitkeringen mede het gevolg van vele socio-economische en demografische veranderingen. De herverdelingsmechanismen enten zich daarop en maken er deel van uit. Dat complexe samenspel laat zich slechts in beperkte mate empirisch ontrafelen. De klassieke vergelijkingen tussen ‘vooraf’ en ‘nadien’ geven daarom niet meer dan een indicatie van de impact van het beleid. Bovendien ligt de focus in deze benadering meestal eenzijdig op de inkomenszijde³. Nochtans, zo zal verder blijken, is het sociaal beleid zich meer en meer gaan toeleggen op (meestal selectieve) kostendekkende maatregelen. Er zijn ook belangrijke (meestal veeleer regressieve) lastenverschuivingen geweest van arbeid naar consumptie. De impact van deze gecombineerde veranderingen blijven in inkomensenquêtes zo goed als onzichtbaar. Dat is de reden waarom we in dit hoofdstuk de evolutie van de hoogte en van de samenstelling van de beschikbare gezinsinkomens bestuderen aan de hand van enkele theoretische typegezinnen.

In het volgende deel onderzoeken we, aan de hand van enkele kerncijfers, de evolutie van de inkomensongelijkheid en van de relatieve inkomensarmoede in België tussen 1995 en 2012. We brengen ook kort de

factoren in herinnering die deze evoluties verklaren; die werden omstandig uiteengezet in Cantillon & Vandenbroucke (2014). In deel drie komen de veranderingen in de verhoudingen tussen de minimumlonen, het mediaan gezinsinkomen en de sociale minima aan bod. In deel vier gaan we, aan de hand van typegezinnen, na hoe het beleid hierop heeft ingespeeld. Deel vijf brengt een overzicht van kostencompenserende maatregelen en de impact voor lage inkomensgezinnen. Deel zes concludeert.

2. Welvaart en ongelijkheid in België van 1995 tot 2012

De afgelopen decennia werd weinig vooruitgang geboekt op het vlak van het terugdringen van de relatieve inkomensarmoede. In tabel 1 bekijken we de evolutie van de verdeling van de gezinsinkomens sinds 1994. We gebruiken daartoe tijdreeksen die gebaseerd zijn op socio-economische enquêtes bij grote steekproeven van de bevolking (ECHP in de jaren 1990 en SILC in de jaren 2000). Hoewel deze data enkel vergelijkingen toelaten binnen de deelperioden 1994-2000 en 2004-2010 en er rekening gehouden moet worden met steekproef- en meetfouten, geven ze met grote waarschijnlijkheid geen aanduiding, noch voor een stijgende trend in armoede, noch voor een stijgende ongelijkheid van de gezinsinkomens binnen de bevolking op actieve leeftijd: de ongelijkheidmaatstaven, net als de armoede-indicatoren, suggereren integendeel een grote mate van stabiliteit⁴. Hoewel recent onderzoek aanwijzingen bevat voor een groeiende kloof in België tussen de verloning van laag- en hooggeschoolden banen (Naticchioni, Ragusa & Massari, 2014) lijkt ook de globale ontwikkeling van de lonen niet te wijzen op een grotere ongelijkheid (zie o.m. ook Horemans, Pintelon & Vandenbroucke, 2011; Nolan & Marx, 2009; Salverda, Nolan & Smeeding, 2009). De Gini-coëfficiënt (maatstaf voor inkomensongelijkheid) van de brutolonen van mensen die gedurende een vol jaar voltijds gewerkt hebben, bleef zo goed als onveranderd op 0,23. Contra de grote publieke aandacht voor vermeende toenemende ongelijkheden en armoede, suggereren de empirische gegevens, gebaseerd op steekproef-onderzoek, dus een grote mate van stabiliteit in de verdeling van de inkomens binnen de bevolking op actieve leeftijd, ook aan de onderkant van de verdeling (Cantillon, 2011).

Uit eerder werk weten we dat de stagnatie in armoede in de goede jaren voor de crisis, in het algemeen verklaard wordt door twee factoren

(Cantillon, 2011; Cantillon & Vandenbroucke, 2014). Ten eerste, vertaalde de tewerkstellingsgroei zich onvoldoende in een overeenkomstige vermindering van het aantal gezinnen zonder werk (Corluy & Vandenbroucke, 2014): de kerncijfers in tabel 1 laten zien hoe beperkt de afname van het aandeel werkarme gezinnen was. Ten tweede, is de sociale bescherming voor gezinnen die niet voluit konden profiteren van de tewerkstellingsgroei (nog) minder genereus geworden: tabel 1 laat op basis van de klassieke ‘voor en na’-benadering – waarbij de inkomens van de gezinnen voor en na transfers worden vergeleken – zien dat de absolute armoedereductie door sociale uitkeringen vooral bij werkarme gezinnen consistent is gedaald.

Tabel 1: Enkele kerncijfers over de evolutie van het armoederisico en de inkomensongelijkheid, België, 1994-2000 en 2004-2010, alsook niveaus 2010.

	1994- 2000	2004- 2007	2007- 2010	Niveau 2010
Evolutie (ppn)				
Post-transfer armoederisico [20-59]				
(Totale bevolking)	-3,0***	-0,1	1,4	13%
(Werkarme bevolking WI<0,5)	-0,8***	4,7**	6,8***	49%
(Werkrijke bevolking WI>=0,5)	-1,4	0,2	-0,2	5%
Pre-transfer armoederisico [20-59]				
(Totale bevolking)	-8,0***	-1,2	0,6	25%
(Werkarme bevolking WI<0,5)	-2,9	-0,3	3,0	84%
(Werkrijke bevolking WI>=0,5)	-4,9***	0,9	-0,5	12%
Absolute armoedereductie door sociale uitkeringen [20-59]				
(Totale bevolking)	-5,1	-1,1	-0,8	12%
(Werkarme bevolking WI<0,5)	-2,1	-5,0**	-3,7	35%
(Werkrijke bevolking WI>=0,5)	-3,5	0,7	-0,3	7%
Aandeel volgens werkintensiteit huishouden [20-59]				
HH WI = 0	-1,3	-0,5	0,2	12%
0 < HH WI < 1	-7,2	-1,9	-1,9	25%
HH WI = 1	8,5	2,4	1,6	64%
Evolutie (%)				
Mediaan equivalent netto-inkomen	8	2	4	19.950
Mediaan equivalent netto-inkomen [16-64]	7	2	4	21.280
Gini van beschikbaar equivalent inkomen	-3	-2	-4	0,26
Gini van beschikbaar equivalent inkomen [18-64]	n.b.	-3	-5	0,26
Gini van brutoloon voltijds werkenden	n.b.	1	-2	0,23

Noot: Ppn= percentagepunt verandering; WI, de werkintensiteit geeft de verhouding van het aantal gewerkte maanden gedurende het referentiejaar tot het aantal maanden dat theoretisch gewerkt had kunnen worden op gezinsniveau weer; ***, ** en *: significant met een betrouwbaarheid van respectievelijk 95%, 90% en 85%; n.b. = niet beschikbaar.

Bron: Armoederisico's: eigen berekeningen op basis van ECHP (1995-2001), EU-SILC (2005-2008 en 2008-2011); mediane inkomens & Gini voor de totale bevolking: Eurostat, SILC (1995-2011), gemiddeld brutoloon: OECD.Stat (1994-2010), data opgehaald op 21/08/2014; Gini actieve bevolking & Gini brutoloon voltijds werkenden: eigen berekeningen op basis van EU-SILC (2005-2008 en 2008-2011), aandeel huishoudens volgens werkintensiteit= berekeningen door Corluy op basis van LFS (1994-2010).

3. Stagnerende minimumlonen: het ‘zinkende glazen plafond’

Het beleid lijkt dus op twee flanken te hebben gefaald. Ten eerste slaagde het activeringsbeleid er niet in om de tewerkstellingsgroei meer ten goede te laten komen van werkarme gezinnen en daarnaast lukte het niet om het inkomen van deze gezinnen op te tillen tot aan de armoedegrens. Was dit een kwestie van politieke onwil? Heeft men een verkeerde beleidsmix ingezet? Of waren er hindernissen die een structurele verbetering onmogelijk maakten? Om deze vragen te beantwoorden, verlaten we nu de ‘voor en na’-benadering. Deze methode is immers minder geschikt om de interactie tussen het ‘voor’ (het marktinkomen) en het ‘na’ (het herverdeelde inkomen) zichtbaar te maken. Omdat we hier precies naar deze interdependenties zoeken, hebben we een andere aanpak nodig. We stellen daarom voor om naar de evolutie van de verhoudingen tussen lage lonen, sociale minima en het mediaan gezinsinkomen te kijken. We gebruiken daarvoor een beperkte set van ‘typegezinnen’. We beperken ons tot de bevolking op actieve leeftijd en focussen op gezinnen met kinderen. Eerst schetsen we een beeld van de huidige verhoudingen, waarna we de evoluties vanaf 1995 in kaart brengen.

De vergelijking tussen het niveau van de brutominimumlonen (vanaf 21 jaar met werkervaring) en de armoedegrenzen levert twee uitermate belangrijke vaststellingen op. De eerste vaststelling is dat voor gezinnen met meerdere kinderen de brutominimumlonen ontoereikend zijn als enig inkomen in het gezin: ze bedragen 74 en 97% van de armoedegrenzen voor respectievelijk een koppel en een eenoudergezin met twee kinderen (zie tabel 2). Voor een beleid dat naar adequate inkomens voor gezinnen met kinderen streeft, impliceert dit, ten eerste, dat deze gezinnen niet kunnen bijdragen tot de universele sociale verzekeringen; ten tweede, dat daarbovenop herverdeling nodig is om hen tot aan de armoedegrens te brengen en ten derde, dat een nog grotere herverdelingsinspanning nodig is om de sociale minima voor niet-werkenden tot aan de armoedegrens te brengen. Voor een activeringsbeleid dat participeren op de arbeidsmarkt aantrekkelijk wil maken voor laaggeschoolde mensen met weinig productieve vaardigheden betekent dit, dat een aanvullende overheidsinspanning nodig is opdat de nettominimumlonen de sociale minima zouden overstijgen.

Tabel 2: Het glazen plafond van de inkomensherverdeling, België, 2012.

	Als % van de armoedelijn	
	Eenverdienersgesin met 2 kinderen (2 en 7 jaar)	Eenoudergezin met 2 kinderen (2 en 7 jaar)
Brutominimumloon volrijds (GGMMI, 21 jaar, met werkervaring)	74	97

Bron: Eurostat website (EU-SILC 2011) en KOWESZ (<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062>).

De tweede belangrijke vaststelling betreft de stagnatie van de brutominimumlonen gedurende de voorbije twee decennia. Tabel 3 laat zien dat de bruto gewaarborgde minimumlonen aan een aanzienlijk trager ritme evolueerden dan de Europese armoedelijn (gedefinieerd als 60% van het equivalente mediaan inkomen van de gezinnen): de armoedelijn steeg in de jaren 1990 met 7,7% en met nog eens 1,8% in de jaren voor de crisis van 2007, terwijl het bruto gewaarborgd maandloon in de eerste periode met amper 1,1% steeg en zelfs een lichte terugval kende tussen 2004 en 2007⁵. Tijdens de crisisjaren was de daling van het minimumloon wel beperkter dan dat van het mediaan gezinsinkomen. Met andere woorden: de inspanningen die nodig waren in termen van lastenverschuivingen en herverdeling om de inkomens van gezinnen met lage lonen en/of sociale uitkeringen tot aan de armoedegrens te brengen, zijn tijdens de goede jaren vóór de crisis substantieel groter geworden. De trends die we hier rapporteren voor België worden ook waargenomen in andere landen: het gaat hier dus om fenomenen met een structurele draagwijdte⁶. Hoe heeft het beleid in België daarop gereageerd?

Tabel 3: De evolutie van de EU-armoedelijn (60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen) en van het brutominimumloon, België, 1994-2000 & 2004-2007 en 2008-2010.

	Evolutie		Niveau	
	1994-2000	2004-2007	2008-2010	2010
Armoedelijn koppel + kinderen (2 & 7jaar)	7,7%	1,8%	-1,3%	25.211
Brutominimumloon (GGMMI, 21 jaar, met werkervaring)	1,1%	-0,4%	-0,1%	16.820

Bron: Eurostat website (ECHP 1995-2001 en EU-SILC 2005-2011) en KOWESZ (<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062>).

4. Het beleid biedt weerstand: van bruto naar netto, van beschikbaar naar besteedbaar⁷

Om inzicht te verwerven in de wijze waarop het beleid heeft ingespeeld op de groeiende kloof tussen brutominimumlonen en het mediaan equivalente inkomen, bekijken we in wat volgt, de evolutie van de hoogte en samenstelling van de beschikbare inkomens van enkele theoretische typegezinnen. We volgen de inkomens van een leefloontrekker, gezinnen met kinderen van wie de ouder(s) werkt(en) aan een wettelijk minimumloon, een gemiddeld loon of een bovengemiddeld loon, en tijdelijk of langdurig werkloos, of arbeidsongeschikt worden, of te maken krijgen met echtscheiding. We vergelijken het huidige inkomen (2012) van deze typegezinnen met wat ze als inkomen zouden hebben gehad in 1995 en in 2007 en bekijken de rol van het beleid. Voor elk van deze jaren bestuderen we de impact van de sociale zekerheid, van de fiscale en parafiscale lasten en van sommige kostendekkende maatregelen zoals kinderbijslagen, studietoelagen en de selectieve tarivering van kinderopvangkosten en medische kosten. Als referentiepunt voor lage en (boven)gemiddelde lonen nemen we respectievelijk het Gewaarborgd Gemiddeld Minimummaandinkomen (GGMMI)⁸ en het gemiddelde loon van een voltijdse werknemer volgens EU-SILC⁹ dat we laten evolueren volgens het door de OECD gerapporteerde stijgingsritme van de lonen in voltijdse equivalenten. Het inkomen van de laagverdienende typegezinnen moet beschouwd worden als een ondergrens: het aandeel werknemers op het minimumloon is immers veeleer beperkt. Het gaat om ongeveer 5,4% van alle werknemers met een sterke concentratie bij laaggeschoolde jongeren (zie De Mulder e.a., 2014). Toch is dit referentiepunt relevant, omdat het wettelijk minimumloon niet alleen het referentiepunt is in de hiërarchie van lonen en sociale uitkeringen, maar ook het inkomen is van werklozen en leefloontrekkers die geactiveerd worden¹⁰. Verder onderzoek moet uitwijzen in hoeverre de indicatoren die we hier gebruiken (gebaseerd op het gewaarborgd minimumloon) representatief zijn voor de lonen van laaggeschoolden in het algemeen.

4.1 Het inkomen van hardwerkende gezinnen van 1995 tot nu

Om de lezer vertrouwd te maken met tabellen 4, 5 en 6, bespreken we eerst omstandig de eerste typegezinnen, waarna we overgaan tot een veeleer samenvattende lezing van de belangrijkste conclusies. We vertrekken van drie tweeverdienersgezinnen. Ze hebben alle drie

kinderen van 10 en 14 jaar oud, de ouders werken voltijds. Bij de familie Peeters werken beide ouders voor een gemiddeld loon. Deze familie zit in het 6^{de} deciel van de inkomensverdeling¹¹. Bij de familie Janssens verdienen de ouders het dubbele van het gemiddelde loon en realiseren daarmee een gezinsinkomen waarmee ze tot het 9^{de} deciel van de inkomensverdeling behoren. De ouders van de familie Wouters werken aan het minimumloon. Dit gezin behoort tot de 20% armste gezinnen in België.

Uit tabel 4 kan worden afgeleid dat in 2012 het inkomen van de familie Peeters in reële termen ruim 14% hoger was dan wat een gelijkaardig gezin in 1995 zou hebben gehad. Deze groei stemt ongeveer overeen met de geobserveerde stijging van de bruto gemiddelde lonen van voltijds werkenden en met dat van het bruto beschikbare inkomen per capita. De fiscale en parafiscale lasten bleven ongeveer op hetzelfde niveau, ze vertegenwoordigen voor de familie Peeters ongeveer 40% van het bruto gezinsinkomen. In 2012 was het beschikbare inkomen van de familie Janssens (waar beide partners een loon hebben dat gelijk is aan het dubbele van het gemiddelde loon) zelfs ongeveer 15% hoger dan in 1995. Voor dit gezinstype bleef de fiscale en parafiscale last quasi ongewijzigd op 49% van het bruto gezinsinkomen.

Vergeleken met families met een Peeters- en een Janssens- profiel was de reële groei van het beschikbare inkomen van families met het Wouters-profiel (waar beide partners een minimumloon verdienen) enigszins beperkter: tussen 1995 en 2012 steeg hun beschikbaar gezinsinkomen met slechts 13% (zie tabel 4). Het gezamenlijk brutoloon steeg nauwelijks, maar dit werd gecompenseerd door forse fiscale en parafiscale lastenverlagingen (van 28% van het bruto arbeidsinkomen in 1995 naar 18% in 2007 en 2012). In de goede jaren voor de crisis was het echter vooral het inkomen van eenoudergezinnen met een minimumloon dat een achterstand opliep bij dat van de (boven)gemiddelde tweeverdieners: de stijging tussen 1995 en 2007 bedroeg 11% vergeleken met 16% voor de gemiddelde tweeverdieners. Door de vertraagde groei van de gemiddelde lonen en de invoering van de verhoogde kinderbijslagen voor eenoudergezinnen werd deze achterstand tijdens de crisisjaren wel volledig wegwerkt.

Tabel 4: Werkrijke gezinnen: netto beschikbaar inkomen, België, 1995, 2007 en 2012 (prijzen 2012).*

		1995	2007	2012
Een tweeverdieters echtpaar, getrouwd, met twee kinderen (10 & 14 jaar)				
<i>Beiden werkzaam, dubbel gemiddeld loon</i>				
	Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	6.308	7.361	7.251
	Als % van armoedelijn *	n.b.	313%	304%
	Verandering 1995=100	100,0	116,7	114,9
a	Bruto-inkomen	100,0	116,5	114,4
b	Kinderbijslag	100,0	96,7	93,8
c	Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	50%	49%	49%
<i>Beiden werkzaam, gemiddeld loon (= referentiegezin)</i>				
	Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	3.848	4.471	4.402
	Als % van armoedelijn *	n.b.	190%	185%
	Verandering 1995=100	100,0	116,2	114,4
a	Bruto-inkomen	100,0	116,5	114,4
b	Kinderbijslag	100,0	96,7	93,8
d	Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	41%	40%	40%
<i>Beiden werkzaam, minimumloon</i>				
	Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	2.609	2.926	2.949
	Als % van armoedelijn *	n.b.	124%	124%
	Verandering 1995=100	100,0	112,2	113,1
a	Bruto-inkomen	100,0	100,8	101,4
b	Kinderbijslag	100,0	96,7	93,8
d	Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	28%	18%	18%
Een alleenstaande ouder, met twee kinderen (2 & 7 jaar)				
<i>Voltijds werkend, minimumloon</i>				
	Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	1.477	1.645	1.743
	Als % van armoedelijn *	n.b.	100%	105%
	Verandering 1995=100	100,0	111,3	118,0
a	Bruto-inkomen	100,0	100,8	101,4
b	Kinderbijslag	100,0	96,6	124,8
c	Kinderopvangkosten	100,0	47,5	49,5
d	Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	17%	10%	10%

Noot:

* De armoedelijn werd berekend als 60% van het gestandaardiseerde mediane gezinsinkomen volgens EU-SILC 2007 en EU-SILC 2012. Een vergelijkbare armoedelijn voor 1995 ontbreekt omdat de voorloper van EU-SILC (de ECHP) een ander inkomensconcept hanteert.

* Reële evoluties gebaseerd op de geharmoniseerde consumentenprijsindex (HCIP) van januari van het betreffende jaar, zoals gepubliceerd door de European Central Bank.

* Zie Cantillon e.a. (2014) voor meer uitleg bij methodologie en assumpties. n.b. = niet beschikbaar

Bron: STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

De totale overhedsinspanning om het inkomen van gezinnen met een minimumloon aan een gelijkaardig ritme te laten evolueren als dat van gezinnen met (boven)gemiddelde lonen (kinderbijslag plus minderontvangsten wegens de gecumuleerde lastenverlagingen sinds 1995) was zeer aanzienlijk: voor eenoudergezinnen met een minimumloon gaat

het om bijna een derde van het totale bruto gezinsinkomen. Dat is de herverdelingsinspanning (onder de vorm van verhoogde kinderbijslagen en lastenverminderingen) die nodig was om voor dit gezinstype de kloof te dichten tussen stagnante brutominimumlonen en de gemiddelde lonen. Daarmee worden laaggeschoold voltijds werkende eenoudergezinnen tot net boven de armoedegrens gebracht.

We zien doorheen deze typegevallen een merkwaardig krachtige en wentelbare machine aan het werk: voor werkrijke gezinnen werden door middel van allerhande selectieve lastenverlagingen en selectief verhoogde kinderbijslagen de gevolgen van de achterstand die de brutominimumlonen opliepen vergeleken bij de ontwikkeling van de algemene welvaart, bijna volledig weggewerkt. Hoe verging het de werkarme(re) gezinnen?

4.2 De inkomens van werkarme(re) gezinnen: balanceren tussen adequate inkomens en de strijd tegen werkloosheidsvallen

Het onheil slaat toe bij de familie Wouters: moeder Nancy wordt ontslagen. We zijn bij het eerste typegeval in tabel 5. In 1995 zou het inkomen van een gezin met eenzelfde profiel (één minimumloon en één werkloosheidssuitkering) 12,6% lager geweest zijn dan nu: vergeleken met de gemiddelde en bovengemiddelde tweeverdieners liep dit arme gezin dus een achterstand op van ongeveer 2%. Het samenspel van kinderbijslagen en lastenverlagingen kon in de goede jaren voor de crisis een groeiende kloof tussen de inkomens van gezinnen met twee (boven)gemiddelde lonen en dat van gezinnen met één werkloze en één minimumloon dus aanzienlijk, maar niet volledig, wegwerken. In mindere mate liepen ook de inkomens van de andere twee-inkomensgezinnen met een werkloosheidssuitkering achterstand op, vergeleken met het gemiddelde tweeverdienersgezin.

Het waren echter vooral de inkomens van zeer werk- en inkomensarme gezinnen – volledig werkloze (oudere) koppels, werkloze alleenstaande ouders en leefloontrekkers – die achterop bleven. Het beschikbare inkomen van een werkloze alleenstaande moeder steeg over de gehele periode met nauwelijks 4,2% en bevindt zich thans 14% onder de armoedegrens. Voor personen met een handicap was de samenleving milder: hun inkomen groeide sneller dan de algemene welvaart. Het beleid zette ook in op meer genereuze uitkeringen voor eenoudergezinnen die hun loopbaan willen onderbreken: het inkomen van dat

typegezin steeg tussen 1995 en 2012 in reële termen met 30%; desondanks blijft de uitkering onvoldoende om uit de armoede te blijven. De typegezinnen laten ook zien hoe de crisis de trendbeweging die de goede jaren kenmerkten (tijdelijk?) heeft omgegooid: sinds 2007 vermindert de afstand tussen (boven)gemiddelde tweeverdieners en zeer werkarme gezinnen. Dat heeft niet alleen te maken met sommige verbeteringen van de uitkeringen die als ‘automatische stabilisatoren’¹² werkzaam waren: dat wordt vooral verklaard door de terugval van de gemiddelde brutolonen.

Tabel 5: Werkarmere gezinnen: netto beschikbaar inkomen, België, 1995, 2007 en 2012 (prijzen 2012).*

	1995	2007	2012
Referentiegezin – Verandering 1995=100	100,0	116,2	114,4
Een werkloos echtpaar, getrouwd, met twee kinderen (10 & 14 jaar)			
<i>Een werkende + een kortdurend werkloze, minimumloon</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	2.262	2.448	2.546
Als % van armoedelinj * Verandering 1995=100	n.b. 100,0	104% 108,3	107% 112,6
a Bruto-inkomen	100,0	100,8	101,4
b Werkloosheidssuitkering	100,0	100,3	110,1
c Kinderbijslag	100,0	111,3	108,0
d Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a + b)	17%	12%	10%
<i>Een werkende + een langdurig werkloze, minimumloon</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	2.135	2.439	2.439
Als % van armoedelinj * Verandering 1995=100	n.b. 100,0	104% 114,2	102% 114,2
a Bruto-inkomen	100,0	100,8	101,4
b Werkloosheidssuitkering	100,0	113,6	116,9
c Kinderbijslag	100,0	126,0	122,3
d Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a + b)	16%	10%	11%
<i>Beiden langdurig werkloos (jonger koppel, 35 jaar)</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	1.558	1.775	1.799
Als % van armoedelinj * Verandering 1995=100	n.b. 100,0	75% 113,9	76% 115,5
a Werkloosheidssuitkering	100,0	113,6	116,9
b Kinderbijslag	100,0	103,2	100,1
c Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	0%	4%	3%
<i>Beiden langdurig werkloos (ouder koppel, 55 jaar)</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	2.238	2.110	2.091
Als % van armoedelinj * Verandering 1995=100	n.b. 100,0	90% 94,3	88% 93,4
a Werkloosheidssuitkering	100,0	83,8	84,1
b Kinderbijslag	100,0	126,0	122,3
c Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	6%	0%	1%

Tabel 5: Werkarmere gezinnen: netto beschikbaar inkomen, België, 1995, 2007 en 2012 (prijzen 2012). (vervolg)*

	1995	2007	2012
Referentiegezin – Verandering 1995=100	100,0	116,2	114,4
Een enverdienerskoppel, getrouwde, met twee kinderen (10 & 14 jaar)			
<i>Eenverdiener + inactieve</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	1.700	1.909	1.932
Als % van armoedelijn *	n.b.	81%	81%
Verandering 1995=100	100,0	112,3	113,5
a Bruto-inkomen	100,0	100,8	101,4
b Kinderbijslag	100,0	96,7	93,8
c Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	13%	0%	1%
Een ouder echtpaar, van wie een volwassene met een handicap, getrouwde, met twee kinderen (10 & 14 jaar)			
<i>Een werkend + een mindervalide – jaar 1, minimumloon</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	2.259	2.506	2.650
Als % van armoedelijn *	n.b.	106%	111%
Verandering 1995=100	100,0	110,9	117,3
a Bruto-inkomen	100,0	100,8	101,4
b Ziekte-uitkeringen	100,0	98,4	116,6
c Kinderbijslag	100,0	96,7	93,8
d Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a + b)	21%	11%	10%
<i>Een werkende + een mindervalide – na jaar 1, minimumloon</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	2.237	2.666	2.732
Als % van armoedelijn *	n.b.	113%	115%
Verandering 1995=100	100,0	119,2	122,2
a Bruto-inkomen	100,0	100,8	101,4
b Invaliditeitspensioen	100,0	104,1	130,0
c Kinderbijslag	100,0	141,8	93,8
d Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a + b)	21%	10%	9%
Een alleenstaande ouder, met twee kinderen (2 & 7 jaar)			
<i>Alleenstaande ouder, na loopbaanonderbreking, minimumloon</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	1.165	1.427	1.513
Als % van armoedelijn *	n.b.	87%	91%
Verandering 1995=100	100,0	122,5	130,1
a Bruto-inkomen	100,0	100,8	101,4
b Loopbaanonderbreking uitkering	100,0	179,0	177,1
c Kinderbijslag	100,0	96,6	124,8
d Kinderopvangkosten	100,0	52,6	52,1
e Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a + b)	10%	2%	1%
<i>Alleenstaande ouder, werkloos, minimumloon</i>			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	1.368	1.404	1.425
Als % van armoedelijn *	n.b.	86%	86%
Verandering 1995=100	100,0	102,6	104,2
a Werkloosheidssuitkering	100,0	103,0	106,0
b Kinderbijslag	100,0	101,7	99,2
c Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	0%	0%	0%

Tabel 5: Werkarmere gezinnen: netto beschikbaar inkomen, België, 1995, 2007 en 2012 (prijzen 2012). (vervolg)*

	1995	2007	2012
Referentiegezin – Verandering 1995=100	100,0	116,2	114,4
Een alleenstaande in de bijstand			
Netto-inkomen in euro per maand (prijzen 2012)	689	734	770
Als % van armoedelijn *	n.b.	72%	74%
Verandering 1995=100	100,0	106,4	111,7
a Sociale bijstand	100,0	106,4	111,7
b Inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen (als % van a)	0%	0%	0%

Noot:

* De armoedelijn werd berekend als 60% van het gestandaardiseerde mediane gezinsinkomen volgens EU-SILC 2007 en EU-SILC 2012. Een vergelijkbare armoedelijn voor 1995 ontbreekt omdat de voorloper van EU-SILC (de ECHP) een ander inkomensconcept hanteert.

* Reële evoluties gebaseerd op de geharmoniseerde consumentenprijsindex (HCIP) van januari van het betreffende jaar, zoals gepubliceerd door de European Central Bank.

* Zie Cantillon e.a. (2014) voor meer uitleg bij methodologie en assumpties. n.b. = niet beschikbaar

Bron: STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

Ofschoon het beleid succesvol was in het dichtrijden van de kloof tussen laag- en beterverdiende werkijke gezinnen, bleven de werkloze gezinnen achter. Het beleid faalde *a fortiori* in het optillen van de bescherming voor arme werkloze gezinnen tot aan de armoedegrens. Hoe succesvol was het beleid in het terugdringen van werkloosheidsvallen? Behalve voor het typegezin ‘ouder werkloos koppel met twee kinderen’ laten de cijfers in tabel 6 niet veel verandering zien: de relatieve meeropbrengsten bij de overgang van werkloosheid naar voltijds werk aan een minimumloon blijven nu, net als in 1995, meestal onder de 20% van het netto beschikbaar inkomen bij werkloosheid (als de partner werkt).

We keren terug naar de vraag waarmee we deze sectie hebben aangevat: hoe komt het dat het sociaal beleid gedurende de voorbije 20 jaar faalde én op het vlak van de integratie van werkarme gezinnen op de arbeidsmarkt én op het vlak van de voorziening van een adequate bescherming voor werkarme gezinnen? Onze referentiegezinnen wijzen in de richting van stagnerende brutominimumlonen die onvoldoende zijn om gezinnen met kinderen boven de armoedegrens te tillen. Het inkomen van minimumloners met kinderen schurkt aan tegen de armoedegrens. Zij verdragen dus geen verdere neerwaartse druk op hun inkomen. Dat belet echter een effectieve verbetering van de meeropbrengsten bij het omruilen van een uitkeringsbestaan voor laagbetaald werk.

Tabel 6: Werkarmere gezinnen: financiële stimuli om de arbeidsmarkt te betreden/ financieel verlies, België, 1995, 2007 en 2012 (prijzen 2012).

	1995	2007	2012
Een werkloos echtpaar, getrouwd, met twee kinderen (10 & 14 jaar)			
Financiële stimuli voor werkloos persoon (partner werkt)			
Voltijds werkend/ activering na 3 maanden			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	115%	119%	116%
Deeltijds werkend/ activering na 3 maanden			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	98%	102%	101%
Voltijds werkend/ activering na 12 maanden			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	122%	120%	121%
Deeltijds werkend/ activering na 12 maanden			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	103%	103%	106%
Financiële stimuli voor werkloos persoon (partner werkloos)			
Voltijds werkend/ activering na 12 maanden (jonger koppel, 35 jaar)			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien beiden werkloos	167%	165%	164%
Voltijds werkend/ activering na 12 maanden (ouder koppel, 55 jaar)			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien beiden werkloos	117%	139%	141%
Een ouder echtpaar, van wie een volwassene met een handicap, getrouwd, met twee kinderen (10 & 14 jaar)			
Financiële stimuli voor mindervalide persoon (partner werkt)			
Voltijds werkend/ activering na 3 maanden			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	115%	117%	111%
Voltijds werkend/ activering na 12 maanden			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	117%	110%	108%
Een alleenstaande ouder, met twee kinderen (2 & 7 jaar), vader onbekend			
Financiële stimuli voor werkloze eenouder			
Voltijds werkend na 3 of 12 maanden werkloosheid			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	108%	117%	122%
Een jonge schoolverlater, 18 jaar, zonder diploma, probeert zijn/haar weg te vinden naar de arbeidsmarkt			
Financiële stimuli voor alleenstaande in de bijstand			
Deeltijds werkend/ activering na 3 maanden			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	138%	134%	132%
Deeltijds werkend/ activering na 12 maanden			
Financiële beloning als % van netto-inkomen indien werkloos	104%	104%	103%

Noot:

- * De armoedelijn werd berekend als 60% van het gestandaardiseerde mediane gezinsinkomen volgens EU-SILC 2007 en EU-SILC 2012. Een vergelijkbare armoedelijn voor 1995 ontbreekt omdat de voorloper van EU-SILC (de ECHP) een ander inkomensconcept hanteert.
- * De werksituatie gaat steeds uit van de persoon die hetzelfd voltijds, hetzelfd deeltijds (50%) werkt aan het minimumloon voor een 22-jarige met minstens een jaar werkervaring.
- * Zie Cantillon e.a. (2014) voor meer uitleg bij methodologie en assumpties.

Bron: STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

4.3 Kostencompensaties als *bypass*: van beschikbaar naar besteedbaar inkomen

Naast de maatregelen aan de inkomenszijde moet ook rekening gehouden worden met allerhande kostencompenserende maatregelen waarvan lage loon- en uitkeringstrekkers konden genieten en anderen niet of minder. Ofschoon de algemene prijsstijgingen voor lage inkomensgezinnen hoger waren dan voor gezinnen hogerop de inkomensladder¹³, mag worden aangenomen dat recente maatregelen zoals de maximumfactuur in de gezondheidszorg, de automatische toekenning van sociale maximumprijzen voor elektriciteit en aardgas en het stookoliefonds, een significante impact hebben op het relatieve gezinsbudget van arme gezinnen.

Tabel 7 toont het potentieel effect van een aantal maatregelen uitgaande van de kosten voor huisvesting, energie- en watergebruik, gezondheid en mobiliteit zoals ze berekend worden bij de opmaak van de Vlaamse referentiebudgetten voor een gezond persoon. De bedragen vertegenwoordigen de kosten die minimaal nodig zijn om menswaardig te kunnen participeren in de samenleving (Storms e.a., 2014). Of men al dan niet een beroep kan doen op sociale tarieven maakt vooral veel uit op het vlak van huisvesting. Voor een alleenstaande gaat het referentiebudget uit van een maandelijkse kost van 550 euro wanneer er gehuurd wordt op de privémarkt. Een leefloontrekker in de sociale huursector – geen representatief geval, gegeven de bestaande wachtlijsten – ziet deze uitgavenpost dalen tot 178 euro per maand. Staat diezelfde leefloontrekker vijf jaar ononderbroken op een wachtlijst voor een sociale huurwoning, dan wordt de huisvestingskost geraamd op 418 euro¹⁴. Dezelfde persoon kan door gebruik te maken van sociale tarieven ook gevoelig besparen op de waterfactuur (-58%), de kosten voor energieverbruik (-31%), mobiliteit (-29%) en gezondheid (-13%). De meeste gunsttarieven zijn inkomensafhankelijk, zodat ook werkenden met een laag loon er aanspraak op kunnen maken. Tenminste, als er voldoende personen ten laste zijn: de alleenstaande met een minimumloon in tabel 7 valt veelal uit de boot. Bovendien worden enkel de sociale maximumtarieven voor elektriciteit en aardgas automatisch toegekend. Over de *take-up* van dergelijke maatregelen is onvoldoende geweten, maar meestal wordt het bereik als problematisch aangeduid (zie bv. RIZIV (2009) over het OMNIO-statuut).

Tabel 7: De potentiële impact van kostenreducerende maatregelen: sociale huur, huurpremies, en sociale tarieven voor nutsvoorzieningen, gezondheid en mobiliteit, België (Vlaanderen), 2013.

Kosten / verminderingen	Alleenstaande man			
	Leefloon		Minimumloon	
	Kost zonder sociaal tarief euro/maand	Vermindering in geval van soc. tarief %	Kost zonder sociaal tarief euro/maand	Vermindering in geval van soc. tarief %
Huisvesting	550	-24% (huurpremie) -68% (sociale huur)	550	0% (huurpremie) -50% (sociale huur)
Elektriciteit + stookolie	95	-31%	95	0%
Water	15	-58%	15	0%
Gezondheid	24	-13%	24	0%
Mobiliteit	70	-24%	70	0%
Resterend inkomen nà kosten – In euro per maand	Zonder sociaal tarief 48	Mét sociaal tarief 237 (huurpremie) 477 (sociale huur)	Zonder sociaal tarief 624	Mét sociaal tarief 624 (huurpremie) 910 (sociale huur)
– In % van netto-inkomen vóór kosten	6%	60% (sociale huur)	45%	66% (sociale huur)
Koppel twee kinderen (8 en 15 jaar)				
Kosten / verminderingen	Werkloos		Minimumloon	
	Kost zonder sociaal tarief euro/maand	Vermindering in geval van sociaal tarief %	Kost zonder sociaal tarief euro/maand	Vermindering in geval van soc. tarief %
	650	-27% (huurpremie) -69% (sociale huur)	650	-27% (huurpremie) -60% (sociale huur)
Huisvesting	164	-11%	164	-11%
Elektriciteit + stookolie	37	0%	37	0%
Water	61	-18%	62	-19%
Mobiliteit	130	-45%	130	-35%
Resterend inkomen nà kosten – In euro per maand	Zonder sociaal tarief 649	Mét sociaal tarief 912 (huurpremie) 1183 (sociale huur)	Zonder sociaal tarief 1088	Mét sociaal tarief 1338 (huurpremie) 1554 (sociale huur)
– In % van netto-inkomen vóór kosten	38%	70% (sociale huur)	51%	73% (sociale huur)

Noot:

De kosten voor huisvesting, nutsvoorzieningen, gezondheid en mobiliteit zijn gebaseerd op de referentiebudgetten en weerspiegelen aldus de minimale kost die nodig is om menswaardig te participeren aan onze samenleving volgens de methode beschreven in Storms e.a. (2015). Zie Cantillon e.a. (2014) voor meer uitleg bij methodologie en assumpties.

Bron: Storms e.a. (2015).

5. Besluit

In het intellectuele en publieke debat over ongelijkheid en armoede gaat de aandacht vandaag nogal eenzijdig naar de hogere regionen van de inkomensverdeling. Rechtstreeks hebben groeiende toplonen, accumulatie en concentratie van kapitaal echter weinig met armoede te maken¹⁵. Veel belangrijker zijn de ontwikkelingen van de lage lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door de stagnatie van de minimumlonen gedurende de voorbije twee decennia – de brutominimumlonen voor mensen met minstens één jaar werkervaring¹⁶ stegen tussen 1995 en 2012 met 1% in reële termen, vergeleken bij een groei van de gemiddelde brutolonen met omstreeks 14% – werd het voor de welvaartsstaat van langsom moeilijker om succesvol werkloosheidsvallen te bestrijden en tegelijk te voorzien in adequate sociale minima voor gezinnen die zich aan de rand van de arbeidsmarkt bevinden. Er was dus een groeiende herverdelingsinspanning nodig om de beschikbare inkomens van hardwerkende gezinnen met een minimumloon aan een gelijk tempo te laten opgaan als die van andere werkrijke gezinnen met (boven)gemiddelde lonen. Deze trends worden ook waargenomen in andere landen: het gaat dus om fenomenen met een structurele draagwijdte.

Het beleid in België reageerde met belangrijke selectieve lastenverlagingen, hogere kinderbijslagen voor uitkeringstrekkers en eenoudergezinnen met lage inkomens, punctuele verhogingen van sommige uitkeringen en andere maatregelen om de kosten voor huisvesting, nutsvoorzieningen, gezondheidszorgen, vervoer en studies te verlichten. Daarmee is het Belgische sociale model er voor werkrijke gezinnen grotendeels in geslaagd om de groeiende kloof tussen de brutominimumlonen lonen enerzijds en de (boven)gemiddelde lonen anderzijds te dichten. Ongeacht de hoogte van het loon, stegen tussen 1995 en 2012 de netto beschikbare inkomens van werkrijke gezinnen met kinderen in reële termen met ongeveer 13 tot 18%.

Doorheen de typegezinnen die we als leidraad namen in onze analyse, zagen we dus een merkwaardig wentelbare beleidsmachine aan het werk. Dankzij voortdurende sociaal overlegde bijsturingen wist ze vrij succesvol de inkomensverhoudingen te stabiliseren tussen werkende gezinnen met lage, gemiddelde en bovengemiddelde lonen. De inspanning om de groeiende kloof in brutotermen te dichten was zeer aanzienlijk: voor een eenoudergezin met twee kinderen werkend aan

het minimumloon, bedragen de kinderbijslagen en de gecumuleerde lastenverlagingen (sinds 1995) bijna 30% van het brutoloon.

Ondanks deze inspanningen is het dichten van de kloof niet helemaal gelukt. Ofschoon het minimuminkomen van zieken en invaliden significant meer steeg dan dat van de werkende referentiegezinnen, is er op lange termijn een sluipende, maar duidelijke dualisering zichtbaar tussen het beschikbare inkomen van werkarme gezinnen die helemaal of grotendeels afhankelijk zijn van werkloosheidssuitkeringen en dat van werkrijke gezinnen; zeker van diegenen met een gemiddeld of bovengemiddeld loonniveau. Vooral de inkomens van werkloze gezinnen met een zeer lage werkintensiteit (oudere werkloze koppels en alleenstaande ouders, leefloontrekkers) hinkten significant achterop bij de algemene welvaartsstijging: het inkomen van werkloze alleenstaande ouders steeg bijvoorbeeld met nauwelijks 4%. Deze gezinnen bleven alle (ver) beneden de armoedegrens.

Bovendien zijn de werkloosheidsvallen voor het merendeel van deze gezinnen vrijwel ongewijzigd gebleven. Met andere woorden: het herverdelingsbeleid slaagde erin om voor werkrijke gezinnen de groeiende kloof tussen minimumlonen en (boven)gemiddelde lonen te dichten. Het beschikbare inkomen van vele werkarme gezinnen bleef echter significant achter bij de algemene welvaartsstijging en het beleid lukte er *a fortiori* niet in om de sociale minima voor deze gezinnen op te tillen tot aan de armoedegrens. Het beleid faalde ook in het terugdringen van werkloosheidsvallen. Een relatieve verhoging van de minima (om werkarme gezinnen boven de armoedegrens te tillen) en een versterking van de arbeidsincentieven aan de onderkant van de arbeidsmarkt (om het aantal werkarme gezinnen te beperken) waren nochtans de voorwaarden voor succes op het vlak van armoedebestrijding. Deze observaties komen overeen met wat we weten uit steekproefonderzoek: de goede jaren voor de crisis brachten geen vermindering van de armoede omdat de tewerkstellingsgroei maar gedeeltelijk ten goede kwam van de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl het armoedereducterende vermogen van de sociale bescherming voor werkarme gezinnen verzwakte.

Dat is het beeld dat we krijgen door louter naar inkomens te kijken. Mogelijk vertonen veranderingen in consumptiemogelijkheden een genuanceerder beeld. Vooral in de jaren 2000 werden nogal wat maatregelen genomen om de druk op het gezinsbudget van lage inkomensgezinnen te verlichten. Tegelijk moet rekening worden gehouden met het

feit dat de lastenverlagingen mede werden opgevangen door alternatieve financiering – btw-heffingen met een veeleer regressief karakter – en de levensduurte voor lage inkomensgezinnen sneller gestegen is dan voor de midden en hogere groepen. Men zou moeten onderzoeken hoe dit per saldo uitwerkte.

Deze vaststellingen leiden terug naar de ongemakkelijke vragen waarmee we deze uiteenzetting begonnen: zal ons sociaal model in de toekomst beter dan in het verleden weerstand kunnen bieden tegen een verdergaande neerwaartse druk op de minimumlonen, mocht die zich in de toekomst voordoen? Is het mogelijk om op budgettair neutrale wijze gezinsinkomens die lager zijn dan de armoedegrens, op te tillen en tegelijkertijd de arbeid voor deze gezinnen aantrekkelijker te maken, onder meer door efficiënt werkloosheidsvallen te bestrijden? En zo ja, hoe?

Als we ervan uitgaan dat de druk op de vraag naar en de verloning van laaggeschoold arbeid een structureel gegeven is, dan lijkt de ervaring van de voorbije decennia te wijzen op het einde van het naoorlogse beleidsparadigma: groei, volledige tewerkstelling en herverdeling (vooral middels de horizontale herverdeling van de sociale verzekeringen) leiden niet langer tot minder armoede. Volledige tewerkstelling veronderstelt van langsom meer het subsidiëren van laaggeschoold arbeid; de groeiende kloof tussen lagere en (boven)gemiddelde lonen vergt meer verticale herverdeling terwijl de ontoereikendheid van lage lonen voor gezinnen met kinderen het onmogelijk maakt om én werkloosheidsvallen te bestrijden én adequate minima te voorzien.

Welk beleid moet men dan voeren om beter gewapend te zijn tegen de onmiskenbare armoedeversterkende sociale, economische en demografische krachten in de samenleving? Vanzelfsprekend is het nodig om de productiviteit van mensen te versterken middels investeringen in onder meer voorschoolse, schoolse en naschoolse vorming. Hoe succesvoller we zijn in het verheffen van mensen, hoe minder veeleisend het herverdelingsbeleid zal moeten zijn. Activeren, mensen *empoweren* en investeren in *human capital* zijn belangrijke ingrediënten van armoedebestrijding in een wereld die voor de zwakkeren onder ons bedreigender is geworden. Maar onze analyse toont aan hoe belangrijk het is om inkomens te herverdelen, per se (om de financiële armoede te bestrijden en om de inkomensongelijkheid ook onder werkenden niet te laten ontsporen¹⁷⁾, om voor mensen met een lage scholing de financiële prikkels om te gaan werken groter te maken en om succesvol te kunnen

investeren in mensen; sociale investeringen vinden immers geen goede voedingsbodem in situaties van financiële stress. De inkomensterverdeling moet dus noodzakelijkerwijze in een hogere versnelling worden gebracht, zeker wanneer bij een herneming van de groei de gemiddelde lonen weer sneller zouden gaan stijgen dan de minimumlonen. Wil men – in een minder ambitieus programma – vermijden dat in de toekomst de armoede zou gaan toenemen, of wil men – in een ambitieuzer programma – bewegen in de richting van de Europese armoede-doelstellingen, dan moeten de beleidsagenda's van regionale, federale en Europese overheden de volgende elementen bevatten:

1. bij prijs- en welvaartsaanpassingen absolute prioriteit geven aan de lage inkomens;
2. de brutominimumlonen bewaken in een ruimer Europees kader: ofschoon het verband tussen het armoedepeil in een land en de hoogte van de minimumlonen in het algemeen niet erg sterk is¹⁸, zijn ze onrechtstreeks een belangrijk instrument van armoede-bestrijding omdat ze zich als een 'glazen plafond' verhouden tot de sociale minima en in de strijd tegen werkloosheidsvallen;
3. de sociale uitgaven efficiënter maken: ondanks dat meer efficiëntie niet vanzelf tot een meer adequate bescherming van lage inkomensgezinnen leidt, is dit nodig om de budgettaire middelen vrij te maken voor wat volgt;
4. de fiscale en parafiscale lasten verder selectief verlagen en de voorbereidingen treffen voor het instellen van een belastingkrediet voor lage lonen: de fiscale en parafiscale lasten voor lage inkomensgezinnen moeten naar nul evolueren. Maar omdat de globale druk op het bruto-inkomen van minimumloners nu al klein is, zal wellicht vrij snel moeten worden overgegaan naar belastingkredieten naar Angelsaksisch model;
5. de lastenverminderingen compenseren door lasten die niet op de factor arbeid wegen; omdat consumptiebelastingen een veeleer regressief karakter hebben en derhalve het effect van de selectieve lastenverlagingen deels tenietdoen, moeten nu ook andere bronnen worden aangesneden, onder meer het vermogen;
6. omdat het optillen van de sociale minima tot aan de armoedegrens structureel tegen een 'glazen plafond' botst, moet er meer worden ingezet op kostengompenserende maatregelen, vooral inzake kinderbijslagen en de tussenkomsten in de huuruitgaven, de studiekosten en de gezondheidsuitgaven; men moet daarbij zeer alert zijn voor problemen van *non-take up*, werkloosheidsvallen, te grote admis-

nistratieve complexiteit en legitimiteit: daarom moeten er diverse modellen van ‘selectiviteit binnen de universaliteit’ worden toegepast (naar het voorbeeld van de maximumfactuur in de gezondheidszorgen en de verhoogde kinderbijslagen voor sommige sociale groepen);

7. veel armoedeproblemen houden verband met de moeilijke combinatie van zorg en voltijdse betaalde arbeid bij laaggeschoolden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Om dit te faciliteren moet niet alleen voorzien worden in betaalbare voor- en naschoolse opvang (wat ruimer is dan louter kinderopvang), maar ook in compensaties voor mensen die hun loopbaan (al dan niet deeltijds) wensen te/ moeten onderbreken om zorgtaken op te nemen.

De benaderingswijze die we in dit hoofdstuk hebben gevuld, is erg vruchtbaar gebleken om de interactie tussen het beleid en de veranderende sociale, demografische en economische context beter te begrijpen. We bevelen daarom aan om de gangbare Europese indicatoren ter opvolging van het armoedebeleid aan te vullen met informatie die bekomen wordt middels de opvolging van een welgekozen set van typegezinnen: zo kan een heldere band gelegd worden tussen de evolutie van de inkomens van lage inkomensgezinnen en het gevoerde beleid. Dat is minder het geval bij de resultaatindicatoren die nu worden gebruikt. Ze laten ook toe om beter rekening te houden met de kostencompenserende maatregelen die tijdens de voorbije decennia belangrijker werden.

Onze analyse is niet af en doet vele verdere vragen rijzen. Om het armoedebeleid beter te dienen, moeten we de ontwikkelingen van lage lonen beter bestuderen en begrijpen: de indruk bestaat dat de focus op de toplonen de aandacht voor de laagste lonen wat heeft afgeleid. In deze bijdrage stonden de gewaarborgde minimumlonen centraal. Hoewel zij een relevante *benchmark* zijn voor het beleid en de evaluatie ervan, moeten we meer weten over de evolutie van de feitelijke minimumlonen die bepaald worden door de sectorale (sub)comités en van de evolutie van de lage lonen voor laaggeschoolden in het algemeen.

Naast de inkomensbenadering die in vele analyses (ook in dit hoofdstuk) centraal staat, is ook meer kennis nodig over de evolutie van de bestedingsmogelijkheden van gezinnen met lage inkomens. De lastenverschuivingen van arbeid naar consumptie zijn niet neutraal en de beleidsaandacht voor kostencompenserende maatregelen heeft een nieuwe en belangrijke dimensie toegevoegd aan het instrumentarium

van het herverdelingsbeleid. Over de werking ervan weten we echter weinig of niets: over hoeveel geld gaat het? Hoe zijn deze middelen feitelijk verdeeld? Welk is de impact van deze maatregelen op de inkomens van de gezinnen en op werkloosheidsvallen? De bestedingsbenadering veronderstelt ook andere armoedemaatstaven: referentiebudgetten en budgetenquêtes zijn noodzakelijke aanvullingen bij de gebruikelijke inkomensmaatstaven en -bevrageingen.

Tot slot, doet onze analyse ook enkele belangrijke conceptuele vragen rijzen over het naoorlogse paradigma van de welvaartsstaat¹⁹. Het feit dat we evolueren naar een situatie waarin lage loontrekkers niet langer kunnen bijdragen tot de sociale zekerheid, zet de universeel gedeelde, horizontale solidariteit onder druk. Dit herverdelingsmechanisme is gebaseerd op de sociale verzekeringstechniek; het vormt de breed gedragen kern van de naoorlogse verzorgingsstaat. Vandaag moet de groeiende kloof tussen minimumlonen (en mogelijk ook de lonen voor laaggeschoold mensen in het algemeen) en de mediaan echter beantwoord worden met meer verticale herverdeling, dat wil zeggen meer selectiviteit (en minder universaliteit) in de uitkeringen en meer progressiviteit (en minder proportionaliteit) in de verdeling van de lasten. Misschien is dat de reden waarom we in sociaal beleidsonderzoek, in tegenstelling tot het verleden, geen verband meer vinden tussen de mate van universaliteit en de mate van succes in de armoedebestrijding: het is niet langer zo dat landen die hun middelen universeel spreiden ook het best presteren op het vlak van armoede. Mogelijk zijn landen die meer inzetten op selectiviteit en progressiviteit beter gewapend tegen de neerwaartse druk op de onderkant van de arbeidsmarkt.

Noten

1. Veel dank gaat uit naar Kristel Bogaerts, Linde Buysse, Vincent Corluy, Annemie Nys, Tess Penne Bérénice Storms voor hun hulp bij de berekeningen die aan deze bijdrage ten grondslag liggen. Dank ook aan Wim Van Lancker, Rudi Van Dam en Maarten Goos voor waardevolle opmerkingen en nuttige leeswijzers.
2. De resultaten van ECHP en EU-SILC zijn moeilijk vergelijkbaar omwille van verschillen in onder meer steekproefdesign en inkomensconcept (Van Hoorebeeck e.a., 2003).
3. Uitzondering vormen de huisvestingsuitgaven en recente pogingen om middels de constructie van zgn. ‘equivalente inkomens’ rekening te houden met het gebruik van collectieve goederen en diensten (zie o.m. Verbist & Matsaganis, 2014).

4. De significante daling van het armoederisico doorheen de ECHP-golven die in tabel 2 wordt weergegeven moet met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden. Een studie van Horemans, Pintelon en Vandebroucke (2011) toonde aan dat de cijfers voor het ECHP een grillig verloop vertoonden met een significante afname van armoede tussen 1993 en 1998, waarna de inkomensarmoede weer leek toe te nemen tussen 1998 en 2000.
5. De armoedegrens is niet sneller gestegen dan de individuele inkomens; ook de veroudering heeft geen impact gehad op het stijgingsritme van de mediaan (zie Cantillon, Collado & Van Mechelen, 2015).
6. Zie Cantillon, Collado & Van Mechelen (2015).
7. De rekenbladen met alle gesimuleerde bedragen kunnen geraadpleegd worden op www.centrumvoorsociaalbeleid.be.
8. Het GGMMI dat geldt voor een 22-jarige met minstens 1 jaar anciënniteit.
9. Het niveau van het gemiddeld loon is gebaseerd op het gemiddeld loon van een voltijdse werknemer volgens EU-SILC 2008 (lonen 2007). Dit loonniveau werd geëxtrapoleerd naar 1995 en 2012, op basis van de evolutie van het gemiddeld loon per voltijds equivalent volgens de OECD (zie ook tabel 1).
10. Het Gewaarborgd Minimumloon in België is relatief hoog: het bedraagt 50,3% van het mediaan loon (vergeleken met 47,4% in Nederland). Naast het GMMI bepalen 135 PC minimumlonen die meestal hoger zijn (met een grote variatie gaande van – in 2013 – 7 euro in de gezondheidssector tot 18,5 euro in de olie-industrie). Het feitelijk minimumloon – dit is: rekening houdend met minimumlonen zoals bepaald door de sectorale (sub)comités – zou ongeveer 20% boven het GGMMI liggen (De Mulder, Delhez & Saks, 2014).
11. De inkomensapplicatie van het Centrum voor Sociaal Beleid laat toe om voor alle gezinnen en alle inkomens te bepalen waar gezinnen zich bevinden in de inkomensverdeling: zie www.centrumvoorsociaalbeleid.be.
12. Zie ook Hills e.a. (2014).
13. Hier moet wel rekening gehouden worden met het feit dat de prijsstijgingen zwaarder uitvielen voor lage inkomensgezinnen (Centraal Planbureau, 2013).
14. Deze termijn werd in 2014 teruggebracht tot 4 jaar.
15. Onrechtreeks kan er een invloed zijn omdat het draagvlak voor herverdeling erdoor onder druk kan komen te staan.
16. Ouder dan 21 jaar.
17. Met een gecumuleerde groei van 1% hebben minimumloners een achterstand opgebouwd van ongeveer 17% in 20 jaar: dat is in het verleden bijna volledig gecorrigeerd door meer inkomensherverdeling; om de armoede effectief te verminderen, is een grotere inspanning nodig.

18. Dat komt omdat vele lage lonen gecumuleerd worden op gezinsniveau, zie daarover Marx e.a. (2013) en Marx & Nolan (2014).
19. Zie hierover omstandig Cantillon & Van Mechelen (2014).

Hoofdstuk 4

Armoede en politiek: opvattingen, participatie en identificatie

*Ronan Van Rossem, Lesley Hustinx, Henk Roose en
Maxime Pourtois*

1. Inleiding

Er is weinig geweten over de politieke opvattingen en het politieke gedrag van mensen die in armoede leven, en of deze drastisch verschillen van deze van mensen die niet in armoede leven. Er bestaan weliswaar allerlei veronderstellingen over de relatie tussen mensen in armoede en het politieke leven, maar die worden gekenmerkt door een zekere ambiguïteit. Sommigen zien hen als een gedesorganiseerde en amorfie massa die politiek machteloos is, terwijl ze voor anderen een gevaarlijke klasse vormen, een bron van politieke en sociale onrust en extremisme. Een recente illustratie is de identificatie door Standing (2014) van het precariaat: een ‘precarious proletariat’, een ‘nieuwe gevaarlijke klasse’, vol van woede, frustratie en angst en vervreemd van de hoofdmoet van de samenleving. Deze groep vormt een belangrijk reservoir voor extreemrechtse en populistische krachten, die inspelen op de angsten en frustraties van deze groep. In het recente ‘Great British Class Survey’ (Savage e.a., 2013) wordt een iets ruimere definitie van het precariaat gehanteerd, namelijk de klasse met zowel laag economisch, cultureel en sociaal kapitaal van wie de levens gekenmerkt worden door voortdurende precariteit. Dergelijke visie op deze ‘onderklasse’ is niet nieuw. Zelfs Marx had weinig op met het lompenproletariaat, de sociale laag die niet of onregelmatig geïntegreerd was in het kapitalistische systeem en die in de marges van de samenleving leefde (Marx & Engels, 1977).

Mensen die in armoede leven, vormen natuurlijk een veel ruimere groep dan deze onderklasse. In dit hoofdstuk willen we concreet nagaan, of er

in België verschillen bestaan wat betreft politiek gedrag en houdingen, tussen mensen die zich wel en niet in een armoedesituatie bevinden en die willen we in kaart brengen. Hierbij kijken we niet alleen naar hun partijpolitieke identificatie, maar ook naar andere vormen van politieke participatie en naar hun politieke opvattingen en hun houding tegenover politieke instellingen.

2. Achtergrond

In deze studie komen dus twee vragen aan bod. Ten eerste is er de vraag naar de politieke overtuigingen van personen in armoede en de eventuele verschillen met personen die niet in armoede leven. Ten tweede, behandelen we de vraag of de politieke participatie verschilt volgens de armoedestatus.

Het Belgische politieke landschap is traditioneel getekend door drie grote breuklijnen: de levensbeschouwelijke breuklijn tussen katholieken en vrijzinnigen, de linguïstisch-communautaire breuklijn tussen Vlamingen/Nederlandstaligen en Walen/Franstaligen en de socio-economische breuklijn tussen kapitaal en arbeid. Breuklijnen vormen een belangrijk structurerend mechanisme van dit politieke landschap daar zij politieke opvattingen en voorkeuren linken aan structurele posities binnen de samenleving (Lipset & Rokkan, 1967; Van den Brande, 1967). Mensen identificeren zich met partijen die een gelijkaardige positie rond de breuklijnen innemen en die dus het meest geneigd zullen zijn hun belangen en standpunten te delen en te verdedigen. Volgens het klassieke breuklijnenmodel staan mensen met een zwakkere socio-economische positie aan de linkerzijde van de socio-economische breuklijn en houden ze er cultureel veeleer conservatieve (autoritaire) opvattingen op na (De Witte, 1991). Dit impliceert dat mensen die in armoede leven, of met een armoederisico worden geconfronteerd, voor zover zij zichzelf plaatsen tegenover de socio-economische breuklijn, zich eerder zullen identificeren met partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum: in de eerste plaats met de sociaaldemocraten maar ook met ‘klein links’, met partijen die een gelijkaardige positie innemen rond de socio-economische breuklijn. Mensen in een armoedesituatie zijn vaker voorstander van een herverdelende staat die actief tussenkomt in de economie en een actief armoede- en inkomensbeleid voert, alsook van een sterk ontwikkelde welvaartsstaat. Recent verkiezingsonderzoek wijst inderdaad uit dat socio-economisch zwakkeren meer geneigd zijn om voor linkse politieke partijen te stemmen (Abts,

Swyngedouw & Billiet, 2014). In de Belgische politiek zijn het traditioneel de partijen met sterke banden met de arbeidersbeweging die de drijvende krachten waren achter de uitbouw van onze moderne welvaartsstaat en een beleid dat de levensomstandigheden van de lagere sociale klassen tracht te verbeteren. Het is dan ook, volgens dit model logisch, dat de lagere sociale klassen, inbegrepen zij die in armoede leven, de partijen ter linkerzijde van het politieke spectrum steunen.

Er zijn echter aanwijzingen dat zowel klasse als de socio-economische breuklijn minder belangrijk werden om het politiek gedrag en de opvattingen van de bevolking te verklaren (Grande & Kriesi, 2012; Kalmijn & Kraaykamp, 2007). Het succes van de welvaartsstaat en de economische groei hebben het klassenconflict afgezwakt, door de verhoging van de algemene welstand en doordat velen qua levensstijl de middenklasse konden vervoegen. Daardoor hebben de socio-economische thema's voor velen aan belang ingeboet. Daarnaast is er de transformatie van de economie, van een industriële samenleving met een duidelijk afgebakende arbeidersklasse naar een postindustriële samenleving, waarin de dienstensector aan belang wint en de omvang van de klassieke arbeidersklasse sterk afneemt ten voordele van een diffuse groep van dienstenwerkers die een minder duidelijke positie innemen op de tegenstelling arbeid-kapitaal. Nog een factor is het succes van het sociaalliberale maatschappijbeeld met een sociaal gecorrigeerde vrije markteconomie, dat de traditionele centrumlinkse partijen in West-Europa vrij algemeen aanvaard hebben. Daardoor zijn ze opgeschoven naar het centrum, net als de (economisch) liberale partijen, met als gevolg dat de traditionele partijen zich minder duidelijk onderscheiden op deze breuklijn, waardoor ze niet alleen minder kiezers aantrekken rond deze thema's, maar ook de breuklijn zelf verzwakken. Ook is er de vraag of mensen in armoede zich wel kunnen plaatsen op de socio-economische breuklijn. Deze speelt immers rond de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal, terwijl mensen in armoede vaak slechts onregelmatig of helemaal niet deelnemen aan de arbeidsmarkt. Ze zijn vaak werkloos, arbeidsonbekwaam, gepensioneerd, of vertoeven op de secundaire arbeidsmarkt met slecht betaald en/of onregelmatig werk.

Sommige auteurs wijzen op de opkomst van een nieuwe breuklijn tussen de winnaars en verliezers van de economische modernisering- en globaliseringsprocessen (Bornschier, 2012; Bornschier & Kriesi, 2013; Dolezal & Hutter, 2012; Esping-Andersen, 1999; Grande & Kriesi, 2012; Kriesi e.a., 2006; 2008). Deze breuklijn, de winnaars en verliezers van het globaliseringsproces, kan gedefinieerd worden in zowel econo-

mische als culturele termen. De economische verliezers zijn niet alleen de groepen aan de onderkant van de socio-economische hiërarchie, namelijk de laaggeschoolden en ongeschoolde arbeiders, maar ook de vroegere traditionele arbeidersklasse die haar jobs ziet verdwijnen ten gevolge van de de-industrialisering en het nieuwe ‘dienstenproletariaat’ (Bornschier & Kriesi, 2013). Cultureel betekent globalisering onder andere een verspreiding van universele normen en diversiteit en druk op traditionele, particularistische gedachten en gedragingen. Wie laatstgenoemde gedachten en gedragingen nog aanhoudt, behoort tot de culturele verliezers; daarin zijn laaggeschoolden en sociaal uitgesloten groepen, naast conservatieve groepen, oververtegenwoordigd (Grande & Kriesi, 2012).

De convergentiehypothese (Kitschelt, 2009) voorspelt dat deze nieuwe breuklijn voornamelijk cultureel tot uiting komt, omdat de traditionele partijen, zowel centrumrechts als centrumlinks, nog nauwelijks verschillen qua opvattingen over economische globalisering. Deze nieuwe breuklijn wordt dan ook voornamelijk gebruikt om de aantrekkingskracht van nieuwe en populistische partijen, voornamelijk aan de rechterzijde, te verklaren. Ook de traditionele (centrum)linkse partijen hebben immers deze postmoderne universalistische waardepatronen omhelsd die meer aantrekkingskracht uitoefenen op sociaal-culturele professionelen en hogeropgeleiden (Bornschier & Kriesi, 2013) dan op de traditionele achterban van deze partijen. Issues rond migratie, morele vragen (zoals abortus en euthanasie), levensstijlen (homoseksualiteit), en globalisering (zoals Europese integratie en vrijhandel) vormen de kern van deze breuklijn. Grande en Kriesi (2012) noemen deze breuklijn er dan ook een tussen ‘integratie’ en ‘demarcatie’, tussen hen die deze nieuwe geglobaliseerde cultuur omhelzen en zij die er zich van willen afzonderen en die zich terugplooien op de eigen groep en cultuur. Dit stemt overeen met de culturele breuklijn die Elchardus (1994; zie ook Winter, 2002) onderscheidt tussen ‘nieuwlinks’ en ‘nieuwrechts’ en die ook gebaseerd is op verschillen in waardepatronen. Op basis van deze theorie zou men verwachten dat mensen die in armoede leven, die tot de verliezers van het globaliseringsproces behoren, zich op de demarcatiezijde van deze breuklijn bevinden en een voorkeur hebben voor ‘nieuw’ rechtse partijen. Hier dient evenwel een kanttekening bij gemaakt te worden; vele verliezers van het globaliseringproces behoren tot de groep ‘nieuwe’ Belgen die vaak geviseerd worden door deze nieuwe rechtse bewegingen. Deze bijdrage focust in de eerste plaats op hoe de ervaring van armoede invloed uitoefent op de

positie op zowel de traditionele sociaaleconomische breuklijn als op de nieuwe culturele breuklijn.

In deze bijdrage komen dus, zoals we al schreven, twee vragen aan bod. Een eerste vraag betreft de politieke overtuigingen van mensen in armoede, de tweede heeft betrekking op hun politieke participatie en hun houding tegenover de instellingen. Daar armoede kan gezien worden als een ‘netwerk van sociale uitsluitingen’ dat vele levensdomen overspant (Levecque, 2003; Vranken, Geldof & Van Menzel, 1997), mag men veronderstellen dat mensen die in armoede leven ook politiek uitgesloten worden. Mensen in armoede zijn als groep slecht georganiseerd en, niettegenstaande allerlei initiatieven, weinig direct betrokken bij het armoedebeleid. Het beleid wordt vaak over hun hoofden heen geformuleerd. Sociale uitsluiting impliceert drempels die de participatie verhinderen of bemoeilijken, zowel op het collectief als het individueel vlak. Deze drempels tot politieke participatie hebben vaak te maken met het gebrek aan verschillende soorten van kapitaal: economisch, zowel als sociaal, menselijk en cultureel, een gebrek dat bestendigd wordt door sociale uitsluiting. In België is het niet zo dat men mensen in armoede poogt uit te sluiten van politieke participatie en dit in tegenstelling tot, bijvoorbeeld, de VS waar sommige politici en partijen, door middel van allerlei administratieve en juridische hinderissen, actief proberen de deelname van de lagere klassen aan het verkiezingsproces te verminderen en zelfs te verhinderen. In België, waar nog steeds stemplicht heerst, is dit niet het geval, maar ook hier doen de partijen weinig inspanningen om de lagere sociale klassen en zij die in armoede leven, actief te betrekken bij het politiek leven. Niettemin kan men ook hier verwachten dat personen in armoede niet alleen vaker niet of blanco stemmen, maar ook dat ze minder aanwezig zijn in andere vormen van politiek gedrag.

De sociale uitsluiting en de beperkte participatie aan het maatschappelijke, economische en politieke leven leidt ook tot een zekere vervreemding van de politieke instellingen. Dit, samen met de soms negatieve ervaring met hun contact met officiële en semi-officiële instellingen zoals sociale diensten, onderwijs of politie, tast zowel het vertrouwen in en de tevredenheid met deze instellingen aan. Men dient echter in gedachten te houden dat mensen in armoede een heel diverse groep vormen en dat de bovenstaande processen voor velen niet of slechts in beperkte mate spelen. Niettemin kunnen zij wel de aantrekkingskracht van extremistische en anti-establishmentgroepen verklaren bij een aantal onder hen. Men kan dan ook verwachten dat mensen in armoede

vaker voor extremistische partijen zullen stemmen en dat zij minder vertrouwen hebben in de instellingen en ook minder tevreden zijn over hun werking (Vranken, 2004).

3. Data en methoden

Voor de analyses in deze bijdrage gebruiken we de gegevens van de zesde en dusver laatste ronde van het ‘European Social Survey’ (ESS6), een grootschalige survey die periodiek plaatsvindt sinds 2002. De zesde ronde van de ESS dateert van 2012 en 30 Europese landen waren daarbij betrokken.

3.1 De steekproef

De Belgische steekproef gebeurde via een gestratificeerde tweetraps aselecte steekproeftrekking. Er werd gestratificeerd naar de tien provincies en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Binnen elke provincie werden vervolgens clusters gekozen, proportioneel met de bevolkingsomvang van de provincie. Vervolgens werden binnen elke cluster negen respondenten aselect getrokken. In totaal werden 363 clusters in 222 gemeenten geselecteerd. De interviews werden afgenoemt tussen september en december 2012. De totale gerealiseerde steekproefomvang bedroeg $N = 1.869$. Voor meer informatie verwijzen we naar de documentatie van de ‘European Social Survey’ (ESS-ERIC, 2014).

Surveys hebben vaak problemen met het bereiken van kwetsbare individuen en groepen in precaire omstandigheden, en dit is vermoedelijk niet anders bij de ESS6. Mensen met een acuut risico om in de armoede te verzeilen, zijn in het algemeen ondervertegenwoordigd in de gerealiseerde steekproef. Niet alleen zijn ze vaak moeilijker te bereiken, maar ze zijn ook meer geneigd om medewerking te weigeren. Surveys proberen dit deels op te vangen door de respondenten te wegen en zo de steekproef meer op de populatie te doen lijken. Ook hier werden post-stratificatiegewichten gebruikt om zo enigszins te compenseren voor steekproeffouten en non-response. Voor zover echter niet-deelname samenhangt met factoren die niet werden opgenomen in de gewichten, blijft deze correctie imperfect.

3.2 Analyse

We beperken ons in deze bijdrage tot bivariate analyses van de relatie tussen armoede enerzijds en politiek gedrag en opvattingen anderzijds. Meer bepaald vergelijken we het politiek gedrag en de opvattingen van respondenten met en zonder moeilijkheden om rond te komen, dus van respondenten met en zonder subjectieve armoede. We controleren hierbij niet voor achtergrondkenmerken van de respondenten (zoals geslacht, leeftijd, onderwijsniveau, arbeidsmarktparticipatie, afkomst of nationaliteit). In deze bijdrage willen we in de eerste plaats verschillen in politiek gedrag en opvattingen in kaart brengen en niet zozeer de verschillen tussen beide groepen verklaren. De vraag die hier aan bod komt, is niet of armoede zelf een effect heeft op politieke opvattingen en gedrag, maar wel of er verschillen zijn qua politieke opvattingen en gedrag tussen mensen die armoede wél of niet ervaren. Voor de bivariate analyses werden *t*-toetsen voor twee onafhankelijke steekproeven gebruikt. Alleen voor de partijaffiliatie werd een χ^2 -toets gebruikt om na te gaan, of er een verband was tussen armoedestatus en partijaffiliatie en werden de odd-ratios en hun betrouwbaarheidsintervallen geschat om te achterhalen waar de verschillen lagen.

4. Resultaten

In deze sectie bespreken we de geobserveerde verschillen tussen respondenten met en zonder subjectieve armoede, voor wat betreft hun politieke opvattingen en participatie. Eerst beschrijven we de resultaten met betrekking tot subjectieve armoede en vergelijken de hier bekomen resultaten met armoedecijfers uit andere bronnen. Vervolgens vergelijken we de twee groepen op hun politieke houdingen (oriëntatie tegenover de democratie en politieke opvattingen) en politieke participatie (partijaffiliatie, politieke participatie en vertrouwen in en tevredenheid met verschillende instellingen). De politieke participatie, vooral dan in termen van stemgedrag, kan niet worden losgekoppeld van de politieke houdingen, daar deze laatste een determinant zijn van het eerste.

4.1 Subjectieve armoede

De ESS6 bevat geen rechtstreekse vragen in verband met armoede. Inkomensinformatie wordt wel verzameld, maar slechts in grote inkomenscategorieën (deciliën). Voor de armoede-indicator gebruikten we

daarom een vraag naar subjectieve armoede, die gebaseerd is op de ervaring van mensen in armoede zelf. Het is een van de aanvaarde manieren om armoede te meten (Van den Bosch, 2001), naast maatstaven die door onderzoekers of door institutionele actoren (meestal nationale of internationale overheden, zoals de EU) worden gehanteerd. Bij deze subjectieve armoede worden volgende klassen gebruikt: of men in het huishouden comfortabel kan leven van het huidige inkomen, of men rond kan komen, of men het moeilijk heeft om rond te komen, of heel erg moeilijk kan rondkomen. Wanneer een respondent te kennen gaf dat hij of zij ‘moeilijk’ of ‘heel erg moeilijk’ kon rondkomen met het huidige inkomen, werd deze onder ‘subjectieve armoede’ (SA) geklasseerd; alle andere antwoorden werden geklasseerd onder ‘geen subjectieve armoede’ (GSA). Wanneer we later in de tekst spreken over ‘mensen in armoede’ of ‘mensen in een armoedesituatie’, gaat het dus altijd om mensen die zelf aangeven moeilijk of zeer moeilijk rond te komen met hun huidige huishoudinkomen. Een dergelijke operationalisering van subjectieve armoede is consistent met de definitie van subjectieve armoede, gebruikt door ADSEI¹.

Volgens deze indicator leven 23,5% van de respondenten in een huishouden dat het moeilijk heeft om rond te komen. Deze cijfers verschillen echter beduidend over de drie gewesten ($F_{2,1860} = 78,7$, $p < 0,001$): in Brussel en Wallonië geven meer dan 37% van de respondenten aan moeilijk rond te komen, in Vlaanderen is dat slechts 13%. Deze resultaten liggen in lijn met de schatting van het aandeel personen in subjectieve armoede in 2012, op basis van de EU-SILC: 22,3% voor België (FOD Economie, 2014a) en voor Vlaanderen 15,3% (Studiedienst van de Vlaamse regering, 2014). De schatting van subjectieve armoede die hier wordt gebruikt, is beduidend hoger dan het percentage personen met een armoederisico, gedefinieerd als een totaal equivalent inkomen kleiner dan 60% van de mediaan, dat in België voor 2012 op 15% lag (FOD Economie, 2014a).

4.2 Politieke opvattingen

Een eerste indicator van de politieke opvattingen van respondenten is hoe ze zichzelf plaatsten op de links-rechts-as, die loopt van 0 tot 10. De respondenten zijn vrij symmetrisch verdeeld over deze schaal, met een grote piek in het centrum: 35,9% van de respondenten plaatst zich pal in het midden (5) van de links-rechts-as. Respondenten in een armoedesituatie plaatsen zich gemiddeld iets linkser dan wie niet in armoede

leeft. Van de respondenten in armoede noemt 28,4% zich links (score 0-3) en 17,3% rechts (score 7-10); vergeleken met respectievelijk 18,6% en 24,1% bij de respondenten die niet in armoede leven.

Een belangrijke tegenstelling op de socio-economische breuklijn is hoe de overheid moet omgaan met thema's zoals armoede en inkomensverdeling. Aan de respondenten werd onder andere gevraagd, of ze vonden dat de overheid de inkomensverschillen dient te verminderen. De overgrote meerderheid (71,3%) vindt dat de overheid dit inderdaad moet doen, terwijl maar 14,4% vindt van niet. Een duidelijk verschil is merkbaar naargelang van de armoedesituatie van de respondenten. Respondenten die in armoede leven, gaan significant meer akkoord met de stelling dat dit een taak is voor de overheid (81%) dan respondenten die geen armoede ervaren (68,4%). De eerste groep vindt het ook belangrijker voor een democratie dat de overheid alle burgers beschermt tegen armoede en maatregelen neemt om inkomensverschillen te verminderen. Daarnaast stellen we vast dat personen die armoede ervaren, significant minder tevreden zijn met het beleid van de Belgische overheid op dit domein. Zo vindt bijvoorbeeld 38,6% van de respondenten in armoede dat de Belgische overheid weinig (score 0-3) doet tegen armoede, terwijl 23,4% vindt dat ze veel doet (score 7-10). Bij respondenten die geen armoede ervaren, liggen deze percentages op respectievelijk 22% en 30,9%. Wat betreft het beleid tegen inkomensongelijkheid vindt maar 20,6% van de respondenten in armoede dat de overheid veel doet. 39,1% vindt dat ze weinig doet, terwijl bij personen zonder armoede-ervaring de percentages respectievelijk op 19,8% en 26,4% liggen. Deze bevindingen zijn consistent met de verwachtingen van het socio-economisch breuklijnmodel: leven in een (subjectieve) armoedesituatie gaat gepaard met een meer uitgesproken voorkeur voor overheidsinterventie met betrekking tot armoede- en inkomensproblematieken.

Tabel 1: Politieke opvattingen, naar subjectieve armoedesituatie.

	Range	GSA	SA	p
Links-rechts oriëntering	0: Links 10: Rechts	5.15 (1.92)	4.71 (2.14)	***
De overheid zou maatregelen moeten nemen om inkomensverschillen te verminderen	1: Helemaal eens 5: Helemaal oneens	2.30 (1.05)	1.90 (1.02)	***
Belangrijk voor een democratie dat de overheid alle burgers beschermt tegen armoede	0: Helemaal niet belangrijk 10: Uiterst belangrijk	8.45 (1.68)	8.84 (1.60)	***
Belangrijk voor een democratie dat de regering maatregelen neemt om inkomensverschillen te verminderen	0: Helemaal niet belangrijk 10: Uiterst belangrijk	7.74 (2.07)	8.37 (1.93)	***
In België beschermt de regering alle burgers tegen armoede.	0: Helemaal niet van toepassing 10: Volledig van toepassing	5.23 (2.24)	4.39 (2.66)	***
In België neemt de regering maatregelen om inkomensverschillen te verminderen	0: Helemaal niet van toepassing 10: Volledig van toepassing	5.21 (2.05)	4.25 (2.60)	***
Homoseksuele mannen en lesbische vrouwen moeten vrij zijn om hun leven te leiden naar eigen goeddunken	1: Helemaal eens 5: Helemaal oneens	1.67 (0.91)	2.05 (1.26)	***
Is de Europese eenwording reeds te ver gegaan of moet ze verder gaan.	0: Eenwording is al te ver gegaan 10: Eenwording moet verder gaan	5.49 (2.51)	4.72 (2.60)	***
Belangrijk voor een democratie dat de rechten van minderheden beschermd worden.	0: Helemaal niet belangrijk 10: Uiterst belangrijk	8.20 (1.66)	8.05 (2.17)	n.s.
De rechten van minderheden in België worden beschermd	0: Helemaal niet van toepassing 10: Volledig van toepassing	6.55 (1.86)	5.89 (2.39)	***
Laat veel of weinig immigranten van arme landen buiten Europa toe	1: Velen 4: Niemand	2.45 (0.82)	2.63 (0.92)	***
Immigranten maken het land een slechtere of een betere plek om te leven	0: Slechtere plek 10: Betere plek	4.84 (2.01)	4.29 (2.45)	***

Significantie: *: 0.050; **: 0.010; ***: 0.001

GSA: Geen subjectieve armoede; SA: Subjectieve armoede.

Rond andere thema's zijn de respondenten in armoede gemiddeld minder progressief. Hoewel ook onder de respondenten die in armoede leven, een overgrote meerderheid (73,2%) vindt dat holebi's vrij moeten zijn naar eigen goeddunken te leven, was dit toch beduidend minder dan onder de andere respondenten, van wie 88,4% deze stelling steunde. Ook zijn respondenten die in armoede leven minder pro-Europa. Ze

zijn iets meer de mening toegedaan dat de Europese eenwording al ver genoeg gevorderd is.

Hoewel beide groepen het gemiddeld wel belangrijk vinden dat de rechten van minderheden beschermd worden, zijn respondenten in armoede gemiddeld iets minder overtuigd dat dit in België ook effectief gebeurt. Evenwel is ook onder de respondenten die niet in armoede leven, deze tevredenheid relatief beperkt. Niettegenstaande de bezorgdheid voor de rechten van minderheden, staan de respondenten die in armoede leven toch vijandiger tegenover migranten, dan respondenten die niet in armoede leven. Zo vindt 50,2% van de respondenten in armoede dat men maar weinig of geen migranten van arme landen buiten Europa zou moeten toelaten, vergeleken met 43,2% van de respondenten zonder armoedesituatie. Van de respondenten in armoede vindt 36% dat migranten hun land een slechtere plek om te leven maken, terwijl dit onder de respondenten die geen armoede ervaren 23,3% is.

4.3 Democratische oriëntatie

De houding tegenover democratie werd gemeten aan de hand van vragen naar hoe belangrijk het voor de respondent is om in een democratisch land te leven, hoe belangrijk men het vindt voor een democratie om vrije en eerlijke verkiezingen te hebben, alsook hoe democratisch men België vindt en hoe vrij en eerlijk men vindt dat verkiezingen in België verlopen. Elk van deze items wordt gescoord op een elfpunten-schaal. De grote meerderheid van de respondenten geeft aan het belangrijk te vinden in een democratie te leven ($\bar{x} = 8.20$, $s = 1.99$) en dat verkiezingen eerlijk en vrij verlopen ($\bar{x} = 8.44$, $s = 1.87$). Toch waren ze enigs-zins minder tevreden over de staat van de democratie in België. Op de vraag hoe democratisch men België vond, gaf 27,3% een score van 5 of minder ($\bar{x} = 6.57$, $s = 2.08$) en op deze hoe eerlijk en vrij verkiezingen waren, gaf 19,6% een score van 5 of minder ($\bar{x} = 7.40$, $s = 2.35$).

De resultaten in tabel 2 tonen aan dat respondenten met subjectieve armoede iets minder gehecht zijn aan de democratie dan de anderen. Niettemin vindt de overgrote meerderheid van de respondenten in een armoedesituatie het zeer belangrijk om in een democratisch land te wonen (76%); slechts 7% vindt dat niet belangrijk. Eenzelfde patroon ziet men bij het belang dat wordt gehecht aan vrije en eerlijke verkiezingen. Ook hier vindt een grote meerderheid van de respondenten die armoede ervaren, dit zeer belangrijk (82%) en een kleine minderheid

niet belangrijk (5%); maar gemiddeld hechten ze er toch minder belang aan dan de respondenten zonder armoede-ervaring, waar 89% het zeer belangrijk vindt en slechts 1% niet belangrijk. Respondenten in armoede vinden, vergeleken met respondenten zonder armoede-ervaring, België gemiddeld iets minder democratisch en de verkiezingen iets minder vrij en eerlijk.

Tabel 2: Perceptie van democratie, naar subjectieve armoedesituatie.

	Range	GSA	SA	p
Hoe belangrijk om in een democratisch land te leven?	0: Helemaal niet belangrijk 10: Uiterst belangrijk	8.31 (1.83)	7.83 (2.42)	***
Hoe democratisch is België?	0: Helemaal niet democratisch 10: Volledig democratisch	6.71 (1.93)	6.11 (2.48)	***
Hoe belangrijk is het voor een democratie om vrije en eerlijke nationale verkiezingen te hebben?	0: Helemaal niet belangrijk 10: Uiterst belangrijk	8.55 (1.73)	8.05 (2.23)	***
In België zijn de verkiezingen vrij en eerlijk	0: Helemaal niet van toepassing 10: Volledig van toepassing	7.54 (2.25)	6.89 (2.60)	***

Significantie: *: 0.050; **: 0.010; ***: 0.001

GSA: Geen subjectieve armoede; SA: Subjectieve armoede.

Voorts werd gevraagd hoe belangrijk men het vindt voor de democratie dat iedereen vrij zijn politieke opvattingen kan uiten, zelfs als deze extreem zijn; dat een regering haar beleid aanpast aan wat de meeste mensen denken; dat de regering door één enkele partij of door een coalitie van meerdere partijen wordt gevormd. De overgrote meerderheid (70%) vindt dat iedereen het recht heeft om voor de eigen politieke visie uit te komen, ook als deze extreem is. Maar een kwart van de respondenten vindt dat extreme politieke meningen moeten beknot worden. Hier wordt geen verschil waargenomen naargelang van de armoedesituatie van de respondenten. Wat de twee andere stellingen betreft, zijn er wel beperkte, maar significante verschillen waarneembaar naargelang van de armoedesituatie van de respondent. Zo zijn respondenten die armoede ervaren meer geneigd te vinden, dat een regering haar beleid zou moeten aanpassen aan wat een meerderheid van de bevolking denkt. Ook verkiezen iets meer respondenten die in armoede leven dat een regering slechts uit één enkele partij zou bestaan, toch is dit slechts een minderheid. Als men deze twee laatste items

beschouwt als indicatoren voor de openheid voor populistische argumenten, dan zou dit inderdaad kunnen betekenen dat mensen die in armoede leven meer geneigd zijn om populistische ideeën te omhelzen.

Tabel 3: Opvattingen over democratie, naar subjectieve armoedesituatie.

	GSA	SA	Totaal
Het is goed voor een democratie dat iedereen vrij is zijn politieke visie te uiten, zelfs als deze extreem is			$\chi^2(2) = 0.14$
Iedereen moet vrij zijn zijn politieke visie kunnen uiten, zelfs als deze extreem is	70.5%	69.8%	70.4%
Men dient te voorkomen dat extreme politieke visies geuit worden	25.0%	25.3%	25.1%
Het hangt ervan af	4.5%	4.8%	4.6%
Het is goed voor een democratie dat de regering haar beleid aanpast in reactie op wat de meesten denken			$\chi^2(2) = 10.07^{**}$
De regering dient haar beleid aan te passen	68.0%	74.8%	69.6%
De regering dient bij haar beleid te blijven	26.0%	18.5%	24.2%
Het hangt ervan af	6.0%	6.8%	6.2%
Wat is het beste voor een democratie: dat de regering door één enkele partij gevormd wordt of door een coalitie?			$\chi^2(2) = 8.85^*$
Een enkele partij vormt de regering	12.7%	18.0%	13.9%
Twee of meer partijen vormen de regering	85.5%	79.4%	84.1%
Het hangt ervan af	1.8%	2.6%	2.0%

Significantie: *: 0.050; **: 0.010; ***: 0.001

GSA: Geen subjectieve armoede; SA: Subjectieve armoede.

4.4 Vertrouwen en tevredenheid

De respondenten konden op een elfpuntenschaal aangeven hoeveel vertrouwen ze hebben in het nationale parlement, justitie, politie, politici, politieke partijen en het Europees Parlement. Een score van 0 betekent helemaal geen vertrouwen, een 10 volledig vertrouwen. De instituties die het minste vertrouwen wekken, zijn de politieke partijen ($\bar{x} = 4.20$, $s = 2.18$) en de politici ($\bar{x} = 4.30$, $s = 2.18$), terwijl de politie het meeste vertrouwen geniet ($\bar{x} = 6.09$, $s = 2.13$). Respondenten in armoede hebben significant minder vertrouwen in elk van deze instituties dan diegenen die geen armoede ervaren.

Tabel 4: Politiek vertrouwen en tevredenheid naar subjectieve armoedestatus.

	range	GSA	SA	p
Vertrouwen				
... in het nationale parlement	0: Helemaal geen vertrouwen 10: Volledig vertrouwen	5.19 (2.06)	4.29 (2.64)	***
... in het juridische systeem	0: Helemaal geen vertrouwen 10: Volledig vertrouwen	5.05 (2.29)	4.28 (2.68)	***
... in de politie	0: Helemaal geen vertrouwen 10: Volledig vertrouwen	6.30 (1.93)	5.43 (2.59)	***
... in politici	0: Helemaal geen vertrouwen 10: Volledig vertrouwen	4.51 (2.06)	3.60 (2.40)	***
... in politieke partijen	0: Helemaal geen vertrouwen 10: Volledig vertrouwen	4.39 (2.07)	3.58 (2.42)	***
... in het Europees Parlement	0: Helemaal geen vertrouwen 10: Volledig vertrouwen	5.26 (2.25)	4.44 (2.58)	***
Tevredenheid				
...met de huidige staat van de economie	0: Uiterst ontevreden 10: Uiterst tevreden	5.20 (1.77)	4.14 (2.27)	***
...met de nationale regering	0: Uiterst ontevreden 10: Uiterst tevreden	5.23 (1.93)	4.62 (2.40)	***
...met de werking van de democratie in België	0: Uiterst ontevreden 10: Uiterst tevreden	6.00 (1.82)	5.27 (2.32)	***
...met de staat van het onderwijsysteem	0: Uiterst slecht 10: Uiterst goed	6.88 (1.69)	6.45 (2.03)	***
...met de staat van de gezondheidszorg	0: Uiterst slecht 10: Uiterst goed	7.79 (1.25)	7.30 (2.05)	***

Significantie: *: p < 0.050, **: p < 0.010, ***: p < 0.001

GSA: Geen subjectieve armoede; SA: Subjectieve armoede.

Aan de respondenten werd ook gevraagd hoe tevreden ze zijn met de huidige toestand van enkele andere instituties: de economie, de nationale regering, democratie, onderwijs en de gezondheidszorg. Ook hier werd weer een elfpuntenschaal gehanteerd, gaande van uiterst ontevreden (0) tot uiterst tevreden (10). Met gemiddelde scores van 7.67 ($s = 1.49$) en 6.78 ($s = 1.78$) respectievelijk zijn de respondenten het

meest tevreden over de gezondheidszorg en het onderwijs in België en het minst tevreden met de staat van de economie ($\bar{x} = 4.95$, $s = 1.95$) en de nationale regering ($\bar{x} = 5.09$, $s = 2.07$). Ook hier stellen we vast dat respondenten in armoede beduidend minder tevreden zijn over de werking van deze instituties dan de respondenten die zich niet in een armoedesituatie bevinden. Deze resultaten steunen het sociale uitsluitingsargument. Mensen in armoede hebben niet alleen minder vertrouwen in politieke instellingen, maar zijn ook minder tevreden over hun functioneren. Beide kunnen het gevolg zijn van minder positieve ervaringen bij contacten met deze instellingen.

4.5 Partijaffiliatie

Twee vragen peilen naar de politieke voorkeur van de respondenten: een eerste vraag betreft de partij waarop men bij de verkiezingen van juni 2010 heeft gestemd en een tweede vraag naar de partij waarmee men zich het meest verbonden voelde. De tweede vraag werd alleen gebruikt als men in de eerste vraag aangaf geen geldige stem uitgebracht te hebben. De antwoorden werden gehercodeerd naar politieke families: ‘Ecologisten’ (Groen!, Ecolo, 7,9%), ‘Christendemocraten’ (CD&V, cdH, 16,6%), ‘Sociaaldemocraten’ (sp.a, PS, 21,8%), ‘Liberalen’ (Open Vld, MR, 14,9%), ‘Vlaams-nationalisten’ (N-VA, 10,7%), ‘Extreemrechts’ (VB, 2,7%), ‘Andere’ (3,8%), ‘Blanco/Ongeldig’ (2,9%), ‘Niet gestemd’ (10,6%) en ‘Niet stemgerechtigd’ (8%). De laatste drie categorieën refereren aan respondenten die aangaven niet geldig te hebben gestemd bij de verkiezingen van 2010 en ook niet aangaven zich verbonden te voelen met een bepaalde partij.

De analyse toont een duidelijk en beduidend verband tussen subjectieve armoede en partijaffiliatie ($\chi^2(9) = 86.3$, $p < 0.001$). Respondenten die in armoede leven, zijn beduidend meer geneigd om voor sociaaldemocratische partijen te kiezen ($OR = 2.29$, 95% BI = [1.81 – 2.91])² dan respondenten die zich niet in een armoedesituatie bevinden, namelijk 34 versus 18%, terwijl ze beduidend minder een voorkeur hebben voor N-VA ($OR = 0.34$ [0.21 – 0.54]) en de liberale partijen ($OR = 0.44$ [0.31 – 0.63]) en in mindere mate ook voor de christendemocratische partijen ($OR = 0.72$ [0.53 – 0.98]). Voor de andere partijen werden op Belgisch niveau geen significante verschillen waargenomen. De verschillen qua participatie (‘blanco/ongeldig’, ‘niet gestemd’, ‘niet stemgerechtigd’) tussen respondenten met en zonder subjectieve armoede zijn niet significant. Deze bevindingen zijn een duidelijke steun voor het bestaan van

een socio-economische gradiënt in stemgedrag en lijken het traditionele socio-economische breuklijnmodel te bevestigen.

Tabel 5: Partijaffiliatie naar subjectieve armoedestatus, volledige steekproef.

Politieke affiliatie	GSA	SA	OR
Ecologisten (Groen!, Ecolo)	8.1%	7.1%	0.88
Christendemocraten (CD&V, cdH)	17.7%	13.4%	0.72
Sociaaldemocraten (sp.a, PS)	18.1%	33.7%	2.29
Liberalen (Open Vld, MR)	17.0%	8.2%	0.44
Vlaams-nationalisten (N-VA)	12.7%	4.6%	0.34
Extreemrechts (VB)	2.7%	3.0%	1.14
Ander	3.7%	4.3%	1.19
Blanco/ongeldig	2.5%	4.1%	1.67
Niet	9.7%	12.8%	1.36
Niet stemgerechtigd	7.7%	8.9%	1.18

OR in **vet**: Een OR met waarde 1 valt buiten het 95% betrouwbaarheidsinterval, of met andere woorden, verschil in kans om deze partijen te verkiezen naargelang van de subjectieve armoedestatus.

Er zijn echter verschillen tussen de regio's in de relatie tussen subjectieve armoede en politieke voorkeur. Deze hangen deels samen met de verschillen in partijlandschappen en in politieke culturen tussen de regio's, maar ook met de verschillen in armoedesituaties. Zo blijken in Wallonië en Brussel respondenten die in armoede leven een duidelijke voorkeur te hebben voor de PS (Wal.: OR = 2.13 [1.50 – 3.02], Bru.: OR = 2.81 [1.38 – 5.71]) en een afkeer van de MR (Wal.: OR = 0.35 [0.22 – 0.57]; Bru.: OR = 0.15 [0.04 – 0.59]). Ook in Vlaanderen stelt men vast dat respondenten in armoede minder geneigd zijn om voor Open Vld te kiezen (OR = 0.49 [0.26-0.95]), maar hier wordt geen significante voorkeur voor sp.a vastgesteld. Wel zijn respondenten in armoede meer geneigd voor het Vlaams Belang te kiezen (OR = 2.34 [1.23 – 4.46]) dan deze die niet in armoede leven. Voor geen van de andere partijaffiliaties werden op regionaal niveau significante verschillen naargelang van de armoedesituatie geobserveerd en dit door de relatief kleine steekproeven. Waar in Wallonië en Brussel de hypothesen over de traditionele socio-economische breuklijn worden bevestigd, lijkt in Vlaanderen de nieuwe breuklijn integratie-demarcatie ook een duidelijke rol te spelen.

4.6 Politieke participatie

De politieke participatie van de respondenten werd vooreerst geoperationaliseerd door te peilen naar de interesse in politiek, met antwoordcategorieën gaande van ‘heel erg geïnteresseerd’ (1) tot ‘helemaal niet geïnteresseerd’ (4). De gemiddelde score was 2.67 ($s = 0.91$), wat erop wijst dat de gemiddelde respondent maar matig in politiek geïnteresseerd is. Terwijl 21,7% van de respondenten zegt helemaal niet in politiek geïnteresseerd te zijn, was maar 9,1% zeer geïnteresseerd in politiek. Respondenten in armoede zijn gemiddeld minder geïnteresseerd in politiek dan wie niet in armoede leeft. Deze bevinding is consistent met de argumenten betreffende sociale uitsluiting en armoedecultuur, die er beide van uitgaan dat mensen in armoede minder geïnteresseerd zijn in zaken buiten hun onmiddellijke omgeving.

Voorts werd ook gevraagd, of er in de afgelopen twaalf maanden contact opgenomen werd met een politicus of ambtenaar, of men actief was in een politieke partij of actiegroep of in een andere vereniging, of men een sticker of badge voor een campagne had gedragen, een petitie ondertekend had, deelgenomen had aan een demonstratie, en ten slotte, of men bepaalde producten geboycot had. Op elk van deze vragen kon men ja of nee antwoorden. De meerderheid van de respondenten (55,4%) had geen enkele van deze zaken gedaan in de afgelopen twaalf maanden. Slechts 8,9% had aan drie of meer van deze activiteiten deelgenomen in het afgelopen jaar. De meest voorkomende van deze activiteiten zijn: het tekenen van een petitie (20,5%), het werken voor een ‘andere vereniging’ (17,4%) en het contactieren van een politicus of ambtenaar (15,6%). Het gemiddelde aantal zaken dat men gedaan had was 0.80 ($s = 1.14$). We stellen weinig verschillen in politieke participatie vast tussen respondenten met en zonder subjectieve armoede. Alleen voor wat betreft het werken voor andere verenigingen en het tekenen van petities, hebben respondenten in armoede dit significant minder gedaan tijdens het laatste jaar dan deze die geen armoede ervaren. Deze bevindingen zijn niet consistent met het sociale uitsluitingsargument. Evenwel is, ook binnen de groep mensen die geen armoede ervaren, de politieke participatie zeer beperkt.

Tabel 6: Politieke participatie naar subjectieve armoedestatus.

	GSA	SA	p
Interesse in politiek (1: zeer geïnteresseerd, 4: niet geïnteresseerd)	2.62 (0.89)	2.85 (0.97)	***
Activiteiten gedurende de laatste 12 maanden			
Politicus of ambtenaar gecontacteerd	16.1%	14.2%	n.s.
Gewerkt voor een politieke partij of actiegroep	4.6%	3.4%	n.s.
Gewerkt voor een andere vereniging	20.1%	8.6%	***
Badge of sticker gedragen	6.5%	5.1%	n.s.
Petitie getekend	21.9%	15.9%	**
Deelgenomen aan demonstratie	4.8%	5.5%	n.s.
Producten geboycot	11.4%	11.2%	n.s.

Significantie: *: p < 0.050, **: p < 0.010, ***: p < 0.001

GSA: Geen subjectieve armoede; SA: Subjectieve armoede.

5. Bespreking

De bovenstaande analyses tonen aan dat het al dan niet ervaren van armoede wel degelijk samenhangt met verschillen in politiek gedrag en opvattingen. Hoewel deze verschillen tussen personen die wel en niet moeilijk rondkomen, reëel zijn, moeten we ze ook nuanceren. Het is niet zo dat ze politiek gezien twee compleet gescheiden populaties vormen; ze overlappen grotendeels. Beide groepen bevatten het hele spectrum; het betreft dan ook veleer verschillen in gradatie dan van aard. Vaak gaan de overheersende trends in beide groepen in eenzelfde richting, maar is de trend in de ene groep iets meer uitgesproken dan in de andere.

De resultaten ondersteunen het breuklijnenmodel, zowel voor wat betreft de traditionele socio-economische breuklijn als voor de nieuwe breuklijn integratie-demarcatie. Personen die in armoede leven, plaatsen zich gemiddeld niet alleen iets meer links op de socio-economische breuklijn dan wie zich niet in een armoedesituatie bevindt. Ze zijn ook meer geneigd voorstander te zijn van een staat die een actief armoede-beleid voert en die een herverdelende functie heeft. Tegelijkertijd staan ze ook iets negatiever tegenover holebi's, de Europese eenmaking en migranten; wat hen vaker aan de demarcatiezijde van de nieuwe breuklijn plaatst, dat is, aan de zijde die negatief staat tegenover de culturele gevolgen van globalisering.

Het stemgedrag van mensen die in armoede leven, versus dit van hen die niet in armoede leven, bevestigt het belang van beide breuklijnen. In

heel België leidt hun gemiddeld linksere positie op de traditionele socio-economische breuklijn tot een lagere voorkeur voor de partijen die traditioneel economisch rechts te situeren vallen (MR en Open Vld) en in Franstalig België ook tot een duidelijke voorkeur voor de PS, de traditionele linkse partij. In Vlaanderen stellen we een minder automatische voorkeur vast voor sp.a, ook niet bij wie armoede ervaart. Daarentegen stelt men vast dat het Vlaams Belang, een partij die hoog laadt op de demarcatiezijde van de nieuwe breuklijn, proportioneel populairder is bij mensen die in armoede leven. De bijna mechanische voorkeur voor linkse partijen bij personen in armoede is minder uitgesproken, zij het niet volledig afwezig.

Uit de verkiezingsuitslag van 25 mei 2014 tekenen zich significante trends af die wijzen op een verschillende electorale logica tussen het Noorden en het Zuiden van het land; ook die logica moet begrepen worden in het kader van een verschillend partijlandschap. Toch kunnen we vandaag niet met zekerheid stellen dat een bepaalde bevolkingscategorie automatisch voor een specifieke partij stemt. Deze toenemende volatiliteit van het kiespubliek bemoeilijkt het precies bepalen van een stemdynamiek bij een specifiek segment van de samenleving, wat één van de belangrijkste doelstellingen is van de verkiezingssociologie. Toch zien we enkele significante trends.

De oude klassen- of breuklijnenlogica gaat nog altijd op. De lagere sociale klassen neigen nog steeds naar links georiënteerde partijen die radicalere sociale standpunten innemen en de bestaande solidariteits- en sociale beschermingsmechanismen willen verdedigen, behouden en verbeteren. In Wallonië vertaalt zich dat in een bovengemiddelde tendens om te kiezen voor de PS, die in haar betoog steenvast de sociale dimensie benadrukt. Toch verzwakt die dynamiek enigszins, onder meer door het opkomen van de PTB-GO!. Uit de studies van het CRISP blijkt dat 1 op de 10 Waalse kiezers die in 2010 voor de socialisten stemden, op 25 mei 2014 zijn stem gaf aan de ‘Parti des travailleurs belges’ (PTB) (Deschouwer e.a., 2014). Over de onderliggende oorzaken van deze electorale verschuiving wordt nog altijd grondig gediscussieerd. Wel gaan de meeste waarnemers uit van twee factoren waarover nagenoeg eensgezindheid bestaat. In de eerste plaats stellen ze een gelatenheid vast bij kiezers die in armoede leven. Ze vinden dat een stem voor de PS hun persoonlijke situatie niet verbetert en dat de partij bovendien haar ziel verloren heeft door haar langdurige machtsdeelname. Zo moest de PS heel wat toegevingen doen aan de andere meerderheidspartijen, omdat ze nu eenmaal altijd in een coalitieregering zat;

dat is typerend voor de institutionele en intrinsieke werking van het Belgische politieke systeem. Dat zorgde voor ongenoegen bij een deel van haar kiezers, waardoor een aanzienlijk aantal de neiging had/heeft om over te stappen naar de PTB-GO! Deze partij prijst zichzelf aan als enig volwaardig links alternatief en diept opnieuw het traditionele discours op van een strijdbare linkerzijde die vecht tegen de onrechtvaardige gevolgen van de economische crisis.

In Vlaanderen is het niet de PVDA, de tegenhanger van de PTB, die veel mensen in armoede aantrekt; traditioneel is dat het Vlaams Belang. De vraag is wat er met deze kiezers is gebeurd tijdens de recente verkiezingen, waarin het Vlaams Belang werd afgestraft. Zijn zij overgelopen naar de N-VA, ook al neemt deze partij op de socio-economische breuklijn een veel rechtsere positie in dan het VB? Of zijn ze teruggekeerd naar de klassieke ‘linkse’ partijen? Het is mogelijk dat de N-VA het politieke wantrouwen en de ontevredenheid, ook van wie die in armoede leeft, heeft gecapteerd. Verder verkiezingsonderzoek dient dit uit te wijzen.

De resultaten die hier werden besproken, bevestigen dat mensen die armoede ervaren, minder geïnteresseerd zijn in politiek en lager scoren op verschillende, maar niet op alle, indicatoren van politieke participatie. Dit dient echter genuanceerd te worden daar ook onder mensen die geen armoede ervaren, de verschillende vormen van politieke participatie vrij laag zijn.

De resultaten tonen aan dat armoede niet alleen samenhangt met een enigszins sterkere politieke uitsluiting, maar ook met iets meer vervreemding van de politieke instellingen. Dit blijkt uit een lager vertrouwen in en mindere tevredenheid over deze instellingen. De resultaten tonen weinig verschillen tussen de verschillende landsdelen. Nochtans is het goed mogelijk dat deze trend zich anders vertaalt in het noorden en het zuiden van het land, waar verschillende partijen dit politiek ongenoegen verwoorden. De studies van het CRISP (Deschouwer e.a., 2014) beklemtonen dat in Vlaanderen de ontevredenheid van de kiezers vooral wordt opgevangen door de politieke partijen, wat in de eerste plaats de N-VA ten goede komt. Het gebrek aan vertrouwen uit zich hier meer via een blancostem of een ongeldige stem. Die logica is minder uitgesproken in Wallonië, ook al slaagde de PTB erin om een deel van de stemmen van ontevreden linkse kiezers binnen te halen.

Maar ook hier moeten we opmerken dat de trends dezelfde zijn bij personen die zich niet in een armoedesituatie bevinden, hoewel het vertrouwen en de tevredenheid significant lager liggen bij mensen in armoede. Velen, zo niet de meesten onder hen, verschillen qua vertrouwen in de instellingen niet substantieel van personen die niet in armoede leven. Het is maar een minderheid die vervreemd is van de politieke en maatschappelijke instellingen.

De kiezer is echter slechts één partner in de politieke tango. De andere partner, die de dans leidt, is de politieke partij. Zij doet dit door de manier waarop ze zich positioneert op de relevante breuklijnen en hoe ze inspeelt op het wantrouwen en op de ontevredenheid van delen van het electoraat (Evans & de Graaf, 2013). Zo neemt het Vlaams Belang geen duidelijke positie in op de socio-economische breuklijn terwijl het dat wél doet op de nieuwe integratie-demarcatie breuklijn (Van Erkel, Thijssen & Van Aelst, 2014) en zich een sterk volks karakter aanneemt. In Franstalig België ontbreekt een dergelijke partij. Daar werpt de PS zich op als de verdediger bij uitstek van de lagere klassen; daarbij houdt ze ook een sterk uitgebouwde dienstverlening in stand. Partijen onderhouden actief de verschillende breuklijnen en thema's actief om hun kiezerspubliek aan zich te binden.

Bovendien ondergaan de traditionele partijen een geleidelijke maatschappelijke en politieke evolutie: van klassenpartijen naar massapartijen. Deze willen alle kiezers aanspreken en nemen officiële standpunten in over alle mogelijke onderwerpen, waardoor ook mensen in armoede een ruim electoraal aanbod krijgen voorgesloteld. Door die ontwikkeling naar massapartijen wordt automatisch stemgedrag nog moeilijker op te sporen dan vroeger. Tegelijk stellen we ook een volatieler kiesgedrag vast. Terwijl in de jaren 1980 minder dan 15% van de kiezers hun stemgedrag tussen twee verkiezingen in wijzigde, stemden tijdens de recentste verkiezingen van 25 mei 2014, 40% van de kiezers op een andere partij dan bij de voorgaande verkiezingen (in 2010).

Conform de assumpties van het breuklijnenmodel wordt de houding tegenover de partijen van mensen die in armoede leven, deels beïnvloed door de standpunten van deze partijen over armoede en armoedebeleid, alsook door hun standpunten rond andere thema's op de oude socio-economische breuklijn en op de nieuwe culturele breuklijn. De verkiezingen van 25 mei 2014 hebben geleid tot zeer verschillende regeringen in de verschillende regio's en op federaal niveau. Waar in Wallonië en Brussel centrumlinkse regeringen gevormd werden met partijen die

relatief dicht staan bij mensen in armoede, werd in Vlaanderen en ook op het federale niveau, een centrumrechtse regering gevormd met partijen die relatief ver van de mensen in armoede staan en die een beleid verdedigen waarin eigen verantwoordelijkheid en activering centraal staan. Een dergelijk beleid kan personen in armoede verder vervreemden, niet alleen van de partijen in kwestie, maar ook van de politiek in het algemeen. Hun vertrouwen in en tevredenheid met de instellingen ligt gemiddeld al lager dan bij mensen die niet in armoede leven en bij een beleid dat weinig gevoelig is voor mensen in een armoedesituatie is het risico reëel dat een deel van de personen in armoede zich nog verder afkeert van de politiek.

De electorale verschuiving bevestigt een trend die algemeen erkend wordt in de politiek-wetenschappelijke literatuur, met name een toenemend wantrouwen tegenover de politieke klasse. De traditionele partijen worden massaal bekritiseerd en het wantrouwen, dat het stemgedrag beïnvloedt, bevordert de ontwikkeling van ‘antisysteempartijen’, die zich volledig afkeren van het traditionele politieke systeem.

Noten

1. ADSEI definieert subjectieve armoede als: “Een persoon wordt blootgesteld aan een subjectief armoederisico wanneer de referentiepersoon binnen het huishouden van mening is dat het huishouden slechts moeilijk, respectievelijk zeer moeilijk, de eindjes aan elkaar kan knopen” (FOD Economie, 2014a).
2. Odds-ratios (OR) zijn indicatoren voor de grootte van het verschil tussen respondenten die subjectieve armoede ervaren en zij die dit niet ervaren. Een odds-ratio van 1 betekent dat er geen verschil is de kans om voor een bepaalde partij te stemmen tussen respondenten met subjectieve armoede en deze zonder subjectieve armoede. Bij odds-ratios groter dan 1 zijn mensen met subjectieve armoede meer geneigd om zich met een bepaalde partij te identificeren dan mensen zonder subjectieve armoede, terwijl ze bij een odds-ratio kleiner dan 1 minder geneigd zullen zijn om zich met deze partij te affiliëren. Het betrouwbaarheidsinterval (BI) is een indicator van hoe zeker we zijn over dit effect. De betrouwbaarheidsintervallen die hier getoond worden geven het interval weer waarvan we met 95% zeker zijn dat de echte waarde voor de OR er in valt. Indien de waarde 1 deel uitmaakt van het BI kunnen we niet beweren dat er een verschil is tussen mensen met en zonder subjectieve armoede.

Deel III

Een vlaggenschip zonder wind in de zeilen, halverwege 2020

**Europese, lokale en mondiale perspectieven
op armoede**

Inleiding

Sociaal Europa 2020: halfweg – de weg terug?

Isabelle Pannecoucke en Sophie Saffre

In 2010 werd de Europa 2020-strategie voor een ‘slimme, duurzame en inclusieve groei’ gelanceerd. Daarin stond, voor het eerst, een ambitieuze doelstelling inzake armoedebestrijding, namelijk om 20 miljoen mensen uit de armoede te halen tegen 2020. Dit schiep de verwachting dat de sociale doelstellingen dezelfde status zouden krijgen als de economische en ecologische doelstellingen (zie o.a. Frazer, 2014; Nicaise & Schepers, 2014a).

Omdat in 2015 de helft van die tien jaar verstrekken is, oordeelt de Europese Commissie dat het nuttig is om een *mid-term review* van de EU 2020-strategie te organiseren; ze kondigde dit initiatief aan in ‘Taking Stock of the Europe 2020 Strategy’ (European Commission, 2014a). Volgens Frazer e.a. (2014) biedt deze review een belangrijke kans om de vooruitgang in kaart te brengen en de EU en haar lidstaten aan te zetten om hun inspanningen bij te stellen en, vooral, te versterken. Uit de cijfers die nu al voorliggen, blijkt immers dat de sociale doelstellingen achter de horizon dreigen te verdwijnen. Ook de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, onderstreepte in zijn politieke richtlijnen voor de nieuwe Commissie, de zwakheid van de sociale dimensie van de EU en beklemtoonde de nood om ongelijkheid aan te pakken:

“I’m a strong believer in the social market economy. It is not compatible with the social market economy that during a crisis, ship-owners and speculators become even richer, while pensioners can no longer support themselves.” (Juncker, 2014a: 8).

Dat de sociale dimensie binnen de EU 2020-strategie het zwakke broertje is, blijkt uit verschillende indicatoren, zowel op Europees als op Belgisch niveau (zie de algemene inleiding van dit Jaarboek). Ze

maken duidelijk dat er nog een lange weg af te leggen is om de oorspronkelijke ambitie ook in resultaten om te zetten. Daarenboven kunnen bepaalde cijfers nog een deel van de realiteit verhullen. Nicaise en Schepers (2014a) illustreren dit aan de hand van het ‘risico van armoede of sociale uitsluiting’ (AROPE). Tussen 2008 en 2012 zou dit risico met ‘slechts’ 1,3 procentpunten zijn gestegen. Dat lijkt niet zo erg veel, maar in absolute cijfers betekent het wel dat bijkomend 6,5 miljoen mensen in armoede verzeilden. Als niet de relatieve armoedegrens gebruikt wordt, maar een ‘vaste’ armoedegrens, verankerd in 2008, dan stellen Nicaise en Wouters zelfs een toename met 14 miljoen mensen vast. Kortom, de uitdagingen zijn en blijven groot, zowel voor Europa als voor België.

Vooraleer enkele uitdagingen voor België aan te kaarten, besteedt hoofdstuk 1 aandacht aan de hindernissen die er op de weg naar 2020 lagen en zijn blijven liggen. Vertrekkende van de dramatische cijfers inzake armoede en sociale uitsluiting, gaan *Hendrik Vos en Bernard Conter* op zoek naar mogelijke verklaringen voor het slechts met mondjesmaat bereiken van bepaalde doelstellingen. Ze stellen dat de economische crisis en de maatregelen om deze crisis te bestrijden, een negatief effect hadden op armoede en het armoedebeleid. Daarnaast hebben de beperkte realisaties ook te maken met de manier waarop de strategie is uitgebouwd; de ontwikkelde instrumenten zijn te weinig doortastend en de strategie mobiliseert onvoldoende Europese (financiële) middelen.

Daarnaast blijkt het evenwicht tussen de vooropgestelde doelstellingen tijdens de eerste jaren van de Europa 2020-strategie afwezig en ligt de klemtoon vooral op het economische en werkgelegenheidsbeleid. We illustreren dit aan de hand van het Sociaal Investeringspakket (SIP) voor Groei en Cohesie, gelanceerd door de Europe Commissie, begin 2013, als onderdeel van haar beleid ten aanzien van de heersende crisis. Terwijl het SIP het belang van de rol van bepaalde sociale uitgaven beklemtoont (en dus niet enkel besparingen bepleit), is het SIP ook doordrongen van de positieve kettingreactie tussen tewerkstelling-groei-uitgaven-inclusie (Cantillon, 2014). Frazer en Marlier (2013) voegen eraan toe dat onvoldoende (h)erkend werd dat toegang tot de reguliere arbeidsmarkt niet voor iedereen een haalbare kaart is.

Dat het idee ‘welvaart-door-werk’ genuanceerd dient te worden, lezen we in het tweede hoofdstuk, waarin *Bruno Van der Linden* de stelling, dat werk een dam vormt tegen armoede, relativiert. Zo blijkt dat ‘slechts’

47% van de Belgen die de overstap maakten van niet-werk in 2008 naar werk in 2009, niet langer een risico op armoede lopen. Vervolgens gaat de auteur in op een aantal factoren die de relatieve kwetsbaarheid van arbeid kunnen verklaren, zoals het inkomen, de arbeidsintensiteit en de werkzekerheid. Voor België en zijn drie gewesten bekijkt hij hoe deze verschillende factoren doorheen de tijd evolueerden en welke rol ze spelen bij het al dan niet inperken van de armoede. Naast regionale verschillen treden er ook duidelijke verschillen op tussen mannen en vrouwen en tussen gezinstypes wat het deeltijds werken betreft. Daarnaast blijken vooral jongeren het met een tijdelijk contract te moeten stellen, wat vooral bij laaggeschoolden niet altijd tot een duurzame job leidt.

Dat België een deel van zijn arbeidspotentieel niet benut, wordt ook aangekaart in een aanbeveling van de Raad van juli 2014. De Raad beveelt dan ook aan dat België dringend werk moet maken van het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie. Daartoe moeten in het bijzonder de financiële prikkels die werken onaantrekkelijk maken, worden beperkt en moet de arbeidsmarkt toegankelijker worden gemaakt voor *outsiders* zoals jongeren en personen met een migratieachtergrond; moet de beroepsmobilitéit vergroten en moeten discrepanties tussen aangeboden en gevraagde vaardigheden en het probleem van vroegtijdig schoolverlaten worden aangepakt (Europese Commissie, 2014f: 5).

Hoofdstuk 3 staat stil bij een van die *outsiders*, namelijk jongvolwassenen. *Gille Feyaerts, Murielle Deguerry en Sarah Luyten* schetsen de situatie van jongvolwassenen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hun weg naar de arbeidsmarkt is bezaaid met serieuze hindernissen, waardoor ze er erg moeilijk in slagen om een behoorlijk inkomen te verwerven, met consequenties voor hun woonsituatie en hun gezondheid. Omwille van hun kwetsbaarheid werd in het Brussels armoederapport 2012 bijzondere aandacht besteed aan armoede bij jongvolwassenen, zowel in het Thematisch rapport als in het actieplan. De auteurs stellen echter dat het actieplan de nodige coherentie mist waardoor de doeltreffendheid van het armoedebeleid tekortschiet. Om de samenhang te verbeteren, analyseren ze het proces van beleidsontwikkeling en -ondersteuning inzake armoedebestrijding en illustreren ze hoe dit proces kan bijdragen tot een doeltreffend armoedebeleid.

Ook *Pieter-Paul Verhaeghe en Nathalie Perrin* beklemtonen in hun hoofdstuk de nood aan doelgerichtheid van het beleid, indien men op een

efficiënte manier de armoede, schooluitval en werkloosheid bij migranten wil bestrijden. De auteurs argumenteren dat hiertoe het klassieke Belgische multiculturele doelgroepenbeleid plaats moet ruimen voor een superdivers doelgroepenbeleid. Ze stellen dat er nood is aan een verfijning van het etnisch-culturele doelgroepenbeleid binnen een superdiverse realiteit en nood aan superdivers maatwerk. De auteurs werken hun argumentatie uit door te focussen op de migratie uit Midden- en Oost-Europa naar België, onder andere omdat deze groep sterk bijdraagt tot deze superdiversiteit. Binnen deze migratie zijn er immers aanzienlijke verschillen op het vlak van migratiekanaal, verblijfsstatuut, sociaaleconomische positie, taal en tal van andere achtergrondfactoren.

Terwijl in 2015 de Europa 2020-strategie halfweg is, betekent 2015 het eindpunt voor het bereiken van de acht Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MOD's) die werden uitgestippeld door de Verenigde Naties in 2000. In tegenstelling tot de Europese doelstellingen gaat het bij de MOD's veel meer om absolute doelstellingen. Elke doelstelling stoelt op kwantificeerbare basisindicatoren en gaat over fundamentele aspecten, van basisonderwijs voor iedereen tot de strijd tegen aids en milieuvervuiling. Nu de deadline verstrekken is, gaan *Marielle Bruyninckx en Fabienne Richard*, in het laatste hoofdstuk van dit deel van het Jaarboek na, in welke mate sommige MOD's konden bijdragen tot armoede-vermindering. Ze focussen hierbij op het waarborgen van basisonderwijs voor iedereen, het bevorderen van de gendergelijkheid en de zelfredzaamheid van vrouwen, het verminderen van de kindersterfte en het verbeteren van de gezondheid van moeders. Volgens de auteurs blijft het moeilijk om een volledige balans op te maken van de evolutie van de MOD's, aangezien de situatie tussen en binnen de landen zeer sterk verschilt. Ze oordelen wel dat het de verdienste van de MOD's is, dat ze bestaan en dat ze ervoor gezorgd hebben dat heel wat landen hun inspanningen hebben opgedreven.

Hoofdstuk 1

Europa en armoede: ver weg van de doelstelling

Hendrik Vos en Bernard Conter

1. Inleiding

Armoedebestrijding staat, althans officieel, al enige tijd op de Europese agenda. In het kader van de zogenoamde Lissabondoelstellingen werd in 2000 explicet gesproken over het terugdringen van de armoede tegen 2010. De Lissabondoelstellingen werden niet gehaald, en in 2010 werd een nieuw plan opgesteld, het Europa 2020-plan. In dat kader werden vijf concrete doelstellingen naar voren geschoven, waaronder de doelstelling om tegen 2020 20 miljoen Europeanen uit de armoede te halen. In deze bijdrage bekijken we waar Europa momenteel staat. In een eerste deel staan we stil bij de recentste data, voornamelijk op basis van cijfers die door de Europese Unie (EU) zelf worden aangereikt. Vervolgens stellen we vast hoe de nationale welvaartsstaten aan slagkracht verliezen en ook Europa moeite heeft met het op poten zetten van een efficiënt sociaal beleid. Daarna hebben we het over de impact van de eurocrisis op armoede en op het armoedebeleid. We besteden aandacht aan de manier waarop de EU probeert om de armoededoelstellingen te realiseren, in samenspraak met de lidstaten. In de conclusie vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

2. Armoede in Europa: een stand van zaken

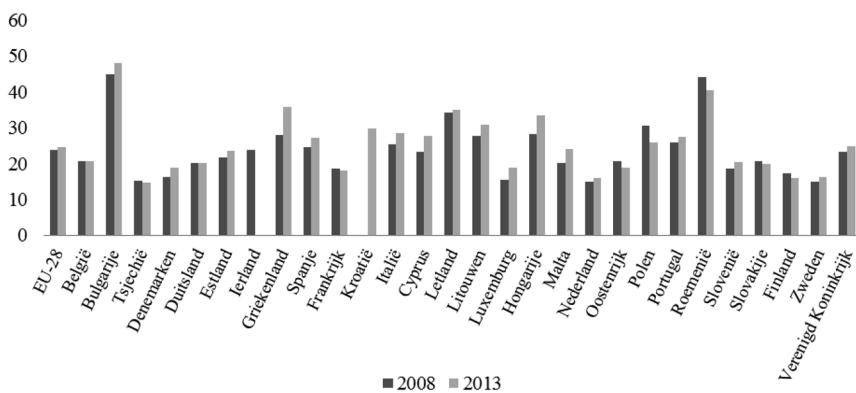
De recentste cijfers over armoede in de Europese Unie zijn niet bepaald bemoedigend. In 2010 werd de doelstelling geformuleerd om, in het kader van de Europa 2020-strategie, tegen 2020 20 miljoen Europeanen uit de armoede te halen. In 2010 waren er ongeveer 115 miljoen Europeanen (23% van de bevolking) die een risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE-indicator) liepen¹. Volgens de cijfers, uit 2013, lopen er nog altijd 122,6 miljoen Europeanen dit risico. Het gaat nu om

24,5% van de bevolking. In de meeste lidstaten is er een stijging ten opzichte van 2010 en 2011 (Eurostat, 2014a). Vergelijken met 2012 is er wel een lichte daling: in 2012 waren er 124,2 miljoen Europeanen met risico op armoede (24,8% van de bevolking) (Eurostat, 2013).

Tussen de lidstaten onderling zijn er wel aanzienlijke verschillen, zo blijkt uit figuur 1. Landen met de hoogste armoedecijfers zijn Bulgarije en Roemenië, met meer dan 40% van de inwoners die een risico op armoede of sociale uitsluiting lopen. In Letland, Griekenland, Litouwen, Hongarije en Kroatië zit ongeveer een derde van het aantal inwoners in deze situatie. Aan het andere uiteinde bevinden zich Nederland, Tsjechië, Finland en Zweden waar ongeveer 15% van de inwoners tot de risicogroep behoort.

Ook in eigen land zijn we verder af van het gestelde doel in verband met de reductie van het aantal mensen in armoede dan tevoren. Om de Europese doelstellingen te halen, verbond België zich er in 2010 toe om het aantal personen met risico op armoede of sociale uitsluiting met 380.000 te verminderen. Gezien de recente toename van de armoede moet dit cijfer echter opgetrokken worden tot meer dan 500.000, om deze ambitie te kunnen verwezenlijken.

Figuur 1: Percentage van de bevolking dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting, in EU-28 en de lidstaten, 2008 en 2013.



Bron: Eurostat, 2014a.

Als we enkel het armoederisico bekijken, gemeten als het aandeel van de inwoners in een huishouden dat over een inkomen beschikt beneden 60% van het nationaal mediaaninkomen, heeft 16,7% van de Europeanen in 2013 een armoederisico. Griekenland en Roemenië scoren hier slecht, met respectievelijk 23,1% en 22,4%. Tsjechië en Nederland

doen het op dit vlak beter, met respectievelijk 8,6% en 10,4%. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het nationaal mediaaninkomen in vele lidstaten gedaald is ten gevolge van de economische crisis. Dat heeft als gevolg dat er in sommige gevallen minder huishoudens onder de 60%-grens vallen door de algemene daling van die armoedegrens. De armoedegrens beweegt immers in de tijd. Daarnaast treden er niet enkel verschillen op tussen lidstaten, maar het armoederisico is ook niet gelijk verspreid over de bevolking. Een recent rapport van Eurostat (2014a) vermeldt dat het risico op armoede bij kinderen (0 tot 17 jaar) in de meeste lidstaten merkelijk hoger ligt dan bij volwassenen. Bij ouderen (65 plussers) is het risico in de meeste landen dan weer lager.

9,6% van de Europeanen leefde in 2013 bovendien in een situatie van ernstige materiële deprivatie. Dit is een situatie waarbij iemand zich minstens vier items uit een lijst van negen zaken niet kan veroorloven. Bij die negen zaken behoren onder meer een wagen, een wasmachine, voldoende verwarming, een televisietoestel of een jaarlijks weekje vakantie. In landen als Luxemburg of Zweden bevindt zich minder dan 2% van de bevolking in deze situatie. In Bulgarije gaat het om meer dan 40% van de inwoners, en in Hongarije en Roemenië gaat het ook telkens om meer dan een kwart van de bevolking.

De derde indicator die vervat zit in de AROPE-indicator is de werkintensiteit. 10,7% van de Europeanen leefde in 2013 in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit. Dit wil zeggen dat de potentiële werknemers in het gezin, in de loop van het jaar, minder dan 20% van de tijd daadwerkelijk hebben gewerkt. In Bulgarije, Hongarije, het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Denemarken, België, Griekenland, Spanje en Kroatië gaat het om meer dan 12% van de inwoners. Tsjechië, Roemenië, Zweden en Luxemburg doen het beter, met een cijfer van 7% of lager.

In een recent rapport van het ‘European Trade Union Institute’ (2014a) wordt stilgestaan bij de *working poor*, de werkende armen. Vooral bij eenoudergezinnen met kinderen is het risico op armoede aanzienlijk: zelfs wanneer de ouder een baan heeft, loopt het risico nog op tot meer dan 20%. Globaal genomen is het aandeel van de werkende armen tussen 2008 en 2012 gestegen van ruim 8% tot iets minder dan 10%. Dertien miljoen Europeanen met een voltijdse baan vallen beneden de armoedegrens, en dat is vooral het geval in Duitsland (Euractiv, 2014). Vooral in de transport-, hotel- en schoonmaaksectoren zijn de lonen er gedaald ten gevolge van de economische crisis en de komst van werknemers uit nieuwe, vooral Oost-Europese lidstaten, die bereid zijn om aan heel lage lonen te werken.

3. Verzwakking van de staat en verschuiving van prioriteiten

De verre wortels van de moderne verzorgingsstaten liggen bij de strijd tegen de precaire werk-, woon- en leefomstandigheden van de arbeidersklasse tijdens de industrialisatie. Deze strijd werd ingezet door de organisaties van de arbeidersklasse zelf en de resultaten daarvan werden geleidelijk aan geïnstitutionaliseerd in overheidsvoorzieningen. De overheid diende zich aan als een collectieve actor die het algemeen welzijn moest waarborgen. Dit bouwwerk stond op vier pijlers: het arbeidsrecht, de sociale zekerheid, herverdeling en economische groei. Na de Tweede Wereldoorlog breidde de verzorgingsstaat zich uit en bereikte een hoogtepunt in de jaren 1960 en 1970. Tegelijk werden haar structuren complexer, binnen een blijvend perspectief van gelijkheid en een groter sociaal welzijn (Ramaux, 2009).

Ook al bereikte het welzijn een niveau dat wellicht een nooit eerder werd geëvenaard, toch werd niet iedereen opgevangen door het ‘sociale beschermingsnet’. Niet enkel de doeltreffendheid, gekoppeld aan de hoge kostprijs werd in vraag gesteld, ook de capaciteit om factoren zoals de nieuwe uitdagingen van de globalisering, de massale werkloosheid, de demografische evolutie en de grondige verandering van de traditionele gezinsstructuren, te integreren (Esping-Andersen, 1999). Sinds dertig jaar wordt dan ook het vermogen van de ‘sociale staat’ om zijn oorspronkelijke ambities waar te maken, in twijfel getrokken.

De blikken en de ambities richtten zich dan ook naar Europa. In de context van algemene werkloosheid werd een gezamenlijk antwoord noodzakelijk. Sinds de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht (in 1992) heeft Europa het echter moeilijk om een sociale dimensie te ontwikkelen die het ontwrichte bouwwerk weer in evenwicht kan brengen. Het economisch beleid, de eenheidsmarkt en de eenheidsmunt vormen de horizon van het EU-beleid en bepalen alle beleidsmaatregelen, met budgettaire strakheid en concurrentievereisten als rode draad.

De goedkeuring van de Europese werkgelegenheidsstrategie, naar aanleiding van de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam in 1997, vormde een ambitieus antwoord. Deze strategie was weliswaar gebaseerd op de richtsnoeren voor het economisch beleid, maar bracht wel een debat op gang over de krijtlijnen van een volwaardig Europees sociaal beleid. De strategie van Lissabon, die in het verlengde daarvan

werd goedgekeurd in 2010, breidt deze ‘open coördinatiemethode’ (OCM) uit en lanceert een nieuwe agenda op het vlak van sociale bescherming en integratie.

De OCM maakte het mogelijk om een gemeenschappelijk debat te voeren over werk en sociale bescherming, bestaande praktijken te vergelijken en indicatoren te ontwikkelen. België nam actief deel aan dit beleidsvoorbereidend werk. Zo slaagde het er, begin jaren 2000, in om, samen met een aantal andere landen, ook arbeidskwaliteit te laten opnemen als een van de doelstellingen van het werkgelegenheidsbeleid. Daarnaast deed ons land, eveneens samen met andere, het idee ingang vinden dat sociale bescherming de economie stimuleert in plaats van afremt.

Naarmate de EU zich echter uitbreidde en er zich nieuwe politieke evoluties voordeden binnen de lidstaten, vervaagden de sociale prioriteiten van het Europese beleid. Toen in 2010 de balans moest worden opgemaakt van de strategie van Lissabon, durfde niemand dat echt aan. Veel waarnemers zijn het erover eens dat de sociale engagementen niet werden nageleefd (Barbier, 2010).

Sinds de crisis van het banksysteem, geherformuleerd tot ‘crisis van de soevereine schulden’ (Barbier, 2012), is het Europese beleid meer dan ooit gericht op monetaire stabiliteit en concurrentiekracht (Frazer, 2014). Het beschikt trouwens over nieuwe instrumenten om de lidstaten te dwingen hun uitgaven te beperken of de Europese richtlijnen toe te passen. Er is sprake van een ‘nieuw economisch beleid’ dat georganiseerd wordt volgens een specifieke kalender, het zogenaamde ‘Europese semester’. Vooraleer in te gaan op de aanpak, kijken we eerst naar de impact van de eurocrisis en de daarmee gepaard gaande klemtoon op budgettaire evenwichten en besparingen op het Europese armoedebeleid.

4. De impact van de eurocrisis

De economische crisis, en meer bepaald de eurocrisis, had in elk geval een negatief effect op armoede en op het armoedebeleid in Europa. Als we in de tabellen van Eurostat enkel kijken naar het risico op armoede (dat is, het inkomen en dus zonder rekening te houden met het ruimere risico op sociale uitsluiting), dan zien we dat er in de hele eurozone een stijging is van 16% van de bevolking met een risico op armoede (2009), over 16,2% (2010) en 16,9% (2011) tot 17% (2012). Voor België stellen

we ook een stijging vast: in 2009 liep 14,6% van de bevolking een risico op armoede, en dat steeg in 2011 naar 15,3%. In 2012 bedroeg het nog 15%.

Meest manifest is uiteraard de rechtstreekse link: de economische crisis leidt over het algemeen tot meer werkloosheid, minder investeringen en minder kansen. Een toename van de groep mensen die het risico loopt om in armoede te belanden, is daar doorgaans een gevolg van. Maar de eurocrisis had ook op verschillende andere manieren een effect op de armoede en het armoedebeleid.

4.1 De euro als prioriteit

Er werd in de eerste plaats bijzonder veel politieke energie geïnvesteerd in de redding van de euro en vier jaar lang stonden veruit de meeste Europese Raden, dus de tops van de staats- en regeringsleiders, in het teken van de eurocrisis. Andere thema's raakten daarmee ondergesneeuwd en misten impulsen van het hoogste politieke niveau. Daarbij denken we in de eerste plaats aan de Europa 2020-thema's. Naast het terugdringen van de armoede werden er in het kader van dat 2020-programma ook concrete doelstellingen geformuleerd inzake klimaatbeleid, werkgelegenheid, het terugdringen van het aandeel vroegtijdige schoolverlaters en investeringen in onderzoek en ontwikkeling (European Commission, 2012). Het zijn allemaal thema's die in de loop van de voorbije periode niet de grootste prioriteit leken te genieten.

4.2 Noodleningen en brutale besparingen

Bovendien was er de remedie die door de EU werd opgelegd aan de lidstaten, en vooral aan de landen die het sterkst in de problemen kwamen. De eurocrisis werd immers omschreven als een staatsschuldcrisis: landen met grote begrotingstekorten en/of hoge schulden waren in het vizier gekomen van de financiële markten en raakten nog moeilijk aan kredieten. In eerste instantie was er Griekenland, dat wurgend hoge intresten moest betalen als het geld wilde ophalen op de kapitaalmarkten. Een faillissement dreigde. Uiteindelijk beslisten de andere eurolanden om Griekenland bij te springen, via een constructie met allerhande noodfondsen, die intussen een permanent karakter hebben gekregen, en met steun van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Na Griekenland moesten ook nog Portugal, Ierland, Cyprus en Spaanse banken aan het infuus van een noodfonds worden gehangen. De steun was niet onvoorwaardelijk: de landen in kwestie werden *de facto* onder

curatele van een troika gezet, de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het IMF. Die troika legde een bijzonder strak besparingsprogramma op. Dat leidde onder meer tot besparingen in onderwijs en op sociale programma's, waaronder gezondheidszorg en huisvesting. Er was ook een duidelijke terugval van de investeringen. Werkloosheid steeg, onder meer bij jongeren, en armoede nam toe. Mensen konden hun leningen niet meer afbetalen en werden uit hun huis gezet. Dat alles leidde tot schrijnende situaties in de probleemlanden (European Trade Union Institute, 2014b).

4.3 Begrotingsdiscipline

Het zijn echter niet enkel de zogenaamde perifere landen die onder druk kwamen om drastisch te besparen. De eurocrisis maakte immers duidelijk hoe sterk de lidstaten met elkaar verbonden zijn geraakt: de problemen van één land stralen af op andere landen. De noodfondsen zijn in elk geval niet in de eerste plaats geïnspireerd door een solidariteitsgedachte, maar eerder door het besef dat financiële, economische en monetaire chaos in één land snel kan overslaan naar andere landen, zeker binnen de eurozone. Het gevolg is dat er afspraken werden gemaakt om voortaan het economisch beleid van de lidstaten meer op elkaar af te stemmen en afspraken te maken over een soort economisch bestuur in de eurozone.

Sinds de invoering van de euro deelden de lidstaten wel een munt, maar cruciale economische beslissingen werden zonder al te veel EU-bemoeienis genomen. Landen beslisten zelf over belastingtarieven, de organisatie van de pensioenen, hun loonpolitiek en vooral ook over hun begrotingen. In theorie was er wel de afspraak dat begrotingstekorten niet groter dan 3% mochten zijn, en dat landen met een staatsschuld van meer dan 60% inspanningen moesten doen om hun schuld af te bouwen. In de praktijk echter was het Stabiliteitspact, waarin die principes werden vastgelegd, al enige tijd dode letter. Het gevolg was dat de competitiviteit en meer in het algemeen de economische situatie in de landen van de eurozone sterk uit elkaar begon te lopen. Daardoor begon de financiële wereld de landen in de eurozone op een heel verschillende manier te beoordelen. Sommige landen (met Duitsland voorop) genoten veel vertrouwen, maar andere landen (in eerste instantie Griekenland) werden sterk gewantrouwdd.

Er werd dan ook beslist om voortaan meer gemeenschappelijke afspraken te maken, in de allereerste plaats met betrekking tot de begrotings-

situaties. De crisis werd immers in de eerste plaats geïnterpreteerd als een staatsschuldencrisis. Alle EU-lidstaten, en zeker de eurolanden, werden dan ook aan een strakker begrotingsregime onderworpen.

Er kwam een apart begrotingsverdrag waarin nog eens werd herhaald dat de tekorten niet groter dan 3% mogen zijn en dat de schuld blijvend moet worden afgebouwd. Landen moeten die principes verankeren in hun grondwet of in een tekst met een vergelijkbaar statuut. Het is nog niet helemaal duidelijk hoe dat in de verschillende lidstaten concreet zal geïmplementeerd worden, maar in elk geval staan begrotingsdiscusses in alle lidstaten helemaal in het teken van wat Europees nog toegelaten is.

Daarnaast waren er nog het *Sixpack* en het *Twopack*. Dit zijn verzamelingen van respectievelijk zes en twee regelgevende teksten die in 2011 en 2013 werden goedgekeurd en de bedoeling hebben om de greep van Europa op het nationaal economisch beleid nog te versterken. Vooral het begrotingstoezicht wordt aangescherpt en er is een procedure uitgewerkt die voorziet in automatische financiële sancties wanneer landen hun begrotingstekort laten oplopen en hun staatsschuld niet voldoende afbouwen. Landen moeten voortaan hun ontwerpbegroting voor het volgende jaar, tegen 15 oktober, indienen bij de Europese Commissie. Die maakt binnen de maand een evaluatie, en pas nadat de Commissie haar oordeel geeft, mogen de nationale parlementen over de nationale begroting stemmen. In extreme gevallen kan de Commissie aan lidstaten vragen om een heel nieuwe begroting op te stellen.

Daarnaast is er ook een procedure uitgewerkt voor landen die ‘macro-economische onevenwichten’ vertonen, zoals hoge arbeidskosten, hoge private schulden, vastgoedbubbles of verlies van internationale concurrentiekraft. Voor deze landen worden Europese aanbevelingen opgemaakt die betrekking kunnen hebben op, bijvoorbeeld, loonvorming, belastingen en flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Als een land uit de eurozone met deze aanbevelingen geen rekening houdt, dan kan het in een later stadium ook een boete krijgen. Deze procedure is echter wat minder concreet uitgewerkt dan de sanctieprocedure voor landen die hun begroting laten ontsporen.

Het gevolg was in elk geval dat in de hele EU, landen onder druk werden gezet om te saneren. Dat leidde haast overal tot het terugdringen van investeringen en het verminderen van de sociale uitgaven. De economische crisis werd daar, in elk geval in eerste instantie, nog mee aangewak-

kerd, en de lidstaten kwamen in een recessie terecht, met toenemende werkloosheid als gevolg.

In juni 2014 waren er volgens Eurostat (2014c) 25 miljoen Europeanen werkloos (10,2%). Halfweg 2013 was er het hoogtepunt: 26,6 miljoen werklozen (10,9%). Globaal genomen steeg de werkloosheid vooral tussen 2008 en 2010, en opnieuw sinds halfweg 2011 tot 2013. Ook hier zijn er grote verschillen tussen de lidstaten: in Oostenrijk (5%), Duitsland (5,1%) of Malta (5,6%) is de werkloosheid het laagst, terwijl ze het hoogst is in Griekenland (27,3%) en Spanje (24,5%). Vooral de jeugdwerkloosheid baart grote zorgen, en bedraagt in landen als Griekenland en Spanje meer dan 50%.

Een groeiende groep van economen met als uitgesproken vertegenwoordigers Paul De Grauwe en Paul Krugman, waarschuwde voor de perverse effecten van het strakke besparingsbeleid en stilaan kwam er ook meer Europese aandacht voor investeringen en inspanningen die de economie weer zouden moeten aanwakkeren (De Grauwe & Juemei 2013; Krugman, 2012). De middelen die hiervoor kunnen worden ingezet, blijven evenwel beperkt.

Sinds 2013-2014 zijn er duidelijke tekenen van economisch herstel, maar dat herstel verloopt nogal ongelijk, in de perifere landen gaat het over het algemeen veel trager. De sociale situatie, met inbegrip van de werkgelegenheid en de armoede, blijft in de meeste lidstaten erg zorgwekkend.

5. De Europese aanpak

Ook al krijgen het beschermen van de concurrentiekracht en het in evenwicht brengen van de overheidsfinanciën vandaag voorrang boven sociale bescherming en werkgelegenheid in het feitlijke Europese beleid (Conter, 2012; Van Hercke, 2011), toch blijft sociale integratie een prioriteit binnen het Europese discours. Zo beschouwt de Europese Unie het als een van zijn grote economische en sociale doelstellingen om tegen 2020 het aantal personen dat risico loopt om in armoede te vervallen, met 20 miljoen te verminderen.

In het kader van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting werd er in 2010 een Europees Platform voor de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting opgericht (Europese Commissie, 2010). Via dit platform wordt er een dialoog gevoerd met ngo's, vakbonden, werkgeversorganisaties, academici, denktanks en andere experts uit de lidstaten.

De bedoeling is om te reflecteren over en impulsen te geven aan de armoedebestrijding op diverse gebieden.

Als het over het voeren van een beleid gaat, beschikt de EU over een heel krachtig instrument: wetgeving. Het principe is daarbij eenvoudig: er worden doelstellingen vooropgesteld, die vervolgens vertaald worden in een harde en bindende wetgeving. Lidstaten die de Europese wetgeving niet nakomen of implementeren, kunnen door het Hof van Justitie worden veroordeeld tot het betalen van aanzienlijke boetes.

Inzake armoedebestrijding gelden er echter bijzonder weinig harde wetten. Een van de weinige uitzonderingen is de wetgeving in verband met toegang voor consumenten tot elementaire betaalrekeningen² – voorlopig gaat het om een ‘aanbeveling’ van de Commissie (2011/442/EU), maar er zijn plannen om een en ander via wetgeving verder te verankeren. De Europese maatregelen inzake armoedebestrijding hebben over het algemeen een ander, wat meer vrijblijvend karakter.

5.1 Open coördinatiemethode voor sociale bescherming en inclusie

Open coördinatie is een wat aparte techniek van besluitvorming die sinds de jaren 1990 in Europa aan populariteit wint. De ‘Open Coördinatiemethode’ (OCM) verschilt van de gewone Europese wetgeving omdat ze minder afdwingbaar is. Onder de OCM worden er op het Europese niveau wel doelstellingen (*benchmarks*) afgesproken, maar als lidstaten de doelstellingen niet halen, worden ze niet gesanctioneerd door het Hof van Justitie, zoals bij de gewone wetgeving. Wel wordt via scoreborden publiek gemaakt welke lidstaten goed of slecht presteren. Hierboven verwezen we bijvoorbeeld naar de armoedecijfers voor de verschillende lidstaten; het is onder meer aan de hand van deze cijfers dat de scoreborden worden samengesteld. Bijvoorbeeld: in Tsjechië en Nederland liepen in 2012 het minst aantal inwoners een risico op armoede (resp. 9,6% en 10%). België zat met 15% in de middenmoot. Het meest problematisch was de situatie in Griekenland (23,1%), Roemenië (22,6%) en Spanje (22,2%).

Daarnaast wordt er in het kader van de OCM ook intensief overleg georganiseerd tussen experts uit de lidstaten, waarbij sterk presterende lidstaten als het ‘goede voorbeeld’ worden beschouwd. Op die manier houden de landen elkaar in de gaten en is het de bedoeling dat ze ook wat opsteken van elkaars aanpak en elkaar ook aanbevelingen geven.

De OCM wordt toegepast in domeinen waar de EU niet de bevoegdheid heeft om wetgeving te maken, of waar men (zoals inzake armoedebestrijding) vreest dat het te gevoelig ligt om met harde wetten naar voren te komen. Een typisch voorbeeld is werkgelegenheidspolitiek, waar de doelstelling geformuleerd is dat tegen 2020 75% van de actieve bevolking een baan moet hebben. Ieder jaar wordt de vooruitgang van elke lidstaat opgevolgd. Het is vooral een proces tussen lidstaten (dus intergouvernementeel: het zijn de regeringen van de lidstaten die onderling afspraken maken), maar de Commissie houdt de vooruitgang mee in de gaten en speelt een rol bij de opmaak van de aanbevelingen per lidstaat.

De 2020-doelstellingen worden in belangrijke mate nagestreefd door middel van de OCM, en dat is dus ook het geval voor armoedebestrijding. Het doel (20 miljoen minder armen tegen 2020) wordt vrij scherp en concreet geformuleerd, en jaar na jaar worden de prestaties van de lidstaten opgevolgd. Maar er komen geen sancties als lidstaten de doelstellingen niet halen (tenzij potentieel in het kader van de procedure voor de macro-economische onevenwichten, zoals eerder aangehaald).

5.2 Het Europees Semester

In 2010 werd het Europees Semester ingesteld: ieder jaar tussen januari en juli, wordt het economisch beleid van de lidstaten geanalyseerd door de Europese Commissie. De bedoeling is om de economische en structurele hervormingen van de lidstaten op te volgen.

Ieder jaar maakt de Europese Commissie een ‘groeianalyse’ waarin ze zegt wat de grote uitdagingen zijn voor de Europese economie en welke hervormingen er dringend moeten gebeuren. Deze groeianalyse wordt in de eerste helft van het jaar besproken door het Europees Parlement en de Raad van Ministers, en uiteindelijk trekt de Europese Raad daaruit een aantal conclusies. Deze gaan onder meer over suggesties om de begrotingen onder controle te houden, over de loonpolitiek en de concurrentiekracht, of over belastingen en werkloosheidsbestrijding. Dan ligt de bal in het kamp van de lidstaten. Zij moeten een Nationaal Hervormingsprogramma opstellen waarin ze aangeven wat ze zullen doen om de richtsnoeren te bereiken. In 2014 beloofde België in het kader van de sociale inclusiedoelstellingen om de sociale zekerheid efficiënter in te zetten met het oog op armoedebestrijding en om specifiek te focussen op kinderarmoede (onder meer door te investeren in kinderopvang en door de oprichting van een Kinderarmoedefonds), op

huisvesting en dakloosheid en op actieve insluiting van mensen die ver van de arbeidsmarkt staan (Belgische Regering, 2014b).

Deze nationale programma's worden door de Europese instellingen onder de loep genomen, en tegen het begin van de zomer worden er per land concrete aanbevelingen opgesteld, die finaal door de Raad van Ministers worden goedgekeurd. Lidstaten worden dan verondersteld om in de tweede helft van het jaar rekening te houden met deze aanbevelingen, onder meer bij het opstellen van hun begroting. België kreeg in 2014 zes aanbevelingen, waarvan evenwel geen enkele specifiek ingaat op de armoedeproblematiek. Er is wel een aanbeveling om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen en het probleem van vroegtijdige schoolverlaters aan te pakken (Europese Commissie, 2014e).

De voorbije periode ging de prioriteit vooral naar aanbevelingen en initiatieven om de competitiviteit te vergroten en de begrotingsdiscipline te versterken (zie ook European Union Trade Institute, 2014b). De Commissie heeft intussen wel aangegeven dat ze van plan is om in de toekomst meer aandacht te besteden aan de plannen en prestaties van lidstaten op het vlak van sociale inclusie. Het is dus expliciet de bedoeling om het sociale luik van het Europees Semester te versterken (Juncker 2014b).

5.3 Financiële ondersteuning

Daarnaast beschikt de EU ook over financiële instrumenten om haar doelstellingen te realiseren. Hierbij moet meteen volgende kanttekening worden gemaakt: het EU-budget is bijzonder klein, in vergelijking met de budgetten waar de lidstaten over beschikken. Het gaat om ongeveer 140 miljard euro, en daarmee staat het Europees budget voor amper 1% van het Europese BBP. Ter vergelijking: de lidstaten werken met budgetten die variëren van 33% tot 55% van hun BBP (Debusscher e.a., 2009). Een ambitieus herverdelingsbeleid op Europees niveau is in feite dan ook onmogelijk – de middelen daartoe ontbreken gewoonweg. Het politieke draagvlak om de Unie meer middelen te geven, is uiterst beperkt en niets wijst erop dat dit in de nabije toekomst zal veranderen. Bovendien is de meerjarenbegroting 2014-2020 al vastgelegd, en daarin daalt het Europese budget zelfs nog in vergelijking met de vorige periode (2007-2013).

Een deel van het Europese budget wordt wel besteed aan sociale projecten. Zo is er een Europees Sociaal Fonds (ESF), met een omvang

van ongeveer 10% van het Europese budget. Dat ESF bestaat al sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in de jaren vijftig van de vorige eeuw. De eerste bedoeling van het Fonds was om mobiliteit van werknemers te stimuleren. Het Fonds kon bijvoorbeeld beroepsopleidingen en herscholingsprogramma's financieren. Bij opeenvolgende hervormingen werd het ESF, net als de andere structurfondsen (die pas later werden opgericht), doelgerichter: projecten van het ESF moesten meer gefocust worden op risicogebieden of risicogroepen (zoals jongeren, of oudere werklozen, vrouwen op de arbeidsmarkt). Tot op vandaag wordt er met ESF-gelden vooral gemikt op tewerkstelling; voorbeelden zijn hulp voor werkzoekenden, bijscholing en omscholing, steun voor werknemers bij herstructureringen of bedrijfssluitingen. In Vlaanderen houdt het ESF-agentschap een overzicht bij van vele tientallen goedgekeurde projecten³.

Daarnaast is er het Europees Fonds voor aanpassing aan de Globalisering (EFG). Dat fonds kan bijspringen als in een bedrijf of sector binnen een bepaalde regio minstens 500 werknemers hun baan verliezen, en als dat waarschijnlijk een grote impact zal hebben op die regio. In 2011 werd er op deze manier 128 miljoen euro besteed in twaalf lidstaten, met de bedoeling om ontslagen werknemers te helpen (via bijscholing, beroepsopleiding, persoonlijke bijstand bij het zoeken naar werk). In augustus 2014 formuleerde de Commissie een voorstel om in België het EFG te gebruiken naar aanleiding van de sluiting van Ford Genk. De Commissie stelt voor om 570.945 euro aan te wenden om 479 arbeiders van de Fordfabriek en van de toeleveranciers te helpen bij het vinden van een nieuwe baan.

Meer specifieke initiatieven, zoals het ‘Employment and Social Innovation’ (EaSi)-programma, ondersteunen sociale initiatieven die een duidelijke Europese dimensie hebben, zoals studies over werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden. EaSi omvat ook een regeling voor microfinanciering: wie een kleine onderneming wil oprichten of ontwikkelen, kan daarvoor een microkrediet van maximaal 25.000 euro bekomen. Het programma richt zich vooral op werklozen en mensen die een tijdje uit de arbeidsmarkt zijn geweest of moeilijk een gewoon krediet krijgen.

Er worden vanuit de EU ook nog allerlei heel concrete projecten gefinancierd, zoals ‘Youth on the Move’. De bedoeling is om jongeren beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt door hen via beurzen in een ander land te laten studeren, of een opleiding of stage te laten volgen.

Vele van deze projecten kunnen indirect wel gelinkt worden met de doelstelling om de armoede terug te dringen. Toch laat de omvang van het Europees budget geen werkelijke solidariteit op grote schaal toe. De middelen van de sociale fondsen zijn beperkt en ze zijn vooral gericht op tewerkstelling. Hierboven hebben we gezien dat tewerkstelling niet per definitie volstaat om uit de armoede te raken. Het aantal werkende armen neemt immers toe.

5.4 Toekomstplannen

In 2013 stelde de Commissie een pakket ‘sociale investeringen voor groei en cohesie’ voor (Europese Commissie, 2013), waarin onder meer de armoedeval voor kinderen of dakloosheid aan bod komen. Maar het blijft een enigszins vrijblijvend document, waarin lidstaten ertoe worden aangemoedigd om meer aandacht te besteden aan de thematieken en hierover te rapporteren in hun Nationale Hervormingsprogramma’s in het kader van het Europees Semester (cf. supra). De Commissie engageert er zich ook toe om in de toekomst in hun landenspecifieke aanbevelingen (cf. supra) en in de komende Europese Semesters de hervorming van de sociale bescherming, de sociale investering en de actieve inclusie centraler te stellen. Bovendien zal de Commissie de lidstaten steunen door middel van een sterker toezicht op de resultaten, en zal zij deze monitoring in samenwerking met het Europees statistisch systeem een steviger grondslag geven door middel van betere en actuelere statistieken over armoede.

Gelden uit het ESF zullen ook meer gericht worden op het bestrijden van armoede: 20% van de middelen zal expliciet moeten gaan naar sociale inclusie. Er wordt ook een nieuw Fonds voor Europese steun aan de meest behoeftigen (FEAD) opgericht⁴, ter vervanging van een voedselhulpprogramma dat al sinds de jaren 1980 bestond. Het fonds zal zich richten op initiatieven die bedoeld zijn om armoede (vooral bij kinderen), voedselgebrek en dakloosheid aan te pakken. Maar de middelen zijn uiterst beperkt: in de periode 2014-2020 zal het FEAD beschikken over een budget van 3,8 miljard euro. Jaarlijks gaat het dus om ongeveer 500 miljoen euro, waarmee, verdeeld over 28 lidstaten en vaak in samenwerking met ngo’s, materiële hulp kan geleverd worden aan mensen in armoede. Het kan daarbij gaan om voedsel, kleding, schoeisel of persoonlijke verzorgingsmiddelen. Het FEAD is bedoeld om mensen te helpen bij de eerste stappen om uit de armoede te raken.

6. Conclusie

De cijfers over het aantal Europeanen in armoede zijn niet bemoedigend. Europa zit alleszins niet op koers om de doelstelling te behalen om het aantal armen met twintig miljoen terug te dringen tegen 2020. Deze doelstelling werd in 2010 geformuleerd, en sindsdien gaat het er in de meeste lidstaten steeds slechter aan toe.

De economische crisis die in 2007 in de Verenigde Staten ontstond en sinds 2008 ook in Europa toeslaat, vormt ongetwijfeld een belangrijke verklaring. De terugval van de economische groei en de stijging van de werkloosheid hebben geleid tot een toename van de armoede. Maar er is meer.

Ten eerste: toen de economische crisis in Europa begin 2010 overging in de eurocrisis, lag de prioriteit van Europese leiders voor lange tijd bij de redding van de euro. Andere projecten, en meer in het bijzonder de 2020-doelstellingen, leken naar het achterplan te verdwijnen. Dat gold niet alleen voor armoedebestrijding, maar net zo goed voor klimaat-afspraken of onderwijsgerelateerde doelstellingen.

Ten tweede: de recepten die werden opgelegd om de eurocrisis te bestrijden, hebben de armoede wellicht in de hand gewerkt. De landen met de grootste problemen (Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje, Cyprus) kregen noodleningen, maar moesten in ruil zware besparingen doorvoeren, onder meer in sociale sectoren als gezondheidszorg of huisvesting. Mogelijkheden om nog in de economie te investeren, droogden op, en de werkloosheid nam spectaculair toe, vooral onder jongeren. We kunnen alleen maar vaststellen dat er een contradictie bestaat tussen de richtlijn om dijken op te werpen tegen armoede en de regels inzake arbeidsflexibiliteit⁵, tussen een streng loon- en begrotingsbeleid en de afbraak van de sociale bescherming.

Ten derde: omdat de eurocrisis in essentie werd omschreven als een staatsschuldencrisis, werd een heel arsenaal aan middelen ingezet om ervoor te zorgen dat de overheidstekorten en de staatsschuld dalen. Via harde wetgeving werd geregeld dat landen die onvoldoende begrotingsdiscipline aan de dag leggen, zwaar gesanctioneerd kunnen worden. De vrijheid van landen om jaarlijks autonoom hun begrotingskeuzes te maken, is drastisch afgangen. In haast alle lidstaten impliceerde dit, dat er onder Europese druk moest worden gesaneerd. Dat betekende over het algemeen dat de sociale uitgaven ook in de meer welvarende lidstaten onder druk kwamen te staan. Daarnaast liepen ook de investe-

ringen terug, wat leidde tot meer werkloosheid en in de meeste lidstaten ook tot een recessie.

Wat plaatst de Europese Unie daartegenover, op het vlak van armoede-bestrijding? Er is de doelstelling uit het 2020-plan om de armoede terug te dringen, maar deze is niet in harde wetgeving verankerd, vooral omdat de lidstaten dat niet wilden. In die zin blijft het eerder een plechtige en weliswaar fraaie intentie, maar toch enigszins vrijblijvend. Europa moedigt de lidstaten aan om ambitieuze doelstellingen na te streven inzake armoedevermindering, maar ambitie volstaat niet om komaf te maken met de mechanismen die armoede produceren. Dat is dweilen met de kraan open.

In essentie wordt het aan de lidstaten overgelaten om een armoede-beleid te voeren. De inspanningen die de Unie aanvullend doet, zijn bescheiden, en ze zijn er vooral op gericht om de werkgelegenheid te stimuleren. In de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester en via fondsen wordt ingezet op een hogere werkgelegenheidsgraad. Uit de cijfers blijkt echter dat ook het aantal werkende armen toeneemt in de EU. Een tewerkstellingspolitiek is dus niet per definitie synoniem met het voeren van een armoedebeleid: een groeiende groep van mensen heeft weliswaar een baan, maar beschikt toch niet over een inkomen dat een leven buiten de armoede toelaat.

Het voeren van een werkelijk armoedebeleid vraagt om een meer doortastende vorm van solidariteit, die bijvoorbeeld de vorm kan aannemen van een transnationale werkloosheidsverzekering of een Europees bestaansminimum. Als men een en ander op EU-niveau wil organiseren, impliceert dit dus ook solidariteit tussen de lidstaten. Dat ligt politiek evenwel bijzonder moeilijk, omdat vele lidstaten hier niet in willen meestappen. De moeizame besluitvorming tijdens de euro-crisis illustreerde de voorbije jaren hoe lastig het is om op EU-niveau transfers te organiseren, zelfs in de vorm van leningen. De opgezette fondsen bleven vaak kleiner in omvang dan nodig, en steeds was er in de welvarender staten groot protest. Uiteindelijk kwam er wel een vorm van solidariteit, en kregen de noodfondsen finaal zelfs een permanent statuut, maar de omvang ervan blijft relatief beperkt én het gaat om fondsen die slechts kunnen gebruikt worden om de munt stabiel te houden. Een beperkte vorm van solidariteit blijkt dus enkel haalbaar als politieke leiders ervan overtuigd zijn dat een ieder-voor-zich-beleid desastreus kan uitdraaien voor alle betrokkenen, inclusief zijzelf. De noodfondsen werden dus alleszins niet opgericht uit sympathie met de

Grieken of uit medelijden met de Cyprioten, maar uit een gevoel van (welbegrepen) eigenbelang. De solidariteit kwam er omdat het ‘van moeten’ was en omdat er anders een monetaire chaos dreigde, waar niemand beter van werd.

Als het gaat om het bestrijden van de armoede wordt de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak veel minder scherp aangevoeld. Ook dit ligt vooral politiek erg gevoelig. Leiders in welvarender lidstaten kunnen hun kiezers moeilijk overtuigen van het belang van solidariteit met mensen in armoede in andere lidstaten. In essentie blijft het armoedebeleid dan ook een zaak voor de afzonderlijke lidstaten. Precies omdat er vanuit het Europese niveau de voorbije jaren zo sterk de nadruk werd gelegd op de begrotingsdiscipline, lijkt het armoedebeleid haast eerder een luxe voor wie het zich budgettair nog kan veroorloven. Maar ook zonder de eurocrisis blijft dit fundamentele element een rol spelen: er is een onwil bij diverse lidstaten om de EU meer bevoegdheden te geven op het vlak van armoedebestrijding, waardoor het in alle omstandigheden moeilijk is om de geformuleerde doelstellingen te halen.

In Europa start er nu echter een nieuwe beleidsperiode. In mei 2014 waren er Europese verkiezingen en sinds 1 november 2014 is er een nieuwe Europese Commissie. Ook in andere instellingen, zoals het Parlement en de Europese Raad verandert het leiderschap. Jean-Claude Juncker, de nieuwe voorzitter van de Commissie, heeft uitdrukkelijk aangegeven dat hij meer nadruk wil leggen op de sociale dimensie van de Europese integratie (zie ook Juncker, 2014b). Het stimuleren van werkgelegenheid zal hoger op de ladder van de prioriteiten staan dan dat de voorbije jaren het geval was. In de ‘Mission Letter’ die Juncker bezorgde aan de nieuwe commissaris bevoegd voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken (Juncker, 2014b), verwijst de voorzitter daar ook explicet naar. Op de aparte benadering die nodig is om de armoedethematiek aan te pakken, wordt niet explicet ingegaan, maar hij heeft het in die brief, behalve over tewerkstelling, wel over de impact van de vergrijzing en de sterkeren nadruk die in de toekomst zal moeten liggen op de sociale dimensie van het Europees Semester in het algemeen.

Het is onder deze nieuwe ploeg dat de Europa 2020-doelstellingen, die toch een sterke sociale inslag hebben, gerealiseerd moeten worden. Maar het zijn vooral ook de lidstaten die bijkomende inspanningen moeten leveren in de sociale domeinen. Precies omdat ze niet bereid zijn om rond deze thematieken harde regelgeving vanuit het Europese

niveau te aanvaarden, blijft een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid bij die 28 nationale overheden liggen. Het valt dus te vrezen dat armoedebestrijding, ondanks de sterkere nadruk vanuit Europa, niet overal even sterk als prioriteit zal worden beschouwd.

Het is de hoogste tijd om het bestaande model te herdenken en de focus te verschuiven naar de mechanismen die eerst ongelijkheid en vervolgens armoede produceren. Er moet gestreefd worden naar een evenwicht tussen groei en herverdeling van de welvaart, en om dat te kunnen, moet de welvaartsstaat worden hersteld.

Europa lijkt hoe dan ook bereid om een andere koers te varen, nu blijkt dat het bezuinigingsbeleid op sociaal vlak zijn doel voorbijschiet. Alvast positieve signalen zien we bij de start van het Italiaanse voorzitterschap, dat het belang van de EU 2020-strategie onderstreept in de realisatie van een slimme, duurzame en inclusieve economie. Daarenboven bepleit ze niet enkel het behoud van de vijf hoofddoelstellingen van de EU 2020-strategie (onderwijs, werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling, klimaatverandering en duurzame energie, en armoedebestrijding), maar ze beklemtoont ook de nood om meer aandacht te schenken aan de sociale dimensie van de EU. Naast de oprichting van een investeringsfonds, zal de tussentijdse evaluatie van deze EU 2020-strategie bijdragen tot de optimalisatie ervan.

Noten

1. In het kader van de armoededoelstelling wordt de zogenaamde AROPE-indicator gehanteerd. Die wordt gedefinieerd als het aandeel van de bevolking dat in minstens een van de volgende situaties zit: (1) een risico op armoede, ten gevolge van een huishoudelijk inkomen dat lager is dan 60% van het nationaal mediaaninkomen; (2) een toestand van ernstige materiële depravatie; (3) een zeer lage graad van werkintensiteit.
2. Mensen in armoede beschikken in sommige gevallen niet over een bankrekening, wat de maatschappelijke integratie verder bemoeilijkt. Banken zijn niet altijd bereid om mensen zonder duidelijke bestaansmiddelen of in een bijzonder precaire financiële situatie een bankrekening te verschaffen. De EU dringt erop aan dat banken aan alle Europeanen minstens een basispakket van bankdiensten aanbieden, waaronder een bankrekening.
3. <http://www.esf-agentschap.be/nl>.
4. Verordening (EU) nr. 223/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen. PB L 72 van 12 maart 2014.
5. Voor meer informatie: zie Debels (2008).

Hoofdstuk 2

Armoede en evolutie van de arbeidsmarkt in België¹

Bruno Van der Linden

1. Inleiding

Dit hoofdstuk heeft als doel, een becijferde analyse te maken van de verbanden tussen armoede en de werking van de arbeidsmarkt. De beleidmakers leggen een grote nadruk op het creëren van jobs. Daarvoor zijn verschillende redenen, onder meer de wil om de armoede te verminderen. Maar is toegang tot de arbeidsmarkt een absolute noodzaak om daarin te slagen? Om die vraag te beantwoorden, moeten we beslist ook rekening houden met andere factoren, zoals loon, werktijd en duur van de arbeidscontracten. Dat is meteen ook de inhoud van dit hoofdstuk.

De verbanden tussen armoede en de werking van de arbeidsmarkt kunnen op verschillende manieren worden geanalyseerd. Concrete levensverhalen bieden een grondige inkijk, maar zijn wel afhankelijk van specifieke situaties en van de interpretatie van iemands persoonlijke getuigenis. Hier volgen we een andere aanpak, waarbij we ons baseren op administratieve statistieken, of op statistieken die het resultaat zijn van enquêtes bij een representatief staal van de bevolking. Ook al hebben deze statistische bronnen hun eigen beperkingen, ze maken het wel mogelijk om de fenomenen te kwantificeren die bij de populatie in kwestie werden bestudeerd.

Inzake armoede baseert de strategie Europa 2020 zich op drie criteria: monetaire armoede, materiële deprivatie en lage arbeidsintensiteit. De relatie tussen de werking van de arbeidsmarkt en de omvang van armoede hangt af van de manier waarop armoede precies gemeten wordt. De hier gebruikte Europese standaardindicator om het armoederisico te meten, is een relatief concept: deel uitmaken van een gezin dat

in de loop van het jaar voor de enquête (EU-SILC) over een netto monetair inkomen beschikte dat lager ligt dan 60% van het beschikbare mediane inkomen van het verblijfsland². De evolutie van dit mediane inkomen hangt, onder meer, af van de manier waarop de inkomensverdeling verandert. Eén van de factoren die inwerkt op de inkomensverdeling is werk. De evolutie van het mediane inkomen verschilt naargelang de gecreëerde of verloren gegane jobs boven of onder de mediaan liggen. Een voorbeeld: indien de ontwikkeling van de werkgelegenheid gepaard gaat met loonniveaus die onder de mediaan liggen, daalt die mediaan; daardoor ontsnappen sommige personen van wie het gezinsinkomen aanvankelijk onder de mediaan lag, aan het risico op relatieve armoede. Bijgevolg hangt deze armoede-indicator onder meer af van de totale loonverdeling.

De monetaire indicator veronderstelt een bundeling van de middelen in het gezin. Deze allesbehalve vanzelfsprekende hypothese (Chiappori & Donni, 2011) vereist een analyse op gezinsniveau en niet op individueel niveau. Het individuele loon is weliswaar belangrijk, maar uiteindelijk hangt het verband tussen arbeidsmarkt en armoede af van de optelsom van alle gezinsinkomsten. Op grond van die indicator loopt een eenoudergezin dus een verhoogd armoederisico, gewoon omdat het niet de mogelijkheid heeft om de inkomstenbronnen van twee volwas-senen samen te voegen. In het kader van de Europese indicator besluiten auteurs als Marx en Nolan (2014) dat het probleem van ‘werkende armen’³ (de *working poor*) niet zozeer een probleem is van een laag uurloon, dan wel een probleem van lage arbeidsintensiteit in het gezin⁴. Deze lage intensiteit is het gevolg van de lage bezoldigde werk-tijd tijdens de week en/of van het feit dat de persoon in kwestie slechts tijdens een klein gedeelte van het jaar heeft gewerkt. In dit hoofdstuk willen we dan ook dieper ingaan op de notie ‘laag loon’, al is het belangrijk om verder te kijken en ook rekening te houden met een lage arbeidsintensiteit op individueel en gezinsniveau.

Aangezien we hier de verbanden willen onderzoeken tussen arbeidsmarkt en armoede, beperkt de analyse zich tot de bevolking op arbeids-leeftijd en tot subgroepen binnen die bevolking. Op basis van de gebruikelijke drempel van 60%⁵ van het mediane inkomen en volgens Eurostat, het Europees Instituut voor Statistiek, bedroeg de armoederisicofrequentie in de leeftijdsgroep van 16 tot 64 jaar in 2006 in België 12,5% (een percentage dat de twee voorgaande jaren stabiel bleef), tegen 13,7% in 2013. Bij personen met werk ligt die frequentie veel lager; ze steeg van 4,1% in 2006 (een percentage dat de twee voorgaande jaren

stabiel bleef) naar 4,4% in 2013. Bij de personen zonder werk ligt diezelfde frequentie veel hoger; ze steeg van 31,5% in 2006 naar 45,8% in 2013⁶. Gezien zijn omvang is de kloof tussen werkende en niet-werkende personen hoogstwaarschijnlijk statistisch significant. Deze kloof suggereert dat werk een dam vormt tegen armoede; een hypothese die in wat volgt zal worden genuanceerd.

De schommelingen in de tijd zijn bescheidener. We kunnen, op basis van deze indicatoren, voorzichtig concluderen dat het risico op monetaire armoede, zowel bij de werkende als bij de niet-werkende bevolking, in beperkte mate toenmeent. Dat is zo wanneer we het gemiddelde voor heel België nemen. Guio en Mahy (2013) wijzen er immers op dat het risico op monetaire armoede en andere indicatoren die uitsluiting en ‘materiële deprivatie’ meten, aanzienlijker hoger liggen in het Waalse Gewest dan in het Vlaamse Gewest. De situatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) is in de regel ongunstiger dan in het Waalse Gewest, al is het delicaat om het BHG, waarvan de kern uit een grootstad bestaat, te vergelijken met de andere gewesten. Bovendien zijn de statistieken voor het BHG weinig betrouwbaar, gezien de kleine steekproef in de EU-SILC-enquête voor dit gewest.

In het vervolg van dit hoofdstuk relativieren we eerst de stelling dat werk een dam vormt tegen armoede. Vervolgens beschrijven we enkele essentiële mechanismen die deze situatie verklaren en analyseren we de statistieken over de recente ontwikkelingstrends in België en in zijn drie gewesten⁷. Ter aanvulling bekijken we de situatie ook kort vanuit een internationaal perspectief. Het hoofdstuk beperkt zich wel tot de arbeidsmarktmechanismen die te maken hebben met lonen en werk. Andere relevante aspecten komen niet aan bod. We denken hier in het bijzonder aan fiscaliteit, de vermindering van de persoonlijke bijdragen en de talrijke hervormingen in de werkloosheidsverzekeringen sinds de invoering in 2004 van de activering van het zoekgedrag naar werk. We gaan ook niet dieper in op de problematiek van de ‘werkloosheidsval’ of ‘armoedeval’, aangezien de beschikbare ruimte beperkt is en deze analyse sterk afhangt van de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Geïnteresseerde lezers kunnen hiervoor de gevallenanalyses raadplegen van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2011; 2014).

2. Analyse van de verbanden tussen arbeidsmarkt en armoede

Allereerst is het belangrijk om de indruk te nuanceren dat werk een garantie vormt tegen armoede. De analyse van de interacties tussen werkloosheid en arbeid is in dit verband leerrijk. De Europese Commissie (European Commission, 2014b: 158) analyseerde de bevolking die in 2008 zonder werk zat en risico liep op armoede, maar in 2009 (opnieuw) werk had; dat gebeurde meer bepaald via de EU-SILC-enquête. In het geval van België gaat het rapport ervan uit dat slechts 47% van alle personen die de ‘overstap’ maakten van niet-werk naar werk, niet langer risico lopen op armoede (het gemiddelde in de EU-27 bedraagt 49%). Deze indicator is niet voor elk Europees land beschikbaar. Het percentage voor België (47%) is bijvoorbeeld hoger dan voor het Verenigd Koninkrijk (44%), maar lager dan voor Frankrijk (59%). In wat volgt, onderzoeken we een aantal factoren die de relatieve kwetsbaarheid van arbeid kunnen verklaren. Daarbij houden we uiteraard rekening met het uitblijven van de overgang van niet-werk naar werk.

2.1 De lonen

Laten we beginnen met de analyse van de lonen. Het gaat hier dus wel om een individuele analyse. De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) berekende het percentage lageloonwerkers, gedefinieerd als het percentage loontrekkenden dat minder verdient dan twee derden van het mediane loon (alle sectoren samen). Dat percentage werd berekend binnen de populatie voltijds werkenden; dat is iedereen die het jaar vóór de enquête het hele jaar door gewerkt had (cf. Marx & Nolan, 2014: 139). In vergelijking met andere landen ligt het percentage lageloonwerkers laag in België, een land waar het minimumloon – of het nu gaat om het gemiddeld gewaarborgd minimuminkomen, of om de in de paritaire comités bedongen minimumlonen – relatief hoog is, internationaal vergeleken (De Mulder, Delhez & Saks, 2013). In 2001 en 2002 bedroeg het percentage lageloonwerkers 6,3%, in 2012 6%. Ter vergelijking: in 2012 bedroeg het gemiddelde binnen de OESO 16%, in Duitsland 18%, in het Verenigd Koninkrijk 21% (OECD, 2014c)⁸. Het percentage lageloonwerkers in België schommelt: in 2008 bedroeg het 4,5%, in 2009 en 2010 4%, in 2011 4,3%⁹. De cijfers voor de komende jaren zullen uitwijzen of het aanzienlijke verschil van 1,7 procentpunt tussen 2011 en 2012 op een trendbreuk wijst.

Op basis van de Europese gegevens van de EU-SILC-enquête en rekening houdend met ‘twee derden van het mediane loon’ als drempelwaarde, berekenen Marx en Nolan (2014: 141) het percentage lageloonwerkers in 2010 uit de groep personen die het hele jaar voordien werk hadden. Dat percentage bedraagt in België 15% (9,2% bij de voltijds werkenden). De enquête naar de structuur en de verdeling van de lonen (SES) baseert zich op de voltijds en de deeltijds werkenden, maar beperkt zich wel tot ondernemingen met minstens tien werknemers, wat voor het aandeel lageloonwerkers een neerwaartse vertekening zou moeten opleveren. Op basis van deze enquête, die enkele sectoren niet in aanmerking neemt (in het bijzonder de overheidssector), concludeert Eurostat (2012) dat 6,4% van alle werknemers in België in oktober 2010, hooguit twee derden van het mediane bruto-uurloon verdienden; dat is ongeveer € 11 bruto per uur (3,3% van de mannen en 10,3% van de vrouwen). Tussen 2006 en 2010 daalde de gemiddelde frequentie met meer dan één procentpunt. In 2010 raamde Eurostat (2012) deze frequentie in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk op 22%, in Frankrijk op 6% en in Nederland op 18%.

Kortom, er zijn opvallende niveauverschillen naargelang van de bronnen. Toch is het percentage lageloonwerkers in België klein in vergelijking met de percentages in bijna alle andere EU-landen, ongeacht de gebruikte bron.

Een laag loon hebben is één ding, in die situatie blijven een ander. Zo stelt Ries (2013) op basis van de EU-SILC-enquête vast dat een derde van de Belgische werknemers die in 2009 tot het eerste loondeciel behoorden (brutomaandloon), in 2010 een loonniveau haalden dat hoger lag dan het eerste inkomensdeciel¹⁰. Dat percentage ligt ietwat hoger dan het gemiddelde binnen de EU-27 (32%). Het is aanzienlijk hoger dan in Duitsland (25%) en in Nederland (17%), maar lager dan in het Verenigd Koninkrijk (34%) en in Frankrijk (38%). Bekijken we meer bepaald de ‘uitstap’ uit het eerste loonkwintiel (de 20% laagste lonen), dan blijkt uit de berekeningen van Ries (2013) dat België het beter doet dan de vier andere landen, in die zin dat 29% van de Belgen van het ene jaar op het andere de ‘overstap’ maken, tegen 27% in Frankrijk, 26% in het Verenigd Koninkrijk, 19% in Duitsland en slechts 13% in Nederland (het gemiddelde binnen de EU van de 27 bedraagt 25%). Een dergelijke analyse zou moeten worden uitgevoerd voor een groter aantal jaren en moeten worden aangevuld met een analyse van de factoren die de loonmobiliteit bepalen onderaan de loonschaal¹¹. Rekening houdend met de bovenbeschreven elementen is de stijgende

mobiliteit van jaar tot jaar in België (lichtjes) hoger dan het Europese gemiddelde¹².

De verhouding tussen het negende en het eerste brutoloondeciel¹³ bedroeg tijdens de periode 2000-2002 gemiddeld 2,34 en tijdens de periode 2010-2012 gemiddeld 2,37 (OECD, 2014c). Er is dus geen aanzienlijke toename van deze indicator van de loonversnippering. Vergelijken we het mediane loon met het loon binnen het eerste deciel, dan blijft de gemiddelde verhouding onveranderd als we de periode 2000-2002 vergelijken met de periode 2010-2012 (met name 1,38) (OECD, 2014c en vroegere edities van hetzelfde rapport). Deze interdeciele verhoudingen, die tot de laagste behoren van Europa, wijzen er niet op dat de versnippering van de Belgische lonen in die periode is toegenomen¹⁴. De ongelijkheid van de maandlonen stijgt wel, wanneer we rekening houden met het aantal voltijds en deeltijds werkenden. Toch concluderen Horemans e.a. (2011) dat de ongelijkheidsindicator (de zogenaamde Gini-index) tijdens de periode 1993-2007 globaal gezien stabiel gebleven is. Voor zover we weten, is deze informatie momenteel nog altijd niet bijgewerkt.

2.2 De arbeidsintensiteit

Na deze vaststelling dat de loonindicatoren vrij stabiel zijn gebleven en de loonmobiliteit een stijgende trend vertoont – waarmee België uitstekend scoort in Europa – gaan we dieper in op de arbeidsintensiteit. De arbeidsintensiteit van een gezin wordt gedefinieerd door de verhouding tussen enerzijds het aantal gepresteerde arbeidsmaanden van alle gezinsleden op arbeidsleeftijd tijdens het referentiejaar voor de berekening van het inkomen, en anderzijds het totale aantal maanden dat de gezinsleden maximaal hadden kunnen presteren. Deze verhouding schommelt tussen 0 en 1. Een persoon op arbeidsleeftijd is hier tussen 18 en 59 jaar, met uitzondering van studenten tussen 18 en 24 jaar. Deze persoon kan aan het werk zijn, werkloos of ‘inactief’ (volgens de definities van het Internationaal Arbeidsbureau). De Europese indicator van ‘personen die deel uitmaken van gezinnen met een lage arbeidsintensiteit’ meet het percentage personen dat in een gezin leeft waarvan de arbeidsintensiteit bij wijze van conventie lager is dan 0,20. Deze indicator is overgenomen uit de EU-SILC-enquête.

In België schommelde, volgens de EU-SILC-enquête, het aantal personen tussen 18 en 59 jaar in gezinnen met een lage arbeidsintensiteit tussen 2004 en 2007 rond de 15%. In 2009-2010 daalde het naar

ongeveer 13%, maar sindsdien vertoont het weer een stijgende trend (13,7% in 2011, 14,5% in 2012). Ook de verschillen tussen mannen en vrouwen zijn gering; zo bedroeg het percentage mannen in een gezin met een lage arbeidsintensiteit in 2012, 13,4%, tegenover 15,6% bij vrouwen. Wel moeten we beklemtonen dat op Europese schaal het percentage personen in gezinnen met een lage arbeidsintensiteit relatief hoog is in België. In 2012 schommelde het gemiddelde binnen de EU-15, de EU-27 en de EU-28 immers rond de 10% bij mannen en rond de 12% bij vrouwen. In 2012 moet het Belgische percentage van 14,5% vergeleken worden met dat van Duitsland (10,8%), Frankrijk (8,9%), Nederland (9,9%) en Engeland (11,9%).

Eurostat (2013a: 33) merkt op dat de verdeling van de arbeidsintensiteit per gezin in 2011 tot de meest ongelijke van Europa behoort. Corluy en Vandenbroucke (2014) kwantificeren dit verschijnsel aan de hand van een polarisatie-index. Deze index trekt het percentage individuen in een gezin ‘met lage arbeidsintensiteit’ af van het waargenomen percentage individuen dat in werkelijkheid in een gezin ‘met lage arbeidsintensiteit’ leeft, vanuit de hypothese dat de jobs willekeurig toegewezen worden tussen de gezinnen¹⁵. Ze wijzen erop dat België sinds 1995 afsteekt tegen de andere Europese¹⁶ landen door een vrij hoge polarisatie-index, die vervolgens toeneemt en uiteindelijk in 2008 de hoogste wordt (Corluy & Vandenbroucke, 2014: 103). De stijging van de concentratie van niet-werkenden binnen diezelfde gezinnen is een zorgwekkend probleem.

We hebben hierboven gezien dat de armoederisicofrequentie bij de personen die bij het afnemen van de enquête werk hadden, aanzienlijk lager ligt (4 à 5%) dan bij de gemiddelde bevolking. Op basis van de arbeidsintensiteit kunnen we vaststellen dat de armoederisico-indicator in 2012 daalt naar 2,8%, terwijl de arbeidsintensiteit bij de gezinnen hoog is (tussen 0,55 en 0,85); wanneer de intensiteit zeer hoog is (tussen 0,85 en 1), daalt deze indicator naar 2,5%. Op Europees niveau wijst de Europese Commissie (European Commission, 2011: 157) erop dat bij de groep 18-59 jaar het armoederisico in 2008 zeer hoog is wanneer de arbeidsintensiteit lager ligt dan 0,2. Dit risico begint pas sterk te dalen boven een intensiteit van 0,4.

De arbeidsintensiteit kan ook gemeten worden in termen van het aantal personen dat een loon binnenbrengt in het gezin. Marx en Nolan (2014) bestuderen het armoederisico bij lageloonwerkers, in de hoger-vermelde betekenis. In 2010 is dit risico in België gemiddeld 11%. Dit

percentage bedraagt 8% bij alleenstaanden, 29% bij eenoudergezinnen en 37% bij koppels die moeten leven van één enkel loon. Bij lageloonwerkers die voor het hoofdinkomen zorgen in een tweeverdienersgesin, daalt het risico tot 5%. Dat risico valt zelfs terug tot op slechts 1% wanneer het niet om het hoofdinkomen, maar slechts om een neveninkomen gaat. Zoals we konden verwachten, hangt het armoederisico bij lageloonwerkers sterk af van de gezinssamenstelling.

2.3 De driemaandelijkse arbeidsintensiteit

De Rijksdienst Sociale Zekerheid (RSZ) berekent het arbeidsvolume in voltijdse equivalenten. Het gaat hier niet meer om enquêtegegevens, maar om administratieve gegevens over de volledige werknemerspopulatie die geregistreerd is door deze instelling. Voor een voltijds werkende werknemer is het arbeidsvolume in voltijdse equivalenten gelijk aan 1, indien hij gedurende het volledige kwartaal heeft gewerkt¹⁷. Dit volume daalt in verhouding tot het aantal dagen zonder loon in de loop van het kwartaal. Bij deeltijds werk wordt het arbeidsvolume gemoduleerd door de verhouding tussen het gemiddelde aantal bezoldigde werkuren per dag en het aantal werkuren per dag van de referentiewerknemer. De RSZ kwantificeert trouwens ook alle werknemers die aan het werk zijn aan het einde van het kwartaal.

Tabel 1 vergelijkt het kwartaalgemiddelde van het arbeidsvolume in 2013 met het kwartaalgemiddelde van alle werknemers aan het einde van het kwartaal van elk jaar. Deze in percentage uitgedrukte verhouding drukt bij benadering de driemaandelijkse arbeidsintensiteit uit bij alle RSZ-plichtige werknemers. De berekening gebeurt per verblijfsgewest van de werknemer, met bovendien een opsplitsing tussen bruto-dagloonschijven¹⁸, om na te gaan of er een verband bestaat tussen arbeidsintensiteit en verloning. We wijzen erop dat de indicator in kwestie er een is op individueel niveau en niet op gezinsniveau. Uit tabel 1 blijkt dat deze relatie in de drie gewesten toeneemt: een laag dagloon hangt samen met een lage driemaandelijkse arbeidsintensiteit en omgekeerd. Deze tabel toont ook aan dat deze relatie in grote mate niet-lineair is: onder de € 50/dag stijgt de intensiteit sterk en blijft ze vervolgens, samen met de dagvergoeding, toenemen. Indien we de door Eurostat (2012) gehanteerde notie ‘laag uurloon’ (ongeveer € 11/uur) overbrengen naar dagniveau, werken loontrekkenden die minder dan € 80/dag verdienen, ongeveer deeltijds in de loop van een kwartaal (45% in Vlaanderen en Wallonië, 54% in Brussel). We onthouden hieruit dat

werknemers met de laagste (dag)lonen ook nog eens benadeeld worden door een lage arbeidstijd.

Tabel 1: Driemaandelijkse arbeidsintensiteit, opgesplitst in brutodagloonschijven en per verblijfsgewest van de werknemer.

Dagloon (€)	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest
<50	18,3%	8,3%	19,3%
50 - 60	64,3%	41,0%	57,6%
60 - 70	68,6%	62,2%	66,2%
70 - 80	73,5%	70,4%	69,9%
80 - 90	72,0%	70,5%	72,8%
90 - 100	79,3%	79,1%	79,3%
100 - 110	85,2%	84,5%	83,2%
110 - 125	87,7%	86,3%	85,5%
125 - 150	89,0%	88,0%	88,1%
150 - 200	90,1%	88,7%	89,4%
200 - 250	91,2%	90,5%	91,0%
> 250	93,1%	93,5%	92,8%
totaal	81,3%	81,5%	80,4%

Bron: RSZ en eigen berekeningen.

Een lage arbeidsintensiteit kan worden verklaard door een lage wekelijkse werkduur (in vergelijking met die van een voltijdse werknemer) en/of een laag aantal werkmaanden per jaar. In wat volgt, concentreren we ons dan ook op de evolutie van deeltijdse arbeid en arbeid met tijdelijke contracten.

2.4 Deeltijdse arbeid

De monetaire armoede-indicator vertoont een kloof waarvan we kunnen aannemen dat hij statistisch significant is, naargelang het individu deeltijds (6,4%) of voltijds (3,6%) werkt. Deze percentages voor 2012 schommelen echter van jaar tot jaar. Bij de deeltijdse werkers tussen 2004 en 2007 schommelt het percentage tussen 3,7% en 5,5%. In de daaropvolgende periode zien we fluctuaties tussen 5,8% en 7,8%. Ook al lijkt er hier wel degelijk sprake van een breuk tussen beide periodes, tussen 2008 en 2012 is er geen enkele trend merkbaar. Van 2004 tot 2012 schommelt het percentage bij voltijdse werkers tussen 3,1 en 3,8%, zonder duidelijke trend.

De relatie tussen deeltijds werk en het risico op armoede is niet lineair. We vermoeden dat de impact van dit type arbeid op het armoederisico verschilt naargelang er al dan niet sprake is van andere gezinsinkomsten. Vandaar dat we eerst de statistieken analyseren met betrekking tot deeltijds werkende individuen en vervolgens de gezinssamenstelling onder de loep nemen.

Op individueel vlak stijgt het aandeel van deeltijdse arbeid¹⁹ in de drie gewesten tussen 2007 en 2012 met ongeveer 2 à 3 procentpunten²⁰. Bij vrouwen bedraagt de verhouding van voltijdse tot deeltijdse arbeid in 2012 gemiddeld 45% in Vlaanderen, 44% in Wallonië en 31% in Brussel. Bij mannen is die verhouding gemiddeld slechts 9% in Vlaanderen en Wallonië, tegen 11% in Brussel²¹. De grootteorde is vergelijkbaar in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, kleiner in Frankrijk en aanzienlijk hoger in Nederland. De gepresteerde gemiddelde wekelijkse werkuur blijft in België relatief stabiel, met ongeveer 24 uur per week; die ligt iets hoger dan in de buurlanden, volgens Eurostat²². Aan de hand van diezelfde bron kunnen we het percentage deeltijds werkenden berekenen, afhankelijk van de gezinssamenstelling. Aangezien er geen informatie beschikbaar is over het type inkomen van de eventuele partner, baseren we ons hier uitsluitend op de informatie over (een) alleenstaande volwassene(n) met kind(eren). Het is immers aannemelijk dat deeltijds werkende volwassenen die er alleen voor staan bij de opvoeding van de kinderen, vaak in een moeilijke financiële situatie terechtkomen. In 2013 zijn in België 9% van de mannen in die gezinssituatie deeltijds aan het werk, bij vrouwen is dat 43%. Deze percentages, die niet lijken te stijgen in de loop der jaren, zijn van dezelfde grootteorde als de gemiddelden bij de volledige bevolking; ze liggen in 2013 lager dan in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

De voorgaande gegevens zijn tellingen op één tijdstip. Hoe zit het met de mobiliteit van deeltijdse werkers? En concreter: stappen deeltijdse werkers vaak over naar voltijdse arbeid? Die informatie is nuttig omdat, wanneer alles gelijk blijft, de verlenging van de werktijd het armoederisico zou moeten doen dalen. Volgens Eurostat, dat zich hier baseert op de EU-SILC-enquête, schommelt de frequentie van een dergelijke overgang in de periode 2006-2012 tussen 10,5 en 15,3% in België. Er tekent zich geen duidelijke trend af, behalve bij mannen, bij wie er tijdens de periode in kwestie een daling merkbaar is. In 2012 wordt de overgangsfrequentie naar voltijdse arbeid geschat op 14% bij mannen, tegen 10% bij vrouwen. In vergelijking met de buurlanden liggen die frequenties vrij laag bij mannen en zijn ze vergelijkbaar bij vrouwen.

Vandaar de logische vraag, of de relatieve zeldzaamheid van de overgang van deeltijdse naar voltijdse arbeid een bewuste keuze is of niet. Volgens Eurostat (2013b) komt het percentage deeltijds werkenden die meer uren willen werken en daarvoor beschikbaar zijn (14% in 2012²³, dat zijn 158.000 personen), in België min of meer overeen met het percentage dat, van jaar tot jaar, overstapt naar voltijdse arbeid (ongeveer 11% in 2012). Tot slot wijzen we op het bestaan van werkloze subgroepen die, als ze een deeltijdse job aanvaarden, sneller kans maken om een job te vinden die een hoger inkomen oplevert dan de werkloosheidsuitkering. In België tonen Cockx e.a. (2010) dit aan voor een groep jonge langdurig werklozen zonder beroepservaring.

Samengevat: het aandeel van deeltijdse arbeid blijft stijgen. Bij eenoudergezinnen blijkt dit percentage, dat aanzienlijk hoger is bij vrouwen, daarentegen niet toe te nemen in de loop van de tijd. De overstap naar voltijdse arbeid gebeurt in vergelijking zelden, al lijkt dit geringe percentage overeen te stemmen met het lage percentage werknemers die niet bewust kiezen voor deeltijdse arbeid.

2.5 Tijdelijke contracten

De frequentie van tijdelijke jobs of jobs van beperkte duur (dat is tewerkstelling met een contract dat niet van onbepaalde duur is) zou de arbeidsintensiteit kunnen aantasten en de armoede kunnen doen stijgen. Toch is a priori voorzichtigheid geboden; dat zal afhangen van de lonen, de frequenties van de beëindiging en de verlenging van tijdelijke contracten en de mate waarin zulke contracten de inschakeling in jobs van onbepaalde duur al dan niet bevorderen. Eerst behandelen we het armoederisico naargelang van het type contract; vervolgens gaan we dieper in op sommige aspecten. Voor zover we weten, bestaan er geen statistieken over de frequentie van tijdelijke arbeid, uitgesplitst naargelang van de gezinssamenstelling van de werknemer.

De monetaire armoede-indicator vertoont een kloof waarvan we kunnen aannemen dat hij statistisch significant is, naargelang het individu een tijdelijke job heeft (10,5%), dan wel een job van onbepaalde duur (2,7%). Wel schommelen deze percentages van jaar tot jaar. Tussen 2004 en 2012 varieert het percentage bij werknemers met een tijdelijk contract sterk, tussen 5,9 en 12,2%, met pieken in 2008 en 2010. Bij werknemers met een contract van onbepaalde duur is er geen duidelijke trend, met grenzen van 1,8 tot 2,9%,.

Het aandeel werknemers met een contract van beperkte duur blijft voor de periode 2004 tot 2012 grosso modo stabiel in de drie gewesten²⁰. In Vlaanderen schommelt dit percentage tussen 7,8% in het begin van de periode en 6,5% in 2012, in Wallonië tussen 10,5% in het begin van de periode en 9,6% in 2010, en in Brussel tussen 10,2% in 2004 en 14,2% in 2011. In 2012 en 2013 raamt Eurostat het gemiddelde percentage werknemers met een tijdelijk contract in België op 8%; ongeveer 7% bij mannen en 9% bij vrouwen. Dat is minder dan in onze buurlanden, behalve in het Verenigd Koninkrijk. Bij werknemers onder de 25 jaar ligt het percentage werknemers met een tijdelijk contract, in België veel hoger dan bij het gemiddelde van de bevolking²⁴: tussen 2004 en 2012 schommelt het tussen 28,6% in 2004 en 34,3% in 2011, zonder duidelijke trend. Ook hier kunnen we ons vragen stellen, of jongeren vooral tijdelijke contracten hebben door een gebrek aan keuze. Het gemiddelde percentage werknemers met een tijdelijk contract dat geen werk van onbepaalde duur kon vinden, ligt hoog in België: 77% in 2012 (62% bij jongeren onder de 25 jaar). Indien we de Zuid-Europese landen niet meerekennen, liggen die percentages voor België relatief hoog²⁵. Zoals de OESO er onlangs aan herinnerde in haar Tewerkstellingsvooruitzichten voor 2014: de frequentie van tijdelijke arbeid mag dan al relatief laag liggen bij ons, werknemers aanvaarden vaker dan elders een contract van bepaalde duur indien ze niets beters vinden.

Laten we nu even de bewegingen op de arbeidsmarkt van naderbij bekijken. De sociale balans maakt het mogelijk om de jaarlijkse uitstroom van personeel (dat zijn het aantal beëindigingen van het arbeidscontract) te kwantificeren voor bedrijven die de volledige sociale balans invullen²⁶. Van 1998 tot 2007 leidde het beëindigen van tijdelijke contracten tot een personeelsuitstroom tussen 46 en 50%. Sinds 2007 neemt dat percentage voortdurend toe, tot 61% in 2012. Tegelijkertijd daalt het percentage ontslagen en brugpensioenen bij uitstroom. Uit de vaststelling dat het percentage ‘einde tijdelijke contracten’ stijgt, kunnen we alleen maar afleiden dat de arbeidsintensiteit van deze werknemers daalt. We weten immers niet waar het personeel na de uitstroom terechtkomt. Niettemin is die stijgende trend een fenomeen dat we in de toekomst moeten blijven volgen. Paragraaf 2.6 bevat een verdere analyse van het overgangsproces bij tijdelijke werknemers.

In het algemeen wordt de overgang tussen werkloosheid en werk te weinig bestudeerd in België. Cockx en Picchio (2012) volgen specifiek jonge werklozen zonder beroepservaring na hun inschakelingsstage. Ze vragen zich af, of de aanvaarding van een tijdelijke job (hier gedefi-

nieerd als een job die hoogstens één kwartaal duurt, waarna de werknemer opnieuw in de werkloosheid terechtkomt) de inschakeling van een jonge werkloze (tussen 18 en 25 jaar) zonder beroepservaring in een ‘duurzame’ job (gedefinieerd als een job van minstens één jaar) bevordert, dan wel het begin inluidt van een cyclus van werkloosheid en precaire jobs. Voor deze groep concluderen ze dat het aanvaarden van een tijdelijke job na één (en twee) jaar de inschakeling in een ‘duurzame’ job op significante wijze bevordert, in vergelijking met wat er zou zijn gebeurd indien de persoon in kwestie die tijdelijke job had geweigerd. Toch is er slechts in 60% van de gevallen sprake van een gunstig effect. Het stimuleren van de toegang tot een ‘duurzame’ job is des te minder uitgesproken bij jongeren die hogeschoold zijn en in Vlaanderen wonen, meer bepaald in een regio met een lage werkloosheid (Cockx & Picchio, 2012: 668). Deze grondige studie zet aan tot een genuanceerde houding over de integrerende rol van tijdelijke arbeid.

2.6 Verlies en toename van werkzekerheid

Het is aannemelijk dat de precarising van de arbeidsmarkttrajecten implicaties heeft voor het inkomen en dus ook voor het armoederisico. Wat weten we precies over die precarising? Eurostat verwerkt de EU-SILC-enquête om de jaarlijkse mobiliteit te kwantificeren die tot werkzekerheid of het verlies ervan leidt. Voor een werknemer die een tijdelijke job heeft in jaar t en een andere positie op de arbeidsmarkt bekleedt in jaar $t+1$, gaat Eurostat ervan uit dat de werkzekerheid status quo blijft indien de persoon in kwestie een tijdelijk contract heeft, of als zelfstandige werkt in $t+1$. Indien de persoon daarentegen in $t+1$ een contract van onbepaalde duur krijgt, stijgt zijn werkzekerheid. De overgang naar werkloosheid of inactiviteit wordt geïnterpreteerd als ‘dalende mobiliteit’ of verlies van werkzekerheid.

In het geval van België is er in 2012 een dalende mobiliteit merkbaar voor één derde van die overgangen, terwijl het gemiddelde binnen de EU-15, de EU-27 en de EU-28 rond de 31% schommelt; daarnaast leiden twee derden van alle overgangen naar een stijgende mobiliteit of een status quo. In vergelijking met de buurlanden ligt het percentage dalende mobiliteit hoger bij ons. Zo bedraagt het in 2012, 27% in Duitsland, 24% in Frankrijk en slechts 11% in Nederland. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen ligt het percentage veel hoger dan bij ons (51%). Om terug te keren naar België, maar dit keer binnen een tijdspectief: het percentage dalende overgangen schommelt tussen 2006 en

2007 tussen 19% en 27% en bedraagt tussen 2008 en 2012 minstens 34%. Bij tijdelijke contracten kent de indicator die de precarisering van de trajecten aangeeft, vanaf 2008 een duidelijke stijging in België. Deze vaststelling sluit aan bij wat we hierboven opmerkten in verband met de sociale balans, met dat verschil dat het hier niet mogelijk is om vanaf 2008 een trend waar te nemen, terwijl de uitstroomfrequentie sinds 2007 een ononderbroken positieve trend vertoont.

Bij werknemers met een contract van onbepaalde duur wordt elke overgang naar een ander statuut als ‘dalend’ gekwalificeerd. Dit fenomeen is veel zeldzamer dan bij werknemers met een tijdelijk contract. Het komt in 2012 voor in 6% van de gevallen, terwijl het Europese gemiddelde en de waarde in het Verenigd Koninkrijk rond de 7% schommelen en die van onze continentale buren rond de 5%. Sinds 2006 schommelt datzelfde percentage in België tussen 4,2% (in 2010) en 6,7% (in 2011). Tussen 2007 en 2008 neemt het met één procentpunt toe tot 5,3%, waarna het in 2009 opnieuw daalt naar 4,5%, een niveau dat vergelijkbaar is met dat van 2006 en 2007. Tijdens deze periode tekent zich dan ook geen enkele duidelijke trend af.

2.7 Werkloosheid

Op individueel niveau varieert de werkloosheidsgraad, de verhouding tussen de werkloze bevolking en de beroepsactieve bevolking, sterk van gewest tot gewest. Alleen de enquête over de arbeidskrachten maakt het mogelijk om dit percentage te meten en te vergelijken op internationaal vlak. Voor België zien we in 2011 een breuk. Tussen 2011 en 2013 stijgt de jaarlijkse gemiddelde werkloosheidsgraad in de drie gewesten. In 2013 bedraagt hij 5,1% in Vlaanderen, 11,4% in Wallonië en 19,3% in Brussel. In hetzelfde jaar bedraagt het gemiddelde 11% binnen de EU-15 of de EU-27²⁰.

Het percentage werklozen dat sinds minstens één jaar geen job heeft gehad (de ‘langdurig werklozen’) schommelt met de economische cyclus: wanneer de instroom in de werkloosheid stijgt, heeft dit percentage de neiging om mechanisch te dalen. In 2012 bedraagt het 32,7% in Vlaanderen, 49% in Wallonië en 55,1% in Brussel. In hetzelfde jaar schommelt het gemiddelde binnen de EU-15 of de EU-27 rond de 44%²⁰. Aangezien de werkloosheidsuitkeringen en de aanwervingskansen dalen met de duur van de niet-tewerkstelling (zie Cockx en Picchio, 2012), blijft dit hoge percentage een reële bron van bezorgdheid.

In dit verband herinneren we eraan dat België al decennialang een hoog percentage langdurig werklozen heeft. Tegelijk wijzen we op het gevaar dat dit percentage fout geïnterpreteerd kan worden. Indien het bijvoorbeeld 50% bedraagt, betekent dit niet dat één op de twee werklozen het vooruitzicht heeft om minstens één jaar werkloos te blijven op het ogenblik dat hij zonder werk valt. Het percentage langdurig werklozen is immers een vertekende meting van de gemiddelde werkloosheidsduur. Daarvoor zijn er twee redenen, die een tegenovergesteld effect hebben: enerzijds zijn periodes van korte werkloosheid ondervertegenwoordigd in dit type enquête, anderzijds is de lopende werkloosheidssperiode nog niet beëindigd op het ogenblik dat de personen in kwestie deelnemen aan de enquête. De analyse van de individuele trajecten vanaf de instroom in de werkloosheid is een veel betrouwbaarder informatiebron. In dat verband is al geruime tijd bewezen dat België op internationaal vlak slecht scoort als het gaat om de uittredingskansen uit de werkloosheid.

Door de lage arbeidsintensiteit te meten²⁷, omvat de EU-SILC-enquête ook de gevallen waarin deze intensiteit nul is op gezinsniveau. De werkloosheid of inactiviteit op gezinsniveau kan nog op een andere manier gemeten worden, met name via de Eurostat-enquête over de arbeidskrachten. Een gezin zonder werk wordt hier gedefinieerd als een gezin waarvan alle leden, ofwel werkloos, ofwel ‘inactief’ zijn. In 2012 bedroeg het percentage vrouwen tussen 18 en 59 jaar in een gezin ‘zonder werk’ 22,8% in Brussel, 18,4% in Wallonië en 9,7% in Vlaanderen²⁰. Deze percentages liggen lager dan die voor de periode 2004-2006. De jaren 2007 en 2008 worden in Vlaanderen uitsluitend gekenmerkt door een lager percentage. In geen van de drie gewesten tekent er zich sinds 2008 een duidelijke trend af. In 2012 bedroeg het percentage mannen tussen 18 en 59 jaar in een gezin ‘zonder werk’ 20,6% in Brussel, 15,7% in Wallonië en 7,6% in Vlaanderen²⁰. De karakteristieken van de evolutie in de tijd zijn vrij goed vergelijkbaar met die bij vrouwen. Het vrij hoge percentage binnen de Europese Unie wordt hier bevestigd, behalve voor Vlaanderen.

3. Conclusie

Dit hoofdstuk concentreerde zich op de bevolking op arbeidsleeftijd en op monetaire armoede, zoals conventioneel gemeten binnen de Europese Unie. Hoewel het armoederisico gemiddeld een heel stuk lager ligt bij werkenden dan bij werklozen, willen we in dit hoofdstuk de stelling

relativeren dat werk een dam opwerpt tegen armoede. Voor België schat de Europese Commissie dat werklozen die in de armoede dreigen terecht te komen, maar de overstap maken naar werk, in ongeveer een op de twee gevallen aan het armoederisico ontsnappen.

Het lijkt hier niet in de eerste plaats om een loonprobleem te gaan, want België behoort tot de westerse landen waar het percentage lageloonwerkers relatief laag is. Bovendien zou de stijgende loonmobiliteit hoger liggen dan het Europese gemiddelde. Het percentage fluctueert ook zonder duidelijke trend. Tot slot lijkt de loonongelijkheid niet te stijgen, in tegenstelling tot de situatie in heel wat andere westerse landen.

Het probleem is vooral de geringe arbeidsparticipatie en een concentratie van niet-werk in sommige gezinnen. Het percentage volwassenen in gezinnen waar beroepsarbeid zeldzaam is, is relatief hoog in België. Met andere woorden: gebrek aan werk en schaars werk zijn niet versnipperd, maar concentreren zich binnen bepaalde gezinnen. Ook al blijven de schommelingen bescheiden, het percentage betrokken volwassenen zou in 2009-2010 dalen en vervolgens weer stijgen naar de grootteordes die werden waargenomen in de periode 2004-2007 (ongeveer 15%). Bovendien is er – dit keer op individueel niveau – in België een positieve correlatie tussen het loonniveau en de arbeidsintensiteit in de loop van het kwartaal. Met andere woorden: Belgische werknemers met een laag loon werken weinig dagen per kwartaal en omgekeerd. Er is hier wel geen sprake van een oorzakelijk verband: tal van factoren, zoals laaggeschooldheid, gebrek aan beroepervaring en discriminatie, kunnen tegelijk een verklaring vormen voor lage lonen en werkschaarste.

Een andere reden tot bezorgdheid is helaas al zeer oud: het percentage langdurig werklozen, gemeten zonder rekening te houden met de gezinssamenstelling, is hoog in Wallonië en Brussel en niet te verwaarlozen in Vlaanderen.

Een bijkomend probleem ligt bij de tijdelijke contracten; dat zijn de andere contracten dan die van onbepaalde duur. Personen met een tijdelijk contract lopen, in vergelijking met werknemers met een contract van onbepaalde duur, meer risico om in een gezin te leven dat onder de armoeddrempel terechtkomt. Volgens de sociale balans neemt hun aandeel in de personeelsuitstroom sinds 2007 toe. Het aantal trajecten van werknemers met een tijdelijk contract, gekenmerkt door een vorm van precarivering, kent trouwens sinds 2006-2007 een

stijgende trend. Toch zijn de individuele situaties zeer heterogeen, in die zin dat bijna twee derden van die trajecten evolueren naar meer werkzekerheid. Bovendien maken jonge onervaren werklozen die een tijdelijke job aanvaarden, vaak sneller de overstap naar een duurzame job, in het bijzonder als ze laaggeschoold zijn en in een regio wonen met een hoge werkloosheidsgraad.

Tot slot neemt deeltijdse arbeid verder toe sinds 2007. Deeltijds werkenden lopen echter meer risico om in een gezin te leven dat in de armoede terechtkomt dan voltijds werkenden. Bovendien maken ze vrij zelden weer de overstap naar voltijdse arbeid.

Deze vaststellingen, waarvan de meeste helemaal niet nieuw zijn, zijn meestal gebaseerd op bevolkingsenquêtes. Aangezien de grootte van de steekproeven beperkt is, vertonen de statistieken jaarlijkse schommelingen die – minstens gedeeltelijk – statistisch weinig of niet significant zouden kunnen zijn. We kunnen er hier alleen maar voor pleiten om statistieken op te stellen met een hoog betrouwbaarheidsinterval en om verdere inspanningen te leveren om volledige administratieve gegevens te verzamelen en ter beschikking te stellen.

Noten

1. De auteur dankt twee anonieme rapporteurs voor hun commentaren, die ertoe bijgedragen hebben dat deze bijdrage kon worden verbeterd.
2. Het mediane inkomen verdeelt de bevolking precies in tweeën, in die zin dat de helft ervan over een hoger inkomen beschikt. Bij de berekening van de armoede-index wordt het totale beschikbare gezinsinkomen gedeeld door een aantal volwassen equivalenten. Ter illustratie: in 2012 bedroeg de beschikbare inkomensdrempel van 60% € 12.035/jaar voor een alleenstaande en € 25.273 voor een koppel met twee kinderen ten laste onder de 14 jaar.
3. Dat betekent dat het individu in kwestie gedurende het grootste deel van het referentiejaar gewerkt heeft.
4. Laten we even dieper ingaan op de situatie van de landen van de Europese Unie in 2010, om deze hypothese over de rol van lage lonen enigszins te verduidelijken. Op basis van de EU-SILC-enquête komt Ries (2013) tot een correlatiecoëfficiënt van 0,41 tussen de frequentie van werkarmoede en het aandeel van lageloonwerkers (een hieronder gedefinieerd begrip). Ter herinnering: de correlatiecoëfficiënt, een getal tussen -1 en 1, kwantificeert de verhouding tussen twee variabelen. We wijzen er ook op dat een correlatie die een stuk boven of onder nul ligt, zoals hier het geval is, niet betekent dat er noodzakelijkerwijze een causaal verband is tussen beide variabelen.

5. Guio en Mahy (2013), bijvoorbeeld, hanteren andere drempels en onderscheiden verschillende leeftijdsgroepen.
6. Aangezien die waargenomen frequenties gebaseerd zijn op een enquête en niet op de totaliteit van de bevolking, zijn ze slechts een raming en is de foutenmarge meestal niet bekend. Bij de interpretatie van de verschillen tussen deze groepen en in de tijd is dus een zekere voorzichtigheid geboden.
7. De gewesten duiden we in dit hoofdstuk aan als Vlaanderen, Wallonië en Brussel.
8. Deze statistiek is niet beschikbaar voor Frankrijk en voor Nederland.
9. Gebaseerd op de opeenvolgende edities van de Tewerkstellingsvoorspellen van de OESO sinds 2010.
10. 10% van alle werknemers verdient niet méér dan het loonniveau van het eerste deciel.
11. Een grondige analyse van de periode waarin werknemers een laagloon behouden, vereist vrij complexe econometrische technieken (zie bijvoorbeeld Stewart & Swaffield, 1999).
12. Aangezien de eventuele toename van de loonongelijkheid die van de inkomenongelijkheid voedt, zou dat het mediane inkomen naar beneden halen. Houden we alleen rekening met de loondimensie, dan toont Ries (2013) binnen de EU-landen een zeer sterke correlatie aan tussen het percentage lageloonwerkers (volgens de SES van 2010) en de loonongelijkheidsindicatoren die besproken worden in het vervolg van deze paragraaf.
13. 10% van alle werknemers verdient minstens het loonniveau van het negende deciel.
14. We moeten hier opmerken dat de vergoedingen naast het loon, zoals die in natura (maaltijdcheques, bedrijfswagens) niet opgenomen zijn in deze indicator, wat de conclusies kan vertekenen. De OECD (2008) analyseert trouwens de gevoeligheid van de meting van de loonongelijkheid (in 2000) naargelang van de geanalyseerde bevolkingsgroep. In België schommelt de ongelijkheidsindex (de Gini-index) weinig naargelang er rekening gehouden wordt met voltijds werkende mannen en vrouwen, dan wel uitsluitend met voltijds werkende mannen.
15. Een polarisatie-index van 0 betekent dat er een perfecte gelijke verdeling van alle bestaande jobs over de huishoudstructuur is. Wanneer de index positief is, worden jobs geconcentreerd binnen specifieke huishoudtypes (bijvoorbeeld nieuwe jobs gaan meer naar huishoudens waar reeds werk aanwezig is). Wanneer de index negatief is, worden jobs gelijker verdeeld (bijvoorbeeld elke nieuwe job gaat naar een huishouden waar nog helemaal niemand werkt).
16. In 2012 varieert de index in Europa tussen +5 en -1.
17. Effectieve werknemers zijn werknemers die onderworpen zijn aan de sociale zekerheid, RSZ-plichtig zijn en aan het einde van het kwartaal

tewerkgesteld zijn. Het werkvolume in voltijdse equivalenten wordt voor voltijds werkende werknemers berekend door het aantal bezoldigde dagen en vakantiedagen te vergelijken met het maximale aantal bezoldigde dagen tijdens het kwartaal. Voor deeltijdse werknemers wordt de vergelijking gemoduleerd door de verhouding tussen het gemiddelde aantal bezoldigde uren per dag en het aantal werkuren per dag van de referentiewerknemer.

18. Het dagloon is een afgeleid gegeven. Het wordt door de RSZ berekend op basis van het gewone brutoloon, dat als basis dient om de socialezekerheidsbijdragen te berekenen. Daarbij wordt alleen rekening gehouden met de lonen die rechtstreeks verband houden met de dagprestaties, uitgedrukt in bezoldigde dagen en/of uren. Dubbel vakantiegeld, premies, winstaandelen, dertiende maand, bonusussen en andere, vergelijkbare voordelen en contractverbrekkingsvergoedingen tellen daarbij niet mee. Voor voltijdse werknemers is het dagloon het quotiënt van de deling van het kwartaalloon door het aantal bezoldigde dagen. Voor deeltijdse prestaties is het dagloon het product van de vermenigvuldiging van het gemiddelde uurloon met 7,6 (7 u. en 36 min.), rekening houdend met de werkweek, die meestal 38 uur bedraagt. In de statistieken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) schommelt het dagloon (uitgedrukt in €/dag) volgens intervallen (of loonschijven). De beschikbare schijflimieten zijn: € 50, € 60, € 70, € 80, € 90, € 100, € 110, € 125, € 150, € 200 en € 250.
19. We spreken van een deeltijdse werknemer indien zijn normale werkduur lager is dan die van een voltijdse werknemer in een gelijkaardige job. We herinneren eraan dat de informatie afkomstig is van een verklaring van de bevraagde werknemer.
20. Zie <http://www.steunpuntwse.be/cijfers>.
21. Deze gemiddelden vlakken sectorale verschillen uit. Zo werken in 2007 99% van de in 2007 tewerkgestelde vrouwen (en 76% van de mannen) deeltijds (Martinez, 2010: 183).
22. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00070>.
23. Dit percentage is laag in vergelijking met de buurlanden, met uitzondering van Nederland, waar het slechts 3% bedraagt.
24. Deze hogere frequentie bij jongeren is niet specifiek voor België.
25. Deze statistiek is echter niet overal beschikbaar, bij gebrek aan betrouwbare gegevens.
26. De sociale balans moet ingevuld worden door elke werkgever in België. De volledige sociale balans is verplicht voor ondernemingen die gemiddeld minstens 50 personen tewerkstellen. Ondernemingen met 20 tot 49 werknemers hebben de keuze tussen het volledige en het verkorte formulier. Meer info op: <http://www.nbb.be/>.
27. Ter herinnering: een arbeidsintensiteitsniveau beneden 0,20 wordt bij overeenkomst laag genoemd.

Hoofdstuk 3

Armoede en sociale ongelijkheden bij jongvolwassenen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Van vaststellingen tot beleid

Gille Feyaerts, Murielle Deguerry en Sarah Luyten

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (VCGGC) van Brussel-Hoofdstad¹ besliste om in het Brussels armoederapport² 2012 bijzondere aandacht te besteden aan armoede bij jongvolwassenen, zowel in het Thematisch rapport als in het actieplan armoedebestrijding. Het VCGGC sloot hiermee aan bij de problematiek rond kinderarmoede, die sinds het laatste decennium veel beleidsaandacht krijgt (Vandenbroeck & Van Lancker, 2014). Kinderarmoede kan namelijk niet los worden gezien van gezinsarmoede. Een exclusieve focus op kinderen volstaat niet om kinderarmoede een halt toe te roepen; het is nodig te investeren in de ouders (Schepers & Nicaise, 2014). Een preventieve aanpak van kinderarmoede richt zich hierbij prioritair op jongvolwassenen – jongeren in een scharnierperiode, in de overgang naar volwassenheid – en naar de ouders van morgen (Eeman & Nicaise, 2012).

Het armoederapport wordt opgesteld door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn. Dit heeft, als studiedienst van het Verenigd College van de GGC, een beleidsondersteunende rol in de uitbouw van een armoede- en gezondheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In het eerste deel van dit artikel werpen we, op basis van het ‘Thematisch rapport 2012’, licht op armoede en sociale ongelijkheden bij Brusselse jongvolwassenen. In het tweede deel bespreken we het Brussels

beleid op het gebied van armoedebestrijding bij jongvolwassenen, zoals dat vorm kreeg in het actieplan armoedebestrijding 2012. We gaan, aan de hand van een aantal principes uit de wetenschappelijke literatuur rond (armoede)beleid na, in hoeverre dit actieplan beantwoordt aan de criteria van een plannings- en sturingsinstrument van het armoedebeleid. Op basis van de praktijkervaring van het Observatorium, gestaafd met inzichten uit de literatuur in politieke wetenschappen en sociologie, staan we in het derde en laatste deel stil bij het proces van beleidsontwikkeling en -ondersteuning inzake armoedebestrijding. Dit moet bijdragen tot een beter inzicht in de rol van kennis en, in het bijzonder, in die van het Observatorium bij de uitbouw van een doeltreffend armoedebeleid.

1. Jongeren in transitie, volwassenen in wording

1.1 Een nieuwe levensfase, gekenmerkt door belangrijke sociale ongelijkheden

Tal van wettelijke en administratieve bepalingen luiden op 18 jaar formeel het begin van een nieuwe levensfase in. Zo is men op 18 jaar ‘wettelijk meerderjarig’ en vanuit juridisch standpunt ‘burgerlijk bekwaam en aansprakelijk’ en vervalt de leerplicht. Die stap naar volwassenheid opent nieuwe rechten en verantwoordelijkheden, verwachtingen en vereisten.

Vanuit sociologisch standpunt wordt de transitie van jongere naar volwassene geïdentificeerd door drie criteria: het verkrijgen van een job en de hiermee gepaard gaande financiële autonomie, het verlaten van het ouderlijk huis om een eigen woning te betrekken en het stichten van een eigen gezin (Moriau, 2009). Sinds de jaren 1980 wordt vastgesteld dat deze transitie, globaal genomen, meer tijd in beslag neemt en in verschillende fasen verloopt. In het bijzonder verliest de overgang tussen school en tewerkstelling het vanzelfsprekende karakter dat het nog had tot de jaren 1970 (Franssen & Garely, 2013) en ook het betrekken van een eigen woning vindt steeds later plaats. Deze vaststelling gaf aanleiding tot de identificatie van een transitieperiode tussen de adolescentie en de volwassenheid: de periode van jongvolwassenheid (Moriau, 2009).

Deze transitieperiode verloopt echter niet voor iedereen gelijk. Belangrijke sociale ongelijkheden tekenen zich af: naargelang van de plaats die men inneemt in de maatschappelijke structuur, zal deze transitieperiode zowel naar vorm als naar inhoud verschillen.

Jongeren uit de meer welgestelde klassen kunnen de overgang naar volwassenheid zonder veel problemen uitstellen, of in fasen laten verlopen. Ze kunnen hierbij een beroep doen op de hulp van hun ouders, vriendenkring of omgeving. Voor deze jongeren luidt het bereiken van de leeftijd van 18 jaar een periode in die we als een soort ‘moratorium’ kunnen benoemen: een wacht- en experimenteerruimte, voorafgaand aan het ‘echte leven’ (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, 2011).

Voor andere jongeren is er echter geen sprake van een “stapsgewijs loskomen van thuis, van een geleidelijke overgang naar een zelfstandig leven” (Hermans e.a., 2004) en verloopt de transitieperiode veel abrupter en meer overhaast. Een voorbeeld dat deze paradox goed weer geeft, betreft jongeren die op hun 18de een voorziening voor bijzondere jeugdzorg (moeten) verlaten en er vaak van de ene dag op de andere helemaal alleen voor staan. Zij moeten veel sneller het hoofd bieden aan de autonomievereisten die gepaard gaan met volwassenheid, terwijl ze hiervoor onvoldoende gewapend zijn. Voor hen tekent het verlaten van een instelling zich af als “een hachelijk scharniermoment in hun levenstraject, met een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting als gevolg” (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, 2011).

Meer in het algemeen moeten we vaststellen dat de transitie naar volwassenheid veel moeilijker verloopt voor jongeren uit lagere sociaal-economische klassen. Voor hen bestaat er bijna geen ruimte voor een langzaam proces naar zelfstandigheid, voor leren en experimenteren, vallen en opstaan. Deze jongeren komen, eerder dan in een ‘moratorium’, terecht in een ‘niemandsland’: geen diploma, geen werk, geen inkomen, geen huisvesting (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, 2011). Voor jongeren die over minder hulpbronnen beschikken, betekent de transitieperiode een versterking van de al bestaande bestaanzekerheid, of een eerste kennismaking hiermee (Moriau, 2009).

1.2 Armoede en sociale ongelijkheden bij Brusselse jongvolwassenen

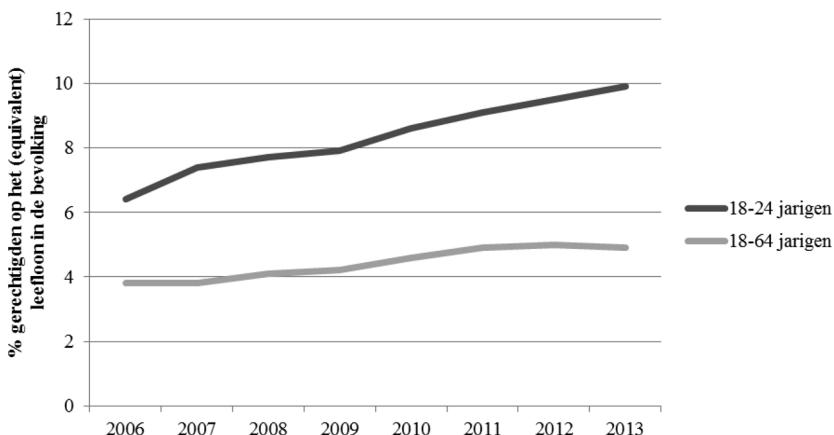
De intrede op de arbeidsmarkt en de hiermee gepaard gaande mogelijkheden tot financiële autonomie, vormt een cruciale fase in de transitie naar volwassenheid. De inschakeling op de arbeidsmarkt verloopt echter bijzonder moeilijk voor de Brusselse jongvolwassenen: meer dan één jongere op drie (35,5%) tussen 18 en 24 jaar die kandidaat is voor de arbeidsmarkt, is werkloos. De werkloosheidsgraad bij jongvolwassenen ligt hiermee twee keer zo hoog als bij de totale actieve bevolking tussen 18 en 64 jaar (17,1%) en ligt ook opvallend hoger dan bij de iets oudere jongeren van 25 tot 29 jaar (21,6%).

De eerste job van jongvolwassenen is vaak preair. Het betreft vaak jobs met slechte arbeidsvoorraarden- en omstandigheden en hoge werkonzekerheid. Preaire statuten overheersen: uitzendarbeid en contracten van bepaalde duur (44% van alle werkende jongeren) komen veel vaker voor bij jongeren dan bij ouderen. Deze eerste korte jobs wisselen af met periodes van werkloosheid en inactiviteit.

Door hun moeilijke integratie op de arbeidsmarkt en hun vaak preaire jobs slagen jongeren er niet in om een behoorlijk arbeidsinkomen te verwerven of te behouden. In 2011 leefde ongeveer 40%³ van de Brusselse jongeren tussen 15 en 24 jaar onder de armoededrempel, terwijl het gemiddelde ongeveer 30% bedroeg (EU-SILC 2012). Het aantal rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging (RVV of ‘Rechthebbenden op Verhoogde Tegemoetkoming’) vormt een alternatieve indicator voor het aantal mensen dat het financieel moeilijk heeft⁴. In januari 2014 heeft 25,8% van de Brusselse jongvolwassenen recht op een verhoogde tegemoetkoming.

Op 1 januari 2013 ontving 7,2% van de Brusselse jongvolwassenen een werkloosheidsuitkering of inschakelingsuitkering en 9,9% een (equivalent) leefloon. Het aantal en aandeel jongeren dat een (equivalent) leefloon ontvangt, is de laatste tien jaar sterk toegenomen (figuur 1). Ook wanneer men de jongeren die voltijds studeren niet meetelt, zien we dat het aantal leefloongerechtigde jongeren het laatste decennium toeneemt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), daar waar dit percentage in Vlaanderen en Wallonië stabiel bleef (Carpentier e.a., 2011). De minimumbedragen van deze uitkeringen liggen onder de armoederisicogrens en bieden bijgevolg onvoldoende bescherming tegen financiële armoede.

Figuur 1: Aandeel gerechtigden op een (equivalent) leefloon, 18-24 jarigen en totale bevolking, BHG, 2002-2013.



Bron: POD Maatschappelijke Integratie; Statistics Belgium, Rijksregister.

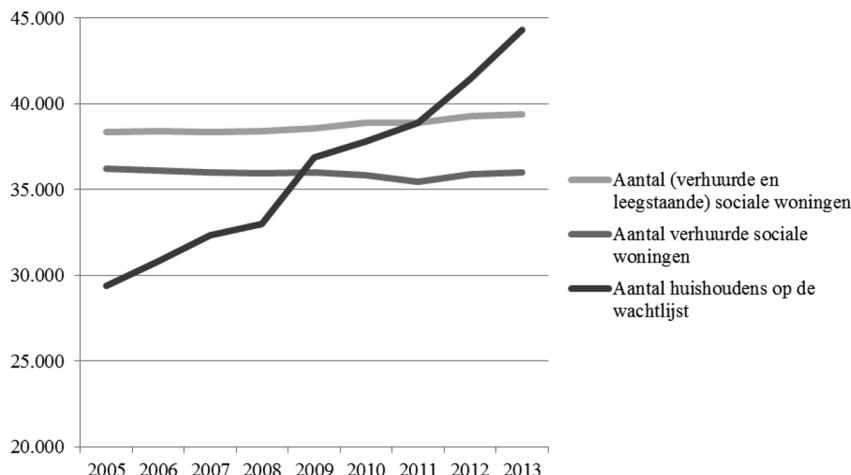
Berekening: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad.

Jongeren met beperkte financiële middelen worden als eersten geconfronteerd met de structurele problemen op de Brusselse huisvestingsmarkt: stijgende huurprijzen op de private huurmarkt (de gemiddelde huurprijs steeg tussen 2004 en 2013 gemiddeld met 20%, gecorrigeerd voor inflatie), hoge eisen van eigenaars in termen van solvabiliteitswaarborg en ontoereikend aanbod van sociale huisvesting (waarbij slechts aan iets minder dan de helft van de totale vraag wordt voldaan; zie figuur 2, p. 310). De vraag naar betaalbare woningen is zo groot dat de meeste eigenaars het zich kunnen veroorloven om hun huurders te selecteren uit tal van kandidaten. Jongeren zijn vaak het slachtoffer van die selectie, gezien hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en hun gebrek aan inkomsten. Daardoor vinden ze heel moeilijk een private huurwoning.

Ook tot de sociale huisvesting vinden jongeren, als gevolg van de lange wachtlijsten, nauwelijks toegang: op 1 januari 2011 waren er op een totaal van 35.817 gezinnen met een sociale woning slechts 132 gezinshoofden tussen 18 en 24 jaar oud (0,4% van de gezinnen).

De kwetsbaarste jongvolwassenen, voor wie alle huisvestingsmogelijkheden zijn opgebruikt en die niet meer kunnen rekenen op familiale banden of ondersteuning van de omgeving (of van de instelling die ze hebben moeten verlaten), raken op de dool. De Brusselse OCMW's stellen vast dat het fenomeen van dak- en thuisloosheid steeds meer

Figuur 2: Aantal huishoudens op de wachtlijst voor een sociale woning en aantal (verhuurde) sociale woningen, BHG, 31 december 2005-2013.



Bron: Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (2005-2012).

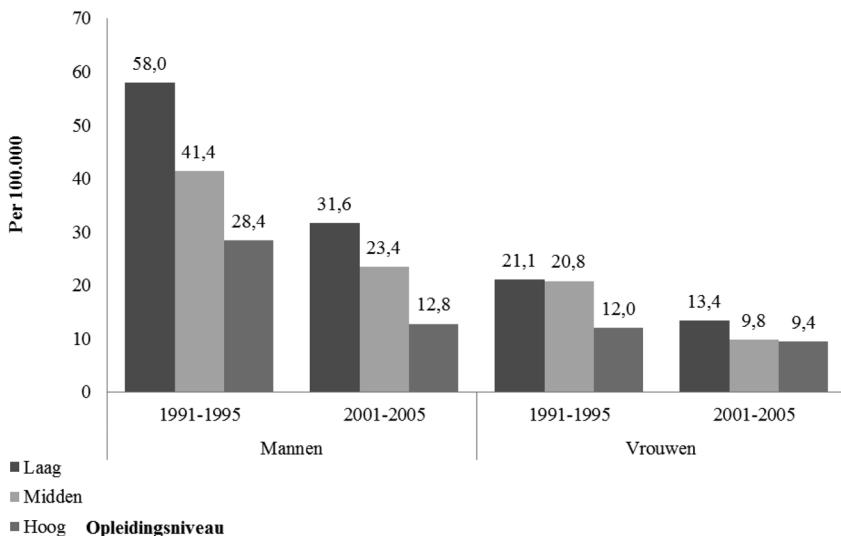
Berekeningen: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad.

jongeren treft. Uit de gegevens van ‘la Strada’ blijkt dat ongeveer 20% van het publiek in de Brusselse onthaaltehuizen jonger is dan 25 jaar (la Strada, 2013).

De sociale ongelijkheden vertalen zich ook in belangrijke ongelijkheden op gezondheidsvlak. Deze ongelijkheden beperken zich niet tot een verschil tussen de meest achtergestelde en de meest begunstigde jongeren, maar vertonen een sociale gradiënt doorheen alle lagen van de bevolking: de kwetsbaarheid voor de meeste gezondheidsproblemen neemt toe naarmate men afdaalt op de maatschappelijke ladder. Zo voelt 92% van de jongvolwassenen met het hoogste opleidingsniveau zich gezond, terwijl dit voor de groep met een gemiddeld opleidingsniveau slechts 86% en voor het laagste opleidingsniveau zelfs maar 80% bedraagt. Ook de mortaliteit daalt naarmate het opleidingsniveau van de jongvolwassenen stijgt, zowel bij mannen als bij vrouwen (figuur 3, p. 311).

Hoewel slechts één Brusselse jongere op tien zegt in slechte gezondheid te verkeren, vertoont een op vijf tekenen van geestelijke gezondheidsproblemen die een behandeling kunnen vereisen (15% van de mannen en 23% van de vrouwen). Ook hier heeft de sociaaleconomische status een bepalende invloed: jongvolwassenen uit een gezin met financiële problemen lopen 1,6 maal meer risico op psychologische problemen dan hun leeftijdsgenoten uit een gezin zonder financiële problemen.

Figuur 3: Evolutie van de mortaliteit voor de leeftijdscategorie van 15 tot 34 jaar naar geslacht en naar opleidingsniveau, BHG, 1991-1995 en 2001-2005.



Bron: Statistische formulieren voor overlijden, Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, Census 1991 en 2001, berekening: De Grande, VUB.

Jonge Brusselse moeders tussen 18 en 24 jaar hebben het op sociaaleconomisch vlak veel moeilijker dan oudere moeders. Jonge moeders hebben vaker geen inkomen uit werk (21,2% versus 14,4%) en zijn vaker alleenstaand (44,5% versus 21,9%). Jonge alleenstaande moeders zonder inkomen lopen tweemaal meer kans dat hun kind sterft in de perinatale periode dan jonge moeders met een partner en twee inkomens (8,9 versus 4,6 overlijdens per 1.000 geboorten).

Brusselse jongvolwassenen, ten slotte, stellen hun verzorging twee- tot driemaal vaker uit dan in de andere gewesten (21% tegenover 6% in Vlaanderen en 13% in Wallonië). Ondanks de minder goede gezondheid, gaan lager geschoold Brusselse jongvolwassenen tweemaal minder vaak bij een arts langs dan jongvolwassenen met een gemiddeld of hoger opleidingsniveau.

2. Brussels actieplan armoedebestrijding 2012

2.1 Inleiding

Het Brussels actieplan armoedebestrijding 2012 werd opgesteld door een permanente interkabinettenwerkgroep (IKW), samengesteld uit vertegenwoordigers van de vier Brusselse regeringen, de Vlaamse Rege-

ring en de Regering van Federatie Wallonie-Brussel en de Brusselse OCMW's. De IKW wordt voorgezeten door de Leden van het Verenigd College van de GGC bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen. Het Observatorium verzorgt het secretariaat.

Ter voorbereiding van het actieplan werd aan de verschillende ministers gevraagd een overzicht op te stellen van het lopend beleid inzake armoedebestrijding bij jongvolwassenen. Deze informatie (inclusief de ingezette financiële middelen) werd verzameld in een inventaris. Tezelfdertijd werd aan de Brusselse adviesraden én armoedeorganisaties gevraagd om beleidsaanbevelingen te formuleren.

Op basis van een analyse van de inventaris en de door de adviesraden geformuleerde aanbevelingen, werd vervolgens het actieplan opgesteld. Het definieert de strategische doelstellingen voor de ontwikkeling, versterking en evaluatie van het beleid inzake armoedebestrijding bij jongvolwassenen in het Brussels Gewest. Het actieplan is opgebouwd volgens vijf strategische assen, waaronder de (19) strategische doelstellingen al dan niet geoperationaliseerd worden in concrete acties (47 in totaal).

De voornaamste kwaliteit van het actieplan is dat het een transversaal plan betreft, in de zin dat het de verschillende overheden die actief zijn op het Brussels grondgebied betreft (intergouvernementeel) en het verschillende beleidsdomeinen dekt (intersectoraal). Er kunnen echter ook belangrijke kritieken geformuleerd worden, zowel naar vorm als naar inhoud⁵.

2.2 Tussen een inventaris en een actieplan

Voor wat de vorm betreft, kan het actieplan getypeerd worden als een hybride vorm tussen inventaris en actieplan.

Enerzijds beperkt het actieplan zich inderdaad vaak tot een opsomming van bestaande maatregelen. Die maatregelen hebben een eigen logica en doelstellingen, die *a posteriori* onder een van de strategische doelstellingen van het actieplan werden ondergebracht. Het is echter niet altijd duidelijk of, en/of op welke manier, de weerhouden maatregelen bijdragen tot het bereiken van de strategische doelstellingen. De onderliggende beleidstheorie⁶ en de causale link met armoede(bestrijding) zijn vaak niet of onvoldoende geëxpliciteerd.

Anderzijds omvat het actieplan ook een aantal strategische doelstellingen die gericht zijn op een evaluatie of bijsturing van bestaande

maatregelen, of op de ontwikkeling van nieuw beleid. Deze doelstellingen zijn echter in zeer algemene en weinig bindende termen geformuleerd en niet vertaald in operationele termen; evenmin werden de concrete actiemiddelen, de verantwoordelijke instelling, het budget en de timing voor de uitvoering gepreciseerd. Bij de voorstelling van het actieplan werd gesteld dat deze doelstellingen nog verder zouden worden uitgewerkt binnen de permanente IKW, maar opvolging werd niet gerealiseerd. De vrees van sommigen dat het hierbij vooral bij ‘goede intenties’ bleef, die verder geen doorwerking kenden in het beleid, bleek voorlopig dan ook niet ongegrond.

2.3 Tussen direct en indirect armoedebeleid

Ten tweede, voor wat de inhoud betreft, is het actieplan meer het resultaat van een compromis tussen verschillende benaderingen van armoede(bestrijding), veeleer dan de concretisering van een coherente beleidsvisie op armoede(bestrijding) bij jongvolwassenen die vertrekt van een gedeelde probleemdefinitie en -analyse.

Het actieplan maakt op het eerste gezicht geen duidelijk onderscheid tussen acties die zich richten op het bestrijden van de mechanismen die sociale ongelijkheden en armoede creëren en die focussen op de symptomen en gevolgen van armoede. Wanneer we het hierboven aangehaalde onderscheid tussen lopend beleid en nieuwe beleidsintenties hanteren, krijgen we al een duidelijker beeld.

Het huidige beleid bestaat in grote mate uit het zogenaamd ‘direct’ armoedebeleid (Vranken, Lahaye & Charlier, 2013): een diverse verzameling van maatregelen die direct gericht zijn op mensen in armoede of op specifieke armoedesituaties. Het betreft, bijvoorbeeld, initiatieven om schoolverzuim van ‘risicoleerlingen’ tegen te gaan of de *employability* van laaggeschoolde ‘risicowerkzoekenden’ te verhogen, een onthaaltehuis voor thuisloze jongvolwassenen, budgetbegleiding, of specifieke maatregelen om de participatie aan socioculturele activiteiten te bevorderen. Het gaat dan hoofdzakelijk over residueel-remediërende of curatieve maatregelen (Dierckx, 2007; Vranken, Lahaye & Charlier, 2013): maatregelen die de negatieve weerslag van het ‘algemeen beleid’ moeten compenseren.

Dit algemeen beleid noemt Vranken (2014a) het ‘indirect’ armoedebeleid: algemene maatregelen op het vlak van – bijvoorbeeld – arbeidsmarkt, huisvesting, fiscaliteit, die een – soms niet of onvoldoende onderkende – impact hebben op de reproductie, bestendiging of ver-

sterking van armoede. Zo een structureel-anticiperend beleid beperkt zich, in tegenstelling tot de residueel-remediërende aanpak, niet tot het compenseren van de gevolgen van armoede, maar richt zich preventief tot het aanpakken van deze maatschappelijke structuren die armoede creëren en in stand houden.

Het Brussels actieplan bevat een aantal strategische doelstellingen die kunnen worden gezien als ‘indirect’ armoedebeleid, zoals het bevorderen van de toegang tot de sociale grondrechten of doelstellingen op het vlak van arbeidsmarkt- en huisvestingsbeleid. Deze doelstellingen zijn echter in zeer algemene termen geformuleerd, waarbij men zich hoofdzakelijk beperkt tot een probleemomschrijving en een aanzet tot (mogelijke) beleidsactie. Zoals hierboven vermeld, zijn deze doelstellingen niet vertaald in operationele termen.

2.4 Naar een doeltreffender beleidsplanning?

Men kan dan ook stellen dat het actieplan 2012, zowel naar inhoud als naar vorm, de nodige coherentie mist om gecategoriseerd te kunnen worden als een doeltreffend plannings- en sturingsinstrument van het armoedebeleid; i.e. “een gecoördineerd beleidssturingsinstrument [...] dat past binnen een moderne visie op overheidsbeleid [...] en dat het mogelijk maakt om de sociale uitsluiting in het Brussels Gewest rationeel en doeltreffend te bestrijden” (Vitali, 2013). Soortgelijke kritieken werden eerder ook ten aanzien van het Vlaams (De Boyser & Vranken, 2008; Dierckx, 2007) en het federaal actieplan (Rekenhof, 2012) geformuleerd.

3. Aanzetten tot reflectie over beleidsontwikkeling en -ondersteuning inzake armoedebestrijding

Om de doeltreffendheid van het armoedebeleid te vergroten, reiken we nu concepten en methodes uit (overheids)management en bestuurskunde aan (zie bijvoorbeeld De Boyser & Vranken, 2008), die moeten bijdragen tot een efficiënte en doeltreffende planning en sturing van het armoedebeleid. In wat volgt, staan we stil bij deze concepten (3.1) en bekijken op welke manier deze toegepast (kunnen) worden op het armoedebeleid (3.2). In het laatste deel (3.3) staan we stil bij de rol van kennis in dit proces.

3.1 Armoede(bestrijding) en rationele beleidsplanning

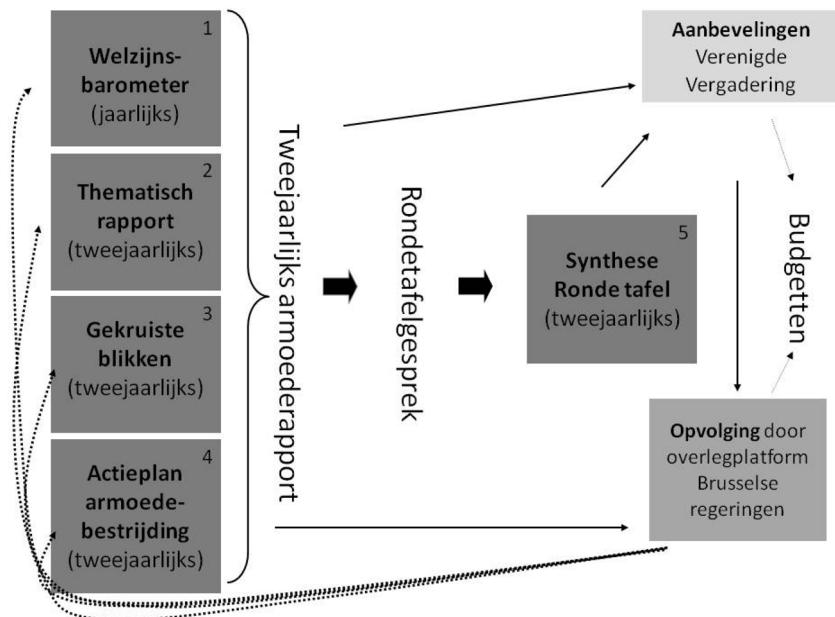
Het concept van strategische beleidsplanning past in de bredere hervormingen van de overheidssector onder de noemer van ‘New Public Management’. Geïnspireerd door een managementfilosofie en beheerlogica uit de privésector, ontwikkelt het een aantal principes, instrumenten en methodes die moeten bijdragen tot een efficiënter, doeltreffender en zuiniger overheidsbeleid.

Betreffende de beleidsplanning wordt een rationeel beleidsmodel als ideaaltype naar voren geschoven, waarbij voor de ontwikkeling van beleidsmaatregelen een reeks procedures worden opgelegd die moeten leiden tot de keuze van de efficiëntste en doeltreffendste middelen om een beleidsprobleem op te lossen. In dit ideale model lossen beleidsmakers problemen op een rationele, systematische en min of meer lineaire wijze op, door stapsgewijs de zogenaamde beleidscyclus te doorlopen: probleemidentificatie en -analyse, agendasetting, beleidsbepaling, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (De Boyser & Vranken, 2008; Howlett & Ramesh, 2003). Zoals Notredame (2006) al aangaf, leunt ook de Brusselse armoedeordonnantie dicht aan bij dit traditionele ideaaltype van een beleidscyclus.

Binnen dit rationeel beleidsmodel is een vooraanstaande rol weggelegd voor (wetenschappelijke) kennis: het moet empirisch bewijsmateriaal aanleveren en conclusies verstrekken die helpen om een beleidsprobleem op te lossen. Men hanteert hierbij de hypothese dat ‘betere’ (wetenschappelijk gevalideerde en objectieve) informatie (automatisch) zal leiden tot ‘beter’, rationeler beleid. Ook dit idee vinden we terug in de Brusselse armoedeordonnantie, onder het motto ‘*mieux connaître pour mieux combattre*’, een variant op het concept van *evidence-based policy*. Zo wordt in de toelichting van de ordonnantie gewag gemaakt van een versterking van de “actiegerichtheid van het armoederapport” door de Welzijnsbarometer jaarlijks te publiceren bij de opening van het parlementair jaar, “zodat de jaarlijks geactualiseerde basisgegevens een rol kunnen spelen in de begrotingsbesprekingen” (Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2006).

Onderstaand schema (figuur 4) illustreert hoe de verschillende onderdelen van het Brussels armoederapport in een tweejaarlijks proces moeten bijdragen tot een beter beleid.

Figuur 4: Schematische weergave van het tweejaarlijks Brussels armoederapport.



Bron: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, op basis van de Ordonnantie van 20 juli 2006 betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De praktijkervaring van het Observatorium leert echter dat de stap van kennisverzameling naar beleid zich een stuk complexer en veel minder rechtlijnig aandient. Deze vaststelling wordt bevestigd in veelvoudig onderzoek in politieke wetenschappen en sociologie waarin dit technisch-rationeel beleidsmodel wordt betwist (Owens, Rayner & Bina 2004). Veeleer dan een lineair proces, waarin de verschillende fasen van de beleidscyclus stapsgewijs doorlopen worden, zijn deze fasen onderling verweven en lopen ze door elkaar. Zo werd in 2012 beslist om de publicatie van de verschillende luiken van het armoederapport te spreiden in de tijd: men koos er echter voor om eerst het actieplan armoedebestrijding op te stellen en de publicatie van het Thematisch rapport over jongvolwassenen een jaar uit te stellen.

De praktijk leert ook dat beleidsbeslissingen niet louter en alleen gebaseerd zijn op de beschikbare kennis en dat resultaten van wetenschappelijk onderzoek niet automatisch omgezet worden in beleid. Beleidsbeslissingen zijn gebaseerd op verschillende overwegingen en onderhevig aan een brede waaier van factoren. Een van deze factoren die een

bepalende invloed hebben op het politiek besluitvormingsproces, betreft het geheel aan dominante overtuigingen, waarden en opvattingen onderliggend aan de definitie van een beleidsprobleem (Campbell, 1998; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Deze achterliggende ideeën determineren in hoeverre beleidsmakers beleidsalternatieven als pertinent en zinvol zien en beperken bijgevolg de mogelijkheden tot beleidsactie en beleidsverandering (Campbell, 1998).

Toegepast op het armoedebeleid, heeft dit betrekking op de definitie van de precieze aard en oorzaken van armoede en, bijgevolg, op de strategieën om armoede te bestrijden. De vraag is dan of de kritiek op het actieplan armoedebestrijding terug te brengen is tot een gebrek aan rationele beleidsplanning of beschikbare kennis, dan wel aan een gebrek aan (politieke) consensus over diagnose en aanpak van armoede.

3.2 Armoede als ‘ontembaar’ beleidsprobleem

3.2.1 *Van directe naar indirecte armoedebestrijding: ruimte voor onenigheid en debat*

De hypothese die in de literatuur in politieke wetenschappen naar voren wordt geschoven (zie bijvoorbeeld Howlett & Ramesh, 2003), is dat het rationeel beleidsmodel toegepast kan worden voor het oplossen van zogenaamd ‘tembare’ beleidsproblemen (Rittel & Webber, 1973): beleidsproblemen waarvoor een omvattende definitie en omschrijving gegeven kan worden, die alle informatie bevat voor beleidsmakers om het probleem volledig te begrijpen en op te lossen en waarvoor er zowel over beleidsmiddelen als beleidsdoelen (politieke) consensus bestaat.

Wanneer men evenwel de structurele oorzaken van armoede in rekening brengt, komt men op het terrein van de zogenaamd ‘ontembare’ beleidsproblemen (Rittel & Webber, 1973), waarop veel moeilijker vat te krijgen is; zowel begrippsmatig, cijfermatig als beleidsmatig. Vanuit deze structurele benadering wordt armoede een complexe en meervoudige problematiek, met complexe causale verbanden en onderling sterk verweven oorzaken en gevolgen, en een transversale problematiek, die de capaciteit van een enkele organisatie overstijgt om het probleem te gronde aan te pakken. Het debat wordt ten slotte gekenmerkt door een sterk controversieel karakter. Over de onaanvaardbaarheid van armoede en het belang van beleidsactie mag er dan algemene consensus bestaan – de Brusselse armoedeordonnantie werd bijvoorbeeld bij eenparigheid van stemmen goedgekeurd door de Verenigde Vergade-

ring –; over de precieze aard en oorzaken van armoede en, bijgevolg, over de doeltreffendste strategie om armoede te bestrijden, bestaat geen consensus en is er onenigheid en politiek debat.

Het debat overstijgt technische discussies en principes van efficiëntie, doeltreffendheid en zuinigheid, maar betreft een intrinsiek ideologisch debat over rechtvaardigheid en gelijkheid. Het raakt de fundamentele waarden van een samenleving en roept vragen op over hoe deze samenleving georganiseerd is en de (ongelijke) verdeling van middelen en macht. Notredame (2006) citeerde al eerder een Brusselse volksvertegenwoordiger die, naar aanleiding van het parlementair debat rond de armoedeordonnantie, stelde dat de armoedeproblematiek “kan leiden tot uiteenlopende opvattingen en verschillende analyses van de oorzaken en de middelen die moeten worden aangewend” en “niet noodzakelijk moet leiden tot een unanimistisch standpunt van beleidsvoerders”. Tijdens het debat in de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (VVGGC) rond het actieplan 2012 omschreef een volksvertegenwoordiger (van een regeringspartij) dit nog krachtiger, als volgt: “De globale [armoede]aanpak wordt overstegen door ideologische en politieke keuzes. [Ik volg] dus zeker niet dezelfde globale aanpak als andere leden van de commissie als het gaat om de strijd tegen sociaal determinisme, de reproductie van armoede per sociale klasse, de verdeling van rijkdom en de verdeling van arbeid die noodzakelijk is voor de productie van rijkdom.” (Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2013: 16).

Elk politiek actieplan is uiteraard steeds een weergave van de dominante opvattingen en overtuigingen over armoede en armoedebestrijding. De weerhouden maatregelen en doelstellingen zijn altijd het resultaat van compromissen die de meer fundamentele niveaus van de dominante opvattingen en overtuigingen niet (expliciet) in vraag stellen.

In de beleidspraktijk rond armoedebestrijding vertaalt zich dit vandaag in de ontwikkeling van een beleid dat zich richt op de meer ‘tembare’ of ‘hanteerbare’ (deel)aspecten van armoede waarover vandaag consensus bestaat en waarvoor ‘technische’ en relatief eenvoudig uitvoerbare oplossingen ontwikkeld kunnen worden. Men laat hierbij de structurele mechanismen die armoede creëren, grotendeels ongemoeid en richt zich hoofdzakelijk tot het compenseren of verzachten van de gevolgen ervan.

Maar, zoals Vranken (2014a: 61) stelt: “verre van het belang van gerichte initiatieven te willen minimaliseren, is elk direct armoedebeleid tot mislukken gedoemd wanneer het indirecte armoedebeleid wordt verwaarloosd”.

3.2.2 Toegepast op (Brusselse) jongerenwerkloosheid

Bovenstaande kan geïllustreerd worden aan de hand van de diagnose en aanpak van de (Brusselse) jongerenwerkloosheid. In het eerste deel van dit hoofdstuk kwam deze problematiek al kort aan bod. Het actieplan herneemt een aantal maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van de tewerkstelling van jongvolwassenen, voornamelijk via programma's voor eerste beroepservaringen, beroepsstages, professionele vorming, trajectbegeleiding en taalcursussen. De problematiek van jongerenwerkloosheid wordt hierbij hoofdzakelijk teruggebracht tot een probleem van beperkte *employability*, in de eerste plaats als gevolg van een te laag opleidingsniveau.

Aangezien de Brusselse arbeidsmarkt gekenmerkt wordt door een tekort aan laaggeschoold jobs en steeds hogere kwalificatievereisten, kan de jongerenwerkloosheid gedeeltelijk samenhangen met het relatief hoge percentage jongeren zonder diploma hoger middelbaar onderwijs (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2014)⁷. Toch blijven de oorzaken van de hoge jongerenwerkloosheid niet beperkt tot factoren die te maken hebben met hun individuele karakteristieken (zoals gebrek aan opleiding, talenkennis of motivatie). Naast de hoge schooluitval in het BHG moeten we de situatie van deze jongeren op de arbeidsmarkt plaatsen binnen een context van structurele werkloosheid en van een tekort aan beschikbare jobs in het algemeen.

Jongeren die na hun studies op de arbeidsmarkt terechtkomen, ontvinden rechtstreeks de gevolgen van deze schaarste. Als er een gebrek is aan beschikbare en aangepaste jobs, blijkt het voor ‘nieuwkomers’ bijzonder moeilijk om (opnieuw) toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt (Englert & Plasman, 2011). Het gebrek aan banen heeft vooral gevolgen voor personen die ook maar de minste karakteristiek vertonen waardoor werkgevers hen als moeilijker ‘inzetbaar’ beschouwen dan andere (groepen) individuen. Zo valt onder meer de grotere selectiviteit van de werkgevers rechtstreeks in het nadeel uit van jongeren met weinig beroepservaring. In een context van structurele werkloosheid geven werkgevers immers voorrang aan hooggeschoolden om open-

staande betrekkingen in te vullen, ook als hun kwalificatie eigenlijk niet vereist is voor de functies in kwestie. Dat versterkt de trend tot uitsluiting uit de arbeidsmarkt van de laagstgeschoold jongeren (Van Hamme, Wertz & Biot, 2011).

Verschillende studies hebben trouwens aangetoond dat er sprake is van sterke aanwervingsdiscriminatie op de Brusselse arbeidsmarkt (Martens e.a., 2005). Zo blijkt dat, bij gelijke kenmerken (zoals diploma, geslacht, verblijfplaats, leeftijd, gezinssituatie), personen met een niet-Europese nationaliteit – of personen die geboren zijn in een land dat niet tot de 27 EU-lidstaten behoort – een veel groter risico lopen op werkloosheid dan personen die de Belgische nationaliteit bezitten of in België geboren zijn (Englert & Plasman, 2011). Andere studies hebben dan weer aangetoond dat sociospatiale segregatie de toegang tot jobs bemoeilijkt voor wie in kansarme wijken woont. Voor elk diploma-niveau liggen de werkloosheidspercentages systematisch hoger in de Brusselse zogenoemde ‘arme halve maan’ dan in de rest van het BHG (Dujardin, Selod & Thomas, 2004; Vandermotten, 2008).

In dit kader zal een beleid dat zich enkel richt op opleiding en vorming van jongeren, verre van overbodig of zinloos zijn, dan wel duidelijk ontoereikend in de aanpak van jongerenwerkloosheid (Van Hamme, Wertz & Biot, 2011). Zolang de verschillende maatregelen op het vlak van beroepsopleiding en beroepsstages niet gepaard gaan met de creatie van stabiele en kwaliteitsvolle werkgelegenheid, dreigt de ‘overgangsruimte naar werkgelegenheid’ een waar ‘doolhof’ te worden voor jonge werkzoekenden (Franssen & Garely, 2013). Men kan spreken van een “val waarin de werkzoekende eindeloos ronddraait, waarbij hij van het statuut van werkloze overgaat naar dat van rechthebbende op een leefloon en waarbij de opleidingen en de artikels 60, § 7 worden afgewisseld, waarbij hij van de ene voorziening in de andere valt, zonder dat dit de verwachte springplank vormt naar een duurzame en kwaliteitsvolle baan” (ESR, 2012).

Meer in het algemeen kan dit worden gezien als een voorbeeld van de dominante visie waarin de oorzaken van armoede (in dit geval van jongerenwerkloosheid) hoofdzakelijk op individueel niveau gesitueerd worden (in dit geval de *employability* van jongeren) en te weinig op het macroniveau (in dit geval de inefficiëntie van de arbeidsmarkt om voldoende arbeidsplaatsen te creëren).

Deze visie komt ook tot uitdrukking in de recente hervormingen op federaal niveau die de voorwaarden van de toegang tot en het behoud

van de inschakelingsuitkering voor jongeren verstrengen en in de tijd beperken en zo het herverdelende effect van deze maatregelen terugschroeven. Deze maatregelen werden ingegeven vanuit een filosofie van ‘maximale activering van het zoekgedrag naar werk’, waarbij sancties worden gehanteerd als *incentive* om werk te zoeken. In de hierboven beschreven context van structurele werkloosheid en gebrek aan beschikbare banen, dreigen ze evenwel perverse effecten te hebben en de sociale ongelijkheden te vergroten.

Deze maatregelen gaan ten slotte voorbij aan het feit dat niet alle jongeren (onmiddellijk) ‘activeerbaar zijn’. Rekening houdend met de meervoudige armoedeproblematiek, die zich op meerdere levensdomeinen situeert, dreigt een eenzijdige benadering, die uitsluitend gericht is op een integratie op de arbeidsmarkt, met bijhorende tijdsdruk en sancties, nefast uit te draaien voor de kwetsbaarste jongvolwassenen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. Het is voor hen essentieel eerst “een positieve evolutie te bewerkstelligen op de andere levensdomeinen dan de arbeidsmarkt. Pas als een veilig platform is gevormd, kan er gewerkt worden aan de toeleiding naar de (reguliere) arbeidsmarkt” (Hermans e.a., 2004: 324).

3.3 Rol van kennis

3.3.1 Gebruik van kennis en leereffecten

Welke rol speelt kennis op het domein van ‘ontembare’ beleidsproblemen als armoede en hoe kan kennis bijdragen tot het wijzigen van de onderliggende opvattingen en overtuigingen die het beleid sturen? In de literatuur over het gebruik van kennis worden drie soorten gebruik onderscheiden (Hertin e.a. 2007; Hugé, 2008; Weiss, 1999).

Een eerste gebruik betreft een ‘symbolisch’ of ‘strategisch’ gebruik, waarbij kennis opportunistisch wordt aangehaald om een bestaand beleid te rechtvaardigen, of om een voorstel te ondersteunen dat al om andere redenen werd gekozen. Een tweede gebruik betreft een ‘instrumenteel’ gebruik, waarbij specifieke en direct toepasbare kennis (eventueel verstrekt op verzoek van beleidsmakers) onmiddellijk gebruikt wordt om concrete beslissingen te nemen of te wijzigen. Het leerproces is hierbij gericht op het identificeren en selecteren van het efficiëntste middel om een bepaalde doelstelling te bereiken.

Bij deze twee types van gebruik moet de aangeleverde kennis, wil deze in rekening gebracht worden, in overeenstemming zijn met de dominante

overtuigingen en opvattingen omtrent het betreffende beleidsprobleem. Deze dominante overtuigingen bepalen welke ideeën worden aangenomen en welke verworpen of genegeerd; ze filteren als het ware nieuwe visies en inzichten (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007).

Er wordt echter nog een derde gebruik van kennis geïdentificeerd, het zogenaamd conceptueel gebruik, waarbij kennis nieuwe informatie, inzichten en perspectieven verschafft die het begrip en de interpretatie van een beleidsprobleem kunnen beïnvloeden en wijzigen. Het betreft hier geen direct gebruik, maar een langzame doorsijpeling van nieuwe informatie, ideeën en invalshoeken in de arena's waar de beslissingen genomen worden (Weiss, 1977; 1979). Het betreft een langzaam proces, waarin over een langere periode kennis wordt geaccumuleerd die uiteindelijk kan bijdragen tot de conceptualisatie of herdefiniëring van een beleidsprobleem.

Deze functie van conceptueel leren of *enlightenment* zal aldus niet tot onmiddellijke wijzigingen leiden, maar kan op langere termijn perspectieven openen voor beleidsverandering: "het helpt om de parameters te wijzigen waarbinnen beleidsoplossingen gezocht worden. Op de lange termijn zal het, samen met andere invloeden, de beleidsagenda herdefiniëren. [...] In tegenstelling tot het rationele, probleemplossend model veronderstelt dit conceptuele model, om bruikbaar te zijn, niet dat de onderzoeksresultaten verenigbaar zijn met de waarden en doelstellingen van de beleidsmakers. Onderzoek dat de huidige waarheden uitdaagt kan zijn weg vinden naar een officieel bewustzijn en, [...] de gevestigde waarden en denkpatronen aan het wankelen brengen" (Weiss, 1979: 430).

3.3.2 Brussels armoederapport

In het licht van het bovenstaande, moet het tweejaarlijks armoederapport in de eerste plaats gezien worden als een proces van armoederapportage, dat is een continu (leer)proces van kennisontwikkeling, -verzameling en -analyse en debat. De vraag in hoeverre het Brussels armoederapport vandaag bijdraagt tot dit conceptueel leerproces rond armoede en armoedebestrijding, overstijgt evenwel de opzet van dit hoofdstuk. We beperken ons hier tot een bespreking van de bestaande instrumenten en formuleren een aantal pistes en hoe deze in de toekomst verder kunnen worden versterkt.

Een eerste stap in het armoederapport bestaat uit het voorstellen van een globale visie van de armoedesituatie. Deze globale visie komt tot stand via het specifiek verzamelen, kruisen en coherent op elkaar afstemmen van informatie uit verschillende bronnen, om de Brusselse armoedesituatie vanuit verschillende invalshoeken te belichten. Het betreft een vorm van kennismangement van verschillende soorten kennis: wetenschappelijke kennis uit fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek, ervaringskennis (van mensen in armoede) en professionele kennis (van actoren van het terrein). Deze visie moet zo breed mogelijk verspreid worden om armoede op de beleidsagenda te houden en om aan te zetten tot beleidsactie.

Deze doelstelling krijgt vandaag concreet vorm in de jaarlijkse publicatie van armoede-indicatoren in de Welzijnsbarometer. Daarnaast wordt ook ingezoomd op bijzondere aspecten, zoals armoede bij jongvolwassenen in 2012. In het Thematisch Rapport 2012 worden de voorname cijfers en indicatoren over armoede bij jongvolwassenen (cf. eerste deel van dit hoofdstuk) aangevuld met een kwalitatief-participatieve analyse op basis van gesprekken met actoren van het terrein en focusgroepen met jongvolwassenen.

Beide rapporten kunnen worden gezien als vormen van beschrijvend onderzoek. Om de kennis over de aard en de oorzaken van armoede te versterken, moeten ze worden aangevuld met zogenoemd verklarend onderzoek, waar meer ruimte is voor conceptualisatie en diepgaande analyses. In het kader van het Thematisch Rapport 2012 werd hiertoe bijvoorbeeld het actieonderzoek ‘Meerderjarigheid, een gevreesde overgang’ gefinancierd.

Een tweede stap in het licht van een conceptueel leerproces rond armoede(bestrijding), betreft de analyse en evaluatie van het beleid. In tegenstelling tot de eerste functie, is deze functie minder sterk ontwikkeld binnen het Observatorium en vormt de ontwikkeling ervan sinds kort een van de doelstellingen van onze werking.

Een eerste doelstelling betreft de verdere ondersteuning van de opstelling van het Brussels actieplan armoedebestrijding. Tot op vandaag beperkte de rol van het Observatorium zich hoofdzakelijk tot het opstellen van een (beschrijvende) inventaris van het lopende beleid (cf. tweede deel van dit hoofdstuk). Deze inventaris moet in de eerste plaats gedetailleerder uitgewerkt worden, met een expliciete beschrijving van de onderliggende beleidstheorie en visie op armoedebestrijding. Het

Observatorium ontwikkelt vandaag methodes en instrumenten om deze maatregelen vervolgens te analyseren en te evalueren.

Een tweede doelstelling waarmee het Observatorium belast werd, betreft de ontwikkeling en toepassing van een armoedetoets. Het betreft een combinatie van procedures, methoden en instrumenten waarmee een beleid beoordeeld kan worden op de potentiële en soms onverwachte effecten op armoede en sociale ongelijkheden. Het richt zich in de eerste plaats op het zogenaamde ‘indirecte’ armoedebeleid, dat zijn dus de algemene beleidsmaatregelen die armoedebestrijding niet als voornaamste doelstelling hebben, maar rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de creatie of instandhouding van armoede en sociale ongelijkheden. Deze armoedetoets vormt, met andere woorden, een essentiële stap in de richting van een structureel-anticiperend armoedebeleid.

4. Besluit

In dit hoofdstuk belichtten we in de eerste plaats armoede en sociale ongelijkheden bij jongvolwassenen in het BHG. Vervolgens bespraken we het beleid inzake armoedebestrijding bij jongvolwassenen, zoals dat vorm kreeg in het Brussels actieplan armoedebestrijding 2012. We moesten vaststellen dat de beschikbare kennis over armoede zich niet onmiddellijk vertaalt in een doeltreffend armoedebeleid. We identificeerden het proces van conceptuele leereffecten dat, door middel van een accumulatie van kennis en inzichten, kan bijdragen tot een beter begrip van armoede en, op langere termijn, perspectieven kan openen voor beleidsverandering. Dit vormt de agenda van het Observatorium in het kader van de versterking van haar beleidsondersteunende functie. Het kan ten slotte ook inspiratie bieden voor de reflectie over de rol van dit federale Jaarboek ‘Armoede in België’ in de uitbouw van een doeltreffend armoedebeleid.

Noten

1. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) van Brussel-Hoofdstad is de gemeenschapsoverheid die op het tweetalig grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is voor de persoonsgebonden aangelegenheden ‘gezondheidszorg’ en ‘bijstand aan personen’, enerzijds voor wat maatregelen betreft die rechtstreeks op personen toepasselijk zijn, anderzijds voor wat instellingen betreft die wegens hun organisatie niet uitsluitend tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap

behoren. De GGC fungeert bovendien als overleg- en coördinatieorgaan op het Brussels grondgebied. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bestaat uit een wetgevend orgaan (de Verenigde Vergadering) en een uitvoerend orgaan (het Verenigd College). Voor meer informatie: <http://www.ccc-ggc.irisnet.be/>.

2. Het Brussels armoederapport bestaat uit verschillende onderdelen: (1) een (jaarlijkse) 'Welzijnsbarometer' met basisgegevens over de sociaal-economische situatie van de bevolking en armoede-indicatoren; (2) een 'Thematisch Rapport' waarin ingezoomd wordt op een bijzondere armoede-problematiek en dat opgesteld wordt in samenwerking met verenigingen waar armen het woord nemen; (3) de 'Gekruiste blikken' met bijdragen van Brusselse observatoria, referentiecentra en federaties van centra en diensten; (4) het 'Brussels actieplan armoedebestrijding', met een beschrijving van het lopende en geplande armoedebeleid; (5) deze documenten worden ten slotte voorgelegd aan een 'Rondetafel' waar de vaststellingen van het Brussels armoederapport bediscussieerd worden met de verschillende betrokken actoren; van die vaststellingen wordt een synthese opgesteld. Het Verenigd College legt deze verschillende katernen vervolgens voor aan de Verenigde Vergadering van de GGC die op basis hiervan aanbevelingen formuleert in de strijd tegen de armoede.
3. De betrouwbaarheidsintervallen per leeftijdscategorie werden niet berekend voor deze indicator van de EU-SILC. De cijfers die we presenteren zijn gebaseerd op een te beperkt aantal van bevraagde personen en moeten dus als indicatief worden beschouwd.
4. Om personen met een laag inkomen financieel toegang te geven tot de gezondheidszorg wordt voor verschillende categorieën van de bevolking voorzien in een verhoogde tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en dus in een verlaging van het remgeld. Er zijn sinds 2014 drie voorwaarden die recht geven op deze verhoogde tegemoetkoming: (1) als rechthebbende op een specifieke uitkering (leefloon, equivalent leefloon, inkomensgarantie voor ouderen of gewaarborgd inkomen voor bejaarden, tegemoetkoming voor personen met een handicap, toeslag voor kinderen met een handicap of aandoening); (2) via de hoedanigheid als wees of als niet begeleide minderjarige vreemdeling; (3) op basis van een laag inkomen. Voor de eerste twee categorieën wordt het RVV automatisch toegekend. Personen met een laag inkomen die niet automatisch het RVV krijgen, moeten een aanvraag indienen en krijgen dit recht na een inkomenonderzoek. Deze indicator weerspiegelt dus het aandeel personen dat recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming én hier een beroep op doet; het aandeel personen dat in theorie recht heeft, ligt waarschijnlijk nog hoger.
5. Voor een besprekking van en discussie over het Brussels actieplan armoede-bestrijding 2012, zie bijvoorbeeld het verslag van de hoorzitting die op 20 februari 2013 georganiseerd werd in de Commissie Sociale Zaken van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscom-

missie (Parlementair stuk B-67/1 – 2012/2013, beschikbaar via <http://weblex.irisnet.be/data/arccc/doc/2012-13/103939/images.pdf>).

6. De beleidstheorie heeft betrekking op de aan het beleid onderliggende (impliciete en expliciete) assumpties over de aard van het beleidsprobleem, welke acties er nodig zijn en de manier waarop deze acties georganiseerd moeten worden opdat ze de gewenste doelstellingen bereiken (Chen, 2005). De beleidstheorie omvat dus zowel een beschrijving van de onderliggende causale mechanismen die een beleid tot een bepaald *outcome* leidt (conceptueel model), als een beschrijving van de middelen die nodig zijn om het beoogde causale proces in werking te laten treden (implementatiemodel) (De Peuter, De Smedt, & Bouckaert, 2007).
7. In het BHG verlieten een op vijf jongens en een op zes meisjes tussen 18 en 24 vroegtijdig de school, zonder diploma van hoger secundair onderwijs; ook volgden ze geen enkel soort opleiding meer. Ze ondervinden grote problemen op de arbeidsmarkt: ongeveer een op twee laaggeschoold en een op drie middengeschoold jongere op actieve leeftijd wordt door werkloosheid getroffen.

Hoofdstuk 4

Midden- en Oost-Europese superdiversiteit: het klassieke, multiculturele doelgroepenbeleid achterhaald?

Pieter-Paul Verhaeghe en Nathalie Perrin

1. Introductie

Gedurende de afgelopen drie decennia zijn de aard en de omvang van migratie en diversiteit diepgaand veranderd. Tussen de Tweede Wereldoorlog en het einde van de jaren 1980 beperkte de migratie naar België zich grotendeels tot economische en familiemigratie uit een handvol landen, voornamelijk uit de buurlanden, Italië, Turkije en Marokko. Dit klassieke migratiebeeld veranderde sterk vanaf de jaren negentig omwille van verschillende redenen (Arnaut, 2012; Blommaert, 2013; Geldof, 2013). Allereerst veroorzaakten een aantal gewelddadige conflicten – waaronder de burgeroorlogen in de Balkan, de Golfoorlog, de conflicten in het gebied van de Grote Meren en het conflict in Tsjetsjenië – aanzienlijke vluchtelingenstromen naar België. Voorts zorgden de val van de Berlijnse muur in 1989, de desintegratie van de Sovjet-Unie en de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 en 2007 voor meer migratie uit het voormalige Oostblok. Door nieuwe communicatietechnologieën en goedkopere reismogelijkheden werd migratie ten slotte gemakkelijker dan ooit. Het resultaat is dat migranten nu uit veel meer landen komen, onder meer uit het voormalige Oostblok, het Midden-Oosten, Sub-Sahara, Afrika, China en India. Niet enkel het aantal landen van afkomst nam fors toe, maar ook de diversiteit aan migratiemotieven, migratiekanalen, verblijfsduur, verblijfsstatuten, sociaaleconomische posities, talen, religieuze beleving, overlevingsstrategieën, frequentie en intensiteit van contacten met het land van origine en andere belangrijke achtergrondfactoren. Deze toenemende complexiteit inzake migratie en diversiteit was bovendien allesbehalve

een unicum voor België, maar kon in de meeste Europese landen vastgesteld worden.

Om deze fundamentele wijziging in de migratiepatronen naar West-Europa te vatten, introduceerde Vertovec in 2007 de term ‘superdiverseit’. Hij stelde dat migratie niet enkel meer divers is geworden naar nationaliteit, etnisch-culturele origine of land van herkomst, maar ook naar bijvoorbeeld migratiekanaal, verblijfsstatuut, gender, leeftijd, taal en religie. Het resultaat is een ‘diversificatie van de diversiteit’ (Vertovec, 2007: 1025). Terwijl een ‘diverse’ benadering louter etnisch-culturele verschillen maakt, wijst een ‘superdiverse’ benadering ook op de interne heterogeniteit binnen etnisch-culturele gemeenschappen op verschilende dimensies¹. De complexiteit neemt met andere woorden enorm toe, waardoor men eigenlijk niet langer van homogene ‘gemeenschappen’ kan spreken. Dit geldt voor zowel de ‘klassieke’ groepen van Italiaanse, Turkse en Maghrebijnse Belgen als voor de recentere migratie naar België. Welke dimensies allemaal relevant zijn voor een beter begrip van de hedendaagse migratie- en diversiteitspatronen blijft een open vraag (Boccagni, 2015; Meissner, 2014), maar verschillende auteurs beklemtonen alvast het belang van verschillen met betrekking tot migratiekanaal en verblijfsstatuut (Meissner & Vertovec, 2014; Phillimore, 2014; Vertovec, 2007), taalkundige praktijken (Blommaert, 2013; Blommaert & Rampton, 2011) en sociaaleconomische positie (Verhaeghe, 2014).

Deze overgang van ‘diverse’ naar ‘superdiverse’ migratiepatronen heeft verregaande beleidsimplicaties. Het ‘diverse’ perspectief gaat gepaard met een klassiek multicultureel doelgroepenbeleid, waarbij overheden de emancipatie van migranten trachten te stimuleren door een groepsgewijze benadering op basis van hun etnisch-culturele achtergrond (Vertovec, 2010). Het maatschappelijke draagvlak voor dit multiculturele model werd de laatste jaren echter opmerkelijk kleiner (Vertovec & Wessendorf, 2010). Bovendien vloeit deze multiculturele beleidaanpak steeds meer met de superdiverse realiteit op het terrein (Boccagni, 2015; Fanshawe & Sriskandarajah, 2010). Personen met een migratiegeschiedenis zijn niet langer adequaat te vatten met algemene etnisch-culturele categorisaties, zoals ‘Marokkanen’, ‘Roma’, ‘nieuwe EU-burgers’ of ‘allochtonen’. De interne diversiteit binnen die categorieën is daarvoor simpelweg te groot geworden. Wil men op een efficiënte manier de armoede, schooluitval en werkloosheid bij migranten bestrijden, dan moeten de beleidsinstrumenten op zijn minst voldoende doelgericht zijn. Het klassieke multiculturele doelgroepen-

beleid zou dan ook plaats moeten maken voor een superdivers doelgroepenbeleid. Hoewel Vertovec (2010) pleit voor een ‘post-multiculturele’ aanpak, verduidelijkt hij niet wat dit voor een adequaat doelgroepenbeleid inhoudt. Het doel van dit artikel is dan ook om na te gaan hoe zo’n superdivers doelgroepenbeleid er uit zou kunnen zien. We doen dit door het bestaande multiculturele doelgroepenbeleid (paragraaf 3.1) te contrasteren met wat een superdivers doelgroepenbeleid zou kunnen zijn (paragrafen 3.2 en 3.3).

Voor deze doelstelling focussen we ons op de migratie uit Midden- en Oost-Europa naar België omwille van twee redenen. Ten eerste draagt de Midden- en Oost-Europese migratie naar België sterk bij tot de superdiversiteit. Binnen de Midden- en Oost-Europese migrantengroep zijn er aanzienlijke verschillen op het vlak van de al genoemde factoren: migratiekanaal, verblijfsstatuut, sociaaleconomische positie, taal en tal van andere achtergrondfactoren (zie deel 2 van dit hoofdstuk). Niet toevallig ging de sterke stijging van Midden- en Oost-Europese migratie gepaard met de overgang van diversiteit naar superdiversiteit gedurende en na de jaren 1990. Ten tweede stellen we vast dat de aandacht van het beleid in België zich steeds meer aan het verplaatsen is van de klassieke migrantengroepen uit Italië, Turkije en Marokko naar de recenter gearriveerde migranten uit Midden- en Oost-Europa (zie paragraaf 3.1). Hierdoor wordt het nagaan van wat een superdivers doelgroepenbeleid inhoudt voor Midden- en Oost-Europese migranten, maatschappelijk meer relevant.

2. Superdiversiteit onder Midden- en Oost-Europese migranten

De superdiversiteit onder de Midden- en Oost-Europese migranten wordt al duidelijk bij het schatten van hun aantal. Sommigen hebben de Belgische nationaliteit, anderen enkel deze van het land van herkomst. Sommigen zijn hier officieel gedomicilieerd voor een lange periode, anderen worden tijdelijk naar België gedetacheerd, of verblijven er een tijdje clandestien. Sommigen zijn in België geboren en getogen, anderen effectief naar België gemigreerd. Door deze complexiteit weet eigenlijk niemand hoeveel Midden- en Oost-Europeanen er exact in België leven. Het beschikbare cijfermateriaal schiet gewoonweg te kort om de superdiverse realiteit te vatten². We illustreren deze cijferpuzzel hieronder voor de vier grootste groepen: Polen, Roemenen, Bulgaren en Slowaken.

Wanneer we enkel naar de huidige nationaliteit kijken, dan waren er volgens de FOD Economie op 1 januari 2013, 65.087 Polen, 57.043 Roemenen, 25.911 Bulgaren en 5.956 Slowaken in de Belgische bevolkings- en wachtre registers geregistreerd; dus inclusief asielzoekers. Dit is echter een onderschatting van het werkelijke aantal. Heel wat migranten hebben immers de Belgische nationaliteit verworven, of deze bij geboorte automatisch gekregen. Daarom is de huidige nationaliteit van een persoon geen sluitend criterium voor de afbakening van de groep. De Studiedienst van de Vlaamse Regering (Lodewijckx, 2014) tracht de afkomst te bepalen aan de hand van de eerste nationaliteit van de persoon en indien hij/zij nog bij de ouders inwoonde op het moment van de telling ook aan de hand van de eerste nationaliteit van de moeder. Volgens deze werkwijze zou het aantal personen van Oost-Europese origine in België ongeveer 38% hoger liggen dan het aantal personen met een Oost-Europese nationaliteit.

Daarnaast is er ook een aanzienlijke groep van gedetacheerde arbeidskrachten die voor een korte periode in België komen werken. Doordat er in de Europese Unie vrij verkeer van personen en diensten bestaat, kunnen Midden- en Oost-Europeanen immers als werknemer, zelfstandige of stagiair naar België worden gedetacheerd. Gedetacheerde arbeidskrachten komen in België werken, maar blijven wel vallen onder het socialezekerheidsrecht van het land van oorsprong. Sinds april 2007 hebben zij de plicht zich te melden bij de overhedsdienst Limosa³. Volgens de Limosa-databank werden er tussen april 2007 en februari 2013 in totaal 67.474 Polen, 17.286 Roemenen, 6.483 Bulgaren en 11.474 Slowaken naar België gedetacheerd. Zij kwamen gemiddeld 5,1 kerken naar België om er tijdelijk te werken. Uit onderzoek van Pacolet en De Wispelaere (2011) blijkt dat de gemiddelde arbeidsduur per detaucheringsopdracht circa 23 dagen bedraagt. Deze tijdelijke arbeidsmigranten worden maar zelden in de statistieken meegeteld, omdat ze ‘niet langdurig in het land verblijven’. Niettemin vormen ze een omvangrijke groep, waar we eigenlijk niet naast kunnen kijken. De gangbare definitie kan zich dus maar beter aan de superdiverse realiteit aanpassen.

Een andere groep die vaak vergeten wordt, zijn de Midden- en Oost-Europeanen die clandestien of semi-clandestien in België verblijven (Paspalanova, 2006; Touquet & Wets, 2013). Het vrije verkeer van personen betekent dat EU-burgers legaal binnen de Europese Unie mogen migreren, maar niet dat ze overall legaal mogen verblijven. EU-burgers mogen bijvoorbeeld tijdens hun eerste vijf jaar verblijf in België

‘niet bovenmatig wegen op de sociale zekerheid’. Wie gedurende een zekere periode een sociale uitkering geniet of sociale fraude pleegt, kan daarom door de Dienst voor Vreemdelingenzaken zijn verblijfsrecht worden ontnomen. In 2012 en 2013 werd omwille van deze redenen het verblijfsrecht van 5.119 EU-burgers ingetrokken (Dienst voor Vreemdelingenzaken, 2013; 2014). Bijna de helft hiervan had een Bulgaarse, Roemeense, Poolse of Slowaakse nationaliteit. Straathoekwerkers en stadsdiensten geven aan dat velen onder hen clandestien in België blijven wonen (Straathoekwerk en Integratiedienst Stad Gent, 2009). Daarnaast zijn er ook Midden- en Oost-Europese migranten die naar België komen en hun verblijf niet aangeven. Dan hoeven we trouwens niet enkel aan maatschappelijk kwetsbare mensen zonder papieren, of occasionele zwartwerkers te denken, maar ook aan *expats*, internationale ambtenaren en diplomatiek personeel, die zich niet altijd hoeven in te schrijven in de Belgische registers en enkel op protocolaire lijsten voorkomen. Er is dus sowieso een *dark number* en het is een fictie te laten uitschijnen dat het mogelijk zou zijn precieze aantallen te bepalen. Hoe meer superdiverseit er optreedt, hoe groter die uitdaging trouwens wordt.

Bovenstaande ‘nationale’ afbakening verbergt bovendien grote taalkundige en regionale verschillen onder migranten afkomstig uit hetzelfde land. Niet zelden spreken ze andere talen (zoals Bulgaarssprekende versus Turkssprekende Bulgaren), komen ze uit een andere streek (bijvoorbeeld uit Răcăşdia versus een andere streek in Roemenië) of gaan ze zich gaan vestigen in een andere regio in België (zoals Kosovaarse en ex-Joegoslavische Roma in Sint-Niklaas, Antwerpen en Vlaams-Brabant versus Slowaakse en Bulgaarse Roma in Brussel en Gent) (Akhim e.a., 2013; Touquet & Wets, 2013; Verhaeghe, Van der Bracht & Van de Putte, 2012).

Op de arbeidsmarkt stellen we dan ook grote verschillen vast onder de Midden- en Oost-Europese migranten in België. Onder de (legaal) werkenden kunnen we drie grote categorieën onderscheiden: loontrekend bij een Belgisch bedrijf, zelfstandigen aangesloten bij het Belgische Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) en de al aangehaalde gedetacheerde arbeidskrachten. Het merendeel van de migranten is loontrekend of gedetacheerd. Niettemin valt de sterke stijging van het aantal zelfstandigen op: de voorbije vijf jaar is het aantal zelfstandigen en helpers met 61% gestegen tot 8.096 Polen, 16.233 Roemenen, 5.459 Bulgaren en 174 Slowaken eind 2013 (RSVZ, 2014). Naast de werkenden zijn er uiteraard ook personen

die niet werken. In maart 2013 deden 1.683 Polen, 773 Roemenen, 525 Bulgaren en 269 Slowaken een beroep op een werkloosheidssuitkering van de RVA. Daarnaast kregen volgens de POD MI eind 2013 nog eens 1.314 Polen, 3.183 Roemenen, 2.075 Bulgaren en 726 Slowaken financiële ondersteuning van het OCMW. Aangezien de bedragen van het (equivalent) leefloon en de werkloosheidssuitkering nog altijd structureel onder de Europese armoededrempel liggen, betekent dit dat de meesten onder hen een verhoogd risico op inkomensarmoede hebben⁴.

Hiermee komen we bij de armoedecijfers onder Midden- en Oost-Europeanen. Er zijn hierover weinig gedetailleerde cijfers beschikbaar. Het Vlaamse Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting publiceerde in 2011 enkel cijfers voor de hele Oost-Europese groep, op basis van EU-SILC-enquêtes van de jaren 2007, 2008 en 2009 samen (Van Haarlem, Coene & Lusyne, 2011). Uit hun analyses blijkt dat 36% van de Oost-Europeanen een verhoogd risico op inkomensarmoede heeft, wat betekent dat zij minder dan 60% van het mediaan equivalent inkomen verdienen; het betreft hier het ‘objectief armoederisico’. Circa 32% van de ondervraagden geeft ook zelf aan de eindjes moeilijk tot zeer moeilijk aan elkaar te kunnen knopen; dan gaat het over het subjectief armoederisico. Dit armoedepercentage heeft enkel betrekking op personen die geregistreerd zijn in het Rijksregister en niet op kwetsbare groepen zoals asielzoekers, personen zonder legaal verblijf, of gedetacheerde arbeidskrachten.

Op onderwijsvlak stellen we een sterke oververtegenwoordiging vast van leerlingen met een Bulgaarse of Slowaakse nationaliteit in het buitengewoon onderwijs. Volgens het statistisch jaarboek van het Vlaamse onderwijs (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2014a) waren er in het schooljaar 2012-2013, 236 leerlingen met de Bulgaarse nationaliteit (dat is 8,7% van alle Bulgaarse leerlingen) en 325 leerlingen met de Slowaakse nationaliteit (of 28,3% van alle Slowaakse leerlingen) ingeschreven in het buitengewoon onderwijs, tegenover 155 leerlingen met de Poolse nationaliteit (of 3,2% van alle Poolse leerlingen), 98 leerlingen met de Roemeense nationaliteit (4,3% van alle Roemeense leerlingen) en 50.681 leerlingen met de Belgische nationaliteit (of 4,5% van alle leerlingen met de Belgische nationaliteit). De oververtegenwoordiging stijgt met de leeftijd: 1% van de Slowaken zit bijvoorbeeld in het buitengewoon kleuteronderwijs, 36,9% in het buitengewoon basisonderwijs en 41,3% in het buitengewoon secundair onderwijs. Daarnaast zien we dat veel Midden- en Oost-Europeanen het secundair vervolledigen in het modulair volwassenenonderwijs: 6.395

Polen, 3.585 Roemenen, 2.098 Bulgaren en 387 Slowaken. De deelname aan het hoger onderwijs is vooralsnog beperkt: 474 Polen, 227 Bulgaren, 442 Roemenen en 72 Slowaken. Omdat bovenstaande cijfers enkel een onderscheid maken op basis van nationaliteit, verbergen ze terug de superdiverse realiteit op de schoolbanken. Er bestaan grote interne verschillen naargelang van het opleidingsniveau van de ouders, het hebben van schoolse vaardigheden en attitudes en de mate van subjectieve en/of objectieve discriminatie (Hemelsoet, 2013).

3. Van een multicultureel naar een superdivers doelgroepenbeleid

3.1 Het klassieke, multiculturele doelgroepenbeleid

In een klassiek multicultureel doelgroepenbeleid trachten overheden de emancipatie van migranten te stimuleren door een groepsgewijze benadering op basis van hun etnisch-culturele achtergrond (Vertovec, 2010). Met betrekking tot de sociaaleconomische emancipatie vinden we hier verschillende voorbeelden van terug op verschillende bestuursniveaus in België⁵. Allereerst zijn een aantal federale arbeidsmarktinstrumenten gebaseerd op onder meer etnisch-culturele criteria, zoals het statuut van gesubsidieerde contractuelen (GESCO) voor migranten⁶, of de activering van werkloosheidssuitkeringen voor laaggeschoold jongeren van buitenlandse afkomst⁷ (ACTIVA Start). Door de zesde staatshervorming zijn deze instrumenten vanaf 1 juli 2014 geheel of gedeeltelijk overgedragen naar de gewesten.

De Vlaamse Gemeenschap voorziet dan weer een verplicht inburgeringstraject voor migranten die langdurig in het Nederlandse taalgebied verblijven en een nationaliteit hebben van buiten de Europese Unie (Vlaamse Regering, 2013). Dit verplicht inburgeringstraject omvat een vormingspakket maatschappelijke oriëntatie en een opleiding Nederlands als tweede taal. In het Vlaamse basisonderwijs krijgen scholen meer werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken. Eén van de leerlingenindicatoren is de thuistaal: wanneer leerlingen thuis een andere taal spreken dan de onderwijsstaal, dan krijgt de school meer middelen (Vlaams Ministerie van Onderwijs, 2014b).⁸ De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) onderscheidt dan weer ‘allochtonen’ als een doelgroep in haar werking (VDAB, 2012)⁹. Ook de Vlaamse overheid beschouwt ‘personeelsleden

met een migratieachtergrond' als een aparte doelgroep in haar diversiteitsbeleid (Dienst Emancipatiezaken, 2014)¹⁰.

In Vlaanderen bestaat er bovendien de intentie om de definitie van de doelgroep te verruimen met de onderdanen van de Europese Unie. In het Vlaamse Regeerakkoord (Vlaamse Regering, 2014: 14) staat er dat "we de definitie voor personen van allochtone afkomst wijzigen door deze voortaan te koppelen aan de Belgische nationaliteit in plaats van de nationaliteit van de EU-15" en dat "de Vlaamse Regering zich in EU-verband inspant voor de invoering van een verplicht integratietraject voor EU-onderdanen die zich in Vlaanderen willen vestigen" (Vlaamse Regering, 2014: 130).

In de Franstalige Gemeenschap zijn voornamelijk de regionale integratiecentra bezig met een etnisch-cultureel doelgroepenbeleid. Zij bieden bijvoorbeeld Franse taalcursussen aan, informatie over de sociale organisatie van Wallonië en hulp bij de socioprofessionele inschakeling (Parlement wallon, 2014). Deze instrumenten richten zich op 'inwoners met een verblijfsvergunning langer dan drie maanden, maar die minder dan 3 jaar woonachtig zijn in de Waalse regio'. Het recente Waalse regeerakkoord wil bovendien een verplichting om Frans te leren, invoeren voor immigranten van buiten de Europese Unie die een rijbewijs willen halen, of verkrijgen (Gouvernement wallon, 2014a: 17).

Vermeldenswaardig zijn ook de plannen 'Midden- en Oost-Europese migratie' (Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2012; Europese Commissie, 2012). Deze plannen hebben speciale aandacht voor de Roma. Hoewel alle experts explicet stellen dat de Roma geen homogene groep zijn en net gekenmerkt worden door een gigantische interne diversiteit (Akhim e.a., 2013; Hemelsoet, 2011; Touquet & Wets, 2013; Wauters, Clycq & Timmerman, 2012), hebben deze 'Roma-plannen' nauwelijks aandacht voor deze interne heterogeniteit.

Samengevat kunnen we stellen dat het multiculturele doelgroepenbeleid in België gebaseerd is op een zeer ruime categorisatie. Ze focust op personen met een nationaliteit of origine van buiten de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte. Bovendien lijkt de beleidsfocus in Vlaanderen zich te verruimen naar intra-Europese migranten. Een aantal uitzonderingen buiten beschouwing gelaten¹¹, is er van een multidimensionale differentiatie binnen deze migrantengroepen nauwelijks sprake.

3.2 Contouren van een superdivers doelgroepenbeleid

Het grootste probleem van het klassieke, multiculturele doelgroepenbeleid is, dat het de groeiende diversiteit binnen etnisch-culturele groepen over het hoofd ziet. De assumptie is dat iedereen binnen een etnisch-culturele groep over dezelfde karakteristieken beschikt. Vaak wordt deze assumptie geschraagd door een culturalistische visie op etnisch-culturele doelgroepen (Boccagni, 2015), waarbij de cultuur van een groep als statisch, homogeen en als oorzaak van integratieproblemen gezien wordt (Schinkel, 2008).

Verschillende auteurs breken bijgevolg een lans voor een superdiverse aanpak waarbij doelgroepen op basis van een combinatie van verschillende indicatoren samen afgebakend worden (Boccagni, 2015; Fanshawe & Sriskandarajah, 2010; Meissner, 2014). Binnen de groep van Midden- en Oost-Europese migranten kan men bijvoorbeeld verder een onderscheid maken op basis van het verblijfsstatuut, de verblijfsduur en/of de sociaaleconomische positie. Een multidimensionaal doelgroepenbeleid zou immers beter kunnen inspelen op de verwevenheid van achterstellingsfactoren, zoals verblijfsstatuut, opleidingsniveau, sociale klasse, gender en etnisch-culturele afkomst.

De superdiversiteit blijkt echter ook zeer contextafhankelijk te zijn (Boccagni, 2015; Meissner, 2014; Wessendorf, 2014). Welke combinaties van dimensies relevant zijn voor de emancipatie van personen met een migratiegeschiedenis blijkt te variëren naargelang van de situatie. In bepaalde scholen zou bijvoorbeeld de combinatie van thuistaal en opleidingsniveau van de ouders kunnen volstaan om een performant doelgroepenbeleid te voeren, terwijl in andere schoolcontexten de etnische afkomst en het verblijfsstatuut relevante indicatoren kunnen zijn. Deze visie sluit aan bij het onderzoek van Hemelsoet (2013) naar de schoolse ervaringen van Roma in het Gentse onderwijs. Op basis van een kwalitatieve studie van verschillende onderwijsprojecten pleit hij voor meer creativiteit in het onderwijs. Leerkrachten, directies, scholenkoepels en stadsdiensten moeten de ruimte krijgen om telkens opnieuw hun onderwijs te herdenken in functie van veranderende doelgroepen. Ze moeten de vrijheid, de tijd en de middelen krijgen om samen te werken over de artificiële beleidsgrenzen heen. Belangrijk hierbij is dat ook bepaalde problemen breder gekaderd worden. De spijbelproblematiek is bijvoorbeeld vaak een gevolg van precaire levensomstandigheden: de departementen onderwijs, welzijn, werk en huisvesting moeten hier dus de handen in elkaar slaan.

Ten slotte blijken de etnisch-culturele afkomst of de nationaliteit van migranten soms geen relevante dimensies te zijn voor een performant doelgroepenbeleid (Boccagni, 2015). Vertovec (2007; 2010) en Phillimore (2014) stellen zelfs dat het migratiekanaal, het verblijfsstatuut en de verblijfsduur vaak meer relevante indicatoren zijn dan de etnisch-culturele afkomst of de nationaliteit. Twee voorbeelden van Midden- en Oost-Europese migratie naar België kunnen dit illustreren.

Midden- en Oost-Europese arbeidskrachten komen vaak in België werken als gedetacheerde of als zelfstandige (zie deel 2 van dit hoofdstuk). In de praktijk zijn dit niet zelden slechte statuten. Door een gebrek aan een performant Europees controlesysteem betalen gedetacheerde arbeidskrachten bijvoorbeeld nauwelijks of zelfs geen sociale bijdragen. De zelfstandigen blijken dan weer frequent ‘schijnzelfstandigen’ te zijn die werken voor een vaste werkgever. Voornamelijk de transport-, vlees- en bouwsectoren hebben met deze sociale dumping te kampen (zie bijvoorbeeld European Parliament, 2013; Strengs e.a., 2013). Uit onderzoek blijkt bovendien dat Midden- en Oost-Europaanen soms quasi gedwongen worden om te werken onder deze statuten (Wets & Pauwels, 2011). Volgens het Federaal Migratiecentrum (2013) is er zelfs sprake van regelrechte uitbuiting door mensenhandelaars, waarbij Bulgaren en Roemenen in mensonterende omstandigheden moeten werken en leven. In dit voorbeeld zou een performant doelgroepenbeleid ter emancipatie van deze migranten beter gebaseerd zijn op de combinatie van migratiekanaal en verblijfsstatuut, dan op basis van etnisch-culturele afkomst.

Een tweede voorbeeld komt uit het onderwijs. Scholen worden soms geconfronteerd met leerlingen die maar zeer tijdelijk in een stad verblijven (Hemelsoet, 2013). Het gaat bijvoorbeeld om kinderen van woonwagenbewoners, kinderen uit gezinnen die omwille van hun precaire levensomstandigheden zeer vaak verhuizen of kinderen van cirkelmigrant. De relevante dimensies zijn hier niet de etnisch-culturele afkomst of de nationaliteit, maar eerder de verblijfsduur, eventueel in combinatie met de sociaaleconomische positie. Een mogelijke beleidsmaatregel om met deze tijdelijkheid om te gaan, is het inrichten van klaslokalen op doortrekkersterreinen, waarbij de individuele voordeelingen van leerlingen centraal bijgehouden worden tot de volgende keer wanneer ze in de stad of het land verblijven. In Gent startte onlangs een soortgelijk experiment¹².

3.3 Contouren van superdiverse leerinhouden

Verschillende auteurs stellen dat superdiversiteit eigenlijk geen nieuw migratiepatroon omvat, maar eerder een vernieuwende manier van denken over diversiteit in onze dagelijkse samenleving (Arnaut, 2012; Blommaert, 2013; Blommaert & Rampton, 2011; Meissner, 2014). Ze reageren hiermee op de kritiek dat het concept superdiversiteit slechts oude wijn in nieuwe zakken is. Deze kritiek luidt dat veel van de zogenaamde complexe superdiverse patronen eigenlijk weinig nieuws om het lijf hebben. De zogenaamde ‘diversificatie van de diversiteit’ kon je immers ook reeds – weliswaar op een kleinere schaal – aantreffen bij de Europese migratie naar de Verenigde Staten aan het begin van de 20ste eeuw of bij de Zuid-Europese, Turkse en Maghrebijnse migratie naar West-Europa na de Tweede Wereldoorlog (zie bijvoorbeeld De Bock, 2015).

Vandaar het pleidooi om niet enkel de nieuwe migratiepatronen, maar de hele samenleving door een superdiverse bril te bekijken (Arnaut, 2012; Blommaert, 2013; Blommaert & Rampton, 2011; Meissner, 2014). Veel alledaagse dingen zijn in feite even divers als de zogenaamde superdiverse onderwerpen. De uitzonderingen vormen de regel. Beleidsmakers moeten zich hieraan aanpassen. Blommaert en Rampton (2011) illustreren dit aan de hand van meertaligheid. De taalkundige realiteit is ook zonder migratie al superdivers. Talen zijn immers sociale constructies, verbonden met de opkomst en consolidatie van natiestaten. Hét Nederlands, hét Frans, hét Turks, hét Pools bestaan niet. In plaats van ‘talen’ bestaan er in de praktijk enkel superdiverse ‘taalkundige praktijken’. Een ‘taal’ wordt immers gekenmerkt door een grote interne variatie op het vlak van, bijvoorbeeld, dialecten, sociale codes, connotaties, mengvormen, die alle op hun beurt ook nog eens situatie- en tijdsgebonden zijn.

Eenmaal we dit superdiverse denkkader aannemen, rijst de vraag: wat moeten we leerlingen en nieuwkomers nog aanleren? Blijven we vasthouden aan het algemeen Nederlands van de middenklasse dat in de praktijk eerder mensen uitsluit dan insluit? Of leren we nieuwkomers een Nederlands aan in al zijn superdiverse verschijningsvormen? In het veld zetten veel organisaties deze stap al. ‘Huizen van het Nederlands’ en het Franstalige netwerk ‘Lire et écrire’, zetten bijvoorbeeld steeds meer in op het aanleren van concrete, situatiegebonden omgangsvormen. De VDAB organiseert naast een cursus algemeen Nederlands ook een cursus West-Vlaams voor anderstaligen in West-Vlaanderen. Scholen experimenteren met meertalige mengvormen in de klas.

Dit perspectief impliceert dat een superdivers doelgroepenbeleid verder gaat dan louter het multidimensionaal en gecontextualiseerd afbakenen van doelgroepen, maar dat ook de leerinhouden superdivers dienen te zijn. We kunnen deze redenering bovendien ook doortrekken naar andere domeinen dan taal. Welk beeld van onze samenleving geven we bijvoorbeeld mee in onthaalbrochures voor nieuwkomers? Wat leren we nieuwkomers aan in inburgeringscursussen? Wat leren we leerlingen op school in de levensbeschouwelijke vakken, of in het geplande burgerschapsvak in de Franstalige gemeenschap¹³? Op elk van bovenstaande vragen zijn superdiverse antwoorden mogelijk. Dit is zeker geen pleidooi voor een cultuurrelativistische benadering, maar eerder een oproep om in de eerste plaats onze eigen samenleving als complex, heterogeen en hybride te beschouwen.

4. Conclusie

Onze maatschappij verandert vaak sneller dan onze ideeën, concepten en wetten om die maatschappij te vatten en te organiseren. Door de groeiende superdiversiteit binnen de samenleving wordt het klassieke, multiculturele doelgroepenbeleid steeds meer achterhaald. De superdiversiteit onder de Midden- en Oost-Europese migranten naar België is hiervan een treffend voorbeeld. Zij verschillen onderling zeer sterk qua migratiekanaal, verblijfsstatuut, verblijfsduur, sociaaleconomische positie, opleidingsniveau, taal, religieuze praktijken en tal van andere belangrijke achtergrondfactoren. Een performant doelgroepenbeleid moet zich aan deze superdiversiteit aanpassen en kan niet langer terugvallen op louter een etnisch-culturele of etnisch-nationale afbakening. Zeker een rudimentair onderscheid tussen ‘Belg’ of ‘niet-Belg’ of tussen ‘EU-burger’ of ‘niet-EU-burger’ gaat voorbij aan de gigantische diversiteit onder migranten.

Dit is geen pleidooi voor het overboord gooien van het hele etnisch-culturele doelgroepenbeleid. Het afschaffen van het doelgroepenbeleid zou meer kwaad doen dan goed voor de emancipatie van personen met een migratiegeschiedenis in België. Dit hoofdstuk zegt ook niets over het sociaaleconomische doelgroepenbeleid (bijvoorbeeld via gerichte lastenverlagingen voor laagopgeleiden). Dit is wel een pleidooi voor een verdere verfijning van het etnisch-culturele doelgroepenbeleid binnen een superdiverse realiteit. We breken een lans voor een multidimensionale en gecontextualiseerde afbakening van doelgroepen en het aanbieden van superdiverse leerinhouden. Superdivers maatwerk is

gewoonweg efficiënter dan het klassieke, multiculturele doelgroepenbeleid.

Omwillen van zijn flexibiliteit vergt een superdivers doelgroepenbeleid bovendien structurele financiering in plaats van besparingen (Boccagni, 2015). Anders kan men moeilijk inspelen op de zich steeds wijzigende context waarin de superdiversiteit tot uiting komt. Het is begrijpelijk dat vernieuwende beleidsinstrumenten in eerste instantie projectmatig gefinancierd worden, maar succesvolle projecten moeten op termijn wel op structurele ondersteuning kunnen rekenen. De oproep van Hemelsoet (2013) voor ‘structurele’ ruimte voor vernieuwing en creativiteit in het onderwijs, kunnen we dan ook volledig onderschrijven.

Bij een superdivers doelgroepenbeleid dienen we wel twee kritische kanttekeningen te maken. Allereerst schuilt het gevaar van een ‘oversuperdiversifiëring’ (of ‘hyperdiversifiëring’) om de hoek (Boccagni, 2015). Men kan immers zodanig veel dimensies onderscheiden en zodanig contextualiseren dat er enkel nog maar zeer kleine groepen of zelfs louter individuen overblijven. De mogelijke combinaties van relevante dimensies zijn dan ook quasi oneindig. In de literatuur staat dit bekend als het ‘et ceteraprobleem’ (Villa, 2011). De vraag is dan ook hoeveel diversiteit scholen, integratiediensten of overheidsdiensten aankunnen? En welke complexiteit en heterogeniteit zijn in de leerinhouden van taallessen, inburgeringscursussen en burgerschapsvakken haalbaar?

Een tweede gevaar is dat een superdivers doelgroepenbeleid de aandacht verschuift, weg van etnische discriminatie. Uit onderzoek blijkt dat personen van vreemde origine nog steeds gediscrimineerd worden op de arbeidsmarkt en op de huisvestingsmarkt in België (Capéau e.a., 2011; Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, 2012; Interfederaal Gelijkkansencentrum, 2014; Van der Bracht & Van de Putte, 2013). Deze ongelijke behandeling vormt een structurele barrière voor hun sociaaleconomische emancipatie. Een performant antidiscriminatiebeleid dient dus blijvend een onderscheid te maken op basis van etnisch-culturele afkomst of nationaliteit, omdat dit nu eenmaal de gronden zijn op basis waarvan er wordt gediscrimineerd. Idealiter gaat een etnisch-cultureel antidiscriminatiebeleid hand in hand met een superdivers doelgroepenbeleid. Beide kunnen elkaar zelfs versterken. Door de groeiende diversiteit binnen etnisch-culturele groepen aan te tonen, kan men stereotypen doorbreken. Dit sluit aan

bij de oproep van Wauters en zijn collega's (2012) om de Roma te 'destigmatiseren' door net de interne diversiteit van de groep meer zichtbaar te maken en ook de succesverhalen te belichten.

Noten

1. Het idee van superdiverseit zou verder gaan dan het concept 'intersectionaliteit' uit de kritische feministische literatuur. Intersectionaliteit focust op het complexe samenspel van de dimensies gender, ras en sociale klasse, terwijl superdiverseit veel meer dimensies omvat (Meissner & Vertovec, 2014; Boccagni, 2015). Meer recente toepassingen van intersectionaliteit hebben niettemin wel oog voor veel meer dimensies (zie bijvoorbeeld Lutz, 2002).
2. Een anonieme reviewer haalt aan dat de statistieken in deze paragraaf vaak niet van hetzelfde meetmoment dateren of dezelfde periode bestrijken. Dit was ook niet mogelijk, omdat de beschikbare statistieken dergelijke conformiteit gewoonweg niet toelieten.
3. Wanneer iemand uit het buitenland tijdelijk of gedeeltelijk in België komt werken, moet dit vooraf aan de overheid gemeld worden.
4. In België lag de Europese grens voor een verhoogd risico op armoede in 2012 op € 1.002,9 voor een alleenstaande en op € 2.106,1 voor een gezin van twee volwassenen en twee kinderen.
5. We beschouwen 'doelgroepen' hier ruimer dan het strikte doelgroepenbeleid op de arbeidsmarkt. Iedere beleidsmaatregel die focust op een sociale groep op basis van een expliciete en objectieve indicator zien we als een voorbeeld van een doelgroepenbeleid.
6. De kansengroep 'migranten' wordt gedefinieerd als "alle legaal in ons land verblijvende personen die etnisch afkomstig zijn van buiten de Europese Unie, ongeacht of zij de Belgische nationaliteit hebben" (Vlaamse Regering, 1986).
7. De doelgroep 'jongeren van buitenlandse afkomst' wordt gedefinieerd als "jongeren die niet de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezitten, of van wie minstens één van de ouders deze nationaliteit niet bezit of niet bezat bij overlijden, of van wie minstens twee van de grootouders deze nationaliteit niet bezitten of niet bezaten bij overlijden" (Federale Regering, 2006).
8. Onder een andere thuistaal wordt verstaan: "de taal die de leerling meestal spreekt met moeder, vader of broers en zussen. De taal die de leerling in het gezin spreekt is niet de onderwijsstaal, indien de leerling in het gezin met niemand of in een gezin met drie gezinsleden (de leerling niet meegerekend) met maximum één gezinslid de onderwijsstaal spreekt. Broers en zussen worden als één gezinslid beschouwd." (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2014b).
9. De VDAB wil bij de afbakening van 'allochtonen' de VESOC-definitie van 2003 volgen, maar kan in haar operationalisering enkel terugvallen op de

nationaliteitshistoriek van de werkzoekenden zelf. Allochtone werkzoekenden worden door de VDAB gedefinieerd als “werkzoekenden die een huidige óf vorige nationaliteit hebben van buiten de Europese Economische Ruimte (EER)” (VDAB, 2012).

10. ‘Personeelsleden met een migratieachtergrond’ worden door de Vlaamse overheid gedefinieerd als “medewerkers met een nationaliteit van een land buiten de EU-15 (de vijftien landen die de oorspronkelijke Europese Unie vormden op 15/01/1995), of medewerkers van wie minstens een ouder of twee grootouders de nationaliteit hebben van een land buiten de EU-15” (Dienst Emancipatiezaken, 2014).
11. Een vermeldenswaardige uitzondering is het ondersteuningsbeleid waarbij scholen in het Vlaamse secundair onderwijs meer werkingsmiddelen krijgen op basis van leerlingenkenmerken. In tegenstelling tot het ondersteuningsbeleid voor Vlaamse basisscholen telt de thuistaal hier enkel als indicator mee in combinatie met vier andere indicatoren (bijvoorbeeld diploma van de moeder of behoren tot een trekkende bevolking) (Vlaams Ministerie van Onderwijs, 2012).
12. Voor meer details hierover, zie het persbericht van de Integratiedienst Gent (2014).
13. In het regeerakkoord van de regering van de Franstalige Gemeenschap staat: “*L'école est un lieu de socialisation et d'apprentissage de la citoyenneté. Elle doit préparer notre jeunesse à intégrer la diversité dans une société pluraliste. L'école participe ainsi à la construction d'un socle de références culturelles commun à tous les élèves, favorisant la cohésion sociale et le vivre ensemble. Le Gouvernement instaurera sous cette législature, dans les écoles de l'enseignement officiel, progressivement à partir de la première primaire, un cours commun d'éducation à la citoyenneté, dans le respect des principes de la neutralité, en lieu et place d'une heure de cours confessionnel ou de morale laïque. [...]*” (Gouvernement wallon, 2014a: 10).

Hoofdstuk 5

De Millenniumontwikkelingsdoelstellingen inzake onderwijs en gezondheid

**Twee fundamentele invalshoeken om de armoede
in de wereld te verminderen**

Marielle Bruyninckx en Fabienne Richard

1. Inleiding

In zijn rapport 2014 beklemtoont het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP, 2014a) dat bijna één derde van de mensheid (2,2 miljard mensen) te kampen heeft met, of bedreigd wordt door, armoede. Verklarende elementen voor die verontrustende cijfers zijn de stijgende voedselprijzen, gewelddadige conflicten en vooral de financiële crisen, natuur rampen en ondoeltreffend overheidsbeleid. Zo moeten 1,2 miljard mensen zien rond te komen met het equivalent van 1,25 Amerikaanse dollar per dag (de door de Wereldbank vastgestelde internationale armoedegrens in 2008) en leven 1,5 miljard personen in 91 ontwikkelingslanden “in een armoedesituatie met tekorten op het vlak van gezondheidszorg, onderwijs en levensstandaard” (UNDP, 2014a). Naar schatting nog eens 800 miljoen mensen leven op de rand van de armoede. Dat vrouwen, migranten, personen met een handicap en ouderen het zwaarste te lijden hebben onder die vorm van sociaaleconomische ongelijkheid hoeft daarbij niet te verbazen (UNDP, 2014a).

Toch stelt het rapport ook vast dat de armoede in de wereld het afgelopen decennium gehalveerd is, onder meer dankzij de uitvoering van een ambitieus actieplan waarbij alle landen ter wereld zich ertoe verbonden hebben om de noden van de armsten te lenigen. Dit actieplan kwam tot stand bij de overgang naar het derde millennium; dat was voor de Organisatie van de Verenigde Naties (VN) de gelegenheid om een programma te laten goedkeuren met acht belangrijke doelstel-

lingen om de armoede te verminderen. Deze Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MOD's of 'Millennium Development Goals') werden bekragtigd door 189 VN-lidstaten en door 23 grote mondiale ontwikkelingsinstellingen, tijdens de Millenniumtop die in september 2000 plaatshad in de zetel van de Organisatie in New York. De ondertekenaars engageerden zich daarbij om deze acht MOD's tegen 2015 te verwezenlijken. Voor de VN (United Nations, 2014) kwam het erop aan om via dit grootschalige project de mens weer centraal te stellen in alle ontwikkelingsprogramma's.

Alle acht uitdagingen van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen zijn essentieel: (1) extreme armoede en honger uitbannen; (2) basis-onderwijs waarborgen voor iedereen; (3) de gendergelijkheid en de zelf-redzaamheid van vrouwen bevorderen; (4) de kindersterfte tegengaan; (5) de gezondheid van de moeders verbeteren; (6) hiv/aids, malaria en andere ziekten bestrijden; (7) het milieu duurzaam beschermen; 8° werken aan een wereldwijde samenwerking voor ontwikkeling.

In het rapport van de VN van 2014, dat onder andere de vooruitgang van de MOD's beschrijft, wordt erop gewezen dat de maatregelen voor de uitvoering van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen, die in gezamenlijk overleg werden genomen op mondiaal, regionaal, nationaal en lokaal vlak, de levensomstandigheden van miljoenen mensen hebben verbeterd. Zo is de extreme armoede gehalveerd; het aantal mensen in extreme armoede – wie moet rondkomen met minder dan 1,25 dollar per dag – verminderde naar schatting immers met 700 miljoen. In 1990 bevond bijna de helft van de bevolking in ontwikkelingsgebieden zich in deze situatie; einde 2010 was dit percentage gedaald tot 22%. Ook lijden bijna 173 miljoen personen minder aan chronische honger in de periode 2011-2013, dan in de periode 1990-1992. We kunnen er dus van uitgaan dat deze doelstelling bereikt is, ook al blijven er nog heel wat uitdagingen. Zo zijn de verbeteringen geografisch ongelijk gespreid: Zuid-Azië en Sub-Saharaans Afrika kampen nog altijd met een achterstand en het is niet zeker dat het streefcijfer hier zal kunnen worden gehaald. Ook de toegang tot betere drinkwaterbronnen is aanzienlijk verbeterd: in 1990 had slechts 76% van de wereldbevolking toegang tot veilig drinkwater, terwijl dat vandaag naar schatting 89% bedraagt.

Het ziet er trouwens naar uit dat ook andere doelstellingen nog kunnen worden gehaald voor de deadline van 2015, zoals een doeltreffender bestrijding van malaria en tuberculose en een betere toegang tot hiv-

behandeling. Ook de vermindering van ondervoeding lijkt op de goede weg. Het recentste rapport hieromtrent (FAO, IFAD & WFP, 2014) geeft aan dat, in de periode 2012-2014, 805 miljoen mensen chronisch ondervoed waren; een daling van meer dan 100 miljoen in de afgelopen tien jaar en van 209 miljoen vergeleken met de periode van 1990-1992. Voorts is er ook vooruitgang geboekt inzake de toegang tot technologie, de vermindering van de gemiddelde douanetarieven, de schuldbelichting en het streven naar meer vrouwen in de politiek.

De armoedeniveaus zijn de afgelopen jaren in de meeste ontwikkelingslanden dan wel gedaald; in de ontwikkelde landen is het aandeel werkende armen, dat zijn werkneemers die minder dan twee dollar per dag verdienen, slechts in 11 van de 36 landen effectief verminderd; in 17 landen is het gestegen en in acht landen zo goed als onveranderd gebleven (ILO, 2012). Dat is onder meer te verklaren door de evolutie van de arbeidsmarkt, met de toename van tijdelijke arbeidskrachten en onzekere en slechtbetaalde banen en met de stijging van de jeugdwerkloosheid. Als we ons baseren op het inkomen, liep in 2012 in België, 15% van de bevolking een risico op armoede; 6,5% kampte met ernstige materiële deprivatie, en 14,0% van de leeftijdsgroep tot 59 jaar leefde in een gezin met een zeer lage arbeidsintensiteit. De Europese AROPE-indicator op armoederisico of sociale uitsluiting bedraagt voor België 21,6% (FOD Economie, z.d.).

In dit hoofdstuk proberen we na te gaan in welke mate sommige MOD's konden bijdragen tot armoedevermindering en, of de vastgelegde doelstellingen zijn gehaald. Eerst belichten we doelstellingen 2 (basisonderwijs waarborgen voor iedereen) en 3 (de gelijkheid tussen de geslachten en de zelfredzaamheid van vrouwen bevorderen), vervolgens komen doelstellingen 4 (de kindersterfte verminderen) en 5 (de gezondheid van de moeder verbeteren) aan bod.

2. Basisonderwijs waarborgen voor iedereen (doelstelling 2) en de gelijkheid tussen de geslachten en de zelfredzaamheid van vrouwen bevorderen (doelstelling 3): evaluatie van de afgelegde weg

Doelstelling 2 wil, tegen 2015, alle kinderen – jongens en meisjes – overal ter wereld de middelen geven om hun basisonderwijs af te werken. Bij de realisatie ervan werd er in het begin van het decennium

een zeer sterke vooruitgang geboekt, met name in de landen van Sub-Saharaans Afrika en Zuid-Azië. Vandaag volgt 90% van alle kinderen in de ontwikkelingsgebieden lager onderwijs. Helaas is die verbetering sinds 2007 aanzienlijk verminderd. Vooral in conflictgebieden bleef die uit, aangezien daar 50% van de 58 miljoen kinderen op lagereschoolleeftijd, niet naar school gaat. Het UNDP-rapport 2014 wijst erop dat er nog altijd hoge afhaakpercentages zijn in de ontwikkelingsgebieden, waar meer dan een op de vier kinderen die beginnen in het basisonderwijs wellicht vroegtijdig zal afhaken (UNDP, 2014b). Ook het aantal analfabeten op wereldvlak blijft ronduit verontrustend: 781 miljoen volwassenen en 126 miljoen jongeren; meer dan 60% van hen zijn vrouwen.

Wel valt de vermindering van de ongelijkheid tussen de geslachten in het basisonderwijs op. Einde 2012 hadden jongens en meisjes in alle ontwikkelingsgebieden gelijke toegang tot basisonderwijs, of toch bijna. In Afrika boekten vooral Benin, Burkina Faso, Guinee, Mauritanië, Senegal, Sierra Leone en Tsjaad vooruitgang. De jongens-meisjesratio van de inschrijvingen in het basisonderwijs bevestigt die bijna-ongelijkheid in tal van landen. Deze ratio wordt berekend door het inschrijvingspercentage van meisjes in het basisonderwijs te vergelijken met dat van jongens. Hij komt overeen met het brutopercentage meisjes die ingeschreven zijn in een lagere school, ten opzichte van het brutopercentage jongens. Hoe lager de jongens-meisjesratio, hoe groter de ongelijkheid tussen de geslachten, in het nadeel van de meisjes. Tabel 1 (p. 347) toont, illustratief, de waarde van deze ratio voor vijf landen die onderling grote contrasten vertonen: Bangladesh (ratio > 100), België, Djibouti, Jemen en Tsjaad (waar de ratio duidelijk aan het stijgen is, maar nog altijd te laag is). De ratio van 106 voor Bangladesh weerspiegelt een uitzonderlijke situatie. Sinds iets meer dan twintig jaar ontvangt dit land speciale fondsen van de Wereldbank om, via beurzen, de aanwezigheid van meisjes in scholen te bevorderen. Dit heeft ertoe geleid dat het scolarisatiepercentage van meisjes hoger ligt dan dat van de jongens. We moeten hierbij wel onderstrepen dat ingeschreven zijn in een school niet garandeert dat het kind regelmatig schoolloopt en hoe dan ook niets zegt over de kwaliteit van het genoten onderwijs.

Het *empowerment* van meisjes en jonge vrouwen bevorderen via het onderwijs, is in onze tijd niet alleen een essentiële menselijke uitdaging, maar ook een pragmatische noodzaak. Onderwijs van meisjes en vrouwen biedt immers enorme opportuniteiten voor maatschappelijke verandering en groei. Vrouwen die langer onderwijs hebben gevolgd en

Tabel 1: Jongens-meisjesratio van de inschrijvingen in het basisonderwijs (%) voor de vijf gekozen landen.

Land	Bangladesh	België	Djibouti	Jemen	Tsjaad
Ratio	106	99	90	83	76

Bron: Worldbank, de gegevens dateren van 2012, geraadpleegd via: <http://data.worldbank.org/> indicator.

beter geletterd zijn, zijn zelfredzamer, krijgen toegang tot stabiele en goedbetaalde jobs en bekleden ook hogere posities in de samenleving. Op die manier kunnen ze bijdragen tot het welzijn van hun gezin en tot de economische ontwikkeling van hun land. Een opgeleide, jonge vrouw is beter gewapend om armoede te bestrijden, ongeacht de positie die ze bekleedt en zal doeltreffender oplossingen vinden om haar gezin te helpen overleven.

Onderwijs kan ook meisjes en jonge vrouwen beter wapenen tegen vormen van sociale discriminatie – zoals gedwongen huwelijken, ongewenste zwangerschappen, binnenshuis moeten blijven – die in sommige maatschappijen nog altijd heersen, door hun kritische geest aan te scherpen en hen te laten nadenken over hun levenskeuzes (UNICEF, 2004).

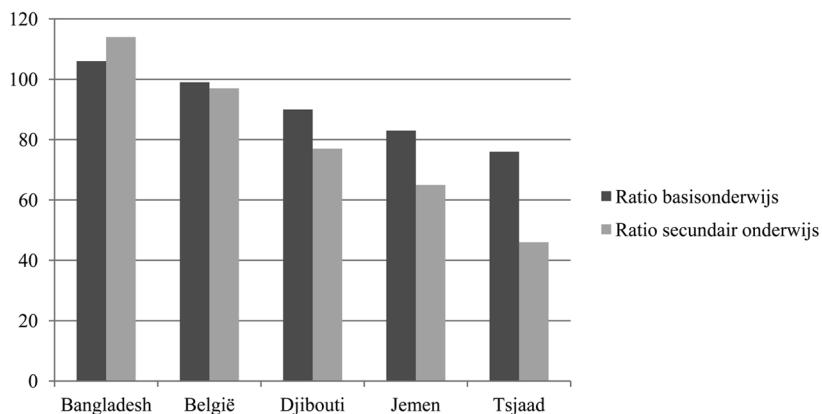
Tot slot heeft onderwijs een aanzienlijke impact op de gezondheid van de vrouw en die van haar gezin en daardoor op de levenskwaliteit in het algemeen. Dankzij beter onderwijs krijgen vrouwen immers gemakkelijker toegang tot medische en gezondheidsinformatie, tot informatie in het algemeen en tot de media en kunnen ze zich gemakkelijker integreren in het gemeenschaps- en verenigingsleven (UNICEF, 2004).

In die zin zijn school of informeel onderwijs ook een factor van socialisatie, uitwisseling en confrontatie van ideeën. Dat ontwikkelt de kritische zin, verbetert het zelfbeeld en leert in zekere mate afstand nemen van traditionele gewoontes en ‘dogma’s’.

Ondanks deze positieve signalen, blijkt uit recente gegevens dat er nog veel moet gebeuren om de ongelijkheid tussen de geslachten te verminderen in het basisonderwijs en het hoger onderwijs, vooral in bepaalde ontwikkelingsgebieden. Als we immers de jongens-meisjesratio van de inschrijvingen in het secundair onderwijs (%) vergelijken met die van het basisonderwijs, stellen we in de meeste landen een daling vast; Bangladesh vormt een uitzondering op die regel. Ter informatie: figuur 1 toont de waarde van deze ratio voor dezelfde vijf landen als in tabel 1:

Bangladesh (ratio > 100), België, Djibouti, Jemen en Tsjaad (zeer lage ratio).

Figuur 1: Jongens-meisjesratio van de inschrijvingen in het secundair onderwijs (%) voor de vijf gekozen landen.



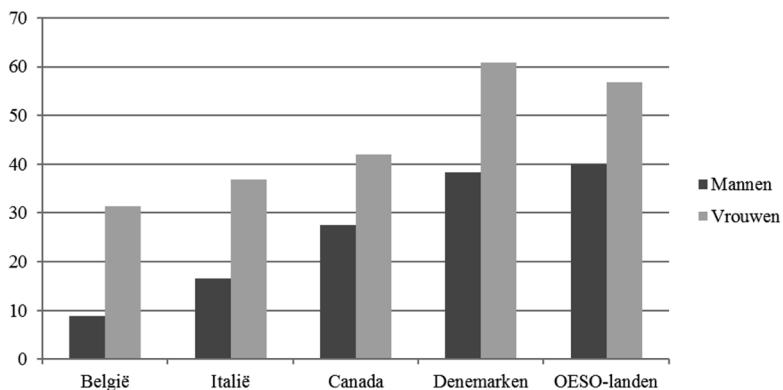
Bron: Worldbank, de gegevens dateren van 2012, geraadpleegd via: <http://data.worldbank.org/> indicator.

Deze gegevens bevestigen dat de ratiowaarden meestal dalen tussen het basisonderwijs en het secundair onderwijs; ook hier vormt Bangladesh een uitzondering op de regel (en dit door de fondsen van de Wereldbank). In sommige ontwikkelingslanden, zoals Jemen en Tsjaad, tekenen er zich daarbij zeer sterke verschillen af.

Doelstelling 3, is nog lang niet bereikt; die wilde de ongelijkheid tussen de geslachten op verschillende domeinen uiterlijk tegen 2015 wegwerken. We stellen namelijk nog heel wat ongelijkheden vast tussen mannen en vrouwen, onder meer inzake toegang tot de arbeidsmarkt. Zo hebben vrouwen minder werkgelegenheidskansen dan mannen en werken ze vaker deeltijds. In bijna alle landen waarover gegevens beschikbaar zijn, ligt het percentage deeltijds werkende vrouwen in het algemeen twee keer hoger dan het percentage deeltijds werkende mannen. Figuur 2 geeft een beeld van de situatie in verschillende landen, waarbij de werkloosheidspartages relatief sterk uiteenlopen. De figuur bevat de gegevens inzake deeltijdse arbeid op basis van de nationale definities van voltijdse arbeid en uitgedrukt in het percentage van de totale tewerkstelling in verschillende landen.

In vele landen kan deze discrepantie worden verklaard door oneenvluchtige genderverhoudingen, stereotiepe rollenpatronen in het gezin, geringe toegang van vrouwen tot kwalificerende opleidingen, niet-flexi-

Figuur 2: Gegevens inzake deeltijdse arbeid (%), op basis van de nationale definities van voltijdse arbeid, uitgedrukt in percentage van de totale tewerkstelling.



Bron: OECD, de gegevens dateren van 2013, geraadpleegd via: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=FTPTN_I.

bele werkuren en het ontbreken van opvangstructuren voor kinderen en ouderen (UNDP, 2014a). Ook culturele factoren beïnvloeden de leefwijze van mannen en vrouwen. Vrouwen die in de formele sector werken, bekleden meestal lagere functies in de hiërarchie en verdienen wereldwijd ook minder dan mannen, ook al hebben ze dezelfde competenties en verantwoordelijkheden.

Vrouwen uit de landen van het Zuiden botsen op een hele reeks hinderissen wanneer ze in groep of individueel willen ondernemen; het gaat dan om ambachtelijk werk, de productie van voedingsmiddelen, de horeca. Zo moeten ze in hun milieu nog altijd afrekenen met jaloezie en vooroordelen wanneer ze vernieuwende activiteiten lanceren, zeker als ze daarin slagen. Ze krijgen daarbij onder meer te maken met de afgunst van de andere dorpsbewoners. Ze mogen dan al het snelst inspelen op veranderingen, ze worden ook telkens het eerste slachtoffer van een moeilijk te veranderen factor: cultuur. De aard van hun activiteiten heeft wel degelijk een impact op de manier waarop hun behoefte aan erkenning en respect wordt ingevuld. Zo blijkt het belangrijk dat ze op het land werken. Wanneer ze dat niet doen, lopen ze het gevaar om als ‘lui’ te worden bestempeld, ongeacht hun projecten en persoonlijke ambities (Medeiros, Couvreur & Bruyninckx, 2008).

In veel landen nemen vrouwen nog altijd een groot deel van het huis-houden (zoals boodschappen, water- en brandstofbevoorrading, huis-houdelijke taken, eten klaarmaken) en de productie (zoals landbouw,

veeteelt) voor hun rekening en zijn ze zeer actief in de informele sector (zoals kinderopvang, bejaardenhulp, schoonmaak, helpende partner). Ze nemen ook de reproductieve taken en de opvoeding van de kinderen op zich en voeren tal van vrijwillige gemeenschapsactiviteiten uit die bijdragen tot de ontwikkeling van de maatschappij waarin ze leven. Helaas is die ‘niet-officiële’ bijdrage tot de economische ontwikkeling vaak onzichtbaar en wordt ze dus weinig gevaloriseerd.

De rol van de vrouwen in de economie is lange tijd onvoldoende tot uiting gekomen in de internationale statistieken. Vandaar de noodzaak om de impact te becijferen van hun reproductieve taken en van de informele arbeid die ze meestal verrichten. Deze uitdaging is des te meer gerechtvaardigd, omdat vaak is aangetoond dat er een verband bestaat tussen de situatie van de vrouw in een bepaald land en het ontwikkelingsniveau van dat land. In 1990 voerde het UNDP alternatieve statistische indicatoren in die een veel ‘menselijker’ kijk boden op de evolutie van ontwikkeling. Toch bleek het algauw noodzakelijk om er ook de genderdimensie in te integreren, kwestie van de fundamentele impact van de activiteit van vrouwen op ontwikkeling zo goed mogelijk te evalueren. Tot slot beoogt de strijd tegen de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen niet alleen meer sociale rechtvaardigheid en respect voor de universele mensenrechten, maar past ze ook binnen maatregelen die multiplicatoreffecten kunnen hebben, zowel op het gezinswelzijn als op het algemeen menselijk ontwikkelingsniveau van een land.

Sinds 1975, met het uitroepen van het ‘Decennium van de vrouw’ door de Verenigde Naties, en de organisatie van verschillende internationale conferenties in Mexico (1975), Nairobi (1985) en Peking (1995), kwam de belangrijke rol die vrouwen spelen bij ontwikkeling steeds centraler te staan in het internationale debat. Toch werd pas in 1995 echt systematisch rekening gehouden met gender binnen het UNDP, dankzij de ontwikkeling van genderspecifieke statistische indicatoren. De Gender-specifieke Index voor Menselijke Ontwikkeling (‘Gender Human Development Index’, GHDI) bijvoorbeeld, schetst een beeld van de ongelijkheden die de basiscapaciteiten aantasten en geeft een idee van de kloof tussen de geslachten op het vlak van menselijke ontwikkeling. Ook de Genderongelijkheidsindex (‘Gender Inequality Index’, GII) wordt steeds meer gebruikt om de ongelijke kansen tussen mannen en vrouwen in beeld te brengen. Hoe hoger de GII, hoe groter de man-vrouwongelijkheid. In de tabel 2 nemen we als voorbeeld de GII-waarden voor vijf landen die gekenmerkt worden door sterke contrasten: Slovenië (waar

de index het laagst is), België, Uruguay, India en Jemen (waar de index het hoogst is).

Tabel 2: GII-waarden en plaats in GII-klassement voor de vijf gekozen landen.

Land	Slovenië	België	Uruguay	India	Jemen
GII	.021	.068	.364	.563	.733
Rang GII	1	9	70	127	152

Bron: UNDP, 2014a. De gegevens dateren van 2013.

We stellen vast dat de GII-waarden aanzienlijk verschillen tussen de 152 landen in het klassemement, met een minimum van 0,021 (rang 1) en een maximum van 0,733 (rang 152). De hoogste waarden wijzen op een kloof tussen de geslachten in belangrijke domeinen van de menselijke ontwikkeling. Daaruit blijkt duidelijk dat de gelijkheid tussen de geslachten en de zelfredzaamheid van vrouwen, die allebei tot de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen behoren, in veel landen nog lang niet bereikt zijn.

Inzake politieke participatie blijven vrouwen erop vooruitgaan. In januari 2014 gingen 46 landen er prat op meer dan 30% vrouwelijke parlementsleden te hebben in minstens één wetgevende vergadering. We vermelden hier ook het uitzonderlijke geval van Rwanda, waar vrouwen 64% van de zetels bezetten in het Lagerhuis. In 2014 bedraagt in Rwanda het percentage vrouwelijke ministers 17,2% (tegen 16,1% in 2008). Eind januari 2014 waren er 36 landen met 30% of meer vrouwelijke ministers. Ook al hebben vrouwen traditioneel ‘lichte’ ministerportefeuilles (zoals sociale zaken of vrouwenzaken), toch krijgen ze ook in toenemende mate ‘zware’ portefeuilles toegewezen (zoals defensie of buitenlandse zaken) (UNDP, 2014a).

3. De kindersterfte verminderen (doelstelling 4) en de gezondheid van moeders verbeteren (doelstelling 5): evaluatie van de afgelegde weg

De realisatie van doelstelling 4 (de kindersterfte onder de 5 jaar tussen 1990 en 2015 met twee derden verminderen) kende een zeer sterke vooruitgang, ook al hebben sommige wereldregio’s nog een flinke weg af te leggen. De kindersterfte is sinds 1990 bijna gehalveerd: van 90 overlijdens op 1.000 levende geboorten in 1990 naar 48 in 2012. Toch is de

kindersterfte op wereldvlak ongelijk verdeeld, want vier op de vijf gevallen van kindersterfte onder de vijf jaar, doen zich voor in Sub-Saharaans Afrika en in Zuid-Azië (UNDP, 2014a). De meeste gevallen van kindersterfte onder de vijf jaar zijn het gevolg van infectieziekten zoals longontsteking, diarree en malaria. Ondervoeding speelt een rol in de helft van de gevallen, vooral in de lage-inkomenslanden, waar ondervoeding en infectieziekten gecombineerd voorkomen, vooral in arme gezinnen. Opmerkenswaard is ook dat 44% van alle kinderen onder de vijf jaar, overlijdt binnen de eerste 28 dagen na hun geboorte (neonatale sterfte). Het aandeel van de neonatale sterfte in de totale kindersterfte neemt toe, aangezien ze minder snel daalt dan deze onder iets oudere kinderen. De neonatale mortaliteit kan echter worden voorkomen door een betere kwaliteit van de zorg bij de bevalling en van de zuigelingenzorg.

De hoge-inkomenslanden hebben nog altijd de laagste kindersterftecijfers, maar de kindersterfte in de lage-inkomenslanden is sterk gedaald (tabel 3) en die dalende trend houdt aan.

Tabel 3: Kindersterfte onder de vijf jaar per nationaal inkomensniveau, 1990 en 2012 (overlijdens per 1.000 levende geboorten).

BBP van het land	Laag	Intermediair (onderste schijf)	Intermediair (bovenste schijf)	Hoog
1990	166	118	54	15
2012	82	61	20	6

Bron: UNDP, 2014a.

De ongelijkheid in de kindersterfte onder de vijf jaar, tussen de rijkste en de armste gezinnen, is in de meeste regio's in de wereld gedaald, met uitzondering van Sub-Saharaans Afrika, waar de uitdaging immens blijft. Deze regio heeft niet alleen de hoogste kindersterfte onder de vijf jaar, meer dan 16 keer het gemiddelde van de ontwikkelde regio's, maar is ook de enige regio waar het aantal levende geboorten en het aantal kinderen onder de vijf jaar, de komende twee decennia wellicht aanzienlijk zullen stijgen. In 2012 sterft in Sub-Saharaans Afrika nog altijd een op de tien kinderen vóór hun vijfde verjaardag.

De verwezenlijking van doelstelling 5 (de moedersterfte tussen 1990 en 2015 met driekwart verminderen) is in veel lage-inkomenslanden nog lang niet bereikt. Op wereldvlak is de moedersterfte tussen 1990 en 2013 weliswaar met 45% gedaald, van 380 naar 210 overlijdens op

100.000 levende geboorten, toch is de ongelijkheid tussen rijke en arme landen flagrant. Net als voor de kindersterfte is ook de moedersterfte het hoogst in Sub-Saharaans Afrika en in Zuid-Azië. De moedersterfte is het hoogst in Sierra Leone, met 1.100 moedersterftes op 100.000 levende geboorten. Bijna één derde van alle moedersterftes in de wereld is geconcentreerd in twee zeer dichtbevolkte landen: in India, waar het aantal moedersterftes geraamd wordt op 50.000 (17%) en in Nigeria, met naar schatting 40.000 moedersterftes (14%) (UNDP, 2014a).

Een cruciale strategie om het ziekte- en het sterftepercentage bij moeders te doen dalen, houdt in dat elke baby ter wereld moet worden gebracht met de hulp van gekwalificeerd verzorgingspersoneel (arts, verpleegkundige of vroedvrouw) (WHO, 2005). Deze geschoolden personen, die over de vereiste opleiding en geneesmiddelen beschikken, kunnen mogelijk dodelijke complicaties, zoals ernstige bloedingen, helpen voorkomen en bestrijden en de patiënt zo nodig laten overbrengen naar een referentieziekenhuis. Toch bevallen in de lage-inkomenslanden nog altijd te veel vrouwen zonder bijstand van geschoold personeel. In 2012 was dat het geval voor 49% van alle vrouwen in Zuid-Azië en 47% in Sub-Saharaans Afrika, dus bijna de helft van alle zwangere vrouwen.

Achter deze nationale gegevens gaat ook een grote ongelijkheid schuil tussen stad en platteland. De geografische toegankelijkheid (ver van de gezondheidscentra wonen, gebrek aan transportmiddelen, slecht wegennet, kostprijs van het vervoer) blijft in vele landen een groot probleem. Lage-inkomenslanden waar de moedersterfte gedaald is, hebben ervoor gekozen om de geografische dichtheid van de gezondheidsinfrastructuur te verhogen en vroedvrouwen in te zetten in de meest afgelegen gebieden (Van Lerberghe e.a., 2014).

Ook financiële barrières blijven een ernstige hinderpaal bij de toegang tot moederzorg. Vooral wanneer bij de bevalling een keizersnede noodzakelijk is, kunnen gezinnen in de armoede belanden wanneer de patiënt zelf moet opdraaien voor de kosten. Veel Afrikaanse landen hebben sinds de jaren 2000 kostenvrijstellingen ingevoerd voor keizersneden en andere vitale ingrepen, om de moedersterfte en de verarming van de gezinnen te doen dalen. Ook al lijkt deze ‘gratispolitiek’ gemakkelijk uit te leggen aan het grote publiek en heeft ze sommige presidenten tijdens hun verkiezingscampagne geen windeieren gelegd, toch is ze niet zo gemakkelijk in de praktijk te brengen. Ze vereist immers een groot engagement van de eerstelijnszorgers (geen betaling in het

zwart) en een feilloze bevoorrading van geneesmiddelen en verbruiksgoederen, om het verwachte stijgende gebruik van deze diensten te kunnen opvangen. Deze vrijstellingmaatregelen worden momenteel geëvalueerd, en de resultaten zijn niet altijd even denderend, afhankelijk van de landen in kwestie en van het profiel van deze ziekenhuizen die ze invoeren (Richard e.a., 2013).

Interessante vaststelling: de ongelijkheid is groter voor ingrepen bij bevallende vrouwen en pasgeborenen dan bij oudere kinderen. Dat komt omdat activiteiten met een impact op moedergezondheid en -sterfte niet kunnen worden uitgevoerd via verticale programma's, zoals die voor kinderen; bijvoorbeeld vaccinatiecampagne tegen mazelen, toediening van vitamine A, van wormbestrijdende middelen.

De vermindering van de moedersterfte vereist een sterke en goed georganiseerde gezondheidszorg, met een goede spreiding van infrastructuur en personeel over het hele land en permanent beschikbare diensten (24 uur op 24). Daarentegen kunnen goedkope volksgezondheidsmaatregelen, zoals grootschalige vaccinatiecampagnes of campagnes voor het uitdelen van musketennetten – die een impact hebben op de gezondheid van kinderen – ook georganiseerd worden in landen met een ontoereikende gezondheidszorg. De moedersterfte is dan ook een heel goede merker voor de kwaliteit van het gezondheidssysteem van een land (WHO & UNICEF, 2010).

De universele toegang tot reproductieve gezondheidszorg maakt eveneens deel uit van doelstelling 5 (doelstelling 5B). Een zwangerschap op jonge leeftijd verhoogt niet alleen de gezondheidsrisico's bij zowel de jonge moeder als bij het kind, maar vermindert ook de onderwijs- en tewerkstellingskansen; ze doet bovendien de kans op generatiearmoede stijgen. Het aantal vroegtijdige zwangerschappen doen dalen, kan bijgevolg een impact hebben op de andere MOD's inzake armoede, onderwijs, gendergelijkheid en kindersterfte. Het aantal geboorten bij tienermeisjes tussen 15 en 19 jaar is tussen 1990 en 2011 in alle wereldregio's gedaald, maar blijft hoog in Sub-Saharaans Afrika (117 geboorten op 1.000 meisjes in 2011) en in Latijns-Amerika en de Caraïben (76 geboorten op 1.000 meisjes in 2011). Het gebruik van contrageestie is toegenomen in de ontwikkelingsgebieden, gedeeltelijk dankzij de verbeterde toegang tot duurzame contraceptiemethoden, zoals implantaten, maar blijft nog altijd laag in Sub-Saharaans Afrika, waar in 2012 slechts 26% van de vrouwen toegang had tot contrageestie. Tegelijkertijd drukten 25% van alle gehuwde of samenwonende vrouwen tussen 15 en

49 jaar de wens uit om een zwangerschap uit te stellen of te voorkomen, maar hadden ze geen enkele toegang tot contrageptie.

4. Conclusie

De acht Millenniumdoelstellingen die de Verenigde Naties in 2000 vastlegden, vormen een totaalproject waar alle landen en alle grote mondiale ontwikkelingsinstellingen achter staan. Ze zijn een richtsnoer waarrond de VN-lidstaten hun krachten bundelen om nog voor de deadline van 2015 te streven naar een betere wereld. Elke doelstelling stoelt op kwantificeerbare basisindicatoren en gaat over fundamentele aspecten, van basisonderwijs voor iedereen tot de strijd tegen aids en milieuvervuiling.

Nu de deadline, die bij het begin werd vastgelegd, bijna verstreken is, blijft het moeilijk om een volledige balans op te maken van de evolutie van de MOD's, aangezien de situatie tussen en binnen de landen zeer sterk verschilt. Er moet tegelijk rekening gehouden worden met de beginsituatie van de landen, hun evolutietrajecten en de ontwikkelingskansen waarover ze beschikken. In dat verband is het belangrijk om eraan te herinneren dat de MOD's in 2000 werden uitgewerkt als globale doelstellingen op wereldschaal en nooit bedoeld waren als nationale doelstellingen; ook al werden ze feitelijk gebruikt en geëvalueerd op nationaal niveau, niet alleen om maatregelen te stimuleren, maar soms ook om landen met een achterstand met de vinger te wijzen. Sommige landen zullen de doelstellingen niet halen, omdat ze een veel grotere achterstand moeten inhalen en de MOD's opnieuw zouden moeten geëvalueerd en worden aangepast aan elke nationale context (Vandemoortele, 2012).

De MOD's meten op nationale schaal is echter niet voldoende, want de nationale statistieken kunnen grote ongelijkheden verbergen binnen eenzelfde land en op die manier een aantal armoedevallen negeren. Bovendien kunnen we ons vaak vragen stellen bij de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens in sommige landen, of het gebrek aan beschikbaarheid van bepaalde indicatoren betreuren.

Op die manier wordt het moeilijk om objectief na te gaan welke vooruitgang er is geboekt bij het verwezenlijken van de MOD's. Die hebben wel de verdienste dat ze bestaan en ervoor hebben gezorgd dat heel wat landen hun inspanningen hebben versterkt. We moeten weliswaar voorzichtig zijn met het meten en analyseren van de indicatoren, maar we

moeten ook vragen stellen bij de maatregelen en de keuzes die de landen hebben genomen en gemaakt, om het behalen van de doelstellingen te versnellen. Zo is er op het vlak van de gezondheid van moeder en kind (doelstellingen 4 en 5) voorrang gegeven aan interventies met een snelle impact (*quick win*), zoals vaccinatiecampagnes en campagnes voor het uitdelen van doordrenkte muskietennetten of vitamine A. Deze grootschalige campagnes hebben soms menselijke, logistieke en financiële middelen ontnomen aan de eerstelijnsdiensten, waardoor gezondheidscentra zonder verplegkundigen zitten, of geen ambulance meer hebben voor dringend vervoer tijdens de campagnes (Richard e.a., 2011). We hebben hetzelfde gezien in de onderwijssector, waar er weliswaar inspanningen werden geleverd om scholen te bouwen en te vullen, om doelstelling 3 te bereiken, maar waarbij de kwaliteit van het onderwijs niet altijd gewaarborgd was. Zo tellen sommige publieke basisscholen in Sub-Saharaans Afrika tot 80 leerlingen per klas.

Er bestaan verschillende strategieën om de armoede te verminderen. Als het enige doel erin bestaat om de toegang tot diensten voor de armen te verbeteren, zullen landen – zoals we eerder zagen – geneigd zijn om te investeren in maatregelen die snelle winsten opleveren, zoals kostenvrijstellingen. Als het daarentegen de ambitie is om armoede te voorkomen, zijn er veel meer structurele maatregelen nodig met langetermijndoelstellingen die een impact hebben op de gezondheidsbepalende factoren.

Het is belangrijk om de aanpak en de keuze van de genomen maatregelen te analyseren, om armoede te voorkomen en om een doeltreffende overgang te maken naar het post-MOD-tijdperk. Op 22 januari 2013 besliste de Algemene Vergadering om een open werkgroep op te richten voor het uitwerken van een aantal duurzame ontwikkelingsdoelstellingen, op basis van de aanbevelingen van het einddocument van de VN-Conferentie over Duurzame Ontwikkeling (Rio+20). Zoals paragraaf 248 van dat document bepaalt, heeft deze open werkgroep de opdracht om duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te formuleren op mondial niveau (kadertekst 1). Die zullen tijdens de septembertop in 2015 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties moeten worden goedgekeurd voor de periode na 2015.

Kadertekst 1: De 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen voor de periode 2015-2030, gedefinieerd door de ‘Open Working Group’ (Algemene Vergadering van de Verenigde Naties A/68/970) (United Nations, 2014).

- Doelstelling 1: Armoede uitbannen in al zijn vormen en overal ter wereld.
- Doelstelling 2: Honger uit de wereld helpen, voedselzekerheid waarborgen, gezondere voeding produceren en een duurzame landbouw promoten.
- Doelstelling 3: Mensen de middelen geven om gezond te leven en hun welzijn bevorderen, ongeacht hun leeftijd.
- Doelstelling 4: Ervoor zorgen dat iedereen kwaliteitsonderwijs kan volgen met gelijke kansen en levenslang leren stimuleren.
- Doelstelling 5: Gendergelijkheid realiseren en alle vrouwen en meisjes zelfredzaam maken.
- Doelstelling 6: Iedereen toegang bieden tot waterbevoorratings- en saneringsdiensten en een duurzaam beheer van de waterhulpbronnen waarborgen.
- Doelstelling 7: Iedereen toegang bieden tot betrouwbare, duurzame en moderne energiediensten, tegen een redelijke kostprijs.
- Doelstelling 8: Een aanhoudende, gedeelde en duurzame economische groei bevorderen, naast volledige productieve tewerkstelling en een behoorlijke job voor iedereen.
- Doelstelling 9: Een doeltreffende infrastructuur op poten zetten, een duurzame industrialisering promoten die iedereen ten goede komt en innovatie aanmoedigen.
- Doelstelling 10: Ongelijkheid tussen en binnen landen verminderen.
- Doelstelling 11: Ervoor zorgen dat steden en menselijke nederzettingen voor iedereen openstaan, veilig, veerkrachtig en duurzaam zijn.
- Doelstelling 12: Duurzame consumptie- en productiemethoden ontwikkelen.
- Doelstelling 13: Dringende maatregelen nemen om te strijden tegen de klimaatverandering en de impact ervan.*
- Doelstelling 14: Oceanen, zeeën en mariene hulpbronnen duurzaam beschermen en exploiteren met het oog op duurzame ontwikkeling.
- Doelstelling 15: De aardse ecosystemen beschermen, herstellen en duurzaam exploiteren, streven naar een duurzaam bosbeheer, woestijnvorming tegengaan, bodemdegradatie indijken en een halt toeroepen en een einde maken aan de verdere verschraling van de biodiversiteit.
- Doelstelling 16: Streven naar vreedzame samenlevingen die openstaan voor duurzame ontwikkeling, iedereen toegang bieden tot justitie en op alle niveaus doeltreffende, verantwoorde en open instellingen oprichten.
- Doelstelling 17: Het mondiale partnerschap voor duurzame ontwikkeling nieuw leven inblazen en de middelen voor dat partnerschap versterken.

Besluit – Het is vijf over twaalf

Een nieuw België op een kruispunt in de strijd tegen armoede

*Maxime Pourtois, Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke,
Jan Vranken en Ronan Van Rossem*

In heel wat opzichten is 2015 een bijzonder, ja zelfs cruciaal jaar. Eerst en vooral hebben we te maken met een nieuw België, waarin de gewesten en gemeenschappen meer verantwoordelijkheden krijgen en daarmee een zelfstandiger beleid kunnen voeren, terwijl er toch een federaal beslissings- en werkingskader blijft bestaan. Afgezien van deze nieuwe relaties tussen deelstaten en federale overheid, bevinden we ons in 2015 halverwege de Europa 2020-strategie; met name op het vlak van werkgelegenheid en armoedebeleid maakt de open coördinatormethode het mogelijk dat de Europese lidstaten kunnen samenwerken en informatie uitwisselen. Meer dan ooit toont deze verstengeling van federale, gefedereerde en Europese beleidsvoering aan, hoe belangrijk het is om de verschillende bestuurs- en actiemechanismen op meerdere niveaus te analyseren in het onderzoek over en de evaluatie van fenomenen van sociale ongelijkheid, armoede en andere vormen van sociale uitsluiting en het daaromtrent gevoerde beleid. Daarom wil het Jaarboek 2015 in dit besluit twee belangrijke dimensies onderstrepen; twee dimensies die zich op verschillende niveaus bevinden, maar elkaar aanvullen.

In de eerste plaats is 2015 een belangrijk jaar voor België en zijn gefedereerde entiteiten, die hun eerste burgerlijk jaar starten met talrijke nieuwe bevoegdheden. Sinds 1 juli 2014 is namelijk de zesde Belgische staatshervorming van kracht, een van de belangrijkste hervormingen uit de Belgische geschiedenis, die heel wat bevoegdheden overheeft na de gewesten en gemeenschappen. Sommige van die bevoegdheden hebben te maken met maatschappelijke integratie, zoals de toegang tot de arbeidsmarkt of kinderbijslag. Het zal dan ook bijzonder interessant

zijn om te observeren welke middelen de gefedereerde entiteiten inzetten om een doeltreffend en efficiënt beleid te voeren op het vlak van actieve inclusie en armoedebestrijding.

Bovendien treden op 1 januari 2015 enkele sterk betwiste en zelfs polemische hervormingen in werking. De meest tekenende is ongetwijfeld de beslissing om de degressiviteit van de werkloosheidssuitkeringen te verhogen en de toegang tot de inschakelingsuitkeringen te verstrekken. Deze hervorming past in een supranationale logica, die werd ontwikkeld op grond van de doelstellingen van achtereenvolgens de Lissabon- en Europa 2020-strategie en streeft naar maatregelen om de werkgelegenheid te bevorderen en langdurige werkloosheid te bestrijden. De degressieve werkloosheidssuitkeringen zouden er namelijk voor moeten zorgen dat werken financieel aantrekkelijker wordt. De huidige hervorming past in een reeks eerdere maatregelen die erop gericht waren om te controleren in welke mate werkzoekenden zich inspanden om werk te zoeken. De logica achter deze beslissingen is er een, waarin steeds meer in termen van *workfare* wordt gedacht en minder in termen van *welfare*. Met andere woorden, men neigt tegenwoordig naar maatregelen die armoede en sociale uitsluiting bestrijden, door aan te zetten tot een actieve deelname aan de arbeidsmarkt. De zogenaamde *workfare*-beleidslijnen gaan er immers vanuit, dat werk de beste remedie is tegen armoede en sociale uitsluiting en dat het voor de politiek dus prioritair is om stimulerende maatregelen te treffen, zoals het beperken van uitkeringen in de tijd.

Hoewel een dergelijke hervorming de financiële aantrekkingskracht van werkhervervattung kan verhogen, heeft zij ook gevolgen voor het risico op nieuwe armoedesituaties, omdat zij het opvangnet van de werkloosheidssuitkeringen verzwakt (Nevejan & Van Camp, 2013). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting biedt in zijn nota van augustus 2014 cijfers en een gedetailleerde analyse waaruit de inherente impact van dergelijke hervorming blijkt. Werklozen voor wie het activeringsparcours niet tot werk leidt, worden bestraft, des te meer indien de uitkering die ze kregen hun enige bron van inkomsten was. In deze logica moeten we ook rekening houden met de verdere gevolgen van deze maatregelen, zoals moeilijkheden met huisvesting, gezondheid, onderwijs, schulden. Een recente simulatie uitgewerkt door de FOD Sociale Zekerheid toont aan, dat “het globale armoederisico bij volledige werkloosheid na de hervorming sneller en sterker zou toenemen met de duur van de werkloosheid, als we rekening houden met de equivalentie inkomsten van zowel de werk-

lozen als van andere leden van het gezin” (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2014:14).

Het zal dus bijzonder interessant zijn te observeren welke maatregelen de federale en gewestelijke overheden zullen treffen om de impact van een dergelijke hervorming te matigen bij burgers, die het risico lopen om in armoede te vervallen, of al in armoede leven. Hoewel werken aantrekkelijker kan worden met deze hervorming, omdat er meer voordeelen verbonden zijn aan een werkherverdeling dan voorheen, moeten we voorzichtig zijn met het idee dat er een ‘mechanische’ stimulans zou bestaan bij de werkzoekenden. De politiek zal de financiële valkuilen van arbeid moeten onderwerpen aan een strategisch toezicht.

Niet alleen voor deze nationale en gewestelijke kwestie is 2015 een belangrijk jaar. We zitten ook halverwege het tienjarige proces van Europa 2020, de nieuwe groeistrategie van de Europese Unie sinds 2010. Verschillende bijdragen in dit Jaarboek bespreken de drieledige doelstelling van deze Europese strategie: een intelligente groei op basis van kennis en innovatie, een duurzame, groene en competitieve groei en een inclusieve groei die stimuleert tot een economie met een hoge werkgelegenheidsgraad. Na een half decennium lijkt het gepast om een balans op te maken van het al afgelegde traject en van de overblijvende uitdagingen.

We willen er eerst en vooral op wijzen hoe belangrijk de geïntegreerde opzet van die strategie is. De drie luiken, die hierboven werden voorgesteld als uitdagingen, dienen op een gelijkwaardige manier te worden ontwikkeld, met aangepaste en coherente middelen, om de geïntegreerde dimensie van het proces te waarborgen en te verstevigen. We moeten echter behoedzaam zijn wanneer politieke verantwoordelijken de doelstellingen samenvatten onder de term ‘groeí’. Hun discours en hun handelingen dreigen de duurzame, inclusieve en intelligente groei naar de achtergrond te drukken ten voordele van een louter economische groei. In tegenstelling tot deze beperkte invulling, biedt de opkomst van het ‘sociale investeringspakket’ een tegengewicht; het is een genuanceerde aanpak en staat voor een integrale benadering om die multimodale groei te realiseren. Het sociale investeringspakket ondersteunt het engagement van de lidstaten voor het welzijn van de burger in een perspectief van niet alleen individuele, maar ook maatschappelijke ontwikkeling. Op dergelijke manier kan dit bijdragen tot de verbetering van een aantal indicatoren op het vlak van onderwijs, tewerkstelling en socio-professionele inschakeling.

Uit heel wat studies is trouwens gebleken dat het bezuinigingsbeleid van de Europese instanties een negatieve impact heeft op het welzijn van de Europese burgers, zowel op materieel, als op fysiek en psychologisch vlak. Het is dan ook belangrijk om in de toekomst te breken met de paradox van enerzijds ambitieuze projecten voor meer welzijn en anderzijds drastische besparingsmaatregelen die de belastingen verhogen, flink snoeien in de opvangmechanismen, of de openbare diensten afbouwen. Europa moet haar huiswerk verder afmaken, onder andere met behulp van de doelstellingen van Europa 2020, en de levenskwaliteit van haar burgers verbeteren door te investeren in plaats van te besparen. Een sociaal en inclusief beleid moet duurzame en kwaliteitsvolle werkgelegenheid scheppen om de groeiende sociale ongelijkheid in te dijken en zo ook de opkomst van populistische en eurosceptische ideeën de wind uit de zeilen te nemen.

Als we de doelstelling voor armoedebestrijding meer in detail bekijken, zien we bovendien dat het aantal personen in armoede niet daalt zoals voorzien, maar in de meeste lidstaten juist toeneemt. Zo ook in België, waar het aantal personen in risico op armoede en sociale uitsluiting met 162.000 gestegen is tussen 2008 en 2012. Europa herstelt zich momenteel van een economische crisis, die het bereiken van bepaalde vooropgestelde doelstellingen sterk in de weg heeft gestaan.

Hugh Frazer, lid van het EU-netwerk van onafhankelijke experts inzake sociale insluiting, wijst op de impact van de economische crisis en het bezuinigingsbeleid op de Europese doelstelling om minstens 20 miljoen Europeanen uit de armoede en de sociale uitsluiting te halen. Hoewel niet alle landen even hard getroffen zijn door de crisis, zijn de omvang en de ernst van armoede en sociale uitsluiting overal toegenomen. Tegelijkertijd daalden de groei en de tewerkstelling aanzienlijk en werden bepaalde doelgroepen bijzonder hard getroffen. Kortom, terwijl het levensonderhoud in Europa duurder werd, volgden de middelen waarover de burgers beschikken, niet (Frazer, 2012).

Er zijn een aantal mogelijke denkpistes om de doelstellingen van Europa 2020 beter te realiseren. Dat we in de eerste plaats uit de economische crisis moeten geraken, staat buiten kijf. Enkel zo kunnen de lidstaten hun economie weer aanzwengelen en hun burgers betere levensomstandigheden bieden. In die context beklemtoont het Europese netwerk tegen armoede, dat de drastische aanpak van onze politieke verantwoordelijken in de strijd tegen de economische crisis moet worden bijgestuurd in de richting van groei op lange termijn, gecombi-

neerd met een sociaal investeringspakket, dat op zijn beurt binnen het 2020-proces moet passen (EAPN, 2013).

Daarnaast moeten de lidstaten de Europese engagementen beter toepassen op nationaal niveau. Niet alle lidstaten hebben de engagementen van Europa 2020 omgezet in nationale doelstellingen, wat de globale samenhang van de bestrijdingsmechanismen van armoede en sociale uitsluiting ondermijnt. Logischerwijze zou het geheel van nationale processen op zijn minst de verwachte minima moeten halen en dit door de Europese doelstellingen toe te passen. We stellen echter vast dat sommige lidstaten de engagementen niet hebben omgezet in nationale regelgeving, of minder ambitieus zijn dan de Europese verwachtingen. Daarom zou de Europese Commissie moeten optreden als een regelgevende instantie, die de lidstaten ertoe verplicht de doelstellingen te implementeren en ze straft wanneer ze de doelstellingen niet halen. Toch moeten we bewust blijven van de specifieke nationale context waarin de maatregelen worden geïmplementeerd en de complexiteit die daarmee samenhangt.

Voorts is het belangrijk om alle partijen sterker bij de Europa 2020-strategie te betrekken: de inbreng van bepaalde spelers in het luik ‘armoede-bestrijding’, zoals het Belgisch platform tegen armoede, mag niet worden beperkt, aangezien Europa 2020 opgevat is als een geïntegreerde strategie. Er zou meer ruimte moeten zijn voor dialoog tussen de Europese Commissie, de lidstaten en organisaties uit het middenveld zoals ngo’s, bijvoorbeeld via de jaarlijkse conventie van het Europees Platform tegen armoede. Meer dan ooit kan een opening van de besluitvorming ten voordele van een grotere slagkracht van civiele spelers, zoals ngo’s, verenigingen of plaatselijke organisaties, bijdragen tot betere en efficiëntere openbare structuren. Dat een beroep doen op een netwerklogica van verschillende spelers, van ngo’s tot buurtverenigingen en andere belangengroepen, kan bijdragen tot een efficiëntere armoedebestrijding, ontkennen we niet. Maar dergelijk netwerk kent haar grenzen en kan niet in de plaats treden van het overheidsbeleid, zowel op het federaal als regionaal niveau. Kortom, het model van *big society* kan niet zomaar het model van *big government* vervangen. Overheden die herverdeling van de welvaart nastreven en daartoe instellingen en structuren opzetten en financieren, vormen, zeker in de huidige context, een cruciale en noodzakelijke factor in het efficiënt en effectief bestrijden van armoede.

Het zou tot slot interessant zijn om nieuwe maatregelen te ontwikkelen voor de introductie van sociale normen, de fiscale harmonisatie

tussen de lidstaten, de strijd tegen belastingparadijzen, of het invoeren van een minimumloon. Met dergelijke maatregelen, gericht op meer sociale rechtvaardigheid, zouden de lidstaten die de doelstellingen van Europa 2020 onderschrijven, hun beleid beter op elkaar kunnen afstemmen. In combinatie met maatregelen die een hogere werkgelegenheid beogen, schooluitval bestrijden en jongeren stimuleren om een diploma te halen, is het mogelijk om betere voorwaarden te scheppen om armoede in te dijken.

Naast de verschillende denkpisten die we zonet hebben geschatst, moeten we vaststellen dat de eerste vijf jaar van Europa 2020 een politieke bewustwording van de noodzaak om afdoende hulpmiddelen te ontwikkelen voor de strijd tegen armoede hebben aangewakkerd. In die zin beschouwt Europa 2020 de uitroeiing van kinderarmoede als een van de voornaamste doelstellingen. En terecht, want een actief preventiebeleid dat focus ligt op kinderen is fundamenteel, des te meer omdat kinderen beïnvloed worden door verschillende factoren, zoals de gezinssamenstelling en de scholingsgraad en professionele situatie van de ouders. Wetenschappelijke studies tonen aan welke economische en menselijke risico's kinderen, en bij uitbreiding de maatschappij, lopen wanneer ze opgroeien in armoede. Armoede tast op korte termijn het welzijn van het kind aan door de materiële en psychosociale ontberingen die het ondergaat, maar leidt op lange termijn ook tot problemen met het leerproces, de socialisatie en de sociale insluiting. Dat kinderen die in armoede opgroeien de kans missen om hun potentieel volledig te ontwikkelen, betekent voor de samenleving een verlies aan menselijk en economisch kapitaal; een verlies dat Europa zich niet kan veroorloven in het licht van de toenemende vergrijzing in verschillende Europese landen.

De Belgische overheden hebben de Europese doelstelling voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting vertaald in een nationale strategie, die ernaar streeft het aantal personen met risico op armoede te verlagen met 380.000 tegen 2020. Hoewel België kan worden beschouwd als een relatief welvarende staat met een bijzonder geslaagd welvaartsmodel, hadden kinderen in 2012 nog meer kans om in armoede te vervallen (16,7%) dan het nationale gemiddelde (15%) (Martijn, 2015). De kinderarmoede verlagen, werd een van de hoofddoelstellingen in het maatregelenpakket voorgesteld door België. Het nationale plan voor de bestrijding van kinderarmoede en sociale uitsluiting past perfect binnen de Europa 2020-strategie. Het Belgische plan wil op een concrete manier en analoog aan de Europese aanbeve-

lingen voor ‘Investing in children’, werken rond drie hefbomen die noodzakelijk zijn in de strijd tegen de armoede. Globaal gezien, streven de Belgische overheden in de eerste plaats naar toegang tot adequate middelen en tot een kwaliteitsvolle dienstverlening en naar een betere integratie van het kind in de maatschappij. Elke strategie wordt uitgewerkt aan de hand van verschillende doelstellingen die elk tot concrete maatregelen leiden, gericht op de kinderen, maar ook op hun ouders. De verschillende institutionele Belgische niveaus nemen op gecoördineerde wijze deel aan deze aanpak. Samen leveren de federale, gewestelijke en gemeenschapsregeringen inspanningen om de nationale doelstellingen te halen, in het kader van een supranationale gedragscode.

België heeft dus strategieën ontwikkeld om kinderarmoede en sociale uitsluiting uit te roeien. Aangezien armoede een multidimensioneel gegeven is en sociale uitsluiting verschillende oorzaken heeft, is het aangewezen om ook de aanpak te diversificeren. In de praktijk moet elke politieke keuze een antwoord bieden op de noden van bepaalde doelgroepen; dit via een particularistisch beleid, waarbij het totaalbeeld van een universalistisch beleid niet uit het oog wordt verloren. Het project ‘Kinderen eerst’ is dan ook vermeldenswaardig; het vormt een van de stokpaardjes van het Federaal Plan Armoedebestrijding (De Block, 2013). Het illustreert hoe belangrijk het is om een progressief universalisme te omarmen, waarin algemeen (of indirect) beleid wordt aangevuld met gerichte maatregelen en voorzieningen voor een specifiek publiek (direct beleid), in samenwerking met alle actoren, zodat het algemene kader kan worden aangepast aan de maatschappelijke en ruimtelijke eigenheid.

Het plan wil plaatselijke overlegplatforms organiseren om kinderarmoede efficiënter op te sporen en te voorkomen. Met dit overlegmechanisme kunnen lokale partners, zoals specifieke diensten of organisaties, regelmatig ervaringen uitwisselen en op die manier snel armoede, of de kans op armoede opsporen bij een gezin. Vervolgens kan aangepaste hulp geboden worden, met alle respect voor het privéleven. Het is een concreet en specifiek antwoord op de aanbeveling van de Europese Unie voor de lidstaten om de coördinatie tussen de verschillende betrokken spelers te versterken aan de hand van meer dialoog en om een multidimensioneel beleid op meerdere niveaus te ontwikkelen.

Op 9 oktober 2014 is de nieuwe federale regering aangetreden. In het regeerakkoord dringt ze erop aan om de strategie voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in België voort te zetten. Ze vraagt

aan alle ministers om gerichte en gestructureerde maatregelen te nemen in het kader van hun ministeriële bevoegdheden, voor een doeltreffende aanpak van armoede. In haar memorandum wijst de staatssecretaris voor Armoedebestrijding er ook op hoe belangrijk het is om de maatregelen tegen kinderarmoede te handhaven. Ze roept op tot een nieuw nationaal plan voor de bestrijding van kinderarmoede, in het verlengde van eerder getroffen maatregelen, zoals het project ‘Kinderen eerst’.

Het lijkt ons opportuun om het luik 2015 van het Jaarboek af te sluiten met dit specifieke voorbeeld, dat aantoont hoe belangrijk de coördinatie van alle betrokken partners en bevoegde politieke autoriteiten is, wanneer het erop aankomt armoede te bestrijden. Het plan ‘Kinderen eerst’ ligt namelijk volledig in de lijn van Europa 2020 en vloeit voort uit de vertaling van de Europese aanbevelingen in een nationale strategie, waarbij niet alleen de federale overheid betrokken is, maar ook de gewesten en de gemeenschappen. Naast de coördinatie van de gefedereerde entiteiten, illustreert deze strategie eveneens hoe belangrijk het is, om alle actoren aan het woord te laten en eensgezind te handelen. De plaatselijke OCMW’s en verenigingen zijn fundamentele bemiddelaars die ons een beter inzicht in onze sociale realiteit kunnen bieden.

Dit voorbeeld toont ook aan dat armoedebestrijding een multidimensioneel, meerlagig gevoerd beleid vereist. Een dergelijke veelzijdige aanpak is des te meer gerechtvaardigd, omdat armoede en sociale uitsluiting verschillende aspecten van het dagelijkse leven raken, zoals het gezins- en beroepsleven, de gezondheid, de scholing en de cultuur.

Bibliografie

- Abts, K., Swyngedouw, M., & Billiet, J. (2014). De structurele en culturele determinanten van het stemgedrag in 2010. In K. Abts, M. Swyngedouw, J. Billiet & B. Meuleman (Eds.), *Vlaanderen kiest. Trends in stemgedrag en opvattingen over politiek, staatshervorming en kerk* (pp. 147-192). Tielt: Lannoo.
- Agentschap voor Binnenlands Bestuur (2012). *Vlaams actieplan Midden- en Oost-Europese Migranten (Roma)*. Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.
- Ahkim, A., Fierens, J., Pauwels, F., & Wets, J. (2013). De sociale integratie van minderheden. Het bijzondere geval van de Roma. Inleiding. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 77-83). Leuven: Acco.
- Arnaut, K. (2012). Super-diversity: elements of an emerging perspective. *Diversity*, 14 (2), 1-16.
- ATD-Vierde Wereld België, & Verenigingen van Belgische Steden en Gemeenten (1994). *Algemeen Verslag over De Armoede*. Brussel: KBS.
- Atkinson, A., & Messy, F. (2012). *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study* (OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions n°5). Paris: OECD Publishing.
- Balmer, N., e.a. (2006). Worried sick: The experience of debt problems and their relationship with health, illness and disability. *Social Policy and Society*, 5 (1), 39-51.
- Barbier, C. (2012). *La prise d'autorité de la BCE et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'UE*. (Research Paper OSE n° 9). Brussels: The European Social Observatory (OSE).
- Barbier, J.-C. (2010). *Stratégie de Lisbonne: les promesses sociales non tenues*. (Working paper 18/2010). Paris: Centre d'économie de la Sorbonne.
- Bartiaux, F., Day, R., & Vandeschrick, C. (2014). *Energy poverty in Belgium: context and associated vulnerabilities (first results)*. Presentatie op de workshop 'Energy vulnerability in Europe', DG ENERGY, Brussel, 27 Februari 2014. Geraadpleegd via: http://energyvulnerability.files.wordpress.com/2014/03/western-europe_bartiaux-day-vandeschrick.pdf
- Bartiaux, F., Frogneux, N., & Servais, O. (2011). Energy "Needs", Desires, and Wishes: Anthropological Insights and Prospective Views. In F. P. Sioshansi (Eds.), *Energy, sustainability and the environment: Technology, incentives, behavior* (pp. 63-87). Oxford: Elsevier.

- Baudaux, A. (2014). Energy poverty in Brussels: first results of a qualitative survey, *Queen's Political Review*, 2 (2), 88-99.
- Bauman, Z. (2010). *La vie en miettes. Expérience postmoderne et moralité*. Paris: Hachettes Littératures.
- Bayenet, B., & Pagano, G. (2013). Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP* (n° 2180-2181).
- BBRoW (2014). De woonbonus voor eigenaars: een slecht goed idee. *Revue Art.* 23 # 56.
- Bekker, S., & Klosse, S. (2013). EU governance of economic and social policies: chances and challenges for Social Europe. *European Journal of Social Law*, (2), 103-120.
- Belgische Regering (2014a). *Nationaal Sociaal Rapport 2014*. Brussel: FOD Sociale Zekerheid.
- Belgische Regering (2014b). *Nationaal Hervormingsprogramma 2014*. Brussel: Belgische Regering.
- Bellani, L., & Bia, M. (2014). *The impact of growing up poor in the EU*. Paper gepresenteerd op de NET-SILC2 Conferentie, Portugal, 15-17 Oktober 2014.
- Berglund, S. (2010). 'Europa 2020': een uitweg uit de economische crisis?. Paper gepresenteerd op het Politicologencongres, Leuven, 27-28 mei 2010.
- Bernard, N. (2012a). Le logement pour étudiants sous l'angle juridique: entre contraintes et ouvertures. *Droit communal*, 2012 (3), 4-15.
- Bernard, N. (Ed.) (2012b). *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*. Bruxelles: La Charte.
- Bernard, N. (Ed.) (2014a). *La dé-fédéralisation du bail d'habitation. Quel(s) levier(s) pour les Régions?*. Bruxelles: Larcier.
- Bernard, N. (2014b). Encadrement des loyers et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires: développements récents. In N. Bernard (Ed.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation* (pp.295- 326). Brussel: Larcier.
- Bernard, N., e.a. (2010). Coopératives de logement et Community Land Trusts. *Courrier hebdomadaire du CRISP* (n°2073).
- Bernard, N. & Hubeau, B. (Eds.) (2013), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbindenis?* Brugge: die Keure.
- Bernard, N., & Lemaire, L. (2013). L'habitat groupé dit solidaire sous l'angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation. *Jurimpratique*, 2013 (3), 73 e.v.
- Bernard, N., & Lemaire, V. (2015). La régionalisation du 'bonus logement': suggestions pour une réorientation (à Bruxelles notamment). *Brussels Studies* (te verschijnen).
- Bigot, R., Croutte, P., & Müller, J (2011). *La Culture financière des Français*. Paris: Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie.

- Blommaert, J. (2013). The second life of old issues: How superdiversity 'renews' things. *Culture Studies*, (59), 1-8.
- Blommaert, J., & Rampton, B. (2011). Language and superdiversity. *Diversities*, 13 (2), 1-21.
- Boardman, B. (2010). *Fixing fuel poverty, challenges and solutions*. London: Earthscan.
- Boccagni, P. (2015). (Super)diversity and the migration-social work nexus: a new lens on the field of access and inclusion?. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 608-620.
- Bonnard, S., e.a. (2014). Prix de l'énergie et précarité énergétique. *Carrefour de l'économie*, 2014 (2), 26-53.
- Bornschier, S. (2012). Why a right-wing populist party emerged in France but not in Germany: cleavages and actors in the formation of a new cultural divide. *European Political Science Review*, 4 (1), 121-145.
- Bornschier, S., & Kriesi, H. (2013). The populist right, the working class, and the changing face of class politics. In J. Rydgren (Ed.), *Class politics and the radical right* (pp. 10-30). London: Routledge.
- Borsus, W. (2015). *Beleidsverklaring van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie*. Brussel: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Bovens, M., Dekker, P., & Tiemeijer, W. (Eds.). (2014). *Gescheiden Werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP | WRR.
- Bridges, S., & Disney, R. (2010). Debt and depression. *Journal of Health Economics*, 29 (3), 388-403.
- BRUGEL (2014). *BRUGEL, de Brusselse regulator voor energie*. Geraadpleegd via: <http://www.brugel.be/nl/brugel,-de-brusselse-regulator-voor-energie>.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27 (3), 377-409.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21 (5), 432-449.
- Cantillon, B. (2014). Beyond Social Investment. Which Concepts and Values for Social Policy-Making in Europe?. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*. Oxford: Oxford University Press.
- Cantillon, B., Collado, D., & Van Mechelen, N. (2015). *The end of decent incomes for the poor? The fatal link between minimum wages and social benefits in world's most developed welfare states*. (CSB working paper). Universiteit Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cantillon, B., e.a. (2013). Bouwen aan een nieuwe toekomst voor de kinderbijslagen: een must voor wie het ernstig neemt met armoedebestrijding. In J.

- Mostinckx, F., Deven & P. Dauwe (Eds.), *Welzijn en Zorg in Vlaanderen 2013-2014. Wegwijzer voor de sociale sector* (pp. 331-356). Mechelen: Kluwer.
- Cantillon, B., & Van Mechelen, N. (2014). Cracks in a policy paradigm-poverty reduction and social security: the case of Belgium. *International Review of Sociology*, 24 (2), 270-290.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., & Schuerman, N. (2014). *Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België*. (CSB Bericht 10/2014). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (Eds.). (2014). *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*. Oxford: Oxford University Press.
- Capéau, B., Eeman, L., Groenez, S., & Lamberts, M. (2011). *Wie heeft voorrang: jonge Turken of prille grijsaards?*. Leuven: HIVA KU Leuven.
- Carpentier, S., e.a. (2011). *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp*. Brussel: POD MI.
- Carpentier, S., & Van den Bosch, K. (2008). *Problematische Schulden in België*. (CSB Bericht 12/2008). Universiteit Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Centraal Planbureau (2013). *Economische analyse van korte en lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: CPB.
- Centrale Raad voor het bedrijfsleven (2011). *Financiële werkloosheidsvallen in België in 2010*. (Documentatielnota 2011-0189). Brussel: CRB.
- Centrale Raad voor het bedrijfsleven (2014). *De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen*. (Documentatielnota 2014-0264). Brussel: CRB.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (CGKR) (2012). *Diversiteitsbarometer Werk*. Brussel: CGKR.
- Charlet, C., e.a. (2012). *Le plan HP actualisé, guide pratique. Cohésion sociale*. Namur: SPW Editions.
- Chen, H. T. (2005). *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Chiappori, P. A., & Donni, O. (2011). Non-unitary Models of Household Behavior: A Survey of the Literature. In A. Molina (Ed.), *Household Economic Behaviors* (pp. 1- 40). New York: Springer.
- Clasen, J., & Clegg, D. (2007). Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states. In J. Clasen & N. Siegel (Eds.), *Investigating welfare state change: The 'dependent variable problem' in comparative analysis* (pp. 166-197). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cockx, B., Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2011). Sneller aan het werk dankzij activering van het zoeken?. *Regards Économiques*, 85, 1-14.

- Cockx, B., Goebel, C., & Robin, S. (2010). L'effet sur l'emploi du complément de revenu au travail à temps partiel en Belgique. *Revue Economique*, 61 (2), 299-312.
- Cockx, B., & Picchio, M. (2012). Are short-lived jobs stepping stones to long-lasting jobs?. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74 (5), 646-675.
- Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (2014). *Maandelijkse boordtabel elektriciteit en gas. December 2014*. Geraadpleegd via: <http://www.creg.info/Tarifs/Boordtabel-Tableaudebord/tabbord201412.pdf>.
- Conter, B. (2012). Les politiques de l'emploi en Wallonie, entre européanisation et régulations locales. In D. Aubin, F. Leloup & N. Schiffino (Eds.), *La reconfiguration de l'action publique en Belgique* (pp. 17-36). Gent: Academia Press.
- Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRE) (2014). *Groupe d'Epargne collective et solidaire: bilan et perspectives*. Geraadpleegd via: www.cire.be/services/structure-daccueil-des-demandeurs-dasile/bibliotheque-juridique/doc_download/966-les-groupes-d-epargne-collective-et-solidaire-bilan-et-perspectives.
- Copeland, P., & Daly, M. (2012). Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020. *Journal of European Social Policy*, 22 (3), 273-287.
- Corluy, V., & Vandenbroucke, F. (2014). Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* (pp. 94-130). Oxford: Oxford University Press.
- CRB (2014). *Documentatiounota. De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen.* (CRB 2014-0264). Brussel: CRB.
- Danish Finance Ministry. (1998). *Availability criteria in selected OECD countries.* (Working Paper n° 6). Copenhagen: Ministry of Finance.
- Dawance, T., & Louey, C. (2014). Le Community Land Trust de Bruxelles: quand l'Europe s'inspire des Etats-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l'habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative. In CHAIRECOOP (Ed.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance*. Bruxelles: CHAIRECOOP.
- De Block, M. (2012). *Federaal Plan Armoedebestrijding*. Brussel: POD MI.
- De Block, M. (2013). *Nationaal Kinderarmoedebestrijdingsplan*. Brussel: POD MI.
- De Bock, J. (2015). Not all the same after all? Superdiversity as a lens for the study of past migrations. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 583-595.
- De Boe, F., & Van Hooytem, H. (2014). Automatische toekenning van rechten als stap naar een grotere effectiviteit van rechten. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 191-208). Gent: Academia Press.

- De Boyser, K., & Vranken, J. (2008). *Naar een doelmatigere armoedebestrijding. Een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, OASeS.
- De Doncker, H. (2006). *Crédits aux particuliers-Analyse des données de la Centrale des Crédits aux Particuliers*. (Working Paper n°78). Bruxelles: BNB.
- De Grauwé, P. (2014). *De limieten van de markt*. Tielt: Lannoo.
- De Grauwé, P., & Juemei, J. (2013). Self-Fulfilling Crises in the Eurozone: An Empirical Test. *Journal of International Money and Finance*, (34), 15-36.
- De Klerck, W. (2010). Europa 2020; gewikt, gewogen en te licht bevonden. *Samenleving en Politiek*, 17 (4), 41-49.
- De Lathouwer, L. (1996). *Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering*. (CSB Bericht 12/1996). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- De Mulder, J., Delhez, P., & Saks, Y. (2014). Minimum wages and low-skilled employment. In P. Maystadt, e.a. (Eds.), *Le modèle social belge: quel avenir?* (pp. 471-484). Charleroi: Presses Interuniversitaires de Charleroi.
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en management*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Vos, M. (2014). *2014-2019: Naar een betere arbeidsmarkt*. (Verkiezingsreeks 01/04/2014). Brussel: Itinera Institute.
- De Witte H. (1991). Over de verburgerlijking van de arbeidersklasse. Houden (ongeschoolde) arbeiders er (nog) andere opvattingen op na dan bedienden?. *Tijdschrift voor Sociologie*, 12 (3-4), 563-584.
- Debast, N., & De Leenheer, J. (2014). Bijna 13.000 huishoudens bedreigd door uithuiszetting in 2013. *VVSG-week*, 2014 (23), 1-2.
- Debels, A. (2008). *Flexibility and insecurity. The impact of European variants of labour market flexibility on employement, income and poverty dynamics*. Leuven: KU Leuven.
- Debusscher, P., Orbie, J., Rutazibwa, O., & Vos, H. (2009). Naar Een Sociaal-democratisch Europa. In C. Devos & R. Vander Vennet (Eds.), *Rood zonder roest. Een sociaaldemocratie voor de 21e Eeuw*. Leuven: Van Halewyck.
- Decoster, A., & Sas, W. (2012a). *De nieuwe financieringswet: anders maar ook beter?*. KU Leuven: Centrum voor Economische Studiën.
- Decoster A., & Sas W. (2012b). Feiten en cijfers over de nieuwe financiering wet. In P. Popelier, e.a. (Eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats-hervorming* (pp. 310-340). Antwerpen: Intersentia.
- Delbeke, B. e.a. (2015). *Estimating energy poverty among Belgian households: a comparison of definitions and an evaluation of the SILC and GGP data*. (te verschijnen).
- Delgrange, X (2013). La défédéralisation de la sécurité sociale: un risque pour la société et un défi pour les juges. In J. Sautois & M. Uyttendaele (Eds.), *La*

- sixième réforme de l'Etat (2012-2013). *Tournant historique ou soubresaut ordinaire?* (pp. 411-428). Limal: Anthemis.
- Demarest, S., & Billiet, A. (2012). Hoe en waarom is inkomen verbonden met individuele gezondheid?. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 161-178). Leuven: Acco.
- Deschouwer, K., e.a. (2014). Attitudes et comportements des électeurs lors du scrutin du 25 mai 2014. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 20 (2225), 5-41.
- Dienst Emancipatiezaken (2014). Gelijke kansen- en diversiteitsplan 2014. Brussel: Dienst Emancipatiezaken.
- Dienst voor Vreemdelingenzaken (2013). *Activiteitenrapport 2012*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken.
- Dienst voor Vreemdelingenzaken (2014). *Activiteitenrapport 2013*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken.
- Dierckx, D. (2007). *Tussen Armoedebeleid En Beleidsarmoede. Een Retrospectieve En Interventiegerichte Analyse Van De Vlaamse Beleidspraktijk*. Leuven: Acco.
- Dolezal, M., & Hutter, S. (2012). Participation and party choice: Comparing the demand size of the new cleavage across arenas. In H. Kriesi, e.a. (Eds.), *Political conflict in Western Europe* (pp. 67-95). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dubois, U. (2007). *La pauvreté énergétique. Quelles définitions? Comment la mesurer?*. (Working paper series: REFGOV-IFM-36). Paris: ADIS-GRJM.
- Dujardin, C., Selod, H., & Thomas, I. (2004). Le chômage dans l'agglomération bruxelloise: une explication par la structure urbaine. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, (1), 3-27.
- Duncan, G. J., & Brooks-Gunn, J. (1997). *Consequences of growing up poor*. New York: Russell Sage Foundation.
- Duncan, G. J., Yeung, W. J., Brooks-Gunn, J., & Smith, J. R. (1998). How much does childhood poverty affect the life chances of children?. *American Sociological Review*, 63 (3), 406-423.
- Duvivier, R., & Jeanmart, C. (2014). Les difficultés financières des Belges. Quels liens avec l'endettement, le niveau de culture financière et la capacité à gérer un budget?. *Revue bancaire et financière*, (3), 203-218.
- EAPN (2013). *Widening the gap. EAPN Assessment of the National Reform Programmes 2013*. Bruxelles: EAPN.
- Écopack (2014). *Écopack*. Geraadpleegd via: <http://www.ecopack-wallonie.be/fr>.
- Eeman, L., & Nicaise, I. (2012). *Verslag STUDIO Kinderarmoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R. (2008). *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*. (IZA Discussion Paper No. 3096). Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Elchardus, M. (1994). *Op de ruïnes van de waarheid. Lezingen over tijd, politiek en cultuur*. Leuven: Kritak.

- Energiehuis (2014). *U wilt bezuinigen op uw energiefactuur?* Geraadpleegd via: <http://www.maisonenergiehuis.be/nl>.
- Énergie Info Wallonie (2014). *Pas de trêve pour les coupures!* Geraadpleegd via: <http://www.energieinfowallonie.be/fr/events/view/11/pas-de-treve-pour-les-coupures-%21>.
- Englert, M., & Plasman, R. (2011). *Le chômage à Bruxelles: Quelles spécificités par rapport au chômage urbain en Europe?*. (DUBLEA Working Paper, 11-14). Bruxelles: ULB.
- Esping-Andersen, G. (1999). *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- ESR (2012). *Advies uitgebracht door de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tijdens zijn zitting van 15 maart 2012 betreffende de opmaak van het Brussels Actieplan Armoedebestrijding 2012*. Brussel: ESR.
- ESS-ERIC. (2014). *European Social Survey. Round 6 (2012)*. Geraadpleegd via: <http://www.europeansocialsurvey.org>.
- Euractiv (2014). *Millions of Europeans are poor despite having a full-time job*. Geraadpleegd via: <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/millions-europeans-are-poor-despite-having-full-time-job-302189>.
- European Commission (2008). *Towards a common operational European definition of over-indebtedness*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011). *Employment and social developments in Europe 2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2012). *Europe 2020: Europe's Growth Strategy*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2014a). *Taking Stock of the Europe 2020 Strategy*. (COM (2014) 130). Brussels: European Commission.
- European Commission (2014b). *Employment and social developments in Europe 2013*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Parliament (2013). *Social and working conditions of road transport hauliers*. Brussels: European Parliament.
- European Trade Union Institute (2014a). *Benchmarking Working Europe 2014*. Brussels: European Trade Union Institute.
- European Trade Union Institute (2014b). *Social Developments in the European Union 2013*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Europese Commissie (2008). *Aanbeveling van de Commissie inzake de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten*. (C (2008)5737). Brussel: Europese Commissie.
- 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 (2011). *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België*. (SEC (2011) 802). Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2012). *Nationale strategie voor de integratie van de Roma*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2013). *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2013 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2016*. (COM (2013) 351). Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2014a). *Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting*. Geraadpleegd via: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=961>.
- Europese Commissie (2014b). *Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen*. Geraadpleegd via: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958&langId=nl>.
- Europese Commissie (2014c). *Jeugd in beweging*. Geraadpleegd via: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=950&langId=nl>.
- Europese Commissie (2014d). *Tussenopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*. (COM (2014) 130). Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2014e). *Beoordeling het nationale hervormingsprogramma 2014 en het stabiliteitsprogramma voor België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van België*. (COM (2014) 402). Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2014f). *Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2014 over het nationale hervormingsprogramma 2014 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van België*. (C247). Brussels: European Commission.
- Eurostat (2012). In 2010, 17% of employees in the EU were low-wage earners. *Statistics in Focus 48/2012*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Eurostat (2013a). *Behind and beyond the (headcount) employment rate*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Eurostat (2013b). *La proportion de travailleurs à temps partiel en situation de sous-emploi en hausse de 21,4% dans l'UE27 en 2012*. (Communiqué de presse 63/2013). Luxembourg: Eurostat.
- Eurostat (2014a). *People at risk of poverty or social exclusion*. Geraadpleegd via: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps01&lang=en.
- Eurostat (2014b). *More than 120 million persons at risk of poverty or social exclusion in 2013*. (Newsrelease 168/2014). Luxembourg: Eurostat.

- Eurostat (2014c). *Unemployment Statistics. Juli 2014*. Geraadpleegd via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics.
- Evans, G., & de Graaf, N. D. (2013). Explaining Cleavage Strength: The Role of Party Positions. In G. Evans & N. D. De Graaf (Eds.). *Political choice matters. Explaining the strength of class and religious cleavages in cross-national perspective* (pp. 3-26). Oxford: Oxford University Press.
- Fanshawe, S., & Sriskandarajah, D. (2010). *You can't put me in a box' Super-diversity and the end of identity politics in Britain*. London: Institute for Public Policy Research.
- Fatzaun, K. (2013). Het beleid van de Duitstalige Gemeenschap ten aanzien van ‘multiprobleemgezinnen’. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 223-232). Leuven: Acco.
- Federaal Migratiecentrum (2013). *Mensenhandel: Bruggen slaan. Jaarverslag 2013 van de onafhankelijke rapporteur mensenhandel België*. Brussel: Federaal Migratiecentrum.
- Federale Regering (2006). *Koninklijk besluit van 29 maart 2006 ter bevordering van de tewerkstelling van laaggeschoold of erg laag geschoold jongeren*. Brussel: Federale Regering.
- Federale Regering (2011). *Regeerakkoord. 6 december 2014*. Brussel: Federale Regering.
- Federale Regering (2014). *Regeerakkoord. 9 oktober 2014*. Brussel: Federale Regering.
- Federale Regering (2014a). *Ontwerpbegrotingsplan van België. Oktober 2014*. Brussel: Federale Regering.
- FOD Economie (z.d.). *Enquête naar inkomens en levensomstandigheden (SILC)*. Geraadpleegd via: <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/gegevensinzameling/enquetes/silc/>.
- FOD Economie (2014). *Arbeidsmarkt evolueert gunstig tussen het eerste en tweede kwartaal van 2014 – tweede kwartaal 2014*. Brussel: FOD Economie.
- FOD Economie (2014a). *SILC – Indicatoren 2004-2013*. Geraadpleegd via: http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/sILC_-_indicatoren_2004_-_2013.jsp.
- FOD, IFAD & WFP (2014). *The State of Food Insecurity in the World 2014, Strengthening the enabling environment to improve food security and nutrition*. Rome: FAO.
- FOD Sociale Zekerheid. (2014). *Univariate verdeling bruto dag en jaarlonen 2002-2008*. Brussel: FOD Sociale Zekerheid, DG Beleidsondersteuning.
- Frans, D., Van Mechelen, N., & Van Lancker, W. (2014). Een structurele aanpak van de verarming van eenoudergezinnen in België. *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, 38 (341), 3-13.

- Franssen, A., & Garely, A. (2013). *Cadre d'analyse et d'évaluation de l'action publique (en Région de Bruxelles-capitale) en matière de transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi. Rapport de recherche du Centre d'études sociologiques des FUSL et de l'Agence Alter asbl.* Bruxelles: Commission consultative Formation Emploi Enseignement.
- Frazer, H. (2012). *Is Europe 2020 Delivering on Poverty? Assessing the Europe 2020 Strategy results – the context.* Presentatie tijdens EAPN's Conferentie, Brussel, 28 september 2012.
- Frazer, H. (2014). Armoede en sociale uitsluiting daadkrachtig aanpakken in Europa: een nieuwe benadering. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 145-165). Gent: Academia Press.
- Frazer, H., e.a. (2014). *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy.* (OSE Research Paper No. 15). Brussel: OSE.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2013). *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion – A study of national policies.* Brussels: European Commission.
- Furtos, J. (2009). *De la précarité à l'auto-exclusion.* Paris: éditions Rue d'ULM.
- Fusco, A., Guio, A.C., Marlier, E. (2010). *Income poverty and material deprivation in European countries* (Eurostat Methodologies and Working Papers KS-RA-10-030-EN-N). Luxembourg: Eurostat.
- Galand, S. (2014). La dégressivité renforcée des allocations de chômage: quel effet sur la pauvreté?. *La Revue Nouvelle*, (6-7), 6-8.
- Geldof, D. (2013). *Superdiverseit. Hoe migratie onze samenleving verandert.* Leuven: Acco.
- Goevaerts, G., e.a. (2014). *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 5 Samenvatting.* Leuven: CES-KU Leuven.
- Gouvernement wallon (2013). *Stratégie communale d'actions en matière de logement – Circulaire relative au programme communal d'actions 2014-2016.* Namur: SPW Wallonie.
- Gouvernement wallon (2014). *Plans de cohésion sociale 2014-2019.* Namur: Gouvernement wallon.
- Gouvernement wallon (2014a). *Oser, innover, rassembler 2014-2019.* Namur: Gouvernement wallon.
- Grande, K., & Kriesi, H. (2012). The transformative power of globalization and the structure of political conflict in Western Europe. In H. Kriesi, e.a. (Eds.), *Political conflict in Western Europe* (pp. 3-35). Cambridge: Cambridge University Press.
- Guio, A.-C., Gordon, D., & Marlier, E. (2012). *Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Guio, A.-C., & Mahy, C. (2013). *Regards sur les inégalités et la pauvreté en Wallonie*. Namur: IWEPS.
- Haffner, M., Dol, K., & Heylen, K. (2013). *Armoederisico na woonuitgaven. Verkenning van de mogelijkheden, met het oog op het bepalen van de positie van Vlaanderen in de Europese Unie*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hansen, H. (1998). Transition from unemployment benefits to social assistance in seven European OECD countries. *Empirical economics*, 23, 5-30.
- Hasselpflug, S. (2005). *Availability criteria in 25 countries*. (Working Paper 12/2005). Copenhagen: Danish Ministry of Finance.
- Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54 (1), 3-56.
- Hemelsoet, E. (2011). Samenleven met Roma: fictie of realiteit?. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2011* (pp. 363-380). Leuven: Acco.
- Hemelsoet, E. (2013). *Roma in het Gentse onderwijs: een verhaal apart?*. Gent: Academia Press.
- Hemerijck, A., & Marx, I. (2010). Continental welfare at a crossroads: the choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands. A long goodbye to Bismarck. In B. Palie (Ed.), *A long goodbye to Bismarck?: The politics of welfare reforms in continental Europe* (pp. 129-155). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hermans, K. (2008). Het Recht op Maatschappelijke Integratie: tijd voor evaluatie. In N. Debast, K. Hermans, L. Moons & F. Vanhauwaert (Eds.), *Cahiers OCMW visies: 5 jaar RMI-wet* (pp. 23-38). Brussel: VVSG.
- Hermans, K. (2012). *Bouwstenen voor een Vlaams actieplan tegen dak- en thuisloosheid. Inspiratie uit Nederland, Finland en Schotland*. Leuven: KU Leuven/Vlaams Armoedestunpunt.
- Hermans, K., e.a. (2004). Aan de rand van de actieve welvaartsstaat. Een socio-biografisch naar jongeren en OCMW-hulpverlening. *Belgisch Tijdschrift Voor Sociale Zekerheid*, 46 (2), 293-330.
- Hertin, J., e.a. (2007). *Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process*. Berlin: Forschungsstelle Für Umweltpolitik, Freie Universität.
- Heylen, V., & Bollen, J. (2009). Activering van het zoekgedrag naar werk. *Over Werk.*, 2009 (3), 87-93.
- Heylen, K., & Winters, S. (2010). Hoe betaalbaar is wonen in Vlaanderen? In S. Winters (Ed.), *Is wonen in Vlaanderen betaalbaar?* (pp. 71-91). Antwerpen: Garant.
- Heylen, K., & Winters, S. (2012). *De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Wonen.

- Hills, J., Paulus, A., Sutherland, H., & Tasseva, I. (2014). *A lost decade? Decomposing the effect of 2001-11 tax-benefit policy changes on the income distribution in EU countries*. Antwerpen: Centrum Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Homans, L. (2014). *Beleidsnota Armoedebestrijding 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Horemans, J., Pintelon, O., & Vandenbroucke, P. (2011). *Inkomens en inkomensverdeling op basis van Belgische enquêtegegevens: 1985-2007*. Universiteit Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Hubeau, B., & Vermeir, D. (2013). *Regionalisering van de federale huurwetgeving*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hugé, J. (2008). *Duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces: Algemene inleiding*. (Working paper 5). Brussel: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, VUB.
- Huybrechs, F., Meyer, S., & Vranken, J. (2011). *Energiearmoede in België. Finaal rapport – December 2011*. Antwerpen: OASeS.
- Huytebroeck, É. (2014a). *PLAGE Openbare vastgoedmaatschappijen: sociale woningen verbruiken 12,8% minder energie*. Geraadpleegd via: http://www.huytebroeck.be/spip.php?page=article&id_article=1512&lang=nl.
- Huytebroeck, É. (2014b). *Progressieve tariefbepaling van elektriciteit: 60 tot 70% van de Brusselaars zal minder betalen!*. Geraadpleegd via: http://www.huytebroeck.be/spip.php?page=article&id_article=1471&lang=nl.
- ILO (2012). *World of Work Report 2012 ‘Better Jobs for a Better Economy’*. Geneva: ILO.
- Infor Gaz Elek (2009). *Welkom op de webstek van Infor Gas Elek*. Geraadpleegd via: <http://www.inforgazelec.be/Presentatie>.
- Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) (2015). *Regionale rekeningen 2003-2013*. Brussel: Nationale Bank van België.
- Integratiedienst Gent (2014). *Kinderen van doortrekkers krijgen les in containers op doortrekkersterrein Drongensesteenweg*. (Persbericht 27/10/2014). Gent: Stad Gent – Dienst Communicatie.
- Interfederaal Gelijkekansencentrum (2014). *Diversiteitsbarometer: huisvesting*. Brussel: IGKC.
- Irisnet (2014). *Duurzame Wijkcontracten*. Geraadpleegd via: <http://www.wijken.irisnet.be/index.php?lang=nl>.
- Jahoda, M. (1982). *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Janvier, R. (2011). *Syllabus Sociale Zekerheid, Academiejaar 2011-2012*. (onuitgegeven). Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Jeanmart, C., & Duvivier, R. (2014). Les personnes en difficulté financière ont-elles un rapport particulier au crédit et à l'endettement. *Revue bancaire et financière*, (3), 219-225.

- Jenkins, R., e.a. (2008). Debt, income and mental disorder in the general population. *Psychological Medicine*, 38 (10), 1485-1493.
- Juncker, J.-C. (2014a). *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change: Political Guidelines for the next European Commission*. Brussels: European Commission.
- Juncker, J.-C. (2014b). *Mission Letter – Marianne Thyssen, Commissioner Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility*. Brussels: European Commission.
- Kalmijn, M., & Kraaykamp, G. (2007). Social stratification and attitudes: a comparative analysis of the effects of class and education in Europe. *The British Journal of Sociology*, 58 (4), 547-576.
- Kind en Gezin (2014a). *Het kind in Vlaanderen 2013*. Brussel: K&G.
- Kind en Gezin (2014b). *Gemeentelijke kindrapporten. Rapporten moeder- en kindgegevens*. Brussel: K&G.
- Kitschelt, H. (2009). Party systems. In C. Boix & S. C. Stokes (Eds.), *The Oxford handbook of comparative politics* (pp. 522-554). Oxford: Oxford University Press.
- Koning Boudewijnstichting (2005). *10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede. Aantekeningen bij 11 dialoogmomenten*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koning Boudewijnstichting (2014). *Een structurele aanpak van de verarming van eenoudergezinnen in België*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45, 921-956.
- Kriesi, H., e.a. (2008). *West European politics in the age of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krugman, P. (2012). *End this depression now!*. New York: W.W. Norton & Company.
- la Strada (2013). *Jaarverslag 2011. Centrale registratie voor de onthaaltehuizen en centra voor dringend onthaal in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Gegevens over de opvang van thuislozen in 2011*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- Laurent, L. (2012). Le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable: une réforme majeure. *SLRB-Info*, (66) pp. 9-13.
- Lea, S.E.G., Webley, P., & Walker, C.M. (1995). Psychological factors in consumer debt: Money management, economic socialization, and credit use. *Journal of Economic Psychology*, 16 (4), 681-701.
- Lee, J. (2011). The effects of persistent poverty on children's physical, socio-emotional, and learning outcomes. *Child Indicators Research*, 4 (4), 725-747.
- Leefmilieu Brussel (2014a). *Onze wettelijke opdracht*. Geraadpleegd via: <http://www.leefmilieu.brussels/wie-zijn-wij/onze-wettelijke-opdracht>.

- Leefmilieu Brussel (2014b). *PLAGE. Plan voor Lokale Actie voor het Gebruik van Energie*. Geraadpleegd via: <http://www.leefmilieu.brussels/themas/energie/bespaar-energie/plage>.
- Levecque, K. (2003). *Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld*. Antwerpen: Garant.
- Lieten, I. (2009). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction*. New York: The Free Press.
- Lodewijckx, E. (2014). Personen met migratieachtergrond: verschillende definities, verschillende kenmerken. In E. Pelfrene & C. Van Peer (Eds.), *Internationale migraties en migranten in Vlaanderen* (pp. 47-81). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Longrée, G. (2014). Le contrat d'occupation précaire: une convention trop méconnue. In N. Bernard (Ed.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation* (pp.327- 334). Bruxelles: Larcier.
- Louveaux, B. (2012). Les aspects juridiques de la colocation. La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif. In N. Bernard (Ed.), *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif* (pp. 197-219). Bruxelles: La Charte.
- Ludmer, J. (2013). Les nouvelles compétences des Communautés et de la Commission communautaire commune dans les matières personnalisables. Et si l'accord papillon leur donnait des ailes. In J. Sautois & M. Uyttendaele (Eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?* (pp. 397-410). Limal: Anthemis.
- Lutz, H. (2002). Zonder blikken of blozen. Het standpunt van de (nieuw-)realisten, *Tijdschrift voor Genderstudies*, 5 (3): 7-17.
- Malherbe, A., e. a. (2014). Hoe gaat het sociale huisvestingsbeleid om met de nieuwe maatschappelijke uitdagingen?. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & V. Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 321-354). Gent: Academia Press.
- Marchal, S., & Van Mechelen, N. (2014). *A new kid in town? Active inclusion in European minimum income schemes* (Improve Working Paper Series). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Maréchal, C., Perelman, S., Tarantchenko, E., & Van Camp, G. (2010). *Social family allowances in Belgium. The impact of potential reforms on child poverty*. Paper gepresenteerd op de EU-Conferentie over kinderarmoede, 2-3 september 2010, Marche-en-Famenne.
- Martens, A., e.a. (2005), *Etnische discriminatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Onderzoek in het kader van het Sociaal Pact voor de Werkgelegenheid van de Brusselaars. Syntheserapport*. Brussel: ULB, KUL.
- Martijn, I. (2015). *Peer Review on Children First – pilot local consultation platforms on child poverty*. Paper gepresenteerd op de 'Peer review in Social Protection

- and Social Inclusion. Children First – pilot local consultation platforms on child poverty', 13-14 januari 2015, Brussel.
- Martinez, E. (2010). *Les salariés à l'épreuve de la flexibilité*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Marx, I., e.a. (2013). *Towards a better marriage between job growth and poverty reduction*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS).
- Marx, I., & Nolan, B. (2014). In-Work Poverty. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction* (pp. 131-156). Oxford: Oxford University Press.
- Marx, K., & Engels, F. (1977). *Manifesto of the communist party*. Chicago, IL: Encyclopaedia Britannica.
- May, X. (2013). *Analyse van de energierekening van de huishoudens en het meten van de moeilijkheden waarmee senioren te maken hebben*. Brussel: Université Libre de Bruxelles.
- Medeiros, D., Couvreur, N., & Bruyninckx, M. (2007). *Réduction des inégalités par l'engagement des femmes dans des activités à caractère économique à Oussouye (Casamance, Sénégal)*. Paper gepresenteerd op 'L'Etat malgré tout: acteurs publics et développement, 23ème Journée du Développement de l'Association Tiers-Monde', 14-16 mei 2007, Mons.
- Meissner, F. (2014). Migration in migration-related diversity? The nexus between superdiversity and migration studies. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 556-567.
- Meissner, F., & Vertovec, S. (2014). Comparing super-diversity. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 541-555.
- Meltzer, P., e.a. (2013). The relationship between personal debt and specific common mental disorders. *European Journal of Public Health*, 23 (1), 108-113.
- Meyer, S., & Huybrechs F. (2012). La précarité énergétique en Belgique. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (Eds.), *Armoede in België – Jaarboek 2012* (pp. 179-202). Leuven: Acco.
- Milquet, J., Verboven, X., & Callens, G. (2010). *75 jaar RVA. Een blik op verleden, heden en toekomst*. Brussel: RVA.
- Ministerium Deutschsprachigen Gemeinschaft (2011), *Ostbelgien leben 2025, Regionalen Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Band 3. Eupen: Ministerium Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- Mitchell, J. Mouratidis, K., & Weale, M. (2005). *Poverty and Debt*. (NIESR Discussion Paper n° 263). London: NIESR.
- Monnier, B., & Zimmer, P. (2008). Fiscalité immobilière: le coût de la brique dans le ventre. *Echos logement, 2008* (2), 17-22.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.

- Moriau, J. (2009). Les jeunes adultes, nouveau public ou nouvelle déclinaison de la question sociale?. *BIS*, (160), 9-19.
- Naticchioni, P., Ragusa, G., & Massari, R. (2014). *Unconditional and Conditional Wage Polarization in Europe*. Bonn: IZA.
- Nationale Bank van België (2013). *Statistieken 2013 van de Centrale voor kredieten aan particulieren*. Brussel: NBB.
- Netwerk tegen Armoede (2014). *Deur op een kier voor verhoging uitkeringen tot de armoedegrens*. Geraardpleegd via: <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/nieuws/deur-op-een-kier-voor-verhoging-uitkeringen-en-inkomens-tot-de-armoedegrens>.
- Nevejan, H. (2012). Een vergelijkende studie over inkomenszekerheid van werklozen in België en buurlanden. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (2), 363-418.
- Nevejan, H., & Van Camp, G. (2013). La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges: Effets sur le revenue des chômeurs et sur les pièges financiers à l'emploi. In P. Maystadt, e.a. (Eds.), *Le modèle social belge: quel avenir?* (pp. 471-507). Charleroi: Presses Interuniversitaires de Charleroi.
- Nicaise, I., & Schepers, W. (2014a). Sociale investeringen: een nieuw model voor de Europese welvaartsstaten?. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 167-191). Gent: Academia Press.
- Nicaise, I., & Schepers, W. (2014b). *Het vel van de kei. Armoedetoets van de ingrepen van de regering-Di Rupo in de werkloosheidsverzekering*. Leuven: HIVA KU Leuven.
- Nolan, B., & Marx, I. (2009). Inequality, poverty and exclusion. In W. Salverda, B. Nolan & T. M. Smeeding (Eds.), *The Oxford handbook of economic inequality* (pp. 315-341). Oxford: Oxford University Press.
- Noppe, J. (2014). *Vlaamse Armoedemonitor 2014*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Notredame, L. (2006). Mieux connaître pour mieux combattre. De Brusselse armoedeordonnanties. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006* (pp. 289-300). Leuven: Acco.
- Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (2013). *Programme de recherche consolidé de l'Observatoire: mars 2013*. Bruxelles: OEJAJ.
- Observatorium Krediet en Schuldenlast (2014). *Het verbruik en het krediet aan particulieren: Algemeen Verslag 2013*. Marchienne-au-Pont: OKS.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2010). *Brussels Actieplan Armoedebestrijding. Brussels Armoederapport 2010*. Brussel: ObservatBrussel.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2013). *Welzijnsbarometer 2013. Brussels armoederapport*. Brussel: ObservatBrussel.

- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2014). *Welzijnsbarometer 2014. Brussels armoederapport*. Brussel: ObservatBrussel.
- OECD (2008). *Growing Unequal?. Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2009). *Financial Education and the Crisis*. (Policy Paper and Guidance June 2009). Paris: OECD.
- OECD. (2012). *Methodology*. Geraadpleegd via: http://www.oecd.org/els/soc/Methodology_2012.pdf.
- OECD (2014a). *Society at a Glance 2014. OECD Social Indicators*. Paris: OECD.
- OECD (2014b). *Benefits and wages statistics*. Geraadpleegd via: <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.
- OECD (2014c). *OECD Employment Outlook 2014*. Paris: OECD.
- Owens, S., Rayner, T., & Bina, O. (2004). New agendas for appraisal: Reflections on theory, practice and research, *Environment and Planning*, (36), 1943-1959.
- Pacolet, J., & De Wispelaere, F. (2011). Gedetacheerde arbeidskrachten op de Belgische arbeidsmarkt: hoeveel zijn het er?. *Over.Werk*, 2011 (4), 124-133.
- Pagano, G. (2013). La sixième réforme de l'Etat: autonomie fiscale vs soldarité. Le cas de la Région wallonne. In J. Sautois & M. Uyttendaele (Eds), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?* (pp. 359-373). Limal: Anthemis.
- Pannecoucke, I. (2013). Opgroeien in armoede, een ongelijke start vanuit verschillende posities. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 51-75). Leuven: Acco.
- Parlement wallon (2014). *Décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère*. (Documents du Parlement wallon, 992 (2013-2014)). Namur: Parlement wallon.
- Paspalanova, M. (2006). *Undocumented and legal Eastern European Migrants in Brussels*. Leuven: KU Leuven.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., & Wets, J. (2014). Praktijken van de OCMW's inzake de maatschappelijke integratie van cliënten van buitenlandse herkomst of nationaliteit. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 209-216). Gent: Academia Press.
- Phillimore, J. (2014). Delivering maternity services in an era of superdiversity: the challenges of novelty and newness. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 568-582.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the Twenty-first Century/Le Capital au XXIe siècle*. Harvard/Paris: Harvard University Press/Le Seuil.
- Plancqueel, I. (2014). La colocation: une réalité sociale en expansion. In N. Bernard (Ed.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation* (pp 259-270). Bruxelles: Larcier.

- POD Maatschappelijke Integratie (2014a). *Derde rapportage over de uitvoering van het Federaal Plan Armoedebestrijding*. Brussel: POD MI.
- POD Maatschappelijke Integratie (2014b). *RVA-sanctie en doorstroom naar de OCMW's*. (Focusnota nr.8). Brussel: POD MI.
- Portail de la Wallonie (2014a). *L'écopack est renforcé*. Geraadpleegd via: <http://www.wallonie.be/fr/actualites/lecopack-est-renforce>.
- Portail de la Wallonie (2014b). *Primes Énergie*. Geraadpleegd via: <http://energie.wallonie.be/fr/primes-energie.html?IDC=7015&showAllDocuments=true>.
- Portail de la Wallonie (2014c). *Aide à l'investissement – Énergie pour les ménages à revenu modeste (MEBAR II)*. Geraadpleegd via: <http://energie.wallonie.be/nl/aide-a-l-investissement-energie-pour-les-menages-a-revenu-modeste-mebar-ii.html?IDC=6369&IDD=12275>.
- PwC (2013). *Studie met betrekking tot sociale fraude bij OCMW's*. Brussel: POD MI.
- Ramaux, C. (2012). *L'Etat social. Pour sortir du chaos néolibéral*. Paris: Mille et une nuits.
- Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2009). *Regeerakkoord 2009-2014. 12 juli 2009*. Brussel: Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2014). *Gewestelijke Beleidsverklaring*. Brussel: Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Région wallonne (2014). *Mémento du Logement en région wallonne. Édition 2014*. Waterloo: Kluwer.
- Rekenhof (2012). *Eerste Federaal Plan Armoedebestrijding. Verslag Van Het Rekenhof Aan De Kamer Van Volksvertegenwoordigers*. Brussel: Rekenhof.
- Réseau wallon pour l'Accès Durable à l'Énergie (RWADE) (2014). *La suppression des compteurs à budget*. Geraadpleegd via: <http://www.rwade.be/fr/action-politique/supprimer-les-compteurs-a-budget>.
- Richard, F., e.a. (2011). Sub-Saharan Africa and the health MDGs: The need to move beyond the “quick impact” model. *Reproductive Health Matters*, 19 (38), 42-55.
- Richard, F., e.a. (2013). Fee exemption for maternal care in Sub-Saharan Africa: A review of 11 countries and lessons for the region. *Global Health Governance*, 6 (2), 53-73.
- Ridge, T. (2002). *Childhood poverty and social exclusion: from a child's perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Ridge, T. (2011). The everyday costs of poverty in childhood: a review of qualitative research exploring the lives and experiences of low-income children in the UK. *Children & Society*, 25 (1), 73-84.
- Ries, J. (2013). *Patterns of low-wage employment and related indicators in Europe*. (Working papers, 66). Luxembourg: STATEC.

- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science*, 4 (2), 155-169.
- RIZIV (2009). Het OMNIO-statuut. *Informatieblad*, 2009/3-4. Brussel: RIZIV.
- RSVZ (Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen) (2014). *Evoluties en trends in het aantal verzekeringsplichtigen*. Brussel: RSVZ.
- RTBF (2014). *Budget: les chiffres détaillés du gouvernement Michel*. Retrieved from http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_les-chiffres-detailles-du-budget-du-gouvernement-michel?id=8378909.
- RVA (2013). *Jaarverslag 2013*. Brussel: RVA.
- RVA (2014). *Gedifferentieerde evolutie van de langdurige werkloosheid volgens geslacht*. Brussel: RVA.
- RWLP (2013). *Lutter contre la pauvreté infantile, c'est lutter contre la pauvreté durable et contre l'appauvrissement des familles*. Namur: RWLP.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Boulder Colorado: Westview Press.
- Salverda, W., Nolan, B., & Smeeding, T. M. (2009). *The Oxford handbook of economic inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Sautois, J., & Uyttendaele, M. (2013). *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*. Limal: Anthemis
- Savage, M., e.a. (2013). A new model of social class? Finding from the BBC's great British class survey experiment. *Sociology*, 47 (2), 219-250.
- Schepers, W., & Nicaise, I. (2013). *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage. A study of national policies. Country report: Belgium*. Leuven: HIVA-KULeuven.
- Schepers, W., & Nicaise, I. (2014). *Sociale investeringen in kinderen en jongeren: vóórschoolse educatie en jeugdgarantieplannen*. (VLAS-Studies 15). Antwerpen: Vlaams Armoedestunpunt.
- Schinkel, W. (2008). *De gedroomde samenleving*. Kampen: Klement.
- Sibelga (2009). *Qui sommes-nous?*. Geraadpleegd via: <http://www.sibelga.be/fr/sibelga-group>.
- Sleurs, E. (2014). *Beleidsverklaring. Gelijke kansen, Armoedebestrijding en personen met een beperking* (13 november 2014). Brussel: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Snick, I., & Snick, M. (2010). *Occupation précaire*. Gent: Story Publishers.
- SPP Intégration Sociale (2012). *Manuel du fonds social gaz et électricité*. Geraadpleegd via: www.mi-is.be/sites/default/files/doc/manuel_fonds_social_gaz_et_electricite_version_2012_0.doc.

- Stadswinkel (2014). *Infoloket*. Geraadpleegd via: <http://www.curbain.be/nl/stadswinkel/onze-diensten/infoloket>.
- Standing, G. (2014). *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury.
- Steenssens, K. (2014). Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming. Een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2014 (Eerste Trimester), 21-64.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 2. Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting (2011). *Tweejaarlijks verslag 2012-2013. Strijd tegen armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Automatisering van rechten met betrekking tot bevoegdheden van de federale staat*. (Nota op vraag van de Begeleidingscommissie). Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting (2014). *De Versterkte Degraviteit Van De Werkloosheidsuitkeringen: Impact Op Armoede*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting.
- Stewart, M. & Swaffield, J. (1999). Low Pay Dynamics and Transition Probabilities. *Economica*, 66 (261), 23-42.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: Norton.
- Stiglitz, J. E. (2015). Europe's Lapse of Reason. Geraadpleegd via: <http://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-austerity-back-lash-by-joseph-e--stiglitz-2015-01#7wgqMuH8Ke53vDrL99>.
- Storms, B., & Bogaerts, K. (2012). Referentiebudgetten en minimuminkomensbescherming. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2012* (pp. 73-90). Leuven: Acco.
- Storms, B., e.a. (2012). Naar Europese referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie? Wat leren de Belgische budgetten?. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 97-115). Leuven: Acco.
- Storms, B., e.a. (2014). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level*. Brussels: European Commission.

- Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., & Van Thielen, L. (2015). *De doeltreffendheid van minimum inkomensbescherming anno 2013. Wat leren referentiebudgetten?*. (VLAS-Studie). Antwerpen: Vlaams Armoedestunpunt.
- Straathoekwerk en Integratiedienst Stad Gent (2009). *Nieuwe EU-burgers en Roma in Gent. Signaleennota*. Gent: Integratiedienst Stad Gent.
- Strengs, T., e.a. (2013). *Studie van de Belgische vleessector: loonkosten, winstgevenheid, financiële structuur en uitvoerprestaties*. Brussel: CRB en FOD Economie, K.M.O, Middenstand en Energie.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2014). *Vlaamse armoedemonitor 2014*. Brussel: Vlaamse overheid.
- 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.
- Thomson, H. (2014). *Lutter contre la précarité énergétique: vers un cadre politique européen pour guider l'action locale?*. Bruxelles: Comité économique et social européen.
- Thomson, H., & Snell, C. (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy Policy*, 52, 563-572.
- Thyssen, M. (2014). *Marianne Thyssen wordt sociale gelaat van Europese Commissie*. Geraadpleegd via: <http://www.mariannethyssen.be/nieuws.html>.
- Touquet, H., & Wets, J. (2013). *Context, drijfveren en opportuniteiten van Midden- en Oost-Europese immigratie. Een exploratief onderzoek met focus op Roma*. Leuven: KU Leuven, HIVA.
- UNDP (2014a). *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. New York: UNDP.
- UNDP (2014b). *Achieve universal primary education. Where do we stand?*. New York: UNDP.
- UNICEF (2004). *The State of the World's Children 2004 – Girls, Education and Development*. New York: UNICEF.
- UNICEF (2007). *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*. (Innocenti Report Card 7). Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- UNICEF België (2010). *Dat denken we ervan. Jongeren geraakt door armoede spreken over hun leven*. Brussel: UNICEF.
- United Nations (2014). *Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*. Geraadpleegd via: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E.
- Van Bouchaute, B., Depraetere, A., Oosterlynck, S., & Schuerman, N. (2014). *Solidariteit in superdiversiteit: het transformatief potentieel van een complementaire munt in een superdiverse wijk*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, OASeS.

- Van den Brande, A. (1967). Elements for a sociological analysis of the impact of the main conflicts on Belgian political life. *Res Publica*, (3), 437-470.
- Van den Bosch, K. (2001). *Identifying the Poor. Using Subjective and consensual methods*. Aldershot: Ashgate.
- Van der Bracht, K., & Van de Putte, B. (2013). *Het Not-in-my-property-syndroom (NIPMY): Etnische discriminatie op de huisvestingsmarkt*. Gent: UGent, Vakgroep Sociologie.
- Van der Linden, B. (2014d). Chômage indemnisé contre service à la communauté. *Regards Economiques*, (114), 1-8.
- Van der Linden, M. (2014a). *Mesures énergétiques au niveau fédéral*. (Note interne). Louvain: Université catholique de Louvain.
- Van der Linden, M. (2014b). *Mesures énergétiques dans la Région Bruxelloise*. (Note interne). Louvain: Université catholique de Louvain.
- Van der Linden, M. (2014c). *Mesures énergétiques dans les communes bruxelloises*. (Note interne). Louvain: Université catholique de Louvain.
- Van Erkel, P., Thijssen, P., & Van Aelst, P. (2014). Vier ideologische dimensies, één breuklijn. *Samenleving en Politiek*, 21 (6), 36-44.
- Van Haarlem, A., & Campaert, G. (2010). Armoede en sociale uitsluiting in Europa en België. In D. Dierckx, J. Vranken & N. Van Herck (Eds.), *Armoede in België* (pp. 37-60). Leuven: Acco.
- Van Haarlem, A., Coene, J., & Lusyne, P. (2011). De superdiverseiteit van armoede en sociale uitsluiting. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2011* (pp. 177-198). Leuven: Acco.
- Van Hamme, G., Wertz, I., & Biot, V. (2011). La croissance économique sans le progrès social: L'état des lieux à Bruxelles. *Brussels Studies*, (48), 1-20.
- Van Hercke, B. (2011). La dimension sociale de la stratégie Europe 2020: un oxymore?. In C. Degryse & D. Natali (Eds.), *Social developments in the European Union 2010* (pp. 141-174). Brussels: European Trade Union Institute (ETUI).
- Van Hoorebeeck, B., Van den Bosch, K., Van Dam, R., & Cantillon, B. (2003). *Sociale indicatoren en ECHP-data. Is de armoede nu hoog maar dalend of laag maar stijgend?*. (CSB Bericht 3/2003). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Lancker, W. (2014). De kinderbijslag van de toekomst. *Samenleving en Politiek*, 21 (1), 76-84.
- Van Lerberghe, W., e.a. (2014). Country experience with strengthening of health systems and deployment of midwives in countries with high maternal mortality. *Lancet*, 384 (9949), 1215-1225.
- Van Mechelen, N., & Bogaerts, K. (2008). Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

- Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I., & Cantillon, B. (2011). *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)* (CSB Working Paper Series CSB WP 11/05). Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Van Menxel, G. (2001). Schulden en schulddoeverlast. In J. Vranken, D. Geldof, J. Van Menxel, & J. Van Ouytsel (red), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001* (pp 183-198). Leuven/Amersfoort: Acco.
- Valenduc, C. (2008). Les incitations fiscales en faveur du logement. *Echos logement, 2008* (2), 1-16.
- Vallins, O. (2004). *When debt becomes a problem: A literature Study*. Wellington: Ministry of social development of New Zealand.
- Vandemoortele, J. (2012). *Advancing the global development agenda post-2015: Some thoughts, ideas and practical suggestions*. Geraadpleegd via: http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/jan_vandemoortele_Aug.pdf.
- Vandenbroeck, M., & Van Lancker, W. (2014). *Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede*. (VLAS-Studies 14). Antwerpen: Vlaams Armoedestepuntpunt.
- Vandenbroucke, F., & Vanhercke, B. (2014). *A European Social Union: 10 tough nuts to crack*. Brussels: Friends of Europe.
- Vandenbroucke, F., & Vinck, J. (2013). Child poverty risks in Belgium, Wallonia, Flanders: Accounting for a worrying performance. In P. Maystadt, e.a. (Eds.), *Le modèle social belge: quel avenir?* (pp. 85-144). Charleroi: Presses interuniversitaires de Charleroi.
- Vandermotten, C. (2008). *Évolution socio-économique, reproduction sociale et formation à Bruxelles*. Bruxelles: Commission consultative Formation Emploi Enseignement.
- VDAB (2012). *Kansengroepen in kaart. Allocutonen op de Vlaamse arbeidsmarkt. Tweede editie*. Brussel: VDAB.
- Venn, D. (2012). *Eligibility criteria for unemployment benefits: quantitative indicators for OECD and EU countries*. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 131). Paris: OECD publishing.
- Verbist, G., & Matsaganis, M. (2014). The redistributive capacity of services in the European Union. In B. Cantillon & F. Vandenberghe (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* (pp. 185-211). Oxford: Oxford University Press.
- Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (2006). *Voorstel van ordonnantie betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. (Parlementair stuk B-68/1 2005/2006). Brussel: Brussels Parlement.
- Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (2013). *Debat over het Brussels actieplan armoedebestrijding*. (Parlementair stuk B-67/1 2012/2013). Brussel: Brussels Parlement.

- Verhaeghe, P. P. (2014). De contouren van de etnische mozaïek. *Samenleving en Politiek*, 31 (3), 5-8.
- Verhaeghe, P. P., Van der Bracht, K., & Van de Putte, B. (2012). *Migrant zkt toekomst. Gent op een keerpunt tussen oude en nieuwe migratie*. Antwerpen: Garant.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), 1024-1054.
- Vertovec, S. (2010). Towards post-multiculturalism? Changing communities, conditions and contexts of diversity. *International Social Science Journal*, 61 (199), 83-95.
- Vertovec, S., & Wessendorf, S. (2010). *The multiculturalism backlash: European discourses, policies and practices*. London: Routledge.
- Villa, P. (2011). Embodiment is always more: intersectionality, subjection and the body. In H. Lutz, M. Herrera Vivar & L. Supik (Eds.), *Framing intersectionality: debates on a multi-faceted concept in gender studies* (pp. 171-186). Farnham: Ashgate.
- Vitali, R. (2013). *Uiteenzetting van de heer Rocco Vitali van het Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté*. Gepresenteerd op de Commissie Sociale Zaken van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Gewone zitting van 20 februari 2013. Debat over het Brussels actieplan armoedebestrijding 2012. Brussel: FBLP.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs (2012). *Omzendbrief – Het gelijke onderwijskansenbeleid voor het secundair onderwijs van 3 september 2012*. Brussel: Ministerie van Onderwijs.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2014a). *Statistisch Jaarboek van het Vlaams Onderwijs. Schooljaar 2012-2013*. Brussel: Departement Onderwijs en Vorming.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs (2014b). *Omzendbrief Personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs van 16 mei 2014*. Brussel: Ministerie van Onderwijs.
- Vlaamse Regering (1986). *Besluit van de Vlaamse Regering houdende uitvoering van het koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2009). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2009-2014*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2013). *Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. 7/06/0213*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Woonraad (2010). Naar een beleid ter ondersteuning van de private huurwoningmarkt (Advies 2010/11). Brussel: Vlaamse Woonraad.

- Vlaamse Woonraad (2011). *Wonen en armoede. Aanbevelingen voor een woonbeleid gericht op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting.* (Advies 2011/04). Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad (2012). *Advies over de regionalisering van de woonbonus.* (Advies 2012/12). Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad (2013). *Naar een versterkt recht op wonen?? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad, met pleidooi voor een Vlaamse woonrechtcommissaris.* (Advies 2013/17). Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad (2014). *Tijd voor keuzes. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad voor het Regeerakkoord en de Beleidsnota Wonen 2014-2019.* (Advies 2014/02). Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vranken, J. (2004). Verhindert de armoedecultuur de vereniging van de armen?. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2014* (pp. 431-445). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2009). Verleden, heden en toekomst van het Europese armoedebeleid. In J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009* (pp. 277-300). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2010). Inleiding. In D. Dierckx, N. Van Herck & J. Vranken (Eds.), *Armoede in België* (pp. 19-35). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2012). Actieve inclusie. Een hefboom voor een doelmatig Europees armoedebeleid?. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 205-214). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2014). De economische crisis bestrijden door op het sociale beleid in te leveren?. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 3-15). Gent: Academia Press.
- Vranken, J. (2014a). *Thatcher aan de Schelde.* Berchem: EPO
- Vranken, J., & Geldof, D. (Eds.). (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1992.* Leuven: Acco.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1993). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992-1993.* Leuven/Armersfoort: Acco
- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menzel, G. (1997). Sociale uitsluiting: deel van een kwartet. In J. Vranken, D. Geldof & G. Van Menzel (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997* (pp. 303-320). Leuven: 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, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (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. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2014* (pp. 135-144). Gent: Academia Press.

- Walker, G., & Day, R. (2012). Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth. *Energy Policy*, 49 (16), 69-75.
- Wauters, J., Clycq, N., & Timmerman, C. (2012). *Aspiraties en sociale mobiliteit van Roma. De visies van beleidsmakers, middenveldorganisaties, schoolactoren en Roma zelf*. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.
- Webley, P., & Nyhus, E. K. (2001). Life-cycle and dispositional routes into problem debt. *British Journal of Psychology*, 92 (3), 423-446.
- Weishaupt, T. (2011). *From the manpower revolution to the activation paradigm: explaining institutional continuity and change in an integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weiss, C. H. (1977). Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis*, (3), 531 – 545.
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39 (5), 426-431.
- Weiss, C. H. (1999). The Interface between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, 5 (4), 468-486.
- Wessendorf, S. (2014). *Researching social relations in super-diverse neighbourhoods: mapping the field*. (IRiS Working Paper Series 2/2014). Birmingham: Institute for Research into Superdiversity.
- Wets, J., & Pauwels, F. (2011). *Arbeidsmigratie vanuit Oost-Europa. Polen, Roemenen en Bulgaren op de Belgische arbeidsmarkt*. Leuven: KU Leuven, HIVA.
- WHO (2005). *The World Health Report 2005: make every mother and child count*. Geneva: WHO.
- WHO, & UNICEF (2010). *Countdown to 2015 decade report (2000-2010). Taking stock of maternal, newborn and child survival*. Geneva: WHO.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Penguin.
- Winter, A. (2002). Over racistisch progressisme en verdraagzaam conservatisme. Individualisme langs de nieuwe politieke breuklijn. *Samenleving en Politiek*, 9 (4), 46-50.
- Winters, S. (2012). Historische kansen voor het Vlaamse woonbeleid. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 103 (3), 26-33.
- Winters, S., & De Decker, P. (2009). Wonen in Vlaanderen: over kwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid. In L. Vanderleyden, M. Callens, & J. Noppe (Eds.), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2009* (pp. 199-234). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Zeitlin, J., & Vanhercke, B. (2014). *Socializing the European Semester?*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps).

Adressenlijst

Wat volgt is een selectie van relevante adressen, federaal en voor de drie gewesten. Een meer gedetailleerde lijst van adressen in Vlaanderen vindt u in Dierckx, D., Coene, J. & Raeymaeckers, P. (2014), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2014, Leuven: Acco.

Federale overheidsdienst

- ◆ POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Koning Albert II-laan 30, 1000 Brussel, tel. 02-508.85.85, fax 02-508.86.10, vraag@mi-is.be, <http://www.mi-is.be>

Interfederale overheidsdienst

- ◆ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid 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. 02-265.01.53, fax 02-265.01.55, info@bapn.be, <http://www.bapn.be>
- ◆ Brussels Forum Armoedebestrijding, 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. 0499/19.96.60, gregory@brussels-platform-armoede.be, info@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 Meeûssquare 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 franco-phones 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, tel. 0496/20.30.37, fax 081-41.48.83, federation@restosducoeur.be, <http://www.restosducoeur.be>
- ◆ Front commun des SDF, Vooruitgangsstraat 225 bus 1, 1030 Brussel, 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@igvm.belgie.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>
- ◆ Netwerk tegen Armoede, Vooruitgangsstraat 323 bus 6, 1030 Brussel, tel. 02-204.06.50, fax 02-204.06.59, info@netwerktegenarmoede.be, <http://www.netwerktegenarmoede.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, tel. 081-31.21.17, fax 081-31.21.18, bureau@rwlp.be, <http://www.rwlp.be>

Andere verwante organisaties

- ◆ Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie, Rue de Brabant 1, 6000 Charleroi, tel. 071-20.77.11, fax 071-20.77.56, contact@flw.be, <http://www.flw.be>
- ◆ Interfederaal Gelijkekansencentrum, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.30.00, fax 02-212.30.30, epost@cntr.be, <http://www.diverseiteit.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 Brussel, 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 Brussel, tel. 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, info.vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouw.be>
- ◆ Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw (SAW), Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem (Antwerpen), tel. 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, tel. 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 Brussel, tel. 02-211.55.00, fax 02-211.56.00, info@vvsg.be, <http://www.vvsg.be>
- ◆ Welzijnszorg vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, tel. 02-502.55.75, fax 02-502.58.09, info@welzijnszorg.be, <http://www.welzijnszorg.be>

Lokale verenigingen (selectie)

- ◆ Assembl'âges asbl, Chaussée de Wavre 1762b, 1160 Brussel, tel. 0474/47.60.41, 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, <http://www.rbdh-bbrow.be>
- ◆ Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad vzw, Lakensestraat 76 bus 3, 1000 Brussel, 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, Louisaalaan 183, 1050 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, Loixplein 7, 1060 Brussel, tel. 02-535.93.50, info@asbl-csce.be, <http://www.asbl-csce.be>
- ◆ Demos vzw, Sainctelettesquare 19, 1000 Brussel, tel. 02-204.07.00, fax 02-204.07.09, info@demos.be, <http://www.demos.be>
- ◆ Fédération Lutte Solidarité Travail asbl (LST), 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 – Bébé Bus asbl, Rue Haute 8, 5190 Spy, tel. 071-78.42.71, fax 071-78.77.30, gabs@busmail.net, 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 Brussel, tel. 02-555.09.90, fax 02-555.09.99, maksvzw@maksvzw.be, <http://www.maksvzw.be>
- ◆ Relogeas asbl, Rue de Monceau Fontaine 42 bus 11, 6031 Monceau-sur-Sambre, tel. 071-31.40.07, info@relogeas.be, www.relogeas.be

Personalia

Françoise Bartiaux is sociologe en doctor in de Demografie. Ze doceert milieusociologie en onderzoeksmethoden aan de ‘Université catholique de Louvain’ (UCL). Haar recentste onderzoeksproject gaat over energiearmoede in België.

Anne Baudaux behaalde een master in de Antropologie aan de ‘Université catholique de Louvain’ (UCL). Ze is nu onderzoeksassistente aan het ‘Laboratoire d’Anthropologie Prospective’ (LAAP) van die universiteit.

Nicolas Bernard is professor in de Rechten aan de Universiteit Saint-Louis, waar hij tevens directeur is van het Interdisciplinair Onderzoeks-instituut over Brussel. Hij is ook expert aan het kabinet van de staatssecretaris Huisvesting voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Marielle Bruyninckx is doctor in de Psychopedagogische Wetenschappen. Ze is professor aan de Universiteit van Bergen (UMons), waar ze aan het hoofd staat van de ‘Service de Développement humain et traitement des données’ van de faculteit Psychologie en Onderwijs-wetenschappen.

Bea Cantillon is gewoon hoogleraar en directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) aan de Universiteit Antwerpen. Ze publiceert uitgebreid en internationaal over een brede waaier van onderwerpen waaronder armoede, sociaal beleid, sociale zekerheid, de welvaartsstaat en gender.

Ricardo Cherenti bezit een bachelordiploma Europese Politiek en een master in de Politieke Wetenschappen, een master in de Filosofie en een master in de Psychoanalyse. Momenteel is hij raadgever bij de Federatie van OCMW's van de Waalse Unie van Steden en Gemeenten.

Bernard Conter is politiek wetenschapper en onderzoeker bij het ‘Institut Wallon de l’Evaluation, de la Prospective et de la Statistique’

(IWEPS). Zijn onderzoek gaat over het werkgelegenheids- en opleidingsbeleid en de Europese invloed op het nationale en regionale beleid.

Fabio Contipelli heeft een master in de Politieke Wetenschappen. Momenteel werkt hij als coördinator en stafmedewerker van de Dienst Maatschappelijk Integratie en Werk bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG).

Nathalie Debast is juriste van opleiding. Na haar stage aan de balie van Leuven werd ze stafmedewerker bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG). Ze vertegenwoordigt de lokale besturen in verschillende werkgroepen, onder andere rond het thema energiearmoede.

Helga De Doncker werkt als senior analist bij de dienst Micro-economische Analyse van de Nationale Bank.

Murielle Deguerry is doctor in de Volksgezondheid en wetenschappelijk directeur van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad.

Romain Duvivier werkt als econoom bij het Observatorium Krediet en Schuldenlast.

Gille Feyaerts is politicoloog en wetenschappelijk medewerker aan het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad. Hij is als doctoraatsstudent verbonden aan de ‘École de Santé Publique’ van de ‘Université Libre de Bruxelles’ (ULB), waar hij onderzoek doet over beleidsevaluatie inzake armoede en sociale gezondheidsongelijkheden.

Josephine Foubert is sociologe en is sinds 2012 verbonden aan de onderzoeksgrondslag ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+) binnen de vakgroep Sociologie aan de Universiteit Gent. Haar onderzoeksinteresses zijn: welvaartsstaatbeleid, sociale ongelijkheden in gezondheid en kwaliteit van leven, met een focus op personen met een handicap.

Dorien Frans is sociologe en werkt als wetenschappelijk medewerkster bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) aan de Universiteit Antwerpen.

Anneline Geerts is sociologe en master in ‘Conflict and Development’ en sinds 2014 verbonden aan de onderzoeksgroep ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+) binnen de vakgroep Sociologie aan de Universiteit Gent. Haar onderzoeksinteresses zijn: armoede en sociale uitsluiting, met een focus op risicogroepen.

Anne-Catherine Guió werkt op de afdeling internationale relaties van CEPS/INSTEAD. In het bijzonder is ze betrokken bij het internationaal onderzoeksnetwerk dat instaat voor de analyse van de EU-SILC-survey (Net-SILC2). De laatste jaren spitst haar onderzoek zich toe op de analyse van armoede, sociale uitsluiting en welzijn.

Bernard Hubeau is jurist en stedenbouwkundige. Hij is gewoon hoogleraar aan de faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen en onderwijsprofessor aan de VUB. Hij is tevens voorzitter van de Vlaamse Woonraad, de strategische adviesraad voor het beleidsveld wonen.

Lesley Hustinx is docent aan de vakgroep Sociologie van de Universiteit Gent. Ze maakt deel uit van het ‘Centre for Social Theory’ (CST) en de onderzoeks groep ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+). Ze is expertlid van de Hoge Raad voor Vrijwilligers.

Caroline Jeanmart werkt als sociologe bij het Observatorium Krediet en Schuldenlast.

Willy Lahaye is filosoof en doctor in de Psychologie en Onderwijs-wetenschappen. Hij leidt de dienst Gezinswetenschappen binnen de faculteit Psychologie en Onderwijs-wetenschappen van de Universiteit van Bergen (UMons). In samenwerking met CeRIS onderzoekt hij armoede en sociale uitsluiting bij kinderen en hun gezinnen.

Luc Laurent is ere-directeur-generaal van het Waalse Woningfonds.

Sarah Luyten is sociaal geografe en wetenschappelijk medewerkster aan het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad.

Sarah Marchal is aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen, verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen. Zij doet onderzoek naar het ontwerp en de effectiviteit van minimuminkomens-

bescherming voor personen op actieve leeftijd, vanuit een Europees vergelijkend perspectief.

Giuseppe Pagano is doctor in de Toegepaste Economische Wetenschappen. Hij staat aan het hoofd van de ‘Service de Finances publiques et Fiscalité’ van de Universiteit van Bergen (UMons). Zijn onderzoeksinteresses zijn: politieke economie, de nationale boekhouding, publieke financiën en regionale economie.

Isabelle Pannecoucke is sociologe en doctor in de Sociale Wetenschappen (Sociologie). Ze werkt als senior onderzoekster bij het Steunpunt Wonen (KU Leuven) en is tevens verbonden aan de Universiteit Gent, binnen de onderzoeksgroep ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+).

Nathalie Perrin is politicologe en onderzoekster bij het ‘Centre d’Etudes de l’Ethnicité et des Migrations’ (CEDEM) van de Universiteit Luik (ULiège).

Maxime Pourtois heeft een master in de Politieke Wetenschappen. Momenteel werkt hij als onderzoeksassistent aan de ‘Service des Sciences de la Famille’ aan de Universiteit van Bergen (UMons).

Fabienne Richard is doctor in de Volksgezondheid. Ze werkte vijftien jaar als verloskundige in een internationale context. Sinds 1999 doet ze onderzoek over de gezondheid van moeders, de toegang tot gezondheidszorg en de kwaliteit van de zorg aan het Instituut voor Tropische Geneeskunde (ITG) in Antwerpen.

Henk Roose is verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Universiteit Gent. Hij doceert er onderzoeksmethodologie, sociale ongelijkheid en cultuursociologie. Zijn onderzoek situeert zich op het vlak van sociale ongelijkheid, culturele leefstijlen en surveys.

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 Universiteit van Bergen (UMons).

Nathalie Schuerman heeft een master in de Sociologie en het Internationaal Sociaal Beleid. Ze werkt als doctoraatsonderzoeker aan het

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen.

Pol Van Damme is jurist en criminoloog. Hij is secretaris van de Vlaamse Woonraad, de strategische adviesraad voor het beleidsveld wonen.

Frank Vandenbroucke is econoom en hoogleraar aan de KU Leuven. Hij bekleedt ook de Leerstoel Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen en de den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam.

Bruno Van der Linden is hoofdonderzoeker aan het ‘Fonds de la Recherche Scientifique’ (FNRS) en professor aan de ‘Université catholique de Louvain’ (UCL), waar hij onderzoek doet over de arbeidsmarkt aan het ‘Institut de Recherches Economiques et Sociales’ (IRES).

Maëlle Van der Linden is laatstejaarsstudent in de master Antropologie aan de ‘Université catholique de Louvain’ (UCL). Ze is geïnteresseerd in milieukwesties en hun gevolgen voor kwetsbare bevolkingsgroepen, alsook in burgerinitiatieven die dit trachten te verhelpen.

Pieter-Paul Verhaeghe is stadssocioloog aan de Universiteit Gent. Hij werkt er als postdoctoraal onderzoeker aan de vakgroep Sociologie.

Philippe Van Kerm staat aan het hoofd van het departement ‘Living Conditions’ van het onderzoekscentrum CEPS/INSTEAD. Hij doet onderzoek over de sociale economie en de arbeidseconomie, over het meten van ongelijkheid, sociale mobiliteit en de dynamieken van inkomenverdeling.

Wim Van Lancker is postdoctoraal onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen, verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen. Hij onderzoekt de verdelingseffecten van het gezinsbeleid en de relatie met armoede en ongelijkheid en de effectiviteit van het sociaal beleid in functie van armoedebestrijding.

Natascha Van Mechelen is postdoctoraal vorser aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen. Haar belangrijkste onderzoeksterrein is de minimuminkomensbescherming in België en Europa.

Ronan Van Rossem is hoofddocent Sociologie aan de Universiteit Gent en verbonden aan de onderzoeksgroep ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+).

David Van Vooren is maatschappelijk assistent en socioloog. Hij is beleidsmedewerker bij de Vlaamse Woonraad, de strategische adviesraad voor het beleidsveld wonen.

Julie Vinck is onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen.

Hendrik Vos is gewoon hoogleraar Europese Politiek en directeur van het Centrum voor EU-Studies aan de Universiteit Gent. Zijn onderzoek heeft betrekking op besluitvormingsprocessen en actuele ontwikkelingen in de Europese Unie.

Jan Vranken is socioloog en emeritus gewoon hoogleraar van de Universiteit Antwerpen, waar hij nog deelneemt aan de werkzaamheden van het Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS). Ook is hij vrijwillig medewerker aan de Universiteit Gent en onafhankelijk onderzoeker (CASUM).