

Armoede in België

Jaarboek 2014

P.O.S.+: 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 2014

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



ACADEMIA PRESS

© 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 2014
Isabelle Pannecoucke, Willy Lahaye, Jan Vranken en Ronan Van Rossem (eds.)
Gent, Academia Press, 2014, xxv + 435 pp.

Omslagontwerp: Twin Media

Opmaak: proxessmaes.be

ISSN: 2294-5202
ISBN 978 90 382 2309 4
D/2014/4804/89
NUR 741
U 2174

*Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this 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	xxv
DEEL I. ARMOEDE IN BELGIË VANDAAG: KWESTIE VAN EEN CONJUNCTURELE OF VAN EEN STRUCTURELE CRISIS?	1
Inleiding – De economische crisis bestrijden door op het sociale beleid in te leveren?	3
<i>Jan Vranken</i>	
Hoofdstuk 1. Regionale dimensies van armoede en uitsluiting in België	17
<i>Anne-Catherine Guio en Éric Marlier</i>	
Hoofdstuk 2. De relatie tussen armoede en gezondheid: een exploratie over de gewesten in België	49
<i>Alessia Romagnoli, Josephine Foubert, Ronan Van Rossem en Jacob Bernard</i>	
Hoofdstuk 3. Armoede onder zelfstandigen: een schets	71
<i>Ronan Van Rossem, Josephine Foubert en Didier Van Caillie</i>	
Hoofdstuk 4. De beroepstrajecten van eenoudergezinnen in België	91
<i>Martin Wagener, Christine Defever en Dimitri Mortelmans</i>	
Reflectie	115
Aanpak van het isolement van ouders: hoeksteen van de strijd tegen kinderarmoede voor het ‘Office de la Naissance et de l’Enfance’ en Kind en Gezin	
<i>Samuel Ndame, Anne-Françoise Bouvy, Delphine Jouret en Geneviève Bazier (ONE) & Rudy De Cock (K&G)</i>	

DEEL II. VAN BURGER TOT EUROPA: MULTILEVEL GOVERNANCE VAN HET ARMOEDEBELEID	133
Inleiding – Het armoedebeleid op de <i>Boulevard of Broken Dreams?</i>	135
<i>Jan Vranken en Sophie Saffre</i>	
Hoofdstuk 1. Armoede en sociale uitsluiting daadkrachtig aanpakken in Europa: een nieuwe benadering	145
<i>Hugh Frazer</i>	
Hoofdstuk 2. Sociale investeringen: een nieuw model voor de Europese welvaartsstaten?.....	167
<i>Ides Nicaise en Wouter Schepers</i>	
Hoofdstuk 3. Automatische toekenning van rechten als stap naar een grotere effectiviteit van rechten	191
<i>Françoise De Boe en Henk Van Hoetegem</i>	
Hoofdstuk 4. Praktijken van de OCMW's inzake de maatschappelijke integratie van cliënten van buitenlandse herkomst of nationaliteit	209
<i>Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani en Johan Wets</i>	
Hoofdstuk 5. Standhouden, ondanks alles. Inzet en uitdagingen van de organisatorische veranderingen inzake de begeleiding in de Brusselse OCMW's	227
<i>Véronique Degraef</i>	
DEEL III. ASPECTEN EN AANPAK VAN DE RUIMTELIJKE DIMENSIE VAN ARMOEDE	253
Inleiding – Het ruimtelijke is sociaal en het omgekeerde geldt eveneens..	255
<i>Isabelle Pannecoucke en Jan Vranken</i>	
Hoofdstuk 1. Meten is (meer) weten: een synthetische armoede-indicator voor het meten van meerdimensionale armoede op het Belgische platteland	261
<i>Maarten Loopmans, Xavier May en Pierre Marissal</i>	
Hoofdstuk 2. Stedelijk beleid en armoedebestrijding: tussen segregatie en geïntegreerd beleid	281
<i>Isabelle Pannecoucke en Martin Wagener</i>	

Hoofdstuk 3. OCMW's en gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling: een spanningsvolle samenwerking bij de begeleiding van jongeren.....	295
<i>Abraham Franssen</i>	
Hoofdstuk 4. Hoe gaat het sociale huisvestingsbeleid om met de nieuwe maatschappelijke uitdagingen?	321
<i>Alain Malherbe, Nicolas Bernard, Bernard Monnier, Luc Laurent, Pascal De Decker en Kristof Heylen</i>	
DEEL IV. LAST BUT NOT LEAST, BESLUIT EN HARDE CIJFERS.....	355
Armoede en sociale uitsluiting in cijfers	357
<i>Josephine Foubert en Alessia Romagnoli</i>	
Besluit – Vier fundamentele keuzes om de komende vijf jaar armoede doelmatig aan te pakken	387
<i>Isabelle Pannecoucke, Ronan Van Rossem, Willy Lahaye en Jan Vranken</i>	
Bibliografie.....	395
Adressenlijst.....	427
Personalia	431

Lijst van figuren

Deel I – Hoofdstuk 1

Figuur 1:	Monetaire armoedegraad (in %) en armoededrempel (in KKS/jaar), Europese landen, 2011.....	21
Figuur 2:	Regionale spreiding van de monetaire armoede in België (%), 2011.....	21
Figuur 3:	Graad van materiële deprivatie (%) in Europese landen, 2011	23
Figuur 4:	Geografische spreiding van de synthetische indicator ‘Poverty in the City and the Countryside’ (POCICO) per statistische sector, 2009	24
Figuur 5:	Graad van materiële deprivatie (%), per inkomensquintiel (gedefinieerd op nationaal niveau), Vlaanderen en Wallonië, 2010.....	25
Figuur 6:	Het aandeel inkomensarmoede en deprivatie volgens de niveaus van werkintensiteit en de aan- of afwezigheid van kinderen in het gezin (%), Wallonië en Vlaanderen, 2011	31
Figuur 7:	Percentage kinderen (1 tot 15 jaar) die leven in een huishouden dat zich de volgende items financieel niet kan veroorloven (indien gewenst), per gewest, 2009.....	34
Figuur 8:	Inkomensarmoede (%) bij een armoededrempel op 40%, 50%, 60% en 70%, volgens leeftijd, België, Wallonië, Vlaanderen, 2011	36
Figuur 9:	Risico op armoede of sociale uitsluiting, totale doelbevolking en componenten (in duizenden personen), België, 2005-2018	39
Figuur 10:	Risico op armoede of sociale uitsluiting, relatief aandeel van de drie componenten, België, 2011.....	39

Deel I – Hoofdstuk 2

Figuur 1:	Materiële deprivatie, naar gewest.....	55
Figuur 2:	Proportie van huishoudens met armoederisico, naar gewest	55
Figuur 3:	Subjectieve algemene gezondheid, naar gewest	56
Figuur 4:	Vergelijking van de spreiding van het emotioneel welbevinden, naar gewest	56

Deel I – Hoofdstuk 3

Figuur 1:	Armoederisico naar huishoudenstypes	79
-----------	---	----

Figuur 2:	Verdeling van de huishoudtypes over de decielen van het equivalent beschikbaar inkomen	79
Figuur 3:	Materiële depravatie van huishouden naar aanwezigheid van zelfstandigen	81
Figuur 4:	Materiële depravatie in huishoudens met zelfstandigen, naar achtergrondkenmerken	81
Figuur 5:	Materiële depravatie naar armoederisico	82
Figuur 6:	Armoederisico in huishoudens met zelfstandigen, naar achtergrondkenmerken	83
Figuur 7:	Materiële depravatie in huishoudens met zelfstandigen, naar achtergrondkenmerken	83

Deel I – Hoofstuk 4

Figuur 1:	Overzicht van de gezinstypes volgens leeftijd en volgens geslacht in België, 2010	96
Figuur 2:	Gezinstypes op basis van leeftijd en van geslacht in België, 2010	97
Figuur 3:	Verhouding kinderen per leeftijdsgroep op basis van gezinsvorm in België, 2010	97
Figuur 4:	Tewerkstellingsgraad van vrouwen tussen 25 en 44 jaar van wie het jongste kind jonger is dan drie jaar, naar gezinstype, in de drie gewesten, 2009	99
Figuur 5:	Beroepsverdeling afhankelijk van de sociale klasse, per gezinstype (%), België, 2010	100
Figuur 6:	Aandeel van het deeltijds werk onder de loontrekkenden tussen 25 en 44 jaar naar gezinstype en geslacht in België, 2009	101
Figuur 7:	Werkloosheidsgraad onder de vrouwen tussen 25 en 44 jaar van wie het jongste kind jonger is dan 3 jaar in de drie gewesten, 2009	102
Figuur 8:	Werkloosheidsduur per gezinstype in België (%), 2010	102
Figuur 9:	Aandeel leefloontrekkers en begunstigden van een andere vorm van financiële hulp onder de vrouwen tussen 25-44 jaar waarvan het jongste kind jonger is dan 3 jaar, naar gezinstype in de drie gewesten, 2009	103
Figuur 10:	Beeld van de tien meest representatieve trajecten van de clusters resulterend uit de OMA, die het vereenvoudigd arbeidsstatuut analyseert van alleenstaande Vlaamse moeders tussen 25 en 44 jaar die in 2003 gescheiden zijn	105
Figuur 11:	Weergave van de tien meest representatieve trajecten uit de clusters, resulterend uit de OMA die het vereenvoudigd arbeidsstatuut analyseert van alleenstaande Vlaamse moeders tussen 25 en 44 jaar, van 2003 tot 2010	110

Deel I – Reflectie

Figuur 1:	Beschrijving van het profiel van het huishouden van kinderen die gebruik maken van de opvangplaatsen en de consultaties voor kinderen bij de Medische Controle op de leeftijd van 9 maanden	117
Figuur 2:	Evolutie van de leeftijd van de moeders per categorie	121

Deel II – Hoofstuk 2

Figuur 1:	Effecten van participatie in / kwaliteit van voorschoolse educatie op vaardigheden op de leeftijd van 15 jaar	173
Figuur 2:	Participatie in het volwassenenonderwijs, volgens initieel scholingsniveau	175
Figuur 3:	Actief arbeidsmarktbeleid en risico van bestendiging van de werkloosheid.....	177
Figuur 4:	Trends in financiële armoedecijfers (AROPE) bij werklozen	180
Figuur 5:	Uitholling van het progressieve karakter van de persoonlijke inkomstenbelasting in de EU, 1995-2010	184
Figuur 6:	Verdeling van diverse soorten sociale uitgaven over de bevolking, naar welvaartsquintiel	187

Deel III – Hoofstuk 1

Figuur 1:	Plattelandstypologie	266
Figuur 2:	Aandeel mensen die in armoede leven volgens de synthetische armoede-index	273
Figuur 3:	Aandeel mensen die in armoede leven volgens de monetaire armoede berekening (drempel van 14%)	273

Deel III – Hoofstuk 4

Figuur 1:	Migraties van het BHG naar de andere Belgische gemeenten in functie van het sociaaleconomisch niveau	324
Figuur 2:	Aanwezigheid middelmatig comfort, naar eigendomsstatuut (in %), Vlaams Gewest, 2005-2009	345
Figuur 3:	Aanwezigheid voorzieningen in de woning (in %), voor huurders, Vlaams Gewest, 2005-2009	346
Figuur 4:	Aanwezigheid voorzieningen in de woning (in %), voor eigenaars, Vlaams Gewest, 2005-2009	346
Figuur 5:	Aanwezigheid lekkend dak, vochtige muur of vloer, rottend raamwerk, naar eigendomsstatuut (in %), Vlaams Gewest, 2005-2009	347

Deel IV – Armoede en sociale uitsluiting in cijfers

Figuur 1:	Evolutie van het percentage huishoudens met een zeer lage werkintensiteit in België en EU27, 2005-2012	360
-----------	--	-----

Figuur 2:	Evolutie percentage bevolking in (ernstige) materiële deprivatie, België en EU27, 2005-2012	361
Figuur 3:	Evolutie Ginicoëfficiënt van België en de EU, 2005-2012	361
Figuur 4:	Verdeling van het aandeel mannen en vrouwen die het leefloon ontvingen naar gezinssituatie, België, 2012	365
Figuur 5:	Vergelijking begunstigden leefloon en equivalent leefloon naar nationaliteitsgroep, België, 2012	366
Figuur 6:	Vergelijking begunstigden leefloon en equivalent leefloon naar geslacht, België, 2012	367
Figuur 7:	Evolutie totaal aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregels in het kader van RMI en RMH, voor gewesten en België, 2002-2012	368
Figuur 8:	Verdeling van IGO-ontvangers naar geslacht en bedrag per 1 januari, 2002-2013, België	371
Figuur 9:	Verdeling rechthebbenden IVT en IT naar geslacht en leeftijd, België, per 31 december 2012	373
Figuur 10:	Verdeling rechthebbenden naar geslacht, per 31 december 2012, België.....	374
Figuur 11:	Evolutie aantal bijslagtrekkende gezinnen en aantal rechtgevende kinderen, België, 2000-2012	374
Figuur 12:	Evolutie van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ), in België en de gewesten, 2008-2013	376
Figuur 13:	Werkloosheidsratio's naar opleidingsniveau (ISCED-7) voor personen tussen 15 en 64 jaar, België en EU28, 2008-2013.....	377
Figuur 14:	Evolutie van de werkzoekende UVW volgens werkloosheidsduur in België (2008 – 30.09 2013)	378
Figuur 15:	Evolutie van het armoederisico in de werkende populatie naar huishoudtype, in België, 2006-2012	380
Figuur 16:	Evolutie van het armoederisico naar eigendomsstatuut in België, 2003-2012	381
Figuur 17:	Evolutie van het aandeel van de populatie gehuisvest in een woning met algemene vochtproblemen, in België en de EU, 2006-2012	383
Figuur 18:	Evolutie van het aandeel van de populatie gehuisvest in een woning zonder bad, noch douche, in België en de EU, 2006-2012	383
Besluit		
Figuur 1:	Armoederisico in EU-landen, 2008 en 2011	388

Lijst van tabellen

Deel I – Hoofdstuk 1

Tabel 1:	Regionale spreiding van de monetaire armen in 2010 (%), volgens het aantal in armoede geleefde jaren tijdens de laatste vier jaar (2007-2010)	26
Tabel 2:	Graad van monetaire armoede en deprivatiegraad (%), voor verschillende categorieën van personen, België en per gewest, 2011	27
Tabel 3:	Bedrag van verschillende sociale minimumlonen, in percentage van de monetaire armoededrempel, voor verschillende soorten gezinnen, België, 2010	37

Deel I – Hoofdstuk 2

Tabel 1:	Vergelijking van de socio-economische kenmerken van mensen in inkomensarmoede in België en gewesten	57
Tabel 2:	Vergelijking van de socio-economische kenmerken van mensen die leven in ernstige materiële deprivatie in België en gewesten ..	58
Tabel 3:	Verdeling van goede en slechte gezondheid naar materiële deprivatie en armoederisico (in %), per gewest	60
Tabel 4:	Gemiddeld emotioneel welbevinden naar armoederisico en materiële deprivatie, per gewest	61

Deel I – Hoofdstuk 4

Tabel 1:	Verhouding van de gezinsvormen onder de gezinnen met kinderen per gewest, in 2009	94
Tabel 2:	Verdeling van de gezinstypes per gewest, 2010	94
Tabel 3:	Verdeling van de sociaaleconomische positie naar gezinsstatuut in België, 2009	98
Tabel 4:	Verdeling volgens de verschillende variabelen voor de steekproef per type, Vlaanderen	105
Tabel 5:	Verdeling van verschillende variabelen volgens type, Vlaanderen ..	107
Tabel 6:	Beschrijving van de elf types die resulteren uit de OMA die de socioprofessionele statuten analyseert van alleenstaande Brusselse moeders tussen 25 en 44 jaar	108
Tabel 7:	Verdeling volgens de verschillende variabelen voor de steekproef per type	110

Deel II – Hoofdstuk 4

Tabel 1:	Aandeel van de bevraagde OCMW's die aanduiden dat ze vaak de volgende cliënten van vreemde herkomst helpen	211
----------	--	-----

Deel III – Hoofdstuk 2

Tabel 1:	Armoede in België, per gewest.....	271
Tabel 2:	Vergelijking tussen schatting van armoede per gebiedstype op basis van KSZ en op basis van de EU-SILC	272

Deel III – Hoofdstuk 2

Tabel 1:	Aantal achtergestelde buurten en inwoners in deze buurten in 17 Belgische stadsgewesten.....	286
----------	--	-----

Deel III – Hoofdstuk 4

Tabel 1:	Evolutie werkloosheidsgraad, Vlaanderen, 2003-2009	348
Tabel 2:	Evolutie aantal leefloontrekkenden,Vlaanderen, 2001-2010	349
Tabel 3:	Evolutie aantal leefloontrekkers per 1.000 inwoners, Vlaanderen, 2006-2010	349
Tabel 4:	Schoolse vertraging in Vlaanderen, 2011	349

Deel IV – Armoede en sociale uitsluiting in cijfers

Tabel 1:	Armoederisico's per bevolkingscategorie, België, 2012.....	357
Tabel 2:	Evolutie van het percentage personen dat leeft in een huishouden met een risico op armoede of sociale uitsluiting, België en EU27, 2005-2012	359
Tabel 3:	Evolutie van de deciliënverdeling van het totaal netto belastbaar inkomen, België, 2005-2010	362
Tabel 4:	Evolutie van het totaal aantal jaarlijkse begunstigden van het Recht op Maatschappelijke Integratie en het Recht op Maatschappelijke Hulp, in België en gewesten, 2002 tot 2012...	363
Tabel 5:	Profiel van de ontvangers van het RMI in België en gewesten, jaarlijkse totalen in absolute cijfers en in percentages, 2012.....	364
Tabel 6:	Profiel van de ontvangers van het RMH in België en gewesten, jaarlijkse totalen in absolute cijfers en in percentages, 2011.....	364
Tabel 7:	Profiel ontvangers leefloon, voor gewesten en België, jaarlijkse cijfers, 2012	365
Tabel 8:	Profiel ontvangers equivalent leefloon, voor gewesten en België, jaarlijkse cijfers, 2012	366
Tabel 9:	Evolutie jaarlijks aantal studenten-leefloontrekkenden per gewest en België, 2002-2012	367

Tabel 10:	Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMI en van verhouding TW RMI/(TW RMI + leefloon), België, 2003-2013.	369
Tabel 11:	Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMH en van verhouding TW RMH/(TW RMH + leefloon), België, 2003-2012	369
Tabel 12:	Evolutie jaarlijks aantal begunstigden dringende medische hulp, gewesten en België, 2002-2011	370
Tabel 13:	Evolutie van het aantal ontvangers van het GIB en IGO ten opzichte van het totaal aantal pensioenontvangers per 1 januari, België, 2002-2013.	371
Tabel 14:	Verdeling IGO-ontvangers naar leeftijd, geslacht en type bijstand, België, 1 januari 2013.	372
Tabel 15:	Evolutie rechthebbenden IVT, IT & THAB, België, per 31 december 2002-2012.....	373
Tabel 16:	Verdeling rechtgevende kinderen volgens geboorterang en stelsel, België, tweede semester 2012	375
Tabel 17:	Werkloosheidsratio's naar leeftijd, België en EU28, 2002-2012...	376
Tabel 18:	Evolutie van langdurige werkloosheidsratio's (≥ 12 maanden) in percentages van de totale werkloosheidscijfers in de bevolking op actieve leeftijd, in de EU, België en gewesten, 2003-2012	377
Tabel 19:	De evolutie van armoederisico's bij personen die werken, in België en de EU, 2006-2012.....	379
Tabel 20:	Evolutie van overbevolking en ernstige woonontbering naar leeftijd en armoederisico, in percent van de populatie, België, 2006 – 2012.....	382
Tabel 21:	Evolutie jaarlijks aantal begunstigden installatiepremies in België en de gewesten, 2008-2012	384
Tabel 22:	Minimumuitkeringsbedragen na indexering, België, 1 september 2013	384

Afkortingen

AC	Absolute cijfers
ACHE	Adviescomité van Huurders en Eigenaars
Actiris	Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (Ex-BGDA)
ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
AGS	Annual Growth Survey
AMO	Aide en Milieu Ouvert
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
ANOVA	Analysis of Variance
APGAR	Appearance, Pulse, Grimace, Activity, Respiration
ARHUU	Adviesraad van de Huurders
AROPE	At risk of poverty and social exclusion
ASBL	Association sans but lucratif
ASD	Algemene Sociale Dienst
ATD	All Together for Dignity
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede
AVCB	Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale
AWIPH	Agence Wallonne pour l'Insertion des Personnes Handicapées
BAPN	Belgisch Netwerk Armoedebestrijding
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBRoW	Brusselse Bond voor het Recht op Wonen
BDMS	Banque de Données Médico-Sociales
BGDA	Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BISA	Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse
BS	Belgisch Staatsblad
BTW	Belasting op de toegevoegde waarde
BWR	Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad
CADIS	Centre d'analyse et d'intervention sociologiques
CBAI	Centre Bruxellois d'Action Interculturelle
CBH	Cliënten van buitenlandse herkomst
CBP	Contract voor Beroepsproject
CCFEE	Commission consultative pour la formation, l'emploi et l'enseignement
CDCS	Centre de Documentation et de Coordination Sociales
CEBUD	Centrum voor budgetadvies- en onderzoek
CED	Citizenship, Equality and Diversity
CELLO	Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek
CEPS	Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socioéconomiques

CeRIS	Centre De Recherche en Inclusion Sociale
CES	Centre d'Etudes Sociologiques
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
COO	Commissie van Openbare Onderstand
CPB	Contract voor Beroepsproject
CPDT	Conférence Permanente du Développement Territorial
CREAT	Centre de Recherche pour l'Action Territoriale
CRIDIS	Centre de Recherches Interdisciplinaires, Démocratie, Institutions, Subjectivité
CSCE	Collectif Solidarité Contre l'Exclusion
CWLHD	Code Wallon du Logement et de l'Habitat Durable
DAB	Dienst met Afzonderlijk Beheer
DG	Directoraten-Generaal
DIVERCITIES	Divercity in Cities
DKF	Dienst für Kind und Familie
EAPN	European Anti-Poverty Network
EBI	Equivalent beschikbaar inkomen
EC	Europese Commissie
ECB	European Central Bank
ECFIN	Economische en Financiële Zaken
ECHP	European Community Household Panel
EHESS	École des Hautes Études en Sciences Sociales
EIF	Europees Integratiefonds
EMU	Economische en Monetaire Unie
EPSU	European Federation of Public Service Unions
EPSCO	Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EU-SILC	European Union – Survey on Income and Living Conditions
EVC	Elders verworven competenties
FBLP	Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté
FDSS	Fédération Des Services Sociaux
FEANTSA	European Federation of National Organizations Working with the Homeless
FH	Financiële Hulp
F.L.L.F.N.B.	Fonds du Logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique
FLW	Fonds du Logement de Wallonie
FMM	Fédération des Maisons Médicales
FOD	Federale Overheidsdienst
Forem	Office Wallon de la Formation Professionnelle et de l'Emploi
FP7	Seventh Framework Programme
FPAB	Federaal Plan Armoedebestrijding
GABS	Groupe Animation de la Basse-Sambre
GGB	Gewaarborgde Gezinsbijslag
GGP	Generations and Gender Programme
GGPS	Generations and Gender Project Survey

GIB	Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden
GMI	Gewaarborgde minimuminkomens
GOAL	Gemeenschappelijk onthaal allochtonen
GOMB	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Brussel
GPMI	Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie
GSB	Grootstedenbeleid
HP	Habitat Permanent
HG	Hoofdstedelijk Gewest
HIVA	Onderzoeksinstiutuut voor Arbeid en Samenleving
HSC	Horizontale Sociale Clausule
IA	Inschakelingsambtenaar
IAB	Internationaal Arbeidsbureau
IACCHOS	Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines
ICT	Informatie- en communicatietechnologieën
IGEAT	Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
IGVM	Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INSEAD	International networks for studies in technology, environment, alternatives, development
ISCED	International Standard Classification of Education
IT	Integratietegemoetkoming
IVT	Inkomensvervangende Tegemoetkomingen
IWEPS	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique
K&G	Kind en Gezin
KBS	Koning Boudewijnstichting
KKS	Koopkrachtstandaard
KMO	Kleine of Middelgrote Onderneming
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
KULeuven	Katholieke Universiteit Leuven
LIPRO	Lifestyle-Projections
LL	Leefloon
LOI	Lokaal opvanginitiatief
LSA	Landenspecifieke Aanbevelingen
LST	Lutte Solidarité Travail
MAG	Méthode d'Analyse en Groupe
MAKS	Media Actie Kuregem Stad
METICES	Centre de recherche Migrations, Espaces, Travail, Institutions, Citoyenneté, Epistémologie, Santé
MSW	Medisch-Sociale Werkers
MvT	Memorie van Toelichting
NACE-BEL	Nomenclature européenne des activités économiques – Belgique
NASI	Nationaal actieplan voor sociale insluiting
NEF	New Economics Foundation
NGO	Niet-gouvernementele organisatie

NHP	Nationaal Hervormingsprogramma
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NSR	Nationaal Sociaal Rapport
NSRSPSI	Nationale Actieplannen en Nationale Strategieverslagen betreffende Sociale Beschermering en Sociale Inclusie
NSZ	Neutraal syndicaat voor zelfstandigen
NWP	Netwerk van de werkgelegenheidsplatforms
NWWZ	Niet-werkende werkzoekende
OASeS	Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad
OCM	Open Coördinatie Methode
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
ODA	Gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling
Odenore	Observatorium van niet-gebruik van rechten en diensten
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OFS	Organismes de logement à Finalité Sociale
OGW	Observatorium voor Gezondheid en Welzijn
ONE	Office de la Naissance et de l'Enfance
ONG	Organisation non gouvernementale
OSE	Observatoire Social Européen
OSPI	Organisaties voor socioprofessionele inschakeling
PEI	Programme Exceptionnel d'Investissement
PIGS	Portugal, Italië, Griekenland en Spanje
PISA	Programme for International Student Assessment
PIVERT	Plan d'investissements verts
POCICO	Poverty in the City and in the Countryside
POD MI	Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
POS	Participation, Opportunities, Structures
PPW	Psychologie en Pedagogische Wetenschappen
PSBH	Panelstudie Belgische Huishoudens
PWA	Plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
QM	Quality Management
RBDH	Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
REMI	Referentiebudgetten voor een Menswaardig Inkomen
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
RMH	Recht op Maatschappelijke Hulp
RMI	Recht op Maatschappelijke Integratie
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijkdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RWLP	Réseau Wallon de lutte contre la Pauvreté
SAJ	Service d'Aide à la Jeunesse
SAW	Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
SDF	Sans domicile fixe
SPB	Socioprofessionele balans

SPI	Socioprofessionele inschakeling
SPJ	Service de Protection de la Jeunesse
SES	Socio-economische situatie
SIA	Social Impact Assessment
SILC	Survey of Income and Living Conditions
SIP	Sociaal Investeringspakket
SPI	Socioprofessionele integratie
STEM	Science, Technology, Engineering, Mathematics
SVK	Sociaal verhuurkantoor
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
THAB	Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden
TW	Tewerkstelling
UA	Universiteit Antwerpen
UCL	Université Catholique de Louvain
UGent	Universiteit Gent
ULB	Université Libre de Bruxelles
UMons	Université de Mons
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNICEF	United Nations of International Children's Emergency Fund
UNIZO	Unie van Zelfstandige Ondernemers
USA	United States of America
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
UVW	Uitkeringsgerechtigde volledig werklozen
UVW-WZ	Uitkeringsgerechtigde volledig werklozen – werkzoekende
VBH	Vereniging ter bevordering van de huisvesting
VBSG	Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VE	voltijds equivalenten
VFIK	Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen
VLAS	Vlaams Armoedesteenpunt
VLM	Vlaamse Landsmaatschappij
VRIND	Vlaamse Regionale Indicatoren
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VSGB	Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
VVE	Voor- en vroegschoolse educatieprogramma's
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
Vzw	Vereniging zonder winstoogmerk
WGO	Wereld Gezondheidsorganisatie
WHO	World Health Organization
WZ	Werkzoekende

Woord vooraf

Woord vooraf van Julien Van Geertsom, Voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie

U heeft de vierde editie van het federale Jaarboek Armoede in België in handen.

Dit werk wordt gedragen door een stevige ploeg, waarin de jarenlange expertise van professor emeritus Jan Vranken wordt gecombineerd met de inzet en deskundigheid van professor Willy Lahaye, senior onderzoeker Isabelle Pannecoucke en hoofddocent Ronan Van Rossem. Zoals uit de kwaliteit blijkt, is dit een team voor de toekomst.

Want met dit federaal Jaarboek bouwen we aan een nieuwe traditie van wetenschappelijk debat over armoede, sociale uitsluiting en vooral over het beleid om armoede uit te roeien. Belangrijk bij deze nieuwe traditie is dat we de wetenschappers uit het Noorden en het Zuiden van ons land vragen om samen een bijdrage te schrijven over een aspect van de problematiek en van het gevoerde en te voeren beleid inzake armoede.

Het is immers geen geheim dat de wetenschappelijke wereld in de Vlaamse Gemeenschap meer Angelsaksisch georiënteerd is en het Franstalige deel meer naar Franse concepten neigt. Door samen te werken willen we de diversiteit aan concepten en tradities (terug) met elkaar confronteren en elkaar bevrechten.

Die benadering hebben we bijna in elke bijdrage kunnen waarmaken. En het loont.

Dat blijkt uit de kwaliteit van de bijdragen. Het levert ook betere inzichten op: de verschillende entiteiten van ons land hebben meer met elkaar gemeen dan dat ze van elkaar verschillen. Gelijkaardige problemen, gelijkaardige pogingen tot oplossing. En vooral: om de armoede aan te pakken moeten we samenwerken over de grenzen van entiteiten heen. Tussen federaal, de gewesten, de gemeenschappen en het lokale bestuur. *Multilevel governance* noemt men dat tegenwoordig met een groot woord.

Door achter de schijn onze gezamenlijke werkelijkheid zichtbaar te maken, dragen we bij tot een groter draagvlak voor de solidariteit die ons land nodig

heeft om de uitdagingen van armoede en uitsluiting aan te pakken en op te lossen. Dat draagvlak is meer dan ooit nodig, want met het uitdiepen van de crisis groeit armoede en treft nieuwe armoede de middenklasse, onder meer via de grote poort van schuldborderlast.

Tegelijk zorgt de onzekerheid voor de toekomst bij heel veel mensen voor reacties die de bodem onder onze sociale welvaartstaat dreigen af te graven. Afschermen van wat we hebben, wie het minder goed heeft zien als een bedreiging, overal misbruiken ontwaren, terugplooien op zichzelf en de eigen groep. En dat net terwijl de wetenschap aangeeft dat hoe meer gelijkheid in een samenleving bestaat, hoe minder maatschappelijke problemen en onzekerheid er optreden; zie *The Spirit Level* van Wilkinson & Pickett.

Herverdelen en dus belastingen zijn geen uit te roeien kwaad, maar een middel en voorwaarde om bij te dragen tot geluk en een toekomst voor iedereen. Uiteraard moeten deze belastingen dan wel rechtvaardiger verdeeld zijn.

Het maatschappelijk debat over de toekomst van ons sociaal model en het beleid voor armoedebestrijding komt in 2014 in een hogere versnelling. De samenvallende verkiezingen van Europees, federaal en gewest parlementen zullen voor vijf jaar, een zeldzaamheid in onze politieke geschiedenis, ons sociaal beleid bepalen.

De verschillende ideologieën kristalliseren zich in de aanloop van deze verkiezingen. Van marktfundamentalisme over nationalisme, christendemocratie, liberalisme en socialisme: iedereen formuleert zijn oplossingen. We hopen dat de wetenschappelijke bijdragen in dit boek dit maatschappelijk debat kunnen stofferen. Vooral hopen we dat ze mythes en schijnoplossingen helpen doorprikkelen en zo de mogelijkheid creëren om alle voorstellen op hun doelmatigheid te beoordelen. Zo draagt dit Jaarboek bij tot meer sociale samenhang en een groter draagvlak voor een samenleving en beleid waar geen plaats meer is voor armoede en uitsluiting.

Want zoals Nelson Mandela het verwoordde: “Armoede is geen natuurgegeven, maar door de mens gemaakt, en kan dus ook door de mens uitgebannen worden. Dat is geen daad van liefdadigheid maar van sociale rechtvaardigheid want ieder mens heeft recht op een leven in waardigheid”.

Laat dat het motto zijn van dit Jaarboek.

Julien VAN GEERTSOM

Voorwoord

Voorwoord van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding

Het tweejaarlijks verslag van het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting wijst op het belang van de sociale bescherming van België. Deze bescherming blijft een effectief instrument om het armoederisico te bestrijden. Zonder sociale uitkeringen zou dit risico 26,8% bedragen in plaats van het huidige 15,3%. Zonder de pensioenen zou dit cijfer klimmen tot een beangstigende 42,0% armoederisico voor de Belgische bevolking.

Deze editie van het federaal Jaarboek stelt een aantal belangrijke doelgroepen in de kijker. Mensen waaraan ik probeer aandacht te besteden binnen mijn beleid, omdat ze of minder gekend zijn in armoedebestrijding of in een zeer kwetsbare positie verkeren.

De strijd tegen armoede bij kinderen en hun ouders blijft voor mij een absolute prioriteit. Dat dit noodzakelijk is, blijkt uit de reflecties uit het werkveld, die aansporen om te blijven werken aan initiatieven om kinderen uit armoede te halen. Het is een menselijke verplichting om elk kind kansen te geven. Maar deze specifieke armoedestrijd levert ook het grootste rendement op. Het bestrijdt generatiearmoede doordat kinderen in staat zijn te participeren in de samenleving en dit in elk stadium van hun toekomst. Ik ben dan ook verheugd met het Kinderarmoedeplan, dat ik gerealiseerd heb in een samenwerking met alle overheden. Eén van de vele maatregelen verbonden met dit plan, zijn de zogenaamde ‘overlegplatformen’. Ik wens OCMW’s en andere actoren aan te moedigen samen te komen met onder andere scholen, kinderdagverblijven, e.a. Het zijn deze mensen die kunnen helpen wijzen op de verschillende signalen van armoede of een risico op armoede bij kinderen. Door hen samen te brengen, wordt kinderarmoede beter opgespoord en dus proactief bestreden. De platformen zullen nog dit voorjaar in werking treden in verschillende steden in ons land.

Om het cliché dat zelfstandigen steeds voldoende inkomsten bezitten te nuanceren, wordt in dit Jaarboek gekeken naar de situatie van zelfstandigen wat het armoederisico betreft. Het hoofdstuk stelt dat 12,7% van de zelfstan-

digen in hoofdberoep onder de armoedegrens leeft. Daarom heb ik de opdracht gegeven om twee handleidingen te ontwikkelen. Een eerste dient voor de zelfstandigen zelf. De weg naar de OCMW's en de mogelijke hulp die zij hier kunnen krijgen, is niet altijd even duidelijk. Hieraan komt deze gids tegemoet. Aangezien deze doelgroep, met zijn redelijk specifieke situatie en achtergrond, nog niet welbekend is bij de OCMW's dient een tweede gids dan ook om de sociaal workers attent te maken op de mogelijke rechten van een zelfstandige om volledige informatie te kunnen verstrekken en indien nodig, juist door te verwijzen. Deze twee handleidingen moeten leiden tot een betere toeleiding van zelfstandigen naar de OCMW's om hen zo meer kansen te bieden op bestaande, maar mogelijk ongebruikte rechten. De handleidingen zullen in het voorjaar 2014 klaar zijn.

Ik blijf de rol van de OCMW's beklemtonen als een regisseur in de armoede-bestrijding. De expertise en het uitgebreide netwerk op het terrein zijn niet te verwaarlozen voelsprietjes die kunnen analyseren wat er op lokaal en persoonlijk niveau kan verbeterd worden om mensen uit armoede te halen of te voorzien in armoede te verzeilen. Een interessant hoofdstuk in dit boek neemt zo het OCMW van Brussel onder de loep. De eigenschappen van de hoofdstad maken dat sociaal werkers, (onthaal)ambtenaren en beleidsverantwoordelijken te maken hebben met een mutatie van het doelpubliek die grote uitdagingen met zich meebrengt. De antwoorden hierop zijn niet altijd even eenvoudig te vinden. Een van de grootste problemen waar OCMW-medewerkers mee kampen, is tijdsdruk. Om medewerkers te laten werken aan hun kerntaken zoek ik aanhoudend naar maatregelen om de werklast te verlagen. Ik kijk dan ook uit naar de resultaten van werklaststudie bij een zeventigtal OCMW's over het gehele land.

In kader van de beoogde werklastverlagingen, is ‘Mediprima’ een maatregel die ik graag wil benadrukken. Vanaf 1 januari kunnen alle geneeskundige kosten voor mensen zonder verblijf terugbetaald worden door de Hulpkas voor Ziekte en Invaliditeit en niet meer via de OCMW’s.

De materie in dit boek, die zowel op een menselijke als wetenschappelijke manier worden onderbouwd, is noodzakelijk voor de hogervermelde beleidsprioriteiten in te vullen met kennis om de middelen zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Het zijn dergelijke werken die politici ten harte moeten nemen in het ontwikkelen van een visie, wetten en maatregelen op het terrein.

Ik wens al degenen die hebben bijgedragen tot het voortreffelijke redactiewerk te bedanken. Ik zal het nodige doen om dit Jaarboek te verspreiden onder mijn collega's bij de overheid en andere machtsniveaus, met name in de

gemeenschappen en de gewesten, en in andere kringen betrokken met bij onderwerp.

Ik wens jullie allen een verrijkend leesmoment.

De Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie
en Armoedebestrijding

Dankwoord

Voor U ligt het federale Jaarboek Armoede in België, editie 2014. 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 waaier 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: Aurore Moroncini, Valerie Flohimont, Isabelle Duret, Jozef Corveleyn, Silvia Mesturini, Camille Van Hove, Claire Dupont, Marion Englert, Sarah Luyten, Sandrine Meyer, Francq Bernard, Alexander Boudart, Nikola Gerin, Florence Pirard, Miriam Sommer, Johan Alleman, Pol Vermoere, Evelyn Verlinde, Wouter Schepers, Lieve Eeman, Jean Marie Wildeboer Schut, Jacques Fierens, Carmen Mathijssen, Gerard Hautekeur, Gert Verschraegen, Wim Van Lancker, Hendrik Vos, Pieter Vandenbroeck en Jana Verstraete.

Tevens gaat bijzondere dank naar Lis Geelissen, Sophie Saffre, Alessia Romagnoli en Virginie Mélard voor het nalezen van de teksten.

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

Isabelle PANNECOUCKE

Willy LAHAYE

Jan VRANKEN

en Ronan VAN ROSSEM

Maart 2014

Deel I

Armoede in België vandaag: kwestie van een conjuncturele of van een structurele crisis?

Inleiding

De economische crisis bestrijden door op het sociale beleid in te leveren?

Jan Vranken

“A decent provision for the poor is the true test of civilization”

Samuel Johnson (1709-1784)

Wanneer we Johnsons wijze woorden voor waar nemen, dan ziet het er niet zo goed uit voor het beschavingsniveau van onze huidige samenlevingen. De hoop dat wetenschappelijke en toegankelijke publicaties een steentje zouden bijdragen tot een betere kennis van de armoede en ook tot een doelmatiger armoedebeleid bevindt zich al een heel stuk op de *Boulevard of Broken Dreams* – we lichten dat verder toe in de inleiding tot deel II dat over het armoedebeleid handelt. Net nu het armoedebeleid moet oproeien tegen een aantal ontwikkelingen die elkaar versterken en die samen een zware grondstroom vormen, worden de altijd al veel korte riemen van dit kleine bootje nog verder ingekort. Het dreigt nu helemaal met de stroom te worden meegesleurd.

Welke zijn die ontwikkelingen? Ten eerste, is er de groeiende kloof tussen arm en rijk, waarover zelfs de wereldleiders – een verzameling van zakenmensen, wetenschappers, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en overheden – zich zorgen beginnen te maken, zoals blijkt uit hun jaarlijkse hoogmis in Davos, het ‘World Economic Forum’. Dat publiceerde een rapport waarin aandacht is voor de groeiende inkomensongelijkheid¹. Volgens de auteurs heeft die ongelijkheid gevolgen voor de sociale stabiliteit in landen en kan hij een bedreiging vormen op wereldwijde schaal. Daarom is het volgens hen essentieel om innovatieve oplossingen te vinden voor de oorzaken en consequenties. Hier speelt ongetwijfeld een groot stuk ‘welbegrepen eigenbelang’ mee en de oplossingen zullen ook niet degene zijn die wij ons wensen, maar het erkennen van het fenomeen van die groeiende kloof kan al een stap vooruit zijn. Naast de toenemende armoede en werkloosheid, vooral dan bij jongeren, is wellicht het meest verontrustende aspect van deze ontwikkeling

het verdwijnen van de middenklasse, waartoe vandaag ook de traditionele arbeidersklasse behoort.

Ten tweede is er de individualisering die is omgeslagen in een egoïsme, dat zelfs van het genoemde ‘welbegrepen eigenbelang’ vér verwijderd is. Maatschappelijke problemen, die tot bedreigingen kunnen uitgroeien – zoals criminaliteit, geestelijke gezondheid, laaggeletterdheid – hangen nauw samen met ongelijkheden en met het verdwijnen van collectieve voorzieningen (Wilkinson & Pickett, 2009; Stiglitz, 2012).

Ten derde is er de verschuiving van de invalshoek op armoede en verwante fenomenen van de maatschappelijke context naar het individu: mensen in armoede worden niet langer als slachtoffers van, maar als medeplichtig aan hun problemen gezien. Dat gebeurt niet altijd uit slechte wil of uit egoïsme; ook onwetendheid over de echte oorzaken van de armoede speelt een rol en soms doet pure menslievendheid en liefdadigheid het zicht verliezen op de kern van de zaak.

Die grondstroom moet worden omgekeerd; tenminste, als de strijd tegen armoede en andere vormen van sociale uitsluiting écht serieus wordt genomen. Maar de kans daarop is verwaarloosbaar klein. Waarom zal in de – minder rooskleurige – toekomst mogelijk worden wat dat niet was in een kansrijker verleden?

We bekijken de drie ontwikkelingen die we daarnet vermeldden even van naderbij en wagen een inschatting van hun directe of indirecte impact op (mensen in) armoede.

De groeiende kloof tussen rijk en arm: nogmaals een pleidooi voor rijkdombestrijding?

“Als we de ongelijkheid niet bestrijden, zal de armoede nooit verdwijnen”
(Roberto Bissio)²

In 1971 kreeg Kuznets de Nobelprijs voor economie voor zijn inzicht in economische groei en ontwikkeling. Centrale hypothese daarin was, dat tijdens de vroege industrialisering van een land de economische groei zou leiden tot meer ongelijkheid, maar dat die ongelijkheid geleidelijk zou afnemen na een bepaald niveau van ontwikkeling. Heeft Kuznets zich vergist, of zitten we terug in een fase van groei én meer ongelijkheid – maar dan van een groei die niet direct meetbaar is via de klassieke maatstaven? Een economische wetmatigheid dus?

Het is in elk geval zo dat sinds de helft van de jaren 1990, de ongelijkheid is toegenomen in het merendeel van de ‘ontwikkelde’ economieën, of minstens niet is afgenoem, enkele uitzonderingen niet te na gesproken die allemaal te vinden zijn in de Scandinavische landen. Zelfs *The Economist*³ vraagt zich af: hoe doen ze het – tegelijk gelijkheid en economische groei blijven combineren? Deze onverdachte bron verwijst daarbij naar een statistiek van het ‘World Economic Forum’, naar de Wereldbank en naar INSEAD.

“De Noord-Europese landen scoren het beste op eender welke gezondheidsindicator in een samenleving, gaande van economische indicatoren zoals productiviteit en innovatie, tot sociale, zoals ongelijkheid en criminaliteit.”⁴

De toenemende ongelijkheid heeft – ook bij ons – vragen doen rijzen naar de perverse effecten van de jarenlange focus op armoede, waardoor de ruimere problematiek van de toenemende ongelijkheid uit het gezicht dreigde te verdwijnen. Pogingen om de structurele wortels van de armoede voor het voetlicht te brengen – de definitie die we hanteren vormt daarvan een illustratie – heeft niet kunnen verhelpen dat het beeld van armoede bleef overheersen als de collectieve lotsbestemming van een verzameling individuen. Dat is zeker het geval wanneer armoede wordt beperkt tot ‘echte’ armoede, de armoede van wie een beroep doet op voedselbanken, of op een leefloon moet overleven of intergeneratieel arm is. Sommigen hanteren deze strategie om hun eigen speelveld af te bakenen en af te sluiten voor andere spelers. Daardoor wordt armoede in de rafelrand van de samenleving gedrukt.

Armoede is dan wel meer dan een vorm van ongelijkheid, maar we kunnen armoede niet losmaken van ongelijkheid (Vranken, 2013). Zeker niet wanneer we ongelijkheid ruimer definiëren dan inkomensongelijkheid en de ruimere economische, sociale en politieke dimensies erbij betrekken; zoals arbeidsmarkt, sociale status, macht en ruimte. Zeker niet wanneer die ongelijkheid zo sterk aangroeit dat er een echte kloof ontstaat tussen arm en rijk, dat er twee deelsamenlevingen in wording zijn. Op het tweede stuk samenleving plakte Guy Standing (2011) ondertussen het etiket ‘precariaat’.

Is er dan geen bevolkingsgroep meer tussen arm en rijk? Wat is er aan de hand met de middenklasse, die zich vroeger daar bevond? Zelfs president Obama is bekommert dat ze dreigt te verdwijnen. Zijn visie is “*quite simply, a strong middle class equals a strong America*”. Ook in Europa is er een groeiende consensus dat de financiële crisis en de voortdurende grote recessie vernietigende gevolgen heeft voor de routinejobs, (uitvoerende) jobs die zich halfweg de kwaliteitsladder (bijvoorbeeld in termen van beloningen) bevinden. Het

zijn die jobs die typisch zijn voor het loontrekkende deel van de middenklasse⁵. Door technologische en organisatorische innovaties, of door delocalisatie verdwijnen deze jobs of wordt hun takenpakket herschikt. In beide gevallen nemen, door die veranderingen, de goedbetaalde jobs aan de bovenkant en de slecht betaalde jobs aan de onderkant toe; wat tot een toenemende polarisering op de arbeidsmarkt leidt (Goos, Manning & Salomons, 2011).

Deze evolutie treft ook de maatschappelijke positie van mensen in armoede. In een polariserende arbeidsmarkt zijn de mogelijkheden voor on-the-job leren veel beperkter en is er dus ook minder kans om een betere arbeidsplek te veroveren via langdurige deelname aan het arbeidsproces. In de samenleving in ruime zin verminderen daardoor de kansen voor opwaartse sociale mobilititeit, als ze al niet helemaal telenoorgaan. De bijdrage in dit Jaarboek over armoede bij zelfstandigen, van de hand van *Ronan Van Rossem, Josephine Foubert en Didier Van Caillie*, licht een hoekje van de sluier op – wel wetende dat de zelfstandigen maar een deel van die middenklasse vormen.

De toenemende kloof tussen arm en rijk – tussen armoede en rijkdom, om het in structurele termen te formuleren – vormt dus een belangrijk element in de context om de ontwikkelingen inzake armoede te situeren. Welke zijn de recentste cijfers inzake armoede? Informatie daarover geven *Anne-Catherine Guio en Éric Marlier*, op basis van de EU-SILC-enquête die gegevens bevat over het jaar 2011.

België zit halfweg in de Europese rangschikking, met een percentage inkomenarmoede van 15,3% in 2011. De beste leerlingen in deze klas zijn IJsland, Tsjechië, Noorwegen (geen lid van de EU) en Nederland, met cijfers tussen 9% en 11%; de staart wordt gevormd door Bulgarije, Roemenië, Spanje en Griekenland – met percentages boven 20% en dat ondanks hun lage armoedegrens, mede een gevolg van de impact van de economische crisis op het nationaal product van deze landen. In dit verband is de kritische bemerking belangrijk van *Nicaise en Schepers* (zie hoofdstuk 2, deel II) bij de ‘geruststellende’ vaststelling dat tijdens de crisis het ‘risico van armoede of sociale uitsluiting’ (AROPE) tussen 2008 en 2012 met ‘slechts’ 1,3 procentpunt (of toch nog 6,5 miljoen mensen) is gestegen. Ze wijzen erop dat een mogelijke (maar onvoldoende) verklaring daarvoor is, dat de armoedegrens zelf in een aantal lidstaten is gedaald, samen met het gemiddeld inkomen per hoofd. Ze berekenen dat bij het gebruik van een ‘vaste’ armoedegrens, verankerd in 2008, er ongeveer 14 miljoen armen zijn bijgekomen.

Het armoederisico in Vlaanderen is een van de laagste in Europa (9,8%), Brussel zit aan de onderkant van de waaier (34%, maar de schatting is minder

betrouwbaar) en Wallonië bengelt daar tussenin – op het niveau van Polen, Portugal en Letland. Opmerkelijk is dat de spanningen binnen België groter zijn dan die tussen de verschillende lidstaten van de EU. Dat wordt bevestigd wanneer we kijken naar het klassement van de 195 Europese regio's inzake armoederisico: Brussel hangt dan achteraan in het peloton (189), Vlaanderen zit vrij vooraan (22) en Wallonië neemt positie 142 in.

Voor wat de uitgebreidere maatstaf betreft, die van de materiële depravatie, is de situatie gelijkaardig, maar niet gelijk. Ook hier scoort België iets beter dan het Europese gemiddelde en kent Vlaanderen een lage graad van materiële depravatie, zoals Luxemburg, de Scandinavische landen, Zwitserland, IJsland en Oostenrijk. Wallonië zit juist onder het Europese gemiddelde en Brussel zit kort bij het cijfer van landen als Cyprus en Griekenland. Ook hier scoort Wallonië meer dan dubbel zo hoog als Vlaanderen (17,5% tegenover 7,5%) en is de materiële depravatie in Brussel zelfs 3,6 maal zo hoog als de Waalse.

Opvallend is dat er, vergeleken met Vlaanderen, in Wallonië meer mensen die het slachtoffer zijn van inkomensarmoede, ook nog eens materieel gedeprimeerd zijn: 48% tegenover 28%. Voor de auteurs komt dit omdat, bij gelijk inkomen, de inkomensarmoede zich in Wallonië vertaalt in belangrijkere dagelijkse problemen dan in Vlaanderen. Zo is er meer langdurige armoede, maar daarnaast – en wellicht ook daardoor – is er verwevenheid van de inkomensarmoede met andere problemen, zoals langdurige werkloosheid, schulden, gezondheids- en verslavingsproblemen. Ook relevant zijn de demografische compositie van de bevolking (ouderen lijden minder aan materiële depravatie en die zijn oververtegenwoordigd in Vlaanderen) en dat, op sommige vlakken (transport, onderwijs), het leven in Vlaanderen minder duur is en de particuliere en publieke voorzieningen er ruimer en beter toegankelijk zijn.

Deze cijfers zijn het resultaat van een meting via een indirecte maatstaf – het inkomen – en via een directere maatstaf – de materiële depravaties, die hoofdzakelijk, maar niet alleen het gevolg zijn van een te laag inkomen. Bij de meting van laatstgenoemde materiële depravaties is er al een uitdrukkelijk normatief element aanwezig – er wordt immers gepeild of het niet-hebben een gevolg is van het niet-kunnen-hebben of gewoon van het niet-hoeven-hebben.

Bij de benadering die de laatste jaren opgang maakt, die via referentiebudgetten, is die normatieve dimensie uitdrukkelijker aanwezig. In de vorige editie van het Jaarboek werd daaraan uitdrukkelijk aandacht besteed (Storms & Cherenti, 2013). Wat kunnen we daar ondertussen aan toevoegen? Er vallen enkele nieuwe ontwikkelingen in verband met de referentiebudgetten te vermelden. Zo verwijst de Europese Commissie (2013) in haar SIP op verschei-

dene plaatsen naar de referentiebudgetten als een instrument dat lidstaten kan helpen om adequate minimuminkomensbescherming te garanderen voor haar burgers. Ook worden momenteel, in het kader van een Europees FP7-project, Europees vergelijkbare referentiebudgetten voor zes Europese landen⁶, namelijk België, Finland, Griekenland, Hongarije, Italië en Spanje ontwikkeld en, binnen de Vlaamse context van het VLAS (Vlaams Armoede Steunpunt), gewerkt aan een volledige update van de referentiebudgetten van 2008. Dat houdt in dat de inhoud van de korven opnieuw wordt bekeken en aangekocht.

Op lokaal niveau wordt vanaf januari 2014 een onlinetool aangeboden aan alle Vlaamse OCMW's. REMI (referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen) geeft, op maat van iedere cliëntsituatie, een budgetoverzicht van vaste kosten, leefkosten en noodzakelijke spaargelden dat toelaat een leven te leiden in menselijke waardigheid⁷. Momenteel doet dit CEBUD (Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek) ook een studie naar bovenminimale referentiebudgetten⁸. Die willen geen uitspraken doen over wat minimaal noodzakelijk is om menswaardig te leven, maar dienen als voorbeeldbudgetten die onder meer kunnen worden gebruikt in de schuldhulpverlening voor bovenminimale schuldenaars. In het kader van de belangstelling voor kinderarmoede wordt ook gefocust op de kosten van kinderen⁹.

Het belangrijkste perverse effect van dit ongetwijfeld relevante instrument is en blijft dat de referentiebudgetten niet worden gezien als de ondergrens voor wat als een menswaardig inkomen kan worden gezien, maar dat ze zonder enige aanpassing worden gebruikt om de levenswijze van lage inkomensgazinnen te controleren en te sanctioneren; zie Storms (2012)¹⁰ en Vranken (2011). In buitenlandse debatten (Ierse Parlement, Duitse Bondsdag) waren er al interventies in die richting.

Blaming the victim: een combinatie van doorgeslagen individualisering en onwetendheid

Uit een recent onderzoek van Elchardus en Spruyt (2013) over hoe de Vlaming haar/zijn gezondheidszorg ziet, kwam een erg donker beeld naar voren over de solidariteit van de Vlamingen met een aantal zwakkere bevolkingsgroepen. Veertig procent van de bevraagden vindt dat een levensnoodzakelijke behandeling niet kan worden uitgevoerd bij mensen van 85 en ouder, als die behandeling 50.000 euro of meer kost. Evenmin bestaat er bij de Vlamingen een groot draagvlak voor medische investeringen die kunnen leiden tot het verlengen van het leven van terminale patiënten of patiënten in

coma. Meest verontrustend is evenwel het opduiken van een ‘eigen schuld, dikke bult’-redenering wanneer het gaat om gezondheidszorg voor mensen die risicogedrag vertonen, zoals rokers.

Dat dit soort van risicogedrag meer voorkomt bij mensen met een laag inkomen of lage scholing (zeg maar, bij mensen in armoede) en dat de verklaring moet worden gezocht in de stressvolle situatie waarin ze leven, is onder-tussen wel bekend en door empirisch onderzoek ondersteund. Niet zo indirect leidt de houding van een grote minderheid in Vlaanderen dus tot verdere uitsluiting van mensen die al in een toestand van uitsluiting verkeren. In de bijdrage van *Alessia Romagnoli, Josephine Foubert, Ronan Van Rossem en Bernard Jacob* wordt daar nog eens op gewezen:

“ (...) dat al lang erkend en geweten is dat individuen uit sociaal achtergestelde klassen meer ziekten ontwikkelen als gevolg van hun moeilijke levensomstandigheden, waardoor ze vatbaarder zijn voor tegenslagen of stress. Tegelijk zijn ze op sociaal en persoonlijk vlak minder goed gewapend om die problemen aan te pakken en ze onder controle te krijgen.”

De cijfers (anno 2011) liegen er niet om. Zo had een hooggeschoold vrouw van 25 jaar gemiddeld nog 47 gezonde levensjaren voor zich, terwijl haar leeftijdsgenote met een diploma secundair onderwijs vijf tot zes jaar minder gezonde levensjaren voor de boeg had en een vrouw die enkel lager onderwijs heeft gevolgd, gemiddeld zelfs elf minder gezonde levensjaren. Gezondheid hangt ook samen met het inkomen. In Vlaanderen gaf 6,3% van de personen met een inkomen boven de armoederisicodrempel aan, een (zeer) slechte gezondheid te hebben, terwijl dat bij de inkomens onder de armoededrempel bijna het dubbele was (11,2%) (Coene, Van Haarlem & Dierckx, 2013). Dan moeten we nog in overweging nemen dat mensen met een lager opleidingsniveau en/of een lager inkomen sneller tevreden zijn met hun gezondheidstoestand.

Overigens is dit beeld – van een kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg, die evenwel niet in het bereik ligt van iedereen – geen alleenstaand geval; het is een doorslag van de toestand in het onderwijs in Vlaanderen. Volgens de gegevens van het internationaal PISA-onderzoek (‘Programme for International Student Assessment’) van de OESO scoort Vlaanderen hoog op gemiddelde kennis, maar scoort tegelijkertijd slecht op het vlak van sociale ongelijkheid. Er bestaat een sterke correlatie tussen de sociaaleconomische thuissituatie van leerlingen en hun prestaties. Kinderen in armoede doen het doorgaans slecht op het PISA-onderzoek, terwijl kinderen uit welstellende gezinnen goed

scoren (Boeren & Nicaise, 2012). De Vlaming wil met zijn gezondheidszorg blijkbaar dezelfde weg op: het allerbeste voor wie het zich kan permitteren, maar wie in een risicorijke situatie verkeert, blijft in de kou staan.

Niet de mens in armoede is arm, maar de positie waarin hij zich bevindt

Woorden zijn belangrijk; ze kunnen stigmatiseren. Vandaar dat we al enige jaren de term ‘armen’ vervangen door ‘mensen in armoede’. Armoede is inderdaad geen persoonkenmerk, maar een sociaal kenmerk; armoede hangt vast aan de positie die men in de samenleving bekleedt. Een goede illustratie hiervan zijn alleenstaande ouders, waarbij het meestal gaat om alleenstaande moeders. In België is de echtscheidingsraad tijdens de laatste dertig jaar verviervoudigd en hij stijgt nog altijd. Door dit toenemende aantal relatiebreuken, ten dele een gevolg van het veranderende waardepatroon dat resulteert in een gewijzigd demografisch patroon, maar ook van de veranderde welvaartsnorm die je vrijwel enkel als tweeverdienend huishouden kan bereiken, belanden vele vroegere partners en soms beiden, van de ene dag op de andere, op de rand van, of in de armoede.

Door het toenemend aantal relatiebreuken, groeien kinderen steeds vaker op in een eenoudergezin. Nu hebben alleenstaande ouders een sterk verhoogde kans op stress, gezondheidsproblemen en werkloosheid; bijna een derde van die eenoudergezinnen loopt een hoger armoederisico. In de bijdrage van *Martin Wagener, Christine Defever en Dimitri Mortelmans* wordt een typologie van alleenstaande moeders gepresenteerd gerelateerd aan het armoederisico. Type 4, dat zich in de meest precaire situatie bevindt, bevat over het algemeen jonge moeders die moeilijk de weg naar de arbeidsmarkt vinden. Zij zijn erg afhankelijk van uitkeringen (werkloosheid, leefloon), waardoor hun inkomen te laag is. Hier is er geen sprake van ‘kinderrijkdom’ maar is de – voor het overige achterhaalde – term ‘kinderlast’ nog van toepassing.

Uit het onderzoek van Wagener e.a. blijkt nogmaals hoe belangrijk de arbeids-situatie wel is in het proces dat naar armoede leidt. Ook wanneer alleenstaande ouders (moeders) niet van uitkeringen leven, maar aan het werk willen, vallen ze terug op erg lage inkomens. Zelfs voltijdse jobs volstaan voor deze meestal lager geschoolde vrouwen ternauwernood om boven de armoedegrenzen te blijven en dat is zeker zo in een economie die steeds meer gekenmerkt wordt door precaire jobs; daarvan zijn de mini-jobs de recentste vorm.

Volgens de Europese Commissie zijn volgende vormen van arbeid precair van aard: tijdelijk werk, deeltijds werk, slecht betaald werk, hybride vormen van

werk (werknemers onder het statuut van een zelfstandige, maar die in feite gewone werknemers zijn of economisch totaal afhankelijk van een ‘werkgever’) en informeel werk (allerlei vormen van werk zonder enige bescherming). Kenmerken van precaire arbeid zijn: weinig of geen baanzekerheid, lage lonen, geen of onvoldoende sociale zekerheid (pensioen, ziekteverzekerings, werkloosheidsuitkeringen), geen bescherming tegen ontslag, geen beroepsopleiding, weinig of geen veiligheid op het werk, gezondheidsbedreigende arbeidsomstandigheden, geen syndicale vertegenwoordiging en het verlies van de greep op de tijdsbesteding.

Geïnitieerd tijdens de Harz-IV-hervormingen uit 2005 in Duitsland, dienen de mini-jobs vandaag als inspiratiebron voor vele hervormers in andere landen van Europa, België inbegrepen, die loonkostenbeheersing ten geveue van economische concurrentiekracht en hogere winstmarges boven een behoorlijke levensstandaard van grote bevolkingsgroepen plaatsen.

Wat houden deze mini-jobs in? Het loon ligt niet hoger dan 450 euro per maand en tot dit bedrag zijn geen belastingen verschuldigd. Oorspronkelijk bestond er ook geen sociale verzekering, maar vanaf 1 januari 2013 is wie een mini-job accepteert in beginsel wel verzekerd voor ouderdomspensioen, arbeidsongeschiktheid en invaliditeit; alhoewel het mogelijk is van verzekering af te zien via een uitstapregeling. Als belastingvrije ‘bijverdienste’ lijkt zo’n mini-job wel aardig, maar als het de bedoeling was om mensen met sociale uitkeringen iets bij te laten verdienen en als opstap naar een reguliere job voor wie moeilijk toegang heeft tot de arbeidsmarkt, vormen deze jobs een mislukking.

Einde 2012 hadden 2,66 miljoen Duitse werknemers naast hun gewone baan een tweede job, volgens de ‘Bundesagentur für Arbeit’. Is dit het gevolg van het ontbreken van een wettelijk minimumloon op federaal vlak? Bijna 3 miljoen mensen hebben een uurloon van minder dan 6 euro. Zijn mini-jobs voor laaggeschoolden? In Duitsland hebben vier op vijf van de mensen die deze laagbetaalde jobs aannemen al een stage of hogere studies gedaan. Het lijkt wel of tweeënlei publiek een beroep doet op mini-jobs: uit noodzaak en uit *Konsumenturst*. Of ze tot het ontstaan van een precariaat zullen leiden, doet daarbij – op korte termijn althans – niet ter zake. Ze zullen in elk geval het cijfer van de werkende armen doen stijgen.

Zijn er dan oplossingen?

Deze laatste vaststelling brengt ons bij het gevoerde beleid. Dat wordt uitvoeriger behandeld in het tweede deel van dit Jaarboek. In dat verband moeten we

blijven herhalen, tot in den treure toe: de enige doelmatige oplossingen zijn structureel van aard. Hoe sympathiek het instellen van een Kinderarmoedefonds¹¹ ook overkomt, zeker wanneer een baby ons oproept om daarvoor te storten; het is zelfs geen druppel op een gloeiante plaat. Niet zozeer omdat het geld dat via dat kanaal vloeit, nooit de omvang van een stroom zal halen – en dat is nodig – maar vooral omdat daardoor de aandacht wordt afgeleid van waar het echt om moet gaan. In uitdijende kringen zijn dat het gezin (en meer bepaald de ouders), hun situatie qua werk, opleiding en wonen, het sociale netwerk. En, *last but not least*, het hele onderwijs-, arbeidsmarkt-, woon- en gezondheidsbeleid. Zonder daarbij de houding van de maatschappelijke omgeving ten aanzien van mensen (en vooral kinderen) in armoede te vergeten; we verwijzen er gewoon maar naar hoe ook sommige leerkrachten en CLB's, kinderen uit arme gezinnen behandelen¹².

Hoewel ONE een universele dienstverlening biedt aan alle gezinnen bij alle belangrijke stappen in het leven van het jonge kind, wordt ONE veelvuldig geconfronteerd met gezinnen die in armoede leven. Ze probeert een antwoord te bieden op de hedendaagse moeilijkheden van armoede, en in het bijzonder door hun werking ten aanzien van de kwetsbaarste kinderen en hun gezinnen te versterken. Dat is wat *Samuel Ndame, Anne-Françoise Bouvy, Delphine Jouret en Geneviève Bazier*, die deel uitmaken van de ‘Direction Etudes et Stratégies’ van ONE, aantonen in hun bijdrage. Ze besteden specifieke aandacht aan het isolement van (vaak alleenstaande) moeders daar dit hun risico op armoede vergroot. Gegevens in hun ‘Banque de Données Medico-Sociales’ geven bijvoorbeeld aan dat alleenstaande moeders voor de helft minder kunnen terugvallen op sociale ondersteuningsnetwerken en dat hun sociaal isolement samenhangt met andere risicofactoren die armoede en sociale uitsluiting in de hand werken. De gezinsondersteunende initiatieven van ONE beogen dan ook het doorbreken van dit sociale isolement waarmee sommige gezinnen geconfronteerd worden, het opnieuw creëren van solidariteit.

Dergelijke gelijkaardige bevoegdheden worden in Vlaanderen opgenomen door Kind en Gezin (K&G). *Rudy De Cock* staat vanuit zijn werkervaring binnen K&G stil bij het isolement, waarmee eenoudergezinnen en ouders met jonge kinderen in armoede worden geconfronteerd. De vaststelling dat ruim één kind op tien in Vlaanderen in 2012 geboren werd in een gezin dat in armoede en sociale uitsluiting leeft en een hogere kans loopt om, samen met zijn ouders, in sociaal isolement te leven, maakt het dringender en dwingender om sterker in te zetten op het versterken van de sociale netwerken van gezinnen, als een van de elementen in de strijd tegen kinderarmoede (Eeman & Nicaise, 2012). Het belang van kwalitatieve sociale steun, met als bron het netwerk van familie, vrienden, buren en leden van de gemeenschap dat

beschikbaar is om psychologische, materiële en financiële steun te bieden wanneer het nodig is, kan immers moeilijk worden onderschat (Ozbay e.a., 2007).

Onze centrale concepten: de canvas voor ons verhaal...

Wijst de term superdiversiteit, die in de bijdrage van *Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani en Johan Wets* over de gangbare integratiepraktijken binnen het OCMW opduikt (hoofdstuk 4, deel II), inderdaad op een merkwaardige maatschappelijke ontwikkeling, die ons een of meerdere stappen verder brengt dat de ‘gewone’ diversiteit¹³. Van de vele vragen die hier rijzen, willen we er twee vermelden, omdat ze aansluiten bij het conceptuele raamwerk dat we in de vorige editie van dit Jaarboek presenteerden en die in het huidige economische, culturele en politieke tijdsgewicht aan belang lijken te winnen.

In de twee gevallen wordt de ‘positieve’ invulling van diversiteit in vraag gesteld. Het is immers zo dat de term diversiteit meestal wordt gebruikt om het vrij vreedzaam naast (of zelfs, met) elkaar leven van personen, groepen of buurten aan te duiden, een toon die ook doorklinkt bij de term ‘multicultureel’. Een diverse samenleving is dan de kleurrijke tegenhanger van een vrij kleurloze monoculturele samenleving. Afgezien van het feit dat we ons even moeilijk een niet-diverse samenleving kunnen voorstellen – want in alle samenlevingen treden culturele verschillen op, enkel al tussen stad en platteland, tussen beroepsgroepen, tussen generaties en genders – als een samenleving waarin niet een of andere vorm van ongelijkheid voorkomt, gaat diversiteit ook gepaard met situaties van ongelijkheid, van uitsluiting, van machtsverhoudingen, van conflicten en strijd. Deze vragen zijn belangrijk, omdat daarmee het concept diversiteit doelmatiger kan worden gebruikt om een aantal hedendaagse ontwikkelingen te duiden.

Een goede illustratie biedt een vergelijking tussen sociaaleconomische en etnisch-culturele diversiteit. Mensen in armoede kunnen we vooral onderbrengen onder de eerste soort diversiteit, terwijl het bij de tweede soort niet noodzakelijk over armoede gaat – al is het armoederisico bij mensen van buitenlandse herkomst vele malen hoger dan bij autochtonen. Mensen in armoede zitten per definitie onderaan de machtsladder; ze hebben weinig middelen om zelf hun toestand te verbeteren, zeker niet via sociale en economische strijd. Etnisch-culturele minderheden zijn sociaaleconomisch veel diverser en hebben verschillende wapens in handen om verbeteringen in hun toestand af te dwingen: ze kunnen wegen op de politieke besluitvorming (zoals via politieke vertegenwoordigers uit hun eigen midden), ze zijn onmis-

baar als arbeidskrachten (en niet alleen als etnische ondernemers) en ze hebben eigen culturele identiteiten en groepsgevoelens, wat een dikwijls onderschatte factor is.

Ze vallen, met andere woorden, niet als geheel onder de definitie van armoede die we – ook in dit Jaarboek – hanteren:

“... een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekkt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.”
 (Vranken & Geldof, 1993; Vranken, 2012: 36)

Het is dit doorkruisen van verschillende soorten diversiteit die het introduceren van een begrip als ‘superdiverseit’ nuttig maakt, ook omdat dan een beter inzicht mogelijk wordt in tot nog toe verwaarloosde dimensies van de hedendaagse samenleving, zoals daar zijn: de vormen van uitsluiting tussen gemeenschappen die gemakkelijkheidshalve onder de gemeenschappelijke noemer ‘allochtonen’ (of ‘migranten’ of ‘groepen van buitenlandse herkomst’) worden samengebracht; de ongelijkheden, de uitsluiting en zelfs uitbuizing die ook binnen die gemeenschappen bestaan; de ongewone coalities die ontstaan tussen de machthebbers in de ene gemeenschap en de machtelosen in de andere; de waarden en normen die gemeenschappelijk zijn aan op het eerste gezicht zeer uiteenlopende en elkaar zelfs bestrijdende groepen als religieuze fundamentalisten (zowel christenen als moslims) en rechtse politieke partijen.

Wellicht is het nuttig om ook in deze aangelegenheid voor ogen te houden dat de wijze waarop mensen en groepen naar maatschappelijke toestanden kijken, van zeer groot belang is. In elk van die perspectieven wordt de oorzaak elders gezocht: bij een fout van het individu (*blaming the victim*), bij een individueel ongeval, bij het stigmatiseren van een institutie, bij institutionele disfuncties, bij een maatschappelijk ongeval (conjuncturele gebeurtenissen) of bij de maatschappelijke structuren. Het is een typologie die steunt op twee criteria. Het eerste geeft een antwoord op de vraag: op welk niveau wordt de oorzaak van de armoede gezocht (micro, meso of macro)? Het tweede, of die oorzaak intern is aan dat niveau (‘schuld’) of extern (‘ongeval’)¹⁴.

Zo wordt nog maar eens geïllustreerd dat de sociale werkelijkheid véél complexer is dan velen willen geloven. Handelen aan de hand van gesimplificeerde beelden van die werkelijkheid leidt tot simplistisch beleid, dat de toestand meestal erger maakt dan dat het er oplossingen voor biedt.

Noten

1. Zie voor meer informatie: <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/#=>.
2. In MO* april 2013: 31.
3. The secret of Special Report: The Nordic Countries, in: *The Economist*, 2 februari 2013.
4. Vertaling van “*On any measure of the health of a society – from economic indicators like productivity and innovation to social ones like inequality and crime – the Nordic countries are gathered near the top.*”
5. Bron: <https://www.kuleuven.be/euroforum/viewpic.php?LAN=E&TABLE=DOCS&ID=856>.
6. Zie voor meer informatie: <http://improve-research.eu/>.
7. Zie voor meer informatie: http://www.cebud.be/event_studiedag.php.
8. Zie voor meer informatie: http://www.cebud.be/wetenschap_lopend.php.
9. Zie onder andere: <http://socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/nummers.htm>.
10. Bron: <http://webhost.ua.ac.be/csb/index.php?q=inhoud/referentiebudgetten-voor-maatschappelijke-participatie-doctoraal-proefschrift>.
11. Het Kinderarmoedefonds is een initiatief van Vlaams minister voor Armoedebestrijding, Ingrid Lieten. ‘De bedoeling is om alle belangrijke maatschappelijke groepen te verenigen in de strijd tegen kinderarmoede: burgers, middenveldorganisaties, ondernemingen en overheden. Samen zullen ze sensibiliseringsacties voeren, geld inzamelen en projecten opzetten. De succesvolle projecten kunnen dan later opgenomen worden in het structurele beleid van de lokale, Vlaamse en federale overheden.’
12. Zie onder meer <http://www.vlor.be/advies/advies-over-kinderen-armoede>.
13. Opvallend is dat sommige auteurs nu al een hoger bod doen en de term superdiversiteit willen vervangen door hyperdiversiteit (zie Vertovec (2007)).
14. Voor meer informatie zie: Vranken (2013).

Hoofdstuk 1

Regionale dimensies van armoede en uitsluiting in België

Anne-Catherine Guio en Éric Marlier

1. Inleiding

Op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie staat de definitie van gemeenschappelijke indicatoren centraal in de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU) en de Europese Commissie. De eerste Europese sociale indicatoren, die focusten op monetaire armoede en sociale uitsluiting, werden in december 2001 (Europese Raad van Laken) aangenomen door de staatshoofden en regeringsleiders. Sindsdien is men onafgebroken gemeenschappelijke indicatoren blijven ontwikkelen, zodat die indicatoren vandaag de vier grote domeinen van de Europese samenwerking op sociaal vlak beslaan: sociale inclusie, pensioenen, gezondheidszorg en blijvende zorg¹.

In 1975 al definieerde de Raad van Ministers van de toenmalige Europese Gemeenschappen arme mensen, conceptueel gezien, als volgt: ‘personen van wie de middelen zodanig beperkt zijn dat ze uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levensstijl in het land waar ze leven’ (Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen, 1975, eigen vertaling). Tien jaar later werd deze definitie aangepast en werd het begrip ‘middelen’ uitgebreid tot culturele en sociale aspecten, naast de reeds aanwezige materiële dimensie (Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen, 1985). Deze laatste definitie van armoede is multidimensioneel, relatief en dynamisch en steunt grotendeels op de werkzaamheden van Peter Townsend (zie meer bepaald Townsend, 1979: 31).

In dit hoofdstuk hebben we ervoor gekozen sommige van deze gemeenschappelijke indicatoren, die courant worden gebruikt op het vlak van sociale inclusie, met elkaar te kruisen teneinde de realiteit van de monetaire armoede en sociale uitsluiting in de Belgische bevolking zo goed mogelijk te benaderen.

Deze indicatoren maken het mogelijk de prestaties van België en de gewesten op het vlak van de strijd tegen armoede en uitsluiting op synthetische wijze te beschrijven. Ze maken het ook mogelijk deze resultaten te vergelijken met de resultaten die de andere lidstaten van de Europese Unie behalen. De vergelijkingen tussen de drie gewesten² zijn in meer dan één opzicht nuttig. Dankzij de waardevolle informatie die ze verstrekken, maken ze het mogelijk de specifieke kenmerken van elk gewest te identificeren en het te voeren beleid te differentiëren. In een land als België, waar de sociale zekerheid en de personenbelasting overwegend gemeenschappelijke materies blijven, kan men met deze vergelijking de aandacht vestigen op het belang van de sociaaleconomische context en van de geschiedenis van elk gewest, alsook op het belang van het beleid op het gewestelijk, gemeenschaps- en het lokaal niveau.

De indicatoren die we in dit hoofdstuk bespreken, zijn afkomstig uit de Europese Enquête naar Inkomens en Levensomstandigheden (EU-SILC)³. De resultaten voor Brussel worden alleen gegeven wanneer de grootte van de steekproef het mogelijk maakt om voldoende nauwkeurige cijfers voor Brussel te verstrekken. De Brusselse steekproef is immers vaak niet groot genoeg wanneer men aandacht besteedt aan deelpopulaties op gewestelijk niveau. Alleen de cijfers betreffende het geheel van de Brusselse bevolking kunnen met precisie worden ontleed en worden in dit hoofdstuk voorgesteld⁴.

Met deze bijdrage wensen we de aandacht te vestigen op het feit dat de analyses en het in perspectief plaatsen van dergelijke indicatoren, toelaten een beter inzicht te krijgen in armoede, de verschillende vormen van ongelijkheid en in het beleid dat de overheid zou moeten voeren. De analyse van armoede-indicatoren moet bijkomstig worden aangevuld met grondigere kwalitatieve analyses en een diepgaande ontleding van administratieve gegevens.

2. Een Belg op zes verkeert in een situatie van monetaire armoede

De Europese indicator ‘armoederisico’ is een louter monetaire, relatieve indicator die per land wordt gedefinieerd. Om een persoon al dan niet als arm te categoriseren, wordt zijn inkomen vergeleken met dat van de andere inwoners van zijn land. De nadruk wordt dus veeleer op relatieve dan op absolute armoede gelegd en veeleer op een nationale dan een Europese referent. Aldus wordt het armoederisicopercentage gedefinieerd als het percentage van de bevolking dat leeft in een gezin met een equivalent inkomen (kader 1) dat lager is dan een drempel die op 60% van het mediane nationaal equivalent

inkomen⁵ wordt geplaatst. De EU koos voor de term ‘armoederisico’ om de nadruk te leggen op de conventionele aard van de gekozen drempel en op het feit dat een inkomen onder die drempel noch een noodzakelijke, noch een voldoende voorwaarde vormt om in een situatie van armoede te verkeren. Wanneer we het verder over armoede hebben, gaat het steeds over de Europese indicator armoederisico – een indicator die alleen rekening houdt met het inkomen.

Kader 1: De begrippen ‘beschikbaar inkomen’ en ‘equivalent inkomen’

In de onderstaande analyses met betrekking tot het inkomen, hanteren we het individu als onderzoekseenheid en niet het gezin waartoe ze behoren; de voorgestelde percentages van bevolkingen zijn dus percentages van personen, niet van gezinnen. Om een individu op de armoedeschaal te situeren, wordt hem echter het beschikbaar inkomen van zijn gezin toegewezen (1) waarop een equivalentieschaal wordt toegepast die toelaat het inkomen van gezinnen van verschillende grootte en samenstelling te vergelijken (2).

1) Het beschikbaar inkomen van een gezin is het geheel van de netto-inkomsten die tijdens het jaar dat voorafgaat aan de enquête (2010 in het geval van de enquête 2011) zijn ontvangen door dit gezin en de leden van dat gezin op het ogenblik van de enquête. Het omvat zowel het inkomen uit werk (lonen en inkomsten uit een zelfstandige activiteit), als de inkomsten uit kapitaal en eigendom, de transfers tussen gezinnen, de rust- en overlevingspensioenen en de overige sociale transfers die rechtstreeks worden ontvangen. Er wordt geen rekening gehouden met indirecte sociale transfers, inkomsten in natura (met uitzondering van de bedrijfs-wagen), ‘in het zwart’ ontvangen inkomsten en de toegerekende huur van woningen bewoond door de eigenaars zelf⁶.

2) Het gezinsinkomen wordt gedeeld door het aantal equivalente volwassenen die in het gezin leven. Dit aantal wordt verkregen op basis van een equivalentieschaal die gebaseerd is op de gezinsgrootte en op de leeftijd van de gezinsleden. De gebruikte schaal op EU-niveau (de zogenaamde ‘gewijzigde OESO-schaal’) kent een gewicht van 1 toe voor de eerste volwassene van het gezin, 0,5 voor de overige volwassenen (14 jaar of ouder) en 0,3 voor wie jonger is dan 14 jaar. Dit betekent dat het inkomen van een koppel met twee kinderen (jonger dan 14 jaar) wordt gedeeld door een coëfficiënt van 2,1 (= 1+0,5+0,3+0,3) om te kunnen worden vergeleken met het inkomen van een alleenstaande.

In 2011 staat de armoededrempel in België voor een alleenstaande gelijk met een maandinkomen van 1.000 euro per maand. Voor een gezin dat bestaat uit twee volwassenen en twee kinderen (jonger dan 14 jaar) is die armoededrempel gelijk aan 2.100 euro netto per maand (dat is 1.000 euro per maand, vermenigvuldigd met de equivalente grootte van dit gezin (2,1)). Op basis van

de aldus gedefinieerde armoededrempel bedraagt de armoede in België 15,3%⁷.

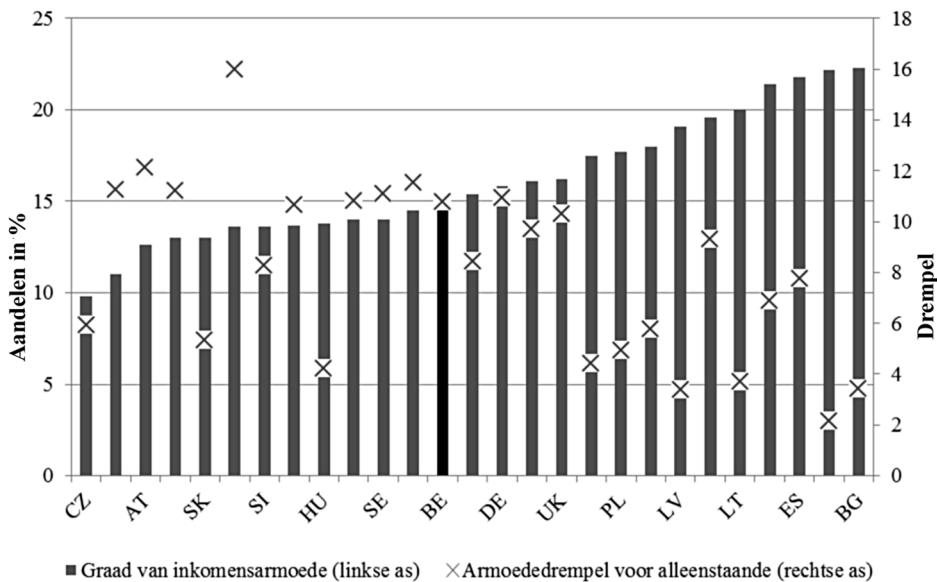
Maken we de analyse op gewestelijk niveau, dan wordt diezelfde nationale drempel (op basis van de totale Belgische bevolking) toegepast, en niet een die specifiek is voor elk gewest, in een optiek van vergelijking van het welzijn met een unieke nationale referent. Zowel statistische als normatieve redenen rechtvaardigen het gebruik van die unieke referent. Het zou niet erg passend zijn om voor elk Belgisch gewest een verschillende armoededrempel te gebruiken. Die drempels zouden per definitie immers worden vastgesteld op basis van de gewestelijke verdeling van de inkomens, terwijl de meeste transfers in België gemeenschappelijk zijn voor de drie gewesten, namelijk de sociale zekerheid, het vaststellen van de lonen, de personenbelasting of de index van de consumptieprijsen. Hoe zou men bijvoorbeeld kunnen rechtvaardigen dat de gewestelijke armoededrempel in Brussel beduidend lager is (25%) dan in Vlaanderen?

Op het vlak van armoede staat België binnen de Europese Unie ergens in de middenmoot (figuur 1). De landen met de laagste armoedegraad (9-11%) zijn de Tsjechische Republiek en Nederland; de landen met de minst benijdenswaardige situatie zijn Bulgarije, Roemenië, Spanje en Griekenland – zij hebben tegelijk een zeer lage armoededrempel en een armoedegraad van meer dan 20%.

De armoedegraad in Vlaanderen (9,8%) komt in de buurt van de laagste armoedegraad in de EU, Brussel heeft een armoedegraad die hoger is dan de hoogste armoedegraad binnen de EU (34%) en Wallonië (19,2%) staat op hetzelfde niveau als Litouwen, Italië en Letland. Deze situatie toont de extreme verschillen tussen de gewesten in België, die nog groter zijn dan de grote verschillen tussen de verschillende EU-lidstaten. Situeren we de Belgische gewesten niet langer onder de lidstaten maar onder de 195 Europese gewesten waarvoor data uit 2011 beschikbaar is, dan zien we dat Brussel helemaal onderaan de rangschikking bengelt (plaats 189), terwijl Vlaanderen op 22^{ste} staat, en Wallonië dan weer op plaats 142.

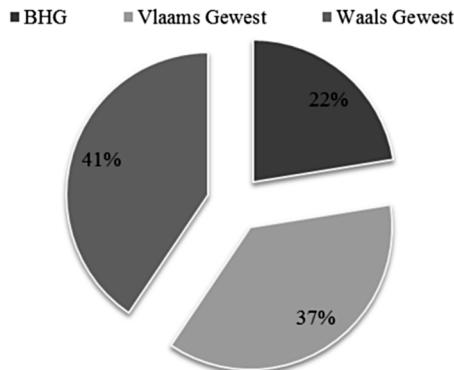
Gelet op de verschillende armoedegraad in de gewesten is het niet verwonderlijk dat 63% van de Belgen die in armoede leven in Brussel of in Wallonië woont, tegen slechts 37% in Vlaanderen (figuur 2); wat het omgekeerde is van de regionale spreiding van de totale bevolking (ongeveer 10% voor Brussel, 32% voor Wallonië en 58% voor Vlaanderen).

Figuur 1: Monetaire armoedegraad (in %) en armoededrempel (in KKS/jaar), Europese landen, 2011.



Bron: EU-SILC 2011. De landen zijn gerangschikt in oplopende orde volgens hun armoedegraad. De lijst van officiële afkorting van de landen is het voorwerp van bijlage 1⁸.

Figuur 2: Regionale spreiding van de monetaire armoede in België (%), 2011.



Bron: EU-SILC 2011.

Hoewel het zeer belangrijk is dat deze indicatoren van monetaire armoede regelmatig worden gevolgd en geanalyseerd, kan hun louter relatieve aard (daar de drempel landspecifiek is en binnen de Unie sterk verschilt) op nuttige wijze worden aangevuld met een meer absolute benadering. Om deze reden omvat de lijst van gemeenschappelijke indicatoren, op het niveau van de EU sinds 2009 maatstaven van ‘materiële deprivatie’. Dit laatste wordt gedefinieerd als het onvermogen om toegang te hebben tot goederen en diensten en/

of activiteiten te beoefenen die in de maatschappij waarin men leeft als gewoon of noodzakelijk worden beschouwd (zie Guio (2009) en kader 2 voor de exacte definitie van de indicator).

Kader 2: Berekenen van ‘materiële deprivatie’

De indicatoren van materiële deprivatie, berekend op basis van de variabelen die beschikbaar zijn in de enquête EU-SILC, zijn gebaseerd op negen *items* – beschikt het gezin al dan niet over de financiële capaciteit:

- ◆ om het hoofd te bieden aan een onvoorzien uitgave?
- ◆ om om de twee dagen een eiwitrijke maaltijd te nuttigen?
- ◆ om de woning voldoende te verwarmen?
- ◆ om één week per jaar met vakantie te gaan?
- ◆ om achterstallen op het vlak van krediet, huur en betalingen te vermijden?
- ◆ om (indien gewenst) over een wagen te beschikken?
- ◆ om (indien gewenst) over een televisie te beschikken?
- ◆ om (indien gewenst) over een telefoon te beschikken?
- ◆ om (indien gewenst) over een wasmachine te beschikken?

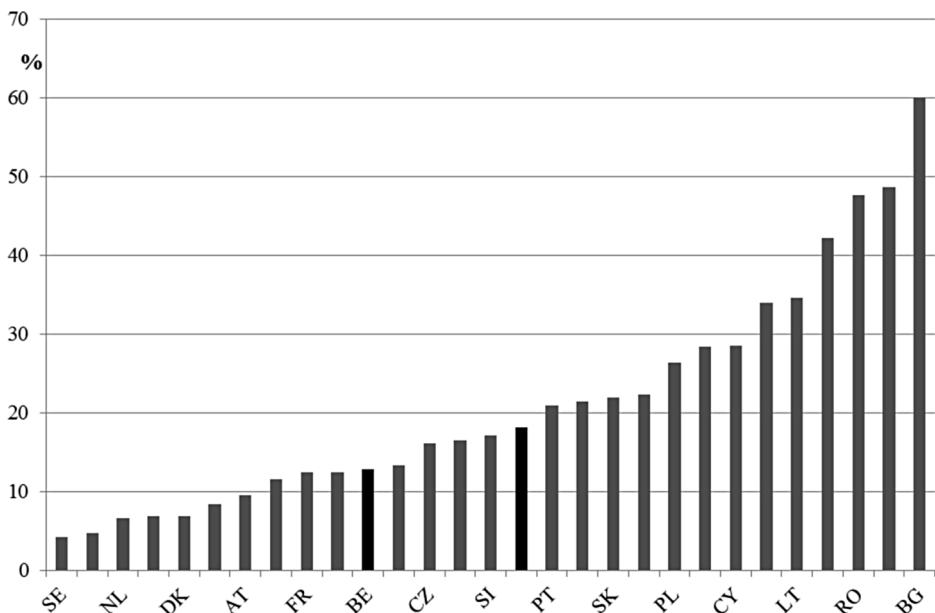
Op basis van deze *items* wordt er voor elk gezin een deprivatiescore berekend, dat is de eenvoudige optelsom van de nadelen waarmee het gezin wordt geconfronteerd. Vervolgens wordt deze score toegekend aan alle leden van het gezin; de score schommelt tussen 0 (volledig ontbreken van de nadelen) en 9 (cumul van alle nadelen). De deprivatiegraad wordt gedefinieerd als het aandeel personen die leven in een gezin dat geen toegang heeft tot ten minste drie van de negen *items*. Het is belangrijk om op te merken dat deze deprivatie-indicatoren geen indicatoren van levensstijl zijn, maar wel degelijk toegangsindicatoren. Zo is er geen sprake van deprivatie wanneer een persoon geen televisie heeft omdat hij/zij er geen wenst.

Om zeer concreet te illustreren wat dit dagdagelijks betekent voor de bevolking van elk gewest, stelt bijlage 2 de regionale verdeling voor van de personen die voor elk van de negen items, opgenomen in de geaggregeerde indicator van materiële deprivatie. Voor de meeste items is het aandeel in Wallonië tweemaal groter dan in Vlaanderen. Deze cijfers illustreren de levensomstandigheden van de bevolking op zeer concrete wijze: 38% van alle Walen, kan niet het hoofd bieden aan een onvoorzien uitgave van ongeveer 1.000 euro, dat is meer dan één persoon op drie. Zoals het ‘Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté’ (RWLP, 2013) benadrukt, “is de onmogelijkheid om een financiële reserve (een minimum aan spaargeld) aan te leggen als vangnet in geval van tegenslag, zeer nadelig voor het vermogen om te voldoen aan de basisbehoeften van het gezin en/of om zich te projecteren in het leven” (eigen vertaling). Voorbijgaand aan het louter patrimoniale aspect om te beschikken over spaargeld, hoe minimaal ook, gaat het hier om het gebrek aan zekerheid ten aanzien van de wisselvalligheden van het leven (bijvoorbeeld autopech, gezondheidsproblemen of een onvoorzien factuur).

Ook wanneer we focussen op de basisitems, zoals de mogelijkheid om de woning te verwarmen of om de twee dagen een eiwitrijke maaltijd te eten, is het aandeel van de getroffen personen zeker niet verwaarloosbaar: het gaat respectievelijk om 10% en 6% van de Waalse bevolking. Heel wat personen hebben ook schulden, of het nu gaat om achterstallige huur of om andere kredieten (één persoon op tien in Wallonië). Andere indicatoren, berekend op basis van dezelfde enquête, tonen dat de schuldenlast vooral betrekking heeft op basisbehoeften: 6,6% van de Belgen heeft ten minste twee achterstallige betalingen voor verwarming, huur, elektriciteit en gezondheidszorg.

Vergelijken we de figuren 1 en 3, dan stellen we vast dat de spreiding van de deprivatiecijfers over de verschillende EU-landen (van 3 à 4% in Zweden en Luxemburg tot 60% in Bulgarije) duidelijk groter is dan die van de cijfers inzake monetaire armoede (van 9% tot 22%). Deze situatie is het gevolg van het feit dat, in tegenstelling tot de relatieve inkomensmaat, er bij het meten van deprivatie rekening wordt gehouden met de verschillen in levensstandaard tussen de landen, bovenop de verdeling binnen de landen (Fusco e.a., 2010). Een voorbeeld daarvan zijn Hongarije en Slowakije die een lage armoedegraad, maar een hoge deprivatiegraad hebben.

Figuur 3: Graad van materiële deprivatie (%) in Europese landen, 2011.

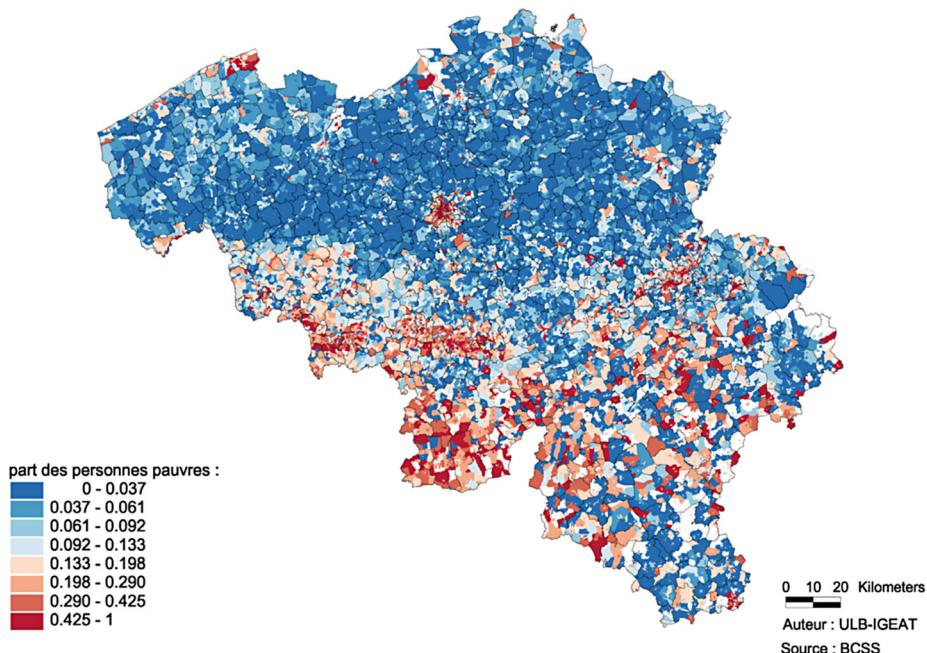


Bron: EU-SILC (2011). De landen zijn gerangschikt in oplopende orde volgens hun deprivatiegraad. De lijst van de officiële afkortingen van de landen is het voorwerp van bijlage 1.

In België ligt zowel de armoede- als de deprivatiegraad onder het Europees gemiddelde. Vergelijken we de deprivatiecijfers op het niveau van de Belgische gewesten met die van de verschillende Europese landen, dan stellen we vast dat Vlaanderen (7,5%) in de buurt komt van de landen met een zeer lage deprivatiegraad (Luxemburg, Scandinavische landen, Oostenrijk). Wallonië (17,5%) ligt net onder het Europees gemiddelde en Brussel (28,7%) haalt een niveau dat in de buurt komt van Cyprus en Griekenland. Het verschil in materiële deprivatie tussen Wallonië en Vlaanderen is zeer opvallend (17,5% tegen 7,5%). Dit geldt evenzeer voor inkomensarmoede (19,2% tegen 9,8%): het cijfer in Wallonië bedraagt bij benadering het dubbele van het cijfer in Vlaanderen. Het Brusselse cijfer voor inkomensarmoede bedraagt bijna viermaal dit in Vlaanderen.

Een raming van de armoede, gebaseerd op een synthetische, lokale indicator van levensomstandigheden via de koppeling van gegevens van de EU-SILC met de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (Marissal, May & Lombillo, 2013), bevestigt deze regionale verschillen en maakt het mogelijk de arme gebieden geografisch nauwkeuriger te lokaliseren (figuur 4). De concentratie van armoede in Brussel en in heel wat Waalse gemeenten in het gebied tussen Samber en Maas of in de buurt van de Franse grens is bijzonder opvallend.

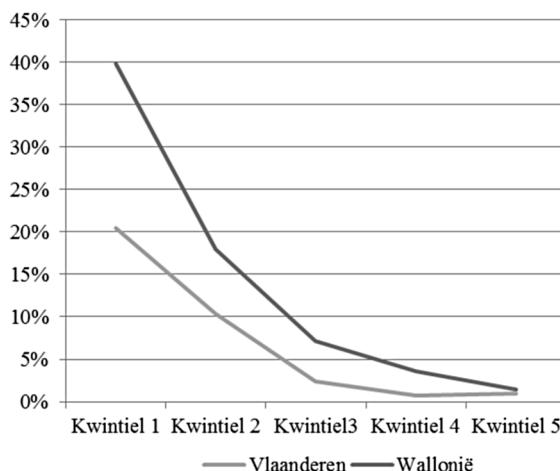
Figuur 4: Geografische spreiding van de synthetische indicator ‘Poverty in the City and the Countryside’ (POCICO⁹) per statistische sector, 2009.



3. De arme Waal is meer gedepriveerd dan de arme Vlaming

Enigszins verrassend zijn er in Wallonië veel meer personen in inkomensarmoede die ook lijden onder materiële deprivatie dan in Vlaanderen (48% tegenover 28%)¹⁰. Deze resultaten kunnen een aanwijzing zijn dat, bij een gelijk inkomen, de monetaire armoede zich in grotere dagelijkse moeilijkheden vertaalt in Wallonië dan in Vlaanderen. Deze hypothese wordt geïllustreerd aan de hand van figuur 5 die het niveau van deprivatie vergelijkt per inkomensquintiel¹¹ tussen Vlaanderen en Wallonië (deze quintielen worden gedefinieerd op nationaal niveau, zodat voor elk gewest dezelfde inkomensgrenzen worden gebruikt¹²). Het valt op dat bij eenzelfde inkomensquintiel, het niveau van deprivatie hoger is in Wallonië dan in Vlaanderen (dit is vooral het geval voor de eerste quintielen, nl. de laagste inkomens). Bij een identiek inkomen is het niveau van deprivatie dus lager in Vlaanderen dan in Wallonië¹³.

Figuur 5: Graad van materiële deprivatie (%), per inkomensquintiel (gedefinieerd op nationaal niveau), Vlaanderen en Wallonië, 2010.



Bron: EU-SILC 2010.

Leeswijzer: Van de Walen die behoren tot het laagste quintiel (de 20% armste personen in België), lijdt 40% onder deprivatie.

Deze situatie kan worden verklaard aan de hand van een combinatie van factoren. Ten eerste, is armoede hardnekkiger in Wallonië en dus is er meer kans dat deprivatie wortel schiet. Zoals tabel 1 aangeeft, is het aandeel van personen dat sinds 2009 drie of zelfs vier jaar in inkomensarmoede heeft geleefd immers groter in Wallonië dan in Vlaanderen, ook al gaat het om een

klein verschil (dit aandeel is echter zeer groot in Brussel)¹⁴. Deze verklaring lijkt dus niet te volstaan.

Tabel 1: Regionale spreiding van de monetaire armen in 2010 (%), volgens het aantal in armoede geleefde jaren tijdens de laatste vier jaar (2007-2010).

Monetaire armoede	Brussel	Vlaanderen	Wallonië
Eén jaar	12	28	22
Twee jaar	30	31	32
Drie of vier jaar	58	41	46

Bron: EU-SILC 2010.

Leeswijzer: Van de monetair armen in Wallonië in 2010 heeft bijna de helft (46%) drie of vier jaar in armoede geleefd tussen 2007 en 2010.

Is het dan omdat de armoede in Wallonië betrekking heeft op personen die meer lijden onder andere problemen, zoals langdurige werkloosheid, schulden, gezondheidsproblemen, verslaving of andere kwetsbare situaties¹⁵? Verder hebben mensen met een laag inkomen gemiddeld genomen een verschillend profiel in elk gewest. In Vlaanderen gaat het meer om bejaarden (die gewoonlijk minder onder deprivatie lijden), terwijl het in Wallonië veeleer gaat om jongere mensen, alleenstaanden met of zonder kind en zonder werk, die vaak het hoofd moeten bieden aan een hoog risico van deprivatie. Daarenboven zijn sommige kosten, zoals voor vervoer of onderwijs, lager in Vlaanderen. Ten slotte verschaffen – bij eenzelfde inkomen – particuliere en openbare regelgevingen een betere toegang tot goederen en diensten in Vlaanderen. De hypothese van een verschillende impact van het gewestelijk en gemeentelijk overheidsbeleid moet verder worden uitgediept en verdient grotere aandacht. Welke zijn de verschillen in het sociaal beleid tussen Wallonië en Vlaanderen? Is er een verschil tussen de uitgaven per capita? Tussen de domeinen en bevoordeelde bevolkingsgroepen?

4. Welke groepen zijn het kwetsbaarst?

Teneinde niet alleen de gewestelijke verschillen, maar ook de eventuele risicofactoren – die in Wallonië groter zouden zijn – te identificeren, toont tabel 2 het aandeel van inkomensarmoede en materiële deprivatie in verschillende bevolkingscategorieën. Vervolgens worden deze cijfers vergeleken tussen België, Vlaanderen en Wallonië.

Het feit dat armoede en deprivatie elkaar binnen eenzelfde land niet volledig overlappen kan door verschillende factoren worden verklaard. Het begrip inkomen houdt niet noodzakelijk rekening met alle beschikbare inkomens

van het gezin (spaargeld/schulden, fouten en moeilijkheden bij het meten van bijvoorbeeld het inkomen van zelfstandigen of transfers in natura). Bovendien variëren de behoeften en kosten tussen de gezinnen (kosten van gezondheid, huisvesting, schuldaflossing, verslaving, opleiding, vervoer, opvang van kinderen). Aldus kunnen twee gezinnen met een identiek inkomen een zeer verschillende levenskwaliteit hebben, afhankelijk van de inkomens waarover ze beschikken of de, al dan niet gesubsidieerde, kosten waaraan ze het hoofd moeten bieden (Guio e.a., 2010).

Tabel 2: Graad van monetaire armoede en deprivatiegraad (%), voor verschillende categorieën van personen, België en per gewest, 2011.

	België		Vlaanderen		Wallonië	
	Deprivatie	Armoede	Deprivatie	Armoede	Deprivatie	Armoede
Totaal	12,9	15,3	7,5	9,8	17,5	19,2
Geslacht						
Man	12,6	14,6	6,9	9,3	17,3	17,9
Vrouw	13,2	16,0	8,1	10,3	17,7	20,5
Leeftijd						
0-17 jaar	17,7	18,7	10,9	10,4	23,5	24,9
18-24 jaar	12,3	14,1	7,3	5,1	15,4	19,4
25-49 jaar	14,0	13,1	8,5	7,9	18,1	15,8
50-64 jaar	10,3	12,1	5,0	7,4	16,6	16,1
65+ jaar	7,7	20,2	4,7	18,1	10,1	22,6
Huishoudtype						
2 volwassenen jonger dan 65 jaar, zonder kind	7,5	9,9	3,2	5,6	13,2	14,2
2 volwassenen ouder dan 65 jaar, zonder kind	4,3	22,0	3,3	20,6	5,6	23,5
Samengestelde gezinnen zonder kind	8,2	6,1	4,6	3,6	13,7	6,0
Eenoudergezin	36,1	38,5	24,7	22,2	43,2	54,3
2 volwassenen, één kind	9,7	9,2	4,8	5,5	11,5	11,3
2 volwassenen, twee kinderen	7,4	8,5	2,3	5,0	11,8	6,7
2 volwassenen, ten minste drie kinderen	15,9	16,7	11,5	8,9	20,1	21,9
Samengestelde gezinnen met kinderen	14,6	14,6	15,9	11,6	9,9	11,4
Alleenstaande man jonger dan 65 jaar	24,8	20,8	12,4	12,5	35,3	26,1
Alleenstaande man ouder dan 65 jaar	11,0	19,1	5,9	17,6	9,1	18,0

Tabel 2: Graad van monetaire armoede en deprivatiegraad (%), voor verschillende categorieën van personen, België en per gewest, 2011. (vervolg)

Alleenstaande vrouw jonger dan 65 jaar	25,2	24,0	20,1	15,8	31,2	29,2
Alleenstaande vrouw ouder dan 65 jaar	14,1	20,6	6,1	14,8	19,9	28,3
Socioprofessioneel statuut						
Zelfstandigen	5,1	9,3	2,5	8,3	6,8	7,6
Loontrekenden	6,6	3,5	4,4	2,5	8,3	3,9
Werklozen	31,1	37,8	17,4	23,2	38,9	45,7
Gepensioneerden	7,8	17,3	4,6	14,9	10,9	20,2
Andere inactieve personen	19,9	26,4	11,0	16,4	26,5	31,2
Werkintensiteit van het gezin (WI)						
Leeft in een gezin met een lage WI	48,1	62,9	29,6	43,0	57,1	69,3
Leeft niet in een gezin met een lage WI	8,7	9,6	6,0	7,5	10,9	10,9
Nationaliteit						
EU27	10,7	13,2	6,3	9,1	15,5	17,3
Niet-EU27	48,2	57,3	30,7	46,6	56,3	52,1
Statuut van bewoning van de woning						
Eigenaars	5,1	8,8	3,0	6,8	8,6	11,3
Huurders	34,2	33,1	23,3	20,6	43,4	42,3
Onderwijs						
Maximaal lager middelbaar	19,1	24,8	10,9	17,9	25,1	29,5
Hoger middelbaar	10,5	11,9	5,8	7,4	14,4	15,4
Hoger of universitair onderwijs	5,1	6,8	2,7	4,4	7,2	7,0

Bron: EU-SILC 2011. De cijfers m.b.t. Brussel zijn niet opgenomen in de tabel, gelet op de beperkte grootte van de Brusselse steekproef¹⁶.

Uit de analyse van tabel 2 blijken de volgende zaken:

- De deprivatie- en armoedepercentages zijn in Wallonië ten minste tweemaal zo hoog ten opzichte van Vlaanderen voor nagenoeg alle categorieën van personen
- Eén kind op vier leeft in armoede in Wallonië, tegenover één op tien in Vlaanderen

In België lijden er proportioneel gezien meer kinderen onder armoede/deprivatie dan in de rest van de bevolking (18,7% tegen 15,3%)¹⁷. In Wallonië leeft

bijna één kind op vier onder de armoedegrens of lijdt onder depravatie (tegen één op tien in Vlaanderen). Dit regionaal verschil is niet alleen het gevolg van het verschil in armoede tussen Vlaanderen en Wallonië. Er is wel degelijk sprake van een grotere kwetsbaarheid van de kinderen in Wallonië: terwijl er in Vlaanderen van de 100 personen die in armoede leven, 21 kinderen zijn, zijn er dit in Wallonië 28. Deze situatie is des te zorgwekkender omdat tal van studies aantonen dat armoede van de ene op de andere generatie wordt doorgegeven (zie meer bepaald Social Protection Committee (2008, 2012); en Frazer, Marlier en Nicaise (2010)). Deze studies tonen aan dat de schade die armoede tijdens de kinderjaren aanricht, de kansen vermindert om er als volwassene aan te ontsnappen. Unicef-België (2010) benadrukte dit als volgt: “Dit is een zorgwekkende situatie, daar armoede veel meer is dan alleen maar een gebrek aan inkomsten. Ze raakt mensen – en meer bepaald kinderen – in alle aspecten van hun leven. Slechte voeding, een kwetsbare gezondheid, een gevoel van schaamte en minderwaardigheid, een beperking van de onderwijsmogelijkheden, evenals uitsluiting van sociale activiteiten zijn slechts enkele van de aspecten die een negatieve impact hebben op de verschillende levensdomeinen en de ontwikkeling van de kinderen die door armoede worden getroffen.” Dit blijkt ook uit de resultaten (zie paragraaf 5); de gegevens van een thematische module opgenomen in de EU-SILC-enquête 2009, beschrijven de dagelijkse ontberingen van kinderen in armoede.

- ◆ De helft van alle eenoudergezinnen wordt getroffen door armoede in Wallonië tegenover één vijfde in Vlaanderen

De situatie is bijzonder zorgwekkend voor kinderen en volwassenen die in eenoudergezinnen leven, meer bepaald in Wallonië: meer dan de helft van hen slaagt er niet in om aan armoede te ontkomen, wat bijna 2,5 keer hoger is dan in Vlaanderen. Rekening houdend met de verhouding eenoudergezinnen in de totale bevolking,leeft in Wallonië één arme op vier in een eenoudergezin. Het verbeteren van de leefomstandigheden van eenoudergezinnen is dus werkelijk een hefboom om de armoede van de bevolking in Wallonië te verminderen, inclusief voor de kinderen.

- ◆ Werk beschermt niet altijd tegen armoede

De arbeidsmarktpositie is een van de meest doorslaggevende elementen in de verklaringen voor armoede. Het aandeel werknemers die in armoede leven (zijnde personen die werk hebben, maar in een gezin leven met een inkomen onder de armoededrempel¹⁸), is vrij beperkt in België (circa 4%). Dat aandeel is in Wallonië echter veel hoger dan in Vlaanderen. Evenwel hoort de werksituatie genuanceerd te worden door een onderscheid te maken tussen de types

werknemers (voltijds of deeltijdse werknemers en zelfstandigen) en door naast het armoederisico, ook het risico op materiële deprivatie in rekening te brengen. Guio e.a. (2010) en Fusco e.a. (2010) tonen immers aan dat de situatie van deeltijdse werknemers zorgwekkender is dan die van voltijdse (voor de eerste groep is het risico groter dat ze belanden in een situatie van inkomensarmoede en/of van deprivatie). Ze tonen ook aan dat voor alle loontrekkenden het deprivatierisico groter is dan het armoederisico: sommigen met een inkomen boven de armoededrempel kunnen immers lijden onder deprivatie, bijvoorbeeld als gevolg van de vervoerkosten, of de kosten voor kinderopvang als gevolg van een werksituatie. Anderzijds toont tabel 2 dat deprivatie bij zelfstandigen minder zorgwekkend is dan men op basis van hun armoedecijfers zou kunnen denken. Dit resultaat heeft deels te maken met de moeilijkheden om te meten welk inkomen zelfstandigen hebben; vaak immers wordt dat inkomen sterk ondergerapporteerd bij enquêtes. Voorts is het zeer belangrijk om voor ogen te houden dat, zelfs indien de cijfers inzake armoede en deprivatie duidelijk minder hoog zijn voor werkende mensen dan voor anderen, de grote proportie van de eerstgenoemden in de totale bevolking ertoe leidt dat een wezenlijk deel van de personen die arm zijn of onder deprivatie lijden, een baan hebben (20%).

Uit dit alles blijkt dat werken niet altijd volstaat om armoede te vermijden, of het nu gaat om slechte werkomstandigheden (laag loon, deeltijds werk, precair contract en/of lage kwalificaties) of om gezinslasten. Het is immers zo dat armoede en deprivatie worden gemeten op gezinsniveau en dat daardoor het risico groter wordt wanneer er geen andere volwassenen aanwezig zijn die een bijdrage leveren en/of wanneer kinderen ten laste zijn.

- ◆ Gebrek aan werk of de lage werkintensiteit van het gezin zijn belangrijke risicofactoren

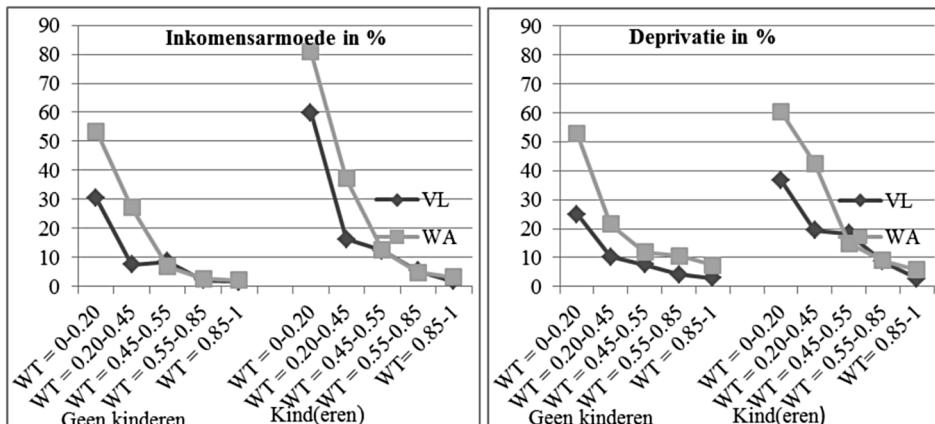
In België worden werklozen en andere niet-werkenden getroffen door een armoedepercentage dat tweemaal zo hoog is dan bij de rest van de bevolking. In Wallonië treffen armoede en deprivatie respectievelijk 45% en 39% van de werklozen, tegen 23% en 17% in Vlaanderen. Het risico wordt groter wanneer de persoon die geen werk heeft, samenleeft met andere niet-actieve. Gezinnen met een lage werkintensiteit (dit zijn gezinnen zonder of werk of met zeer weinig werk) moeten het hoofd bieden aan een risico dat driemaal groter is dan voor de totale bevolking.

Vanuit deze invalshoek is België (en met name Wallonië) in vergelijking met de Europese situatie slecht geplaatst, en dit in twee opzichten. Enerzijds duikt ons land op bij de landen waar het aandeel van de bevolking tussen 0 en 59

jaar dat in gezinnen met een lage werkintensiteit leeft, zeer hoog is, en anderzijds ook bij de landen waar het armoederisico voor dezelfde deelpopulatie (vooral wanneer het gezin kinderen heeft) zeer hoog is¹⁹.

Vandenbroucke en Vinck (2013) tonen aan dat deze twee factoren samen grotendeels een verklaring bieden voor armoede bij kinderen in Wallonië. Figuur 6 illustreert zeer duidelijk dat de verschillen in armoede en deprivatie tussen Vlaanderen en Wallonië vooral opvallen bij gezinnen met een zeer lage werkintensiteit. Het aandeel personen behorend tot dergelijke gezinnen is niet enkel groter in Wallonië dan in Vlaanderen. Het risico op armoede/deprivatie is er voor deze personen ook nog groter.

Figuur 6: Het aandeel inkomensarmoede en deprivatie volgens de niveaus van werkintensiteit en de aan- of afwezigheid van kinderen in het gezin (%), Wallonië en Vlaanderen, 2011.



Bron: EU-SILC 2011. Leeswijzer: VL staat voor Vlaanderen, WA voor Wallonië.

Tabel 2 en figuur 6 tonen ook aan dat deprivatie niet onvermijdelijk is, zelfs niet voor iemand die leeft in een gezin met een lage werkintensiteit. Het deprivatiepercentage van personen die in een dergelijk gezin leven, bedraagt immers 29,6% in Vlaanderen tegen 57,1% in Wallonië. Dit kan worden verklaard door het feit dat Vlaamse gezinnen minder langdurig in een situatie van lage werkintensiteit verkeren en/of door de gunstige invloed van maatregelen, die de kostprijs van bepaalde fundamentele goederen en diensten verminderen en dus de levenskwaliteit van personen in Vlaanderen verbeteren (en aldus hun deprivatienniveau verlagen). Dit sluit aan bij de eerder gemaakte vaststelling dat personen die in Vlaanderen in armoederisico leven, minder onder deprivatie te lijden hebben dan diegenen in Wallonië.

- ◆ Buitenlanders worden vier- tot vijfmaal vaker getroffen door armoede en deprivatie

Ook nationaliteit is een belangrijke risicofactor, vooral wanneer de betrokkenen afkomstig zijn uit een niet-Europees land. Ondanks hun relatief klein aandeel binnen de totale bevolking, vertegenwoordigen personen van vreemde nationaliteit (die geen EU-onderdanen zijn) 12% van alle personen die in armoede leven in België. Deze laatsten leven proportioneel gezien meer in Brussel – ook al kunnen de exacte cijfers niet worden berekend daar de grootte van de steekproef te beperkt is.

- ◆ Huurders zijn gevoelig meer blootgesteld aan armoede en deprivatie

De percentages inzake armoede en deprivatie van huurders zijn viermaal hoger dan die van eigenaars. Huurders blijken ook de meeste moeilijkheden te hebben om hun woning te betalen (huur, energiekosten). In studies over armoede komt de woning regelmatig naar voren als een essentieel element en kan die dus worden gezien als een belangrijke hefboom om de levenskwaliteit van personen die in armoede leven op te krikken. In afwachting van een toename van het aantal sociale woningen zou een generalisatie van het Vlaamse systeem een oplossing kunnen bieden. Dit voorziet een financiële compensatie voor gezinnen die recht hebben op een sociale woning maar door een gebrek aan beschikbare woningen nog geen kunnen krijgen. Bijgevolg kan het verschil tussen de sociale huurprijs en de ‘private’ huurprijs, die deze gezinnen daadwerkelijk betalen, deels worden opgevuld. Aldus zouden de verschillen in levensstandaard die tussen personen die in armoede leven ontstaan, kunnen verkleinen (Defeyt & Guio, 2010).

- ◆ Ouderen lopen niet noodzakelijk het grootste risico op armoede

Ouderen (65 jaar of ouder) hebben een hoger armoedepercentage dan de totale bevolking. Deze vaststelling wordt echter niet bevestigd door de indicator van materiële deprivatie en evenmin door indicatoren van subjectieve armoede of van moeilijkheden om de kosten van de woning te betalen (Guio, 2010). Een groot aantal senioren is eigenaar van zijn woning die vaak ook al is afgbetaald. Dit verlicht hun uitgaven en biedt hen, bij een gelijk inkomen, toegang tot een hogere levensstandaard. We merken echter op dat alleenstaande vrouwen van 65+ in Wallonië een niet te verwaarlozen risico van deprivatie lopen, ook al is dit risico kleiner dan bij alle alleenstaanden die jonger zijn dan 65. Merk op dat de EU-SILC-enquête geen informatie verzamelt over personen die in een instelling of een bejaardentehuis wonen, zodat het onmogelijk is om alleen op basis van deze gegevens de leefomstandigheden van de ouderen volledig te schetsen.

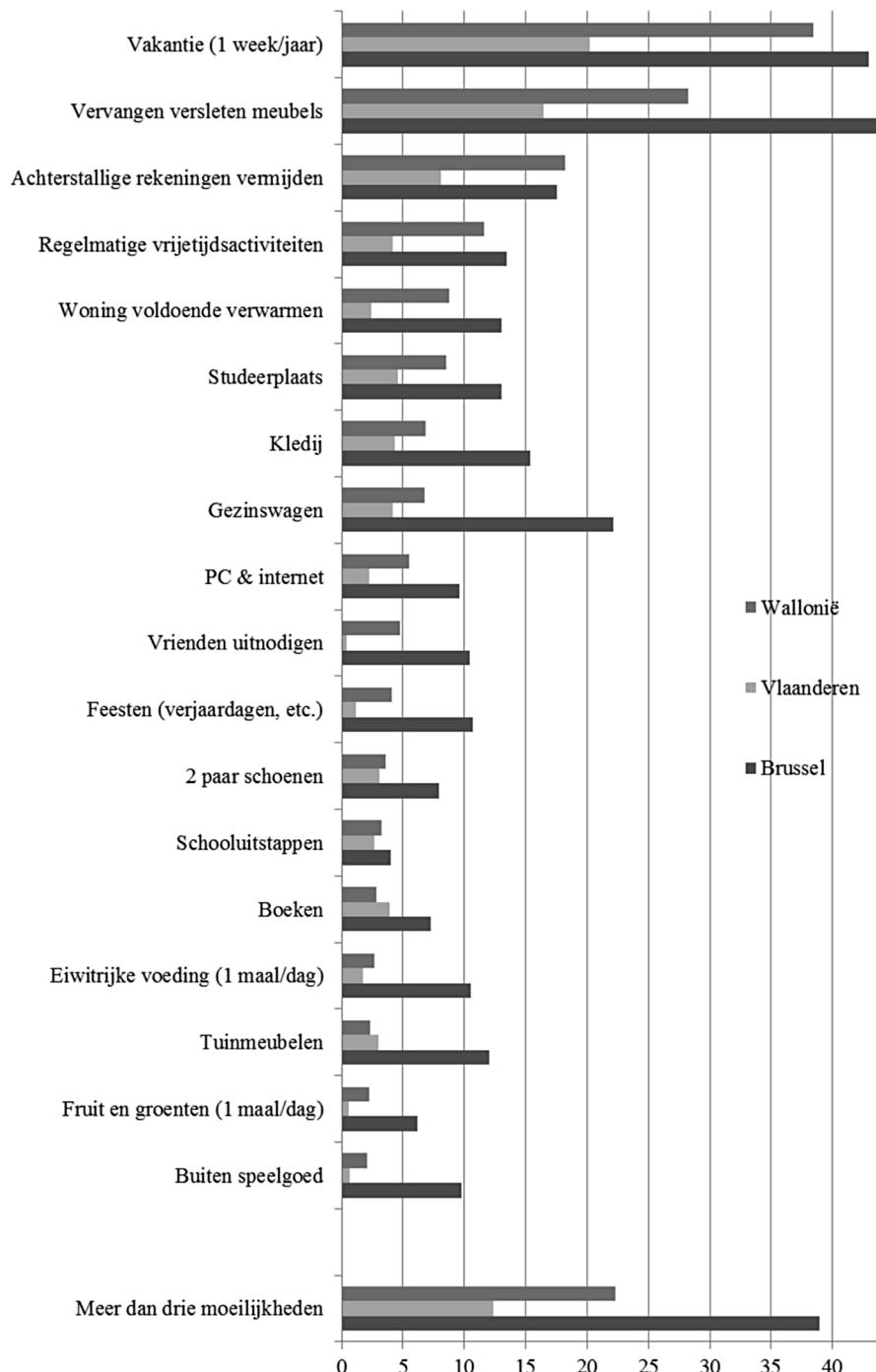
5. Het meten van deprivatie bij kinderen verbeteren

Dankzij de gegevens die werden verzameld in een thematische module in de EU-SILC-enquête 2009, kon een schaal van materiële deprivatie bij kinderen op Europees niveau ontwikkeld en berekend worden (Guio, Gordon & Marlier, 2012). Figuur 7 toont per gewest en voor elk van de bevraagde *items*, de proportie kinderen die in een huishouden leeft dat het zich financieel niet kan veroorloven hun deze zaken te bieden (terwijl het huishouden dat wel wenst). In totaal ervaren 22% van de kinderen in Wallonië en 39% van de kinderen in Brussel ten minste drie van de 18 problemen die in de schaal zijn opgenomen.

Het financieel onvermogen om met vakantie te gaan, staat bovenaan, naast dat om versleten meubelen in de gezinswoning te vervangen, om regelmatig aan vrijetijdsbesteding te doen, om te beschikken over een geschikte plaats om huiswerk te maken of een woning te hebben die voldoende wordt verwarmd. Gelukkig is de proportie kinderen die niet beschikken over de basisitems (zoals voeding, schoenen en (vooral) kledij) kleiner, ook al is ze verre van verwaarloosbaar in Brussel (en ook, maar duidelijk in mindere mate, in Wallonië). Voor de ontwikkeling van het kind zijn ook vrijetijdsbesteding, vakantie, boeken, uitrusting en speelgoed belangrijk. De actoren op het terrein benadrukken dat de culturele en sociale activiteiten van de gezinnen het eerst te lijden krijgen onder precariteit. “Het hele gezinsbudget wordt volledig besteed aan de zogenaamde basisbehoeften zoals huur, voeding, schoenen/kledij, energie, school, mobiliteit, gezondheidszorg, een bril, tandarts, etc. Vrijetijdsbesteding, culturele activiteiten, sport en momenten van welzijn voor de kinderen en het hele gezin worden opgeofferd om de eindjes aan elkaar te knopen op het einde van de maand” (RWLP, 2013).

Die financiële moeilijkheden hebben voor de betrokken kinderen niet alleen materiële gevolgen, maar kunnen ook uitmonden in een gevoel van schaamte, in het moeilijk opbouwen van relaties met anderen en problemen op school. Het RWLP (2013) benadrukt: “De betalingsmoeilijkheden van de gezinnen leiden tot een verslechtering van de relaties tussen het onderwijspersoneel of de opvoeders en de ouders en de kinderen. Of het nu gaat om laattijdige betalingen of de redenen ervoor, de wijze waarop de school het geld vordert of eventueel de kinderen bestraft, al deze factoren hebben een enorme impact op de vertrouwensrelatie tussen de wereld van de school, de ouders en de kinderen” (eigen vertaling). Een rapport uit 2009 dat werd opgesteld onder het toezicht van de algemene afgevaardigde voor de rechten van het kind van de Federatie Wallonië-Brussel, toont aan dat alles samen, deprivatie alle rechten van het kind aantast.

Figuur 7: Percentage kinderen (1 tot 15 jaar) die leven in een huishouden dat zich de volgende items financieel niet kan veroorloven (indien gewenst), per gewest, 2009.



6. De intensiteit van armoede

Als het van groot belang is om het armoedepercentage te meten, is het ook zinvol om de intensiteit ervan in te schatten, namelijk de graad van armoede onder de personen die in armoede leven. Dit gebeurt door de Europese indicator ‘relatieve mediane armoedekloof’, die het verschil berekent tussen de armoededrempel en het mediaan inkomen van personen die in armoede leven, en dit uitdrukt in een percentage van de drempel. In België bedraagt dit verschil 18,6%, wat betekent dat de helft van de personen die in armoede leven een inkomen heeft dat lager is dan ($100 - 18,6 =$) 81,4% van de armoedadrempel. Het niveau is vergelijkbaar voor Vlaanderen (17,4%) en Wallonië (17,9%), maar ligt hoger in Brussel (21,7%).

Indien men aan elke Belg een inkomen zou willen toekennen dat ten minste gelijk is aan de armoedadrempel, dan zou men gemiddeld 2,1% van het beschikbaar inkomen van alle Belgen (het Belgisch nationaal inkomen) moeten uitgeven. Dit cijfer bedraagt 2,8% in Wallonië, 1,2% in Vlaanderen en 5,3% in Brussel.

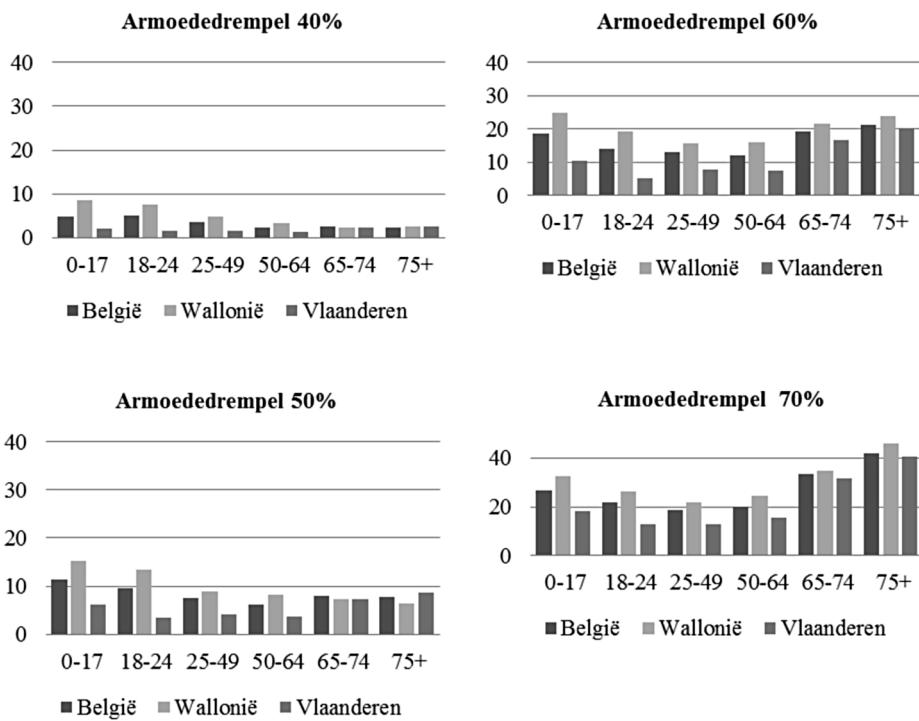
Een andere manier om deze intensiteit van de armoede te schatten, bestaat erin de armoedadrempel te laten schommelen. Daardoor kunnen we de impact observeren van een stijging en daling van die drempel op het aandeel door armoede getroffen personen. Dit is wat we doen in figuur 8, die de armoedepercentages weergeeft bij een armoedegrens van 70%, 60% (de officiële EU-grens), 50% en 40% van het mediaan inkomen. Uit deze grafiek blijkt dat de risicogevoeligheid tussen de leeftijdsgroepen en tussen de gewesten gevoelig verandert volgens de gekozen drempel.

Zo doet het verschil in armoede tussen Wallonië en Vlaanderen zich al voor op een zeer laag niveau van de drempel (40% en 50% van de mediaan), behalve bij de oudste leeftijdsgroepen. Bij hen ligt de armoede lager dan bij de rest van de bevolking. Doordat het pensioenstelsel federaal is, blijft het niveau echter vrij vergelijkbaar tussen de gewesten. Het armoederisico van de bejaarden stijgt gevoelig wanneer de drempel op 60% van de mediaan wordt geplaatst en wordt zeer hoog (40%) bij een armoedegrens van 70%. Dit betekent dat een groot deel onder hen beschikt over inkomens die zeer dicht in de buurt van de drempel van 60% liggen.

Nogal wat jongeren (van 18 tot 24 jaar) in Wallonië hebben een zeer laag inkomen; 13% van hen heeft een inkomen dat lager is dan 50% van de mediaan en 8% een inkomen dat lager is dan 40% van de mediaan. Dit aandeel jongeren in kansarmoede verdient de aandacht, des te meer aangezien het verschil tussen Vlaanderen en Wallonië voor deze leeftijdsgroep (dat we ook

terugvinden voor het deprivatiepercentage; zie tabel 2) bijzonder groot is en dient volgens ons nader onderzocht te worden.

Figuur 8: Inkomensarmoede (%) bij een armoededrempel op 40%, 50%, 60% en 70%, volgens leeftijd, België, Wallonië, Vlaanderen, 2011.



Bron: EU-SILC 2011.

7. De efficiëntie van de sociale bescherming in vraag gesteld

De sociale transfers halveren het armoedepercentage vóór transfers; dat is exclusief de ouderdomspensioenen, die zeer verschillend van aard zijn en veeleer op een primair inkomen gelijken. Desondanks lijden nog heel wat sociale uitkeringsgerechtigden onder armoede en materiële deprivatie. Om deze vaststelling toe te lichten, vergelijken we in tabel 3 de hoogte van de voorname sociale minimumlonen in België met de armoededrempel. Zo kunnen we hun doelmatigheid beoordelen.

Tabel 3 toont dat de meeste minimumbedragen voor sociale uitkeringen lager liggen dan de armoededrempel. Dit is het geval voor zowel alleenstaanden als - meer bepaald voor - koppels met twee kinderen. Tevens stellen we vast dat

Tabel 3: Bedrag van verschillende sociale minimumlonen, in percentage van de monetaire armoededrempel, voor verschillende soorten gezinnen, België, 2010.

	Leefloon	Invaliditeit	Werkloos	Gewaarborgd inkomen voor bejaarden	Minimum-loon
Alleenstaande	75	103	87	92	128
Koppel met twee kinderen	64	83	69	82	88

Bron: MIMOSIS, FOD Sociale Zekerheid in NHP, 2013.

Leeswijzer: In 2010 bedroeg het inkomen van een alleenstaande bejaarde, die het gewaarborgd inkomen voor bejaarden kreeg, 92% van de monetaire armoededrempel.

een voltijdse baan aan een minimumloon, afhankelijk van de gezinssamenstelling, het niet noodzakelijk mogelijk maakt om aan armoede te ontkomen. Deze resultaten worden bevestigd indien men het bedrag van de transfers vergelijkt met het bedrag van een referentiebudget – namelijk het minimum-budget om een menswaardig bestaan te leiden – dat onlangs voor België werd berekend²⁰. In deze benadering wordt de armoededrempel niet berekend op basis van de inkomensmediaan, maar op basis van de kostprijs van een korf van duidelijk omschreven goederen en diensten (zowel in aantal als in kwaliteit) die als noodzakelijk worden beschouwd om in België een fatsoenlijk bestaan te leiden. Die korf is afhankelijk van objectieve criteria (zoals het al dan niet aanwezig zijn van schoolgaande kinderen in het huishouden) en van normerende beoordelingen (zoals het type en de kwantiteit van de gebruikte voedingsartikelen). De korf werd bepaald voor een groot aantal huisoudertypes (zoals al dan niet eigenaar zijn van de woning, personen met of zonder kinderen, al dan niet in goede gezondheid, in Wallonië of in Vlaanderen wonen). Uit de studie blijkt dat de meeste gezinnen die genoegen moeten nemen met minimale sociale uitkeringen, niet over een voldoende inkomen beschikken om de uitgaven te betalen die noodzakelijk zijn om een menswaardig bestaan te leiden. Dit geldt in het bijzonder voor huurders in de private sector en voor eigenaars die nog een hypothecaire lening aflossen.

8. Een becijferde politieke doelstelling inzake armoede en sociale uitsluiting voor 2020

In juni 2010 werd de Europese Lissabon Strategie, die gold voor de periode 2000-2010, opgevolgd door de nieuwe Europese Strategie ‘Europa 2020’. In het kader van deze nieuwe strategie heeft de Europese Raad vijf doelstellingen vastgelegd die tegen 2020 moeten worden verwezenlijkt. Een van die doelstel-

lingen heeft betrekking op armoede en sociale uitsluiting en wordt gedefinieerd op basis van drie indicatoren. Ze hebben betrekking op personen die leven in een huishouden dat a) onder de armoededrempel zit, en/of b) lijdt onder ernstige deprivatie, en/of c) zonder werk of zo goed als zonder werk (een huishouden met een zeer lage werkintensiteit, zoals gedefinieerd in de eindnoten bij tabel 2). Het doel bestaat erin om het aantal personen die in de EU in gezinnen leven die lijden onder ten minste een van de drie voornoemde problemen, met ten minste 20 miljoen te verlagen.

Terwijl monetaire armoede dezelfde betekenis heeft als die wij in onze analyse gebruiken, wordt de drempel van materiële deprivatie bereikt wanneer de score van vier deprivaties op negen (in plaats van drie, zoals in grafiek 3) wordt bereikt.

In de nationale hervormingsprogramma's (NHP) die in april 2011 aan de Europese Commissie werden bezorgd, hebben de lidstaten één of meer doelstellingen gedefinieerd die het mogelijk moeten maken deze Europese doelstelling inzake sociale inclusie te verwesenlijken.

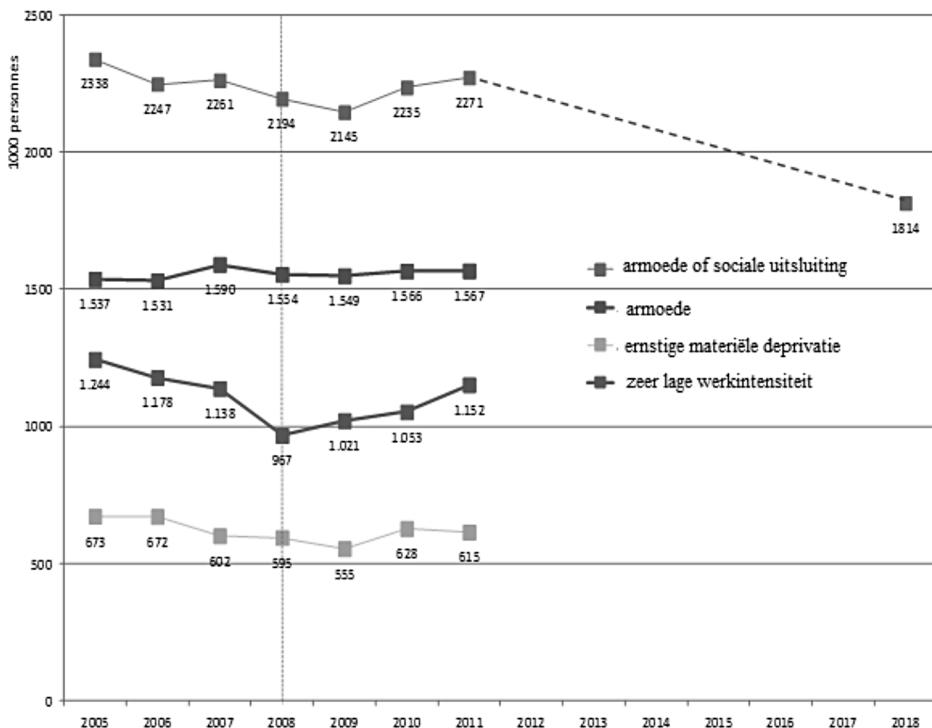
In 2008 (referentiejaar voor de Europese doelgroep) bedroeg de totale doelpopulatie 2.194.000 personen, dat is 20,8% van de totale bevolking; voor de EU27 ging het om 116 miljoen personen, of 23,4% van de totale bevolking. Voor 2018 (het jaar waarvoor de gegevens in 2020 beschikbaar zullen zijn) heeft België zich ertoe verbonden het aantal personen in een situatie van armoede of sociale uitsluiting te verlagen tot 1.814.000 personen, dat is in vergelijking met 2008, een daling met 380.000 personen.

Uit figuur 9 blijkt dat de doelbevolking in België in 2010 en 2011 groter is geworden, niet alleen in haar geheel, maar vooral met betrekking tot de verhouding personen die leven in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit. Deze stijging heeft ertoe geleid dat de inspanning, waartoe België zich heeft verbonden in het kader van Europa 2020, gevoelig groter is geworden.

We merken op dat het totaal aantal personen dat een risico loopt op armoede of sociale uitsluiting, lager is dan de som van het aantal dat in elk van de componenten worden geteld. Dit komt doordat sommige personen tegelijk door meerdere problemen worden getroffen, zoals blijkt uit figuur 10 (p. 40) die de relatieve inbreng voorstelt van de drie indicatoren in de totale doelgroepen ook hun graad van associatie.

We zien dat in België bijna alle personen die tot de risicopopulatie behoren, lijden onder armoede en/of leven in een gezin met een lage werkintensiteit (90% tegen 80% op EU-niveau).

Figuur 9: Risico op armoede of sociale uitsluiting, totale doelbevolking en componenten (in duizenden personen), België, 2005-2018.



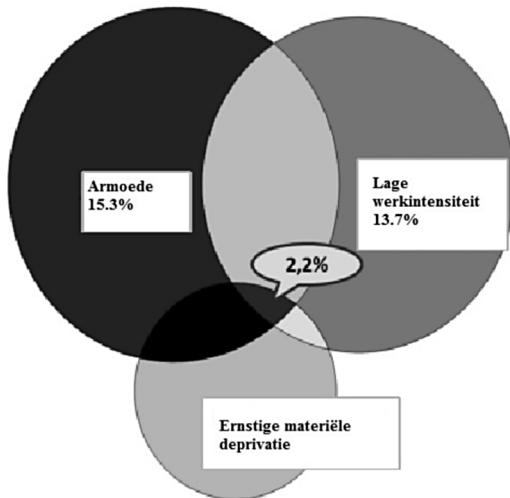
Bron: EU-SILC 2011.

Leeswijzers: In België waren er in 2008, het referentiejaar waarvoor de statistische gegevens beschikbaar waren bij de goedkeuring van de Europese Strategie 2020 in juni 2010, 2.194.000 personen die een risico van armoede of sociale uitsluiting liepen. Van hen leden er 1.554.000 personen onder monetaire armoede, al dan niet in combinatie met een situatie van ernstige deprivatie en/of een situatie van zeer lage werkintensiteit van het gezin. België heeft zich tot doel gesteld om het aantal personen die een risico van armoede of sociale uitsluiting lopen te verminderen van 2.194.000 tot 1.814.000 tegen 2020 (het jaar waarin de beschikbare gegevens de in 2018 verzamelde gegevens zullen zijn).

Een analyse (Guio, 2010) van de sociaaleconomische samenstelling van de risicopopulatie die betrokken is bij elk van de drie armoede-indicatoren, toont dat de doelgroep vrij heterogeen is (wat betreft leeftijd, statuut, onderwijs, type gezin en inkomensquintiel) en niet op gelijke wijze lijdt onder andere aspecten van precariteit (problemen met schulden, met de woning, subjectieve armoede)²¹.

- De groepen die het feit dat ze tot de risicopopulatie behoren cumuleren met andere aspecten van precariteit zijn degenen die meestal al (twee of drie) problemen combineren (bijvoorbeeld armoede en/of ernstige deprivatie en/of een huishouden (zo goed als) zonder werk).

Figuur 10: Risico op armoede of sociale uitsluiting, relatief aandeel van de drie componenten, België, 2011.



Bron: EU-SILC 2011.

Leeswijzer: In België leefde 2,2% van de bevolking in 2011 in een gezin dat monetaire armoede, ernstige deprivatie en zeer lage werkintensiteit combineerde.

- ◆ Bij de voorgaande groepen worden personen toegevoegd die ‘slechts’ lijden onder materiële deprivatie en niet tot hiertoe in de meeste analyses naar inkomensarmoede geen rekening werd gehouden, maar die volgens ons bijzondere aandacht verdienen.
- ◆ Tot deze kwetsbaarste groepen horen een groot aantal kinderen, eenoudergezinnen, personen uitgesloten van de arbeidsmarkt en migranten. Er is ook een niet te verwaarlozen groep werkenden bij wie het totale gezinsinkomen niet volstaat om de armoededrempel te overschrijden en/of om ernstige materiële deprivatie te vermijden.
- ◆ Bovendien lijden personen die enkel onder armoede lijden (en niet onder ernstige deprivatie of leven in een huishouden met lage werkintensiteit) gewoonlijk minder vaak onder andere aspecten van precariteit dan de andere armen en/of personen die onder ernstige deprivatie lijden. Deze categorie omvat voornamelijk ouderen of personen voor wie het moeilijk is hun inkomen te bepalen, of daarover inlichtingen te verzamelen. Bij hen zou een grondige kwantitatieve analyse een betere kijk moeten bieden op hun werkelijke levensstandaard (geen inkomen of schulden, inkomen van zelfstandige, atypische belastingaanpassingen, grote transfers tussen gezinnen, enz.).
- ◆ Personen die in huishoudens met een lage werkintensiteit leven, maar armoede en ernstige deprivatie weten te vermijden, vertonen eigen-

schappen die vrij verschillend zijn van die van de andere doelgroepen (meestal zijn ze ouder, minder achtergesteld, inactief of ver verwijderd van de arbeidsmarkt, sommige personen behoren zelfs tot hoge inkomensquintielen).

Op gewestelijk niveau is de situatie in Brussel bijzonder zorgwekkend en dit voor elk van de drie onderzochte armoede-indicatoren. Het aandeel van de risicotopopulatie (personen onder de armoededrempel en/of onder ernstige deprivatie en/of een huishouden met een lage werkintensiteit) bereikt in Brussel immers 40%. Bijna al die personen (34% op 40%) leven onder de armoededrempel, terwijl 16% op 40% lijdt onder ernstige deprivatie. Aan het andere uiteinde zijn de cijfers voor het Vlaanderen tweemaal zo laag als die van Brussel (15% van de personen behoren tot de risicotopopulatie, 10% leeft onder de armoededrempel en 3% lijdt onder ernstige deprivatie).

Ook in Wallonië is de situatie zorgwekkend. Een kwart van de Waalse bevolking behoort tot de risicotopopulatie, één vijfde leeft onder de armoededrempel en 7% lijdt onder ernstige deprivatie. Vandaag de dag stellen we in geen enkel van de drie gewesten een tendens vast volgens de beoogde daling tegen 2020.

9. Besluit

Door verschillende armoedeindicatoren die in dit hoofdstuk worden voorgesteld met elkaar te kruisen, konden we de situatie beschrijven van de Belgische bevolking die in armoede en precariteit leeft. Getuigenissen van personen die in een dergelijke situatie leven illustreren de voorgestelde resultaten.

De belangrijkste besluiten van onze analyse zijn de volgende:

- ◆ Bijna één Belg op zes verkeert in een situatie van armoede. Vergelijken met de andere landen van de EU behoort België tot de middenmoot.
- ◆ Er is een zeer groot verschil op het vlak van armoede tussen de gewesten.
- ◆ De armoede in België schommelt tussen 9,8% voor Vlaanderen, 34% voor het Brussel en 17,5% voor Wallonië. Vergelijken met de andere Europese landen situeert Vlaanderen zich op het niveau van de Tsjechische Republiek en Nederland, Wallonië zich op het niveau van Litouwen, Italië en Letland, en bereikt Brussel het hoogste niveau van de EU. Vergelijken met de 195 Europese gewesten waarvoor er gegevens beschikbaar zijn, staat Vlaanderen op de 22^{ste} plaats, Wallonië op de 142^{ste} plaats en Brussel op de 189^{ste} plaats.
- ◆ Op basis van de indicator voor de leefomstandigheden (materiële deprivatie) is de plaats van de Belgische gewesten binnen de EU minder

extrem. Desondanks blijven de gewestelijke verschillen groot: Walen en Brusselaars lijden respectievelijk twee en vier keer meer onder deprivatie dan Vlamingen.

- ◆ De dagelijkse moeilijkheden die armoede en deprivatie veroorzaken, zijn talrijk en wijd verspreid bij de ondervraagde bevolking.
- ◆ Een Waal die in armoede leeft, lijdt meer onder materiële deprivatie dan een Vlaming die in armoede leeft. Met andere woorden, vertaalt – bij een gelijk inkomen – inkomensarmoede zich in grotere dagelijkse moeilijkheden in Wallonië dan in Vlaanderen.
- ◆ Ongeacht de armoede-indicator worden vooral kinderen getroffen door armoede en deprivatie, meer bepaald in Wallonië. Deze situatie is zeer zorgwekkend, daar heel wat studies aantonen dat armoede tijdens de kinderjaren ernstige gevolgen heeft op middellange en lange termijn: de kansen om aan armoede te ontsnappen bij het bereiken van een volwassen leeftijd, zijn aanzienlijk kleiner voor wie als kind in armoede heeft geleefd.
- ◆ De situatie van eenoudergezinnen is erg verontrustend, in het bijzonder in Wallonië (meer dan de helft van alle eenoudergezinnen leeft er onder de armoededrempel).
- ◆ Personen van vreemde afkomst, werklozen en personen die leven in een gezin met een lage werkintensiteit zijn zeer kwetsbaar.
- ◆ Huurders hebben niet alleen een lager inkomen, maar moeten ook het hoofd bieden aan woonkosten die proportioneel hoger zijn dan die voor eigenaars.

Dat op lange termijn politieke actie van belang is die rekening houdt met het multidimensioneel aspect van armoede, blijkt uit al onze vaststellingen. De armoede waarin heel wat mensen, waaronder vele kinderen, leven – en dit relatief meer in het Wallonië en Brussel – hypotheseert de toekomst op middellange en lange termijn.

Gelet op het belang van deze problemen is het uiterst belangrijk dat de impact van diverse geïmplementeerde beleidsmaatregelen, zoals het Federaal Plan Armoedebestrijding (FPAB) en het Nationaal Kinderarmoedebestrijdingsplan, nauwgezet wordt opgevolgd en in cijfers gezet. Zo kan worden beoordeeld of die beleidsmaatregelen volstaan om de uitdagingen aan te gaan die onder meer uit deze analyse naar voren komen. De evaluatie van de huidige beleidsmaatregelen is van cruciaal belang, zowel de maatregelen die tot doel hebben de armoede te verminderen als die welke (positieve of negatieve, rechtstreekse of onrechtstreekse) gevolgen kunnen hebben voor armoede en sociale uitsluiting. Het uniek potentieel van administratieve gegevens moet in het kader van deze evaluaties ten volle worden benut. Op Europees vlak zijn er tal

van initiatieven genomen om de lidstaten aan te moedigen en *ex ante*²² (vóór hun invoering) te sturen in de evaluatie van hun beleid als ook in hun toekomstige politieke keuzes.

Gelet op de huidige (en toekomstige) verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de gewesten is het belangrijk om tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus een gecoördineerde actie te ontwikkelen om de vele aspecten van armoede zo efficiënt mogelijk te bestrijden. Hoewel de federale Staat heel wat bevoegdheden behoudt die het inkomensniveau van personen bepalen (de meeste sociale transfers en fiscale bevoegdheden), heeft ook het gewestelijk, gemeenschaps- of lokaal beleid inzake werkgelegenheid, onderwijs, gezondheid, beheer van de overmatige schuldenlast, sociale interventie op lokaal niveau, integratie van gehandicapten, etc., een grote impact op de kostprijs en de kwaliteit van de diensten die worden aangeboden aan deze kwetsbare bevolkingsgroepen.

Er is nood aan een langetermijnvisie die op passende wijze rekening houdt met de nefaste gevolgen die de huidige sociale situatie voor de toekomst in België. Om het (armoede)beleid op gewestelijk niveau nieuw leven in te blazen, zou men bijvoorbeeld de pistes kunnen verkennen die zijn voorgesteld om de sociale doelstellingen van de Europese Unie te territorialiseren (Jouen, 2010). Ook de recente Mededeling van de Europese Commissie over de sociale investering van de lidstaten (Europese Commissie, 2013) is een belangrijke inspiratiebron waar ze tal van cruciale maatregelen op dit gebied voorstelt²³. Deze Mededeling omvat ook een belangrijke Aanbeveling, genaamd: ‘Investeren in kinderen om de vicieuze cirkel van ongelijkheid te doorbreken’. De ervaringen van de verschillende Lidstaten kunnen ook nuttig zijn om het debat op federaal, regionaal en lokaal niveau te voeden in het kader van de gestructureerde uitwisseling van goede praktijken (de *peer reviews* die de Europese Commissie en het Europees comité voor sociale bescherming regelmatig organiseren op EU-niveau, zijn in dit opzicht zeer belangrijke instrumenten²⁴).

Bijlage 1: Lijst van de officiële afkortingen van de landen.

Europees gemiddelde	EU27	Ierland	IE
Oostenrijk	AT	Italië	IT
België	BE	Litouwen	LT
Bulgarie	BG	Luxemburg	LU
Cyprus	CY	Letland	LV
Tsjechische Republiek	CZ	Malta	MT
Duitsland	DE	Nederland	NL
Denemarken	DK	Polen	PL
Estland	EE	Portugal	PT
Spanje	ES	Roemenië	RO
Finland	FI	Zweden	SE
Frankrijk	FR	Slovenië	SI
Griekenland	EL	Slowakije	SK
Hongarije	HU	Verenigd Koninkrijk	UK

Bijlage 2: Verhouding personen die onder de volgende problemen lijden, per gewest, 2011.

Het gezin heeft niet de financiële capaciteit:	Wallonië	Vlaanderen	Brussel
♦ om achterstellen op het vlak van krediet, huur en betalingen te vermijden	11	5	13
♦ om de woning correct te verwarmen	10	4	16
♦ om het hoofd te bieden aan een onvoorzien uitgave	38	16	47
♦ om om de twee dagen een eiwitrijke maaltijd te nuttigen	6	3	12
♦ om één week per jaar met vakantie te gaan	38	20	42
♦ om (indien gewenst) over een telefoon te beschikken	0	0	1
♦ om (indien gewenst) over een televisie te beschikken	1	1	1
♦ om (indien gewenst) over een wasmachine te beschikken	2	1	7
♦ om (indien gewenst) over een wagen te beschikken	6	5	21
Ten minste drie problemen op negen (deprivatie)	17	8	29
Ten minste vier problemen op negen (ernstige deprivatie)	7	3	16

Bron: EU-SILC 2011.

Noten

1. Voor meer informatie over het Europees proces en de definitie van de gemeenschappelijke indicatoren, zie Atkinson e.a. (2002) en Marlier e.a. (2007).
2. De gewesten duiden we in dit hoofdstuk als Vlaanderen, Wallonië en Brussel.
3. Voor meer informatie over deze enquête (EU Statistics on Income and Living Conditions' [EU-SILC], zie de website van Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc of de website van de ADSEI: <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/gegevensinzameling/enquetes/silc/>. Op te merken valt dat de EU-SILC-enquête informatie verzamelt bij private gezinnen (en niet bij collectieve gezinnen zoals homes, gevangenissen enz.). Zoals dit voor elke enquête geldt, heeft EU-SILC het moeilijk om gegevens in te zamelen bij de kwetsbaarste bevolkingsgroepen (daklozen, sterk uitgesloten personen, analfabeten, zeer mobiele personen enz.). Zie Schockaert e.a. (2012).
4. Voor meer informatie over de Brusselse situatie, zie de publicaties van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) (<http://www.bisairisnet.be/themas/inkomens-en-uitgaven-van-de-huishoudens>) en die van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (<http://www.observatbru.be/documents/home.xml?lang=nl>).
5. Het mediaan inkomen is het inkomen dat de bevolking in twee gelijke delen verdeelt: de helft van de bevolking heeft dus een inkomen dat hoger is dan het mediaan inkomen, de andere helft een inkomen dat lager is dan het mediaan inkomen.
6. De toegerekende huur is een fictief inkomen dat gebaseerd is op de raming van de huur die de eigenaars (of huurders met verminderde huur) zouden moeten betalen indien ze hun woning zouden huren tegen de marktprijs. Gelet op de specifieke (niet-contante) aard van dit inkomen en de moeilijkheid om het te ramen, brengt de inclusie ervan diverse conceptuele en methodologische problemen mee die uitstekend worden geanalyseerd in Törmäletho en Sauli (2012).
7. Zoals dit voor elke enquête geldt, zijn de waarden die voor de verschillende indicatoren op basis van een steekproef worden verkregen niet meer dan een benadering van de reële waarden, relatief ten opzichte van de totale bevolking. De nauwkeurigheid van de ramingen is meer bepaald afhankelijk van de grootte van de steekproef. In de Belgische EU-SILC-enquête is de grootte van de steekproef op nationaal vlak voldoende (ca. 6.000 gezinnen hebben de enquête ingevuld), maar niet altijd op gewestelijk vlak. Meer bepaald zijn de resultaten voor het BHG gebaseerd op beperkte steekproeven en zijn ze bijgevolg onvoldoende nauwkeurig om in deze analyse uitvoerig te worden besproken.
8. Noot: Om de monetaire waarde van de armoededrempel in een internationale context beter te kunnen vergelijken, worden de drempels uitgedrukt in 'koopkrachtstandaarden' (KKS) die het mogelijk maken rekening te houden met de verschillen in consumptieprijzen tussen de landen.
9. De synthetische indicator die in de studie 'Poverty in the City and the Countryside' (POCICO) wordt gedefinieerd, is ruimer dan het concept materiële depriva-

vatie en omvat ook aspecten in verband met de kwaliteit van de leefomgeving, de woning, de gezondheid, het vermogen, sociale en culturele participatie enz. (zie Marissal, May & Lombillo, 2012).

10. Het deprivatiepercentage van inkomensarmoede kon niet worden berekend in Brussel bij gebrek aan een voldoende grote steekproef.
11. Om de inkomensquintielen te berekenen worden de personen gerangschikt volgens hun inkomensniveau en gegroepeerd in vijf gelijke delen. Deze berekening werd gemaakt op het Belgisch niveau om tussen de gewesten een vergelijking te kunnen maken met betrekking tot de personen in eenzelfde inkomenschijf.
12. De inkomensquintielen worden berekend voor het geheel van de Belgische bevolking. Daar de inkomensniveaus sterk verschillen tussen de drie gewesten, schommelt de verhouding Vlamingen, Walen en Brusselaars in elk quintiel. Voorts merken we op dat de kwintielen ook kunnen zijn samengesteld uit vrij verschillende bevolkingengroepen op het vlak van leeftijd, gezondheid enz.
13. Het is weinig waarschijnlijk dat dit verschil kan verklaard worden door een verschillende interpretatie van de vragen van de enquête in de gewesten.
14. Deze berekeningen maken gebruik van de longitudinale dimensie van de enquête EU-SILC (deze enquête volgt immers dezelfde gezinnen gedurende vier opeenvolgende jaren).
15. Zie Direction interdépartementale de l'intégration sociale (2007).
16. Opmerkingen: a) Een samengesteld gezin is een gezin met meer dan twee volwassenen; b) Het voorgestelde activiteitsstatuut is het statuut dat de respondent (ouder dan 16 jaar) het vaakst heeft opgegeven tijdens het referentiejaar van het inkomen, dat is het kalenderjaar dat voorafgaat aan de enquête. Het werd berekend op basis van de van maand tot maand opgegeven activiteitskalender. De ‘andere inactieve personen’ omvatten de personen die geen werk hebben, niet werkloos zijn en niet gepensioneerd zijn; c) Het begrip ‘werkintensiteit van het gezin’ houdt rekening met de verhouding gewerkte tijd in het totaal van de tijd die theoretisch zou kunnen worden gewerkt door de personen op actieve leeftijd (18-59 jaar) van het gezin; ze schommelt tussen 0 en 1. De gezinnen werden gegroepeerd in twee categorieën van werkintensiteit: lage intensiteit (lager dan 0,2) en andere (0,2 of meer).
17. Een Nationaal Kinderarmoedebestrijdingsplan werd in België goedgekeurd in 2013 (<http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/nationaal-kinderarmoedebestrijdingsplan>).
18. Het begrip ‘arme werknemer’ mag dus niet worden verward met het begrip ‘laag loon’ (zie bijvoorbeeld: Bardone en Guio (2005) alsook Lelièvre, Marlier en Pétour (2004)).
19. Het armoedepercentage van personen die leven in een gezin met een lage werkintensiteit bedraagt 63% in België tegenover 58% op EU-niveau.
20. Zie <http://www.ecosocdoc.be/static/module/bibliographyDocument/document/002/1389.pdf>
21. Zie ook Guio en Goedemé (2011).

22. Zie bijvoorbeeld <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5543&langId=en>, of <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1417&furtherNews=yes>, of <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1417&furtherNews=yes>, of ook <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=935&furtherNews=yes>.
23. De nadruk wordt gelegd op het belang om:
 - ◆ De overheidsuitgaven op efficiëntere en concretere wijze te gebruiken om een passende en leefbare sociale bescherming te verzekeren door het beheer van de uitkeringen en diensten te vereenvoudigen, ze beter te concentreren en hun toekenning voorwaardelijk te maken (bv. deelnemen aan opleidingen).
 - ◆ Te investeren in de competenties en de capaciteiten van de burgers om hun kansen om zich in te schakelen in de samenleving en werk te vinden, te verbeteren. De investeringsgebieden zijn meer bepaald onderwijs, kinderopvang, gezondheidszorg, opleiding, hulp bij het zoeken naar werk en herinschakeling.
 - ◆ Erop toe te zien dat de systemen van sociale bescherming beantwoorden aan de behoeften van de burgers op kritische momenten in hun leven. Dit houdt in betekent dat er in een vroeg stadium moet worden geïnvesteerd om te voorkomen dat er later moeilijkheden opduiken en om mensen voor te bereiden op risico's die hun pad kunnen kruisen, veeleer dan de problemen eenvoudigweg op te lossen wanneer ze opduiken. Om deze reden is het belangrijk om te investeren in kinderen en jongeren.
24. Voor meer informatie over deze *peer reviews*, zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>.

Hoofdstuk 2

De relatie tussen armoede en gezondheid: een exploratie over de gewesten in België

*Alessia Romagnoli, Josephine Foubert, Ronan Van Rossem
en Jacob Bernard¹*

1. Inleiding

Dat sociale ongelijkheid zich ook uit in verschillen qua gezondheid, wordt niet meer ontkend. Zowel Europees als Belgisch onderzoek toont aan dat hoe lager iemand op de sociale ladder staat, hoe hoger het risico is op een slechte gezondheid (Koning Boudewijnstichting, 2010; Mackenbach, 2006; Marmot, 2005). Dit geldt zowel voor mortaliteit als voor diverse gezondheidsindicatoren. Een leven in armoede wordt vaak als een belangrijke verklaring voor deze slechtere gezondheid genoemd, zeker wanneer gekeken wordt naar de cumulatieve invloed ervan over de gehele levensloop (Benzeval & Judge, 2001; Link & Phelan, 1995; Levecque, 2006).

In deze bijdrage focussen we op de relatie tussen armoede en gezondheid in België. Meer bepaald vragen we ons af, of *armoede en gezondheid even sterk met elkaar verbonden zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Vlaanderen en Wallonië?* Of nemen we duidelijke verschillen waar tussen de gewesten? Er zijn redenen om aan te nemen dat de relatie tussen armoede en gezondheid varieert naar-gelang van het gewest.

Een eerste reden is dat in België de besluitvorming en beleidsvoering plaats vinden op het supranationaal (EU), het federale, het regionale en het lokale niveau, met daarbij een verregaande bevoegdheidsverdeling tussen die verschillende niveaus (Bursens & Helsen, 2003). Dit meerlagig politiek systeem heeft implicaties voor zowel het armoede- als het gezondheidsbeleid. De regelgeving omtrent de sociale zekerheid is immers een federale bevoegdheid, terwijl veel van het beleid rond armoede en (preventieve) gezondheid onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en/of de gewesten valt. Deze complexe en deels gefragmenteerde beleidscontext kan ertoe leiden dat

gezondheidsproblematieken ten gevolge van armoede en sociale uitsluiting zich in elke regio anders manifesteren.

Een tweede factor die het verband tussen armoede en gezondheid kan doen variëren over de gewesten, is het verschillend socio-economisch profiel van mensen in armoede. Eerdere studies geven immers aan dat de aard van de armoede in de drie landsdelen verschilt (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, 2013), wat gevolgen kan hebben voor de relatie tussen armoede en gezondheid. Doordat dit profiel niet overal identiek is, geeft dit ook aanleiding tot het vermoeden dat de impact van armoede op gezondheid dat ook niet is. Door de mix van verschillen en gelijkenissen tussen de gewesten met betrekking tot armoede-problematieken, is België dan ook vanuit wetenschappelijk oogpunt een ideale context voor comparatief onderzoek (Vranken, 2012).

Dit onderzoek gebruikt de Belgische dataset van de ‘Gender & Generations Programme’-survey (GGPS), verzameld tussen 2008 en 2010, die zowel armoede-indicatoren als gezondheidsgegevens bevat. Daarenboven laat de GGPS toe om aparte analyses uit te voeren voor de drie gewesten.

In de volgende paragraaf schetsen we kort wat door voorgaand internationaal onderzoek al geweten is rond sociale ongelijkheid, armoede en gezondheid. Daarna bespreken we de methoden van het onderzoek en de resultaten en reiken we mogelijke invalshoeken ter verklaring van gezondheidsongelijkheid aan. We besluiten dit hoofdstuk met een reflectie over de bevindingen. Er wordt niet getracht om een zo volledig mogelijk overzicht te geven van het bestaande onderzoek naar de relatie tussen armoede en gezondheid. Wel schetsen we de verschillen in de invloed van armoede op gezondheidsproblemen in de drie landsdelen van België en geven we een aanzet tot verklaringen voor deze verschillen.

2. Sociale ongelijkheid in gezondheid: enkele feiten

Gezondheid² is wereldwijd ongelijk verdeeld, ook in België. Deze ongelijkheid is onrechtvaardig en vermijdbaar (Demarest & Billiet, 2012). Uit recent onderzoek bleek immers dat de sociale ongelijkheid in gezondheid hoog blijft en zelfs groter wordt, ondanks de verbetering in de gemiddelde levensverwachting en gezondheidsstatus (Koning Boudewijnstichting, 2010; Demarest & Billiet, 2012). De sociale gradiënt geeft aan dat hoe lager men zich op de sociale ladder bevindt, hoe slechter de gezondheid zal zijn. Niet alleen mensen die in armoede leven, hebben dus een slechtere gezondheid dan anderen; ook de middenklassen scoren minder goed dan personen van hogere komaf.

Een voorbeeld is het verschil in gezonde levensverwachting naargelang van het opleidingsniveau: een hogeschoolde vrouw van 25 jaar heeft gemiddeld nog 47 gezonde levensjaren voor zich. Haar leeftijdsgenote met een diploma secundair onderwijs leeft al vijf à zes jaar minder in goede gezondheid en een vrouw die enkel lager onderwijs heeft gevolgd, heeft gemiddeld zelfs elf minder gezonde levensjaren. Gezondheid verschilt ook naargelang van het inkomen van een persoon. Zo gaf in 2011 6,3% van de personen met een inkomen boven de armoederisicodrempel in Vlaanderen aan een (zeer) slechte gezondheid te hebben, terwijl dat bij de inkomens onder het armoededrempel bijna het dubbele was (11,2%) (Coene, Van Haarlem & Dierckx, 2013). Merk op dat (gezonde) levensverwachting, morbiditeit en kwaliteit van leven (zoals bijvoorbeeld subjectieve gezondheid) geen inwisselbare gezondheidsindicatoren zijn. Toch is er bij elk van deze kenmerken sprake van een sociale gradiënt in gezondheid.

3. België en de gewesten onderzocht

Armoede kan worden gezien als één van de determinanten van gezondheidsongelijkheid.. Hierbij maken we een vergelijking tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Gewest en het Waalse Gewest³. Dat gebeurde ook al in een recent rapport van het IWEPS⁴ (zie Guio & Mahy, 2013).

3.1. Data

We maken gebruik van de eerste golf van gegevens uit de GGPS-Belgium. De GGPS-Belgium is een panelstudie binnen het internationale ‘Generations and Gender Programme’ van de UNECE (‘United Nations Economic Commission for Europe’). De focus van dit project ligt op demografische en sociale processen doorheen het leven, zoals intergenerationale steun en relatieverorming, en op de factoren die deze processen beïnvloeden. Een groot deel van de vragenlijst besteedt aandacht aan de economische situatie van het huishouden, leefomstandigheden, welzijn en gezondheid (Gender and Generations Programme Belgium, 2013; Vandeschrik & De Winter, 2011). Tussen 2008 en 2010 werden de data verzameld door middel van face-to-face interviews bij de Belgische bevolking tussen 18 en 79 jaar. Personen in een instelling, rust- of verzorgingstehuis of gevangenis zijn niet opgenomen in de dataset. In het totaal resulteerde dat in 7.163 interviews, met 3.860 respondenten in Vlaanderen, 680 in het BHG en 2.623 in Wallonië. Via wegingsprocedures controleren we voor eventuele vertekeningen in de representativiteit van de steekproeven voor elk gewest.

3.2. Variabelen

3.2.1. *Gezondheid*

We focussen op twee gezondheidsmaten: de algemene subjectieve gezondheid en het emotioneel welbevinden. De algemene subjectieve gezondheid meten we aan de hand van een enkele vraag: ‘Hoe is uw algemene gezondheidstoestand?’. De respondenten konden kiezen tussen vijf antwoordcategorieën ('Zeer goed', 'Goed', 'Gaat wel – redelijk', 'Slecht' en 'Zeer slecht'). Hoewel dit een eenvoudige bevraging van de algemene gezondheidsstatus is, wordt deze maat vaak in internationaal onderzoek gebruikt (Eikemo e.a., 2008; Olsen & Dahl, 2008) en wordt ze gezien als een goede voorspeller van mortaliteit (Idler & Benyamini, 1997). Voor de analyses splitsten we de antwoordcategorieën naar een dichotome variabele: 'goed tot zeer goed' en 'redelijk tot zeer slecht'. Algemene gezondheid wordt in comparatief medisch sociologisch onderzoek veelal zo gebruikt (bijvoorbeeld: Eikemo e.a., 2008; Espelt e.a., 2008).

Ter aanvulling van de eerste algemene maat, gebruiken we het emotioneel welbevinden, dat de mentale⁵ en sociale gezondheidsdimensies vat. Deze maat maakten we aan door de som te nemen van de scores op zeven items, namelijk: 'Kunt u aangeven hoe vaak u de voorbije week de volgende gevoelens hebt ervaren? Tijdens de voorbije week ... kon ik een neerslachtige stemming niet van me afschudden, zelfs niet met behulp van familie en vrienden, ... voelde ik mij depressief, ... vond ik mijn leven een mislukking, ... voelde ik mij angstig, ... voelde ik mij eenzaam, ... moest ik huilen.' Deze vragen hadden vier mogelijke antwoorden ('zelden of nooit', 'soms', 'vaak' en 'altijd of bijna altijd'). Hoe hoger de score op de uiteindelijke schaal (Cronbachs $\alpha = 0.896$), hoe slechter het emotioneel welbevinden.

3.2.2. *Armoede*

Net zoals er een debat bestaat rond de definitie van armoede, is er ook geen consensus over hoe armoede te meten. Daarom opteren we er in dit onderzoek voor om de armoederealiteit op verschillende manieren te vatten. Ten eerste werken we met een indicator van inkomensarmoede (die vaak wordt gebruikt in cross-nationaal Europees onderzoek (Atkinson e.a., 2002; en zie Levecque e.a., 2011), namelijk een equivalent huishoudinkomen lager dan 60% van het mediaan nationaal inkomen. Inkomensinformatie verkreeg men in de GGPS-Belgium door aan de respondenten te vragen om het totaal beschikbaar huishoudinkomen per maand te schatten. We controleren voor gezinsgrootte- en samenstelling door het gebruik van de gemodificeerde OECD equivalentie-schaal, waarbij de eerste volwassene een gewicht van 1

kent, elke andere volwassene 0,5 en elke persoon jonger dan 14 jaar een gewicht van 0,3 (Atkinson e.a., 2002). 35% van de respondenten beantwoordde de vraag in verband met het maandelijks huishoudinkomen niet. Deze ontbrekende waarden werden geïmputeerd op basis van andere vragen over het inkomen (voor meer informatie zie Foubert, Romagnoli & Van Rossem, 2013).

Als een tweede armoede-indicator gebruiken we een schatting van de materiële deprivatie waarmee een huishouden geconfronteerd wordt. Materiële deprivatie verwijst naar de zaken die een huishouden zich niet (meer) kan veroorloven of activiteiten waaraan het niet (meer) kan deelnemen omwille van financiële beperkingen. Deze indicator werd aangemaakt door middel van verschillende vragen. De eerste reeks informeerde ernaar of het huishouden over voldoende goederen beschikt (met name een kleuren-tv, wasmachine, auto voor privégebruik, vaste telefoon of gsm, videorecorder of dvd-lezer, microgolfoven, computer, afwasmachine, tweede verblijf, internet-aansluiting) met drie mogelijke antwoordcategorieën ('Ja, ik bezit het', 'Nee, ik kan het mij niet veroorloven', 'Nee, ik heb het niet omwille van andere redenen'). De tweede vraag ging erover, of het huishouden met het totale inkomen in staat is om de eindjes aan elkaar te knopen (zes antwoordcategorieën van 'zeer moeilijk' tot 'zeer gemakkelijk') en de derde – een ja/nee-vraag – vroeg of het huishouden het voorbije jaar een of meer rekeningen niet kon betalen door geldgebrek (zoals de huishuur, rekeningen voor elektriciteit, gas of water). Ten vierde waren er de ja/nee-vragen of het huishouden zich een aantal zaken kan veroorloven, indien gewenst, zoals: 'nieuwe kledij kopen, eerder dan tweedehandse', 'de woning voldoende verwarmen', 'jaarlijks één week op vakantie gaan'. Ten slotte kwam de ja/nee-vraag: 'Kan uw huishouden in normale omstandigheden geld opzij zetten om te sparen?'.

De materiële deprivatie-index werd berekend als het aantal van deze 24 items die men zich niet kan veroorloven vanwege financiële belemmeringen. Om de interpreteerbaarheid van de resultaten te vergemakkelijken, telden we ten slotte de bekomen index ($N = 7.146$) van materiële deprivatie op, rekening houdend met de verdeling over de populatie. We weerhielden drie categorieën: 'geen deprivatie' (score 0), 'zeer lichte tot lichte deprivatie' (scores 1 t.e.m. 4) en 'redelijke tot zeer sterke deprivatie' (scores 5 t.e.m. 19).

3.2.3. Analyse

Om de band tussen armoede en gezondheid in de drie gewesten te achterhalen, ondernemen we meerdere stappen. Allereerst beschrijven we de kenmerken van de steekproef. Vervolgens testen we de samenhang tussen

armoede en gezondheid in elk gewest. Dat wordt gedaan aan de hand van chi-kwadraattoetsen (χ^2) voor categorische variabelen, en ANOVA met Bonferroni post-hoc testen voor de combinatie van categorische en continue variabelen.

In een laatste stap testen we de samenhang tussen armoede en gezondheid, na controle voor de invloed van leeftijd en geslacht. Hierbij wordt ook nagegaan of de regressiecoëfficiënten per gewest significant van elkaar verschillen (zie Cohen, 1983). Omdat deze resultaten geen nieuwigheden aan het licht brengen, worden zij hier niet gerapporteerd.

4. Resultaten

4.1. Beschrijving steekproef

4.1.1. België

De totale steekproef omvat 7.163 respondenten, met een gemiddelde leeftijd van 48 jaar en met 50,3% vrouwen. De verdeling van de respondenten over de gewesten bedraagt: 9,7% uit BHG, 58,4% uit Vlaanderen en 32% uit Wallonië. Wat de materiële deprivatie ($N = 7.163$, 0 – 19) betreft, ervaren 32,9% van de respondenten totaal geen deprivatie, 42% ‘zeer lichte tot lichte deprivatie’ en 18,1% ‘redelijke tot zeer ernstige deprivatie’. 17,9% van de respondenten leeft met een huishoudinkomen onder de armoederisicodremel. 78,3% van de respondenten geeft aan een goede tot zeer goede gezondheid te ervaren, wat betekent dat 21,7% een redelijke tot zeer slechte gezondheid rapporteert ($N = 7.163$). De gemiddelde score op de schaal ‘emotioneel welbevinden’ ($N = 7.133$, 7 – 28) bedraagt 9,00 ($s = 3,30$).

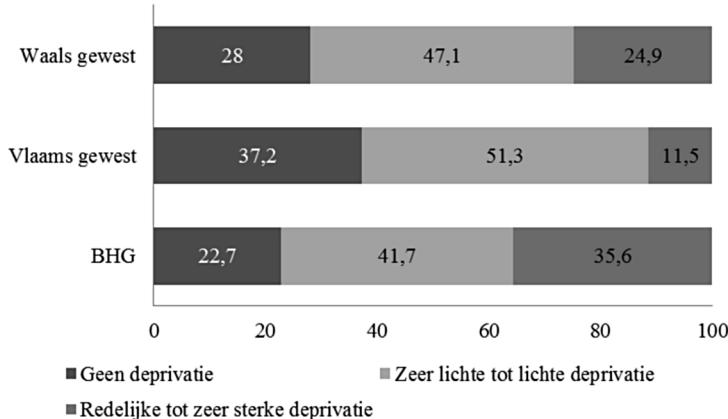
4.1.2. Per gewest

De verdeling tussen mannelijke en vrouwelijke respondenten is quasi identiek in alle regio’s: het aandeel vrouwen in het BHG, Vlaanderen en Wallonië is respectievelijk 51,4%, 50,2% en 50,1%. De gemiddelde leeftijd in elke regio is de volgende: 45 jaar in het BHG, en 48 jaar in zowel Vlaanderen als Wallonië. Figuren 1 tot en met 4 geven per gewest de verdeling van de verschillende armoede- en gezondheidsindicatoren visueel weer.

In figuur 1 zien we dat de respondenten uit het BHG relatief gezien het meest aangeven in redelijke tot zeer ernstige materiële deprivatie te leven (35,6%), gevolgd door de 24,9% van de respondenten uit Wallonië. Vlaanderen scoort het beste van de drie, met 11,5% mensen die een ernstige deprivatie ervaren. De cijfers van de EU-SILC geven ook aan dat Vlaanderen een beduidend

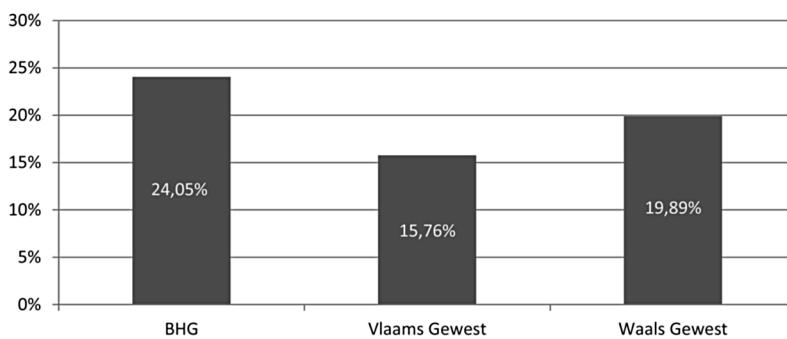
kleiner aandeel inwoners in ernstige materiële deprivatie heeft. De verschillen tussen de gewesten zijn statistisch significant, wat wil zeggen dat de waargenomen verschillen tussen de gewesten in de steekproef niet op toeval berusten.

Figuur 1: Materiële deprivatie, naar gewest.



Figuur 2 geeft aan dat het aandeel huishoudens dat in inkomensarmoede leeft het hoogst is in het BHG (24,1%) en het laagst in Vlaanderen (15,8%). Ook hier blijkt dat inkomensarmoede significant verschilt tussen de gewesten.

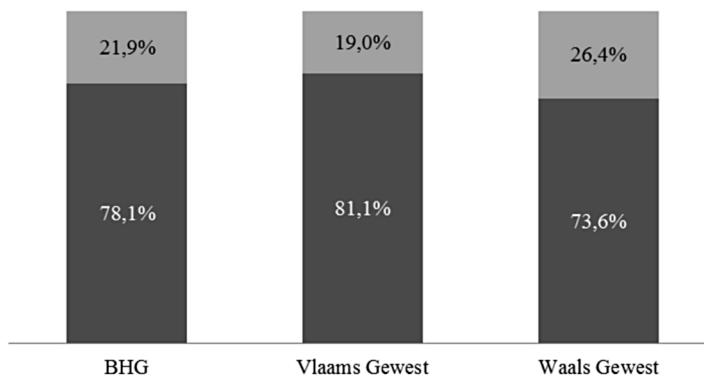
Figuur 2: Proportie van huishoudens met armoederisico, naar gewest.



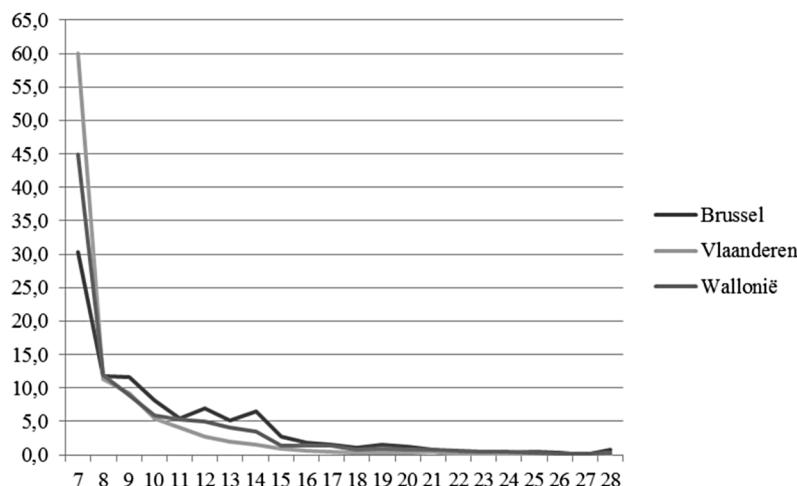
Bekijken we de gezondheidsmaten, dan zien we in figuur 3 dat het aandeel mensen dat een slechte gezondheid rapporteert het laagst is in het Vlaanderen en in het BHG en dat Wallonië slechter scoort met een aandeel van 26,4%. Deze verschillen zijn statistisch significant.

Figuur 3: Subjectieve algemene gezondheid, naar gewest.

■ Goede tot zeer goede gezondheid ■ Redelijke tot zeer slechte gezondheid



Figuur 4 toont de spreiding van de scores op de schaal ‘emotioneel welbevinden’ per gewest. De figuur geeft aan dat het aandeel respondenten die geen emotionele problemen ondervinden (score 7) in Vlaanderen (+/- 60%) significant hoger ligt dan in Wallonië (+/- 45%) en dubbel zo hoog is dan in het BHG (+/- 30%).

Figuur 4: Vergelijking van de spreiding van het emotioneel welbevinden, naar gewest.

4.2. Het sociaaleconomisch profiel van mensen in armoede

Vanuit een sociologische visie op de sociale ongelijkheid in gezondheid, is het van belang om de socio-economische kenmerken en leef- en werkomstandigheden van individuen in kaart te brengen. Zowel op het individuele als op hogere maatschappelijke niveaus, zijn dit invloedrijke factoren in de (re)productie van sociale ongelijkheden. In dit onderzoek kunnen we dit doen voor een aantal individuele kenmerken. De onderstaande kruistabellen geven een overzicht van het socio-economisch profiel van mensen die leven in inkomenarmoede (zie tabel 1) en van zij die leven in ernstige materiële depravatie (zie tabel 2). De kenmerken die we toetsen zijn de volgende: geslacht, huidige nationaliteit, burgerlijke staat, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie, eigen-domsstatus en leeftijd. Hierbij worden de proportionele cijfers binnen elk gewest naast elkaar gezet.

Tabel 1: Vergelijking van de socio-economische kenmerken van mensen in inkomenarmoede in België en gewesten.

	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Vrouw^(NS)	53,4%	55,2%	54,9%	54,6%
Nationaliteit***				
<i>Belg</i>	69,4%	93,9%	88,3%	88,7%
<i>niet-Belg</i>	30,6%	6,1%	11,7%	11,3%
Burgerlijke staat				
<i>Nooit gehuwd</i>	28,5%	31,8%	28,9%	30,3%
<i>Gehuwd</i>	53,62%	50,9%	47,5%	50,1%
<i>Gescheiden</i>	12,2%	12,6%	17,5%	14,3%
<i>Verweduwd</i>	5,7%	4,8%	6,0%	5,3%
Opleidingsniveau***				
<i>Lager onderwijs</i>	27,2%	19,1%	24,8%	22,2%
<i>Lager secundair</i>	24,1%	18,9%	31,9%	24,2%
<i>Hoger secundair</i>	25,4%	40,7%	28,6%	34,4%
<i>Hoger niet-universitair</i>	13,0%	15,4%	9,5%	13,0%
<i>Universitair</i>	10,3%	5,9%	5,2%	6,2%
Arbeidsmarktpositie***				
<i>Werkend</i>	29,1%	40,9%	30,8%	35,9%
<i>Werkzoekend werkloos</i>	27,7%	7,0%	17,4%	13,3%
<i>Student of leerling in stage</i>	12,8%	13,3%	8,6%	11,6%
<i>Gepensioneerde</i>	11,2%	23,5%	21,5%	21,2%
<i>Ziekte-uitkering</i>	5,3%	4,6%	6,6%	5,4%
<i>Huisvrouw/man</i>	13,3%	10,6%	14,9%	12,4%

Tabel 1: Vergelijking van de socio-economische kenmerken van mensen in inkomensarmoede in België en gewesten. (vervolg)

	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Eigendomsstatus***				
Eigenaar	41,3%	70,0%	61,5%	63,3%
Huurder	55,1%	23,4%	34,4%	31,4%
Andere	3,6%	6,5%	4,1%	5,3%
Leeftijd^{a,b}***	43	47	47	47

*p<0,010; **p<0,05; ***p<0,001

a) F = 14.630, df = 2

b) gemiddelde leeftijd van de respondenten, in jaren.

Merk op: percentages zijn de proporties binnen elk gewest van de populatie, levend in ernstige materiële deprivatie.

Tabel 1 toont dat het socio-economisch profiel van mensen in inkomensarmoede niet in elk gewest volledig gelijkloopt⁶. In het BHG is het aandeel personen met een vreemde nationaliteit dat in inkomensarmoede leeft veel hoger dan in de andere gewesten. Andere opvallende kenmerken voor mensen in inkomensarmoede in het BHG zijn, dat velen een zeer laag opleidingsniveau hebben, maar ook dat er een relatief groot aandeel van zeer hoogopgeleiden is. Voorts zijn ze gemiddeld jonger, vaker huurders en werkloos dan in de andere gewesten. In Vlaanderen zijn er dan weer opmerkelijk meer werkenden, gepensioneerden en eigenaars van de eigen woning onder de bevolking met een armoederisico. In vergelijking met de andere gewesten kent Wallonië meer lageropgeleiden, gescheiden mensen, huismoeders/vaders, werklozen en gepensioneerden in inkomensarmoede.

Tabel 2: Vergelijking van de socio-economische kenmerken van mensen die leven in ernstige materiële deprivatie in België en gewesten.

	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Vrouw***				
	54,6%	58,5%	57,5%	57,3%
Nationaliteit***				
Belg	72,2%	91,8%	89,7%	87,2%
niet-Belg	27,8%	8,2%	10,3%	12,8%
Burgerlijke staat***				
Nooit gehuwd	30,9%	22,2%	29,2%	26,9%
Gehuwd	46,7%	45,8%	41,7%	44,2%
Gescheiden	15,8%	25,8%	22,0%	22,3%
Verwedduwd	6,6%	6,3%	7,1%	6,7%

Tabel 2: Vergelijking van de socio-economische kenmerken van mensen die leven in ernstige materiële deprivatie in België en gewesten. (vervolg)

	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Opleidingsniveau***				
Lager onderwijs	20,2%	18,6%	24,2%	21,4%
Lager secundair	26,7%	24,3%	27,8%	26,3%
Hoger secundair	23,8%	36,9%	30,9%	31,8%
Hoger niet-universitair	16,8%	13,9%	12,6%	13,9%
Universitair	12,6%	6,3%	4,5%	6,7%
Arbeidsmarktpositie***				
Werkend	40,0%	48,4%	41,8%	43,9%
Werkzoekend werkloos	27,3%	8,3%	17,6%	15,9%
Student of leerling in stage	6,4%	4,8%	2,9%	4,3%
Gepensioneerde	8,9%	22,3%	18,6%	18,1%
Ziekte-uitkering	6,2%	9,2%	8,1%	8,1%
Huisvrouw/man	10,8%	6,9%	10,9%	9,4%
Eigendomsstatus***				
Eigenaar	35,5%	53,5%	54,9%	50,7%
Huurder	62,1%	43,8%	40,9%	46,0%
Andere	2,5%	2,7%	4,2%	3,3%
Leeftijd^{a,b} ***	43	49	48	47

*p<0,010; **p<0,05; ***p<0,001

a) F = 1460,90, df = 2

b) gemiddelde leeftijd van de respondenten, in jaren.

Merk op: percentages zijn de proporties binnen elk gewest van de populatie, levend in ernstige materiële deprivatie.

Tabel 2 toont dat ook het socio-economisch profiel van mensen die ernstige materiële deprivatie ervaren, verschilt tussen de gewesten. In het BHG wordt ten opzichte van de andere gewesten ernstige materiële deprivatie méér ervaren door een gemiddeld jongere populatie, door niet-Belgen, werklozen, studenten, hogeropgeleiden en huurders, terwijl in Vlaanderen deze groep meer gescheiden mensen en gepensioneerden bevat en in Wallonië het vooral om werklozen en laagopgeleiden gaat.

Over de gewesten heen zien we een aantal parallelle in het profiel van personen die in inkomensarmoede en in ernstige materiële deprivatie leven, maar deze vallen niet altijd samen. Dit bevestigt dat beide armoede-indicatoren niet eenzelfde armoederealiteit vatten.

4.3. Armoede en algemene gezondheid gelinkt

In alle gewesten is er een significante samenhang tussen materiële deprivatie en subjectieve gezondheid (zie tabel 3). Het aandeel respondenten dat geen enkele materiële deprivatie ervaart, maar wel een slechte gezondheid rapporteert, is over alle gewesten nagenoeg hetzelfde (tussen 14,4% en 16,9%). Het aandeel mensen in een ernstige materiële deprivatie dat aangeeft een slechte gezondheid te ervaren, is verschillend over de gewesten: namelijk 30,1% in het BHG, 35,89% in Vlaanderen en 37,7% in Wallonië. Het aandeel respondenten dat zowel een lichte materiële deprivatie als een slechte gezondheid rapporteert, is significant hoger in Wallonië (26,2%) dan in Vlaanderen en in het BHG (+/- 18,0%).

Inkomensarmoede en de subjectieve gezondheid hangen in de drie gewesten significant samen (zie tabel 3). Het relatieve aantal respondenten met een slechte gezondheid en wonend in een huishouden met een inkomen boven de armoedegrens, verschilt over de drie gewesten; het bedraagt 19,2% in het BHG, 18,3% in Vlaanderen en 24,1% in Wallonië. Daarbij is het percentage van het BHG en van Vlaanderen significant lager dan dat van Wallonië. Kijken we naar de huishoudinkomens die zich onder de armoedegrens bevinden, dan zijn de interregionale verschillen veel groter. Het aandeel respondenten onder de armoedegrens dat aangeeft een slechte gezondheid te hebben, bedraagt 22,5% in Vlaanderen, 30,0% in het BHG en 35,6% in Wallonië. Het percentage in Wallonië is beduidend hoger dan in de andere regio's, zeker ten opzichte van Vlaanderen.

Tabel 3: Verdeling van goede en slechte gezondheid naar materiële deprivatie en armoederisico (in %), per gewest.

	BHG		Vlaams Gewest		Waals Gewest	
	Slechte gezondheid	Goede gezondheid	Slechte gezondheid	Goede gezondheid	Slechte gezondheid	Goede gezondheid
<i>Materiële deprivatie</i>						
Geen deprivatie	14,7	85,3	14,4	85,6	16,9	83,1
Zeer lichte tot lichte deprivatie	18,7	81,3	18,5	81,5	26,2	73,8
Redelijke tot zeer ernstige deprivatie	30,1	69,9	35,9	64,1	37,7	62,4

Tabel 3: Verdeling van goede en slechte gezondheid naar materiële deprivatie en armoederisico (in %), per gewest. (vervolg)

	BHG		Vlaams Gewest		Waals Gewest	
	Slechte gezondheid	Goede gezondheid	Slechte gezondheid	Goede gezondheid	Slechte gezondheid	Goede gezondheid
<i>Armoederisico</i>						
Inkommen onder armoededrempel	30,0	70,0	22,5	77,5	35,6	64,4
Inkommen boven armoededrempel	19,2	80,8	18,3	81,7	24,1	76,0

χ^2 -test_materiële deprivatie: df=2; BHG: $\chi^2= 16,069$ ($p<0,000$); Vlaams Gewest: $\chi^2=111,034$ ($p<0,000$); Waals Gewest $\chi^2=67,078$ ($p<0,000$).

χ^2 -test_amoederisico: df=1; BHG: χ^2 (min-max)= 3,88 – 14,84 ($p<0,050$ – $p<0,000$); Vlaams Gewest: χ^2 (min-max)= 1,809 – 13,37 ($p=0,179$ – $p<0,000$); Waals Gewest: χ^2 (min-max)= 13,96 – 36,01 ($p<0,000$ – $p<0,000$).

4.4. De samenhang tussen armoede en emotioneel welbevinden

Uit de analyses blijkt dat inkomensarmoede significant samenhangt met het emotioneel welbevinden van de respondenten in alle gewesten (zie tabel 4). Mensen die in een huishouden leven onder de armoededrempel hebben steeds gemiddeld een hogere score op de schaal, dus een slechter emotioneel welbevinden, dan zij die onder deze grens zitten. Het verschil tussen Vlaanderen en het BHG is betrekkelijk groot, met de Waalse gemiddelden er net tussenin. Verder valt ook op dat het verschil tussen de gemiddelde scores op het emotioneel welbevinden van mensen boven en onder de armoedegrens in Vlaanderen ($\Delta=0,54$) veel kleiner is dan in Wallonië ($\Delta=0,65$) en in het BHG ($\Delta=1,38$).

Tabel 4: Gemiddeld emotioneel welbevinden naar armoederisico en materiële deprivatie, per gewest.

	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest
<i>Armoederisico^a</i>			
Inkommen onder armoededrempel	11,5	8,9	10,2
Inkommen boven armoededrempel	10,2	8,3	9,5

Tabel 4: Gemiddeld emotioneel welbevinden naar armoederisico en materiële deprivatie, per gewest. (*vervolg*)

	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest
<i>Materiële deprivatie^b</i>			
Geen deprivatie	9,6	8,0	8,6
Zeer lichte tot lichte deprivatie	9,9	8,3	9,5
Redelijke tot zeer ernstige deprivatie	11,7	9,8	11,1
F (df)	18,858 (2)***	98,266(2)***	63,377(2)***

=p<0,01; *=p<0,001

a: anova-test, armoederisico: df(1); BHG: F(min)=8,551, (p=0,004); Vlaanderen: F(min)=11,748, (p=0,001); Wallonië: F(min)=4,758, (p=0,029).

b: Bonferroni_materiële deprivatie: BHG: Δsterke-geen= 2,11***, Δsterke-lichte=1,83***, Δlichte-geen= 0,29; Vlaams Gewest: Δsterke-geen= 1,82***, Δsterke-lichte=1,51***, Δlichte-geen=0,30**; Waals Gewest: Δsterke-geen= 2,46***, Δsterke-lichte=1,57***, Δlichte-geen=0,88***.

Ook materiële deprivatie en emotioneel welbevinden hangen in alle drie de gewesten significant samen (zie tabel 4). Over het algemeen stellen we vast, dat personen die een redelijke tot ernstige materiële deprivatie ervaren een slechter emotioneel welbevinden hebben dan personen die geen of een lichte materiële deprivatie ervaren. Het verschil tussen personen die ernstige materiële deprivatie ervaren en zij die dat absoluut niet doen, is het grootst in Wallonië, gevolgd door het BHG. Tussen de gewesten lijken er ook verschillen te zijn; kijken we naar de respondenten die een hoge materiële deprivatie ervaren, dan krijgen we het volgende patroon: Vlamingen ($\bar{x} = 9,8$) rapporteren een significant beter emotioneel welbevinden dan Walen ($\bar{x} = 11,1$) of dan inwoners van het BHG ($\bar{x} = 11,7$).

4.5. Samenvatting

Een vergelijking tussen de gewesten van het socio-economisch profiel van mensen die in inkomensarmoede leven en mensen die ernstige materiële deprivatie ervaren, geeft ons een eerste zicht op het feit dat de armoederrealiteit niet overal dezelfde is en dat inkomensarmoede niet exact dezelfde personen treft als materiële deprivatie dat doet. Deze diversiteit in de armoedesituatie zal dan ook in elk gewest gepaard gaan met andere gezondheidsprofielen.

De analyses tonen aan dat de samenhang tussen materiële deprivatie met algemene gezondheid enerzijds en met emotioneel welbevinden anderzijds, verschillende patronen vertoont over de regio's. Relatief gezien, ervaren bewoners met een inkomen onder de armoederisicodrempel in Wallonië een slech-

tere algemene gezondheid dan deze in Vlaanderen en het BHG. Bewoners van het BHG die in inkomensarmoede leven, kampen eerder met een laag emotioneel welbevinden en dit is beduidend sterker dan voor deze bevolkingsgroep in Wallonië en Vlaanderen.

Het aandeel personen in ernstige materiële deprivatie, die aangeven een slechte gezondheid te hebben, is relatief het hoogst in Wallonië en het laagst in het BHG. Wat het emotioneel welbevinden betreft van mensen met een hoge materiële deprivatie, zijn de gemiddelde scores dan weer het slechtst in het BHG en het best in Vlaanderen. Hoewel de maat ‘algemene gezondheid’, zowel de fysieke als de mentale gezondheid bevat, blijkt uit deze cijfers dat het leven in materiële deprivatie in het BHG vooral een weerslag heeft op het emotioneel welbevinden. Ongeacht de focus op materiële deprivatie of inkomensarmoede van huishoudens, schijnt armoede minder invloed op de algemene gezondheid en het emotioneel welbevinden te hebben in Vlaanderen dan in Wallonië of het BHG. Het lijkt er dus op dat de bewoners in elke regio anders reageren op de ene of de andere armoedesituatie.

5. Gezondheidsongelijkheid verklaard: selectie en/of causatie?

In deze paragraaf geven we een korte schets van de belangrijke mechanismen die in de literatuur naar voren komen om de sociale gradiënt te begrijpen. De opzet van dit onderzoek was niet om extra materiaal aan te reiken ter ondersteuning van bepaalde causaliteiten, maar de gevonden resultaten kunnen naast onderstaande hypotheses worden geplaatst.

Hoe komen gezondheidsongelijkheden tot stand? In deze bijdrage focussen we op de sociale condities en mechanismen en niet op genetische predisposities en biologische processen, die gezondheidsverschillen veroorzaken. Het WHO ziet sociale ongelijkheid in gezondheid, als de vermeidbare verschillen tussen groepen van mensen binnen en tussen landen. De mogelijke sociale determinanten van gezondheidsongelijkheden zijn in verschillende wetenschapsdomeinen al uitvoerig onderzocht (Link & Phelan, 1995).

In de gezondheidssociologie en op andere onderzoeksgebieden heerst al enkele decennia een discussie over de causale richting tussen sociale condities en gezondheid (Oakes & Rossi, 2003; Mackenbach, 2006). Ook het verband tussen (geestelijke) gezondheid en sociaaleconomische onzekerheid omvat dus twee dimensies. De wisselwerking tussen (geestelijke) gezondheid en bestaanonzekerheid, die hier specifiek aan armoede wordt gelinkt, is bijgevolg bijzonder complex. Die interactie lijkt uitgesproken idiosyncratisch te

zijn en is afhankelijk van het individu en van de specifieke omstandigheden; er bestaat hierover geen consensus. Hieronder beschrijven we kort wat elk van beide dimensies inhoudt.

5.1. Sociale selectieprocessen

Gezondheidsproblemen kunnen negatieve gevolgen hebben voor de sociale condities van het individu, op economische (zoals inkomen en beroepsstatus), sociale (zoals participatie en sociale steun) en andere maatschappelijke domeinen. Het centrale idee van de selectiebenadering is met andere woorden dat verschillen in gezondheid leiden tot verschillen in socio-economische posities. Mensen met een slechtere gezondheid hebben minder kans om een diploma hoger onderwijs te behalen, of een goedbetaalde job te krijgen, maar wel een grotere kans op een job met een lage status en op armoede. De selectieverklaring refereert dus aan het feit dat tijdens het proces van sociale mobiliteit (verandering van socio-economische positie) een selectie op basis van gezondheid gebeurt (Mackenbach, 2006). Mensen met een slechtere gezondheid zouden dus eerder geneigd zijn een neerwaartse mobiliteit te ervaren. Trekken we deze redenering door, dan zou het hogere aandeel ziektes (zoals psychiatrische stoornissen) bij de lagere sociale klassen (on)rechtstreeks het gevolg zijn van neerwaartse mobiliteit, die veroorzaakt wordt door de aanwezigheid van een ziekte, of door de aanwezigheid van risico-factoren daartoe (Levecque, 2006).

Deze benadering vond vooral in de jaren 1970 en 1980 ingang met betrekking tot de impact van ernstigere mentale ziektes, zoals schizofrenie, op sociale mobiliteit (o.a. Eaton, 1980), maar werd ook door vele onderzoeken bekritiseerd omdat van de inconsistenten bevindingen (o.a. Fox, 1990; Levecque, 2006). We moeten ervan uitgaan dat mentale of persoonlijkheidsstoornissen bijdragen tot de precarivering van individuen, omdat van de veranderingen die deze geestesziekten teweeg kunnen brengen met betrekking tot de sociale, relationele en economische competenties en de integratie van het individu in zijn of haar leefomgeving, evenals zijn of haar basisbehoeftes.

5.2. Sociale causatieprocessen

De ‘sociale causatiehypothese’ keert de volgorde van de selectiehypothese om: sociale condities hebben een belangrijke impact op gezondheid en ziekte van individuen. Dit proces speelt op meerdere niveaus: micro (zoals gender, beroepsstatus), meso (zoals sociale steun in de gemeenschap, aanwezigheid van zorgdiensten) en macro (zoals reguleringen in de sociale zekerheid, discriminatie). Nemen we hetzelfde voorbeeld als hierboven, dan kunnen we een

langdurige depressie ook zien als een gevolg van de accumulatie van sociale stressfactoren (zoals onstabiele werkomstandigheden, financiële problemen, slechte toegang tot gezondheidspreventie). De gezondheidssociologie en sociale epidemiologie vonden over de jaren heen materiaal voor de wezenlijke rol van sociale omstandigheden als oorzaak van ziekte en gezondheid (Link & Phelan, 1995; Mackenbach, 2006).

5.2.1. Armoede als een ‘fundamentele oorzaak’

Een belangrijke bijdrage tot inzicht in de mechanismen van de sociale causatie is de theorie van de ‘fundamentele oorzaak’ van Link en Phelan (1995). Zij menen dat bepaalde sociale condities een langdurige associatie hebben met gezondheidsuitkomsten, zelfs als de onderliggende mechanismen veranderen. Die fundamentele oorzaken hebben als essentiële eigenschap dat ze wel of niet toegang verlenen tot hulpmiddelen (*resources*) die kunnen bijdragen tot het vermijden van risico’s voor hun gezondheid, of tot het beperken van de gevolgen van ziekte. Deze hulpbronnen zijn onder andere geld, kennis, macht, prestige en een stevig sociaal netwerk (De Boyser & Levecque, 2007).

Zoals armoede in dit Jaarboek wordt gedefinieerd, namelijk als een “netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekkt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan” (Vranken & Geldof, 1996), kan armoede ook worden gezien als een fundamentele oorzaak van gezondheid. Door die meervoudige sociale uitsluiting hebben mensen die leven in armoede immers vaak een tekort aan die hulpbronnen, die bijdragen tot een goede gezondheid. We denken onder meer aan geldgebrek, een slechte woonomgeving, een tekort aan kennis over gezonde voeding.

5.2.2. (*Mentale*) gezondheid en de hypothese van maatschappelijke kwetsbaarheid

De hypothese van ‘victimisatie of maatschappelijke kwetsbaarheid’ stelt dat de allerarmsten vaker kampen met psychische stoornissen (Fortin, 1989). We wijzen erop dat deze hypothese ervan uitgaat dat indien meer personen uit de zogenaamde achtergestelde klassen te maken krijgen met psychologische problemen, dit in de eerste plaats in verband moet worden gebracht met de bijzonder moeilijke en oncomfortabele levensomstandigheden en meer in het bijzonder met de vervulling van hun basisbehoeften. Van alle elementen die deze levensomstandigheden kenmerken, zijn er volgens de onderzoeksteams enkele die van doorslaggevend belang lijken te zijn: stress (als gevolg van

ingrijpende en/of terugkerende stressfactoren), een beperkt sociaal vangnet en tot slot het feit dat de betrokkenen geen vat hebben op hun eigen leven. We gaan hieronder dieper op deze drie elementen in.

Wat het eerste element betreft, wijzen we erop dat al lang erkend en geweten is dat individuen uit sociaal achtergestelde klassen meer ziekten ontwikkelen als gevolg van hun moeilijke levensomstandigheden, waardoor ze vatbaarder zijn voor tegenslagen of stress. Tegelijk zijn ze op sociaal en persoonlijk vlak minder goed gewapend om die problemen aan te pakken en ze onder controle te krijgen.

Het gebrek aan een sociaal vangnet is dan een tweede element van hun armoedige levensomstandigheden. Verscheidene onderzoeken hebben aangetoond dat personen uit achtergestelde milieus een zeer beperkte entourage hebben. Relaties met familie en naasten lijken binnen de armere klassen minder ondersteunend en zelfs eerder negatief geladen te zijn. De omvang van het persoonlijke netwerk of het sociale vangnet lijkt afhankelijk te zijn van het inkomen niveau: hoe hoger het inkomen, hoe groter en beter het netwerk of vangnet (dus zowel kwantitatief als kwalitatief). Het ontbreken van een dergelijk netwerk en sociaal vangnet resulteert niet alleen in een grotere bestaansonzekerheid, en dus doorgaans ook in een grotere vatbaarheid voor gezondheidsproblemen, maar leidt ook vaak tot vereenzaming, wat dan weer een impact heeft op de mentale gezondheid van het individu.

Het laatste element in deze hypothese betreft het gevoel van onvermogen en minderwaardigheid waar personen met een laag inkomen mee af te rekenen krijgen. In vergelijking met de andere klassen hebben de armste sociale klassen de minste invloed en macht in de maatschappij en hebben ze weinig ‘greep’ op hun dagelijkse leven en zijn ze minder in staat om daarin in te grijpen. In het verlengde daarvan vertonen en/of ontwikkelen de individuen uit die armste sociale klassen vaak persoonlijke functioneringskenmerken waardoor ze minder goed kunnen omgaan met dagelijkse, of meer ingrijpende stresssituaties.

Bovenstaande mechanismen die op individueel niveau inwerken op gezondheidsuitkomsten, kunnen we koppelen aan het socio-economisch profiel van mensen in armoede. De sociale steun en de kennis (en dus macht) waarop een recente immigrant een beroep kan doen, zullen anders zijn dan die van een pas gescheiden, werkloze moeder. Hun armoederealiteit is anders gekleurd en zo zal hun gezondheid ook op een andere manier onderhevig zijn aan de stressvolle gebeurtenissen die ze beleven. Evenwel spelen niet enkel processen op het individueel niveau hierbij een rol. In de volgende paragraaf worden twee andere processen toegelicht.

5.2.3. *Hypothese van ongelijke toegang en kwaliteit van zorg*

Het lijkt zinvol om nog een andere hypothese te belichten, namelijk die van ‘ongelijke toegang tot zorg en zorgkwaliteit’. Een van de redenen waarom armen vaker met gezondheidsproblemen te maken krijgen, heeft volgens deze hypothese te maken met het feit dat ze minder toegang hebben tot (kwaliteitsvolle) zorg. We kunnen dit aspect echter in vraag stellen: doen armen minder vaak een beroep op (gezondheids)zorg of lijkt de toegang tot die zorg voor hen te complex of te beperkt?⁷ Deze hypothese wordt empirisch bevestigd door onderzoeken die aantonen dat het sociaaleconomische niveau een rechtstreekse correlatie vertoont met de kans om voor behandeling toegelaten te worden. Die zorg lijkt dus weinig en moeilijk toegankelijk te zijn. Het is precies die zorgongelijkheid die voor problemen zorgt: het herstel verloopt moeizamer, duurt langer en verhoogt dus het gevaar voor hervallen. Dat vooral personen met een laag inkomen de dupe zijn van die ongelijkheid verklaart mogelijk het vaak chronische karakter van zowel lichamelijke als geestelijke gezondheidsproblemen.

Daar de resultaten uit drie verschillende gewesten in dit hoofdstuk centraal staan, dient dit laatste mechanisme – de toegang tot en de kwaliteit van de dienstverlening – ook in de ruimere socio-economische en politieke context te worden geplaatst.

5.2.4. *Beleidscontext*

Binnen de sociale causatieverklaringen, hebben processen die in de context spelen ook een relevante rol. Die ‘context’ bevat een waaier aan structurele, culturele en functionele kenmerken van de samenleving die een belangrijke rol spelen bij de (re)productie van sociale stratificatiepatronen en bijgevolg ook van gezondheidsongelijkheden (WHO, 2007). De sociale determinanten van gezondheid worden gevormd door de wijze waarop de schaarse bronnen door het beleid worden (her)verdeeld.

In de inleiding werd het meerlagige karakter van ons politiek systeem al aangehaald. Het gezondheidsbeleid is grotendeels ingebet in het beleid rond armoedebestrijding, zowel op federaal als op de regionale en lokale niveaus⁸. Aangezien in België het gezondheidsbeleid een regionale bevoegdheid is, terwijl de sociale zekerheidsmaatregelen op het federale niveau worden bepaald, zou deze opsplitsing kunnen leiden tot interregionale verschillen in de impact van armoederealiteiten op de gezondheidsuitkomsten.

6. Conclusie en enkele openstaande vragen

In recente regionale en federale rapporten rond de welvaart en het welbevinden in België, wordt steeds aan de alarmbel getrokken: de sociale ongelijkheid wordt steeds groter en dit niet enkel op het vlak van inkomen (zie o.a. Coene e.a., 2013). Het verband tussen armoede en gezondheid wordt in de internationale literatuur uitvoerig onderzocht. Ook in België krijgt de sociale ongelijkheid in gezondheid steeds meer aandacht (zie Vranken, De Boyser & Dierckx, 2006). Beleidsmatig is het Recht op Gezondheid één van de zes doelstellingen van het Federaal Plan Armoedebestrijding 2012⁹.

De opzet van dit hoofdstuk was om het verband tussen armoede en gezondheid in het BHG, Vlaanderen en Wallonië naast elkaar te leggen. Hiertoe gebruikten we data uit de ‘Gender & Generations-Survey Belgium’ die verzameld werden tussen 2008 en 2010. Gezien de complexiteit van het begrip armoede en de multidimensionale aard van dit fenomeen, opteerden we om armoede niet enkel als een risico op inkomensarmoede te definiëren. Daarom maakten we naast het risico op inkomensarmoede ook een index van materiële deprivatie aan. Deze hebben we gelinkt aan twee gezondheidsuitkomsten: algemene gezondheid en emotioneel welbevinden.

We maakten een interregionale vergelijking van het socio-economisch profiel van de mensen die onder de armoededrempel leven en die ernstige materiële deprivatie ervaren. Het merendeel van deze individuele kenmerken wordt gemeten in de sociale indicatoren voor gezondheidsongelijkheden. In de vergelijking viel op dat mensen die in armoede leven, in elk gewest andere specifieke kenmerken vertonen, hoewel er ook veel parallellen zijn. Ook het IWEPS wees daarop in zijn Armoederapport 2013 (Guio & Mahy, 2013). Het socio-economisch profiel van mensen onder de armoededrempel en zij die ernstige materiële deprivatie ervaren, overlapt niet volledig. Deze vaststelling beklemtoont de relevantie van het meten van meerdere armoedadimensies en niet enkel van inkomensarmoede, om de armoederealiteit en de link met gezondheidsuitkomsten ruimer te vatten.

Het is niet nieuw dat we voor heel België de vaststelling kunnen maken dat zowel inkomensarmoede als materiële deprivatie een negatieve invloed hebben op de algemene gezondheid en op het emotioneel welbevinden. Uit dit onderzoek bleek dat armoede en gezondheid niet in alle gewesten op dezelfde manier met elkaar zijn verbonden. Wat de algemene gezondheid betreft, heeft inkomensarmoede een beduidend sterkere, negatieve invloed op de algemene gezondheid in het BHG en Wallonië dan in Vlaanderen. De samenhang tussen het ervaren van ernstige materiële deprivatie en een slechte

algemene gezondheid, is het sterkst in Wallonië en het zwakst in het BHG. De invloed van armoede op het emotioneel welbevinden over de gewesten spoort niet met de resultaten voor algemene gezondheid. Mensen die onder de armoededrempel leven, rapporteren een veel slechter emotioneel welbevinden in het BHG dan in Wallonië of Vlaanderen. Ook als we focussen op de ervaring van ernstige materiële deprivatie, scoren de inwoners van het BHG het slechtst.

We kunnen besluiten dat in België de verschillende armoederealiteiten zich op een andere manier manifesteren in gezondheidsuitkomsten, naargelang van de woonplaats. Het leven in armoede in het BHG blijkt vooral een weerslag te hebben op de mentale en sociale gezondheid, terwijl de mensen in armoede in Wallonië in grote getale een slechtere algemene gezondheid rapporteren. Vlaanderen komt steeds als beste naar voren.

Dit onderzoek heeft enkele methodologische tekortkomingen. Zoals we in het theoretisch deel al aangaven, is het ook hier onmogelijk om met zekerheid te spreken van causaliteit. Ter verklaring van het verband in de drie gewesten, hebben we gekozen om voornamelijk correlaties te rapporteren. Onze besprekking van de mogelijke invalshoeken op gezondheidsongelijkheden en op de specifieke mechanismen, geeft aan dat allesomvattende verklaringen niet evident zijn. Het gezegde ‘arm maakt ziek, ziek maakt arm’, is dan ook zeker niet uit de lucht gegrepen.

De bevindingen van dit onderzoek zetten ons aan tot het formuleren van enkele vragen. Om meer inzicht te krijgen in de verklaring van de interregionale verschillen, dient zich ten eerste de vraag aan of – en in welke mate – we in het verband tussen armoede en gezondheid eerder te maken hebben met compositionele effecten – effecten die te maken hebben met de samenstelling van kenmerken van individuen die eenzelfde leefomgeving delen – of dat er sprake is van contextuele invloeden – dat zijn kenmerken van de leefomgeving, los van de individuen. In de realiteit is er meestal sprake van een wisselwerking tussen beide. Beide zaken kunnen we terugkoppelen naar wat we in de onderzoeksresultaten en de verklaringen voor gezondheidsongelijkheden al aangaven: de compositionele effecten slaan op het verschillend socio-economisch profiel naargelang van de armoede-indicator in elk gewest; de contextuele invloed wijst op de politieke context, met name op het beleid dat gericht is op het verminderen van die ongelijkheid. De complexiteit van de verdeling van de bevoegdheden inzake deze materie in België, zal een wezenlijke invloed hebben op de gevolgen van armoede op gezondheid in de verschillende gewesten.

Een tweede aandachtspunt heeft betrekking op de tijdsdimensie (zie bijvoorbeeld Benzeval & Judge, 2001). We kunnen bijkomende inzichten verwerven als we een interregionale vergelijking kunnen maken van het effect van acute en langdurige armoede op verschillende gezondheidsuitkomsten. Fysieke, mentale en sociale gezondheidsdimensies zouden op een andere manier onderhevig kunnen zijn aan acute, tijdelijke of chronische armoede.

Noten

1. Jacob Bernard heeft meegewerkt aan dit hoofdstuk als deskundige voor het theoretische luik, met name betreffende de link tussen armoede en mentale gezondheid.
2. Vanuit sociologisch oogpunt hanteren we de definitie van gezondheid van het WHO (1946), namelijk: "Gezondheid als een staat van complete fysieke, mentale en sociaal welbevinden en niet louter de afwezigheid van ziekte".
3. Om de leesbaarheid te vergemakkelijken worden de gewesten in het vervolg afgekort als BHG (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Vlaanderen (Vlaams Gewest) en Wallonië (Waals Gewest).
4. IWEPS: 'Institut Wallon de l'Evaluation et de la Prospective et de la Statistique' – Waals Instituut voor Evaluatie, Toekomstverwachting en Statistiek.
5. Volgens de WGO is geestelijke gezondheid niet alleen het ontbreken van mentale problemen, maar moet dit eerder worden gezien als een toestand van welbevinden waardoor het individu zijn of haar capaciteiten erkent en in staat is om met de normale stress van iedere dag om te gaan, op een productieve en succesvolle manier te werken en bij te dragen tot de gemeenschap.
6. Merk op dat deze relatieve aandelen afhankelijk zijn van de proportionele verhoudingen van deze kenmerken in de gehele populatie. Omwille van het opzet van dit hoofdstuk kozen we ervoor om enkel de proportionele cijfers binnen de populatie levend in inkomensarmoede of in ernstige materiële deprivatie te weergeven.
7. De data uit de GGPs laten ons niet toe te toetsen welke specifieke rol de toegang tot (gezondheids)zorg in de invloed van armoede op gezondheid in elk gewest invult. De Nationale Gezondheidsenquêtes bevatten wel uitvoerige gegevens over het gebruik van specifieke gezondheidsdiensten.
8. Federaal: zie bijvoorbeeld het Federaal Plan Armoedebestrijding 2008-2012. Regionaal: zie bijvoorbeeld het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014; de Brusselse Beleidsnota Armoedebestrijding 2009-2014; de organisatie 'Reseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté' opgericht in 2003.
9. Voor meer info verwijzen we naar de website van de POD Maatschappelijke Integratie: Armoedebeleid / *SPP Intégration Social: Politique de lutte contre la pauvreté*. www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_nl.pdf.

Hoofdstuk 3

Armoede onder zelfstandigen: een schets

Ronan Van Rossem, Josephine Foubert en Didier Van Caillie

1. Inleiding

Stellen dat België een land van KMO's is, werd een gemeenplaats; onze economie wordt inderdaad gedomineerd door kleine en middelgrote ondernemingen. Volgens gegevens van UNIZO telde België in 2009 879.355 KMO's waaronder 414.534 eenmanszaken (of 47,1%). Volgens de Europese Commissie maken KMO's 99,8% uit van de ondernemingen in de bedrijfseconomie (European Commission, 2012). Dit betekent echter niet dat al deze ondernemingen ook gezond zijn. Tussen juni 2012 en 2013 waren KMO's verantwoordelijk voor 99,5% van alle faillissementen en kleine ondernemingen (minder dan 5 werknemers) alleen al voor meer dan 90% hiervan. De economische crisis heeft verder voor een snelle stijging van het aantal faillissementen gezorgd: tussen 2007 en 2012 steeg hun aantal met 38% van 7.680 tot 10.587 (ADSEI, 2013).

De laatste jaren hebben de belangenverenigingen van zelfstandigen (UNIZO en NSZ) gewezen op een probleem van 'verborgen' armoede onder zelfstandigen (De Ley, 2012; UNIZO, 2012). De schattingen van de armoede onder zelfstandigen die in de media gehanteerd worden, lopen sterk uiteen van één op negen tot een op vijf (*De Standaard*, 13/08/2012; *Het Laatste Nieuws*, 16/10/2010; UNIZO, 2012; NSZ, 2013). Hoewel het juiste aantal zelfstandigen in armoede een onderwerp van discussie blijft, wordt armoede onder zelfstandigen door hun belangenorganisaties wel degelijk als een probleem erkend. Het is niet zozeer dat armoede onder zelfstandigen een groter probleem is dan armoede onder andere groepen in de samenleving, maar wel dat het een specifiek probleem is dat niet alleen onderkend wordt, maar waarvoor ook de bestaande maatregelen minder doeltreffend zijn. Verschillende belangenorganisaties vragen de overheid dan ook specifieke maatregelen tegen de armoede onder de zelfstandigen te treffen.

Een dergelijke campagne is misschien wel broodnodig, daar armoede onder zelfstandigen tot op heden grotendeels onder de radar gebleven is, zowel in de publieke opinie als onder wetenschappers en beleidsmakers. Het beeld van de zelfstandige mag hiervoor, toch deels, verantwoordelijk gehouden worden, zowel het beeld dat ze van zichzelf houden en verspreiden, en het beeld dat de bevolking van hen heeft. Zelfstandigen zien zichzelf in de eerste plaats als onafhankelijke ondernemers die gewoon zijn risico's te nemen en voor zichzelf te zorgen, die niet gauw opgeven en die niet snel geneigd zijn hulp te gaan zoeken bij de overheid. Anderzijds bestaan er bij grote delen van de bevolking ook vooroordelen over zelfstandigen; het zouden eeuwige klagers zijn, die een groot deel van hun inkomen in het zwart verdienen en van wie de claims over armoede dan ook wel schromelijk overdreven zullen zijn.

Zoals bij andere mensen die in armoede leven, heeft ook de armoede bij zelfstandigen vaak complexe oorzaken waarbij verschillende factoren samenvalLEN en elkaar versterken. Vaak kan er niet één enkele oorzaak worden aangewezen en elke zelfstandige die in de armoede belandt, heeft een uniek traject achter de rug. Naast persoonlijke problemen, zoals ziekte of echtscheiding, spelen ook bedrijfseconomische factoren een rol. Hierbij moet men niet alleen denken aan wanbeheer en beslissingen die, achteraf bekeken, verkeerd uitdraaiden, maar ook aan externe factoren zoals verhevigde competitie, economische crisis, aanslepende openbare werken, slechte betalers en hoge arbeidskosten. Deze factoren worden nog versterkt door het deels ontbreken van een sociaal vangnet voor deze groep. Waar werknemers bij inkomensverlies meestal kunnen terugvallen op een vervangingsinkomen, is dit bij zelfstandigen niet of minder het geval. Deze laatste twee groepen factoren zijn specifiek voor zelfstandigen en het is dan ook net hierop dat beleidsaanbevelingen inspelen met betrekking tot zelfstandigen in moeilijkheden en/of armoede (Lambrecht & Van Caillie, 2012).

Gezien de onduidelijkheid over de prevalentie van armoede onder zelfstandigen en het ontbreken van eenduidig cijfermateriaal hierover, poogt deze bijdragen armoede bij zelfstandigen in kaart te brengen. Het blijft bij een schets. Een diepgaande studie van het fenomeen was niet mogelijk, omdat we hier de gegevens van een onderzoek bij de hele bevolking gebruiken, met beperkte informatie over de zelfstandigen en hun bedrijf.

1.1. Bestaand onderzoek over armoede onder zelfstandigen in België

Tot op heden is er weinig onderzoek gebeurd naar de armoede bij zelfstandigen. De bovenvermelde alarmsignalen over armoede bij hen steunen vooral

op het rapport van Lambrecht en Broekaert (2011) voor UNIZO. In dit rapport schatten de onderzoekers, net zoals in hun eerder onderzoek (Lambrecht & Beens, 2003; 2005), de armoede onder zelfstandigen in hoofdberoep op basis van de gegevens van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Zij schatten dat in 2006 33,1% van de zelfstandigen in armoede leefden, maar geven zelf aan dat dit beeld te pessimistisch is omdat het geen rekening houdt met bijkomende individuele belastingvoordelen. Een belangrijker reden echter voor deze overschatting is, dat men alleen kijkt naar het individuele inkomen van de zelfstandige uit zijn bedrijfsactiviteiten en niet naar het inkomen dat andere leden van het huishouden verwerven of dat uit andere bronnen komt. Armoede is immers geen individueel, maar een huishoudkenmerk. Verschillende leden van het huishouden kunnen bijdragen aan het huishoudinkomen en een onvoldoende inkomen van één lid kan dus worden gecompenseerd door dat van de andere leden, die zo het huishouden boven de armoedegrens tillen. Een andere mogelijkheid is dat een zelfstandige ook nog andere bronnen van inkomen heeft: uit een bijberoep, investeringen, pensioen en/of alimentatie. Ook met deze bronnen houden Lambrecht en Broekaert (2011) geen rekening.

1.2. Armoede definiëren

Tot op zekere hoogte is armoede een containerbegrip dat auteurs en instellingen naar eigen behoefté invullen, met als gevolg dat er een grote waaier van definities en conceptualiseringen bestaat, niet alleen in beleidskringen, maar ook onder sociale wetenschappers en economen. De meest klassieke en tevens meest beperkte definitie van armoede is het hebben van een inkomen dat onvoldoende is om in het levensonderhoud (van zichzelf of van het huishouden) te voorzien (Townsend, 1979; Hagenaars & de Vos, 1988). Een alternatieve visie ziet armoede eerder als een beperking van iemands mogelijkheden om te participeren in de verschillende domeinen van het maatschappelijke leven (Sen, 1999). Dit impliceert dat mensen recht hebben op een bepaalde levensstijl en levensstandaard. Er is dus een subjectief aspect aan armoede en armoede kan niet louter als een inkomensprobleem worden beschouwd, maar als een probleem van sociale uitsluiting waardoor mensen niet in staat zijn volwaardig te participeren aan het sociale, economische, politieke en culturele leven. Dergelijke visie komt het meest uitgesproken naar buiten in het multidimensionele model van armoede, waarin armoede wordt gezien als een netwerk van sociale uitsluitingen die elkaar versterken (Levecque, 2003; Vranken, 1997; Dewilde & Raeymaeckers, 2008). Deze definitie is overigens overgenomen door officiële instanties zoals de Vlaamse Gemeenschap.

Hoewel armoede ruimer is dan een onvoldoende inkomen, wordt het huishoudinkomen toch vaak gebruikt als (proxy-)indicator van armoede. Huishoudens waarvan het inkomen onder een bepaalde grens valt, worden als arm beschouwd. De onderliggende logica is dat een bepaald inkomen noodzakelijk is om materiële deprivatie te voorkomen en om een bepaalde levensstandaard en sociale participatie te verzekeren. Een te laag inkomen betekent dat men niet langer ten volle kan participeren aan het maatschappelijke leven en dat men zich bepaalde, al dan niet noodzakelijke, zaken niet langer zal kunnen veroorloven. Het gebruik van inkomen als proxy-variabele voor materiële deprivatie veronderstelt dat de relatie tussen beide universeel is, dat is gelijk voor alle groepen in de samenleving. Nu zijn er aanwijzingen dat deze relatie bij zelfstandigen anders ligt dan bij andere groepen. Zo vond Bradbury (1996) dat in Australië zelfstandigen met een laag inkomen minder materieel gedepreiveerd waren dan loontrekkende families met eenzelfde inkomen. De reden hiervoor is dat bij zelfstandigen het gerapporteerde inkomen vaak aanzienlijk lager ligt dan het beschikbare inkomen, omdat sommige uitgaven voor gemengd gebruik (zoals huisvesting, auto, informatica, nutsvoorzieningen) eerder uit het bedrijfsinkomen dan uit het huishoudinkomen worden betaald.

2. Databronnen

2.1. Steekproef

Voor deze analyse wordt de ‘Generations and Gender Project Survey – Belgium’ (GGPS) gebruikt; die werd afgenoemt tussen 2008 en 2010 door ADSEI bij een representatieve steekproef van 7.163 niet-geïnstitutionaliseerde inwoners tussen 18 en 79 jaar. In deze vragenlijst kwamen volgende onderwerpen aan bod: samenstelling van het huishouden, kinderen, partner, organisatie van het huishouden en kenmerken van het koppel, vruchtbaarheid, ouders en ouderlijk huis, gezondheid en welzijn, activiteiten en inkomsten van de respondent en eventuele partner, bezittingen, inkomsten en erfenissen, en waarden en opvattingen. Om te corrigeren voor de stratificatie bij de steekproeftrekking en de non-response, werden wegingscoëfficiënten gebruikt. Omdat de analyses hier op huishoudniveau gebeuren, werden de wegingscoëfficiënten aangepast voor het aantal leden binnen het huishouden die tot de onderzochte populatie behoorden.

2.2. Eenheid van analyse

De eenheid van analyse is hier het huishouden. Armoede is een huishoudkenmerk: ofwel zijn alle leden van het huishouden arm, of niemand. De focus ligt op huishoudens met minstens één lid dat zelfstandig is in hoofdberoep. Wanneer de respondent aangaf dat ofwel hij/zijzelf of zijn/haar inwonende partner een zelfstandige in hoofdberoep waren, werd het huishouden beschouwd als een huishouden met een zelfstandige. Ongewogen bevat de steekproef 869 huishoudens met een zelfstandige en na weging waren dit er nog 815. De overige huishoudens werden opgedeeld naargelang de respondent en/of zijn/haar partner actief waren of niet. Indien een van beide nog actief was, werd het huishouden als een huishouden met een andere actieve geclassificeerd; anders als een huishouden zonder actieven. Respondenten of partners met een vervangingsinkomen werden als non-actief beschouwd. Dit onderscheid tussen huishoudens met actieve en met alleen non-actieve leden wordt gemaakt, omdat de literatuur aangeeft dat niet-actief zijn het risico op armoede sterk verhoogt.

2.3. Operationalisering van armoede

2.3.1. *Imputatie van inkomensgegevens*

De basis voor de operationalisering van armoede is het gerapporteerde maandelijkse huishoudinkomen in euro. De GGPS bevat naast deze continue indicator ook nog een categorische indicator waarin het maandelijks huishoudinkomen in schijven weergegeven wordt, alsook vragen over verschillende soorten inkomen van de respondent en haar/zijn partner. Deze werden gebruikt om het maandelijks huishoudinkomen te imputeren voor de huishoudens waarvoor dit ontbrak. Om te compenseren voor de onzekerheid die geassocieerd is met deze schattingen van het maandelijks huishoudinkomen werd multipele imputatie gebruikt. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van het multipele imputatieproces verwijzen we naar Foubert, Romagnoli en Van Rossem (2013). Alle resultaten voor de armoederisico-indicator zijn gebaseerd op deze multipele imputatie van het huishoudinkomen (Little & Rubin, 1987).

2.3.2. *Armoederisico*

Eurostat definieert de grenswaarde voor armoederisico als 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen (EBI). Het EBI corrigeert het netto beschikbaar huishoudsinkomen voor de huishoudsamenstelling. Elke extra volwassene (ouder dan 14) wordt voor 0.5 meegeteld en elk kind (14 jaren of

jonger) voor 0.3. Het mediane huishouden EBI schommelde in de verschillende imputaties tussen de 1.440 en 1.467 euro per maand. Dit betekent dat de armoederisicogrens, die 60% van dit mediane EBI bedraagt, rond de 873 euro per maand ligt. Dit ligt iets lager dan de armoederisicogrens voor 2008, geschat op basis van de EU-SILC die 899 euro per maand bedraagt (Eurostat, 2013).

2.3.3. Materiële deprivatie

Een alternatieve operationalisering van armoede gebeurt via de materiële deprivatie van het huishouden, dat is via de zaken die een huishouden zich niet (meer) kan veroorloven, of activiteiten waaraan het niet (meer) kan deelnemen omwille van financiële beperkingen. Een dergelijke materiële deprivatie-index werd aangemaakt op basis van 24 items in de GGPS. Een eerste reeks van 11 items achterhaalt of men een bepaald product niet bezit omdat men het zich niet kan veroorloven: tv, video/dvd, wasmachine, microgolfoven, computer, afwasmachine, vaste telefoon/gsm, auto of bestelwagen voor privégebruik, tweede auto, tweede verblijf, en internetaansluiting. Verder wordt gepeild, of men het moeilijk heeft om rekeningen te betalen: huishuur, hypothek, nutsvoorzieningen, afbetalingen of persoonlijke leningen, en of men het moeilijk heeft om de eindjes aan elkaar te knopen. Ook wordt nagegaan, of het huishouden in staat is om minstens om de twee dagen een volwaardige maaltijd te eten, nieuwe kleding te kopen, de woning voldoende te verwarmen, versleten meubelen te vervangen, jaarlijks een week op vakantie te gaan, buitenschoolse activiteiten van meer dan één dag te betalen en geld opzij te zetten om te sparen. De materiële deprivatie-index wordt berekend als het aantal van deze 24 zaken die men zich niet kan veroorloven vanwege financiële belemmeringen. Dit betekent dat de maximale range voor deze index van 0 tot 24 loopt.

2.4. Controlevariabelen

Huishoudinkomensstructuur. Aangezien armoede een huishoudkenmerk is, dient men ook rekening te houden met de inkomensstructuur van het huishouden. Een van de beperkingen van de studie van Lambrecht en Broekaert (2011) was juist dat men alleen maar rekening hield met het inkomen verdiend als zelfstandige en niet met alle inkomstenbronnen van het huishouden. Vijf verschillende categorieën met betrekking tot de inkomensstructuur van het huishouden worden onderscheiden: een alleenstaande zelfstandige, een zelfstandig koppel (wanneer beide partners aangaven zelfstandigen in hoofdberoep te zijn), een zelfstandige met een loontrekkende, een zelfstan-

dige met iemand die een vervangingsinkomen trekt, en een zelfstandige met iemand die geen inkomen heeft.

Regio. De regio van het huishouden (Brussel, Vlaanderen, Wallonië) wordt bepaald door de woonplaats van de respondent.

Sector. De sector waarin de zelfstandige actief is, wordt bepaald op basis van de gerapporteerde NACE-BEL sectie. Daar het aantal huishoudens in bepaalde secties vrij klein was, werden deze samengenomen in de analyse. Volgende categorieën worden onderscheiden: AB (landbouw, jacht en bosbouw, en visserij), CDE (winning van delfstoffen, industrie, en productie en distributie van elektriciteit, gas en water), F (bouwnijverheid), G (groot- en detailhandel; reparatie van auto's, motorrijwielen en consumentenartikelen); H (hotels en restaurants), IJK (vervoer, opslag en communicatie, financiële instellingen, en onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven), N (gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening), LMO (openbaar bestuur en defensie; verplichte sociale verzekeringen, onderwijs, en overige gemeenschapsvoorzieningen, sociaalculturele en persoonlijke diensten) en Andere (inbegrepen geen antwoord). Koppels van zelfstandigen kunnen in meer sectoren worden opgenomen.

Leeftijd. De leeftijd van de zelfstandige in het huishouden in jaren op 01/01/2009. Bij zelfstandige koppels wordt het maximum van beide leeftijden gebruikt.

Bedrijfsgrootte. De grootte van het bedrijf wordt gemeten aan de hand van het aantal werknemers dat men tewerkstelt. Bij zelfstandige koppels wordt het maximum aantal werknemers van de twee bedrijven genomen.

3. Resultaten

Daar de resultaten die we hier rapporteren, gebaseerd zijn op een steekproef, heerst er altijd een bepaalde onzekerheid over de accuraatheid van de schattingen. Het is bijvoorbeeld niet omdat men in een steekproef het armoederisico op 15% schat, dat er ook 15% van de bevolking waaruit de steekproef getrokken is, in armoede leeft. Het echte armoederisico kan iets lager of iets hoger zijn. Toevallige fluctuaties in de steekproef maken dat steekproefschattingen maar zelden overeenstemmen met de echte waarden in de bevolking. Daarom hebben we er hier voor gekozen om naast de schatting op basis van de steekproef (de puntschatting), ook het betrouwbaarheidsinterval voor de schatting weer te geven. Neem nu dat men een puntschatting heeft voor een armoedepercentage van 15%, maar met een 95% betrouwbaarheidsinterval dat

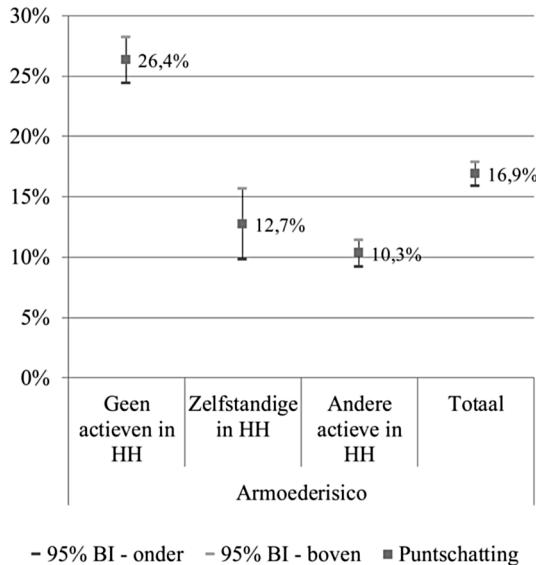
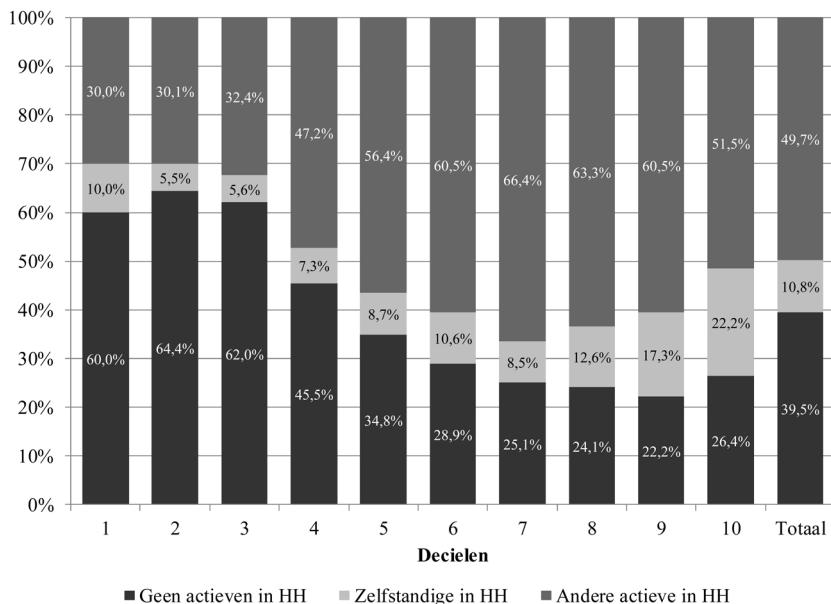
loopt van 12% tot 18%, dan kan men met 95% zekerheid zeggen dat het ‘echte’ percentage mensen in de bevolking dat in armoede leeft ergens tussen de 12 en 18% ligt, met 15% als onze best mogelijke schatting.

De breedte van het betrouwbaarheidsinterval hangt voornamelijk af van twee factoren. De eerste is de steekproefomvang: hoe meer observaties men heeft, hoe kleiner het betrouwbaarheidsinterval zal zijn en dus hoe zekerder men kan zijn van de geschatte waarde. De tweede is de spreiding van de variabele zelf: heeft een variabele een grotere spreiding, dan zal ook het betrouwbaarheidsinterval groter zijn. Bij de rapportage van onze resultaten in de volgende sectie wordt steeds rekening gehouden met de betrouwbaarheidsintervallen en dus met de onzekerheid die we hebben over de ‘echte’ waarden. Dit zwakt veel van onze bevindingen af: het is niet omdat we observeren dat groep A een hoger armoederisico heeft dan groep B, dat we ook mogen besluiten dat dit ook zo is in werkelijkheid, omdat we rekening moeten houden met de onzekerheid over de waarden van zowel groep A als B.

3.1. Vergelijking huishoudens met en zonder zelfstandigen

Figuur 1 geeft het geschatte percentage huishoudens weer dat risico loopt op armoede. Gezien we hier te maken hebben met schattingen gebaseerd op een steekproef, wordt ook het betrouwbaarheidsinterval voor deze schatting weergegeven. Algemeen wordt geschat dat 16,9% van de huishoudens risico op armoede lopen, wat betekent dat ze een EBI hebben dat kleiner is dan 60 van het mediane EBI. Het bijbehorende betrouwbaarheidsinterval loopt van 15,9 tot 17,9%. Op basis van deze steekproef kan men dus met 95% zekerheid zeggen dat het ‘echte’ armoederisico ergens tussen deze twee waarden in ligt. In huishoudens zonder actieve leden ligt het armoederisico ($26,4\% \pm 1,9\%$) beduidend hoger dan in deze met actieve leden. Voor meer dan een kwart van eerstgenoemde huishoudens bestaat een risico op armoede, terwijl dit bij huishoudens met actieven nog niet de helft daarvan is. In huishoudens met een zelfstandige lag het armoederisico gemiddeld op 12,7% ($\pm 2,9\%$), en in huishoudens met een andere actieve op 10,3% ($\pm 1,1\%$). Deze resultaten laten ons echter niet toe om te besluiten dat huishoudens met zelfstandigen een groter risico op armoede hebben dan huishoudens met andere actieven, omdat de resultaten voor beide groepen niet significant van elkaar verschillen.

In figuur 2 wordt de verdeling van de huishoudtypes over de decielen van het EBI getoond. Huishoudens met zelfstandigen maken 11% van de huishoudens uit, tegen 50% voor deze met andere actieven en 40% voor deze zonder actieven. De figuur toont duidelijk aan dat huishoudens met zelfstandigen

Figuur 1: Armoederisico naar huishoudenstypes.*Figuur 2: Verdeling van de huishoudtypes over de decielen van het equivalent beschikbaar inkomen.*

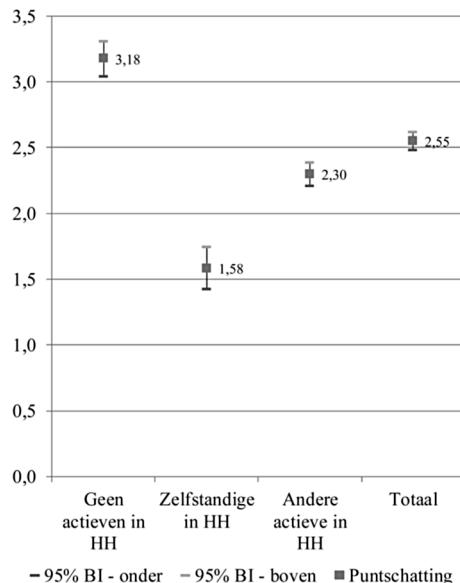
ondervertegenwoordigd zijn in de laagste decielen van het EBI, behalve dan in het eerste deciel, en sterk oververtegenwoordigd in de hoogste decielen. Huis- houdens zonder actieven zijn dan weer sterk oververtegenwoordigd in de

laagste decielen, terwijl huishoudens met andere actieven oververtegenwoordigd zijn in de middelste decielen en ook beduidend ondervertegenwoordigd zijn in de laagste decielen. Uit deze beide figuren is af te leiden dat huishoudens met zelfstandigen niet slechter af zijn dan huishoudens met andere actieven. Niettemin blijkt toch dat een substantiële minderheid van zelfstandigen wel blootgesteld is aan het risico op armoede.

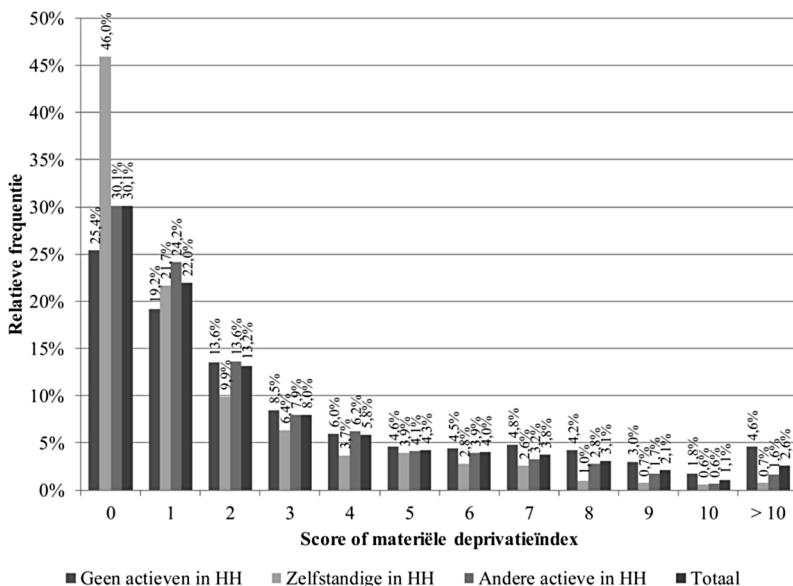
De resultaten van de materiële deprivatie-index bevestigen deze vaststellingen. De gemiddelde score op deze index is $2,55 (\pm 0,07)$ (zie figuur 3). Huishoudens zonder actieve leden scoren echter significant hoger ($3,18 \pm 0,13$) op deze index dan beide andere types. Huishoudens met een zelfstandige scoren ook significant lager op materiële deprivatie dan huishoudens met een andere actieve. Van de drie huishoudtypes kent dit met zelfstandigen beduidend minder materiële deprivatie dan de andere en het zijn voornamelijk de huishoudens zonder actieve leden die het meest lijden onder materiële deprivatie. Dit wordt nogmaals bevestigd in figuur 4 waarin de verdeling van de materiële deprivatiescores over de verschillende huishoudtypes wordt getoond. Bijna de helft van de huishoudens met zelfstandigen (46%) scoort het minimum op deze index en ervaart dus geen enkele materiële deprivatie, terwijl het bij huishoudens met een andere actieve maar 30% is en bij huishoudens zonder actieven zelfs maar 25%. Hetzelfde beeld krijgen we, als we kijken naar de proportie van huishoudens met een hoge materiële deprivatie (score > 5). Over de drie huishoudtypes heen ervaart 16,7% van de huishoudens hoge materiële deprivatie. Onder de huishoudens met een zelfstandige is dit echter maar 8,5%, vergeleken met 13,9% onder huishoudens met een andere actieve en 22,9% onder de huishoudens zonder actieven.

Deze resultaten wijzen erop dat de relatie tussen gerapporteerde huishoudinkomen en materiële deprivatie anders ligt bij huishoudens met zelfstandigen dan in de andere huishoudtypes. In figuur 5 worden de gemiddelde scores op de deprivatie-index vergeleken tussen huishoudens met en zonder armoederisico en dit naar huishoudtype. In alle drie de huishoudtypes vertonen huishoudens met een armoederisico beduidend meer materiële deprivatie dan huishoudens zonder armoederisico. Het verschil is echter het kleinst voor huishoudens met zelfstandigen. Zelfstandigen zonder armoederisico vertonen gemiddeld de laagste materiële deprivatie van alle groepen, terwijl zelfstandigen met armoederisico gemiddeld wel hoger scoren, maar niet significant hoger dan huishoudens zonder armoederisico in beide andere huishoudtypes.

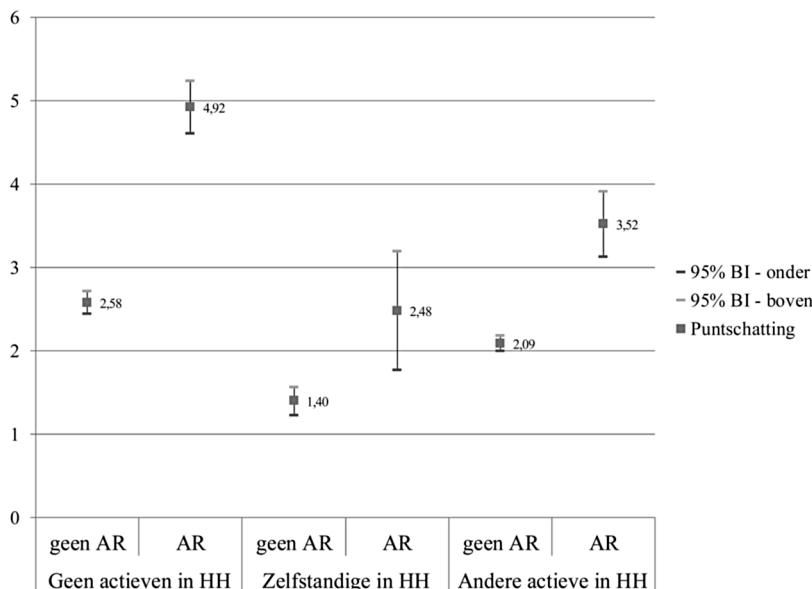
Figuur 3: Materiële deprivatie van huishouden naar aanwezigheid van zelfstandigen.



Figuur 4: Materiële deprivatie in huishoudens met zelfstandigen, naar achtergrondkenmerken.



Figuur 5: Materiële deprivatie naar armoederisico.



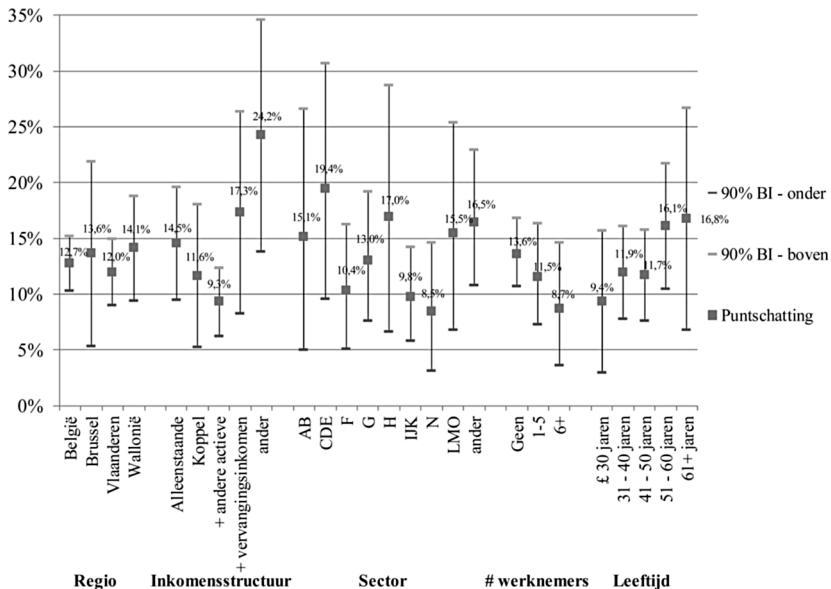
3.2. Profiel van zelfstandigen in armoede

In deze sectie wordt een profiel geschetst van de armoede onder huishoudens met zelfstandigen. Wat betreft de resultaten voor het armoederisico dient dit profiel met een korrel zout genomen te worden. Bijna alle geobserveerde verschillen in figuur 6 blijken niet of maar marginaal significant (bij $\alpha = 10\%$). De verschillen met betrekking tot materiële deprivatie zijn echter wel significant en wijzen in dezelfde richting.

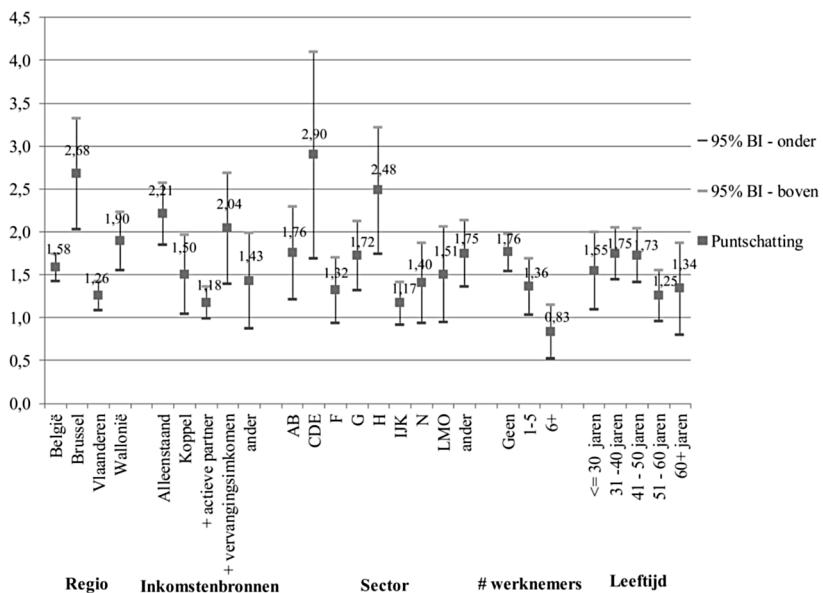
3.2.1. Regio

Er zijn duidelijke verschillen qua armoede onder zelfstandigen in de drie regio's. Zoals blijkt uit figuren 6 en 7 is het armoederisico het hoogst in Brussel en het laagst in Vlaanderen. De armoederisico's variëren niet beduidend over de drie regio's, maar de materiële deprivatie wel. Waar de gemiddelde materiële deprivatiescore in Vlaanderen 1,26 ($\pm 0,17$) bedraagt, is dit in Wallonië 1,90 ($\pm 0,33$) en in Brussel zelfs 2,68 ($\pm 0,65$). De verschillen tussen de drie gewesten zijn alle significant (bij $\alpha = 5\%$).

Figuur 6: Armoederisico in huishoudens met zelfstandigen, naar achtergrondkenmerken.



Figuur 7: Materiële deprivatie in huishoudens met zelfstandigen, naar achtergrondkenmerken.



3.2.2. Inkomensstructuur

Ook naar inkomensstructuur zijn er duidelijk verschillen qua armoede. Het armoederisico varieert significant over de verschillende categorieën. Huishoudens met zowel een zelfstandige als een niet-actieve hebben een significant hoger armoederisico dan huishoudens met een zelfstandig koppel of een zelfstandige en een loontrekkende. Ook de materiële deprivatie varieert significant met de inkomensstructuur. Alleenstaande zelfstandigen scoren significant hoger op materiële deprivatie dan huishoudens met een zelfstandige en een loontrekkende. De andere groepen zitten ergens tussen twee extremen in.

3.2.3. Sector

We stellen ook duidelijke verschillen in materiële deprivatie vast tussen de verschillende sectoren, maar niet qua het armoederisico. De sector waarin men als zelfstandige werkt, heeft wel degelijk een effect op de materiële toestand van het huishouden. Zelfstandigen in secties H (hotels en restaurants) en CDE (winning van delfstoffen, industrie, en productie en distributie van elektriciteit, gas en water) zijn gemiddeld het meest materieel gedeprivereerd, terwijl die in secties IJK (vervoer, opslag en communicatie, financiële instellingen, en onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven), N (gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening) en F (bouwnijverheid) gemiddeld de laagste materiële deprivatie rapporteren.

3.2.4. Aantal werknemers

Ook wat betreft de omvang van het bedrijf, gemeten aan het aantal werknemers, is er geen significant verband met armoederisico, maar wel met materiële deprivatie. De verschillen in beide indicatoren duiden echter wel in dezelfde richting, hoe groter het bedrijf, hoe kleiner de kans op armoede en hoe lager de materiële deprivatie. De huishoudens met zelfstandigen zonder werknemers scoren gemiddeld het hoogst op materiële deprivatie ($1,76 \pm 0,21$), terwijl zelfstandigen met meer dan vijf werknemers gemiddeld het laagst scoren op materiële deprivatie ($0,83 \pm 0,32$).

3.2.5. Leeftijd

De leeftijd van de zelfstandige daarentegen heeft geen significant effect, noch op armoederisico, noch op materiële deprivatie.

3.2.6. Samenvattende analyse

Om deze bevindingen samen te vatten, werd een regressieboomanalyse uitgevoerd op materiële deprivatie. Uit deze analyse bleek dat de belangrijkste predictor voor materiële deprivatie de regio was waar de zelfstandige woonde, waarbij zelfstandigen uit Brussel de hoogste materiële deprivatie rapporteerden en die uit Vlaanderen de laagste. Voor de Vlaamse zelfstandigen was vervolgens de grootte van het bedrijf het belangrijkste kenmerk, waarbij zelfstandigen met meer dan vijf werknemers beduidend minder materiële deprivatie rapporteren dan die met vijf of minder werknemers. Voor deze laatste categorie is ook de leeftijd van de zelfstandige belangrijk: zelfstandigen ouder dan 50 jaar rapporteren beduidend minder materiële deprivatie dan jongere. Voor de Waalse zelfstandigen daarentegen is de inkomensstructuur een belangrijke determinant van materiële deprivatie. Alleenstaande zelfstandigen of huishoudens met een zelfstandige en iemand die een vervangingsinkomen trekt, scoren gemiddeld hoger op materiële deprivatie dan de andere categorieën.

4. Redenen om in de armoedesituatie terecht te komen: een blik op het terrein

Dat we het fenomeen van de armoede onder zelfstandigen benaderen op basis van secundaire statistische gegevens, laat ons niet toe om de realiteit van hun dagelijks bestaan te doorgroonden, om de redenen te achterhalen waardoor ze, beetje bij beetje, terecht zijn gekomen in een armoedesituatie.

Daarom vullen we de eerder voorgestelde visie aan met een enkele bevindingen uit vijftien open en niet sturende gesprekken met zelfstandigen die in armoede leven. Deze gesprekken werden gevoerd tussen juni 2011 en september 2013 en hadden betrekking op een retrospectieve (ex-post) analyse van de oorzaken waardoor de betrokken zelfstandige in een situatie van armoede belandde. Vervolgens vergelijken we de gegevens uit deze gesprekken met de resultaten van Lambrecht en Van Caillie (2013) en van Crutzen en Van Caillie (2009). Deze laatste studie is gebaseerd op een inhoudelijke analyse van een dertig dossiers over de faillissementen van zelfstandigen, die de Kamer voor Handelsonderzoek van de Rechtbank van Koophandel van Luik in 2008 en 2009 bijhield.

De feitelijke situatie van alle, bevraagde, zelfstandigen in armoede kenmerkt zich door een acute en chronische crisissituatie op het vlak van kasmiddelen met ernstige gevolgen voor het dagelijks levenspeil van de zelfstandige en zijn gezin. Een dergelijke situatie leidt niet alleen tot een toestand van financieel,

maar ook van sociaal en mentaal onbehagen voor de persoon die dag na dag harder moet vechten om de enkele tientallen euro's bijeen te harken die nodig zijn voor een fatsoenlijk dagelijks leven.

Terwijl de feitelijke situatie gelijkaardig is, zijn er fundamentele redenen die een zelfstandige bijna ongemerkt naar een armoedesituatie leiden.

De meest fundamentele redenen hebben te maken met de omstandigheden waaronder men een zelfstandige activiteit opstartte. Vele zelfstandigen die in armoede terechtkwamen, hadden hun activiteit opgestart om uit de werkloosheid of bijstand te geraken, en niet in functie van een reële en objectieve marktopportunitet aansluitend bij hun competenties en knowhow. Daarnaast vinden we bij de zelfstandigen in armoede ook deeltijdse zelfstandigen in bijberoep die zo hopen hun te lage basisberoepsinkomsten aan te vullen, maar die vaak te weinig hebben nagedacht over het belang, de kosten, de uiteindelijke rentabiliteit en de relevantie op middellange termijn van deze nevenactiviteit. Met als gevolg dat deze al te vaak het inkomen inperkt en het welzijn schaadt. Het bereikte resultaat is dan volledig tegengesteld aan hun initiële opzet.

Een andere belangrijke verklaring waarom sommige zelfstandigen met armoede geconfronteerd worden, is hun liefde voor het vak en hun bedrevenheid. De zelfstandigen die tot deze categorie behoren, zijn gewoonlijk ambachtslieden of gespecialiseerde technici of zelfs professionals op het vlak van de gezondheid (verplegers, kinesitherapeuten). Ze hebben voornamelijk oog voor het uitoefenen van hun beroep en besteden slechts heel weinig aandacht aan de noodzakelijke bestuurszaken (boekhouding, administratieve formaliteiten). Regelmatig komen ze vast te zitten in de dagelijkse sleur en zijn ze niet in staat om nieuwe klanten te weigeren, waardoor ze te weinig oog hebben voor de economische winstgevendheid van hun activiteit, en stapelen fouten of administratieve achterstand zich op. Op dergelijke manier raken ze steeds meer in moeilijkheden en kunnen ze niet langer voldoende inkomsten genereren om een behoorlijk leven te leiden.

Een ander verklarend element voor armoede onder zelfstandigen, is dat de beoefende activiteit zich onvoldoende onderscheidt of origineel is, maar vaak activiteiten kopieert waarvan men gemerkt heeft dat die het goed doen in de buurt. We stellen dit nadrukkelijk vast in de horeca, de kleinhandel of de sector van de persoonsverzorging (zonnehbank, nagelverzorging; activiteiten die vaak als nevenactiviteit worden beoefend).

Een laatste belangrijke reden voor armoede onder zelfstandigen is de moeilijke toegang tot de middelen die vereist zijn om de gekozen activiteit succesvol uit te oefenen. In deze groep vinden we personen die niet beschikken over de

nodige competenties (meer bepaald op het vlak van beheer), knowhow en ervaring (vaak gaat het om jonge zelfstandigen of jongeren die een zelfstandige activiteit beginnen zodra ze hun studies hebben beëindigd) missen en die zich onvoldoende laten bijstaan (ze hebben geen boekhouder, of ze doen zo weinig mogelijk een beroep op een boekhouder omdat ze die te duur vinden, of ze weigeren om met anderen samen te werken). Tot deze groep behoren ook zij die, wanneer ze bij hun overstap naar het statuut van zelfstandige, niet beschikken over de financiële middelen die noodzakelijk zijn om de werktuigen, de machines of de infrastructuur te verwerven om hun activiteit uit te oefenen die ze nodig hebben om hun activiteit te beoefenen en als gevolg daarvan schulden maken bij vrienden of banken. Dit leidt tot een grote morele en financiële druk; in de eerste plaats om de interessen te betalen en de schulden af te lossen vóór ze zichzelf een inkomen kunnen toekennen.

Bovendien werken redenen van een meer operationele aard het armoederisico in de hand. Hierbij wensen we ondermeer de aandacht te vestigen op de zelfstandigen die het moeilijk hebben om hun reële kosten te ramen daar ze niet beschikken over een boekhouding van hun kosten en ‘vergeten’ zichzelf een inkomen toe te kennen. Zij kunnen dan wel producten of diensten aanbieden tegen aantrekkelijke prijzen, wat weliswaar klanten (en dus werk) oplevert, maar genereren onvoldoende inkomsten voor de zelfstandige en zijn gezin om zelfs maar het leefloon te evenaren; wat tot grote spanningen leidt binnen het gezin. We wijzen ook op de zelfstandigen die volledig ten dienste staan van hun klanten, geen ‘neen’ kunnen zeggen en de prestaties opstapelen, waardoor ze onder enorme tijdsdruk komen te staan, voortdurend het gevoel hebben dat ze dringend werk moeten leveren en geen afstand of rust kunnen nemen. Een dergelijke situatie is wel een tijdje houdbaar, maar leidt uiteindelijk tot allerlei soorten van tegenslagen: ziekte, depressie, echtscheiding, scheiding, en voortdurende spanningen in het gezin.

Anderzijds zijn er ook zelfstandigen die over zeer veel ervaring en een grote knowhow beschikken (vaak het resultaat van een lange familietraditie), maar die (al dan niet bewust) geen aandacht besteden aan de evolutie van de technologieën en technieken waardoor hun manier van werken niet langer voldoet aan de verwachtingen van hun klanten – met een dalende omzet tot gevolg – noch aan de vereisten van de markt. Ze hebben veel meer tijd nodig dan hun concurrenten om eenzelfde kwaliteitsniveau te bereiken. Tot slotte zijn er de zelfstandigen die zich wel degelijk bewust zijn van de technologische evolutie en die vaak originele ideeën hebben, maar de noodzakelijke vorming of onderzoek, die noodzakelijk zijn om zich te vervolmaken of de laatste hand te leggen aan hun ideeën, voortdurend ‘tot later’ uitstellen vanwege de tijdsdruk of omdat ze hun zelfstandige activiteit niet als hoofdberoep uitoefenen.

5. Conclusie en discussie

Deze studie bevestigt dat armoede ook een probleem is onder zelfstandigen, maar dat het beduidend minder ernstig is dan gesuggereerd door de studie van Lambrecht en Broeckaert (2011), die ongeveer een derde van de zelfstandigen in 2006 als arm identificeerde. De huidige studie schat het percentage huishoudens met een zelfstandige in hoofdberoep onder de armoedegrens, dat is met minder dan 60% van het mediane equivalent beschikbare inkomen, op ongeveer 12,7% ($\pm 1,9\%$), of ongeveer één op acht. Dit is minder dan geschat door Lambrecht en Broeckaert (2011) daar deze geen rekening hielden met het inkomen van andere leden van het huishouden en ook niet met andere bronnen van inkomsten voor de zelfstandige. Onze studie vond dat het percentage arme huishoudens met een zelfstandige niet significant verschilt van dit onder huishoudens zonder zelfstandige, maar met minstens één loontrekkende, en dat het beduidend lager was dat dit van huishoudens zonder een actief lid, dat wil zeggen met leden zonder inkomen of met een vervangingsinkomen. Ook in de resultaten over materiële deprivatie komen huishoudens met zelfstandigen er relatief goed uit, vergeleken met andere huishoudens. De materiële deprivatie lag bij huishoudens met zelfstandigen beduidend lager dan bij andere huishoudens; zelfs huishoudens met zelfstandigen met een risico op armoede scoorden qua materiële deprivatie nog maar op het niveau van andere huishoudens zonder armoederisico.

Dit betekent echter niet dat de armoedeproblematiek onder zelfstandigen dient geminimaliseerd te worden. Vergelijken met sommige andere groepen in de samenleving komen zelfstandigen er als groep inderdaad relatief goed uit, maar dat neemt niet weg dat armoede ook onder zelfstandigen een reëel probleem is waarvoor specifieke maatregelen nodig zijn.

Deze studie heeft zich echter tot een eerste oppervlakkige schets van de armoedeproblematiek onder zelfstandigen moeten beperken. De gebruikte gegevensbank liet geen uitgebreider profiel of diepgaandere studie toe. Om een vollediger beeld van de zelfstandigen in armoede te kunnen schilderen en de belangrijkste risicofactoren te identificeren, is meer diepgaand onderzoek nodig. Hierbij dient aandacht besteed te worden aan de specifieke trajecten van zelfstandigen die in de armoede verzeilen.

De gegevens in deze studie dateren van de periode 2008-2010, dat is van het begin van de huidige economische crisis. De kans is dan ook groot dat de armoede onder zelfstandigen sindsdien sterk is toegenomen. In tegenstelling tot dat van vele loontrekkenden is het inkomen van zelfstandigen veel gevoeliger aan economische fluctuaties; ze kunnen bij inkomensverlies ook minder

een beroep doen op sociale uitkeringen. Dit laat vermoeden dat de economische crisis een grotere impact kan hebben op de armoede bij zelfstandigen dan bij andere groepen. Het blijft een empirische vraag in welke mate andere inkomensbronnen van het huishouden een eventuele vermindering van het inkomen van de zelfstandige kunnen oppangen en vermijden dat het huishouden afglijdt naar de armoede.

De in deze studie geobserveerde discrepantie tussen het armoederisico en de materiële deprivatie van zelfstandigen, doet vragen rijzen bij de bruikbaarheid van de traditionele armoederisico-indicatoren bij deze groep. De relatie tussen armoederisico en materiële deprivatie ligt duidelijk anders bij zelfstandigen dan bij andere groepen. Niet alleen zijn zelfstandigen met een armoederisico duidelijk minder materieel gedepreiveerd dan andere huishoudens met een armoederisico, maar het verschil in materiële deprivatie tussen zelfstandigen met en zonder armoederisico is ook veel kleiner dan bij de andere huishoudens. Dit pleit voor een andere en misschien meer gedifferentieerde aanpak van het meten van armoede, waarbij niet alleen rekening gehouden wordt met het officiële inkomen van huishoudens, maar ook met andere voordelen waarvan huishoudens kunnen genieten en dit zowel voor zelfstandigen als loontrekkenden en niet-actieven.

Ook in het beleid dient er meer rekening gehouden te worden met de specifieke problemen van zelfstandigen. Lambrecht en Van Caillie (2012) geven in een recent rapport voor de Koning Boudewijnstichting zeven concrete beleidsaanbevelingen om armoede onder zelfstandigen te voorkomen en te bestrijden. Het is inderdaad tijd voor een debat rond maatregelen die voorkomen dat levensvatbare KMO's door tijdelijke problemen naar het faillissement geleid worden, en rond het (sociaal) statuut van de zelfstandige.

Tot slot, en dit heeft veleer betrekking op de kwaliteit, benadrukken we dat heel wat zelfstandigen in een situatie van armoede belanden omdat ze de fouten op het vlak van beheer al te lang hebben opgestapeld. Het gaat om strategische beheersfouten – personen die ‘per ongeluk’ zelfstandig worden, omdat ze uit het oog verliezen dat ze voldoende inkomsten moeten genereren voor zichzelf en hun gezin; zelfstandigen door een effect van nabootsing (‘als dat voor die lukt, dan moet het mij ook lukken’) – en operationele beheerfouten: vastraken in de uitoefening van hun dagelijkse activiteit, te weinig oog hebben voor boekhoudkundige en financiële gegevens, de inachtneming van administratieve verplichtingen (btw, RSZ, diverse vergunningen) op ernstige wijze verwaarlozen, niet ‘neen’ kunnen zeggen en niet in staat zijn zich te laten bijstaan.

Hoofdstuk 4

De beroepstrajecten van eenoudergezinnen in België

Martin Wagener, Christine Defever en Dimitri Mortelmans

1. Inleiding

Door een verschuivend waardepatroon, gevolg van individualisering en globalisering, zijn gezinnen grondig van samenstelling én van betekenis gewijzigd (Pasteels, Lodewijckx & Mortelmans, 2013). De evolutie die ons in dit hoofdstuk het meest aanbelangt, is het toenemende aantal relatiebreuken. Ook die zijn een gevolg van het veranderende waardepatroon (Deboosere, Mortelmans & Marquet, 2011) dat resulteert in een gewijzigd demografisch patroon. België is in dit opzicht een bijzonder land. De echtscheidingsgraad is over de laatste dertig jaar verviervoudigd en stijgt nog steeds (Corijn, 2005; Mortelmans e.a., 2011). Internationaal behoort het Belgische echtscheidingscijfer tot het hoogste in de Europese Unie. Op een halve eeuw tijd klom België van een huwelijksstruw en echtscheidingsarm land naar de kop van het peloton inzake echtscheidingen (zie ook: Mortelmans, Snoeckx & Raeymaeckers, 2009).

Gegeven het toenemend aantal relatiebreuken, groeien kinderen steeds vaker op in een gezin waarbij maar één vader of één moeder aanwezig is. Onderzoek uit verschillende disciplines toont aan dat alleenstaande ouders een sterk verhoogde kans hebben op stress, gezondheidsproblemen, werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting (Mortelmans & Dewilde, 2008; Mortelmans & Verheyen, 2011; Verheyen & Mortelmans, 2007; 2008), zeker na een echtscheiding of relatiebreuk (Symoens & Bracke, 2012). Dat armoede vaak voorkomt bij eenoudergezinnen – bijna een derde van de eenoudergezinnen loopt een verhoogd risico om in armoede te vervallen (Casman e.a., 2006) – heeft te maken met een maatschappelijke kwetsbaarheid, die het gevolg is van een samenloop van familiale, economische en ruimtelijke omstandigheden (Leray, 2010; Sechet e.a., 2003). De voornaamste sociaaleconomische moeilijk-

heden waar eenoudergezinnen mee te maken krijgen, vloeien voort uit drie factoren: de ontoereikende dekking van de kosten voor kinderen (kinderbijslag, fiscale voordelen, gemeenschappelijke uitrusting); een ontoereikend beroepsinkomen (zoals het gewaarborgde minimumloon); de onvolkomenheden in de beoordeling en in de betaling van onderhoudsgeld voor de kinderen (Platform voor Eenoudergezinnen, 2007). In feite komt pas op het moment van de breuk de kwetsbare situatie, die weliswaar al sluimerde binnen het koppel, in alle hevigheid tot uiting (David & Sechet, 2004). Eenoudergezinnen vormen geen homogene groep: ze leven niet allemaal in dezelfde omstandigheden en beschikken ook niet allemaal over dezelfde middelen om de beproevingen als eenoudergezin te doorstaan (Algava e.a., 2005). De meeste studies mogen dan wel de omvang van dit verschijnsel vaststellen, ze blijven echter vaag als het gaat over de verschillen tussen eenoudergezinnen. Meer nog, maar heel weinig studies besteden aandacht aan de uiteenlopende manieren waarop de situatie van die gezinnen kan evolueren.

Dit hoofdstuk opent met een beschrijving van het aantal eenoudergezinnen in België. We bekijken niet alleen de verschillen tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest (in het vervolg gebruiken we Vlaanderen en Wallonië) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), maar vergelijken deze cijfers ook met het voorkomen en de kenmerken van andere gezinsvormen. We gebruiken hiervoor de gegevens van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) en van het ‘Generations and Gender Programme’ (GGP) van de ‘United Nations Economic Commission for Europe’ (UNECE) (Vikat e.a., 2007).

Vervolgens focussen we op de socioprofessionele samenstelling van eenoudergezinnen en gaan na of het soort werk, de verdeling van deeltijds en voltijds werk, het aantal werkzoekenden, uitkeringsgerechtigden en personen die een leefloon ontvangen, verschilt tussen eenoudergezinnen en andere gezinsvormen, naargelang het gewest. Ook hier baseren we ons op KSZ-data en GGP-data.

Tot slot kijken we in detail naar de alleenstaande moeders en onderzoeken we aan de hand van een sequentie-analyse welke socioprofessionele transities zij maken. Gezien deze analyse specifieke longitudinale data vereist, kunnen we deze analyse enkel maken voor Vlaanderen en het BHG. Deze longitudinale data werden opgevraagd bij het KSZ-Datawarehouse¹.

We eindigen dit hoofdstuk met een algemene samenvatting en beleidsrelevante aanbevelingen.

2. Eenoudergezinnen in België

Representatieve informatie over het daadwerkelijke aantal eenoudergezinnen moet terugrijpen naar statistieken die op het LIPRO-model ('Lifestyle-PROjections') zijn gebaseerd. Door ook de categorie samenwonenden mee op te nemen, kan de reële situatie van de huishoudens beter worden ingeschat (Van Imhoff & Keilmann, 1993; Lodewijckx & Deboosere, 2008). De gegevens uit de samenvoeging van een reeks administratieve bronnen van de instellingen voor sociale zekerheid, van het riksregister van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de KSZ en van het 'Generations and Gender Programme' (GGP) van de UNECE (Vikat e.a., 2007) voldoen aan die voorwaarde. De gegevens uit de GGP-enquête, afgenoemt tussen 2008 en 2010 bij meer dan 7.000 mensen die in België leven en tussen 18 en 79 jaar oud zijn, stellen ons in staat om ramingen te doen op Belgisch niveau en over de interregionale verschillen tussen de drie gekozen gezinsvormen: eenoudergezinnen, 'klassieke' tweeoudergezinnen en nieuw samengestelde gezinnen. We deden een herberekening van de gezinsvormen zoals ze werden beschreven in de studie door Petit en Casman (Koning Boudewijnstichting, 2008; Casman e.a., 2006). Nieuw samengestelde gezinnen zijn gezinnen met kinderen uit vorige relaties. Anders gezegd, als een van de partners niet de biologische ouder is van een of meerdere kinderen in het gezin en beide partners wonen onder één dak, dan spreken we van een nieuw samengesteld gezin.

Onderstaande tabel is gebaseerd op administratieve gegevens van de KSZ en toont de verdeling van de gezinsvormen per gewest. In het BHG treffen we duidelijk meer eenoudergezinnen aan dan in de twee andere gewesten. Eind 2009 telden we daar 56.762 eenoudergezinnen en 115.052 tweeoudergezinnen. Kortom, één Brussels huishouden op de drie is een eenoudergezin. In 86,6% van de gevallen is het gezinshoofd een vrouw. Vergelijken met de huishoudens met kinderen stellen we vast dat in het BHG het aandeel eenoudergezinnen het grootst is, gevolgd door Wallonië en daarna Vlaanderen. In het BHG is trouwens ook het aantal alleenstaande moeders lichtjes hoger dan in de twee andere gewesten. De verhouding tussen eenoudergezinnen en tweeoudergezinnen in Wallonië is vergelijkbaar met die in het BHG: uit de cijfers blijkt dat 30% van de Waalse gezinnen met kinderen, eenoudergezinnen zijn. In Vlaanderen valt dat aandeel wat lager uit: daar is het 20,9%. Globaal gezien, kunnen we stellen dat één op de vier van de gezinnen met kinderen in België een eenoudergezin is en dat in 82,5% van de gevallen een vrouw het gezinshoofd is.

Tabel 1: Verhouding van de gezinsvormen onder de gezinnen met kinderen per gewest, in 2009.

	Brussels Hoofdstedelijk Gewest		Waals Gewest		Vlaams Gewest		België	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Eénoudergezinnen	56.762	33,0	183.364	30,0	211.393	20,5	451.519	24,9
Aandeel vrouwen	49.183	86,6	153.149	83,5	170.128	80,5	372.460	82,5
Tweeoudergezinnen	115.052	67,0	428.648	70,0	820.855	79,5	1.364.555	75,1
Gezinnen met kinderen	171.814	100,0	612.012	100,0	1.032.248	100,0	1.816.074	100,0

Bron: KSZ, Datawarehouse, toep. 11, gegevens 2009 (31.12); eigen berekeningen.

We voegen ook nog toe dat de vergelijking tussen de gewesten maar beperkt rekening houdt met de eerder stedelijke aard van eenoudersituaties (Francq & Wagener, 2012). Uit de gegevens van het GGP leren we dat 49% van de éénoudergezinnen in de stad leeft, tegenover 32,1% voor de ‘klassieke’ tweeoudergezinnen en 36,2% voor de nieuw samengestelde gezinnen. De steden blijken dus in zekere zin aantrekkelijk voor éénoudergezinnen (De Corte e.a., 2003), ondanks de specifieke problemen op het vlak van toegang tot dienstverlening en huisvesting (Bernard 2008; Wagener, 2013).

De gegevens van het GGP tonen de gewestelijke verdeling van de gezinsvormen, met inbegrip van de nieuw samengestelde gezinnen (tabel 2).

Tabel 2: Verdeling van de gezinstypes per gewest, 2010.

	Brussels Hoofdstedelijk Gewest		Waals Gewest		Vlaams Gewest		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Eénoudergezinnen	56	20,9%	145	15,3%	150	9,2%	351	12,3%
Tweeoudergezinnen	196	73,1%	698	73,7%	1.346	82,2%	2.240	78,5%
Nieuw samengestelde gezinnen	16	6,0%	104	11,0%	141	8,6%	261	9,2%
Totaal	268	100,0%	947	100,0%	1.637	100,0%	2.852	100,0%

Bron: GGP-UNECE, Golf 1, N=2.852, p<0,000; eigen berekeningen.

Het aandeel éénoudergezinnen is het hoogst in het BHG (20,9%). Over het algemeen vermelden de gegevens uit het GGP een lager aantal éénoudergezinnen in vergelijking met de andere gezinsvormen met kinderen. Uit een vergelijking van de beschikbare gegevens is maar moeilijk op te maken, of de éénoudergezinnen ondervertegenwoordigd zijn in de gegevens van het GGP dan wel, of het om een oververtegenwoordiging gaat in de gegevens van de KSZ, gebaseerd op het Rijksregister.

In totaal merken we dat in 78% van de gevallen een vrouw het gezinshoofd is in de Belgische eenoudergezinnen; de 22% van de gevallen waarin dat een man is, zijn hier niet vertegenwoordigd (zie ook: Valgaeren, 2008). De overgrote meerderheid van de kinderen die bij één ouder leeft, woont dus bij de moeder (Lodewijckx, 2001; Lodewijckx & Deboosere, 2008). Het is moeilijk om het aandeel aan co-ouderschap in deze cijfers te plaatsen. Enige indicaties vinden we in een studie van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) die in 2011 cijfers publiceerde over het aantal rechthebbenden op kinderbijslag ingeval van co-ouderschap. In 2011 waren er 89.164 mannen die kinderbijslag ontvingen in het kader van een co-ouderschapsregeling (wat een stijging is van 25% ten opzichte van 2005) tegenover 40.046 vrouwen (een stijging van 33% in vergelijking met 2005) (RKW, 2011). In de studie ‘Scheiding in Vlaanderen’ (Mortelmans e.a., 2011) wordt het percentage co-ouders geschat op 21,4%. Ook hier is er een sterke stijging, wellicht omwille van de verandering in de wetgeving. Zo is het aandeel verblijfsco-ouderschap bij scheidingen voor 1995 slechts 6,8% terwijl dit in de periode na augustus 2006 stijgt tot 27,1% (Sodermans, Vanassche & Matthijs, 2011).

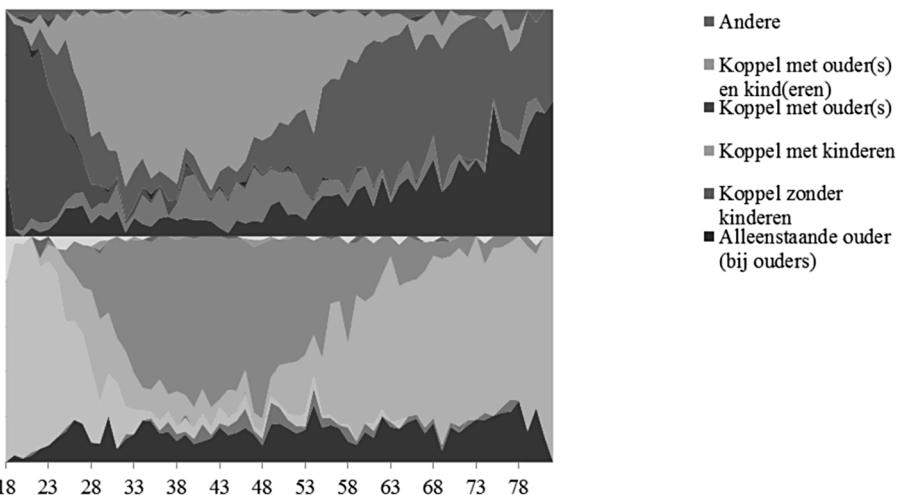
Het aandeel nieuw samengestelde gezinnen is kleiner in het BHG (6,0%) dan in Wallonië (11%) en in Vlaanderen (8,6%). Die resultaten liggen in de lijn van wat de analyses op basis van de gegevens van de Panelstudie Belgische Huis-houdens (PSBH) uit 2001 opleverden en wijzen bovendien op een lichte toename van 2 tot 3% in het aantal nieuw samengestelde gezinnen en eenoudergezinnen ten opzichte van de klassieke tweeoudergezinnen (Koning Boudewijnstichting, 2008: 76).

De onderstaande figuur (figuur 1, p. 96) illustreert de evolutie van de soorten huishoudens per geslacht en per leeftijd.

De pieken in de grafiek zijn niet het resultaat van een evolutie, maar zijn louter te wijten aan de omvang van de steekproef. Met quasi zekerheid – een kans van 99,9% volgens de waarschijnlijkheidstest gebaseerd op de chikwadraattoets van Pearson – mogen we aannemen dat deze grafiek wijst op een werkelijk bestaand verschil. Dat betekent dat de pieken eerder moeten worden gezien als een doorlopende lijn, die de evolutie binnen de bevolking aantoon.

Het aantal alleenstaande moeders neemt gestaag toe vanaf 19 jaar tot ongeveer 50 jaar. Vanaf dan stijgt ook de verhouding alleenwonende vrouwen. Laten we uitgaan van de veronderstelling dat die laatste toename samenvalt met het moment waarop kinderen het huis uit trekken. Voor een kleiner aandeel vrouwen blijft de eenoudersituatie weliswaar aanhouden tot op hogere leeftijd; we zien later nog dat het om vrouwen gaat die samenwonen met een of

Figuur 1: Overzicht van de gezinstypes volgens leeftijd en volgens geslacht in België, 2010.



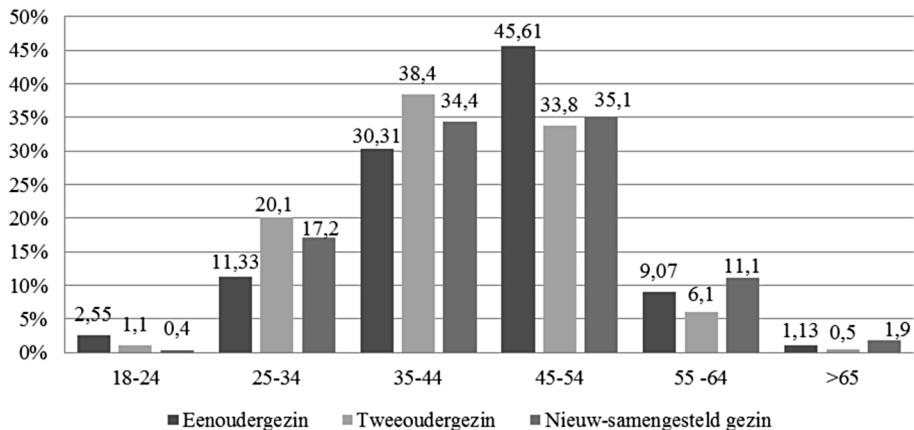
Bron: GGP-UNECE, Golf 1, N= 3.614, p<0.000; eigen berekeningen.

meerdere volwassen kinderen. In het vervolg van de analyse houden we enkel nog rekening met de huishoudens met kinderen jonger dan 25 jaar, om het onderscheid te maken tussen gezinnen die bestaan uit samenwonende volwassenen en ouders van wie de kinderen nog niet het huis uit zijn.

Alleenstaande vaders treffen we meer aan in de leeftijdscategorie tussen 35 en 55 jaar. Bij mannen in een eenoudersituatie zijn de kinderen gemiddeld ouder dan bij vrouwen. De toename van het aantal alleenstaande moeders loopt gelijk met die van het aantal koppels met kinderen. Bij de mannen treedt die stijging wat later op. Dat wijst er nog eens op dat de kinderen van alleenstaande vaders doorgaans ouder zijn dan die van alleenstaande moeders.

In de onderstaande tabel houden we rekening met de nieuw samengestelde gezinnen.

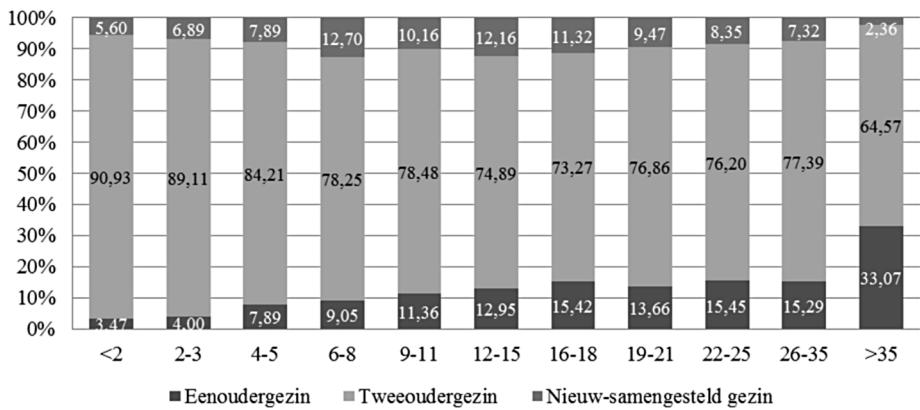
Hoewel de eenoudersituaties bij de jongste groep ouders lichtjes de overhand nemen (2,5 tegenover 1,1% en 0,4%), stellen we vast dat in de leeftijdsgroepen tussen 25 en 44 jaar het aantal tweeoudergezinnen in de meerderheid is. Vanaf 45 jaar zijn er dan weer meer eenoudergezinnen. De verhouding nieuw samengestelde gezinnen neemt gelijkmatig toe met de leeftijd en boven de 45 jaar zijn ze, in vergelijking, zelfs het sterkst vertegenwoordigd. We kunnen besluiten dat de leeftijdsspreiding van de ouders min of meer dezelfde curve volgt, met een lichte oververtegenwoordiging bij de jonge ouders (< 24 jaar) en binnen de groep ouders boven de 45 jaar. Het is ook vanaf die leeftijd dat het aantal nieuw samengestelde gezinnen toeneemt. Omdat nieuw samengestelde

Figuur 2: Gezinstypes op basis van leeftijd en van geslacht in België, 2010.

Bron: GGP-UNECE, Golf 1, N= 3614, p<0,001; eigen berekeningen.

gezinnen ontstaan uit eerdere relaties, is het logisch dat de leden van nieuw samengestelde gezinnen, gemiddeld gezien, ouder zijn dan in de andere gezinsvormen.

De volgende figuur voegt op Belgisch niveau toe hoeveel kinderen er opgroeien in nieuw samengestelde gezinnen.

Figuur 3: Verhouding kinderen per leeftijds groep op basis van gezinsvorm in België, 2010.

Bron: GGP-UNECE, Golf 1, N=2.855 (5.856 kinderen), n.v.t.; eigen berekeningen.

Globaal genomen, merken we op dat het aandeel kinderen dat opgroeit in eenoudergezinnen gelijk toeneemt in de drie gewesten, al bestaan er hier en daar wel regionale verschillen. Het aantal kinderen dat opgroeit in een nieuw samengesteld gezin neemt traag toe tot de leeftijd van 6 tot 8 jaar; daarna

schommelen de gemiddelden rond de 10%, een percentage dat afneemt zodra de kinderen wettelijk meerderjarig zijn. Naast de nieuwe vormen van nieuw samengestelde gezinnen stellen we vast dat eenoudergezinnen, meestal met een vrouw aan het hoofd, een belangrijke categorie blijven.

3. De socioprofessionele situatie

Tabel 3 toont per gewest de verschillende officiële situaties die in de statistieken van het Datawarehouse zijn opgetekend voor de een- en tweeoudergezinnen. De positie ‘inactief’ (onder leefloon of financiële hulp) verwijst eerder naar mensen die arbeidsongeschikt zijn, of gepensioneerd zonder werk, maar dat statuut bevat ook een aantal gevallen die we niet kunnen veralgemenen. De groep ‘andere’ bestaat vooral uit meewerkende echtgenoten/echtgenotes van een zelfstandige en bevat vrouwen/mannen die als koppel samenleven en het huishouden voor hun rekening nemen.

Tabel 3: Verdeling van de sociaaleconomische positie naar gezinsstatuut in België, 2009.

	Loon-trekkend	Zelf-standig	Werk-zoekend	Inactief, onder leefloon of finan- ciële hulp	Leefloon of finan- ciële hulp	Ander	Totaal
Eenoudergezin							
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	N	21.294	3.301	10.196	8.084	5.365	8.522
	%	37,5%	5,8%	18,0%	14,2%	9,5%	15,0%
Waals Gewest	N	75.196	9.369	29.565	39.837	8.108	21.289
	%	41,0%	5,1%	16,1%	21,7%	4,4%	11,6%
Vlaams Gewest	N	108.997	15.107	13.747	50.720	4.634	18.188
	%	51,6%	7,1%	6,5%	24,0%	2,2%	8,6%
Samenwonend met kinderen							
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	N	102.783	26.314	20.315	13.988	3.151	63.553
	%	44,7%	11,4%	8,8%	6,1%	1,4%	27,6%
Waals Gewest	N	503.849	90.332	46.998	62.438	3.653	150.026
	%	58,8%	10,5%	5,5%	7,3%	0,4%	17,5%
Vlaams Gewest	N	1.066.479	206.175	43.695	113.766	3.288	208.307
	%	65,0%	12,6%	2,7%	6,9%	0,2%	12,7%

Bron: KSZ, Datawarehouse, toep. 11, gegevens 2009 (31.12); eigen berekeningen.

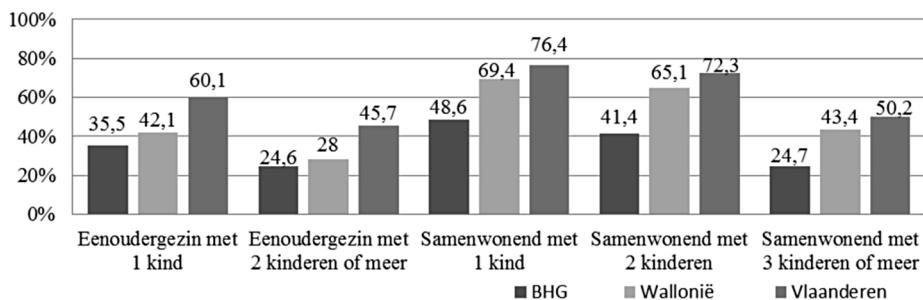
Deze gegevens bevestigen de resultaten van de enquêtes rond de werkgelegenheidssituatie (Casman e.a., 2006; Geurts, 2006; Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2010): de categorie loontrekenden telt meer twee- dan eenoudergezinnen. De percentages eenoudergezinnen liggen aanzienlijk lager

voor de variabelen op het vlak van werkgelegenheid en beduidend hoger voor alle posities ‘zonder werk’. Voor de Waalse eenoudergezinnen is de tewerkstellingsgraad iets beter dan voor de Brusselse (41% tegenover 37,5%), maar vooral Vlaanderen onderscheidt zich op het vlak van werkgelegenheid: daar heeft 51,6% van de alleenstaande ouders een baan.

Uit de vergelijking tussen een- en tweeoudergezinnen blijkt, dat de tewerkstellingsgraad onder de ouders die hun kind(eren) alleen opvoeden opvallend lager is en dat in de drie gewesten. Eenoudergezinnen zijn sterker vertegenwoordigd dan tweeoudergezinnen binnen de categorieën ‘werkzoekend’, ‘inactief – zonder leefloon/financiële hulp’ en ‘leefloon/financiële hulp’. In dezelfde lijn zijn ze minder sterk vertegenwoordigd binnen de groep loontrekkenden.

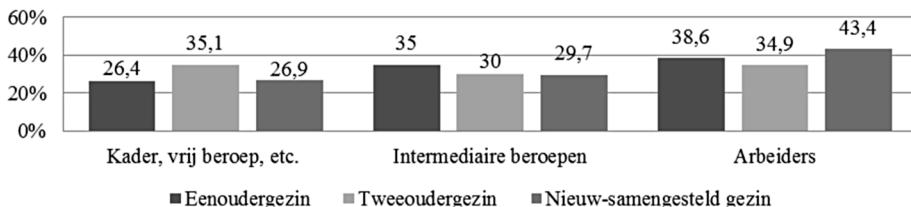
Uit een regionale vergelijking van de tewerkstellingsgraad bij vrouwen tussen 25 en 49 jaar met kinderen jonger dan drie jaar, blijkt dat vooral in het BHG de percentages bijzonder laag zijn, en dat voor alle gezinstypes (zie verder). Voor alle drie de gewesten stellen we vast dat de tewerkstellingsgraad afneemt met het aantal kinderen. Dat effect is nog dwingender voor eenoudergezinnen: in het BHG ligt de tewerkstellingsgraad onder de eenoudergezinnen met één kind op 35,5%, vanaf twee kinderen en meer is dat nog maar 24,6%. De verschillen tussen het BHG en Vlaanderen zijn trouwens frappant; Wallonië ligt daar ergens tussen. In Vlaanderen heeft 60,1% van de alleenstaande moeders met een kind jonger dan drie jaar een baan, voor moeders met meerdere kinderen (van wie het jongste jonger is dan drie jaar) is dat nog 45,7%. Kortom, de aanwezigheid van kinderen heeft aanzienlijke gevolgen voor het beroepsleven van een gezin, aangezien het voor de ouder zo minder evident wordt om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. De afname van de tewerkstellingsgraad in functie van het aantal kinderen wordt enkel voor vrouwen vastgesteld (Wagener, 2012: 38).

Figuur 4: Tewerkstellingsgraad van vrouwen tussen 25 en 44 jaar van wie het jongste kind jonger is dan drie jaar, naar gezinstype, in de drie gewesten, 2009.



Bron: KSZ, Datawarehouse, toep. 11, gegevens 2009 (31.12.); eigen berekeningen.

Figuur 5: Beroepsverdeling afhankelijk van de sociale klasse, per gezinstype (%), België, 2010.



Bron: GGP-UNECE, Golf 1, N=2335, P<0,008; eigen berekeningen.

De beroepssituatie kan ook worden bekeken op Belgisch niveau, door drie verschillende beroepsklassen te onderscheiden: de arbeiders/arbeidsters, het middenkader en een derde klasse met kaderleden en vrije beroepen.

De nieuw samengestelde gezinnen zijn het sterkst vertegenwoordigd bij de arbeiders/arbeidsters (43,4%), gevolgd door de eenoudergezinnen. Bij de kaderleden en vrije beroepen is het percentage klassieke tweeoudergezinnen het hoogst (35,1%), terwijl binnen dezelfde categorie het aandeel eenoudergezinnen het laagst is (26,4%). Globaal genomen, kunnen we hieruit onthouden dat de verschillende gezinstypes niet gelijk verdeeld zijn over de verschillende sociaalprofessionele klassen in België. De verschillen volgens geslacht zijn niet significant voor deze indicator.

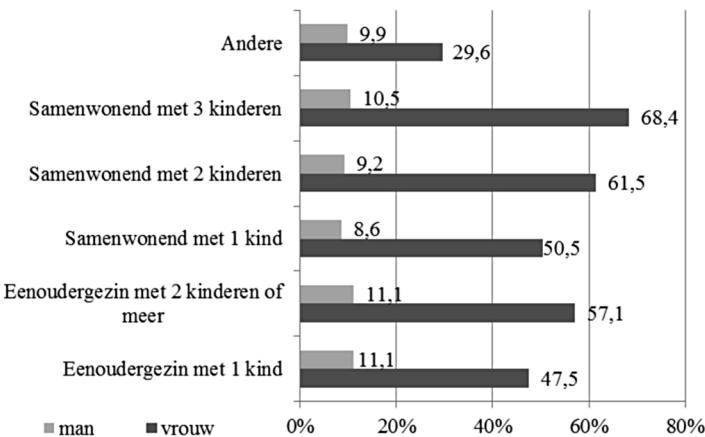
De beroepssectoren met de meeste alleenstaande moeders in het BHG zijn ook die sectoren waar samenwonende moeders met een of meerdere kinderen werken (Wagener, 2012): het onderwijs, de welzijnszorg, de detailhandel en de overheidsadministraties.

3.1. Voltijds en halftijds

Ook het soort werk is een onderscheidende factor: globaal gezien werkt 41,4% van de alleenstaande moeders en 16,9% van de alleenstaande vaders tussen 25 en 44 jaar op deeltijdse basis².

Het aandeel deeltijds werk onder de loontrekkende mannen blijft redelijk stabiel als we kijken naar de verschillende gezinstypes. De schommeling varieert tussen 8,6% en 11,1%. Voltijds werk heeft nog steeds de overhand, ongeacht het gezinstype waar de man in leeft. Bij de vrouwen is dat een heel ander verhaal: terwijl de verhouding onder de alleenstaande vrouwen met één kind 47,5% bedraagt, is dat cijfer liefst 68,4% voor samenwonende moeders met drie (of meer) kinderen. Voor vrouwen die zich meer willen bezighouden met de opvoeding van hun kinderen, lijkt deeltijds werk dus een ‘keuze’ of een voldongen feit.

Figuur 6: Aandeel van het deeltijds werk onder de loontrekkenden tussen 25 en 44 jaar naar gezinstype en geslacht in België, 2009.



Bron: KSZ, Datawarehouse, toep. 11, gegevens 2009 (31.12.); eigen berekeningen.

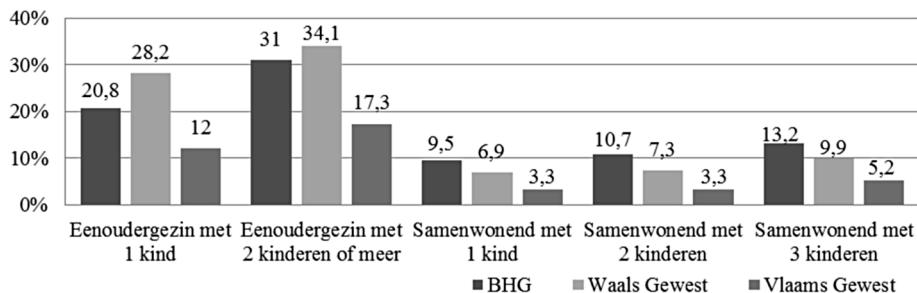
Binnen de groep van de 25- tot 44-jarige Belgische ouders die deeltijds werken, gaat het in 88,5% van de gevallen om vrouwen. De vraag rijst dus, of ze niet anders kunnen, of dat ze ervoor kiezen, wegens plaatsgebrek in de kinderopvang en wegens moeilijkheden om werk en gezinsleven op elkaar af te stemmen. Een deeltijds loon is immers vaak onvoldoende om een gezin te onderhouden. Deeltijds werk is enkel een optie als het inkomen wordt aangevuld met een bijkomende uitkering, zoals onderhoudsgeld of een inkomensgarantie-uitkering, 64% van de alleenstaande ouders krijgt zo'n uitkering (Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid, 2010: 22). Loopbaanonderbrekingen – deeltijds tijdskrediet – komen overigens veel vaker voor bij vrouwen met een partner dan bij alleenstaande moeders: vrouwen uit een ouderkoppel nemen vijf keer meer volledige loopbaanonderbreking en drie keer meer deeltijdse loopbaanonderbreking dan alleenstaande moeders. Die laatsten verdienen immers niet genoeg om loopbaanonderbreking te kunnen nemen. In het geval van de mannen is dat anders. Loopbaanonderbrekingen zijn gangbaarder bij mannen met partner, in het bijzonder in de gezinnen met een hoog inkomen.

3.2. Werkloosheidsgraad

Een andere indicator waarmee we de arbeidsmarktparticipatie van de gezinnen kunnen schatten, is de werkloosheidsgraad: die neemt proportioneel toe met het aantal kinderen en dan vooral bij de vrouwen. De volgende figuur illustreert dat de werkloosheidsgraad systematisch hoger ligt bij alleenstaande moeders dan bij vrouwen uit koppels. De cijfers voor het BHG liggen

ergens tussen de twee andere regio's. In Vlaanderen zijn de werkloosheidscijfers het laagst.

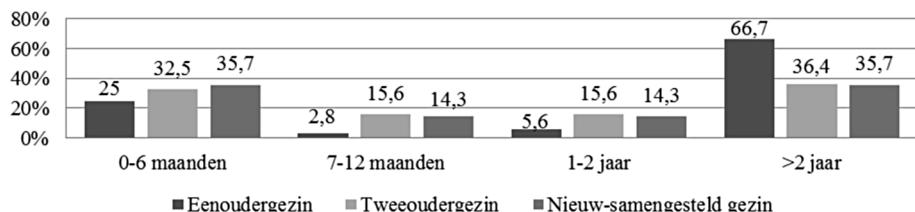
Figuur 7: Werkloosheidsgraad onder de vrouwen tussen 25 en 44 jaar van wie het jongste kind jonger is dan 3 jaar in de drie gewesten, 2009.



Bron: KSZ-Datawarehouse, toep. 11, gegevens 2009 (31.12.); eigen berekeningen.

De onderstaande figuur geeft wat meer informatie over de werkloosheidsduur, op basis van de gegevens van het GGP.

Figuur 8: Werkloosheidsduur per gezinstype in België (%), 2010.



Bron: GGP-UNECE, Golf 1, N=127, p<0,07; eigen berekeningen.

In België is bijna tweederde van de werkzoekende alleenstaande ouders al langer dan twee jaar werkloos. Ze bevinden zich overigens meestal in kortstondige, of in langdurige werkloosheid. In de tussenliggende categorieën treffen we ze veel minder aan. Voor de klassieke en de nieuw samengestelde tweeouder gezinnen zijn de verhoudingen overal vrijwel gelijk.

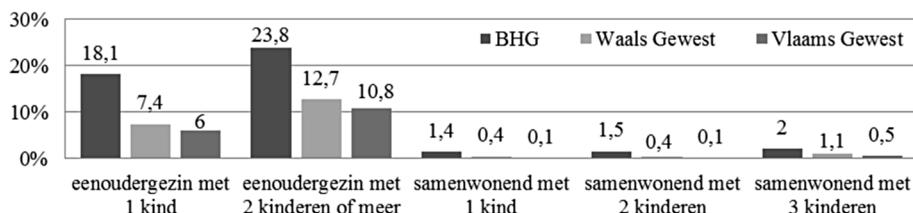
Wat de terugkeer op de arbeidsmarkt betreft, blijkt uit een studie dat laaggeschoold werkzoekende vrouwen met kinderen ten laste, er het liefst voor kiezen om hun werkloosheidsuitkering te behouden; dat in combinatie met een aantal uren werk, om wat meer te verdienen en toch beroepsactief te blijven (Dieu e.a., 2008). Door een paar uur te werken kunnen ze zich geleidelijk organiseren en indien mogelijk het aantal gewerkte uren stukje bij beetje optrekken, tot een nagenoeg voltijds uurrooster op het moment dat hun kinderen ouder zijn; dat is meestal wanneer ze geen tieners meer zijn.

Daar moeten we aan toevoegen dat de wetgeving alleenstaande moeders die geleidelijk weer aan het werk willen niet echt gunstig gezind is. Ze kunnen immers niet meer dan een paar uur werken bovenop hun werkloosheidssuitkering, met uitzondering van de PWA-cheques. Hetzelfde geldt voor het statuut van zelfstandige in bijberoep.

3.3. Aandeel leefloontrekkers en begunstigden van een andere vorm van financiële hulp

Uit de onderstaande figuur blijken vrij duidelijke verschillen tussen eenoudergezinnen en de andere gezinstypes. Het aandeel mensen dat een leefloon of een andere vorm van financiële hulp ontvangt van het OCMW schommelt tussen 0,1% (samengewonen met minder dan drie kinderen in Vlaanderen) en 2% (samengewonen met meer dan drie kinderen in het BHG). Het aandeel begunstigden van een leefloon of een andere vorm van financiële hulp ligt op 18,1% bij mensen met één kind en 23,8% bij mensen met minstens twee kinderen.

Figuur 9: Aandeel leefloontrekkers en begunstigden van een andere vorm van financiële hulp onder de vrouwen tussen 25-44 jaar waarvan het jongste kind jonger is dan 3 jaar, naar gezinstype in de drie gewesten, 2009.



Bron: KSZ, Datawarehouse, toep. 11, gegevens 2009 (31.12.); eigen berekeningen.

Het effect van een beperktere toegang tot de arbeidsmarkt is duidelijk merkbaar in de drie gewesten en volgt sterk de indicatoren die te maken hebben met de leeftijd van de kinderen en met de gezinsvorm. Vooral vrouwen komen terecht in een onzekere situatie.

4. Een aanpak via de socioprofessionele trajecten

In dit punt bekijken we hoe de socioprofessionele trajecten van alleenstaande moeders tussen 25 en 44 jaar zijn geëvolueerd in Vlaanderen en in het BHG³, aan de hand van twee verschillende (maar sterk gelijkaardige) steekproeven. We deden een statistische toets⁴, die ons in staat stelt om op basis van twee

typologieën de regionale bijzonderheden in de socioprofessionele trajecten van eenoudergezinnen te illustreren en om te wijzen op een aantal gelijklopende resultaten tussen beide regio's.

4.1. Vlaanderen

Via de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, beheerd door de KSZ, beschikken we over administratieve data van een toevallige steekproef van personen wonend in het Vlaamse gewest die getrouwd of samenwonend waren op 31 december 2003 (T-1), maar dit op 31 december 2004 (T) niet meer waren door scheiding (Defever & Mortelmans, 2011). Deze personen (=steekproefpersonen) werden gevolgd van 2003 tot en met 2008.

Om na te gaan welke socioprofessionele transities alleenstaande moeders maken, selecteerden we voor dit hoofdstuk enkel de vrouwen tussen 25 en 44 jaar, die van 2004 tot en met 2008 aan het hoofd staan van een eenoudergezin (volgens de LIPRO-code) en bij wie de inwonende kinderen niet ouder zijn dan 25 jaar. Dit bracht ons tot een steekproef van 887 alleenstaande moeders.

Voor elke alleenstaande moeder in onze steekproef hebben we gegevens over haar socioprofessionele status, en dit per kwartaal. We onderscheiden volgende categorieën: voltijds werk (meer dan 80%), deeltijds werk, werkzoekenden met een werkloosheidssuitkering, personen met een leefloon of financiële hulp van het OCMW, inactieven met een uitkering (bijvoorbeeld arbeidongeschiktheid, brugpensioen, loopbaanonderbreking) en een restcategorie ‘andere’ (zoals huisvrouwen en studenten).

Via een ‘Optimal Matching’ analyse (Abott, 2001), kunnen we ons een beeld vormen van de veranderingen die alleenstaande moeders maken in hun socioprofessioneel statuut, zowel voor als na de scheiding.

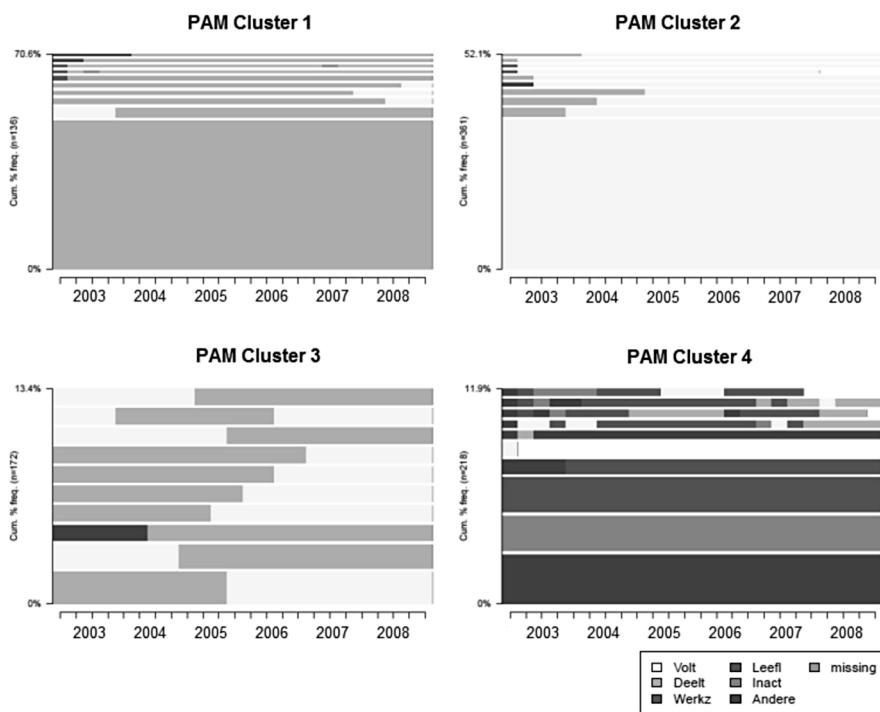
Tabel 4 toont de verschillende clusters die werden weerhouden uit de analyses. De grootste groep (type 2: 40,7%) werkt voltijds gedurende heel de periode, of schakelt na de scheiding over van een deeltijdse betrekking naar een voltijdse baan. Bijna een kwart van de groep echter (type 4: 24,6%) vindt de weg niet naar de arbeidsmarkt en is inactief, werkloos of afhankelijk van een leefloon of financiële hulp. De periodes waarin er wel gewerkt wordt, deel- of voltijds, zijn kortdurend en worden afgewisseld met inactiviteit of werkloosheid. Verder is er een groep alleenstaande moeders die periodes van deeltijds werk afwisselt met periodes van voltijds werk (type 3: 19,4%). Tot slot zijn er de vrouwen die gedurende de volledige periode bijna uitsluitend deeltijds werken (type 1: 15,33%).

Tabel 4: Verdeling volgens de verschillende variabelen voor de steekproef per type, Vlaanderen.

Type	Beschrijving	N	%
1	Werkt deeltijds	136	15,3%
2	Werkt voltijds	361	40,7%
3	Periodes van deeltijds werk – voltijds werk	172	19,4%
4	Niet actief of de arbeidsmarkt of kortdurende periodes van arbeid	218	24,6%
		887	100,0%

Bron: KSZ, Datawarehouse, opgevraagde data, periode 2003-2008, eigen berekeningen.

Figuur 10: Beeld van de tien meest representatieve trajecten van de clusters resulterend uit de OMA, die het vereenvoudigd arbeidsstatuut analyseert van alleenstaande Vlaamse moeders tussen 25 en 44 jaar die in 2003 gescheiden zijn.



Bron: KSZ, Datawarehouse, opgevraagde data, periode 2003-2008, eigen berekeningen.

Om meer inzicht te krijgen in de samenstelling van deze vier types (tabel 4), worden in tabel 5 de verdelingen weergegeven met betrekking tot verschillende variabelen. We kijken naar de leeftijd van de moeder (gemeten op 31 december 2003), het totale bruto-inkomen (gemiddeld genomen over de jaren na scheiding heen, van 2004 tot 2008), de leeftijd en het aantal inwonende

kinderen op het moment van scheiding (2004). Het totale bruto-inkomen is het totale bruto-inkomen van de alleenstaande moeder uit arbeid, uitkeringen, pensioenen en leeflonen⁵. Gezien de KSZ niet over betrouwbare inkomengegevens (uit arbeid) beschikt voor mensen in een zelfstandigenstatuut, werden alleenstaande moeders die zelfstandig waren, niet opgenomen in deze analyse.

Type 1 bevat, vergeleken met type 3 en type 4, iets oudere vrouwen; net als type 2. De meesten (54,4%) hebben twee inwonende kinderen en 83,6% heeft een kind tussen de 3 en 11 jaar. De bruto-inkomens van deze alleenstaande moeders zijn meer verspreid dan bij de andere types, maar meer dan 40% moet rondkomen met een bruto-inkomen van minder dan € 1.250 per maand.

In type 2 bevinden er zich duidelijk meer alleenstaande moeders uit een hogere inkomenklasse, wat niet verwonderlijk is, aangezien zij voornamelijk voltijs werken. Bovendien heeft bijna de helft (47%) slechts één inwonend kind ten laste.

In type 3 bevinden zich de alleenstaande moeders die afwisselende periodes kennen van vol- en deeltijds werk. Deze moeders zijn, in vergelijking met type 1 en 2 wat jonger en hebben ook kinderen (meestal twee) die wat jonger zijn dan de andere types (20,4% jonger dan 3 jaar en 82% tussen 3 en 11 jaar). Het afwisselen van voltijs en deeltijds werk heeft wellicht te maken met de extra zorg voor jonge kinderen. Hun bruto-inkomen is problematischer dan bij de twee vorige types: bijna 70% is aangewezen op een maandelijks bruto-inkomen van minder dan € 1.250.

Type 4, tot slot, lijkt het type te zijn dat zich in de meest precaire situatie bevindt. Het gaat om, over het algemeen, jonge moeders die moeilijk de weg naar de arbeidsmarkt vinden. Zij zijn erg afhankelijk van uitkeringen (werkloosheid, leefloon, uitkeringen door inactiviteit), waardoor hun inkomen bij de laagste van de vier types is: 96% heeft een bruto maandelijks inkomen dat lager is dan € 1.250. Bij meer dan 67% ligt dit zelfs beneden € 874. Hoewel de kinderen van deze groep over het algemeen ouder zijn dan de kinderen van type 3, zijn de meesten onder hen toch nog minderjarig. Bovendien valt het op dat 25,5% van deze moeders drie of meer kinderen heeft, wat gezien de lage inkomen voor een extra belasting zorgt. Laten we niet vergeten dat zij bovendien bijna één vierde van de Vlaamse alleenstaande moeders uitmaken.

Tabel 5: Verdeling van verschillende variabelen volgens type, Vlaanderen.

Type	1	2	3	4	Totaal
Gemiddelde leeftijd alleenstaande moeder in 2003					
26-35 jaar	55,9%	55,4%	62,8%	69,3%	60,3%
36-45 jaar	44,1%	44,6%	37,2%	30,7%	39,7%
Bruto maandelijkse inkomen (gemiddelde over de jaren 2004-2008)					
<=874 €	8,1%	5,8%	27,3%	67,0%	25,4%
875-1.249 €	33,1%	7,5%	32,0%	29,0%	21,4%
1.250-1.624 €	24,3%	17,5%	16,9%	4,1%	15,1%
1.625-2.374 €	22,8%	36,8%	12,8%	0,0%	21,0%
>= 2.375 €	11,8%	32,4%	11,1%	0,0%	17,1%
Proportie moeders met kinderen					
jonger dan 3 jaar	10,3%	13,6%	20,4%	18,8%	15,7%
tussen 3 en 11 jaar	81,6%	74,8%	82,0%	78,7%	78,1%
tussen 12 en 17 jaar	36,0%	31,3%	23,8%	33,9%	31,2%
tussen 18 en 25 jaar	3,7%	3,9%	4,7%	2,3%	3,6%
Aantal kinderen jonger dan 25 jaar					
1 kind	30,9%	46,8%	34,9%	38,2%	39,9%
2 kinderen	54,4%	41,1%	47,3%	36,3%	43,2%
3 of meer kinderen	14,7%	12,1%	17,8%	25,5%	16,9%

Bron: KSZ, Datawarehouse, opgevraagde data, periode 2003-2008, eigen berekeningen.

4.2. Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De KSZ bezorgde ons anonieme longitudinale gegevens die in 2003 op basis van een steekproef van 60.000 personen uit het BHG zijn verzameld. De gegevens verwijzen naar de gezinssituatie, de beroepssituatie en de woonplaats op wijkniveau (of een eventuele emigratie) op 31 december van elk jaar en dat tot en met 2010. Die gegevens over acht opeenvolgende jaren dienen als uitgangspunt om in deze bijdrage de socioprofessionele trajecten te analyseren. De analyse slaat op de trajecten van 1.398 alleenstaande moeders tussen 25 en 44 jaar, die gedurende die acht opeenvolgende jaren alleen woonden met hun kind(eren). We illustreren de evolutie van de arbeidsstatuten. Voor de presentatie kozen we vijf verschillende types.

Tabel 6: Beschrijving van de elf types die resulteren uit de OMA die de socioprofessionele statuten analyseert van alleenstaande Brusselse moeders tussen 25 en 44 jaar.

Type	Beschrijving	N	%
1	Deeltijds	277	19,8%
2	Leeftloon/Constante financiële hulp en gedeeltelijke en tijdelijke toegang tot werk	108	7,7%
3	Werkloos	434	31,0%
4	Inactief (zonder leefloon)	37	2,6%
5	Voltijds	542	38,8%
		1.398	100,0%

Bron: KSZ, Datawarehouse, opgevraagde data, gegevens 2003-2010 (31.12.); eigen berekeningen.

Het eerste wat we kunnen opmaken uit de longitudinale aanpak is dat de socioprofessionele situaties redelijk stabiel blijven. Voor vrouwen die gedurende acht jaar alleenstaande moeder bleven, lijkt dat ook het geval voor de sociaaleconomische situatie. De types zijn respectievelijk mensen die deeltijds werken, leefloontrekkers en begunstigen van een andere vorm van financiële hulp, werklozen, ‘inactieve’ personen en tot slot de mensen die voltijds aan de slag zijn. Door de verschillende types in de volgende figuur nader onder de loep te nemen, kunnen we toch een aantal verschillende evolutievormen onderscheiden.

Types 1 en 5 omvatten de meest stabiele socioprofessionele situaties van deeltijds (19,8%) en voltijds werk (38,8%). Vrouwen die voltijds werken (type 5) zijn gemiddeld ouder en hebben meestal slechts één kind; vrouwen met twee kinderen (of meer) werken vooral halftijds. Die vaststelling hangt samen met de verzoening tussen gezins- en beroepsleven, die doorgaans gemakkelijker verloopt voor vrouwen met maar één kind.

In type 1 blijft een derde van de vrouwen uit deze groep deeltijds werken, terwijl er zich bij anderen in het begin van de periode een verschuiving voltrekt van voltijds naar halftijds werk en bij nog anderen de omgekeerde beweging aan het einde van de periode. In bepaalde trajecten merken we de overgang van een werkloosheidsstatuut naar een deeltijdse betrekking. De andere helft van de trajecten die niet vertegenwoordigd zijn in de tabel wordt gevormd door loopbanen, die een aaneenschakeling vormen van periodes van werkloosheid, van deeltijds werk en, soms, van voltijds werk. Zelfs al merken we een spreiding in de maandelijkse inkomens, uit redelijk uiteenlopend werk, toch moet bijna een derde van die vrouwen zien te (over-)leven met een loon van minder dan € 874 per maand. De gegevens die we hebben, geven

geen beeld van de andere bronnen van inkomsten. Dat neemt niet weg dat die vrouwen in een bijzonder heikale financiële situatie zitten.

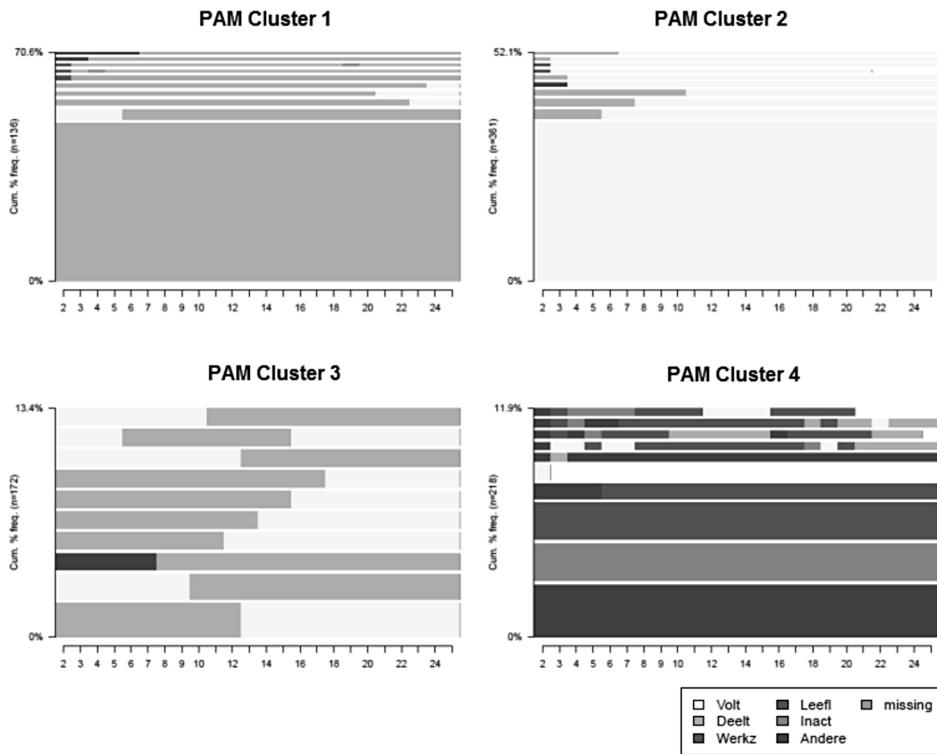
Het tweede type omvat hoofdzakelijk vrouwen die voor het merendeel een leefloon krijgen. De paar positieve voorbeelden van vrouwen binnen deze groep met een voltijdse baan komen na verloop van tijd ook terecht in een statuut van werkzoekende. Deze groep vrouwen is doorgaans jonger dan het gemiddelde en hing in 2003 voor 100% af van financiële hulp in de vorm van een leefloon; op het einde van de observatieperiode bleek het inkomen van één vrouw op de tien wel toe te nemen. De kinderen zijn gemiddeld jonger en de vrouwen hebben vaak meerdere kinderen.

Ook al is beroepsinactiviteit vrij hardnekig en wijdverbreid bij type 3, de groep die 31% van de vrouwen uit onze steekproef omvat, toch kent dat type ook de meeste wissels tussen beroepsactiviteit en werkloosheid. Ongeveer een vijfde van de vrouwen uit deze groep werkte aan het einde van de periode deel-of voltijds. De leeftijdsspreiding van de kinderen komt licht boven het gemiddelde uit, met een oververtegenwoordiging van kinderen jonger dan drie jaar.

Type 4 zijn de vrouwen met het statuut ‘inactief’ (met uitzondering van werklozen en leefloontrekkers). Ze maken 2,6% uit van onze steekproef⁶. Het zijn vooral personen die een uitkering wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid ontvangen. Ze zijn gemiddeld ouder en hebben meer kinderen, van wie de leeftijd trouwens ook boven het gemiddelde ligt. Het beroepsinkomen van de vrouwen uit deze groep situeert zich in de onderste regionen.

We voegen nog toe dat ongeveer een derde van de alleenstaande moeders gedurende acht opeenvolgende jaren afhankelijk bleef van een vervangingsinkomen; dat was zo voor de meeste trajecten, gegroepeerd onder types 2, 3 en 4. Wat de toegang tot werk betreft, zijn er voor elk type een paar positieve voorbeelden: verschillende personen die werkloos waren, of deeltijds aan de slag, konden voltijds beginnen werken, terwijl anderen dan weer hun voltijdse baan kwijtraakten. We kunnen niet zeggen of die personen steun hebben genoten, maar het ziet ernaar uit dat ze zelfs na meerdere jaren werken nog altijd geen stabiele beroepssituatie hebben. Globaal genomen, kunnen we stellen dat de toegang tot werk vrij onzeker (of precair) is; uit de clusters blijkt dat veel trajecten een aaneenschakeling zijn van periodes van werk en periodes van werkloosheid. De tewerkstellingsmaatregelen blijken, met andere woorden, niet altijd adequaat om alleenstaande ouders te ondersteunen in hun zoektocht naar meer stabiliteit. De andere verklarende onderzoeken (Wagener, 2012) leren ons dat vooral de problemen om werk en gezin met elkaar te verzoenen en de moeilijkheden om opvang voor de kinderen te vinden, de zoektocht naar een baan hinderen.

Figuur 11: Weergave van de tien meest representatieve trajecten uit de clusters, resulterend uit de OMA die het vereenvoudigd arbeidsstatuut analyseert van alleenstaande Vlaamse moeders tussen 25 en 44 jaar, van 2003 tot 2010.



Bron: KSZ, Datawarehouse, opgevraagde data, gegevens 2003-2010 (31.12.); eigen berekeningen.

Tabel 7: Verdeling volgens de verschillende variabelen voor de steekproef per type.

	1	2	3	4	5	Totaal
Verhouding vrouwen tussen						
26 en 35	28,9%	50,9%	45,9%	13,5%	29,5%	35,7%
36 en 45	71,1%	49,1%	54,1%	86,5%	70,5%	64,3%
Maandelijks bruto inkomen (bruto jaarloon volgens de RSZ)						
<=874 €	34,3%	100,0%	68,6%	42,9%	11,0%	30,1%
875-1.249 €	16,9%	0,0%	8,6%	42,9%	3,6%	8,5%
1.250-1.624 €	16,5%	0,0%	8,6%	0,0%	10,8%	11,7%
1.625-2.374 €	15,3%	0,0%	7,1%	14,3%	33,0%	22,5%
>= 2.375 €	16,9%	0,0%	7,1%	0,0%	41,6%	27,2%

Tabel 7: Verdeling volgens de verschillende variabelen voor de steekproef per type. (vervolg)

	1	2	3	4	5	Totaal
Verhouding moeders met kinderen						
jonger dan 3 jaar	16,2%	30,6%	26,0%	8,1%	11,6%	18,4%
tussen 3 en 11 jaar	68,2%	76,9%	72,6%	64,9%	67,7%	70,0%
tussen 12 en 17 jaar	40,8%	35,2%	33,6%	64,9%	40,0%	38,5%
tussen 18 en 25 jaar	13,0%	13,9%	9,9%	29,7%	10,9%	11,7%
Totaal aantal kinderen jonger dan 25 jaar						
1 kind	52,8%	40,7%	43,0%	37,1%	57,3%	50,1%
2 kinderen	32,3%	34,3%	37,4%	28,6%	31,8%	33,8%
3 kinderen of meer	14,9%	25,0%	19,5%	34,3%	10,9%	16,1%

Bron: KSZ-Datawarehouse, opgevraagde data, gegevens 2003-2010 (31.12.); eigen berekeningen.

Zelfs al verschilt de globale situatie op de arbeidsmarkt tussen het BHG en Vlaanderen en is de socio-professionele onzekerheid wat meer uitgesproken in het BHG, toch zien we ook een aantal parallelle in onze resultaten. Het aantal kinderen en hun leeftijd drukt een zeer grote stempel op de beroeps-trajecten. Halflijds werk is zeker en vast een toegangspoort tot de arbeidsmarkt, maar economisch gezien gaat dit vaak gepaard met armoede. Het effect van de relatieve stabiliteit in de socioprofessionele situatie van alleenstaande moeders werd ook opgemerkt in andere contexten. Zo stelden Ott e.a. (2011) in Duitsland ook die relatieve stabiliteit van de situaties vast, op basis van longitudinale gegevens gespreid over 22 jaar én met een aanpak die dicht aanleunt bij de onze. Enerzijds betekent dit dat vele vrouwen er, ondanks alle hindernissen, toch in slagen om hun job te behouden, maar anderzijds wil dat zeggen dat voor wie buiten de arbeidsmarkt staat, de kans klein is dat hun socioprofessionele situatie zal verbeteren.

5. Conclusie

Op Europees niveau is *welfare to work* (of *workfare*), of anders gezegd activering naar of door werk, de doelstelling die het meeste bijval krijgt om de economische situatie van vrouwen op de arbeidsmarkt te verbeteren (Martin & Millar, 2004). Dat is zeker een ‘nobel doel’ en het klopt dat “bezoldigd werk de quasi exclusieve vector is voor maatschappelijke integratie en verwerving van sociale rechten” (Dang & Letablier, 2008: 3 – vertaling), maar “onder een massale investering in het beleid om werk en gezin beter met elkaar te kunnen verzoenen, zal de terugkeer naar de arbeidsmarkt voor alleenstaande moeders

verworden tot een illusie, die slechts het doel zal dienen om van vrouwen een tegenprestatie te verwachten in ruil voor een minimale bescherming” (Martin & Millar, 2004: 71 – vertaling). Het ‘moederloon’ bestaat niet als specifieke beleidsmaatregel en de steun die het leefloon biedt, vormt (nog altijd) een min of meer gewaarborgde basisbescherming. Wat de werkloosheidsuitkeringen betreft, dreigt er de komende jaren een andere evolutie door de invoering van de degressiviteit van de uitkeringen en de versterking van de activeringslogica’s (RVA, 2012). Het hoeft geen betoog dat het inkomen van langdurig werkloze vrouwen zo nog meer in gevaar zal komen. De relatieve ontoegankelijkheid van kinderkribbes en van andere buitenschoolse opvang (Wagener, 2013; Vandenbroeck & Geens, 2011) zet de plannen om de trajecten beter te beschermen via werk aanzienlijk onder druk. In dat opzicht is België op Europees vlak een van de slechtere leerlingen van de klas: “In bepaalde landen worden alleenstaande moeders die in een heel lastige positie zitten, tegelijk gestimuleerd (of aangemaand) om een betaalde baan te zoeken, zonder dat ze echter over de nodige dienstverlening en ondersteuning beschikken of het inkomen hebben om die te kunnen betalen” (Martin & Millar, 2004: 70 – vertaling).

We weten intussen dat een eenoudersituatie een onderlinge afstemming van de verschillende activiteitengebieden bemoeilijkt, niet enkel omdat de personen in kwestie er alleen voor staan, maar ook omdat ze geconfronteerd worden met werkonzekerheid of op ongebruikelijke uren moeten werken (Milewski, 2005). De uitdagingen van het overheidsbeleid bestaan er dus in om de gezinnen die – tijdelijk – zonder werk zitten, te ondersteunen en tegelijk hun terugkeer op de arbeidsmarkt te bevorderen via aangepaste hulp en met een adequaat opleidingsaanbod. Het grote probleem van de verzoening tussen werk en gezin en van de ongelijkheden tussen man en vrouw blijft echter de opvang van kinderen en tieners (Meulders e.a., 2010; Casman e.a., 2007). Het opvangnetwerk zorgt er niet alleen voor dat de ouders kunnen werken; het is ook een onontbeerlijke pijler in de dagelijkse en noodzakelijke inspanningen om werk te vinden.

In het huidige activeringsbeleid ligt de focus sterk op een nieuw soort burger, die ‘actief handelt’ in een wereld waar oude zekerheden tegenwoordig niet meer zo zeker zijn (Giddens, 2001). In het licht van onze resultaten stellen we vast dat er soms successen worden geboekt in termen van toegang tot werk, maar we merken ook duidelijk dat de overheid onvoldoende investeert in de nodige compensaties (Seynaeve e.a., 2004), met name in institutionele maatregelen om werkherverdeling te ondersteunen. Zo blijft de werkonzekerheid welig tieren onder de alleenstaande moeders en dreigen ze tegelijk ook nog eens hun uitkering te verliezen. We beklemtonen eens te meer dat een massale

investering in de opvangstructuren voor kinderen en tieners onontbeerlijk is, gekoppeld aan een betere toegang tot kwalificerende opleidingen. Zo niet, zal de oorspronkelijke doelstelling van het activeringsbeleid, met name het vermogen van onze burgers versterken om zich te reden in een flexibele economie, dode letter blijven (Beck, 2007).

Noten

1. Deze data werden onafhankelijk van elkaar aangevraagd aangezien zij beide deel uitmaken van twee verschillende projecten. Hierdoor zijn er een aantal belangrijke verschillen in de datasets die verder in het desbetreffende deel uitgelegd zullen worden.
2. Bron: KSZ, Datawarehouse, toep. 11, gegevens 2009 (31.12.); eigen berekeningen.
3. Omdat we de studenten/studentes niet hebben kunnen opnemen en aangezien de gegevens van de KSZ geen bijkomende informatie bevatten over de situaties ‘inactief’ en ‘andere’, hebben we enkel gekeken naar de trajecten van vrouwen tussen 25 en 45 jaar (in 2003) om op die manier een adequater beeld te krijgen van de evolutie in de socioprofessionele situaties.
4. Op basis van een bijgewerkte methode uit de *Optimal Matching Analysis* (Abbott, 2001; Macindoe & Abbott, 2004; Robette, 2011).
5. De bedragen uit arbeid, uitkeringen en pensioenen werden aangeleverd door de KSZ, de bedragen voor leeflonen werd geschat op basis van de gezinscategorie waartoe deze persoon behoorde.
6. We wijzen er nog eens op dat we gekozen hebben voor een steekproef van vrouwen tussen 25 en 44 jaar. Berekeningen leren ons dat ‘inactieve’ vrouwen meestal ouder zijn.

Reflectie

Aanpak van het isolement van ouders:
hoeksteen van de strijd tegen kinderarmoede voor het
'Office de la Naissance et de l'Enfance' en Kind en Gezin

*Samuel Ndame, Anne-Françoise Bouvy, Delphine Jouret en
Geneviève Bazier (ONE)*

Rudy De Cock (K&G)

Sociaal isolement van gezinnen en kinderen in armoede: een Waalse invalshoek

1. Een universele dienst aanbieden en rekening houden met de individuele levenscontext

Het 'Office de la Naissance et de l'Enfance' (ONE) is in de Franse Gemeenschap bevoegd voor twee grote opdrachten: enerzijds, de begeleiding van het kind in zijn gezins- en zijn sociale omgeving en, anderzijds, de opvang van het kind buiten zijn gezinsmilieu. Gelijkaardige bevoegdheden worden in Vlaanderen gegarandeerd door Kind en Gezin (K&G) en in de Duitstalige Gemeenschap door de 'Dienst für Kind und Familie' (DKF).

De begeleiding heeft in hoofdzaak betrekking op de opvolging van de zwangerschap van de toekomstige moeder tijdens de prenatale consultaties en op de preventieve medisch-sociale opvolging van het kind jonger dan zes jaar. Dit laatste vindt plaats bij consultaties voor het kind of bij de thuisbezoeken door Medisch-Sociale Werkers (MSW). De opvolging van de SOS-teams met betrekking tot kindermishandeling en de organisatie van de Dienst Adoptie maken ook deel uit van deze begeleidingsopdracht.

Wat de begeleiding van ouders betreft, is de toegang tot de diensten gratis en op vrijwillige basis. De thuisbezoeken worden aangeboden aan de gezinnen, die echter vrij zijn om deze al dan niet te aanvaarden. De informatieverstrekking over deze diensten gebeurt meestal in de kraamkliniek tijdens een eerste

contact met de moeder. Dit eerste contact kan ook thuis plaatsvinden wanneer de kraamkliniek voortijdig wordt verlaten.

Wat betreft de opvang van jonge kinderen, heeft het ONE kennis van zaken in de autorisatie, erkenning en subsidiëring van opvangplaatsen en heeft het een zekere verantwoordelijkheid met betrekking tot controle en begeleiding van deze sector. De organisatie staat eveneens borg voor een preventieve medische opvolging in de collectieve opvanginitiatieven.

Daarnaast houdt het ONE zich ook bezig met transversale opdrachten rond informatieverschaffing aan ouders, gezondheidsopvoeding, steun tijdens het ouderschap, opleiding en begeleiding van de actoren in het veld; evenals met opdrachten van wetenschappelijke aard (inzameling van medisch-sociale gegevens, actieonderzoeken, behoefteanalyses, enz.).

“Naast het universele karakter van deze opdrachten, waarbij steeds wordt gestreefd naar toegankelijkheid voor alle ouders, organiseert het ONE acties rond positieve discriminatie in bepaalde situaties van psychosociale kwetsbaarheid en ongelijkheid op het vlak van gezondheid. Het isolement en de diversiteit van de gezinnen vereisen dat specifiekere initiatieven worden genomen met het oog op de ondersteuning van de medisch-sociale en educatieve competenties van gezinnen om een gelijkheid van kansen te kunnen waarborgen” (uittreksel uit het beheerscontract van het ONE 2013-2017).

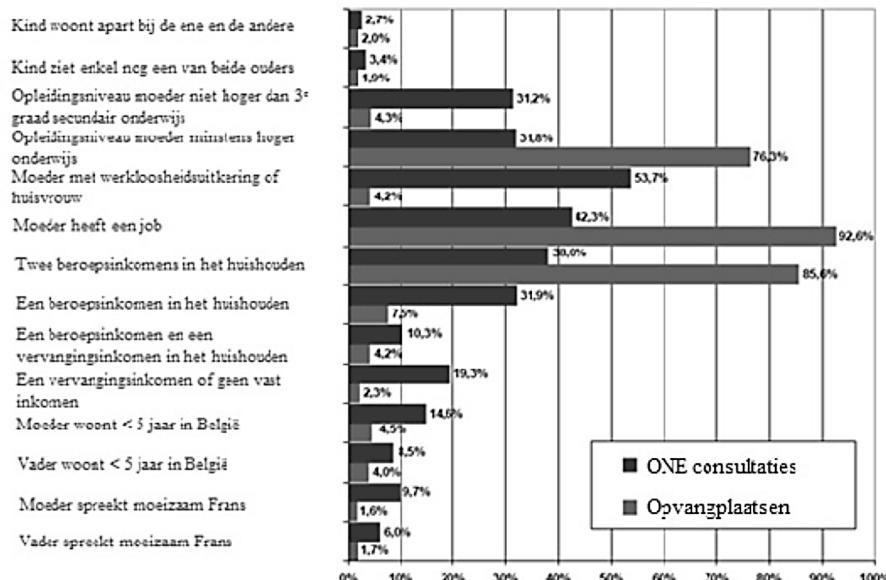
2. Het ONE en armoede

Armoede is een relatief begrip en kent vandaag de dag verschillende gezichten. Naast de intergenerationale armoede, stellen we ook vast dat de armoede en sociale uitsluiting het pad kruisen van diverse levenspaden. Hoewel ONE staat voor een universele dienstverlening aan alle gezinnen, aan alle kinderen op belangrijke momenten in hun leven, krijgt het ONE regelmatig te maken met armoede binnen de gezinnen en probeert het steeds een antwoord te bieden op de moeilijkheden dat armoede vandaag de dag met zich meebrengt. Het ONE versterkt zijn acties jegens de meest kwetsbare kinderen en hun gezinnen door middel van de huisbezoeken, maar ook via acties ter ondersteuning van ouders en ter bevordering van de gezondheid, aangepast aan de levensomstandigheden van de gezinnen.

We merken op dat in de prenatale consultaties en de consultaties voor kinderen, kansarme gezinnen oververtegenwoordigd zijn dan in vergelijking met de algemene populatie. Daartegenover staat dat de opvangplaatsen vaker worden gefrequenteerd door kinderen uit de meer bevoorrechte sociale

middens. De onderstaande tabel (figuur 1) spreekt op dit vlak boekdelen. Ze vergelijkt het profiel van moeders die met hun kind(eren) vaak naar de consultaties van het ONE komen met het profiel van moeders waarvan de kinderen opvangplaatsen frequenteren. We merken op dat deze laatsten een sociaal profiel vertonen dat in contrast staat met de eerste categorie moeders die het ONE frequenteren. Ze oefenen vaker een beroep uit (meer dan 90% onder hen) en hebben een hoger opleidingsniveau; hun familiaal en sociaal netwerk is groter; ze maken vaak deel uit van een gezin met twee kostwinners en kennen minder taalproblemen (Frans). Omgekeerd, stapelen de moeders die naar de wijkconsultaties van het ONE komen, de risicotriteria inzake armoede en bestaanszekerheid alleen maar op. Deze gegevens kunnen niemand onberoerd laten, vooral omdat in het wetenschappelijk onderzoek de consensus heerst dat kwaliteitsvolle opvang voor jonge kinderen een stimulerende factor is voor een geslaagde schoolcarrière later.

Figuur 1: Beschrijving van het profiel van het huishouden van kinderen die gebruik maken van de opvangplaatsen en de consultaties voor kinderen bij de Medische Controle op de leeftijd van 9 maanden.



Bron: gegevens van BDMS 2010-2011.

3. Isolement: springplank naar de armoede voor moeders

Alleenstaande moeders met kinderen waarvan het familiale isolement vaak ook gepaard gaat met andere risicotfactoren met betrekking tot armoede en/of uitsluiting, doen twee keer minder vaak een beroep op een opvangvoorziening.

Volgens het principe van de vicieuze cirkel, volgt daar uit dat de drempels tot een opvangvoorziening het sociale isolement nog versterken.

Het is in het bijzonder dit punt met betrekking tot de begeleiding van alleenstaande moeders bij de bevalling en in de eerste maanden na de geboorte van hun kind, dat we hier willen aankaarten. We gebruiken hiervoor een aantal vaststellingen en resultaten van onderzoeken en acties die werden gevoerd binnen het ONE.

De hieronder opgesomde vaststellingen zijn gebaseerd op de ‘Banque de Données Médico-Sociales’ (BDMS) die sinds 1983 de gezondheids- en sociale indicatoren verzamelt over de populatie die gebruik maakt van de diensten van het ONE. De BDMS verzamelt vier types van gegevens. Ter informatie geeft het rapport 2010 (uitgegeven in 2012) van de BDMS gegevens vrij over het ‘prenatale luik’ (informatie over 30% van de toekomstige moeders in de Franse Gemeenschap), over de ‘kennisgeving van de geboorte’ (informatie met betrekking tot de bevalling voor 95% van de bewezen geboorten in de Franse Gemeenschap), over het ‘eerste contact’ (informatie over de toestand na het verlaten van de kraamkliniek voor 80% van de geboorten in de Franse Gemeenschap) en over de ‘gezondheidssituatie op respectievelijk 9, 18 en 30 maanden’.

We preciseren er nog bij dat het concept isolement hier wordt gehanteerd als een ‘situatie waarin een ouder (in dit geval de moeder) alleen instaat voor de verzorging van haar kind’. De relationele toestand van de moeder is een belangrijke indicator om het isolement te meten. Er dient hierbij evenwel ook rekening gehouden te worden met vrouwen die leven in een opvangtehuis.

Het isolement, zoals dat wordt geanalyseerd in dit hoofdstuk, is de exacte weerspiegeling van vrouwen die alleen moeten instaan voor de verzorging van hun pasgeboren kind, zoals blijkt uit de informatie die we bij deze moeders hebben ingewonnen en die wordt bevestigd door de huisbezoeken van de medisch-sociale werkers.

4. De alleenstaande moeders die worden opgevolgd door het ONE

Uit de analyse van de gegevens van de BDMS (2012), blijkt dat het aandeel vrouwen dat er tijdens hun zwangerschap alleen voor staat, 8% vertegenwoordigt van alle zwangere vrouwen die worden opgevolgd door het ONE.

Wat de ONE-consultaties betreft voor kinderen (0-6 jaar), kunnen we vaststellen dat het aandeel kinderen van negen maanden van alleenstaande ouders

twee keer groter is dan het aandeel kinderen van dezelfde leeftijd dat naar opvangplaatsen gaat. Het aandeel alleenstaande moeders in elk van deze twee groepen bedroeg in 2010 respectievelijk 6,3% en 3,3%.

Het ONE biedt toekomstige moeders tijdens prenatale consultaties een kwalitatieve medisch-sociale opvolging aan. Deze dienst wil toegankelijk zijn voor alle toekomstige ouders, met specifieke aandacht voor de vader maar ook voor specifieke situaties.

Het beheerscontract 2013-2017 van het ONE stelt duidelijk dat: “het ONE blijvende aandacht besteedt aan toekomstige moeders die geen sociale bescherming genieten of die onvoldoende financiële middelen hebben om in te staan voor de opvolging van hun zwangerschap; alsook aan toekomstige moeders die worden geconfronteerd met een specifieke kwetsbaarheid, steeds rekening houdend met hun verwachtingen. De meeste prenatale consultaties van het ONE zijn immers gesitueerd in kwetsbare buurten. Ze worden grotendeels gefrequenteerd door bevolkingsgroepen die zich in een moeilijke situatie bevinden en door mensen die geen enkele sociale bescherming hebben, of door tienermoeders. Van 2008 (15.517 toekomstige moeders) tot 2012 (16.398 toekomstige moeders), nam de activiteit van de prenatale consultaties van het ONE toe met 5,7%, waardoor een dekkingsgraad werd bereikt van 30% van de geboorten in de Franse Gemeenschap. In het algemeen gaan de levensomstandigheden, die we onder ogen zien, er op achteruit en lijken de mensen die we bereiken nog meer en meer geïsoleerd en blijvend geconfronteerd met complexe en veelvormige situaties van kansarmoede”.

Volgens het InterMutualistisch Agentschap is in sommige gewesten van België de prenatale opvolging nog onvoldoende (namelijk bij 4,8% van de toekomstige moeders in België, 4,2% procent in het Waalse Gewest en 9% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) of zelfs onbestaande (namelijk bij 1,5% van de zwangere vrouwen in België, 1,2% in het Waalse Gewest en 2,1% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

We kunnen ook vaststellen, volgens de gegevens ‘kennisgeving van de geboorte’ van de BDMS, dat elk jaar 0,3% van de geboorten niet wordt voorafgegaan door professionele zwangerschapsbegeleiding voor de moeder, wat neerkomt op 150 geboorten in de Franstalige Gemeenschap.

Uit het onderzoek van SA Dedicated Research (2012) op vraag van het ONE, blijkt dat de vrouwen met een inadequate prenatale opvolging (laattijdig, onregelmatig of zelfs geen enkele opvolging), vaak jonge vrouwen zijn (jonger dan 20 jaar), met een laag of onzeker inkomen, die al meerdere kinderen hebben gebaard, van vreemde origine zijn (nieuwe migranten), ongehuwd zijn,

alleenstaand zijn en een laag opleidingsniveau hebben en vaak ook vrouwen met een ongeplande zwangerschap.

Enerzijds mikt de prenatale en perinatale begeleiding zich op de bevordering van de gezondheid van moeder en kind tijdens en na de zwangerschap, met name, door het terugdringen van de mortaliteit en morbiditeit, het vermijden van de risico's op vroegtijdige geboorte en zwangerschapscomplicaties, de voorbereiding van toekomstige moeders op de bevalling en op borstvoeding, als de toekomstige moeder dat wenst. Anderzijds wil het ONE toekomstige ouders bijstaan op psychologisch en sociaal vlak en hen voorbereiden op hun toekomstige rol als ouders. Deze interventie speelt een belangrijke rol in de bevordering van het welzijn van het kind.

Rekening houdend met de resultaten van het BDMS stelt het ONE voor om de begeleiding van alleenstaande moeders in de perinatale periode te versterken.

5. Kenmerken van alleenstaande moeders

Over het algemeen stellen we vast dat gezinnen hun eerste kind steeds later krijgen. De longitudinale variaties per leeftijdscategorie van moeders staan aangegeven in de onderstaande figuur 2. Daaruit blijkt dat de leeftijdsklassen elkaar kruisen sinds de afgelopen twee decennia, wat wijst op een globale evolutie van de leeftijd waarop men voor het eerst moeder wordt. Uit deze evolutie blijkt een afname van de geboorten bij vrouwen jonger dan 30 jaar ten voordele van oudere vrouwen.

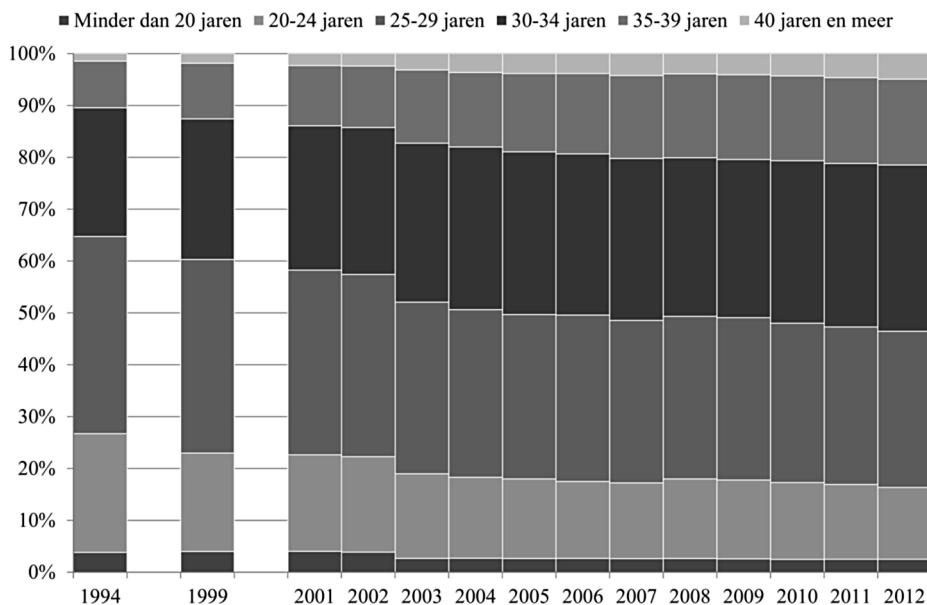
De bevallingen op relatief jonge leeftijd (< 20 jaar), zijn de laatste jaren afgenomen en hebben zich gestabiliseerd rond de 2,5%. In bepaalde regio's is dit aandeel evenwel nog zeer groot.

Uit het onderzoek dat werd uitgevoerd door SA Dedicated Research (2012) blijkt dat van 2,4% van de alleenstaande moeders jonger is dan 20 jaar. Zij cumuleren vaak verschillende risicofactoren, studeren soms nog en/of hebben een 'clandestiene' of ontkende zwangerschap achter de rug.

We merken ook op dat moeders van vreemde origine meer worden geconfronteerd met isolement. In deze groep zijn het vooral vrouwen uit zwart Afrika die alleenstaand zijn (17,7%), gevolgd door moeders afkomstig uit Latijns-Amerika (5,5%) en vrouwen uit Oost-Europa (4,6%).

Uit de analyses uitgevoerd door SA Dedicated Research (2012), blijkt dat alleenstaande moeders minder vaak werken dan moeders met een partner. Voor de bevalling werkten 76% van de alleenstaande moeders niet, tegenover 45% van de moeders met partner. Na de bevalling neemt de inactiviteitsgraad

Figuur 2: Evolutie van de leeftijd van de moeders per categorie.



Bron: Gegevens “Kennisgeving van de geboorte” BDMS-ONE 1994-2012.

bij moeders nog toe, ook al neemt hij ook toe bij moeders met partner (respectievelijk 81% en 54%). Het zijn ook alleenstaande moeders die het vaakst veranderen van werkgever wanneer ze hun beroepsactiviteit hernemen (15% tegenover 3% voor moeders met partner).

6. Een ongelijke territoriale verdeling

De problematiek van het isolement is geografisch gezien ook ongelijk verspreid. Vooraleer in de grote steden leven moeders, na het verlaten van de kraamkliniek, in isolement. De gegevens afkomstig van de ‘kennisgeving van de geboorte’ (BDMS, 2012) die betrekking hebben op 95% van de geboorten geregistreerd in de Franse Gemeenschap, bevestigen deze regionale verschillen. Met een percentage alleenstaande moeders van 3,9% in de gehele gemeenschap, hebben Henegouwen (4,9%) en Brussel (4,6%) het grootste aandeel alleenstaande vrouwen met een pasgeboren kind.

In de grote steden gaat de kwestie van het isolement gepaard met andere factoren die de armoede kunnen versterken, zoals de kwaliteit van de huisvesting, de woonvorm, het statuut van de bewoner (eigenaar of huurder), het soort omgeving en – onvermijdelijk – het inkomen (geen inkomen, laag inkomen, inkomen uit arbeid of vervangingsinkomen, enz.).

Al deze factoren spelen, samen met het isolement van moeders, een bepalende rol op de komst van een kind en hebben betrekking op de fundamentele rechten van het individu.

7. Het pasgeboren kind en de postnatale opvolging van alleenstaande moeders

De verloskundige gegevens van alleenstaande moeders zijn niet gunstig, bijvoorbeeld afgaand op de apgar-score in de eerste en in de vijfde minuut na de geboorte van het kind. Hetzelfde kunnen we zeggen van het verschil in het aantal ingrepen met keizersnede (23,6% bij alleenstaande vrouwen en 20,5% bij niet-alleenstaande vrouwen). Het aandeel pasgeborenen met een laag gewicht bij alleenstaande vrouwen bedraagt 12,7% terwijl dat 7,5% bedraagt bij niet-alleenstaande moeders (met partner en in gezinsverband). Het aandeel vroeggeboorten bij alleenstaande moeders bedraagt 12,3% tegenover 8,3% bij moeders die in andere relationele situatie zitten.

Borstvoeding komt weinig voor bij moeders die op het moment van de bevalling alleenstaand zijn. Het spreekt voor zich dat het geven van borstvoeding aan het kind – en het volhouden ervan – sterk afhangt van de steun uit de omgeving van de moeder. Het aandeel van moeders met een partner dat ook kan terugvallen op een familiaal weefsel, dat borstvoeding geeft bedraagt 83%, tegenover 74,5% bij alleenstaande vrouwen.

Het opbouwen van een vertrouwensrelatie waaruit een adequate en toegankelijke begeleiding kan voortvloeien, heeft altijd enige tijd nodig. Dit proces wordt evenwel bemoeilijkt door het feit dat moeders alsmaar sneller de kraamkliniek verlaten. De begeleiding verloopt vlotter bij vrouwen die reeds contact hebben gehad met het ONE tijdens de zwangerschap of naar aanleiding van een begeleiding voor een eerder kind.

Eveneens volgens het onderzoek van SA Dedicated Research (2012), is het opleidingsniveau verbonden met de verblijfsduur in de kraamkliniek: vrouwen met basisonderwijs als opleidingsniveau verblijven na de bevalling aanzienlijk korter in de kraamkliniek. Ook alleenstaande moeders met een laag opleidingsniveau vertonen de neiging om de kraamkliniek vroeger te verlaten.

Het aandeel kinderen van negen maanden dat slechts een van beide ouders ziet, wordt door het ONE geraamd op 3,6%.

8. Bij wijze van conclusie: het isolement doorbreken, het ouderschap ondersteunen

De armoede van gezinnen is multidimensioneel en het ONE mag niet de pretentie hebben al deze factoren in zijn eentje te beheersen, laat staan er een oplossing voor te vinden. Maar als speler in het domein van het jonge kind, wendt het ONE al zijn energie aan om op een efficiënte manier een antwoord te bieden op de meetbare elementen. In de eerste plaats mikken ze op de toegankelijkheid en de kwaliteit van de diensten. Het aspect van toegankelijkheid blijft een belangrijke uitdaging met betrekking tot de vroege kindertijd. Een persoonlijke begeleiding door professionals van de eerste lijn, heeft tot doel steun te verlenen aan gezinnen, hun handelen versterken en ook het individueel welzijn te verbeteren, en vertrekken hierbij van een geboorte in optimale omstandigheden. Het kind blijft immers het cruciale element in de missie van het ONE.

De strijd tegen de uitsluiting van gezinnen, gevoerd door de vrijwilligers van de consultaties, medisch-sociale werkers, vroedvrouwen en artsen, heeft onder andere als einddoel hun sociale herintegratie in de samenleving, het doorbreken van hun isolement, het instandhouden van relaties. Naast de medische begeleiding blijft het terugdringen van ongelijkheden op sociaal en gezondheidsvlak een permanente zorg voor alle professionals die begaan zijn met het welzijn van kinderen. Dat is de inzet van het verlenen aan steunt tijdens het ouderschap, een term met vele betekenissen en het absolute vertrekpunt van alle acties van het ONE.

Vanuit deze optiek wil het ‘Référentiel de soutien à la parentalité’ dat in 2012 werd gerealiseerd door de ‘Délégué Général aux Droits de l’Enfant en de Direction Générale de l’Aide à la Jeunesse’ van het ONE, als referentiedocument dienen dat de ethische bakens uitzet en een pedagogische houvast biedt aan professionals die werken met en voor kinderen. Dergelijke document biedt hen de gelegenheid een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen en de professionele praktijken te optimaliseren ten gunste van het kind en zijn gezin. Het herinnert er eveneens aan dat niet alleen de ouders verantwoordelijk zijn voor de moeilijkheden die ze ondervinden om hun rol ten goede te volbrengen: men moet ook rekening houden met de essentiële invloed van sociale omstandigheden op individuele problemen, waaronder die met betrekking tot het isolement van ouders.

Naast de mobilisatie van een heel netwerk van professionals in gevallen van absolute noodzaak, moeten we ook steeds voor ogen houden dat de eerste schakel in de strijd tegen de uitsluiting en het isolement van gezinnen, het

familiale netwerk is. In deze context is het van het allergrootste belang om de (intra)familiale solidariteit nieuw leven in te blazen.

Sociaal isolement van gezinnen en kinderen in armoede: een Vlaamse blik

Wanneer de problematiek van ouders met jonge kinderen in armoede en sociale uitsluiting of van eenoudergezinnen ter sprake komt, wordt vaak gewezen op het sociaal isolement waarin deze gezinnen leven. Het vormt een van de elementen die de kansen van deze kinderen hypothekeren en zo mee aan de grond ligt van hun gebrek aan kansen. Dit isolement krijgt dan verschillende invulling. In de context van Kind en Gezin (K&G) en preventieve gezinsondersteuning is dat als een gebrek aan een steunend informeel netwerk van familie, vrienden en buren.

In het verleden vormde dit gegeven een belangrijk aandachtspunt in de dienstverlening van K&G. Het lag voornamelijk vervat in de opdracht van de regioteamleden en de inloopteams om ouders te ondersteunen of kansen te scheppen om dit netwerk te verruimen. Zo was het versterken van dit netwerk een van de doelstellingen van de inloopteams, die zich richten op maatschappelijk kwetsbare gezinnen. De groepsgerichte opvoedingsondersteunende activiteiten vormden hiervoor het belangrijkste instrument (Kind en Gezin, 2008).

In de recente hervorming van de preventieve gezinsondersteuning in Vlaanderen, zoals opgenomen in het decreet houdende de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning, is het werken aan sociale cohesie een van de drie basispijlers. Hiermee wordt in de eerste plaats de aandacht voor de steunende netwerken van gezinnen verbreed naar alle gezinnen. Enerzijds kan deze keuze begrepen worden vanuit het groeiend belang voor de vermaatschappelijking van de zorg. Anderzijds onderschrijft K&G hiermee de nood aan gerichte aandacht vanuit het beleid voor voldoende informele steunende netwerken voor alle gezinnen met (jonge) kinderen als belangrijke steunbron.

1. Sociaal isolement

Sociaal isolement kan gezien worden als verschraling van informele contacten en netwerken. Het gaat dan om een gebrek aan sociale contacten met buren, vrienden en familie. Dit tekent zich in Vlaanderen af als een vrij ruim maatschappelijk gegeven. Zo wijzen de VRIND-2013 resultaten voor Vlaanderen er op dat ongeveer een op de zeven Vlamingen weinig of geen contact met buren, familie of vrienden heeft. Toch heeft bijna twee op de drie wekelijks contact

met de buren en ruim de helft ontmoet wekelijks niet-inwonende familie. Het aantal sociale contacten ligt voor alleenstaande ouders evenwel merkelijk lager.

Uit de gegevens blijkt ook dat het gezinstype, voor de kwaliteit van de contacten, voor grote verschillen zorgt. Alleenstaande ouders blijken minder kwalitatieve contacten hebben. De verschillen tussen inkomensgroepen zijn evenwel minder uitgesproken als het gaat om de intensiteit van de sociale contacten met buren, familie en vrienden. Het opleidingsniveau speelt hier wel een rol. Zo scoren hooggeschoolden heel wat hoger op de intensiteit van sociale contacten.

Sociaal isolement kan ook begrepen worden als een gebrek aan kansen op maatschappelijke deelname of participatie. Hier blijkt de samenhang met lage inkomensgroepen. Zij participeren duidelijk minder aan cultuur, doen minder aan sport, nemen minder actief deel aan het verenigingsleven en maken minder gebruik van het internet (VRIND, 2013).

Ook arbeidsdeelname kan gezien worden als indicator van maatschappelijke participatie en mogelijke bron voor sociale contacten. Het gebrek aan arbeidsdeelname vormt dan een mogelijke indicator voor verhoogde kansen op sociaal isolement (Steenssens e.a., 2009).

Uit voorgaande blijkt dat de kans op sociale isolement samenhangt met verschillende factoren zoals leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, tewerkstelling en gezinstype. Het individualiseringssproces, waarbij het hebben van sociale relaties gezien wordt als een vrije keuze, versterkt deze kans ongetwijfeld (Komter, 2000).

Vanuit de voornoemde gegevens, tekenen zich binnen de context van K&G en de preventieve gezinsondersteuning twee groepen af voor wie de kans op sociaal isolement en de hieraan verbonden gevolgen mogelijk hoger liggen dan voor doorsnee genomen. Het gaat om eenoudergezinnen en gezinnen met jonge kinderen die in armoede en sociale uitsluiting leven. Allen lijken te wijzen op het verband tussen sociale status en sociaal isolement; de kans op sociaal isolement neemt toe naarmate men zich lager bevindt qua sociale status. Zo krijgt sociaal isolement het karakter van sociale ongelijkheid (Stegeman & Costongs, 2012).

2. De omvang

De cijfers inzake eenoudergezinnen en gezinnen met jonge kinderen die in armoede leven geven een zicht op de omvang van beide groepen.

Uit cijfers van de Vlaamse studiedienst (2011) blijkt 11,6% van de kinderen op te groeien in een eenoudergezin. Hierbij doen zich wel verschillen voor naargelang van de leeftijd van de kinderen. Het aandeel kinderen onder de drie jaar dat in een eenoudergezin opgroeit, bedroeg 7,1%. Bij kinderen van drie tot zes jaar bedroeg het 10,5% en bij kinderen op lagere schoolleeftijd, 14,6%.

De voorbije jaren evolueerden deze cijfers slechts in beperkte mate. Het aandeel kinderen van drie tot zes jaar dat leeft in een eenoudergezin, bleef stabiel; het aandeel kinderen tussen zes en twaalf jaar dat leeft in een eenoudergezin steeg zeer licht sinds 2008.

Ook blijkt dat 93,9% van de kinderen die opgroeien bij een ouderpaar minstens een werkende ouder heeft; met andere woorden, 6,1% van die kinderen groeit op in een gezin waarvan geen van beide ouders werkt. Bij kinderen die leven bij alleenstaande vaders en alleenstaande moeders, ligt dat percentage heel wat hoger. Hier spreken we over respectievelijk 21,8% en 34,2% van de kinderen die opgroeit bij een alleenstaande ouder die niet werkt.

Stenssens e.a. (2008) wijzen op het verhoogde armoederisico voor kinderen in eenoudergezinnen. In 2011 kende, op basis van de EU-SILC-enquête, bijna een kwart (22,2%) van de kinderen in een eenoudergezin (dat is dus, een ouder en minstens een afhankelijk kind) in Vlaanderen een verhoogd armoederisico, waar dit in een tweeeoudergezin met een kind 5,4% bedraagt.

Voor cijfers met betrekking tot jonge kinderen die in armoede en sociale uitsluiting leven, biedt de kansarmoede-index van K&G een zicht op de omvang van deze groep in Vlaanderen¹. De inschatting of een kind werd geboren in een kansarm gezin gebeurt tijdens de contacten met gezinnen. Hier gaan de regioverpleegkundigen en gezinsondersteuners van K&G na of er signalen zijn van kansarmoede. Kansarmoede wordt hierbij gedefinieerd als een duurzame toestand waarbij mensen beknot worden in hun kansen om voldoende deel te nemen aan maatschappelijk hooggewaardeerde goederen, zoals onderwijs, arbeid en huisvesting. Uit deze definitie werden zes *criteria* afgeleid, op basis waarvan wordt nagegaan of een kind al dan niet als levend in een gezin in kansarmoede wordt beschouwd. Het gaat om het maandinkomen van het gezin, de opleiding van de ouders, de arbeidssituatie, de ontwikkeling van de kinderen, de huisvesting en de gezondheid. Wanneer een gezin zwak scoort op drie of meer criteria, spreken we over kinderen die in een gezin in kansarmoede en sociale uitsluiting leven. In Vlaanderen bedroeg de kansarmoede-index bij jonge kinderen in 2012 ruim 10,4% en kent ten opzichte van 2001 een stijging van 4,4 procentpunten. Uit de gegevens van 2012 blijkt ook dat bij 58,9% van de kinderen geboren in een gezin dat in kans-

armoede leeft, het gezin gelijktijdig zwak scoort op de criteria inkomen, arbeid en opleiding. Wanneer deze criteria afzonderlijk worden bekeken voor deze gezinnen, dan scoren deze gezinnen voor elk criterium op zich in ruim acht op de tien gevallen.

De vaststelling dat ruim één kind op tien in Vlaanderen in 2012 geboren werd in een gezin dat in armoede en sociale uitsluiting leeft en een verhoogde kans loopt om samen met zijn ouders in sociaal isolement te leven, maakt het dringender en dwingender om sterker in te zetten op het versterken van de sociale netwerken van gezinnen als een van de elementen in de strijd tegen Kinderarmoede (Eeman & Nicaise, 2012).

3. Het belang van sociale steun

Het belang van kwalitatieve sociale steun, met als bron het netwerk van familie, vrienden, buren en leden van de gemeenschap dat beschikbaar is om psychologische, materiële en financiële steun te bieden wanneer het nodig is, kan moeilijk worden onderschat (Ozbay, 2007).

Zo wijst McKeown (2008) er op dat het ouderschap zwaarder valt voor alleenstaande ouders en ouders met een zwak steunend netwerk. Vandenbroecke e.a. (2010) vermelde, het belang van steun in de opvoeding van kinderen, waarbij ouders gebruik kunnen maken van verschillende overlappende informele en formele steunbronnen. Ze stellen evenwel vast dat deze in ongelijke mate aanwezig zijn. Ander onderzoek wijst op het belang van sociale steun als buffer tegen stress en als meebepalende factor in de geestelijke gezondheid en het opvoedingsklimaat (Ozbay, 2007; Huyghen & de Meere, 2008).

Vanhee e.a. (2001) stellen vast dat veel kansarme ouders inzake de opvoeding weinig beroep kunnen doen op sociale steun. Veel ouders hebben te kampen met ervaringen van isolement en alleen-zijn, wat leidt tot een gebrekkige inbedding in een ondersteunend sociaal netwerk. Ouders beschikken vaak over weinig contacten of de dichte relaties staan onder druk: contact met ouders, broers of zussen kenden in het verleden vaak een verloop van rupturen, hiaten in de gemeenschappelijke familiale geschiedenis en moeilijk hernieuwd contact. Gedeelde zorg voor het (klein)kind door ouders en grootouders brengt eventueel aspecten van de transgenerationale dynamiek op een pijnlijke manier weer onder de aandacht. Bepaalde mechanismen (roddel, sociale controle, onderling wantrouwen) binnen het sociale netwerk maken dat er geen vertrouwensklimaat is waarbinnen opvoedingsthema's kunnen besproken worden.

Hoewel een aantal ouders wel iemand heeft in de naaste omgeving bij wie ze terecht kunnen, vormen ouders met een of meerdere steunfiguren (Vanhee e.a., 2001) een uitzondering. Ook het aantal ouders dat voor praktische steun, zoals hulp bij huishoudelijke of verzorgende taken of kinderopvang bij familie of kennissen, terecht kan, is in de minderheid. Er wordt echter wel een nood vastgesteld aan praktische steun, vooral bij eenoudergezinnen. Formele steunbronnen zijn in principe wel ter beschikking, maar worden zelden echt als steun gepercipieerd, omdat het nodige vertrouwen ontbreekt.

Anderen (Roets & Bonte, 2013; Huyghen & de Meere, 2008) menen dat ouders in moeilijke leefomstandigheden terecht komen door een tekort aan natuurlijke sociale netwerken of door het teniet gaan van die netwerken. Het isolement en de onmacht om dit te doorbreken, doet hun netwerk afkalven en wat rest is, vaak om dezelfde redenen, niet in staat hen te ondersteunen.

4. Sociale ongelijkheid en gelijke kansen

Vanuit de vaststelling dat sociaal isolement zich aftekent als sociale ongelijkheid, beperkt deze ongelijkheid zich evenwel niet tot een tegenstelling tussen personen die in armoede leven en de anderen. Toch wordt deze dichotome kijk vaak gehanteerd. Sociaal isolement lijkt zich echter af te tekenen binnen een sociaal gelaagde verdeling in de bevolking of ‘sociale gradiënt’. Het is het resultaat van een ongelijke verdeling van materiële en immateriële mogelijkheden en van macht in de samenleving (Van Oyen e.a., 2011). Omdat deze gradiënt doorheen alle sociale lagen loopt, moet actie zich richten naar de hele bevolking en niet alleen tot de meest achtergestelde groepen (Stegeman & Costongs, 2012).

Vanuit deze optiek vormt een progressieve of proportionele universele vormgeving van basisdienst-verlening een (van de) antwoord(en) om tegemoet te komen aan sociale ongelijkheden of om bij te dragen tot het scheppen van gelijke kansen. Deze vormgeving vertrekt van de idee dat basisdienstverlening universeel moet zijn, maar in de uitvoering varieert in schaal en intensiteit in verhouding tot de mate van sociale ongelijkheden (Marmot Review, 2010).

Voor K&G en de uitbouw van de preventieve gezinsondersteuning houdt dit in dat de dienstverlening zo vorm krijgt, dat ze voor alle gezinnen beschikbaar, bereikbaar en betekenisvol is. Het gaat dan om een dienstverlening waarbinnen rekening wordt gehouden met zowel de context waarin gezinnen leven als met de ondersteuningsvragen die zij hebben. De reorganisatie van de preventieve gezinsondersteuning in de Huizen van het Kind biedt hiertoe de kans bij uitstek.

5. Huizen van het Kind en sociale cohesie

Eind 2013 keurde de Vlaamse Regering het decreet houdende de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning goed. Het decreet verenigt in lokale netwerken alle initiatieven waar ouders terecht kunnen met vragen over de ontwikkeling, de opvoeding en de gezondheid van hun kind. Op die manier ontstaat in de Huizen van het Kind een divers aanbod, waarin het de bedoeling is dat alle gezinnen er terecht kunnen. Minimaal dient dit divers aanbod te bestaan uit drie pijlers. Deze drie pijlers bestaan uit een aanbod inzake preventieve gezondheidszorg, een aanbod rond opvoedingsondersteuning en activiteiten ter bevordering van ontmoeting en sociale cohesie. Aan de basis hiervan ligt de overtuiging dat deze drie pijlers fundamenteel zijn in het ondersteunen van gezinnen, en dat het geïntegreerd aanbieden van deze pijlers voor een wederzijdse versterking zorgt (Decreet Preventieve Gezinsondersteuning, 2013).

Hiermee sluit de evolutie van de preventieve gezinsondersteuning in Vlaanderen aan op een internationale trend naar samenwerking tussen actoren die bezig zijn met (aanstaande) gezinnen met kinderen. Deze voorzieningen en initiatieven groeperen zich onder de noemer ‘Family Centres’. Er zijn uitgebouwde ‘Family Centres’ in onder meer Australië, Frankrijk, Griekenland, Nieuw-Zeeland, Engeland, Ierland en de USA (Warren-Adamson, 2011). Toonaangevend in Europa zijn ook de Noordse landen (Zweden, Noorwegen, Denemarken, Finland) die al in de jaren 1990 de beweging naar een geïntegreerde samenwerking onder de vlag van de ‘Family Centres’ opstartten (Kekkonen, Montonen & Viitala, 2012). Recenter en dichterbij is de beweging naar ‘Family Centres’ ook zichtbaar in Nederland. Daar gaan ze onder de naam ‘Centra voor Jeugd en Gezin’ (Memorie Van Toelichting Decreet Preventieve Gezinsondersteuning, 2013).

Het gemeenschappelijke kenmerk van ‘Family Centres’ om netwerken tussen gezinnen te faciliteren, kreeg in het decreet houdende de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning een plaats in artikel 5, 2^e. Hierin wordt gesteld dat de preventieve gezinsondersteuning het welbevinden van alle aanstaande ouders en gezinnen met kinderen en jongeren dient te bevorderen door ook de sociale, informele netwerken rondom gezinnen en hun kinderen en jongeren te bevorderen en te ondersteunen.

Het gaat hierbij om cohesie of samenhang te creëren tussen de gezinnen over socio-economische en etnisch-culturele grenzen heen. Dit impliceert dat ieder Huis van het Kind zich zo dient te profileren dat het voor alle gezinnen, ongeacht socio-economische en etnisch-culturele achtergrond, duidelijk is dat het aanbod er is voor iedereen. Via de Huizen van het Kind kunnen gezinnen op die manier steun en (h)erkennung vinden bij elkaar.

De verdere concretisering van deze decretale doelstelling wordt opgenomen in de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten, die onder meer het aanbod van de Huizen van het Kind nader omschrijven. Een van de mogelijke aanbodsvormen bestaat uit het opzetten van een laagdrempelig aanbod aan spel en ontmoeting. De ervaringen en onderzoeken rond de ontmoetingsplaatsen in Vlaanderen kunnen hierbij inspiratie bieden. Zo schetst het onderzoek “Ontmoetingsplaatsen voor kinderen en ouders. Kansen voor iedereen” dat alle ontmoetingsplaatsen een aantal gemeenschappelijke kenmerken hebben. Het gaat om de aanwezigheid van medewerkers, om kinderen en ouders samen en om een informele organisatie; zo hoeft men niet vooraf in te schrijven en kan men vrij komen en gaan. Centraal staat het ‘ont-moeten’: er zijn mogelijkheden tot toevallige en ongedwongen kleine ontmoetingen. Het is een plaats voor *bridging*, waarmee verwezen wordt naar de concepten van *bridging* en *bonding* van Putnam (Vervaet e.a., 2013).

In hetzelfde onderzoek wordt gesteld dat de stap naar ontmoetingsplaatsen voor gezinnen in kansarmoede geen evidentie is en er ongetwijfeld nood is aan eigen groepen voor deze gezinnen. De extra ondersteuning en *empowering* vanuit deze homogene groepen is voor sommigen gezinnen noodzakelijk om op termijn over te kunnen gaan tot *bridging* naar gezinnen met een andere sociale status. Om het vertrouwen van gezinnen in armoede in voorzieningen en diensten te herstellen zijn inspanningen en tijd nodig. Hier speelt hun maatschappelijke kwetsbaarheid ongetwijfeld een grote rol, gedefinieerd als het “risico om in contact met maatschappelijke instellingen vooral, en telkens opnieuw, de negatieve aspecten (controle, sancties) te ondergaan en minder te genieten van het positieve aanbod” (Vettenburg, 1989).

6. Tot slot

Het versterken van de informele steunende netwerken voor alle gezinnen vanuit een proportionele universele benadering is geen vanzelfsprekendheid. In Vlaanderen kunnen we evenwel putten uit verschillende goede praktijken en methodieken die er toe kunnen bijdragen dat de Huizen van het Kind betekenisvol kunnen zijn voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen. Het betrekken van gezinnen in participatieve processen, het inschakelen van ervaringsdeskundigen in armoede, het outreachend (vindplaatsgericht) werken, het samenwerken met verenigingen waar armen het woord nemen, kunnen zowel helpen bij de toeleiding van deze gezinnen maar evengoed helpen bij het onderkennen van mogelijke drempels. Het zal zaak zijn van alert te blijven omtrent het bereik van maatschappelijk kwetsbare gezinnen binnen de vernieuwde preventieve gezinsondersteuning en er tegelijk te zijn voor alle gezinnen met kinderen.

Noten

1. Deze wordt voor jaar X wordt als volgt berekend: het aantal kinderen geboren in jaar X, X-1 en X-2 in een gezin dat leeft in kansarmoede en dat woont in het Vlaamse Gewest op 31 december van het jaar X, gedeeld door het totaal aantal kinderen geboren in die 3 jaar en dat woont in het Vlaamse Gewest op 31 december van het jaar X (in percentage).

Deel II

Van burger tot Europa:

Multilevel *governance* van het armoedebeleid

Inleiding

Het armoedebeleid op de *Boulevard of Broken Dreams?*

Jan Vranken en Sophie Saffre

Natuurlijk bloeiden er tijdens de voorbije kwarteeuw een aantal interessante en soms innoverende initiatieven op. Zo is er de uitbouw van een samenhangend geheel van instrumenten waarlangs mensen in armoede zichzelf hoorbaar kunnen maken en soms zelfs aan de besluitvorming kunnen deelnemen: de dialoogmethode, de Verenigingen waar armen het woord nemen en de bijhorende netwerken, de ervaringsdeskundigen die op velerlei plekken hun plaats hebben gevonden, het federale Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, het VLAS (Vlaams Steunpunt Armoedestudies), het Belgisch Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting en – waarom niet? – dit federale Jaarboek. Er werden maatregelen genomen die ongetwijfeld de kwaliteit van het leven van mensen in armoede hebben verbeterd, zoals recent de voorzichtige realisatie van de automatische rechten-toekenning (voor het recht op IGO voor vervroegd gepensioneerden op federaal niveau) en voordien maatregelen om de schuldenlast te beheersen, of om te voorzien in een minimale energievoorziening. En nooit kwam het probleem van de armoede en de sociale ongelijkheid meer aan bod in de media als vandaag.

Op federaal niveau vormen twee nota's van staatssecretaris De Block de grondslag voor de bestrijding van armoede in België tijdens deze legislatuur. Daarin beklemtoont de staatssecretaris vooral de maatschappelijke integratie en de bestrijding van sociale uitsluiting door middel van allerhande concrete acties.

In haar eerste nota, die ze op 17 januari 2012 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers indiende, worden drie verbeterpunten geïdentificeerd: de sociale activering, de bestrijding van kinderarmoede en een betere werking van de OCMW's. OCMW's spelen namelijk een centrale rol in de begeleiding van kwetsbare personen, in de eerste plaats van eenoudergezinnen, werklozen en

kinderen. Daarom moeten de maatschappelijk workers in optimale omstandigheden kunnen werken en zo efficiënt mogelijk samenwerken met andere actoren, op basis van samenwerkingsakkoorden. Ook een vereenvoudiging van hun taken is wenselijk en zelfs noodzakelijk, zoals door de informatisering van de procedures, zodat ze meer tijd en aandacht kunnen besteden aan hun maatschappelijke taken. Ook moet de overheid de nodige ondersteuning bieden en een moderniseringsinspanning leveren, opdat de OCMW's hun doelstellingen kunnen waarmaken.

In het tweede Plan, dat eigenlijk een herziening is van de nota en enkele maanden later werd voorgesteld, bepaalt de regering zes doelstellingen: de sociale bescherming van de bevolking verzekeren, kinderarmoede terugdringen, de toegang tot werk versterken door sociale en professionele activeerring, een woning voor iedereen garanderen via de bestrijding van dakloosheid en slechte huisvesting, het recht op gezondheid waarborgen en, tot slot, overheidsdiensten aanbieden die voor iedereen toegankelijk zijn, in het bijzonder voor de kwetsbaarsten. De termijn voor het verwezenlijken van al die doelstellingen – 2020 – loopt gelijk met die van het huidige Europese Strategische Plan.

Toch dateert de stevigste onderbouw voor een doelmatig armoedebeleid nog altijd uit de jaren 1970, namelijk de hervorming van de vroegere ‘openbare onderstand’ (COO) tot een centrum dat, althans in zijn oorspronkelijke doelstellingen en vormgeving, een uniek instrument zou worden voor de bestrijding van armoede op lokaal vlak. In vele gevallen en gedurende verschillende decennia is het dat ook geworden. Onze bekommernis over recente maatregelen, waardoor de focus van het OCMW op contextuele armoedebestrijding dreigt te vertroebelen en zelfs te verdwijnen, werd uitvoerig neergeschreven in het vorige federaal Jaarboek Armoede in België (Lahaye e.a., 2013).

Over naar Europa

Terwijl vroeger de Europese bekommernis om armoede en sociale uitsluiting zich noodzakelijkerwijze – wegens het ontbreken van politieke wil en juridische regelgeving – beperkte tot het opzetten van een aantal Europese programma's met een (veranderende) mengeling onderzoek en projecten, is er vandaag op Europees vlak een raamwerk ontwikkeld dat in toenemende mate het beleid binnen de lidstaten inspireert – ten goede of ten kwade. De Europese armoedegrenzen zijn daarvan niet alleen de zichtbaarste exponent; ze hebben ook de grootste impact, omdat ze als toetssteen (kunnen) worden gebruikt om de doelmatigheid van nationale minimumregelingen te evalueren.

Maar er is meer: het Verdrag van Lissabon en de Europa 2020-Strategie gaan een stap verder omdat ze beide inhoudelijke richtlijnen bevatten; meest samenhangend en doelmatig lijkt ons de actieve inclusiestrategie.

In het Verdrag staat een ‘Horizontale Sociale Clausule’ die stelt dat de Unie “bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden, rekening houdt met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een geschikte sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid”¹.

In juni 2010 werd de Europa 2020-Strategie voor “slimme, duurzame en inclusieve groei” gelanceerd, waarin voor het eerst een Europese doelstelling qua armoedebestrijding werd geformuleerd: tegen 2020 zouden 20 miljoen mensen uit de armoede worden gehaald. De inspanningen op dit vlak zouden dezelfde status krijgen als economische en ecologische doelstellingen en de economische, tewerkstellings-, sociale en ecologische beleidslijnen zouden op zo’n manier worden ontwikkeld dat ze elkaar wederzijds versterken. Hiermee wordt erkend dat het armoedebeleid niet los kan staan van het beleid op centrale domeinen die, direct of indirect, de omvang en de aard van de armoede en het lot van mensen in armoede bepalen. Maar het is niet allemaal rozengeur en maneschijn. Zo is het overduidelijk dat de kwantitatieve doelstelling bij lange na niet zal worden gehaald; integendeel.

De potentieel stevigste onderbouwing van een doelmatig armoedebeleid op Europees vlak staat in de ‘Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten’², ondersteund door de Raad in haar besluiten van 17 december 2008 en nogmaals bevestigd door het Europese Parlement in een resolutie van 6 mei 2009 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten’. Het gaat over:

“... de actieve inclusie van de personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (vereist) de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van een omvattende strategie (...), die op geïntegreerde wijze passende inkomensteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten combineert. Bij de uitwerking van het beleid moet de juiste mix van de drie onderdelen van de actieve-inclusiestrategie worden vastgesteld; daarbij moet rekening worden gehouden met het gezamenlijke effect daarvan op de sociale en economische integratie van de personen in een achterstandspositie en de mogelijke interacties daarvan, inclusief synergieën en mogelijke wisselwerkingen.”

Inderdaad, bestrijken de drie sporen die erin worden uitgezet vrijwel het hele veld van armoede en sociale uitsluiting. Eén, de lidstaten moeten het recht van individuen op voldoende middelen en sociale bijstand erkennen en toepassen als onderdeel van hun consistente en alomvattende inspanningen om sociale uitsluiting te bestrijden. Twee, de lidstaten moeten wie kan werken, (opnieuw) aan werk helpen dat best past bij hun arbeidsmogelijkheden of helpen om dat werk te houden. Drie, de lidstaten moeten ervoor zorgen dat gepaste sociale steun verleend wordt aan wie dat nodig heeft, om zo hun sociale en economische insluiting te bevorderen. Daarenboven wordt duidelijk gemaakt dat deze drie lijnen niet los van elkaar staan, maar in een strategie moeten worden gecombineerd en dat de uitvoering ervan op een geïntegreerde manier moet gebeuren.

Hugh Frazer, lid van het EU-Netwerk van Onafhankelijke Experts³, dat moet evalueren in welke mate de voornemens inzake sociale insluiting uit de Europa 2020-Strategie ook worden ten uitvoer gebracht, toetst de realiteit aan de verwachtingen die werden geschapen. Eerst beschrijft hij wat er daadwerkelijk gebeurt op het vlak van armoede en sociale uitsluiting in de EU en vervolgens onderzoekt hij of de initiatieven, die worden genomen in het kader van de Europa 2020-Strategie, bijdragen tot de verwezenlijking van die voornemens. Hij stelt 26 manieren voor om de bepalingen van het Verdrag van Lissabon en van Europa 2020 te gebruiken, zodat er vooruitgang kan worden geboekt inzake sociale inclusie.

Het is de moeite waard om zijn conclusies al in deze inleiding kort te vermelden. Aan de positieve kant van de balans vermeldt hij dat het lijkt of de Europese Commissie (terug) begint in te zien dat doeltreffende socialezekerheidsstelsels van levensbelang zijn en hij verwijst daarbij naar de ‘State of the Union 2012’ van Commissievoorzitter Barroso. Ook zijn er een aantal tekenen die erop wijzen dat het DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken de inspanningen opvoert, om de nieuwe instrumenten die Lissabon en Europa 2020 ter beschikking stellen doeltreffend te gebruiken. Zo is er de invoering van de ‘Social Inclusion Performance Monitor’ en het initiatief van de Commissie betreffende de Structuurfondsen, waarbij 25% in de volgende ronde zou worden voorbehouden voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) en 20% van dat ESF zou worden gereserveerd voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Ook verwacht hij een extra impuls van het Sociale Investeringspakket. Aan de andere kant van de balans staat dat andere Directorate Generaal (DG), en in het bijzonder het DG Economische en Financiële Zaken (ECFIN) en het DG Secretariaat-Generaal, nog moeten worden overtuigd dat aan het sociale beleid en de doelstellingen inzake sociale inclusie, evenveel belang en gewicht moet worden toegekend als aan het economische beleid en

aan het werkgelegenheidsbeleid en dat die elkaar wederzijds kunnen en moeten versterken. Op het SIP gaan *Ides Nicaise en Wouter Schepers* dieper in (hoofdstuk 2); we plaatsen dit eerst binnen de idee van een sociale investeringsstaat.

De sociale investeringsstaat: de nieuwste toverformule?

Bij tijd en wijle wordt er een nieuwe formule uit de hoge hoed getoverd en vandaag is dat de sociale investeringsstaat. De basisidee is gezond en sluit aan bij een wat afgesleten Chinees gezegde: geef een mens een vis en hij eet één dag, leer een mens vissen en hij eet een leven lang. Bij nader toezien is de sociale investeringsstaat een mooiere benaming voor de actieve welvaartsstaat, vooral omdat deze in wezen beperkt is gebleven tot arbeidsmarktactiveering in zijn meest simpele en controlerende vorm. De vervanging van het leidend beginsel ‘bescherming’ door dat van ‘empowerment’ werkt veeleer verhullend. Er wordt immers uitgegaan van de idee van gelijke kansen, van de eruit voortvloeiende illusie dat er van wederkerigheid sprake kan zijn (tussen mensen in heel verschillende machtsposities) en van de noodzaak om sociale risico’s te individualiseren en om persoonlijke verantwoordelijkheid te nemen. Solidariteit wordt hier beperkt tot wie die verantwoordelijkheid kan nemen en de geboden kansen kan grijpen – en mensen in armoede zitten daarbij niet in een gedroomde positie.

Voorbeelden, naast het al aangehaalde onderzoeksresultaat van Elchardus en Spruyt (2013) in verband met gezondheidszorgen, zijn legio. Het markantst zijn de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen als financiële prikkel om aan het werk te gaan en de oproepen om de schooltoelage van hardnekke spijbelaars in te trekken, om het recht op kinderbijslag te koppelen aan schoollopen, of om vroegtijdige schoolverlaters geen uitkering meer te geven. Met de sociale positie van de betrokkenen in de directe of ruimere samenleving en met de beperkte financiële en andersoortige middelen waarover betrokkenen beschikt, wordt geen rekening gehouden.

Wanneer ze het goed voorheeft met de mensen, dan belegt de sociale investeringsstaat op de lange termijn en dat is in scholing, duurzame werkgelegenheid en sociale bescherming – meteen ook de meest doelmatige manieren om de kinderarmoede te bestrijden.

Het ‘sociale investeringspakket’ (SIP)⁴ kan bijdragen tot die sociale investeringsmaatschappij, althans als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Positief is in elk geval dat de strategie van actieve inclusie als context wordt gehanteerd, vooral dan voor wat de dimensie kinderarmoede betreft. Dat

betekent – om even te recapituleren (Vranken 2012) – het gelijktijdig realiseren van drie pijlers, namelijk de toegang tot toereikende middelen, betaalbare toegang tot kwaliteitsvolle diensten en inclusieve arbeidsmarkten. Maar er liggen grote struikelstenen op de weg. De auteurs van de bijdrage over het SIP, *Ides Nicaise en Wouters Schepers* vermelden: het nog altijd overheersend neoliberaal discours in het EU-beleid, waar besparingen en de vrijemarktideologie primeren op de sociale logica, de niet verzekerde inzet van de lidstaten en de inconsistenties en tegenstrijdige visies in de desbetreffende teksten, vooral omtrent de rol van sociale bescherming. Eens deze hinderpalen zijn genomen, wordt – opnieuw – erkend dat een stevig sociaal beleid een investering is, die in de toekomst een fors – economisch – rendement zal opleveren (Europese Commissie, 2013).

De automatische rechtentoekenning vormt in dit raamwerk een belangrijk spoor. Uitgangspunt is de grote omvang van de non-take-up van sociale uitkeerringen – betrouwbaar buitenlands onderzoek vermeldt vaak ratio's van niet-gebruik van meer dan 40% – waaraan vél minder aandacht wordt besteed dan aan de sociale fraude, alhoewel het een ernstiger probleem vormt voor wie begaan is met de armoedebestrijding en met sociale rechtvaardigheid in het algemeen. Het niet-opnemen van (sociale) rechten treft immers in het bijzonder de kwetsbaarste bevolkingsgroepen.

Een veelvoud aan factoren verklaren de non-take-up: complexiteit van de wetgeving, onwetendheid aan de kant van de rechthebbende, vrees voor stigmatisering, allerlei soorten drempels in de dienstverlenende organisatie, restrictieve toekenningsvoorwaarden en een beperkt budget. Misschien daarom is er evenveel variatie in de invulling van het begrip ‘automatische rechtentoekenning’. De zuiverste vorm is de ‘automatische opening van een recht’, waarbij de betrokken overheid automatisch onderzoekt, of iemand al dan niet in aanmerking komt voor een bepaald recht. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich maatregelen om de aanvraagprocedures eenvoudiger te laten verlopen. In hun besluit wijzen de auteurs – *Françoise De Boe en Henk Van Hoogstraten* – er terecht op dat deze oplossing er enkel een is, wanneer de betrokkenen bij de vormgeving worden betrokken:

“Enkel een beter begrip van de redenen van de non-take-up zal het mogelijk maken om de pistes die we moeten volgen te identificeren om aan deze oorzaken te remediëren, wat dus verder gaat dan de kwestie van automatische rechtentoekenning op zich”.

Aangepaste maatregelen voor specifieke situaties?

In plaats dat specifieke maatregelen op het vlak van de arbeidsmarkt, het onderwijs, de sociale bescherming of het wonen iets toevoegen aan het algemene directe armoedebeleid en aan de (indirecte) armoedebestrijdende effecten van het algemene beleid, lijkt het wel, of ze mensen in armoede een bijkomende tik op het hoofd verkopen. We vermeldden daarnet maatregelen of voorstellen in de sfeer van de werkloosheid en van het schoollopen, maar het zijn niet de enige. Nochtans zijn gerichte initiatieven broodnodig om tegemoet te komen aan specifieke situaties en behoeften.

Armoede op het platteland heeft een eigen profiel en mensen in armoede worden er met specifieke problemen geconfronteerd; daarom kan plattelandsarmoede niet met een generiek armoedebeleid worden opgelost, stellen Maarten Loopmans en Xavier May (zie hoofdstuk 1, deel III). Activering naar tewerkstelling zal bij oudere mensen die in armoede leven weinig zoden aan de dijk zetten; ze zijn immers meestal vroeg gepensioneerd of arbeidsongeschikt. Daarenboven hebben deze oudere mensen in armoede vaak gezondheidsklachten, wat maakt dat er iets moet worden gedaan aan de bereikbaarheid van – onder meer – de gezondheidszorg voor maatschappelijk zwakkere groepen; wat, zo blijkt uit het vermelde onderzoek van Elchardus en Spruyt (2013), de meeste Vlamingen niet erg beroert. Ook voor eenoudergezinnen moet een generiek armoedebeleid gepaard gaan met maatregelen voor hun specifieke problemen, zoals vervoersarmoede en betaalbare kinderopvang.

Het OCMW is de uitgelezen instantie om de uitvoering van een generiek armoedebeleid (toekenning van het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI)) te combineren met maatregelen die zijn toegesneden naar specifieke problemen en bevolkingsgroepen. In toenemende mate zijn dat ‘derdelanders’ of ‘personen met een niet-Belgische achtergrond’. De sterk toegenomen verscheidenheid in de populatie die bij het OCMW aanklopt, die ook wel ‘superdiversiteit’ (Vertovec, 2007) wordt genoemd, brengt een eigen stel uitdagingen mee. Voor sommige van deze populaties beschikken de OCMW’s over een voldoende uitgebreide waaier aan maatregelen om hun opdracht van maatschappelijke integratie tot een goed einde te brengen, maar dit geldt niet voor alle categorieën. Er zou meer aandacht moeten gaan naar de weerslag die deze superdiversiteit heeft op het werk van de OCMW’s.

Met *Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani en Johan Wets* in hoofdstuk 4 van dit deel, stellen we vast dat de laatste jaren steeds meer vreemdelingen een beroep doen op de dienstverlening van een OCMW. Volgens de voorspellingen van Eurostat (2011) zou de Belgische bevolking, voornamelijk als gevolg van migratiebewegingen, tegen 2060 met 24% aangroeien⁵ terwijl derdelanders

een steeds grotere doelgroep van het activeringsbeleid van de OCMW's gaan uitmaken. De Belgische OCMW's moeten bijgevolg heel wat inspanningen leveren om de ‘maatschappelijke integratie’ van al die nieuwkomers in goede banen te leiden.

Het arsenal aan instrumenten waarover de OCMW's beschikken, lijkt door-gaans voldoende te zijn. De meeste problemen hebben evenwel te maken met communicatie en de beheersing van de taal, met de culturele verschillen, en met een gebrek aan personeel en financiële middelen, gekoppeld aan onvoldoende overleg en uitwisseling.

De toenemende verscheidenheid van de personen die bij een OCMW aankloppen, vormt een belangrijke uitdaging voor de toekomst van deze cruciale instelling. Ze vervult immers een onmisbare rol in de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse afkomst, *a fortiori* wanneer deze in armoede dreigen te vervallen en/of te maken krijgen met sociale uitsluiting. Zoals de auteurs al aangeven, moet meer aandacht worden besteed aan een behandeling op maat van deze groepen en aan de mogelijke implicaties daarvan voor de OCMW's.

Tegelijk moeten de OCMW's hun aanpak in een ruimer plan op regionaal of nationaal niveau plaatsen; ze beschikken daartoe, op hun niveau, over een vrij grote bewegingsruimte. Zo de voorspellingen van Eurostat bewaarheid worden en de diversiteit van de Belgische bevolking blijft toenemen, zal het noodzakelijk zijn om naar een geïntegreerd migratie- en integratiebeleid toe te werken, waarin de activiteiten en het beleid van verschillende bevoegdheden-domeinen en beleidsniveaus op elkaar worden afgestemd in een geïntegreerde beleidscyclus.

In hoofdstuk 5 belicht *Véronique Degraef* de huidige uitdagingen van en inzet voor de OCMW's. Op basis van de resultaten van een participatief onderzoek naar de begeleiding van personen, dat in 2012 bij de Brusselse OCMW's werd uitgevoerd, illustreert ze de paradoxale situatie van de OCMW's, die in een context van forse besparingen steeds meer en meer verscheiden opdrachten moeten vervullen, om tegemoet te komen aan de vraag naar maatschappelijke hulp uitgaande van een verder uitdeinend en meer heterogen publiek. Om aan al die problemen het hoofd te bieden, zien de OCMW's zich genoodzaakt om zich te reorganiseren. Die reorganisaties hebben mogelijk een forse impact op de begeleiding door maatschappelijk werkers en het begeleidingstraject. De spanningen, toenemende druk en tegenstrijdigheden waartoe de nieuwe beheermethoden en de bijbehorende instrumenten aanleiding geven, stellen zowel de dienstverantwoordelijken als de maatschappelijk werkers en hulpvragers behoorlijk op de proef. Ze worden allen geconfron-

teerd met de problemen die deze organisatorische veranderingen teweegbrengen, meer bepaald met transversaliteit en tijd. Daarnaast wordt ook de link tussen ‘kennis’ en ‘erkenning’ van het OCMW als instelling en van alle betrokkenen in de verf gezet, om aan te geven dat we niet om een versterking van de beroepscompetenties en beleidscapaciteiten heen kunnen.

Noten

1. Artikel 9 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.
2. Referentie C (2008) 5737.
Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008H0867:EN:HTML>.
3. Het netwerk bezorgt de Europese Commissie actuele, hoogkwalitatieve onafhankelijke informatie, advies, analyses en expertise over de situatie en het beleid inzake sociale zaken en sociale inclusie in de 34 landen die het bestrijkt (28 lidstaten plus de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Servië en Turkije) en biedt ondersteuning aan de Commissie bij het controleren van de voortgang die wordt geboekt in het realiseren van de sociale doelstellingen van de EU.
4. *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>.
5. Eurostat Newsrelease 80/2011 – 8 juni 2011.

Hoofdstuk 1

Armoede en sociale uitsluiting daadkrachtig aanpakken in Europa: een nieuwe benadering

Hugh Frazer

1. Inleiding

Nog niet zo lang geleden mochten we getuige zijn van twee momenten in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie, die tot optimisme stemden: het Verdrag van Lissabon en de aankondiging van de Europa 2020-Strategie. Alles wees erop dat het Verdrag van Lissabon de inspanningen die de EU leverde om armoede en sociale uitsluiting aan te pakken, een stevig duwtje in de rug zou geven toen het op 1 december 2009 van kracht werd. Het Verdrag omvat een ‘Horizontale Sociale Clausule’ (HSC) die stelt dat de Unie “bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden, rekening houdt met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, het waarborgen van een geschikte sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid”¹. Met andere woorden, de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting vormt voortaan de kern van het EU-beleid.

De tweede reden tot optimisme was de lancering, in juni 2010, van de Europa 2020-Strategie voor een ‘slimme, duurzame en inclusieve groei’, waarin voor de eerste keer een Europese doelstelling werd vooropgesteld, namelijk om 20 miljoen mensen uit de armoede te halen tegen 2020. Zo schiep de Europa 2020-Strategie, ten minste op papier, nieuwe mogelijkheden om de sociale agenda van de EU in het algemeen, en de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in het bijzonder, te versterken. De verwachting die hiermee werd geschapen, was 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. Deze inspanningen zouden dezelfde status krijgen als economische en ecologische doelstellingen en de

economische, tewerkstellings-, sociale en ecologische beleidslijnen zouden op zo een manier worden ontwikkeld dat ze elkaar wederzijds zouden versterken.

In dit hoofdstuk ga ik na of dit optimisme terecht was. Daarvoor kijk ik eerst kort naar wat er daadwerkelijk gebeurt op het vlak van armoede en sociale uitsluiting in de EU. Daarna onderzoek ik de efficiëntie van initiatieven die worden genomen om armoede en sociale uitsluiting aan te pakken in het kader van de Europa 2020-Strategie. Om te evalueren in welke mate de implementatie van de Europa 2020-Strategie ten goede is gekomen aan inspanningen inzake sociale inclusie, baseer ik mij op het werk van het EU-Netwerk van Onafhankelijke Deskundigen inzake Sociale Inclusie². Ten derde stel ik 26 manieren voor, hoe het Verdrag van Lissabon en Europa 2020 kunnen worden aangewend om een betere toekomst voor sociale inclusie te garanderen.

2. Toenemende armoede en sociale uitsluiting

Armoede en sociale uitsluiting nemen toe. Uit de recentste cijfers van Eurostat³ blijkt dat in 2011 119,6 miljoen inwoners van de EU (24,2% van de bevolking van de EU) risico liepen op armoede of sociale uitsluiting, een stijging met iets meer dan vier miljoen ten opzichte van 2008. Wanneer we 2011 vergelijken met 2009, dan steeg hun aandeel met 1,1 procentpunt (5,8 miljoen mensen). Deze negatieve trend heeft zich waarschijnlijk doorgedragen tijdens de twee jaren nadat deze gegevens werden verzameld. Het is dus niet ondenkbaar dat de situatie nu aanzienlijk slechter is. Bovendien tonen de globale cijfers maar een deel van het ruimere plaatje. In sommige landen en voor sommige groepen had de crisis namelijk een veel grotere impact. Ook zijn niet enkel de aantallen gestegen; in sommige gevallen is ook de ernst van de armoede sterk toegenomen.

Binnen het EU-Netwerk van Onafhankelijke Deskundigen evalueerden we voor de Europese Commissie welke impact de crisis en de bezuinigingsmaatregelen de voorbije jaren hadden op armoede en sociale uitsluiting. Hoewel een dergelijke evaluatie moeilijk was door een gebrek aan actuele en tijdige gegevens over armoede en sociale uitsluiting en door het feit dat de impact vaak pas later duidelijk werd, kregen we toch een vrij duidelijk beeld. Laat ik de belangrijkste bevindingen van de experts hier even kort samenvatten. Eerst en vooral zijn armoede en sociale uitsluiting in ongeveer de helft van de lidstaten toegenomen. In sommige landen was deze toename echter veel sterker dan in andere – vooral de lidstaten in het zuiden en het oosten werden het hardst getroffen. Het is interessant om vast te stellen dat de toename in

België relatief beperkt is gebleven (van 20,8% in 2008 naar 21% in 2011). De stijging van de werkloosheid, in het bijzonder de langdurige werkloosheid en jeugdwerkloosheid, speelde een sleutelrol in de toename van armoede en sociale uitsluiting. Dit wordt weerspiegeld in de toename van het aantal personen die een sociale uitkering ontvangen en de zeer uitgesproken stijging van het aantal vragen om noodhulp aan overhedsdiensten en niet-gouvernementele organisaties (ngo's). Er zijn ook steeds meer mensen die het moeilijk hebben om hun rekeningen te betalen en die een steeds grotere schuldenlast moeten dragen. Vaak is dit ook gekoppeld aan problemen met de terugbetaaling van woonleningen en de sneller dan gemiddelde stijging van de prijzen van basisgoederen en nutsvoorzieningen. Verschillende experts wijzen ook op de toename van het aantal personen die in gezinnen wonen met een zeer lage arbeidsintensiteit. Hier valt het cijfer voor België sterk op, met een stijging van 12,3% in 2008 naar 13,7% in 2011 – de vergelijkbare EU27 cijfers bedroegen 9,0% in 2008 en 10,3% in 2011. Naast werkloosheid, leiden sterke loondalingen en een stijging van het aantal onzekere en deeltijdse banen in vele landen tot een toename van het aantal werkende armen.

Zelfs in een aantal landen waar het risico op armoede of sociale uitsluiting is afgangen, verhult dit volgens bepaalde Deskundigen enkel een verslechterende situatie. In sommige landen vloeit de neerwaartse trend in de nationale armoederisicodempel immers voort uit de daling van het nationale mediaan gezinsinkomen, maar tegelijk komt de last van deze daling vooral op de lage inkomens terecht. Dit is mogelijk het geval in België. Dit punt wint nog aan kracht wanneer men ziet dat er in vele landen een stijging in materiële deprivatie is en in verschillende gevallen wijzen experts op een toename van de ernst van de armoede. Opvallend is dat in België de materiële deprivatie tussen 2008 en 2011 aanzienlijk is gestegen (van 11,6% naar 12,9%).

De meeste Deskundigen benadrukken dat de impact van de crisis niet gelijkmatig verdeeld is en dat bepaalde groepen het bijzonder hard te verduren hebben gekregen. Bij kinderen (in het bijzonder in eenoudergezinnen en grote gezinnen) worden sterke stijgingen van de armoede en sociale uitsluiting vastgesteld in Estland en Hongarije, Bulgarije, Ierland en Letland. Voor jongvolwassenen nam het risico op armoede of uitsluiting sterk toe in landen zoals Bulgarije, Denemarken, Estland, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen, Malta en Spanje. Migranten en mensen met een migratieachtergrond en etnische minderheden (in het bijzonder Roma) lopen in vele landen een zeer hoog risico. In diverse landen is het aantal daklozen toegenomen en zijn meer mensen met een beperking en sommige groepen ouderen in de armoede terechtgekomen. Experts wijzen ook op een toegenomen risico voor bepaalde groepen vrouwen.

In bepaalde landen laat de crisis zich bovendien in sommige regio's harder voelen dan in andere. Dit is vaak een weerspiegeling van structurele ongelijkheden in die landen, die door de crisis extra in de verf worden gezet. Verschillende experts wijzen erop dat de huidige crisis al lang aanhoudende trends van toenemende ongelijkheid in de maatschappij versterkt; zelfs in landen waar zich al een economisch herstel aftekent, zijn de voordelen vaak niet gelijk verdeeld. Algemeen genomen is het duidelijk dat we aankijken tegen een combinatie van verschillende factoren die drukken op de inkomensniveaus en die deprivatie, armoede en schuldenlast in de hand werken: toenemende werkloosheid, grotere segmentering van de arbeidsmarkt, stijgende kosten voor levensonderhoud, besparingen of strengere voorwaarden voor bijstandsstelsels en bezuinigingen bij overheidsdiensten.

De EU-SILC-gegevens voor 2011 en het 'Employment and Social Developments in Europe 2012' rapport van de Europese Commissie (2012) werpen meer licht op deze trends. Enkele vaststellingen illustreren in het bijzonder de toenemende ernst van de situatie. Zo zat in 2010 8,5% van de beroepsbevolking minstens drie van de laatste vier jaar (inclusief het laatste jaar) in de categorie personen 'met risico op armoede', wat wil zeggen dat ze aanhoudend af te rekenen hadden met armoede. Ten tweede neemt in vele lidstaten de armoedekloof duidelijk toe. In de EU als geheel bedroeg die verhoging 1,2 procentpunten. Opmerkelijk zijn de sterke stijgingen in het armoedepercentage en in de armoedekloof in Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Slowakije en Spanje. Opvallend is ook dat cijfers over het percentage van de bevolking met een equivalent besteedbaar inkomen van respectievelijk minder dan 40%, 50%, 60% en 70% van de nationale mediaan van dit inkomen, aantonen dat de grootste stijging tussen 2008 en 2011 zich voordeed in de groepen met een equivalent besteedbaar inkomen van minder dan 40% en minder dan 50% van de mediaan. Sinds het begin van de crisis zijn meer mensen in de onderste regionen van de inkomensverdeling terechtgekomen. Ten derde was er tussen 2008 en 2011 een stijgende trend merkbaar in de ernstige materiële deprivatie (van 8,4 naar 8,8%). Daarenboven tonen de meest recente gegevens dat meervoudige achterstelling, dat zijn mensen die zowel getroffen worden door inkomensarmoede als door deprivatie, toeneemt. Vooral laaggeschoolden, personen in eenoudergezinnen, alleenstaande mannen, migranten uit derde landen en, in zekere mate, kinderen, lopen een veel groter risico op meervoudige achterstelling; met uitzondering voor de eenoudergezinnen zijn de risico's sinds het begin van de crisis, in het algemeen genomen, verergerd.

Drie belangrijke conclusies uit recente trends

De eerste conclusie die ik uit de bovenstaande vaststellingen zou willen trekken, is dat bezuinigingsplannen niet werken en dat ze de armsten en kwetsbaarsten het hardest treffen. In zijn voorwoord bij ‘Employment and Social Development in Europe 2012’ (Europese Commissie, 2012) erkende Commissaris Andors: “Na vijf jaren van economische crisis, keert de recessie terug, is de werkloosheid hoger dan ooit in de voorbije twee decennia en escaleren de sociale omstandigheden”⁴. De realiteit is dat door ideologische overwegingen ingegeven strenge bezuinigingsprogramma’s in vele landen hebben geleid tot een daling van de economische vraag, een toename van de werkloosheid en een verslechterende sociale situatie. Als gevolg hiervan diept de sociale en economische crisis in de EU verder uit, groeit de kloof tussen verschillende delen van de EU, zien we – voornamelijk in veel lidstaten in het zuiden en het oosten – een meedogenloze neerwaartse spiraal, neemt de sociale polarisatie toe, wordt het risico op langdurige werkloosheid en uitsluiting groter en krijgen bepaalde bevolkingsgroepen het bijzonder hard te verduren.

Mijn tweede conclusie is dat de EU 2020-doelstelling voor het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting met 20 miljoen, onder druk staat. Gegevens voor 2011 tonen dat de meeste lidstaten geen enkele vooruitgang boeken in hun nationale 2020-doelstelling inzake armoede en sociale uitsluiting, maar dat daarentegen meer mensen in armoede of sociale uitsluiting leven dan in 2008. Dit is bijzonder zorgwekkend, aangezien de doelstellingen die vele lidstaten hadden vooropgesteld op zich al niet voldoende ambitieus waren. Alles samen zitten de lidstaten met vijf tot acht miljoen mensen onder de EU 2020-doelstelling van 20 miljoen. Er moet dus dringend actie ondernomen worden om het streefdoel inzake armoede en sociale uitsluiting weer in het vizier te krijgen.

Mijn derde conclusie is dat het belang van socialezekerheidsstelsels duidelijk is bewezen. De uiteenlopende impact die de crisis in de EU had en nog heeft en de groeiende kloof tussen lidstaten, hebben aangetoond dat de lidstaten met de meest ontwikkelde socialezekerheidsstelsels doorgaans genomen het best hebben gedaan, zij het niet overal met dezelfde doeltreffendheid. Hun stelsels hebben dienst gedaan als belangrijke economische stabilisatoren en ze betekenden een cruciaal middel om de kwetsbaarste groepen te beschermen en om te voorkomen dat nog meer mensen af te rekenen kregen met armoede en sociale uitsluiting. De uitdaging bestaat er dus niet in om socialezekerheidsstelsels in te ruilen voor kortlopende bestrijdingsmaatregelen, zoals in sommige lidstaten gebeurt, maar wel om na te gaan hoe we in de hele EU sterker socialezekerheidsstelsels kunnen ontwikkelen. Kunnen we manieren

vinden die beter uitdrukking geven aan de Europese solidariteit, door ervoor te zorgen dat rijkere en meer ontwikkelde landen de zwakkere lidstaten steunen bij het ontwikkelen van hun stelsels, zodanig dat er een echte solidariteit en effectieve sociale bescherming ontstaat in de hele EU?

3. Europa 2020 schiet tekort op het vlak van sociale inclusie

Gezien de ernst van de crisis en de onrustwekkende evoluties, zou men kunnen verwachten dat alle mogelijke inspanningen worden geleverd om de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting centraal te stellen in de uitvoering van de Europa 2020-Strategie en dat het economische, sociale, milieu- en tewerkstellingsbeleid veel beter op elkaar zouden worden afgestemd. Een analyse van de eerste drie jaar van het ‘Europese Semester’⁵ wijst echter uit dat dit niet is gebeurd.

Het Europese Semester begint elk jaar wanneer de Europese Raad de belangrijkste economische en sociale uitdagingen vastlegt en strategisch advies geeft voor het beleid, op basis van een rapport van de Commissie, de Jaarlijkse Groeianalyse ('Annual Growth Survey' of AGS). De lidstaten moeten daarna elk jaar hun plannen herzien en bijsturen om de vijf doelstellingen van de Europa 2020-Strategie te halen, in zogenaamde Nationale Hervormingsprogramma's (NHP's). In 2011 moesten de lidstaten voor het eerst hun NHP's aan de Europese Commissie voorleggen en deze oefening werd daarna in 2012 en 2013 herhaald. De Commissie evalueert deze plannen, wat resulteert in Landenspecifieke Aanbevelingen (LSA's) naar de lidstaten toe. Het jaar daarop rapporteert de Commissie over hoe goed deze aanbevelingen werden uitgevoerd.

Hoe heeft sociale inclusie het tot nu toe gedaan in dit hele proces? Binnen het EU-Netwerk van Onafhankelijke Deskundigen inzake Sociale Inclusie hebben we de belangrijkste sterktes en zwaktes van de NHP's en LSA's geëvalueerd vanuit het perspectief van sociale inclusie (zie bijvoorbeeld Frazer & Marlier, 2012). De experts hebben zich voornamelijk toegespitst op de mate waarin de maatregelen die in de NHP's en LSA's worden voorgesteld, waarborgen dat de doelstellingen inzake sociale inclusie van Europa 2020 kunnen worden gerealiseerd. Onze vaststelling is dat de sociale dimensie van de Europa 2020-Strategie in 2011 naar het achterplan werd verschoven, aangezien de Commissie en de lidstaten de nadruk legden op maatregelen om de economische en financiële crisis aan te pakken en om hun begroting in evenwicht te brengen. In 2012 en 2013 was er maar weinig beterschap, ondanks het feit dat de

Commissie, de EPSCO-Raad en de Europese Raad de lidstaten aanspoorden om van ‘het aanpakken van de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis’ een van de vijf prioriteiten van hun NHP’s te maken. Dit ondanks het feit dat in 2012 de sociale dimensie van Europa 2020 verder kon worden versterkt door de beslissing van de EPSCO-Raad in juni 2011 om ze te onderbouwen met een ‘versterkte Sociale Open Coördinatiemethode’ (OCM), ondersteund door jaarlijkse Nationale Sociale Rapporten (NSR’s) die de drie luiken van de Europese samenwerking op sociaal vlak (sociale inclusie, pensioenen en gezondheidszorg en langetermijnzorg) bestrijken. De idee was dat deze NSR’s samen met de NHP’s zouden worden ingediend en dat ze duidelijker en meer gedetailleerd zouden focussen op het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in het algemeen en van armoede en sociale uitsluiting bij kinderen in het bijzonder. De eerste ronde van NSR’s (2012) was evenwel teleurstellend: heel weinig rapporten kwamen tijdig binnen en vier maanden later was een derde nog altijd niet ingediend. In de LSA’s van 2011 kreeg sociale inclusie maar heel weinig aandacht, en hoewel er in 2012 iets meer LSA’s waren waarin een dimensie sociale inclusie was opgenomen en het aantal in 2013 verder toenam, was dit – gezien de ernst van de crisis – nog altijd onvoldoende.

De realiteit is dat in de meeste NHP’s sterk de nadruk werd gelegd op besparingsmaatregelen en financiële bezuinigingen, wat ten koste ging van het beleid inzake sociale inclusie. Daardoor werd ook de negatieve impact van de genoemde maatregelen verwaarloosd. Socialezekerheidsstelsels kregen nauwelijks aandacht en op toegang tot diensten werd slechts in zeer beperkte mate ingegaan. Verder is er de zorgwekkende trend dat bepaalde lidstaten hun focus verschuiven van een langetermijnbeleid en programma’s die het structurele karakter van armoede en sociale uitsluiting aanpakken, naar kortstondige antwoorden op de impact van de crisis. Dit kan ook resulteren in een neiging om de problemen van armoede en sociale uitsluiting te individualiseren en de betrokkenen zelf de schuld te geven voor hun armoede en sociale uitsluiting. Het gevolg hiervan is dat er meer nadruk wordt gelegd op programma’s die gericht zijn op het bijsturen van individueel gedrag, eerder dan op het aanpakken van de structurele oorzaken van armoede en sociale uitsluiting. Hierdoor ontstaat het risico dat het langetermijnbeleid en programma’s gebaseerd op maatschappelijke solidariteit, evenals de fundamentele sociale rechten van individuele personen, worden ondermijnd. Als armoede en sociale uitsluiting dan toch worden behandeld, ligt de nadruk vaak bijna uitsluitend op het verbeteren van de toegang tot werk, maar zelfs dan is de aanpak dikwijls eerder beperkt en houdt hij onvoldoende rekening met alle ondersteuning die noodzakelijk is voor personen die het verst van de

arbeidsmarkt af staan. Het is dus niet verrassend dat er in heel wat NHP's geen duidelijke synergieën worden ontwikkeld tussen Europa 2020-doelstellingen inzake sociale inclusie en andere Europa 2020-doelstellingen. Waar dat wel gebeurt, gaat het meestal om verbanden tussen tewerkstelling en problemen met de scholing.

Heel wat Deskundigen hebben ook gewezen op zwakke punten in de *governance* van sociale inclusie en beklemtoonden de behoefte aan verdere ontwikkelingen op dit vlak. In het bijzonder gaat het over de *mainstreaming*⁶ van de doelstellingen op het vlak van sociale inclusie, van de evaluaties van de maatschappelijke impact en van de betrokkenheid van stakeholders. Het is opvallend dat heel wat experts tot de conclusie zijn gekomen dat de betrokkenheid van stakeholders is afgangen sinds de Nationale Actieplannen en Nationale Strategieverslagen betreffende Sociale Bescherming en Sociale Inclusie (NSRSPSI), die vóór 2010 werden ingediend als onderdeel van de Sociale Open Coördinatiemethode. In België is de situatie beter dan in de meeste andere lidstaten, dankzij de oprichting van het Belgisch Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting, dat alle partijen die betrokken zijn bij de strijd tegen armoede in de Belgische context twee of drie keer per jaar samenbrengt: vertegenwoordigers van administraties op nationaal en subnationaal niveau, het maatschappelijke middenveld, sociale partners en academici; ook al kan de kwaliteit en timing van de raadplegingen in het licht van de NHP's en NSR's nog beter. De late indiening van de meeste NSR's wees er ook op dat de versterkte Sociale OCM, goedgekeurd door de EPSCO-Raad in juni 2011, en zijn belangrijkste implementatie-instrument, de NSR's, nog operationeel moeten worden gemaakt en geïntegreerd in de Europa 2020-*governance* cyclus. Anderzijds versterken de beperkte aandacht die sociale bescherming en sociale inclusie krijgen in de meeste NHP's en de zeer enge benadering van armoede en sociale uitsluiting, het argument dat NSR's moeten worden ontwikkeld als onderbouwing van de sociale dimensie van de NHP's.

Ook wezen heel wat stakeholders die betrokken zijn bij de Europese strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, op de zeer beperkte focus op sociale inclusie in het ‘Europese Semester’. Zo drukte het Europees Netwerk voor Armoedebestrijding ('European Anti-Poverty Network', of kortweg: EAPN) een diepe bezorgdheid uit over “... het schokkend gebrek aan voortgang in de armoededoelen; de minimale zichtbaarheid van de EU 2020-strategie binnen de NSR's/NHP's en in het Europese Semester in het algemeen en het onaanvaardbaar democratisch en participatief deficit”⁷ (EAPN, 2013: 8). Eurochild concludeerde dat “In de meeste NHP's schiet de aandacht voor de bestrijding van kinderarmoede en sociale uitsluiting ernstig tekort: zowel voor wat nodig is voor het bereiken van het Europa 2020-doel om armoede en sociale uitslui-

ting te verminderen met 20 miljoen tegen 2020, als voor wat nodig is om te reageren op de ernstige en groeiende impact van de economische crisis en van bezuinigingsmaatregelen op kinderen en hun gezin”⁸ (Eurochild, 2013: 1). Het ‘Platform of European Social NGOs’ is tevreden over het toegenomen aantal LSA’s in 2013 over armoede, tewerkstelling, opleiding en zorg- en gezondheidsdiensten, alsook over de nieuwe positieve individuele voorstellen voor sommige landen aangaande specifieke doelgroepen zoals jongeren, kinderen, migranten en Roma, en benadrukte dat “... de overheersende boodschap in de LSA’s draait rond het terugdringen van overheidstekorten en schulden, voornamelijk door het verminderen van overheidsuitgaves. Dit zal hoogstwaarschijnlijk een toename van armoede en sociale uitsluiting veroorzaken en de coherentie van de sociale LSA’s en hun potentieel tot verandering ondermijnen. Om ervoor te zorgen dat de LSA’s bijdragen tot de versterking van sociale en gelijkheidsdoelen, is op zijn minst een doeltreffende evaluatie van sociale en gendergelijkheid vereist”⁹ (Social Platform, 2013).

De beperkte impact die de Europa 2020-doelstelling om armoede en sociale uitsluiting terug te dringen tot op heden heeft gehad op het Europese sociale beleid, komt zeker niet als een verrassing voor sommige analisten die vragen hadden, zowel bij de manier waarop de doelstelling tot stand is gekomen als bij de politieke wil die erachter zit. Zo stelden Copeland en Daly dat de doelstelling ambitieus en vernieuwend is binnen de context van de EU, maar dat het doel te specifiek was en de doelstelling zelf enkele zwakke punten vertoonde: “Ten eerste was de doelstelling het resultaat van een politieke kans die aangegrepen werd door een aantal pro-sociale beleidsactoren (sommige in de Europese Commissie en in het Parlement, enkele lidstaten als ook ngo’s), in plaats van een overeenkomst om het sociaal beleid verder te Europeaniseren. Ten tweede laat men door een compromis in het midden, of de doelstelling dient gehaald te worden door een aanpak van inkomensarmoede, ernstige materiële depravatie dan wel werkloosheid op huishoudensniveau. Ten derde laat de doelstelling veel ruimte aan de lidstaten, zowel in de te hanteren definitie als in de ambitie die ze kunnen stellen voor de norm”¹⁰ (Copeland & Daly, 2012).

4. Wat moet er veranderen?

De vraag die uit deze eerder deprimerende analyse voortvloeit, is: kan het Europa 2020-proces nieuw leven in worden geblazen en de nieuwe sociale doelstellingen uit het Verdrag van Lissabon worden verwezenlijkt? In de volgende paragrafen zal ik 26 praktische stappen voorstellen die daarvoor kunnen en moeten genomen worden. Daarbij steun ik voornamelijk op het

werk van het EU-Netwerk van Deskundigen. Deze stappen hebben betrekking op vier essentiële domeinen. Het gaat met name om: het verbeteren van de *governance* inzake sociale inclusie van Europa 2020 door een effectieve uitvoering van het Sociale Investeringspakket, de actieve inclusie daadwerkelijk in de praktijk brengen, het lanceren van een daadkrachtig initiatief rond kinderarmoede en -welzijn en het activeren van de Horizontale Sociale Clausule van het Verdrag van Lissabon.

4.1. **Het verbeteren van de *governance* inzake sociale inclusie van Europa 2020**

Om de *governance* inzake sociale inclusie van Europa 2020 te verbeteren, moet de doelstelling van een inclusieve economie volledig worden geïntegreerd in de doelstellingen van een slimme en duurzame economie, zoals die in juni 2010 werden goedgekeurd door de Europese Raad. De NHP's moeten met andere woorden een instrument worden waarmee deze drie doelstellingen, die elkaar wederzijds versterken, op een meer evenwichtige en geïntegreerde manier kunnen worden gerealiseerd. Ze moeten bovendien worden onderbouwd met zorgvuldig uitgewerkte NSR's. De mogelijkheid dat dit ook daadwerkelijk kan gebeuren, is iets groter geworden na de lancering van het Sociale Investeringspakket (SIP) van de Europese Commissie van februari 2013, meer bepaald met de Mededeling van de Commissie over Sociale Investeringen voor Groei en Samenhang, de begeleidende Aanbeveling over investeren in kinderen en de diverse werkdocumenten van medewerkers van de Commissie. Dit initiatief kan mogelijk een belangrijke stimulans vormen voor de uitdiening van de sociale dimensie van Europa 2020. Hoewel het te laat kwam om enige impact van betekenis te hebben op de NHP's voor 2013, kan het mogelijk de enigszins sterker focus op sociale inclusie in de LSA's in 2013 verklaren.

Het SIP biedt een kader waarbinnen initiatieven rond verschillende belangrijke aspecten van sociale bescherming en sociale inclusie worden samengebracht en stelt een duidelijke agenda voor de toekomst voorop. Bij het implementeren van het SIP moeten lidstaten ervoor waken dat ze effectiever en doeltreffender investeren om een adequate en duurzame sociale bescherming te waarborgen; dat ze meer investeren in het ontwikkelen van vaardigheden en capaciteiten van mensen zodat die een betere kans krijgen om zich in de maatschappij en de arbeidsmarkt te integreren; ze moeten zorgen dat de socialezekerheidsstelsels een adequaat antwoord bieden op de behoeften van de burgers op essentiële momenten in hun leven.

Een belangrijk deel van de context zal er dus in bestaan om erover te waken dat de agenda van het SIP effectief wordt opgenomen in het Europa 2020-governance proces, waarna ook zal moeten worden toegezien op de uitvoering ervan. Om te zorgen dat dit gebeurt, moeten de Europese Commissie en de lidstaten in de eerste plaats te volgende prioriteiten stellen:

1. De doelstellingen inzake sociale inclusie van het SIP moeten centraal worden gestroomlijnd in Europa 2020 en volledig in aanmerking worden genomen bij het uitwerken van het macro-economisch beleid van de EU. Dit zal veel eenvoudiger zijn wanneer er, als resultaat van de huidige gesprekken over de Economische en Monetaire Unie (EMU), een akkoord wordt bereikt over een sterke sociale dimensie voor de EMU. Dat vereist dat het economische en monetaire beleid bijdraagt tot de realisatie van de sociale doelstellingen van de EU en tot het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. Hieraan gekoppeld, is het ook belangrijk dat er een stel indicatoren wordt ontwikkeld waarmee de evolutie van de sociale dimensie van de EMU op regelmatige basis kan worden opgevolgd. Dit zou een aanzienlijke aanvulling en verbetering zijn van de belangrijke controlefunctie die de Commissie en het Comité voor Sociale Bescherming nu al uitoefenen via de ‘Social Protection Performance Monitor’ (Comité voor Sociale Bescherming, 2012). Het is verder essentieel dat het versterkte toezicht op het economische beleid van de lidstaten onder het *six-pack* en het *two-pack*¹¹ ten volle rekening houdt met de doelstellingen inzake sociale bescherming en sociale inclusie. Zo moeten de gemeenschappelijke voorschriften voor het beoordelen van de nationale ontwerp-begrotingsplannen in het *two-pack* worden gebruikt om ervoor te zorgen dat deze plannen grondig worden gecontroleerd voor wat hun bijdrage aan de doelstellingen inzake sociale inclusie betreft en dat ze niet enkel worden geëvalueerd op het vlak van macro-economische stabiliteit.
2. De aandacht voor sociale inclusie moet verder worden uitgebreid in de Jaarlijkse Groeianalyse ('Annual Growth Survey' of AGS), zodat het SIP daarin beter tot zijn recht komt met afzonderlijke hoofdstukken over de adequaathed van socialezekerheidsstelsels, over actieve inclusie, over armoede en sociale uitsluiting bij kinderen, en over thuisloosheid. Er moet ook meer nadruk worden gelegd op de cruciale rol die sociale diensten spelen, zowel bij het vóórkomend van sociale uitsluiting als bij het reageren op de impact van de economische en sociale crisis. Zo zouden er veel krachtigere en meer gerichte richtsnoeren aan de lidstaten kunnen worden overgemaakt met betrekking tot de aandacht voor sociale inclusie in hun NHP's.

3. Om de dimensie sociale inclusie in NHP's te versterken, moeten lidstaten veel systematischer de sociale impact evalueren van de maatregelen die ze opnemen in hun NHP's (inclusief economische maatregelen); maatregelen die gericht zijn op het beschermen van groepen die een hoog risico lopen zoals immigranten, de Roma, thuislozen en mensen met een beperking moeten beter worden geïdentificeerd en een hogere prioriteit krijgen in hun NHP's/NSR's; de maatregelen voor het effectief betrekken van stakeholders moeten worden herbekijken.
4. De huidige, zeer beperkte betrokkenheid van stakeholders op het vlak van sociale inclusie (waaronder mensen die af te rekenen hebben met armoede en de organisaties die met hen werken, alsook de regionale en lokale overheden) bij het opstellen, uitvoeren en opvolgen van de NHP's moet worden rechtgezet. In dit opzicht moeten het Comité voor Sociale Bescherming en de Europese Commissie richtlijnen voor de betrokkenheid van stakeholders afspreken die dan moeten worden gebruikt voor het opvolgen en rapporteren van de betrokkenheid van stakeholders in het Europa 2020-proces, in het bijzonder de NHP's.
5. Lidstaten moeten de aspecten van sociale inclusie in hun toekomstige NHP's bekraftigen met goed onderbouwde Nationale Sociale Rapporten (NSR's) die armoede en sociale uitsluiting op een alomvattende en multidimensionale manier aanpakken.
6. Bij het opstellen van Landenspecifieke Aanbevelingen (LSA's) moet de Europese Commissie in de toekomst garanderen dat sociale inclusie systematischer aan bod komt en evenveel aandacht krijgt als economische kwesties. Voor elk land moet de gemaakte voortgang worden geëvalueerd met betrekking tot elke lijn van het SIP. Wanneer een land zwak presteert, of niet langer op schema zit om zijn bijdrage aan de Europa 2020-doelstelling inzake sociale inclusie te realiseren, moet aan een gepaste LSA worden gedacht.
7. De strijd tegen de toenemende ongelijkheid moet een centrale plaats krijgen in het Europa 2020-proces en in de aanpak van de economische en financiële crisis.

4.2. Actieve Inclusie daadwerkelijk in de praktijk brengen

In oktober 2008 keurde de Europese Commissie een Aanbeveling goed voor de actieve inclusie van personen die het meest werden uitgesloten uit de arbeidsmarkt. Daarbij werd een veelomvattende strategie gepromoot, de Actieve Inclusiestrategie¹², gebaseerd op de integratie van drie essentiële en

even belangrijke sociale beleidspijlers, met name: adequate inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot kwaliteitsvolle diensten. Het EU-Netwerk van Onafhankelijke Deskundigen inzake Sociale Inclusie heeft de toepassing geëvalueerd en kwam tot de vaststelling dat deze in de meeste lidstaten vrij beperkt is gebleven en dat ze er tot op heden nog niet in is geslaagd om toegang tot een adequaat inkomen of kwalitatieve diensten te waarborgen. Zo stellen de Belgische experts dat “[d]e combinatie van striktere voorwaarden en het besluit om in 2013-2014 de toegewezen middelen ter verhoging van de uitkeringen te reduceren, wijst eerder in de richting van een uitholling van de minimumnorm voor sociale uitkeringen tot het niveau van sociale bijstand, in plaats van op een toenadering tot de Europese armoederisicodempel”¹³ (Schepers & Nicaise, 2012).

Toch onderstrepen vele Deskundigen ook het potentieel van de actieve inclusie-aanpak wanneer die effectief zou worden uitgevoerd (zie Vranken, 2012: 205-212; Frazer & Marlier, 2013). De eigen evaluatie van de Commissie, gepubliceerd als deel van het SIP, komt tot een zeer vergelijkbare conclusie (Europese Commissie, 2013). De effectieve implementatie van de Aanbeveling blijft een noodzaak als men de economische, financiële en sociale (en mogelijk ook politieke) crisis in de EU wil aanpakken en als men de Europa 2020-doelstellingen wil realiseren. Actieve Inclusie moet worden ingevoerd door het een centrale plaats te geven in het Europese beleid, door de controle en rapportering te verbeteren, door meer middelen toe te kennen, door kennisuitwisseling en opleiding te optimaliseren en door de betrokkenheid van stakeholders op te voeren. Het SIP is een stap in deze richting.

Wat moet er gebeuren om Actieve Inclusie een centrale plaats te geven in de beleidsprocessen van de EU?

8. Er moet een nieuwe politieke verklaring op hoog niveau komen, waarin zowel de Europese Commissie, als de Raad van Ministers zich er opnieuw toe verbinden om de Aanbeveling inzake Actieve Inclusie uit te voeren. Ze moeten opnieuw bevestigen dat een adequaat inkomen veiligstellen en toegang bieden tot kwaliteitsvolle diensten, voor iedereen even belangrijk zijn, als toegang tot de arbeidsmarkt verschaffen voor personen die kunnen werken.
9. Actieve inclusie moet vollediger worden geïntegreerd in de Europa 2020-governance cyclus. De Jaarlijkse Groeianalyse moet elk jaar prioriteiten stellen met betrekking tot actieve inclusie en aan de lidstaten moet worden gevraagd om te rapporteren over de uitwerking van geïntegreerde en veelomvattende strategieën in hun Nationale Hervormingsprogramma's en Nationale Sociale Rapporten.

10. Een veelomvattende en geïntegreerde strategie inzake actieve inclusie moet een integraal deel van *bailout-pakketten*¹⁴ worden, wanneer die worden overeengekomen tussen de Trojka¹⁵ en de betrokken lidstaten.
11. De Commissie en het Comité voor Sociale Bescherming moeten een stel indicatoren vastleggen waarmee ze, binnen het kader van hun toezicht op de NHP's en NSR's, de implementering van de Aanbeveling inzake Actieve Inclusie door de lidstaten regelmatig kunnen opvolgen en erover kunnen rapporteren. In het licht van deze opvolging en rapportering moet de Commissie, indien nodig, Landenspecifieke Aanbevelingen (LSA's) doen met het oog op krachtdadigere strategieën en maatregelen inzake actieve inclusie.
12. Er moet meer gebruik worden gemaakt van Structurfondsen om veelomvattende en geïntegreerde strategieën inzake actieve inclusie te ondersteunen. In plaats van individuele acties onder de verschillende lijnen te steunen, zouden de middelen eerst moeten worden aangewend om lidstaten te helpen bij het ontwikkelen van veelomvattende strategieën en daarna voor het steunen van specifieke maatregelen die integraal deel uitmaken van de globale strategie.
13. Gezien het feit dat de lijn ‘adeqaat inkomen’ nog duidelijke hiaten vertoont, moeten er bijkomende inspanningen worden geleverd om tot een overeenkomst te komen wat betreft criteria voor het bepalen van een adequaat minimuminkomen, dat kan worden gehanteerd voor het controleren en benchmarken van de prestaties van de lidstaten op dit vlak. De verbintenis in het SIP om referentiebudgetten te ontwikkelen, kan hierbij nuttig zijn.
14. Gezien de toenemende centralisering van de economische en financiële *governance* in de EU, moet worden nagedacht over hoe dit het best op één lijn kan worden gebracht met EU-steun voor socialezekerheidsstelsels. Een dergelijke ontwikkeling kan armere lidstaten helpen om een adequaat niveau van inkomenssteun te voorzien en zou de rol van socialezekerheidsstelsels als economische stabilisatoren kunnen versterken. In eerste instantie zou kunnen worden gefocust op het helpen van lidstaten bij het waarborgen van een adequate werkloosheidssuitkering en van een minimuminkomen voor alle kinderen.
15. Het Comité voor Sociale Bescherming en de Europese Commissie moeten een systematisch programma ontwikkelen dat gericht is op sensibilisering en op een beter begrip van de actieve inclusiebenadering bij beleidsmakers.

16. Het Comité voor Sociale Bescherming en de Europese Commissie moeten criteria opstellen waarmee de betrokkenheid van stakeholders bij de ontwikkeling, uitvoering en controle van actieve inclusiestrategieën kunnen worden opgevolgd.

4.3. Kinderarmoede bestrijden en het welzijn van kinderen veiligstellen

Er is de voorbije jaren heel wat werk geleverd om kinderarmoede en -welzijn centraal te stellen in de discussies rond het Europese beleid, zoals tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU in 2010 (zie bijvoorbeeld Frazer, 2010). Er bestaat bij stakeholders en beleidsmakers een ruime consensus over de voordelen van een benadering die is opgebouwd rond drie grote pijlers: toegang tot adequate middelen, toegang tot kwaliteitsvolle diensten en kansen voor kinderen om deel te nemen aan alle zaken die hen aanbelangen. Het is bemoedigend dat dit ook werd weerspiegeld in de Aanbeveling van de Commissie ‘Investeren in kinderen om de vicieuze cirkel van ongelijkheid te doorbreken’¹⁶ (Europese Commissie, 2013), die in februari werd gelanceerd in het kader van het Sociale Investeringspakket. Het komt er nu op aan dit alles ook daadkrachtig uit te voeren. De volgende elementen zijn essentieel voor een effectieve toepassing en *mainstreaming* van kinderwelzijn in het beleid van de EU.

17. Er moet voor worden gezorgd dat kinderarmoede en -welzijn een centraal item worden in de Europa 2020-Strategie, voornamelijk in de NHP's en de LSA's, bij het monitoren van de uitvoering van de Strategie en in de Landenspecifieke Aanbevelingen aan lidstaten.
18. Globale, gekwantificeerde EU-subdoelstellingen moeten worden overeengekomen voor het terugdringen van sociale uitsluiting en armoede bij kinderen, geschraagd door nationale doelstellingen, en meer lidstaten moeten worden aangespoord om nationale doelstellingen te ontwikkelen.
19. Er moet voor worden gezorgd dat kinderarmoede en -welzijn een centrale positie krijgen in het besparingsbeleid en in bailout-pakketten en dat ex ante sociale impactevaluaties worden gebruikt bij het ontwikkelen en implementeren van een relevant beleid (waaronder ook economisch), zodat kinderen tegen de ergste effecten worden beschermd.
20. De betrokkenheid van kinderen, hun ouders en de organisaties die met hen samenwerken, moet actief worden gestimuleerd en opgevolgd bij de ontwikkeling, uitvoering en controle van het beleid en de programma's,

zodat de Europese doelstelling inzake armoede en sociale uitsluiting kan worden gehaald.

21. Meer middelen uit de EU-Structuurfondsen moeten worden vrijgemaakt om de lidstaten te ondersteunen bij het bestrijden van kinderarmoede en het veiligstellen van het kinderwelzijn.
22. Het Europese beleid ter bevordering van kinderrechten moet worden versterkt, zodanig dat er meer aandacht wordt besteed aan armoede en welzijn, en de idee moet worden gestimuleerd dat er minimumnormen moeten komen voor belangrijke aspecten van het kinderwelzijn (zoals met betrekking tot een adequaat inkomen, de toegang tot kinderzorg, tot gezondheidszorg en tot andere diensten).

4.4. De Horizontale Sociale Clausule uit het Verdrag van Lissabon activeren

Via de Horizontale Sociale Clausule (HSC) uit het Verdrag van Lissabon kunnen de EU-doelstellingen inzake sociale bescherming en sociale inclusie worden gemairstreamd in alle relevante beleidslijnen, waardoor een veel ruimere coördinatie van het sociale beleid mogelijk wordt en de verschillende beleidslijnen elkaar wederzijds kunnen versterken. Deze mogelijkheid werd duidelijk onderstreept in de belangrijke opinie van de Economische en Sociale Raad van oktober 2011, ‘Het versterken van de cohesie en de coördinatie van het sociaal beleid in de Europese Unie door middel van de nieuwe Horizontale Sociale Clausule in Artikel 9 van TFEU¹⁷.

Maar, zoals we al zagen, hebben de mogelijkheden die de HSC biedt voor een evenwichtiger aanpak van het beleid en voor een dynamisering van het Sociale Europa, nog niet geleid tot een noemenswaardige evolutie in de Europese beleidsvoering. Vanaf nu moet alles in het werk worden gesteld om de HSC te operationaliseren. Hieronder volgen enkele suggesties die deze operationalisering mogelijk kunnen maken:

23. Er is nood aan echt politiek leiderschap om de HSC te activeren en ze centraal te stellen in de Europese beleidsvoering. De Commissie of het Voorzitterschap van de EU moeten een consultatie op hoog niveau organiseren die ingaat op hoe de HSC doeltreffend in de praktijk kan worden gebracht – met andere woorden: hoe kunnen de Sociale Doelstellingen van de EU worden gemairstreamd in alle beleidsdomeinen (waaronder ook economisch) en hoe kan de noodzakelijke, ruimere politieke coördinatie worden gerealiseerd? Dit moet op zijn beurt leiden tot essentiële politieke voorstellen die door de Europese Raad worden aangenomen.

24. De Europese Commissie moet ervoor zorgen dat er aan de HSC wordt gerefereerd, dat deze HSC ten volle in aanmerking wordt genomen in alle relevante documenten en juridische teksten en dat hij een doorslaggevende rol speelt in de realisatie van de nieuwe doelstellingen van het Verdrag door de Europese instellingen en door de lidstaten. De HSC moet dus worden toegepast in alle relevante EU-beleidslijnen en -activiteiten, inclusief die van economische aard.
25. Hieruit volgt dat de HSC moet worden toegepast op het ruimere domein en de globale architectuur van het nieuwe sociaaleconomische bestuur van Europa 2020. Zo zou de Jaarlijkse Groeianalyse jaarlijks moeten rapporteren over de voortgang die wordt geboekt bij het implementeren van de HSC in elk van de drie prioriteiten van Europa 2020 (slimme, duurzame en inclusieve groei) en bij het controleren van de voortgang met betrekking tot de vijf EU-streefcijfers.
26. Sociale Impactevaluaties ('Social Impact Assessments' of SIA's) zijn essentieel voor het *mainstreamen* van de HSC.
- a. Er moeten systematische *ex ante* en *ex post* SIA's van alle relevante (sociale én niet-sociale) beleidsdomeinen op EU én nationaal niveau worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de sociale doelstellingen van de EU worden gerealiseerd.
 - b. Het Comité voor Sociale Bescherming moet, in het kader van de implementatie van de vernieuwde Sociale OCM, een hogere prioriteit geven aan de uitdieping van bestaand werk hieromtrent en moet een regelmatige controle en rapportering voorzien van het gebruik van sociale impactevaluaties door lidstaten in de context van de ontwikkeling van de NHP's en LSA's.
 - c. Alle lidstaten moeten, wanneer ze besparingsmaatregelen overwegen, eerst sociale impactevaluaties gebruiken om te garanderen dat personen die het grootste risico op armoede en sociale uitsluiting lopen, worden beschermd. Het gebruik van SIA's moet een integraal deel van *bailoutpakketten* worden, wanneer die worden overeengekomen tussen de Troika en de betrokken lidstaten.

5. Conclusie

Ik ben geen dromer. Ik ben ervan overtuigd dat heel wat van de voorstellen die ik in dit hoofdstuk heb gedaan, ook kunnen worden gerealiseerd. Ik zou zelfs durven stellen dat er tekenen zijn dat vele ervan, in meerdere of mindere mate, echt zullen worden gerealiseerd. De Europese Commissie erkent in toenemende mate dat sociale inclusie onvoldoende aandacht krijgt bij de imple-

mentatie van Europa 2020. Het lijkt erop dat men terug begint in te zien dat doeltreffende socialezekerheidsstelsels van levensbelang zijn. Zo stelde Commissievoorzitter Barroso in zijn State of the Union 2012: “een doeltreffend socialezekerheidsstelsel dat mensen in nood helpt, staat welzijn niet in de weg. Het is daarentegen een onontbeerlijk onderdeel ervan. Het zijn namelijk precies die Europese landen waar de socialezekerheidsstelsels en sociale partnerschappen het meest zijn ontwikkeld, die zich tot de meest succesvolle en concurrentiële economieën ter wereld mogen rekenen.”

Het voorbije jaar wezen een aantal belangrijke tekenen erop dat het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid en Sociale Zaken zijn inspanningen opvoert om de nieuwe instrumenten die Lissabon en Europa 2020 ter beschikking stellen, op doeltreffende wijze te gebruiken. Zo worden ontwikkelingen op het vlak van sociale inclusie nu veel strikter gecontroleerd, bijvoorbeeld met de invoering van de ‘Social Inclusion Performance Monitor’. Het initiatief van de Commissie betreffende de Structuurfondsen, dat het voorstel omvat om 25% van de volgende ronde Structuurfondsen voor te behouden voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) en 20% van het ESF te reserveren voor de strijd tegen armoede en sociale exclusie, is zeer belangrijk. Hopelijk levert het Sociale Investeringspakket een extra impuls aan domeinen zoals actieve inclusie en kinderarmoede en -welzijn en zorgt het ervoor dat Structuurfondsen gerichter worden ingezet voor prioriteiten inzake sociale inclusie en de mensen bereiken die er het meest behoeft aan hebben, bijvoorbeeld door een actievere implementatie van de Nationale Roma Integratiestrategieën en doeltreffendere inspanningen om thuisloosheid te bestrijden.

Ik denk echter ook dat we niet te veel mogen verwachten. Uit mijn ervaring met werken voor de Commissie en, meer recent, uit gesprekken met zeer gedreven mensen die werken rond kwesties aangaande sociale inclusie, weet ik hoe frustrerend het kan zijn om andere Directoraten-Generaal (DG), en in het bijzonder het DG Economische en Financiële Zaken (ECFIN) en het DG Secretariaat-Generaal, ervan te overtuigen dat aan het sociale beleid en de doelstellingen inzake sociale inclusie evenveel belang en gewicht moet worden toegekend als aan het economische en werkgelegenheidsbeleid, en dat die elkaar wederzijds kunnen en moeten versterken. In het beste geval is het een zware strijd, in het slechtste geval een strijd die gedoemd is om te mislukken.

Een nieuw economisch en sociaal model

Maar zelfs als er vooruitgang wordt geboekt en er op alle domeinen, die ik hierboven heb gesigneerd, maatregelen worden uitgevoerd, zal dat niet volstaan, tenzij we ook komaf maken met de huidige obsessie met bezuiniging.

gingen en het door ideologie ingegeven liberale economische model achter ons laten. Dit model resulteert in ongelijkheden, armoede en sociale uitsluiting die zo snel toenemen dat ze niet kunnen worden gestopt door de maatregelen die worden genomen. Er moet dus in de hele Europese Unie een campagne worden opgezet die het maatschappelijke middenveld betreft, die duidelijk maakt dat het beter kan en die de leugen dat er geen alternatief is, uitbant. Deze beweging moet ijveren voor een Europa waarin aan sociale integratie en sociale idealen evenveel belang wordt gehecht als aan economische doelstellingen. We moeten een economisch en sociaal model eisen dat is gebaseerd op principes van gelijkheid, ecologische duurzaamheid, verantwoordelijkheid, participatie en solidariteit. In Ierland ben ik werkzaam in een sociale beweging, ‘Claiming Our Future’¹⁸, die precies dit tracht te bewerken. Maar tegenwoordig volstaan nationale inspanningen niet langer, omdat een groot deel van de fiscale en economische agenda op Europees niveau wordt bepaald. Wat op nationaal en regionaal niveau kan worden gerealiseerd, wordt dus in toenemende mate beperkt door economische en fiscale beslissingen op Europees niveau en door de focus op meer concurrentie en meer privatisering. We moeten een beweging op Europese schaal uitbouwen die het Sociale Europa nieuw leven inblaast en veiligtelt.

Er wordt heel wat gesproken over een steeds nauwere economisch-fiscale integratie in de EU. Als er een nieuw fiscaal en economisch verbond komt, moeten we eisen dat daar een sociaal verbond tegenover komt te staan dat onze socialezekerheidsstelsels beschermt en ontwikkelt, dat garant staat voor een fiscale rechtvaardigheid die inkomsten en rijkdom op een eerlijker manier verdeelt, dat onze universele openbare diensten beschermt en verder uitbouwt, dat investeert in de sociale inclusie van iedereen en speciale steun en aandacht schenkt aan de inclusie van de kwetsbaarsten in de samenleving en dat een grotere sociale solidariteit tussen lidstaten stimuleert. Meer economische en fiscale integratie is enkel aanvaardbaar als er ook meer sociale integratie is en als de sociale idealen van Europa evenveel gewicht in de schaal kunnen leggen als de economische doelstellingen.

Als dat niet gebeurt, dan vrees ik voor de toekomst van alle mensen die het risico op armoede en sociale uitsluiting lopen. Dan vrees ik voor de toekomst van de Europese Unie.

Noten

1. Artikel 9 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Vertaling van “[i]n defining and implementing its policies and activities, the Union shall take into account requirements linked to the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health.”
2. Dit Netwerk bezorgt de Europese Commissie actuele, hoogkwalitatieve onafhankelijke informatie, advies, analyses en expertise over de situatie en het beleid inzake sociale zaken en sociale inclusie in de 34 landen die het bestrijkt (28 lidstaten plus de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Servië en Turkije) en biedt ondersteuning aan de Commissie bij het controleren van de voortgang die wordt geboekt in het realiseren van de sociale doelstellingen van de EU.
3. Zie Eurostat (2013). *European social statistics, 2013 edition*. Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie.
4. Vertaling van “[a]fter five years of economic crisis, recession has returned, unemployment has reached levels not experienced in nearly two decades and the social situation is also deteriorating.”
5. Het ‘Europese Semester’ is een cyclus van coördinatie van het economisch en het begrotingsbeleid binnen de Unie. Het slaat op de eerste periode van zes maanden van elk jaar, vandaar de naam ‘semester’. In het kader van het Europees semester stemmen de lidstaten hun begrotings- en hun economisch beleid af op de doelstellingen en regels die op Unieniveau zijn overeengekomen.
6. Met *mainstreaming* wordt bedoeld dat bij de voorbereiding, de ontwikkeling en de uitvoering van beleid (op gelijk welk vlak) systematisch aandacht wordt besteed aan het effect van dat beleid op de situatie van, bijvoorbeeld, een bepaalde doelgroep – zoals op gelijke kansen voor mannen en vrouwen, of op de positie van mensen in armoede.
7. Vertaling van “the shocking lack of progress on the poverty target; the minimal visibility of the Europe 2020 strategy in the NRPs/CSRs and generally in the European Semester, and the unacceptable democratic and participative deficit” (EAPN, 2013: 8).
8. Vertaling van “[o]verall the 2013 National Reform Programmes (NRPs) show some modest improvements from a child poverty and well-being perspective compared to the 2012 NRPs. However, in most NRPs the attention given to tackling child poverty and social exclusion still falls far short of what is necessary both to achieve the Europe 2020 goal of reducing poverty and social exclusion by 20 million by 2020 and to respond to the severe and growing impact of the economic crisis and austerity measures on children and their families.” (Eurochild, 2013: 1).
9. Vertaling van “the overriding message from the CSRs is about reducing public deficits and debt, primarily through reducing public expenditure. This will very likely generate increased poverty and social exclusion and undermine the coherence of the social CSRs and their potential for delivery. To help ensure that the CSRs enhance social and equality objectives, at the very least an effective social and gender equality assessment is required” (Social Platform, 2013).

10. Vertaling van “[f]irst, the target was the result of a political opportunity seized upon by a number of pro-social policy actors (some in the European Commission, the Parliament, certain Member States as well as non-governmental organizations), rather than an agreement to further Europeanize social policy. Second, the target is a compromise in that it is constituted quite diversely in terms of whether it will succeed by addressing income poverty, severe material deprivation and/or household joblessness. Third, the target allows much leeway in response by the Member States, in terms of both which definition they will use and what level of ambition they set for their target. As such, the target risks both incoherence as an approach to social policy and ineffectiveness in terms of precipitating significant action by the Member States to address poverty and social exclusion.” (Copeland & Daly, 2012).
11. Het *six-pack* is het geheel van zes Europese wetgevende maatregelen (vijf verordeningen en één richtlijn) met betrekking tot de hervorming van het ‘Stabiliteits- en groeipact’ en het nieuwe macro-economische toezichtproces. De *six-pack* ging van start op 13 december 2011 en is van toepassing op alle EU-lidstaten. De nadruk ligt op de reductie van overheidstekorten door vastgelegde referentiewaarden voor het jaarlijkse overheidstekort en de bruto-schuldboetingsquote. Het *two-pack* zijn twee regulerende maatregelen die in het najaar van 2013 werden ingevoerd in de eurozone om de financiële controlemechanismen te versterken, ze kaderen binnen het *six-pack*. Concreet versterken ze de economische coördinatie en de opvolging van het naleven van de fiscale doelstellingen uit het ‘Stabiliteits- en groeipact’.
12. Meer informatie daarover, zie: Vranken, Lahaye & Charlier (2013: 139-159).
13. Vertaling van “[t]he combination of stricter conditionality and the decision to reduce the allocated resources for upgrading of the benefits in 2013-2014 seems to indicate an erosion of the minimum norm for social benefits in the direction of the social assistance level instead of an upgrade to meet the European at-risk-of-poverty threshold” (Nicaise & Schepers, 2012).
14. *Bailout-pakket*: een maatregel die de Europese Unie voert indien een lidstaat geconfronteerd wordt met te ernstige financiële moeilijkheden, door dit land een lening aan te bieden.
15. De term ‘Trojka’ verwijst naar de drie partijen die moeten bepalen of EU-lidstaten met financiële tekorten voldoen aan de afgesproken bezuinigingen en hervormingen die zijn vastgesteld als voorwaarde voor het ontvangen van financiële hulp. De drie partijen zijn: de Europese commissie, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Centrale Bank (ECB). Op basis van de bevindingen van de Trojka wordt bepaald of de hulpbehoevende landen voldoende voortgang boeken met de bezuinigingen om in aanmerking te blijven komen voor financiële hulp. Noteer: naast deze financieel-economische Trojka is er ook de Trojka in de zin van drie opeenvolgende EU-voorzitterschappen.
16. Vertaling van “[i]nvesting in children: breaking the cycle of disadvantage.”
17. Vertaling van: “[s]trengthening EU cohesion and EU social policy coordination through the new horizontal social clause in Article 9 TFEU.”
18. Meer informatie over ‘Claiming our Future’ is te vinden op: www.claiminourfuture.ie.

Hoofdstuk 2

Sociale investeringen: een nieuw model voor de Europese welvaartsstaten?

Ides Nicaise en Wouter Schepers

Eén van de nieuwe accenten in het Europese beleid is een sterk pleidooi voor ‘sociale investeringen’. In het voorjaar van 2013 pakte de Europese Commissie (EC) zelf uit met een goed gestoffeerd beleidspakket, het zogenaamde ‘Sociaal Investeringspakket’ (SIP). Sociale investeringen staan hier voor sociale uitgaven die, naast een herverdelend effect, ook een welvaartsverhogend effect op langere termijn hebben. Voorbeelden van dergelijke investeringen zijn onderwijs en vorming, actief arbeidsmarktbeleid, gezondheidszorgen en de strijd tegen (kinder)armoede. Zeker wanneer deze diensten uitdrukkelijk gericht zijn op achtergestelde doelgroepen, kunnen ze de al te vaak veronderstelde tegenstelling tussen groei en herverdeling overbruggen. Investeer je bijvoorbeeld in onderwijs voor jongeren in armoede, dan voorkom je dat ze op termijn afhankelijk worden van uitkeringen en hulpverlening allerhande en verhoog je hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Investeer je in preventieve gezondheidszorgen, dan voorkom je zwaardere gezondheidsuitgaven en hou je mensen langer aan het werk. Investeren in de strijd tegen armoede houdt vooral een verschuiving in van een remediërende inkomensherverdeling naar een preventieve versterking van het menselijk en sociaal kapitaal van groepen in armoede. Slimme herverdeling kan het algemeen belang dienen: dat is de impliciete boodschap van het sociale investeringdiscours. Het SIP bevat zowel een wetenschappelijk onderbouwd stel argumenten als beleidssuggesties en zelfs een nieuwe aanbeveling (over de strijd tegen kinderarmoede).

In dit hoofdstuk plaatsen we deze wending eerst in het Europese beleidsdiscours, binnen de algemene context van economische crisis en sociale achteruitgang – die deels toe te schrijven is aan slecht beleid. Vervolgens werken we drie voorbeelden uit van de baten van sociale investeringen op basis van bestaand wetenschappelijk onderzoek. Ten slotte bestuderen we kritisch de

randvoorwaarden voor een succesvolle sociale investeringsstrategie. Ons inziens zijn die randvoorwaarden nog verre van vervuld.

1. Het falende sociaaleconomische beleid van de EU

De sociale schade die de crisis in Europa aanricht, wordt soms verhuld door gecompliceerde statistieken. Zo zou het ‘risico van armoede of sociale uitsluiting’ (*At risk of poverty and social exclusion*, kortweg: AROPE) tussen 2008 en 2012 met ‘slechts’ 1,3 procentpunt zijn gestegen. Ook al gaat dat in absolute cijfers om 6,5 miljoen mensen, het cijfer is statistisch gezien nauwelijks significant te noemen¹. Een mogelijke (maar onvoldoende) verklaring voor deze contra-intuïtieve bevinding is dat de armoedegrens zelf in een aantal lidstaten samen met het gemiddeld inkomen per hoofd is gedaald. Gebruikt men een ‘vaste’ armoedegrens, verankerd in 2008, dan spreken we over ongeveer 14 miljoen bijkomende armen². Andere sociale indicatoren wijzen op een onrustwekkende toename van de dakloosheid, de jeugdwerkloosheid, de caseload van de sociale bijstand, de sociale ngo’s en de voedselbanken, het aantal zelfdodingen, het wantrouwen in de politiek, racisme en geweld (Nicaise & Wouters, 2014).

Het was nochtans goed begonnen in 2010, toen de EU-2020-strategie werd gelanceerd. Daarin stonden onder meer doelstellingen zoals een afname van het aantal armen in de EU met 20 miljoen, het terugdringen van het voorbijdag schoolverlaten en het optrekken van de werkzaamheidsgraad tot 70%. Door het uitbreken van de eurocrisis en het dreigende bankroet van enkele Zuid-Europese lidstaten werden deze sociale doelstellingen in de koelkast gestopt en werd een streng-orthodox besparingsbeleid opgelegd, dat resulteerde in verdere sociale achteruitgang (Europese Commissie, 2012). De zwakste lidstaten (Griekenland, Portugal, Spanje, Italië, Ierland, Cyprus) die sinds hun toetreding tot de eurozone niet meer in staat zijn om macro-economische schokken op te vangen door muntdevaluaties, werden door de EU gedwongen tot ‘interne devaluaties’: een combinatie van radicale besparingen, vermindering van minimumlonen, uitkeringen en andere sociale uitgaven.

De neerwaartse trend wordt nog aangewakkerd door een streng beleid van liberalisering, dat sinds het begin van het millennium vooral in de dienstensectoren wordt doorgevoerd: eerst door de omstreden Dienstenrichtlijn, vervolgens door de stelselmatige vermarkting van publieke diensten zoals telecom, energie, post, openbaar vervoer en zelfs van sociale diensten zoals bejaardenzorg, kinderopvang en arbeidsmarktbeleid. De grote verschillen in verloning, sociale protectie en belastingdruk tussen de West-Europese

welvaartsstaten en de nieuwe lidstaten heeft geleid tot een heuse fiscale en sociale concurrentie waardoor het veelgeroemde Europees Sociaal Model geleidelijk wordt uitgehouden (Nicaise & Wouters, 2014).

Afgezien van de aangerichte sociale schade, zette dit beleid tot op heden ook op economisch vlak weinig zoden aan de dijk. De drastische besparingen leidden integendeel tot een daling van de consumptie en bijgevolg ook tot een verdere krimp van het BBP (Bruto Binnenlands Product), waardoor de schuldratio van de betrokken landen niet (voldoende) daalde en de besparingsdruk bleef toenemen (Erixon & Truger, 2012). Zelfs het Internationaal Muntfonds (IMF) had al in 2003 gewaarschuwd voor averechtse effecten, op basis van een meta-analyse van 133 besparingsprogramma's die het zelf wereldwijd had ingeleid (IMF Independent Evaluation Office, 2003). Ook de 'niet-coöperatieve strategie', waarbij handelspartners binnen een vrij gesloten Europese markt elkaar beconcurreren met loonmatiging en fiscale en sociale dumping, leidt onvermijdelijk tot een collectieve afkalving van de koopkracht en welvaart (De Grauwe, 2012; Stockhammer, 2007, 2012).

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat het vertrouwen in overheden en in de Europese Commissie in het bijzonder, steeds dieper zakt (Edelman, 2012). Ook het straatprotest blijft hand over hand toenemen, vooral in Zuid-Europa.

2. Sociale investeringen: de sociale welvaartsstaat heruitgevonden

Terwijl besnoeiingen in de sociale uitgaven in het algemeen al op gemengde gevoelens werden onthaald, uitten heel wat institutionele en niet-gouvernementele sleutelactoren zware kritiek op de geplande bezuinigingen in sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg. Het Europees Netwerk Armoedebestrijding ('European Anti-Poverty Network', EAPN) is ervan overtuigd dat een grootschalig programma voor sociale investeringen in onderwijs, gezondheid en maatschappelijke dienstverlening en een betere sociale bescherming essentieel zijn om het vertrouwen van ondernemers en consumenten op korte en middellange termijn te herstellen (Duffy, 2012). De OESO bevestigt dat investeringen in menselijk kapitaal noodzakelijk zijn om de toenemende ongelijkheid in de nasleep van de crisis om te buigen. Dankzij een gericht bijscholingsbeleid kunnen – voornamelijk laaggeschoold – werknemers hun productiviteitspotentieel en (toekomstige) inkomsten opkrikken (OECD, 2011a). Volgens Eurochild (2012) hebben flink wat lidstaten al concrete beloften gedaan, maar zijn ze er alsnog niet in geslaagd de kwaliteit en toegankelijkheid van diensten voor jonge kinderen te verbeteren. Andere

ngo's en vakbonden, zoals de Federatie van Duitse vakbonden in 2012, schaarden zich achter deze eisen.

Om de aan crisis het hoofd te bieden, pleitte de Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken van het Europees Parlement voor de uitwerking van een Sociaal Investeringspact voor sociale investeringen binnen een Europese strategie. De Commissie meent dat een betere implementatie van de werkgelegenheids-, sociale en onderwijsdoelstellingen noodzakelijk is voor een beter evenwicht van de EU-2020-strategie. Waarom de klemtoon precies op die sociale investeringen wordt gelegd, heeft te maken met het feit dat ze maatschappelijke en economische doelstellingen intrinsiek kunnen verzoenen. Ze moeten dus niet louter als een budgettaire last worden gezien, maar veeleer als een investering die in de toekomst een stevig rendement zal opleveren (Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken, 2012).

De EC haakte in februari 2013 met haar Mededeling over het Sociaal Investeringspakket op dit rapport in. De inclusieve dimensie van de Europese groeistrategie indachtig, pleit de Commissie voor meer investeringen in menselijk kapitaal via voorschoolse educatie, de agenda voor nieuwe vaardigheden ('New Skills Agenda'), een actief arbeidsmarktbeleid (met onder meer jeugdgarantieprogramma's), de sociale economie, een preventief gezondheidsbeleid en revalidatie, actieve vergrijzing en een gerichtere en intelligenter besteding van sociale fondsen. De Mededeling verwijst uitdrukkelijk naar de 'Aanbeveling inzake Actieve Inclusie' van 2008 als onderdeel van de sociale investeringsagenda. De EC spoort de lidstaten aan om hun sociale uitgaven op peil te houden en belooft om 25% van alle steun uit de Structuurfondsen te besteden aan sociale investeringen en 20% van de budgetten van het Europees Sociaal Fonds (ESF) aan armoedebestrijding.

In oktober 2013 volgde nog een Mededeling van de Europese Commissie (2013) waarin zij aankondigde dat zijzelf in de toekomst meer aandacht zou schenken aan de sociale dimensie van de EMU, onder andere door in de stuuroordgegevens van het Europese Semester bijkomende sociale indicatoren op te nemen, meer overleg te plegen met de sociale partners, de Structuurfondsen meer aan te wenden voor armoedebestrijding en de mobiliteit van werkzoekenden binnen de EU te bevorderen.

Het Sociaal Investeringspakket bundelde verscheidene eerdere en nieuwe initiatieven van de EC in één coherent kader. Hieronder belichten we – bij wijze van voorbeeld – drie belangrijke beleidsdomeinen waar de synergieën tussen economische en sociale inclusie-effecten het duidelijkst zijn: voorschoolse educatie, opleiding en vorming en een actief arbeidsmarktbeleid. We

zoomen daarbij in op wetenschappelijke evidentie die de doeltreffendheid van deze strategieën onderbouwt.

2.1. Bestrijding van kinderarmoede

De langverwachte ‘Aanbeveling van de EU inzake kinderarmoede’ werd in 2013 in het Sociaal Investeringsspakket opgenomen (Europese Commissie, 2013). De Aanbeveling steunt op drie pijlers, waarvan er twee overlappen met de ‘Aanbeveling inzake Actieve Inclusie’ van 2008:

- ◆ Toegang tot toereikende middelen,
- ◆ Betaalbare toegang tot kwaliteitsvolle diensten,
- ◆ De derde pijler, het recht van kinderen op participatie, kan als tegenhanger worden gezien van de pijler ‘inclusieve arbeidsmarkten’ van de ‘Aanbeveling inzake Actieve Inclusie’.

Een interessante passage in de inleiding, naast de verwijzingen naar kinderrechten en waarden van de EU, is een uitdrukkelijke verwijzing naar de kosten-batenargumenten: “Vroegtijdig optreden en voorkomen zijn essentieel voor de ontwikkeling van een beleid met een grotere effectiviteit en efficiëntie, daar de overheidsuitgaven om de gevolgen van armoede en sociale uitsluiting onder kinderen te verhelpen doorgaans hoger zijn dan de uitgaven die nodig zijn om op vroege leeftijd in te grijpen” (Europese Commissie, 2013: 2). Aangezien het (sociale) beleid vaak remedierend werkt, zijn dergelijke reactieve ingrepen in het complexe menselijke ontwikkelingsproces vaak minder efficiënt. Het is daarentegen noodzakelijk om de klemtoon te verschuiven naar proactieve maatregelen om armoede, ongelijkheid en sociale achterstelling al op jonge leeftijd aan te pakken. Onderzoek in verschillende wetenschappelijke disciplines (ontwikkelingspsychologie, neurologie, pedagogie, sociologie en economie) heeft aangetoond dat betere resultaten kunnen worden gehaald door op zo jong mogelijke leeftijd het zwaartepunt te verleggen van curatieve maatregelen naar preventief ingrijpen.

Zelfs bij zeer jonge kinderen, die nog niet naar school gaan, stellen we grote verschillen in cognitieve en socialemotionele vaardigheden vast naargelang van hun maatschappelijke achtergrond. Zo werd in het kader van een longitudinale studie (Alava e.a., 2011) gepeild naar de verschillen in cognitieve ontwikkeling van groepen van kinderen op jonge leeftijd met een lage, middelhoge en hoge sociaaleconomische status (SES). Vanaf de leeftijd van twee jaar kon een correlatie worden opgetekend tussen hun positie in de globale verdeling en de sociaaleconomische status van hun gezin. De kloof tussen de drie groepen lijkt met de tijd alleen maar groter te worden. Kinderen

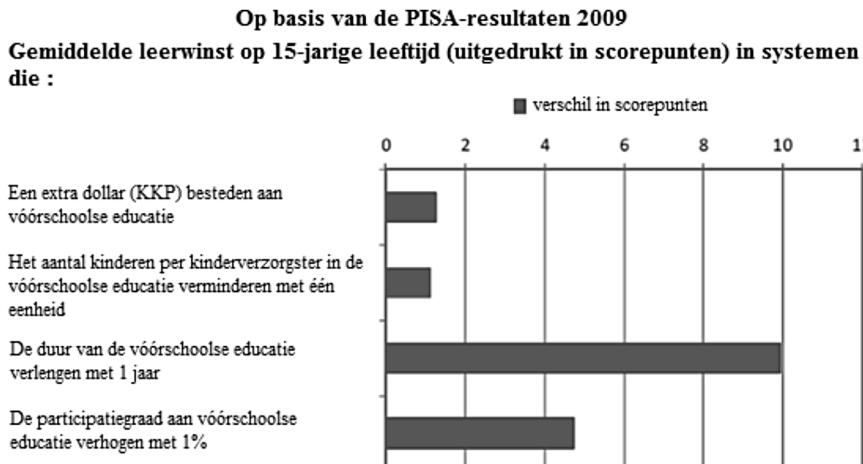
uit gezinnen met een hoge SES die minder goed scoorden op de leeftijd van 22 maanden slaagden er bovendien in om hun achterstand in te halen, terwijl minder goed scorende kinderen uit gezinnen met een lage SES duidelijk over minder mogelijkheden beschikten om hun positie te verbeteren. Het voor-gaande onderstreept het belang van gunstige levensomstandigheden voor de ontwikkeling van kinderen. Dit houdt tevens in dat ondersteunende investeringen in de ontwikkeling van kinderen op jonge leeftijd een verschil kunnen maken op lange termijn. Uit evaluaties van interventieprogramma's voor jonge kinderen is gebleken dat een integrale aanpak, met een combinatie van taal- en cognitieve stimulering en sociaaleconomische hulp, de beste resultaten oplevert.

Longitudinale evaluaties van verschillende vóór- en vroegschoolse educatie-programma's (VVE) hebben op een overtuigende manier aangetoond dat kwaliteitsvolle diensten een belangrijke impact kunnen hebben op de sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling van jonge kinderen. Dergelijke programma's zorgden eveneens voor een afvlakking van de effecten van maatschappelijke achterstelling. De voornaamste voordelen van VVE-programma's zijn een verbeterd zelfbeeld, betere schoolresultaten, een betere gezondheid, een snellere arbeidsintegratie, hogere inkomsten en een verminderde afhankelijkheid van sociale uitkeringen. Dergelijke interventies resulteren bijgevolg in enorme besparingen voor de welvaartsstaat dankzij een betere productiviteit en een vermindering van de overheidsuitgaven. Gedetailleerde kosten-baten-ramingen voor de *best practice case* in de VS, het 'Perry Preschool Programme', toonden aan dat de maatschappelijke baten 6 tot 13 keer groter waren dan de kosten van het programma (Belfield, 2006). In de context van de PISA-studie 2009 heeft de OECD (2011b) de impact van participatie aan voorschoolse educatie op de vaardigheden van 15-jarige studenten geraamd, die werd uitgedrukt in leerwinst (verschillen in toetsresultaten). Als maatstaf voor het ramen van de omvang van die effecten gaan we ervan uit dat een verschil van 39 punten overeenkomt met het effect van een volledig jaar formele scholing. Ondanks de ruwe gegevens wees de analyse op merkwaardig gunstige effecten, weergegeven in figuur 1. We noteren echter ook dat kwaliteit een sleutelrol speelt en dat 'goedkope' commerciële kinderopvang zelfs een negatieve impact kan hebben op de ontwikkeling van kinderen (Penn, 2009).

2.2. Opleiding en vorming

Omdat menselijk kapitaal een centrale rol speelt in de EU-2020-strategie lanceerde de Europese Commissie het initiatief 'Nieuwe Vaardigheden voor Nieuwe Banen' ('New Skills for New Jobs'). Dit beleidsdocument beoogt een

Figuur 1: Effecten van participatie in / kwaliteit van voorschoolse educatie op vaardigheden op de leeftijd van 15 jaar.



Bron: OECD, 2011b.

betere anticipatie op competenties die in de toekomst nodig zullen zijn en een betere afstemming tussen vaardigheden en de behoeften van de arbeidsmarkt (Schmid & Keraudren, 2012). Het initiatief werd overgenomen in een Mededeling van het Directoraat-Generaal Onderwijs en Cultuur over een nieuwe visie op vaardigheden ('Rethinking Skills'), gekoppeld aan een indrukwekkende analyse van de trends en uitdagingen op het gebied van onderwijs en levenslang leren (Europese Commissie, 2012).

Technologische veranderingen, globalisering, een veranderende vraag, de vergrijzing van de beroepsbevolking, de polarisatie tussen hogeschoolde en laaggeschoold segmenten van de arbeidsmarkt vragen om een verschuiving in het aanbod van vaardigheden:

- ◆ meer gediplomeerden secundair en hoger onderwijs,
- ◆ een verschuiving van industriële vaardigheden naar vaardigheden voor de dienstensector,
- ◆ meer algemene (in plaats van jobspecifieke) vaardigheden,
- ◆ meer afgestudeerden uit wetenschappelijke, technologische, technische of wiskundige richtingen (STEM),
- ◆ meer levenslang leren,
- ◆ meer collectief leren (lerende organisaties / steden / regio's) en
- ◆ meer werkplekleren.

Hoewel de analyse omtrent nieuwe vaardigheden veelomvattend is, legt ze sterk de nadruk op het verwerven van basisvaardigheden, zowel voor jongeren

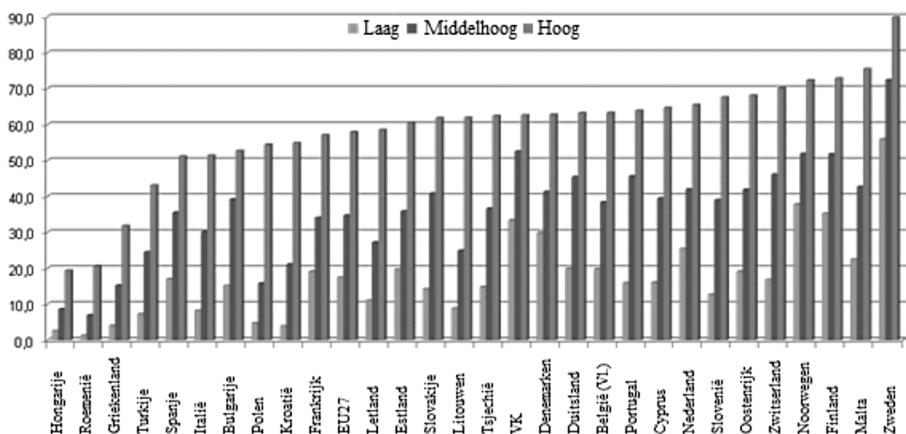
als voor volwassenen. Dit omvat onder meer het uitstippelen van strategieën om schooluitval te voorkomen, maar ook de hervorming van de curricula. Daarbij wordt de ontwikkeling van algemene vaardigheden zoals communicatie, probleemoplossend vermogen, talen en ICT-vaardigheden gestimuleerd. Ook is er meer aandacht voor lezen en schrijven, wiskundige basiskennis en ICT-opleidingen voor volwassenen. Het spreekt vanzelf dat deze prioriteiten grotendeels overlappen met die in de sociale-inclusieagenda.

Onderwijs is waarschijnlijk ook het domein waar economische en maatschappelijke belangen het duidelijkst samenvloeien. De la Fuente en Jimeno (2005) raamden het rendement van onderwijs in 14 Europese landen en besloten dat het persoonlijke rendement in de meeste gevallen tussen 7,5 en 10% bedraagt; het sociale rendement (waarbij rekening wordt gehouden met overheidssubsidies en inkomsten evenals de spill-overeffecten op derden) schommelt tussen 8,5 en 11,5% (de la Fuente & Ciccone, 2003). De endogene-groeitheorie toonde recent aan dat onderwijs niet alleen leidt tot een toename van het welvaartsniveau, maar ook aanleiding geeft tot een versnelde groei, dankzij een versterking van het lerende en innoverende vermogen van de werkende bevolking. Met behulp van een econometrisch model dat de impact van vaardigheden (in plaats van het aantal opleidingsjaren) op de economische groei in het verleden weergeeft (controle voor andere determinanten) en door tal van gegevensbronnen met elkaar te combineren, konden Hanushek en Woessmann (2010) de impact van verhoogde vaardigheden bij de Europese beroepsbevolking op de economische groei ramen. De effecten worden wel pas op lange termijn zichtbaar, vermits het ongeveer 60 jaar duurt voor een nieuwe cohorte kinderen een volledige professionele loopbaan doorlopen heeft. Naarmate de kleine effecten zich echter met de jaren over opeenvolgende cohorten opstapelen, kan de cumulatieve winst in termen van BBP in Europa over de periode tot 2090 sterk oplopen. Als men die redenering toepast op de Europese doelstelling om het aandeel 15-jarigen met leesachterstand in alle lidstaten tot (ten hoogste) 15% te beperken tegen 2020, schatten de auteurs de welvaartswinst op om en bij de € 23 triljoen, dit is 177% van het huidige Europese BBP. Vermits de verwijzenlijking van die doelstelling gerichte acties vereist ten gunste van de zwakst presterende groepen, betekent dit ook dat de impact groter zal zijn in die Europese landen waar het onderwijsysteem achterophinkt (Bulgarije, Roemenië, Cyprus en Malta).

De impact van onderwijsstrategieën op maat van jongeren laat zich pas op langere termijn voelen. Daarom is het de moeite waard om soortgelijke campagnes op te zetten om de basisvaardigheden van *volwassenen* aan te scherpen. Die laatste aanpak levert mogelijk sneller resultaat op en heeft bovendien een grotere potentiële impact vermits in principe de hele beroeps-

bevolking kan bereikt worden. Een opmerkelijk voorbeeld van zo'n omvattend plan was het Portugese 'Novas Oportunidades'-programma, dat tweedekansonderwijs voor volwassenen koppelde aan gerichte begeleiding en instrumenten voor de erkenning van elders verworven competenties (EVC). Door de crisis en de regeringswissel is dit programma helaas in de verdrukking geraakt. Op Europees niveau legt de vernieuwde Europese agenda voor volwassenenonderwijs voor de periode 2012-2014 en daarna, sterk de klemtoon op leermogelijkheden voor laaggeschoolde volwassenen. Voor een geslaagde uitvoering van deze agenda is evenwel een groter politiek engagement nodig. De doelstellingen van de agenda moeten in kwantitatieve criteria worden gegoten, die verder gaan dan het globale streefpercentage van 15% participatie aan volwasseneneducatie: bijvoorbeeld door middel van concrete nationale streefcijfers met betrekking tot de participatie van ongeschoolde volwassenen in het volwassenenonderwijs, evenals streefcijfers met betrekking tot resultaten. Zoals uit figuur 2 blijkt, zijn laaggeschoolden fors ondervertegenwoordigd in de groep van volwassen cursisten³. Ieder nationaal plan moet bovendien voorzien in concrete maatregelen en de nodige financiële middelen om vraag en aanbod te stimuleren en de doeltreffendheid van het volwassenenonderwijs op te krikken.

Figuur 2: Participatie in het volwassenenonderwijs, volgens initieel scholingsniveau.



Bron: Eigen ramingen op basis van de enquête over volwassenenonderwijs 'Adult Education Survey' (2009).

Europese streefcijfers vastleggen voor een vermindering van schooluitval en leesachterstand of voor participatie aan het tweedekansonderwijs is één zaak; of ze nadien ook effectief gehaald worden, hangt af van een voldoende politiek draagvlak. Men zal moeten ingaan tegen de neiging om voorrang te geven aan bevoordeerde, goed presterende studenten. Een dergelijke aanpak vergt

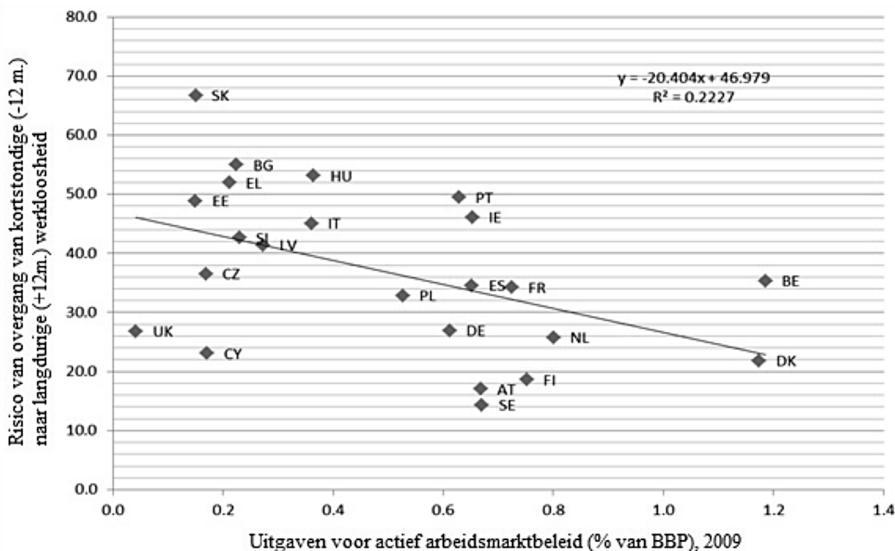
bovendien aanhoudende investeringen over een langere periode. Dat wil echter niet zeggen dat deze aanpak minder efficiënt zou zijn. De voordelen op het gebied van welvaart en sociale inclusie zijn immers generaties lang voelbaar. Het is derhalve teleurstellend dat maar liefst 20 landen of regio's hun onderwijsbudgetten in de periode 2011-2012 terugschroefden (Eurydice, 2012).

2.3. Actief arbeidsmarktbeleid

Een actief arbeidsmarktbeleid kan als een investering in de inzetbaarheid van werknemers worden gezien, in die zin dat ze hun menselijk en maatschappelijk kapitaal verder ontwikkelen. We maken daarbij een onderscheid tussen een loutere ‘activering’ (waarbij werkzoekenden onder druk worden gezet of hoogstens een korte periode werkervaring kunnen opdoen) en echte investeringen die een degelijke baan combineren met opleiding, begeleiding en andere diensten. Figuur 3 hieronder wijst op een negatieve correlatie tussen uitgaven voor een actief arbeidsmarktbeleid in het algemeen en het risico dat kortdurende werkloosheid overgaat in langdurige werkloosheid in alle Europese lidstaten. Wat de relatieve prestaties van de verschillende soorten actief arbeidsmarktbeleid betreft, onderzocht Kluge (2006) een groot aantal evaluatiestudies. Op basis daarvan besloot hij dat directe (gesubsidieerde) tewerkstellingsprogramma's vaak een negatief effect hebben, terwijl aanwervingssubsidies en diensten, zoals opleiding en begeleiding voor werkzoekenden, effectief hun kans op herinschakeling verhogen.

Eén hoeksteen van het Sociaal Investeringsspakket van de EC is het Initiatief ‘Kansen voor Jongeren’ (‘Youth Opportunities Initiative’). Het betreft een reeks maatregelen die werkloosheid bij jongeren gericht aanpakken. Daarbij wordt voornamelijk ingewerkt op schooluitval en de overgang van school naar werk. In acht landen waar de jeugdwerkloosheid meer dan 30% bedraagt (in 2011: Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Portugal, Slowakije en Spanje) neemt de Commissie deel aan Jeugdactieteams, die beleidsadvies verlenen en aanbevelingen doen omtrent de besteding van nog niet bestede middelen uit de Structuurfondsen. Nog zeven andere landen waar de jeugdwerkloosheid boven het Europese gemiddelde uitkomt, krijgen eveneens steun van de EC. In andere lidstaten wordt het idee van jeugdgarantieplannen actief gepromoot. De bedoeling van die garantieplannen is om ervoor te zorgen dat iedere jongere binnen de vier maanden na aanvang van zijn of haar werklozenstatuut een baan, opleiding, stage of combinatie daarvan krijgt aangeboden (Europese Commissie, 2012).

Figuur 3: Actief arbeidsmarktbeleid en risico van bestendiging van de werkloosheid.



Bron: Europese Commissie, 2012.

Het concept van garantieprogramma's voor jongeren (of andere doelgroepen zoals langdurig werklozen) is niet nieuw. De Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk werkten in de jaren 1980 en 1990 al dergelijke plannen uit, terwijl Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Polen recent nog de eerste stappen daarvoor ondernamen. Hoewel het verschillende initiatieven betreft, hebben ze allemaal hetzelfde doel voor ogen: voorkomen dat jongeren meege sleurd worden in een spiraal van werkloosheid en inactiviteit. In de Scandinavische programma's spelen de openbare tewerkstellingsdiensten een centrale rol. Zij evalueren de behoeften van jonge werkzoekenden en stippen een tewerkstellingstraject uit, aangevuld met een pakket gewaarborgde diensten op maat.

Een nauwkeurige afbakening van de doelgroep(en) is van essentieel belang, omdat de kostenefficiëntie afhangt van het vermijden van *deadweight*- en substitutie-effecten. *Deadweight* ontstaat wanneer begunstigden van het programma ook op eigen kracht, dus zonder subsidies en ondersteuning, werk zouden gevonden hebben. Vermits alle schoolverlaters de arbeidsmarkt als werkzoekenden betreden, is het niet eenvoudig om die jongeren die de minste kans maken om werk te vinden, extra te ondersteunen zonder discriminerend te zijn. Substitutie-effecten ontstaan wanneer de steun voor één doelgroep een verschuiving teweegbrengt in de wachtrij voor jobs ten nadele van andere groepen van werkzoekenden; bijvoorbeeld als voorrang wordt

verleend aan jongeren ten koste van andere even (of zelfs méér) achtergestelde groepen (zoals gehandicapten, migranten, laaggeschoolde werklozen). Onderzoek toont aan dat het risico op *deadweight-* en substitutie-effecten groter is bij actieve arbeidsmarktprogramma's die specifiek op jongeren zijn gericht.

De evaluaties van de eerste jeugdgaranties, zoals het Britse 'Youth Training Scheme' en de Deense wet inzake een actief arbeidsmarktbeleid, wezen op een negatief effect op de tewerkstellingskansen van de deelnemers, voornamelijk omwille van het gebrek aan flexibiliteit en kwaliteit in de dienstverlening. Bij latere hervormingen werden wel lessen uit die evaluaties getrokken. De klemtoon kwam meer te liggen op trajecten op maat, met een mix van verschillende diensten en een ruimere keuze (Nicaise, 2001; Mascherini, 2012). Vóór de crisis van 2008 bleken de Scandinavische jeugdgarantieprogramma's een regelrecht succes te zijn bij jonge werklozen, die effectief sneller een job vonden dan oudere werklozen. Door de economische crisis konden de openbare tewerkstellingsdiensten echter niet meer de beloofde dienstverlening binnen de vooropgestelde termijn garanderen en de werklast van de begeleidingsdiensten werd zo goed als onbeheersbaar. Nu de vraag naar hun dienstverlening minder acuut is geworden, kunnen ze opnieuw bijbenen (Mascherini, 2012).

Even belangrijk is dat economische kosten-batenramingen van garantieprogramma's voor langdurig werklozen hebben aangetoond dat bij doordachte tewerkstellingsgarantieplannen (waarbij werkervaring wordt gecombineerd met opleiding en begeleiding op maat) de initiële meerkost voor de overheid al na drie tot vier jaar is terugverdiend, dankzij besparingen in werkloosheidsuitkeringen en de hogere inkomsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen. De sociale kosten-batenbalans (waarin de kosten en baten voor alle belanghebbenden in aanmerking worden genomen) wordt na twee tot drie jaar positief, zelfs na verrekening van uitval, *deadweight-* en substitutie-effecten (Layard & Philpott, 1997; Nicaise, 1999).

3. Beperkingen van de sociale investeringsstrategie

Algemeen kan het Sociaal Investeringspakket als een mijlpaal in de ontwikkeling van de Europese welvaartsstaten worden gezien. Hemerijck (2013) ziet sociale investeringen als een nieuw sociaal beleidsmodel, waarbij de klemtoon verschuift van 'het compenseren van inkomensongelijkheid' (Rawls) naar 'billijkheid door kansenbevordering' (Sen/Dworkin). Hoewel het beleid in de verschillende landen uiteenloopt, lijkt de wereldwijde financiële crisis overall de aanzet te geven tot hervormingen in die zin.

We moeten weliswaar toegeven dat de nieuwe klemtoon vooralsnog enkel waarneembaar is in het beleids*discours*, eerder dan in het effectieve beleid, zoals dat moet blijken uit budgettaire keuzen. De EU zelf beschikt over zo'n marginaal budget (1% van het Europese BBP) dat het onmogelijk op eigen kracht de vurig bepleite investeringen kan financieren. Evenmin kan de Unie op het vlak van sociale uitgaven enige dwang uitoefenen op de lidstaten, vanwege het subsidiariteitsbeginsel. Slechts in de mate dat de lidstaten overtuigd raken door het nieuwe discours, is er kans op een reële paradigmaverschuiving.

Hoe overtuigend komt het sociale investeringsdiscours dan over? Onze drie casestudy's in de voorgaande paragrafen wijzen erop dat economische en maatschappelijke doelstellingen in de praktijk inderdaad kunnen samenvloeien, op voorwaarde dat het sociale beleid efficiënt en proactief wordt opgevat. Of deze analyse kan worden geëxtrapoleerd naar andere beleidsdomeinen dan educatie of actief arbeidsmarktbeleid – zoals gezondheid, huisvesting, gezinsbeleid of zorg voor ouderen – valt nog te bezien. Sommige andere belangrijke aspecten omtrent sociale investeringen komen evenwel nauwelijks aan bod in de documenten van de EU over het Sociaal Investeringspakket. Eén beleidsdomein, met name sociale bescherming, wordt alvast door de Europese Commissie niet eens als een investering beschouwd. We beginnen met deze discussie in onderstaande paragraaf.

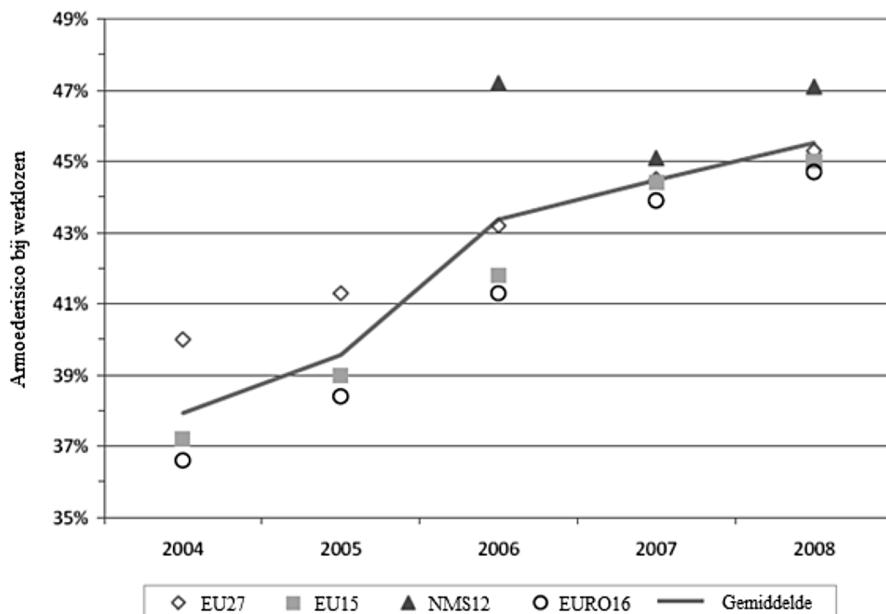
3.1. Sociale bescherming: investering of niet?

Een eerste lacune in het Sociaal Investeringspakket heeft te maken met sociale bescherming en meer bepaald met de onderliggende visie daarop, zoals die wordt beschreven in de achtergrondnota, *Staff Working Document on demographic and social trends*, over demografische en sociale trends (Europese Commissie, 2013). Dat sociale uitkeringen niet als investeringen beschouwd worden, is tot op zekere hoogte begrijpelijk, omdat uitkeringen eerder de schade van gerealiseerde sociale risico's compenseren, terwijl sociale investeringen precies deze risico's zoveel mogelijk willen voorkomen. Toch is de scheidingslijn, volgens ons, niet scherp. Sociale uitkeringen stellen de gerechtigden ook in staat om in zichzelf of hun gezin te blijven investeren. Die investeringsfunctie van sociale bescherming wordt door de Commissie niet erkend.

In het hoger genoemde *Staff Working Document* wordt integendeel duidelijk vastgehouden aan een andere visie, namelijk het beginsel *making work pay* (het versterken van arbeidsprikkels), vermits voortdurend wordt verwezen naar het spanningsveld tussen de omvang van de uitkeringen en de aanmoedigende/ontmoedigende werking van uitkeringsstelsels. Terwijl het risico op jobverlies

als een exogeen fenomeen wordt beschouwd, ziet men de duur van de werkloosheid als het resultaat van een keuzeproces tussen vrije tijd en inkomen. Daarbij raken mensen verstrikt in een werkloosheidsval wanneer het verschil in inkomen tussen werken en niet-werken te klein is. De dominantie van het beginsel *making work pay* (het versterken van arbeidsprikkels) is uitgemond in een obsessie omtrent financiële arbeidsprikkels. Die obsessie deed de steun van de overheid verslappen voor een herverdeling via de sociale zekerheid in het algemeen, en voor werkloosheidsuitkeringen in het bijzonder. Dat verklaart waarom die uitkeringen de voorbije decennia systematisch werden uitgehouden, wat heeft geleid tot een toename van het armoedepercentage bij werklozen.

Figuur 4: Trends in financiële armoedecijfers (AROPE) bij werklozen.



Bron: Cantillon, 2011.

Nochtans is de empirische evidentie voor deze ‘*making work pay*’-benadering verre van overtuigend. Een ander rapport van de Europese Commissie levert empirische evidentie en een overzicht van de literatuur waaruit blijkt dat de toegankelijkheid, de maximumtermijn en het niveau van dergelijke uitkeringen geen duidelijk effect (en soms zelfs een *positief* effect) hebben op de tewerkstellingskansen (Europese Commissie, 2012b). Dit kan worden verklaard door het feit dat sociale uitkeringen inderdaad nog een andere bedoeiling hebben, namelijk werklozen de mogelijkheid bieden om te investeren in

hun inzetbaarheid (via uitgaven voor mobiliteit, opleiding, maatschappelijke participatie). Het sociale-investeringsperspectief op sociale bescherming pleit bijgevolg voor degelijke uitkeringen, gecombineerd met ondersteunende diensten die de inzetbaarheid van de betrokkenen verhogen. Vreemd genoeg lijkt het Sociaal Investeringspakket deze inzichten grotendeels te negeren.

3.2. Sociale investeringen in een context van sociale dumping?

Het huidige klimaat van buitensporige intracommunautaire concurrentie leidt tot sociale dumping. Mede daarom lijkt het bevorderen van sociale investeringen als hefboom voor een alternatieve macro-economische strategie, niet haalbaar. Wel konden sociale organisaties uit heel Europa de sociale minimumstandaarden op de agenda krijgen, als antwoord op de liberalisering van openbare diensten zoals telecom, energie en openbaar vervoer, en belangrijker nog, de liberalisering van sociale diensten zoals kinderopvang, ouderenzorg, herinschakeling in de arbeidsmarkt. Gevreesd werd dat de privatisering, mededinging en commercialisering die hand in hand gingen met het liberalisingsbeleid van de EU, zouden resulteren in diensten van ondermaatse kwaliteit, sociale dumping en de uitsluiting van kwetsbare cliënten. Overeenkomstig de Europese Dienstenrichtlijn werd elke vorm van overheidsinmenging door middel van prijszetting, kwaliteitsregulering of subsidiëring in principe immers als marktvervalsing beschouwd, die van tevoren moest worden verantwoord of beknot. Na hevig protest vanuit de overheidssector en de non-profitsector pakte de Europese Commissie uit met een ‘Kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang’ om de fors gereguleerde en gesubsidieerde sectoren, zoals het (basis)onderwijs, de sociale sector en de gezondheidszorg, van commercialisering te vrijwaren (Europese Commissie, 2011).

Een ander aspect van de sociale minimumstandaarden betreft een voorstel van Kaderrichtlijn omtrent de invoering en/of versterking van gewaarborgde minimuminkomens (GMI) (en minimumlonen) in heel Europa. Het doel van dit voorstel is om de minimumuitkeringen tegen 2020 op te trekken tot de armoederisicodempel (60% van het gelijkgestelde mediane besteedbare inkomen) (Van Lancker, 2010 – in opdracht van het EAPN). De uitwerking van een Europese Kaderrichtlijn over minimuminkomens is wenselijk om verschillende redenen. Billijkheid en menselijke waardigheid zijn de meest voor de hand liggende argumenten. Daarbij kan worden verwezen naar artikel 137 (bestrijding van sociale uitsluiting) en de opneming van het recht op maatschappelijke bijstand in het EU-Verdrag, alsook naar de Aanbeveling inzake Actieve Inclusie van 2008. Vanuit economisch standpunt kan ook worden verwacht dat mindere GMI-regelingen de consumptievraag stimuleren

en sociale dumping afremmen, in het bijzonder in de dienstensector. Bovendien moet de productieve rol van een sociale minimumbescherming erkend worden als instrument ter voorkoming van sociale schade op lange termijn, zoals een verslechtering van de volksgezondheid en sociale spanningen. Kortom, het is duidelijk dat geharmoniseerde systemen van minimuminkomen zowel economische als maatschappelijke voordelen opleveren.

De haalbaarheid van het voorstel van het EAPN werd door anderen in vraag gesteld, deels omdat van zijn begrotingskost (€ 130 miljard voor de hele EU in 2010). Dat is nochtans amper 1% van het Europese BBP en deze ‘last’ zou uiteraard verdeeld worden tussen overheden en werkgevers, vermits ook het minimumloon omhoog moet. Ter vergelijking: in het kader van de eerste reddingsoperaties voor de banken moesten de Europese economieën in 2008 en 2009 maar liefst 23 keer meer ophoesten (€ 2,99 triljoen). De kost van een gewaarborgd minimuminkomen kan in landen waar de huidige stelsels momenteel weinig ontwikkeld zijn, weliswaar relatief hoger oplopen. Een Europees herverdelingsmechanisme zou bijgevolg nuttig kunnen zijn om de zwakkere lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van het plan.

Een randvoorwaarde voor het optrekken van de minimumuitkeringen is uiteraard dat er een zekere spanning moet blijven bestaan tussen het minimumloon en die uitkeringen. Vandenbroucke e.a. (2012) hebben berekend dat de invoering van een Europees minimuminkomen van 60% van het nationaal mediaan equivalent inkomen in minstens elf EU-lidstaten aanleiding zou kunnen geven tot een financiële inactiviteitsval. Vandaar dat de voorstanders van een gecoördineerd GMI-beleid voorstellen om tegelijk ook gepaste standaarden voor minimumlonen te bepalen. Een gecoördineerd beleid omtrent minimumlonen kan bovendien verdere achterstelling door concurrente loondumping binnen de EU voorkomen en kan armoede dus wel onrechtstreeks terugdringen⁴.

3.3. Financiering van sociale investeringen

De grootste lacune in het Sociaal Investeringspakket is misschien wel dat de Commissie geen uitdrukkelijk standpunt lijkt in te nemen over de mogelijke begrotingsimplicaties. De verwijzingen naar ‘selectiviteit’ in het document zouden argwaan kunnen wekken bij sociale organisaties die vrezen voor verdere besnoeiingen in de sociale uitgaven. Toch is het niet meteen de bedoeiling om het huidige toekenningssysteem selectiever te maken, maar wel om het selectief uit te breiden. Ook spreekt de Commissie zich niet uit over de financiering van die uitbreiding. Dit getuigt van voorzichtigheid, maar zorgt voor onduidelijkheid over dit toch wel cruciale aspect. Algemeen ontbreekt

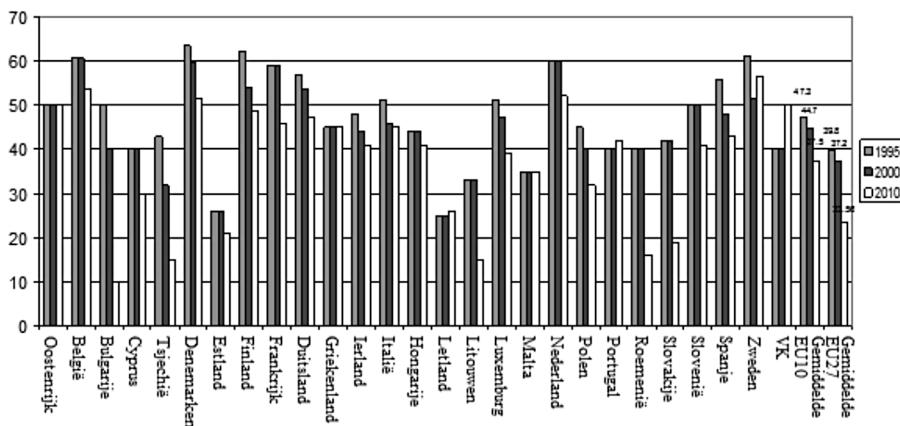
hier een globale strategische visie omtrent de manier waarop sociale investeringen in volle crisis kunnen worden gepromoot. Duidelijk is evenwel dat, als de EU een ‘kwalitatieve sprong voorwaarts’ wil maken, onvermijdelijk extra middelen op korte termijn nodig zullen zijn. Het zou moediger zijn om dit uitdrukkelijk te erkennen en om te peilen naar mogelijkheden om de belastingen selectief op te trekken voor groepen met een hoog inkomen en op vermogen, transnationale vennootschappen, financiële speculatie en zo meer.

De EuroMemo(random) Group neemt hierover een expliciter standpunt in. Deze groep van 350 economen en sociale wetenschappers pleit voor een alternatief fiscaal beleid voor de EU dat de klemtoon legt op billijkheid en de bestrijding van de werkloosheid in de plaats van op besparingen. De voorname aanbevelingen van de EuroMemo Group zijn:

- ◆ een Europees budget van 5 à 10% van het BBP (in de plaats van de huidige 1%) voor de bestrijding van de werkloosheid, het voeren van een industrieel beleid en een herverdeling tussen de rijke en arme Europese regio’s;
- ◆ de bevoegdheid om overschotlanden (zoals Duitsland) te dwingen om hun binnenlandse vraag op te krikken;
- ◆ een alternatief arbeidsmarktbeleid op basis van arbeidsherverdeling (via kortere werkweken) en investeringen in vaardigheden in de plaats van loonconcurrentie;
- ◆ de bevoegdheid voor de Europese Centrale Bank om euro-obligaties uit te geven om grootschalige investeringsprogramma’s te financieren;
- ◆ een strikte regulering van investeringsbanken, hedgefondsen en beleggingsfondsen en de oprichting van een openbaar Europees ratingbureau; veralgemeen van de financiële transactietaks; en vooral, het ombuigen van de neerwaartse spiraal van belastingconcurrentie dankzij de harmonisering van nationale belastingstelsels, herstel van de progressiviteit in de personenbelasting, verhoging van de vermogensbelasting en afschaffing van belastingparadijzen (EuroMemo Group, 2013).

Volgens de EuroMemo Group is de allereerste voorwaarde voor een fiscaal gezondere EU dat duidelijke principes worden overeengekomen voor een eerlijke belasting, zowel via regionale als internationale akkoorden. Dergelijke akkoorden vereisen de afschaffing van zogenaamde ‘belastingparadijzen’, de preventie van een destructieve belastingconcurrentie, een gestandaardiseerde belastingbasis voor vennootschappen en voor ondernemingen zonder rechts-persoonlijkheid en de herinvoering van efficiënte progressieve belastingstelsels (EuroMemo Group, 2010). De uitholling van het progressieve karakter van de inkomstenbelasting in de EU van de afgelopen jaren wordt geïllustreerd in figuur 5 hieronder.

Figuur 5: Uitholling van het progressieve karakter van de persoonlijke inkomstenbelasting in de EU, 1995-2010.



Bron: Eurostat, belastingtrends in de EU.

De agenda van de EuroMemo Group is zeer zeker coherent, wetenschappelijk verantwoord en verenigbaar met monetaire eenmaking, maar hij loopt alles behalve gelijk met het huidige macro-economische beleid van de EU. Het grootste verschil met het huidige Europese beleid is het evenwicht tussen maatschappelijke en economische doelstellingen. Europa kan wel degelijk een omvangrijk welvaartssysteem financieren en investeren in sociale vooruitgang, op voorwaarde dat aan de oneerlijke belastingconcurrentie een halt wordt toegeroepen.

De OESO is ook voorstander van belastinghervormingen die een hoger gemiddeld belastingpercentage vooropstellen voor de grootste verdieners. Eén optie is om de belastingen op onroerende goederen voor eigen gebruik nauwer te laten aansluiten bij de eigenlijke marktwaarde en opbrengst, met toepassing van een progressief percentage op de kadastrale inkomens. Een andere optie is om allerhande belastinguitgaven die een onevenredig voordeel opleveren voor grootverdiener af te schaffen of terug te schroeven (OECD, 2011a). De extra inkomsten uit deze belastinghervormingen kunnen worden aangewend om een evenwichtige begroting te verzoenen met meer sociale investeringen.

Ook andere stakeholders roepen op tot een aanpassing van de belastingregels in de EU. De Europese Federatie van Ambtenarenvakbonden ('European Federation of Public Service Unions', EPSU) lanceerde een campagne tegen belastingfraude en belastingontwijking in de EU. Ze wijst sommige EU-landen met de vinger omdat ze banen bij de belastingadministratie schrappen in plaats van strenger op te treden tegen belastingontduiking en te investeren

in belastingdiensten die meer inkomsten genereren. De federatie verwijst naar het feit dat jaarlijks één triljoen euro aan overheidsinkomsten verloren gaat als gevolg van belastingfraude, wat illegaal is, en belastingontwijking, wat niet meteen illegaal, maar niettemin onaanvaardbaar is. Het overbruggen van de kloof tussen geschatte en effectief geïnde belastinginkomsten is essentieel om het overheidstekort aan te pakken. Vandaar dat het absoluut noodzakelijk is om meer te investeren in belastingadministratie omdat dergelijke investeringen zichzelf terugbetaLEN en belastingontduiking rechtstreeks aanpakken (EPSU, 2013). We merken op dat het geraamde verlies van € 1 triljoen zo'n 7,5 keer groter is dan de armoedekloof in de EU. Die armoedekloof is de begrotingskost voor het opzetten van degelijke GMI-stelsels in de hele EU, zoals hierboven werd toegelicht.

Een andere populaire eis in verband met fiscale maatregelen is de invoering van een financiële transactietaks in de hele EU. De bedoeling van deze taks is om een nieuwe kredietcrisis te voorkomen. Intussen heeft de Europese Commissie zich achter deze idee geschaard en stelde ze voor om een dergelijke Europese taks in te voeren. In het verlengde van dit voorstel zouden de inkomsten uit die taks geïnvesteerd kunnen worden in groeibevorderende maatregelen (Europese Commissie, 2012). De inspanning van de EU om een financiële transactietaks in te voeren kreeg onlangs een nieuwe impuls. Concreet kregen Duitsland, Frankrijk, België en acht andere landen uit de eurozone groen licht voor het heffen van een financiële transactietaks via het ‘versterkte samenwerkingsmechanisme’ dat groepen van EU-landen in staat stelt om hun plannen zonder de goedkeuring van alle 27 lidstaten uit te voeren. Verwacht wordt dat de taks een indrukwekkende 35 miljard euro per jaar kan opbrengen voor die 11 landen. Nadat de ministers van Financiën hun goedkeuring hebben gegeven, kan de taks op enkele maanden tijd een feit zijn (Inman, 2013).

EAPN uitte voorts kritiek op de Structuurfondsen 2007-2013, die hun potentieel om de sociale inclusie te bevorderen niet ten volle benutten. Het netwerk had vooral kritiek op de manier waarop de Structuurfondsen in de periode 2007-2013 werden ingezet. Een van de voornaamste redenen daarvoor is het feit dat ngo’s voor sociale inclusie onvoldoende werden betrokken bij het toezicht. Daarom werkte EAPN een *toolkit* uit om sociale ngo’s te helpen bij het bepalen van de prioritaire nieuwe sociale doelstellingen van Europa 2020 en dan vooral de doelstelling over de terugdringing van armoede. Omdat die sociale ngo’s vertrouwd zijn met de noden van de kwetsbaarste groepen en weten hoe ze die het best kunnen bereiken, is het aangewezen dat ze nauw betrokken worden bij iedere stap in de aanwending van de Structuurfondsen; dat is, bij de voorbereiding, uitvoering, toezicht en evaluatie ervan (EAPN,

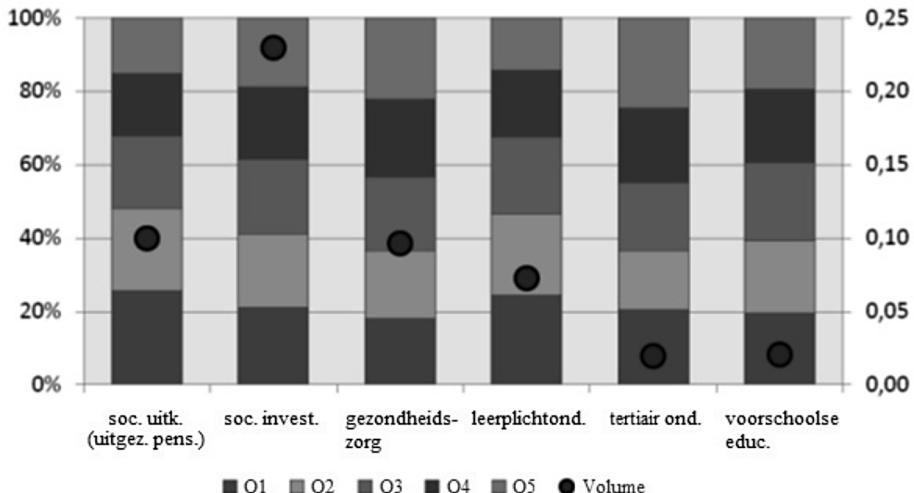
2012). Zoals hoger al werd vermeld, heeft de Europese Commissie voor de periode 2014-2020 alvast besloten om een dubbel quotasysteem in te voeren: minstens 25% van de middelen zal naar sociale investeringen gaan en minstens 20% van de ESF-middelen zal besteed worden aan armoedebestrijding.

3.4. Het herverdelend effect van sociale investeringen

Een laatste probleem van sociale investeringen betreft hun beperkte doelgerichtheid als instrument van armoedebestrijding. Cantillon (2011) gewaagt in dit verband van de ‘paradox van de sociale investeringsstaat’: in de voorbije decennia hebben sociale investeringen geleidelijk een groter deel van de publieke uitgaven opgeslorpt, deels ten koste van cash transferten uit de sociale zekerheid. Terwijl die sociale zekerheid selectiever naar de laagste inkomensgroepen werd gericht, blijven de sociale investeringen (onderwijs, gezondheidszorg, sociale huisvesting, kinderopvang) volgens Cantillon behept met een hardnekkig mattheuseffect. Dit verklaart volgens haar mede waarom de armoede in de EU, ondanks alle beleidsinspanningen, niet is teruggedrongen.

Verbist en Matsaganis (2014) nuanceren dit beeld. Op basis van een nauwkeurige analyse van het gebruik van diverse soorten sociale investeringen bij de niet-gepensioneerde bevolking komen zij tot de bevinding dat het mattheuseffect tegenwoordig bijna onbestaande is. Het globale volume aan sociale investeringen in de EU-landen wordt ongeveer gelijk verdeeld over alle welvaartsquintielen van de bevolking (zie figuur 6)⁵. Het leerplichtonderwijs werkt iets meer herverdelend naar het laagste quintiel toe, terwijl het tertiair onderwijs en de gezondheidszorgen disproportioneel door de hogere inkomensgroepen worden benut. De kinderopvang zou volgens dit onderzoek ongeveer gelijkmataig worden gebruikt door alle inkomensquintielen. Dit neemt echter niet weg dat de laagste welvaartsgroepen meer behoeftte hebben aan dergelijke diensten en dat de herverdelende capaciteit van cash transferten via de sociale zekerheid groter blijft dan die van de sociale investeringen. Eén en ander betekent dat de EU-lidstaten bij een accentverschuiving naar sociale investeringen nog grote inspanningen zullen moeten doen om de armste bevolkingsgroepen beter te bedelen dan in het verleden. Zo niet blijft de waarschuwing van Cantillon geldig, dat het nieuwe paradigma een maat voor niets dreigt te worden vanuit het oogpunt van armoedebestrijding.

Figuur 6: Verdeling van diverse soorten sociale uitgaven over de bevolking, naar welvaartsquintiel.*



Bron: Verbist & Matsaganis, 2014.

*van links naar rechts: sociale uitkeringen (uitgezonderd pensioenen); totaal volume sociale investeringen; gezondheidszorgen; leerplichtonderwijs; tertiair onderwijs; voorschoolse educatie (kinderopvang). De bullets stellen het volume van elke grootheid weer in % van het BBP (cf. verticale schaal rechts).

4. Besluit

Niet alleen de crisis zelf, maar evenzeer het gevoerde neoliberale beleid op EU-niveau en de onoordeelkundige aanpak van de eurocrisis hebben een hoge tol geëist op sociaal vlak. De armoede neemt toe, samen met de werkloosheid, de wanhoop, het wantrouwen en de sociale onrust. Het Sociaal Investerings-pakket, gelanceerd door de Europese Commissie in het voorjaar van 2013, kan worden gezien als een begin van wending in het Europese beleidsdiscours. In dit SIP wordt immers benadrukt dat bepaalde sociale uitgaven een productieve rol spelen en perfect verzoenbaar zijn met een economische groeilogica – of omgekeerd, dat al te botte besparingen in deze sociale uitgaven het economische draagvlak zelf kunnen aantasten. Ook weerspiegelt dit beleidsdocument een nieuwe benadering van het sociaal beleid, waarbij de aandacht verschuift van de onmiddellijke (herverdelings)effecten van sociale uitgaven naar de baten op lange termijn.

Die dubbele logica is inderdaad in sommige domeinen duidelijk aantoonbaar. In dit hoofdstuk hebben we ter illustratie ingezoomd op drie beleidsdomeinen waarvoor sociale kosten-batenanalyses al vrij goed ingeburgerd zijn: voorschoolse educatie, onderwijs en vorming, en actief arbeidsmarktbeleid. Telkens is er harde evidentie vorhanden die aantonit dat bepaalde

typen van sociale uitgaven niet alleen een duurzaam effect hebben op het welzijn van de begunstigden, maar ook een nettowinst opleveren aan de gemeenschap en dus groeibevorderend zijn. Kortom, een doordacht sociaal inclusiebeleid is geen ballast, maar zuurstof voor economische groei.

Betekent het SIP nu een echte kentering in het sociaaleconomische beleid van de EU? Als het van het Directoraat-Generaal Tewerkstelling en Sociale Zaken van de Europese Commissie zou afhangen, misschien wel. Idealiter zou het SIP een toetssteen worden van het gevoerde beleid in het kader van het Europees semester en zo gaan behoren tot de mainstream van het beleid. Maar het is zeer de vraag of de collega's van Economie en Financiën en die van Interne Markt en Diensten zich dit paradigma al voldoende hebben eigen gemaakt. Deze laatste voeren nog steeds een discours waar besparingen en de vrijemarkt-ideologie primeren op de sociale logica. Op die manier blaast de Europese Commissie tegelijk warm en koud, wat haar geloofwaardigheid niet ten goede komt. Je kan immers niet tegelijk prediken dat de lidstaten meer moeten investeren en dat ze moeten besparen. Je kan ook niet tegelijk de sociale afbraak mee organiseren en hoogwaardige sociale investeringen promoten.

Bovendien wordt van de lidstaten verwacht dat ze het SIP in praktijk omzetten. Het is immers niet de Europese Commissie zelf, met haar budget dat nauwelijks 1% van het Europees BBP beslaat, die een krachtig sociaal investeringsbeleid kan voeren. Daar stoten we meteen op een tweede beperking: het SIP is meer een 'visietekst', een strategische denkoefening, dan een concreet pakket aan maatregelen. Zonder de inzet van de lidstaten blijft het een lege doos. Ofwel moet de EU op termijn zelf ook de middelen krijgen om een eigen sociaal beleid te voeren. In principe is dat mogelijk door het EU-budget op te trekken – bijvoorbeeld tot 5 à 10% van het Europees BBP – en het te financieren met geharmoniseerde, rechtvaardige en waterdichte belastingstelsels. De voorstellen van de EuroMemo Groep gaan in deze richting. Kortom, een daadkrachtig Europees sociaal investeringsbeleid vergt (veel) middelen, en dus ook een Europees fiscaal beleid.

Ten derde vraagt het SIP om verdere intellectuele verheldering. In de desbetreffende teksten van de Europese Commissie merken we immers inconsistenties en tegenstrijdige visies, vooral omtrent de rol van sociale bescherming. Enerzijds worden landen als België en Denemarken geloofd om het feit dat hun stevige sociale zekerheid als 'ingegebouwde stabilisator' heeft gefungeerd tegen de crisis; anderzijds worden ze aangemaand om erop te besparen – en dan nog met name op de zwakste schakel, de langdurig werklozen⁶. Het *making work pay*-discours, waar het hele EU-beleid inzake sociale bescherming

al vele jaren van doordrongen is, staat haaks op de sociale investeringslogica. Volgens de eerste benadering moeten uitkeringen immers beperkt en voorwaardelijk blijven om te vermijden dat de arbeidsprikkels wegvalLEN; volgens de tweede moeten ze mild zijn om te kunnen investeren in het menselijk en sociaal kapitaal van de begünstigden. De voorspelde effecten van meer geneREUZE uitkeringsstelsels zijn volgens beide paradigma's tegengesteld. TerwijL het empirisch onderzoek (ook volgens EU-analyses) steeds meer overhelt in de richting van de sociale investeringstheorie, blijven de beleidsaanbevelingen van de Commissie nog verankerd in de *making work pay*-benadering. De dag dat de Commissie zelf zal pleiten voor een degelijke sociale minimumbescherming, zal haar sociaal investeringsdiscours ook meer overtuigend klinken.

Ten vierde moeten de lidstaten nog een hele weg afleggen om te komen tot een betere verdeling van hun sociale investeringen over diverse bevolkingsgroepen. Op dit ogenblik zijn deze uitgaven, gemiddeld genomen, ‘verdeLingsneutraal’: dit betekent dat arme gezinnen er niet méér van genieten dan andere inkomensgroepen. Een sterker herverdelingseffect kan bekomen worden door een geleidelijke veralgemening van het principe van ‘progressief universalisme’: dit betekent dat de publieke dienstverlening universeel blijft, maar dat de groepen met de grootste behoeften positief gediscrimineerd worden – door een combinatie van sensibilisering, preferentiële toegang en/of voordeliger tarieven.

Noten

1. Het 95% betrouwbaarheidsinterval rond de AROPE-indicator bedraagt ca. 1% in beide richtingen (Eurostat, 2013).
2. Eigen raming op basis van de ‘verankerde’ financiële armoedegrens voor de EU15, en geëxtrapoleerd naar de EU27. Voor verdere toelichting, zie Nicaise en Wouters (2014, ter perse).
3. We merken op dat het streefpercentage van 15% op maandbasis is uitgedrukt, terwijL de percentages in figuur 2 op jaarbasis zijn berekend.
4. Sommigen zullen opperen dat hogere minimumlonen schadelijk zijn voor de tewerkstelling en zo ook de armoede zullen aanwakkeren. De empirie spreekt dit argument echter vaak tegen: zie Böckler Stiftung (2010).
5. Voor een precieze definitie van deze welvaartskwintielen verwijzen we naar Verbist en Matsaganis (2014). Het gehanteerde criterium is het beschikbaar equivalent gezinsinkomen, waarbij de equivalentieschalen echter gecorrigeerd zijn om rekening te houden met verschillen in schaalvoordelen tussen cash inkomen en publieke dienstverlening.
6. Zie met name de EU-aanbeveling aan België in 2011 om de uitkeringen voor langdurig werklozen verder te verlagen, ondanks de hoge armoedegraad in deze groep.

Hoofdstuk 3

Automatische toekenning van rechten als stap naar een grotere effectiviteit van rechten

Françoise De Boe en Henk Van Hootegeem

1. Inleiding

De laatste jaren is de automatische toekenning van rechten als beleidsdoelstelling sterk aanwezig en dit op de verschillende overhedsniveaus, zoals blijkt uit verschillende teksten van de beleidsvoerders. Het wordt gezien als een stap vooruit in de realisatie van de grondrechten. Het wekt dan ook geen verwondering dat dit thema op tafel kwam bij het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting (verder: Steunpunt). Deze interfederale overheidsinstelling heeft immers als missie om de uitoefening van rechten te evalueren, zowel door het verzamelen van informatie als door het organiseren van dialoog tussen de verschillende actoren die actief zijn in de strijd tegen armoede¹. Op vraag van zijn Begeleidingscommissie heeft het Steunpunt onderzocht welke rechten er al automatisch worden toegekend en welke mogelijkheden en randvoorwaarden er zijn in het realiseren van verdere stappen in automatische toekenning van rechten.

Voorliggend hoofdstuk baseert zich op deze werkzaamheden van het Steunpunt², maar neemt ook de bevindingen mee uit de parallelle oefening die in Vlaanderen³ – in afstemming op het initiatief van het Steunpunt – werd gerealiseerd. Daarom had de oefening van het Steunpunt ook enkel betrekking op de rechten die onder de federale bevoegdheid vallen. Momenteel is het Steunpunt bezig om ook voor de andere gemeenschappen en gewesten informatie in te winnen.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de problematiek van de *non-take-up* of het niet-gebruik van rechten. We geven een kort overzicht van de omvang van de problematiek en mogelijke oorzaken. Vervolgens gaan we op zoek naar oplossingen voor het niet-gebruik van rechten en de plaats van automatische rechtentoekeping daarin. Het derde punt illustreert de verhoogde aandacht voor

automatische rechtentoekenning. Daarna gaan we in op een aantal kenmerken van automatische rechtentoekenning, maar ook op de randvoorwaarden en op de eventuele risico's op perverse effecten⁴. We eindigen waarmee we begonnen: het kader van het niet-gebruik van rechten.

2. De problematiek van de *non-take-up*

2.1. Omvang van het niet-gebruik van rechten

Het doel van automatische rechtentoekenning is een grotere effectiviteit van rechten, door een vermindering van het niet-gebruik van rechten (*non-take-up*). Het niet-gebruik van rechten omschrijven we als de situatie waarin mensen hun rechten niet benutten. Het betreft dus de mate waarin rechten effectief (kunnen) worden toegepast. In dit kader kan je verschillende groepen onderscheiden: de rechthebbenden (de personen die recht hebben op een bepaalde dienst of maatregel), de gebruikers (de personen die effectief het recht gebruiken) en de niet-gebruikers (de personen die het recht niet realiseren). De oorzaken van dit niet-gebruik zijn van verschillende aard (in een volgend punt gaan we daarop in). Het gaat hier in elk geval om een fenomeen dat wijder verspreid is dan algemeen gedacht en dat in het bijzonder de kwetsbaarste mensen treft.

Het niet-gebruik van rechten is natuurlijk niet zo gemakkelijk om te meten⁵. In België bestaan er weinig studies hieromtrent. Vaak wordt verwezen naar de studie van Groenez en Nicaise die, op basis van maandelijkse gegevens over gezinsinkomens uit het Europese huishoudpanel ECHP betreffende de periode van 1993-1995, concluderen dat in België in een periode van drie jaar, 9,7% van de Belgische bevolking zich ooit voor kortere of langere tijd beneden het toenmalige bestaansminimum bevond; de helft leefde in die situatie gedurende meer dan een jaar (Groenez & Nicaise, 2002). Later onderzoek, van Steenssens e.a. (2007), toont dat 4,2% van de Belgische bevolking zich minstens één maand onder de toenmalige drempel van het bestaansminimum bevond in de periode 1993-1997.

Met betrekking tot niet-gebruik wordt vaak ook het OMNIO-statuut (dat, op basis van inkomenscriteria, recht geeft op de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering) genoemd. Bij de invoering van dit statuut werd het aantal rechthebbenden op 850.000 personen geschat⁶. Eind 2012 genieten 279.252 personen van het statuut. Een andere indicator voor de omvang van niet-gebruik van rechten, die met de nodige voorzichtigheid moet worden gehanteerd, vormt het proces voor automatische rechtentoekenning inzake het sociaal tarief voor gas en elektriciteit. In 2009 (vóór het automatiserings-

proces) hadden 256.000 huishoudens recht op het sociaal tarief inzake gas en/of elektriciteit. In 2012 (na de implementatie van het automatiseringsproces) was dit aantal gestegen tot 390.965 huishoudens⁷.

Buitenlands onderzoek vermeldt vaak ratio's van niet-gebruik van meer dan 40%⁸. Zo geeft de Nederlandse studie van Wildeboer Schut en Hoff (2007) een overzicht van het niet-gebruik in 2003 van vijf inkomensafhankelijke regelingen. Bij de huursubsidie en de tegemoetkoming ‘onderwijsbijdrage en schoolkosten’ (die ook openstaan voor huishoudens met een in verhouding hoger inkomen) is het vastgesteld niet-gebruik respectievelijk 27% en 37%. Bij de regelingen die gericht zijn op huishoudens met een inkomen op minimumniveau is het aandeel niet-gebruikers telkens hoger: 45% bij de regeling kwijtschelding lokale heffingen, 68% bij de aanvullende bijstand en 54% bij de langdurigheidstoeslag.

De studies zijn vaak gericht op het niet-gebruik van financiële tegemoetkomingen. Belangrijk is om de problematiek niet hiertoe te verengen. Een ruimere benadering vindt bijval. Het Franse Observatorium van niet-gebruik van rechten en diensten (Odenore) vraagt bijvoorbeeld om het niet-gebruik niet alleen te zien in het kader van de financiële tegemoetkomingen, maar ook te plaatsen binnen het geheel van de sociale bescherming, waardoor het ook andere domeinen van de publieke interventies raakt (Warin, 2010). In Vlaanderen bestaat al enkele jaren aandacht voor de problematiek onder de noemer van ‘onderbescherming’, “een situatie waarin personen zich bevinden die – ongeacht de oorzaak – de rechten en diensten waarop zij aanspraak zouden kunnen maken, niet realiseren” (Eeman & Van Regenmortel, 2013: 7). Het gaat hier dus niet alleen om het inkomensaspect, maar ook om het ruimere aanbod van financiële en sociale hulp- en dienstverlening.

Deze problematiek van niet-gebruik zou het huidige politieke en publieke debat over uitkeringsfraude in een ander daglicht moeten stellen. Sinds het federaal regeerakkoord van 2011 is de strijd tegen sociale fraude een politieke prioriteit. De communicatie errond geeft de indruk dat de problematiek groot is en houdt het risico in dat rechthebbenden op de uitkeringen bijna systematisch gestigmatiseerd worden; dit terwijl het fenomeen van niet-opgeëiste uitkeringen niet te verwijderen valt. Ook in deze context pleit Odenore ervoor om veel verder te gaan in het onderzoeken van dit niet-gebruik en in de ontwikkeling van indicatoren voor de omschrijving en meting ervan (Odenore, 2012).

2.2. Oorzaken van niet-gebruik van rechten

De redenen voor *non-take-up* zijn divers en zijn te situeren bij verschillende actoren of niveaus in het proces. Kerr (1983) heeft in zijn ‘drempelmodel’ oog voor zes cliëntgebonden drempels, of hindernissen die moeten worden overwonnen vooraleer men tot het indienen van een aanvraag komt:

- ◆ de opvatting dat men niet behoeftig is;
- ◆ de afwezigheid van kennis over het bestaan van een voorziening;
- ◆ de opvatting dat men niet gerechtigd is;
- ◆ de opvatting dat het uitgekeerde bedrag te gering is om aan de behoefte te voldoen;
- ◆ de opvatting dat de aanvraagprocedure ongunstige consequenties of eisen met zich meebrengt;
- ◆ de gepercipieerde instabiliteit van de behoeftige situatie.

Deze drempels zouden volgens Kerr in een bepaalde volgorde overwonnen moeten worden, wat voor kritiek vatbaar is. Hij zoekt de oorzaken dus vooral bij de betrokkenen zelf. Voor een korte oplijsting van mogelijke oorzaken voor niet-gebruik, volgen we hieronder het model van Van Oorschot (1998: 113). Dit model focust op het gedrag van drie groepen actoren: de mogelijk rechthebbenden, de organisatie of instelling die de regelgeving moet toepassen, en de beleidsmakers. Dit model heeft de verdienste om naast de cliëntgebonden oorzaken ook te wijzen op mogelijke oorzaken voor niet-gebruik op het niveau van de uitvoerders en de beleidsmakers: een aandachtspunt dat nog altijd bijzonder pertinent is in de actuele discussies over niet-gebruik, de oorzaken ervan en mogelijke oplossingen.

Ten eerste kan de mogelijke rechthebbende gewoonweg onwetend zijn over het aanbod waarop hij of zij recht heeft. Bijkomend probleem is dat de wetgeving vaak heel erg complex is, zelfs voor de betrokken sociale diensten. Het kan dus ook dat de rechthebbenden hierdoor verkeerde of gebrekkige informatie, bijvoorbeeld over de toekenningscriteria, ontvangen en er verkeerdelijk van uitgaan dat ze geen recht hebben. Een reden om niet naar de bevoegde dienst toe te stappen kunnen ook gevoelens van schaamte en trots zijn. Uit vrees als ‘behoeftige’ gestigmatiseerd te worden, durft men de stap niet zetten. Ook angstgevoelens kunnen een rol spelen: de angst dat er onrealistische voorwaarden worden gesteld (zie de nadruk op activering), of dat kinderen geplaatst zullen worden. Het kan ook dat rechthebbenden zelf geen nood voelen aan hulp, of de betreffende ondersteuning onvoldoende vinden in verhouding met de procedure die ze moeten doorlopen en de tijd en energie die ze moeten investeren.

Ten tweede speelt ook de organisatie en de werking van de diensten en instellingen een rol: een ‘koel’ onthaal, het gevoel als een nummer behandeld te worden, ingewikkelde formulieren, communicatie en informatie die niet aansluit bij de leefwereld van de aanvrager, het gevoel van te worden gecontroleerd, kunnen redenen zijn om de aanvraagprocedure niet tot het einde te doorlopen. Soms kan ook de fysieke afstand tot de voorziening een ernstige drempel vormen. Denk maar aan een plattelandscontext, waar het aanbod zich vaak concentreert in de centrumgemeente of de meest nabijgelegen stad; in de stadscontext kunnen we dan weer verwijzen naar mogelijke lange wachtrijen bij de diensten⁹. De betrokken instellingen kunnen trouwens weigeren om de vraag in overweging te nemen, zoals omwille van uitstaande schulden. Zo zijn er heel wat gevallen bekend waarbij de toegang tot een ziekenhuis wordt geweigerd omdat de patiënt nog schulden heeft van een vroegere hospitalisatie.

Ten derde speelt dit alles zich af in een regelgevend kader, met zijn toegangsvoorwaarden, toekenningscriteria en beschikbaar budget. Zoals al aangestipt, kan de complexiteit van de regelgeving de opname van rechten sterk bemoeilijken. Tijdens de dialoogbijeenkomsten die het Steunpunt in de periode 2012-2013 over sociale bescherming organiseerde kwam dit ook nog eens duidelijk naar voren bij de besprekking: de bijzonder moeilijke – hervormde – regelgevingen betreffende het degressief verloop van de werkloosheidsuitkeringen en betreffende de vrijstellingen in de pensioenregelingen (Steunpunt, 2013).

Bijkomend vermelden we ook nog dat sommige actoren nog altijd verwachten dat de betrokkenen zelf inspanningen leveren om aanspraak te maken op een recht, wat haaks staat op de filosofie achter automatische rechtentoekenning. Die gaat uit van maximale inspanningen van de overheden om rechten effectief te realiseren en meer zelfs, van de erkenning van het recht zelf.

3. Op zoek naar oplossingen voor het niet-gebruik van rechten

De redenen voor niet-gebruik zijn divers en de remedies zijn dat al evenzeer. Eén ervan, maar zeker niet de enige, is de automatische opening van rechten. De uitdrukking ‘automatische toekenning van een recht’ is vaag en in het juridisch jargon is het ook niet als dusdanig gekend.

De vraag die het Steunpunt ontving, was om de bestaande initiatieven en de mogelijkheden inzake automatische toekenning van rechten te inventariseren. Hierbij is het Steunpunt aanvankelijk uitgegaan van een eerder enge

definitie. De focus lag op automatische rechtentoekenning als ‘automatische opening van een recht’. Hieronder wordt begrepen dat de overheid automatisch onderzoekt of iemand al dan niet in aanmerking komt voor een bepaald recht. Dit is een zeer vergaande en zuivere vorm van automatische rechtentoekenning, die in de praktijk bijna niet bestaat. Er zijn andere vormen van automatische rechtentoekenning of vereenvoudiging van procedures mogelijk, die hetzelfde doel voor ogen hebben als de automatische opening van een recht. In wat volgt hebben we dan ook aandacht voor deze gradatie en vermelden we initiatieven die in het verlengde liggen van proactief (of automatisch) informeren van potentiële gerechtigden en het actief opsporen en benaderen van gerechtigden.

Eeman en Van Regenmortel (2013: 8) plaatsen automatische rechtentoekenning binnen een proactief handelen, waarbij ze dit omschrijven als “die vorm van dienstverlening waarbij de overheid op eigen initiatief een dienstverleningsproces richting de burger start op basis van reeds bekende informatie bij de overheid zelf”. Ze onderscheiden drie strategieën binnen het proactief handelen: (1) proactief (of automatisch) informeren van potentiële gerechtigden, (2) actief opsporen en benaderen van gerechtigden, (3) automatische rechtentoekenning (Eeman & Van Regenmortel, 2013: 8).

4. Automatische toekenning van rechten *in the picture*

Eigenlijk heeft de wetgever meer dan 15 jaar geleden al explicet bepaald dat de sociale uitkeringen ambtshalve moeten worden toegekend telkens als dat ‘materieel mogelijk is’¹⁰. De jongste jaren wordt steeds meer aandacht geschenken aan de automatische toekenning en heeft die betrekking op steeds meer rechten.

Op federaal niveau bepaalt het regeerakkoord (2011) dat overal waar mogelijk de automatische toekenning van sociale rechten versneld zal worden ingevoerd, zoals bij het sociaal tarief voor mensen die voldoen aan de vastgestelde voorwaarden en met name op het vlak van energie, water, communicatie, NMBS. Ook het Federaal Actieplan voor Administratieve Vereenvoudiging 2012-2015 bevat maatregelen om bepaalde rechten automatisch toe te kennen (derdebetalersregeling in het geval van chronische ziekte, bijvoorbeeld). Hetzelfde geldt voor het Federaal Plan Armoedebestrijding dat de federale regering heeft goedgekeurd op 14 september 2012, met name met betrekking tot de verhoogde tegemoetkoming.

Ook in het Vlaams regeerakkoord 2009-2014, en in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014, is de realisatie van de automatische toeken-

ning van rechten één van de beleidsprioriteiten¹¹. Automatische rechtentoekeping werd als sleutelproject in het Meerjarenplan Slagkrachtige Overheid – een strategie die moet zorgen voor meer efficiëntie en effectiviteit binnen de Vlaamse overheid – opgenomen, met vier mijlpalen:

1. Het inventariseren van het aanbod aan sociale rechten en de mogelijkheden en knelpunten op het vlak van automatische toekenning ervan;
2. Het effectief realiseren van automatische toekenning in concrete dossiers;
3. Het systematisch toetsen van nieuwe regelgeving rond sociale rechten aan de mogelijkheid tot automatische toekenning ervan;
4. Het uitwerken van een ondersteunend instrumentarium (richtlijnen, modelbepalingen en standaarden in functie van automatische toekenning).

Aan de verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid werd gevraagd naar een stand van zaken met betrekking tot automatische rechtentoekeping. Volgens deze eerste inventaris is de automatische rechtentoekeping gerealiseerd bij een derde van de rechten:

- ◆ Hoeveelheid gratis elektriciteit voor alle gezinnen;
- ◆ Vermindering van de onroerende voorheffingen omwille van bescheiden woning, twee of meer kinderbijslaggerechtigde kinderen of met personen met een handicap;
- ◆ Huur premie voor personen die vijf jaar of langer op de wachtlijst staan voor een sociale woning;
- ◆ Bijdragevermindering in de zorgverzekering van 25 naar 10 euro voor mensen met verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering;
- ◆ Gratis Omnipas 65+ op De Lijn;
- ◆ Verplaatsingsvergoeding voor niet-werkende werkzoekenden bij opleiding;
- ◆ Vrijstelling of compensatie van de heffing op de waterverontreiniging voor bepaalde categorieën.

Tegelijk probeert de Vlaamse overheid ook het proces van uitwisseling van gegevens te vereenvoudigen. Daartoe is een onderzoek gestart om begrippen en concepten die in de rechten gebruikt worden zo veel mogelijk te harmoniseren. Al langer bestaat de Rechtenverkenner die online een overzicht van sociale rechten geeft (www.rechtenverkenner.be).

De andere gewesten en gemeenschappen hebben ook belangstelling hoe rechten kunnen worden geautomatiseerd. Zo heeft het Waalse Gewest aan het Steunpunt gevraagd om – in samenwerking met de verschillende Waalse administraties – een inventariserend initiatief te nemen.

De vraag aan het Steunpunt naar een inventarisatie van de initiatieven en mogelijkheden inzake automatische toekenning van rechten heeft uiteraard ook te maken met deze verhoogde politieke aandacht. Het Steunpunt heeft voor deze oefening samengewerkt met de verschillende relevante federale administraties en instellingen. Na verschillende bilaterale ontmoetingen, werd een werkseminarie georganiseerd en hebben de verschillende administraties en instellingen een bijdrage geleverd aan de nota van het Steunpunt met de stand van zaken over de automatische rechtentoekenning (de automatische rechtentoekenning kan gerealiseerd zijn, ofwel deels, ofwel kan het gaan om administratieve vereenvoudiging); de ondervonden moeilijkheden bij automatische rechtentoekenning; de eventuele projecten op korte, middellange of lange termijn. Bij deze samenwerking waren ook twee instellingen betrokken die niet als opdracht hebben om een recht toe te kennen, maar die een essentiële rol spelen in de automatisering: de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging en de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid (KSZ). In deze periode had het Steunpunt ook enkele ontmoetingen met de Vlaamse administratie (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin), die eenzelfde oefening deed voor de rechten die onder de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden vallen, om informatie uit te wisselen en om te zoeken naar afstemming in aanpak. Daarnaast was er ook een uitwisseling met de onderzoekers van het Vlaams Armoedesteunpunt in functie van hun verkenning op lokaal niveau, met betrekking tot automatische rechtentoekenning en proactief handelen.

De vraag aan het Steunpunt om een inventaris te maken van welke rechten al automatisch worden toegekend en vooral voor welke rechten het mogelijk is dat de bevoegde instanties een ambtshalve onderzoek verrichten betreffende de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om het recht te openen, heeft dus geleid tot een bijzonder interessante samenwerking en uitwisseling met verschillende overheidsinstellingen.

Uit hun bijdragen blijkt dat de instellingen op een heel diverse manier met het vraagstuk van automatische rechtentoekenning bezig zijn: sommige instellingen investeren bijzonder veel in vereenvoudiging en automatische rechtentoekenning, andere instellingen doen dit minder. In elk geval signaleert de KSZ een groeiend aantal vragen voor het gebruik van de bestaande databanken, ook door de diensten van de gewesten en gemeenschappen.

5. Gradaties in automatische toekenning van rechten

Zoals al aangegeven bij de beschrijving van het concept van automatische rechtentoekenning, zijn verschillende gradaties mogelijk. Aanvankelijk hanteerden we een strenge omschrijving, maar tijdens het proces moesten we vaststellen dat er slechts weinig projecten zijn die beantwoorden aan deze strikte definitie.

Een voorbeeld van de zuiverste vorm van automatische rechtentoekenning, waarbij de overheid ambtshalve onderzoekt of de voorwaarden om het recht te openen vervuld zijn en dat zonder een voorafgaandijke vraag van de potentieel rechthebbende, is de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorgen, op basis van een statuut. Opvallend is dus het beperkt aantal rechten dat in een dergelijk zuivere vorm is geautomatiseerd.

In bepaalde gevallen vraagt de overheid toch nog extra informatie op. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het rustpensioen. Wanneer iemand op 65 jaar op pensioen gaat, gebeurt er ambtshalve een onderzoek. Maar dit betekent niet dat geen verdere informatie wordt opgevraagd, zoals over het feit of de echtgeno(o)t(e) al dan niet werkt.

De volgende vorm van automatische rechtentoekenning, waarbij een persoon door de overheid(sdienst) wordt geïdentificeerd als mogelijk rechthebbende en vervolgens hiervan op de hoogte wordt gebracht en wordt gevraagd om bepaalde informatie over te maken om het dossier te kunnen onderzoeken, gebeurt bij bepaalde toeslagen op de kinderbijslag. De Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) identificeert bijvoorbeeld (op basis van gegevens uit het riksregister) een eenoudergezin. Vervolgens stuurt de RKW een formulier naar de betrokkenen waarin informatie over de financiële situatie van het gezin wordt gevraagd, om zo te bepalen of er een recht bestaat op de eenoudertoeslag.

Ook al verloopt de opening van het recht niet automatisch, toch kan men streven naar een automatische actualisering. Van zodra een persoon gekend is door de bevoegde overheid(sdienst) worden wijzigingen in de situatie automatisch onderzocht en kunnen deze aanleiding geven tot wijzigingen in (de toekenning van) het recht. Zo voorziet de Directie-generaal ‘Personen met een handicap’ (van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid) om, op middellange termijn, dat voor bestaande dossiers bij een verandering in de inkomenssituatie niet telkens weer een nieuwe aanvraag moet worden ingediend voor een verhoging van de tegemoetkoming.

Tot slot zijn er tal van mogelijkheden om de (aanvraag)procedures eenvoudiger te laten verlopen en zo te vermijden dat burgers een heleboel informatie die al vorhanden is, telkens opnieuw moeten aanleveren. In dit laatste geval is er geen sprake van automatische rechtentoekenning. Toch zijn zulke initiatieven vermeldenswaardig, omdat ze de drempel voor het bekomen van een recht aanzienlijk kunnen verlagen.

In het kader hiervan willen we herinneren aan eerdere voorstellen van het Steunpunt met betrekking tot de vereenvoudiging van procedures. Bepaalde documenten die gevraagd worden bij een verzoek tot juridische bijstand, zijn niet altijd nuttig omdat ze elkaar overlappen. De gezinssamenstelling vragen aan iemand van wie men al weet dat hij een alleenstaande werkloze is, heeft bijvoorbeeld weinig zin. Het is ook overbodig om te vragen naar de inkomsten van de partner wanneer de aanvrager al heeft aangetoond dat hij een werkloosheidssuitkering als gezinshoofd geniet. Daarnaast zijn de procedures voor juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand momenteel gescheiden; nochtans zijn sinds 1998 de toekenningsvoorwaarden voor deze twee vormen van bijstand geharmoniseerd. De Raad van State werkt al op basis van een unieke procedure, waarbij het volstaat om aan te tonen dat er een advocaat is toegewezen (Steunpunt, 2005).

Ook de inventaris door de Vlaamse overheidsdiensten toont een gradatie van initiatieven op het vlak van automatische rechtentoekenning, vereenvoudiging en proactieve informatieverstrekking. De Vlaamse regering wil de komende jaren ook vooruitgang boeken met betrekking tot vijftien rechten. Een grote werf daarbij is de school- en studietoelage. Onder bepaalde voorwaarden qua nationaliteit en op pedagogisch, financieel en procedureel vlak, komen kleuters en leerlingen in het leerplichtonderwijs in aanmerking voor een schooltoelage en studenten in het hoger onderwijs voor een studietoelage. Onder voorbehoud van het verkrijgen van de nodige machtigingen en rekening houdend met het budgettaire kader, wordt ernaar gestreefd om de school- en studietoelage automatisch toe te kennen vanaf het schooljaar 2014-2015. Om het niet-gebruik zoveel mogelijk terug te dringen is in de tussentijd een proactief mechanisme uitgewerkt waarbij wordt samengewerkt met tussenpersonen en worden er gerichte informatiecampagnes opgezet. Ook worden de digitale aanvraagmogelijkheden verder uitgebred en zal voor leerlingen of studenten die in het verleden al een toelage kregen, automatisch worden onderzocht of ze nog recht hebben.

Een ander Vlaams initiatief betreft de Vlaamse huurpremie. Deze werd ingevoerd voor kandidaat-huurders die vijf jaar of langer op de wachtlijst staan voor een sociale woning. Van in het begin wou men bij deze maatregel een

automatische toekenning realiseren, maar omdat een aantal gegevens (onder meer rekeningnummer en huurcontract) niet beschikbaar zijn, moet nog met een beperkt aanvraagformulier worden gewerkt. Op basis van beschikbare gegevens van onder meer de sociale huisvestingsmaatschappijen, wordt naar mensen uit de doelgroep automatisch een aanvraagformulier gestuurd. De administratie signaleert dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens een belangrijk aandachtspunt vormen. Het aantal teruggestuurde aanvraagformulieren blijkt eerder laag te liggen.

6. Afbakening van groepen

Uit het overzicht dat het Steunpunt maakte van de verschillende rechten en de stand van zaken met betrekking tot hun automatische toekenning, meenden we te kunnen concluderen dat deze automatisering makkelijker te realiseren valt op basis van het statuut – dat is een ‘hoedanigheid’, zoals bijvoorbeeld ‘handicap’ of ‘wees’ – dan wanneer er een inkomenscriterium geldt.

Evenwel werd tijdens het seminarie met de overhedsinstellingen gevraagd om de piste van automatische rechtentoekenning op basis van inkomen niet te verwaarlozen en verder uit te werken. Met betrekking tot verschillende rechten pleiten ook heel wat verenigingen voor het uitbreiden van een recht met een bijkomende groep die op basis van het inkomen wordt gevormd. Men verwijst hierbij naar het feit dat een aantal mensen niet genieten van bepaalde sociale voordelen, hoewel ze niet over een hoger inkomen beschikken dan wie wél gerechtigd is. Zo bestaat al langer het voorstel om de sociale maximumprijzen inzake gas en elektriciteit ook toe te kennen aan een groep op basis van inkomen, bijvoorbeeld op basis van de OMNIO-criteria (Steunpunt, 2009).

In elk geval bevatten de verschillende regelgevingen vaak verschillende voorwaarden en richten zich daardoor tot verschillende doelgroepen: ‘persoon die bij een administratieve of gerechtelijke beslissing minstens 66% blijvend fysiek of psychisch gehandicapt of arbeidsongeschikt is verklaard’ (sociaal telefoontarief), ‘erkend als gehandicapte (en geen tegemoetkoming ontvangen)’ (verhoogde tegemoetkoming), ‘tegemoetkoming als persoon met een handicap op basis van een blijvende arbeidsongeschiktheid van 65% (wet van 27 juni 1969)’ (sociale maximumprijzen gas en elektriciteit). Door deze verschillende doelgroepen en criteria in de regelgevingen ontstaan er in de praktijk veel spanningen.

Voor bepaalde voordelen kan men dus kijken naar de mogelijkheden inzake harmonisering betreffende criteria en doelgroepenkeuze. Anderzijds is het ook belangrijk rekening te houden met de achtergrond en argumentaties die

bij de instelling van de wet werden gehanteerd voor de keuze van de doelgroep. Ook inzake de omschrijving van het huishouden zien we verschillen en kan men zich afvragen of het mogelijk is om meer te harmoniseren.

7. Informatie, vorming en begeleiding

Bij processen van automatische rechtentoekenning moet er voldoende aandacht bestaan voor informatie en vorming van de betrokken ambtenaren.

Maar ook het informatieluik naar de burgers toe moet sterk worden uitgewerkt. Zo moet men nagaan op welke momenten het belangrijk is om naar de burger te communiceren. Logisch is om dat te doen wanneer iemand van een recht begint te genieten, maar het moment wanneer dit recht stopt, is even belangrijk.

Welzijnswerkers benadrukken ook dat de realisatie van rechten niet stopt bij een initiatief op het vlak van automatische rechtentoekenning of bij een vereenvoudiging. Voor sommige mensen is extra begeleiding bij de effectieve realisatie van het recht nodig. Men zou moeten uitgaan van een resultatsverbintenis, waarbij men ervoor zorgt dat de geboden informatie effectief leidt tot een verbeterde toegang tot de rechten. Dit kan door initiatieven op het vlak van advies, begeleiding en/of opvolging.

In het algemeen moeten we ook het belang van het lokale niveau voor de realisatie van rechten onderstrepen. Lokale overheden en diensten kunnen een belangrijke rol spelen in het bereik en de begeleiding van rechthebbenden.

8. Randvoorwaarden inzake regelgeving

Uit de bijdragen van de overheidsinstellingen en het debat errond klonk een duidelijk oproep aan de politiek verantwoordelijken: een wettelijke omkadering van het proces van automatische rechtentoekenning is bijzonder belangrijk, maar tegelijk moet bij deze politieke beslissingen ook rekening worden gehouden met de middelen en de technische mogelijkheden om deze uit te voeren. De wettelijke omkadering moet op realistische uitvoeringsmogelijkheden gefundeerd zijn. Wat de opname van automatische rechtentoekenning in wetteksten betreft, willen we herinneren aan het heel beperkt aantal uitvoeringsbesluiten dat is genomen om het Handvest van de sociaal verzekerde, dat al 15 jaar bestaat, uit te voeren.

Bepaalde overheidsinstellingen wijzen er tegelijk op dat de procedures zelf niet te detaillistisch in de wetgeving moeten worden opgenomen, omdat deze

anders onvoldoende flexibel – met name op basis van de technische mogelijkheden – kunnen worden uitgewerkt.

In het algemeen kan worden gesteld dat de regelgeving bijzonder complex is. Hoe complexer het regelgevend kader, hoe moeilijker automatische rechten-toekenning te realiseren is. Of anders gezegd: het heeft weinig zin om te gaan kijken hoe men procedures kan automatiseren of hoe men documenten kan vereenvoudigen als er niets wordt veranderd aan de complexe regelgeving.

We hebben al vermeld dat de Vlaamse overheid systematisch wil investeren in de automatische toekenning van bestaande rechten. Tegelijk wordt getracht om de aandacht voor automatische rechtentoekenning structureel te verankeren in elk nieuw beleid: in het recente decreet Vlaamse sociale bescherming bijvoorbeeld vormt de automatische toekenning van de hierin opgenomen rechten een belangrijk uitgangspunt. Het verankeren van die aandacht is op Vlaams niveau gekaderd in de armoedetoets, waarbij de effecten van nieuwe regelgeving op mensen in armoede in kaart worden gebracht. Deze armoedetoets, die is opgenomen in de Vlaamse reguleringsimpactanalyse, omvat standaard ook een toetsing van de haalbaarheid om het nieuwe recht automatisch toe te kennen¹².

9. De kwaliteit van databanken

Cruciaal in processen van automatische rechtentoekenning is de kwaliteit van databanken, wat betekent dat daarin voldoende moet worden geïnvesteerd. Inzake het inkomensconcept, dat kan verschillen naargelang van de regelgeving, is de link met de fiscale databanken heel belangrijk; door verschillende betrokkenen wordt het belang van deze informatiedoorstroming benadrukt. In dit kader moeten we de overheveling van bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming vermelden: het zal bijzonder belangrijk zijn om in wederzijds overleg te streven naar harmonisering en coördinatie, met respect voor ieders beleidsbevoegdheid. Daarbij moeten de zich aandienende opportuniteiten worden gebruikt en de verwezenlijkingen van de voorbije jaren behouden¹³.

Vlaanderen voorzag de Vlaamse dienstenintegrator van een decretale basis. Dit juridische kader maakt het mogelijk dat de DAB Informatie Vlaanderen in de toekomst de rol van Kruispuntbank kan opnemen. In het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, is het principe van eenmalige gegevensopvraging al opgenomen: de Vlaamse overheid mag geen gegevens meer vragen die al in bestaande gegevensbanken beschikbaar zijn. In alle administratieve processen waar een inkomenstoets is

opgenomen, moeten de nodige inkomensgegevens digitaal geconsulteerd worden in de beschikbare authentieke gegevensbronnen. Ook voor andere begrippen – zoals gezin en invaliditeit – wordt onderzocht welke standaardcomponenten best binnen de regelgeving worden gehanteerd om een automatische toekenning mogelijk te maken.

10. Opgepast voor de perverse effecten

Zelfs bij de automatische toekenning van rechten blijft het risico op perverse effecten bestaan.

In de eerste plaats is er uiteraard het privacy-aspect. Automatische toekenning van rechten veronderstelt het gebruik van databanken met heel wat – vertrouwelijke – gegevens van de betrokkenen. Recente incidenten waarbij persoonsgegevens op het internet tijdelijk door buitenstaanders konden worden geraadpleegd, illustreren het belang van een stevig privacy-beleid. De burger moet ook systematisch zicht hebben op de gegevens die over hem of haar opgeslagen zijn en door wie ze geraadpleegd worden. Tevens wordt door sommigen gevraagd om bij de beoordeling van het privacy-aspect in automatische rechtentoekenningsdossiers ook meer actoren uit de betrokken domeinen te betrekken.

Automatische rechtentoekenning sluit ook niet uit dat er fouten gebeuren. Daarom moeten er adequate en efficiënte procedures worden voorzien voor het opsporen en rechtzetten van vergissingen. Men kan de rechten van de burger, die slachtoffer werd van een fout in het systeem, niet zomaar oponferen aan een globale vooruitgang van het proces en hem verplichten tot een heel parcours van administratieve stappen om zijn dossier te regulariseren¹⁴.

We wijzen ook erop dat de automatische opening van een recht de mogelijkheid veronderstelt van een automatische sluiting. Daarbij verwijzen we naar situaties waarbij mensen die een sociaal voordeel genieten, niet op de hoogte worden gebracht van het feit dat ze er geen recht meer op hebben.

Qua vereenvoudiging van procedures zijn verschillende overheidsdiensten bezig om een vorm van elektronische aanvraag of opvolging door de burger te voorzien. Gegeven het bestaan van de digitale kloof, moet bij elk proces evenwel de vraag worden gesteld welke impact er kan zijn op de kansen van de sociaal zwakkere groepen, om mee te gaan in deze evolutie. Een initiatief waarbij de burger zijn aanvraag voor een recht via een elektronisch dossier kan introduceren of opvolgen, moet eigenlijk gepaard gaan met extra tijd en mogelijkheden voor de opvang en begeleiding van wie op dit vlak minder sterk staat.

11. Een weloverwogen piste

Voor elk dossier moet worden bekeken of met de automatische toekenning van het recht een meerwaarde kan worden gerealiseerd. Zo wijzen stakeholders op het belang van persoonlijk contact met personen in een probleemsituatie, waarbij het annuleren van contactloketten een negatieve evolutie zou kunnen zijn in het kader van de uitoefening van rechten. Ook bestaat de vrees dat automatische rechtentoekenning gepaard gaat met een verlies aan soepelheid, waardoor het moeilijker wordt om in te spelen op individuele situaties. Automatische rechtentoekenning kan ertoe leiden dat mensen een gelijke behandeling krijgen, waar nu voor eenzelfde situatie een verschillende aanpak mogelijk is. Automatische rechtentoekenning – zo blijkt uit de verschillende bijdragen en standpunten – moet dus goed worden overwogen.

Het is bijzonder aangewezen om het debat aan te gaan met de verschillende stakeholders. Het Steunpunt heeft tijdens zijn zoektocht naar de bestaande initiatieven ook verschillende signalen van stakeholders ontvangen betreffende concrete pistes voor automatische rechtentoekenning en bedenkingen hierbij.

12. Terug naar het begin: het vraagstuk van de *non-take-up*

De inzet van automatische rechtentoekenning is een grotere effectiviteit van rechten: het gaat erom de *non-take-up* van deze rechten te verminderen. Elke vorm van automatische rechtentoekenning laat meer personen toe om te genieten van rechten waarop ze een beroep kunnen doen. Dat is zeker zo in zijn perfecte vorm (een ambtshalve onderzoek door de bevoegde dienst), die echter zeldzaam is, maar ook – weliswaar in mindere mate – in zijn minder vergaande vormen.

In dit hoofdstuk hebben we een aantal redenen vermeld die het niet-gebruik van rechten verklaren, zoals het gebrek aan informatie van de potentieel rechthebbenden en de complexiteit van de administratieve stappen die ze moeten zetten. Het lijkt ons bijzonder nuttig om de reflectie rond *non-take-up* voort te zetten en te zoeken naar de verschillende oorzaken van deze realiteit. Een dergelijk initiatief veronderstelt dat we luisteren naar de mensen die hun rechten niet opeisen (Mazet, 2010). Enkel een beter begrip van de redenen van de *non-take-up* zal het mogelijk maken om de pistes te identificeren die we moeten volgen om aan deze oorzaken te remediëren, wat dus verder gaat dan de kwestie van automatische rechtentoekenning op zich.

Noten

1. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting werd opgericht door het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten ter bestendiging van het armoedebeleid. Het interfederaal karakter van het Steunpunt, zijn onafhankelijke werking, zijn beheersorganen en zijn opdrachten zijn uitgewerkt in dit samenwerkingsakkoord.
2. Een verslag van deze werkzaamheden is te vinden in de nota ‘Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat’, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>. Een tweede nota zal nog volgen waarbij de stand van zaken zal gepresenteerd worden betreffende de rechten die betrekking hebben op de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen.
3. Zie de nota ‘Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen’ van Eeman en Van Regenmortel (2013) die hierover is gepubliceerd, <http://www.vlaamsarmoedesteunpunt.be/download.aspx?c=.VLAS&n=108630&ct=108630&ce=322211>.
4. De VLAS-studie van Eeman en Van Regenmortel, vermeld in de vorige eindnoot, vermeldt ook een aantal aandachtspunten bij automatische rechtentoekenning.
5. Meer informatie is te vinden in de bijdrage van Steenssens, K. (2013). Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's. In Lahaye, W. e.a. (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 331-352). Leuven: Acco.
6. Antwoord van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid over de implementatie van het OMNIO-statuut, Kamer-Commissie Volksgezondheid, 21/04/2008, Document CRIV 52 COM 171, p. 25-26.
7. Cijfers van de FOD Economie., K.M.O., Middenstand en Energie met betrekking tot de automatische toepassing van het sociaal tarief. Volledigheidshalve vermelden we dat het sociaal tarief nog steeds aangevraagd kan worden aan de hand van een papieren attest (dit aantal is niet opgenomen in bovenstaande cijfers).
8. Zie bijvoorbeeld Bargain e.a. (2010) en Fuchs (2003).
9. Zie ook het onderzoek naar armoede op het platteland en in de stad, dat op vraag van het Steunpunt Armoedebestrijding en de POD Wetenschapsbeleid werd uitgevoerd door de KU Leuven en de ULB (zie ook het eerste hoofdstuk, deel 3, in dit Jaarboek). Op het bijhorend seminarie werd door verschillende sprekers aangeduid hoe de armoedeproblematiek op het platteland en in de stad zich op verschillende manieren kan uiten: <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiesonderzoek.htm>.
10. Art. 8 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde, Belgisch Staatsblad van 6 september 1995 (in werking getreden op 1 januari 1997). Dit handvest is ook van toepassing op de sociale bijstand. De termen ‘materieel mogelijk’ worden geëxpliciteerd bij koninklijk besluit. Er zijn tot nu toe vijf koninklijke besluiten gepubliceerd die het handvest concretiseren, waarvan vier betrekking hebben tot de pensioenwetgeving.

11. Voor deze beschrijving, evenals de voorbeelden van Vlaamse initiatieven die in het vervolg van de tekst zijn opgenomen, hebben we gebruik kunnen maken van een tekst van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse overheid, die zal verschijnen in een herwerkte versie van de nota van het Steunpunt rond automatische toekenning van rechten.
12. Zie voor de uitwerking van deze impactanalyse: <http://www.bestuurszaken.be/reguleringsimpactanalyse-ria>.
13. Zie de uiteenzetting van Frank Robben op de studiedag ‘Automatische toekenning van rechten’, http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnensamenleving/nieuws/Documents/SD_ksz_frankrobben_20121120.pdf.
14. Zie bijvoorbeeld ook het Jaarverslag 2009 en Jaarverslag 2010 van de federale Ombudsman, en het tweejaarlijks Verslag 2009 van het Steunpunt.

Hoofdstuk 4

Praktijken van de OCMW's inzake de maatschappelijke integratie van cliënten van buitenlandse herkomst of nationaliteit

Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani en Johan Wets

1. Inleiding

Elke samenleving ondergaat voortdurend veranderingen; de samenleving van weleer is geen voorafspiegeling van de huidige en zeker niet van de toekomstige samenleving. Het vooroorlogse deels agrarische en deels geïndustrialiseerde België is doorheen de jaren geëvolueerd naar een multiculturele stedelijke dienstenmaatschappij. België is kleurrijker geworden en de mensen die er wonen, worden ouder. Eurostat rekende in een recent rapport voor, wat de EU-lidstaten de komende decennia kunnen verwachten inzake bevolkingsgroei¹: dat de Belgische bevolking tegen 2060 stijgt met 24%, wat een door-groei betekent van 11.000.000 naar 13.445.000 inwoners. De groei in België is voor het grootste deel toe te schrijven aan migratie, zowel aan intra-Europese migratie als aan de instroom van mensen die van buiten de EU komen, ook derdelanders genoemd. Het is dus duidelijk dat de Belgische samenleving in toenemende mate meer divers werd, wordt en zal worden.

Uit de cijfers betreffende de toekenning van het leefloon en maatschappelijke dienstverlening blijkt, dat deze maatschappelijke transitie ook in het sociaal beleid weerspiegeld wordt². Steeds meer ‘personen van buitenlandse herkomst’ – personen afkomstig uit niet-EU-landen – die langdurig legaal in België verblijven, doen een beroep op de diensten van de OCMW’s. In 2010 was 17% van de rechthebbenden op maatschappelijke integratie in de vorm van een leefloon afkomstig uit een derde land, hoewel minder dan 4% van de legaal in België verblijvende vreemdelingen, burgers van buiten de EU27 zijn. Tegelijkertijd vormen de onderdanen van derde landen een steeds belangrijkere doelgroep van het activeringsbeleid van de OCMW’s. In 2010 was 37% van de personen met een artikel 60 § 7-statuut³ geen EU-burger, tegenover 23% in 2003.

Om derdelanders aan te duiden worden verschillende termen gebruikt die elkaar niet helemaal overlappen. Er wordt gesproken van ‘vreemdelingen’, ‘allochtonen’, ‘minderheden’, ‘nieuwkomers’, ‘oudkomers’. Achter al deze begrippen gaan nieuwe en complexe maatschappelijke ontwikkelingen schuil, ontwikkelingen die nog onvoldoende zijn beschreven en geduid. Het risico bestaat daardoor bijvoorbeeld dat de huidige methoden van maatschappelijk werk niet langer een afdoend antwoord bieden op deze nieuwe maatschappelijke behoeften. Naast de maatschappelijke hulpverlening worden ook wetgeving, regelgeving en rechtspraak ‘ingejaald’ door de snelle en ingrijpende veranderingen in de samenleving. In ‘De kleur van armoede’ uit 2007 werd de specifieke situatie van etnisch-culturele minderheden uitvoerig belicht (Van Robaeys e.a., 2007). Dit hoofdstuk is gebaseerd op een studie die daarop voortbouwt (Pauwels e.a., 2012) en meer specifiek onderzoekt hoe OCMW’s met het veranderende profiel van hun cliënteel omgaan.

2. Doelstellingen van het onderzoek

Het aangehaalde onderzoek (Pauwels e.a., 2012) is een exploratieve studie die een aantal facetten van de integratieactiviteiten van de Belgische OCMW’s in kaart bracht. De Belgische OCMW’s leveren aanzienlijke inspanningen om de ‘sociale integratie’ van een ruim publiek, waaronder ook migranten, te bevorderen. In het gevoerde onderzoek stonden volgende onderzoeksvragen centraal: Wat is het streefdoel van de OCMW-initiatieven met betrekking tot het migrantendoelpubliek? Met welke partners werken de OCMW’s samen? Welke invloed hebben de gemeentelijke, gewestelijke, gemeenschaps- en federale overheden op de activiteiten die de OCMW’s voor de migranten organiseren? Welk integratiemodel hanteren de OCMW’s? Welke beoordelings- en opvolgingstools bestaan er? In dit artikel brengen we een synthese van het onderzoek.

Het onderzoeksdesign voor deze studie bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Het onderzoek zelf bestond uit drie fasen. In de eerste fase werd het werkveld gevraagd, met het oog op de constructie van de vragenlijst. De bedoeling was om de impliciet aanwezige hypothesen van de onderzoeksequipes – die afgeleid werden uit voorgaand onderzoek – af te toetsen bij een aantal deskundigen uit het veld. Vervolgens werd aan de secretarissen van alle Belgische OCMW’s gevraagd een webenquête in te vullen. Dit resulteerde in 363 ingevulde vragenlijsten (waarvan 314 volledig), wat neerkomt op een respons van 62%. Na de webenquête werd opnieuw een kwalitatieve bevragingsronde georganiseerd om de bevindingen uit de webenquête te verdiepen. Hiervoor werden 25 OCMW’s geselecteerd: tien in het

Vlaamse Gewest, tien in het Waalse Gewest en vijf in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG).

3. Heterogene bevolkingsgroepen

De categorie ‘personen van buitenlandse herkomst’ is op velerlei vlakken heterogeen: ze komt uit verschillende landen, heeft uiteenlopende statuten en bezit, afgeleid daarvan, verschillende rechten. Sommigen, zoals personen zonder wettig verblijf, komen niet in aanmerking voor steun van het OCMW, ondanks het feit dat ze kunnen verwijzen naar onvervreemdbare mensenrechten.

Met het oog op de bevraging werden drie groepen onderscheiden die relevant zijn voor de OCMW's. Een eerste is de groep vreemdelingen die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister. Deze in België gevestigde vreemdelingen hebben recht op maatschappelijke integratie, vallen onder de voorwaarden van de RMI-wetgeving en kunnen dus – onder meer – een recht op leefloon laten gelden. Een tweede groep zijn de asielzoekers. Een asielzoeker heeft in principe recht op materiële opvang vanaf het indienen van de asielaanvraag tot op het moment dat het ingediende beroep bij de Raad van State wordt afgewezen. Een laatste groep zijn de Belgen van buitenlandse herkomst. Deze laatste groep wordt niet formeel geïdentificeerd in de administratieve registers en is dus statistisch onzichtbaar. Zij werden door de respondenten zelf geïdentificeerd, op basis van hun dossierkennis. Het betreft personen die een beroep doen op het OCMW, de Belgische nationaliteit hebben, maar tegelijkertijd met dezelfde problematische situaties kampen als personen met een vreemde nationaliteit of etnisch-culturele achtergrond. De verdeling van de aandacht die naar de verschillende geïdentificeerde groepen gaat, verschilt naargelang van het gewest.

Tabel 1: Aandeel van de bevraagde OCMW's die aanduiden dat ze vaak de volgende cliënten van vreemde herkomst helpen.

	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Totaal
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	9 (90%)	69 (36%)	41 (29%)	119 (34%)
Asielaanvragers	5 (50%)	134 (69%)	94 (66%)	233 (67%)
Belgen van vreemde herkomst	9 (90%)	71 (37%)	40 (28%)	121 (35%)

Bron: Pauwels e.a., 2012.

Naast de drie in de vragenlijst opgenomen groepen, onderscheiden de bevraagde OCMW's zelf nog drie andere specifieke groepen: mensen zonder wettige verblijfstitel, Roma en personen die een regularisatie aanvragen.

4. Acties van de OCMW's

Welke soorten acties ondernemen de OCMW's ten aanzien van de verschillende groepen cliënten van buitenlandse herkomst (CBH)? In dit hoofdstuk vestigen we de aandacht op de voornaamste kenmerken van die acties. Voor een gedetailleerde beschrijving verwijzen we de geïnteresseerde lezer naar het volledige onderzoeksverslag dat is gepubliceerd op de website van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid (Pauwels e.a., 2012).

Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de groepen CBH's een tweedeling bestaat met betrekking tot de maatregelen van maatschappelijke integratie, die de OCMW's voor die verschillende bevolkingsgroepen nemen. Deze dualisering is het gevolg van de verschillen tussen de administratieve statuten van de personen die tot deze groepen behoren en van het wettelijke interventiekader dat de activiteiten van de OCMW's regelt. Sommige geregistreerde vreemdelingen en Belgen van buitenlandse herkomst kunnen, net als de andere burgers, potentiële begunstigden zijn van alle maatregelen waarover de OCMW's beschikken om hun opdracht van maatschappelijke integratie naar behoren te vervullen. Daarnaast zijn er de asielzoekers en de personen die behoren tot specifieke groepen (illegalen, Roma) voor wie de OCMW's slechts over een beduidend beperkter arsenaal van instrumenten beschikken, ook al helpen sommige OCMW's regelmatig personen die tot laastgenoemde groepen behoren.

Acties om minimale bestaansmiddelen te verstrekken, vormen een belangrijk luik van de opdracht van de OCMW's, zodat de cliënten een menswaardig bestaan kunnen leiden. Het leefloon is de meest gebruikte maatregel voor Belgen van buitenlandse herkomst en geregistreerde vreemdelingen. Bijna driekwart van de OCMW's uit onze steekproef kent een leefloon toe aan personen die tot deze groepen behoren. Het equivalent leefloon wordt vooral toegekend aan cliënten die een verblijfsvergunning hebben, maar niet de Belgische nationaliteit of de nationaliteit van een EU-lidstaat bezitten, of niet in het bevolkingsregister zijn ingeschreven. Toch wordt het leefloon vaker gebruikt voor de groep van de asielzoekers. Twee OCMW's op drie kennen hun een leefloon toe; in het BHG gaat het zelfs om negen OCMW's op tien. Voorts gebruiken de OCMW's op vrij gelijkwaardige wijze materiële hulpverlening, zij het met een grotere frequentie voor de categorie asielzoekers.

Sinds de invoering van het Recht op Maatschappelijke Integratie in 2002 werd in grotere mate de nadruk gelegd op de rol van de OCMW's om de toegang tot de arbeidsmarkt van hun cliënten te bevorderen. Ze beschikken over een waaier van instrumenten waarmee ze hun cliënten kunnen begeleiden naar tewerkstelling, rekening houdend met de mogelijkheden van de betrokkenen en met de stappen die nodig zijn om deze doelstelling te verwezenlijken. Bijna twee OCMW's op drie gebruiken geïndividualiseerde begeleidingsprojecten voor de geregistreerde vreemdelingen en voor de Belgen van buitenlandse herkomst. In het BHG gaat het om acht OCMW's op tien. Minder vaak wordt een beroep gedaan op maatregelen die tot doel hebben om de inzetbaarheid van de OCMW-clients te verbeteren.

De beroepsopleiding is het instrument dat het vaakst wordt aangewend; bijna de helft van de OCMW's doet dit voor de geregistreerde vreemdelingen en de Belgen van buitenlandse herkomst. Deze verhouding is groter in het BHG, waar ongeveer 80% van de OCMW's die de enquête hebben beantwoord, gebruik maakt van het instrument 'beroepsopleiding'. Stages worden minder vaak aangeboden en hebben betrekking op ongeveer een op vier cliënten van buitenlandse herkomst. Deze maatregelen worden minder vaak ingezet voor asielzoekers, meer bepaald in het Vlaamse Gewest. De OCMW's maken gewoonlijk gebruik van het artikel 60⁴ voor de geregistreerde vreemdelingen en de Belgen van buitenlandse herkomst. Dit geldt voor ongeveer twee derde van de OCMW's en is vaker het geval in het BHG dan in het Waals Gewest. Slechts een beperkt aantal asielzoekers profiteert van deze maatregel. Ongeveer één vijfde van de OCMW's wendt zich tot het artikel 61⁵ voor de geregistreerde vreemdelingen en de Belgen van buitenlandse herkomst, terwijl bijna geen enkel OCMW dit artikel gebruikt voor de asielzoekers.

Onderwijs wordt geacht een fundamentele rol te spelen op het vlak van integratie; het bevordert niet alleen de maatschappelijke integratie van personen die er rechtstreeks van profiteren, maar ook de verspreiding van de waarden van de samenleving bij hun gezinnen en in hun omgeving. De OCMW's beschikken over instrumenten die toelaten om het onderwijs van personen, ook personen van buitenlandse herkomst, te ondersteunen. Ze kunnen bepaalde schoolkosten op zich nemen, kunnen personen oriënteren naar alfabetiserings- of onderwijstrajecten of kunnen het (equivalent) leefloon toekennen aan studenten, zodat zij hun studies kunnen voortzetten. Uit een recent onderzoek dat voor de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) werd gevoerd, blijkt, welke steeds groter wordende rol is weggelegd voor de ondersteuningsmaatregelen die zich tot studenten richten. Carpentier e.a. (2011) vestigen ook de aandacht op de toestroom van meerderjarige schooloriëren van het secundair onderwijs naar de maatschappelijke hulpverlening,

meer bepaald bij jongeren van buitenlandse herkomst. Het onderzoek vestigt ook de aandacht op de preventieve rol die de OCMW's op het vlak van schoolachterstand kunnen spelen door het schooltraject van hun jonge gebruikers te volgen (Carpentier e.a., 2011). De interventies op het vlak van onderwijs worden op gelijkwaardige wijze ingezet voor de drie bevolkingsgroepen. Globaal worden ze in het BHG vaker gebruikt dan in het Vlaamse en Waalse Gewest. De meest frequent gehanteerde maatregel is de tussenkomst in de schoolkosten voor ongeveer twee OCMW's op drie in het hele land. Daarna komen de interventies in de kosten voor logopedie en schoolmaaltijden, die door iets meer dan één derde van de OCMW's worden toegepast. Bijna één derde van de OCMW's geeft aan ook andere instrumenten op het vlak van onderwijs te gebruiken.

Sinds 2003 worden maatregelen van socioculturele participatie gesubsidieerd voor de OCMW's. Net als de maatregelen van sociale activering, spelen ook zij een belangrijke rol met het oog op de integratie van personen van buitenlandse herkomst, omdat ze het voor de betrokkenen mogelijk maken inzicht te krijgen in de Belgische cultuur en omdat ze de uitwisselingen met de lokale bevolking bevorderen. Ze stellen die lokale bevolking in staat om de personen van buitenlandse herkomst beter te begrijpen en zich zo ook zelf verder te ontwikkelen⁶. Deze wisselwerking is een essentieel aspect van maatschappelijke integratie, omdat ze bijdraagt tot een grotere sociale cohesie.

De maatregelen van socioculturele participatie beslaan een brede waaier, gaande van de ondersteuning van de participatie aan sociale, sportieve of culturele evenementen, of aan verenigingen tot de toegang tot nieuwe technologieën, ongeacht of dit individueel gebeurt, of via het behoren tot een specifieke doelgroep. Uit de analyse van de acties van de OCMW's op het vlak van socioculturele participatie blijkt dat zij het hele assortiment aan instrumenten gebruiken dat hen ter beschikking staat; ze doen dat op vrij gelijkaardige wijze voor alle personen van buitenlandse herkomst. Zo worden de maatregelen van individuele ondersteuning (interventies in de kosten van participatie aan of inschrijving voor socioculturele of sportieve activiteiten, of zelfs interventies in de kosten van het openbaar vervoer) gebruikt door meer dan twee OCMW's op drie uit onze steekproef, voor de verschillende bevolkingsgroepen van buitenlandse herkomst (voornamelijk in BHG en het Vlaamse Gewest). De kennis van de taal is cruciaal voor een geslaagde maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst. De meeste OCMW's geven en/of organiseren zelf, indien nodig, taallessen in het kader van de maatregelen van socioculturele participatie die voornamelijk ten goede komen aan de asielzoekers (73% van de OCMW's) en van de geregistreerde vreemdelingen (58,2% van de OCMW's). We stellen opmerkelijke verschillen

tussen de gewesten vast met betrekking tot de groep van de Belgen van buitenlandse herkomst. Terwijl 90,9% van de OCMW's in het BHG en 55,9% van de OCMW's in het Vlaamse Gewest deze maatregel gebruiken, geldt dat voor slechts 37,2% van de Waalse OCMW's. De financiering van de participatie aan culturele lessen of bezoeken staat op de derde plaats bij de acties van de OCMW's, gevolgd door de maatregelen ter ondersteuning van collectieve initiatieven.

Talrijke studies tonen aan dat gezondheidsproblemen vaker voorkomen bij personen die in een situatie van armoede en sociale uitsluiting verkeren, waaronder ook personen van buitenlandse herkomst (Lelkes & Zsólyomi 2011; Schockaert & Nicaise 2010; Perrin e.a., 2007). Twee OCMW's op drie in onze steekproef, komen financieel tussen in de kosten van gezondheid en geneesmiddelen voor de groepen van de geregistreerde vreemdelingen en de Belgen van buitenlandse herkomst; ongeveer 80% van de OCMW's gebruikt deze maatregel voor asielzoekers. Het verschil met de andere groepen is zeer opvallend voor de toewijzing van geneeskundige hulp. Bijna twee OCMW's op drie gebruiken deze maatregel voor de asielzoekers, terwijl slechts één OCMW op vier dat doet voor de andere groepen personen van buitenlandse herkomst.

Interventies op het gebied van huisvesting worden verhoudingswijs gelijk gebruikt voor geregistreerde vreemdelingen en de Belgen van buitenlandse herkomst. Vaakst zijn dat de huurwaarborg, de installatiepremie en de tussenkomst in de energiefacturen (twee OCMW's op drie). Daarna volgen de overige maatregelen (ca. 40% van de OCMW's). Asielzoekers profiteren voornamelijk van de huurwaarborg en van de eenmalige interventie in de huisvestingskosten.

Om het plaatje te vervolledigen, geven we nog mee dat de acties in verband met gezinsondersteuning minder vaak worden gebruikt door de OCMW's en dat de acties in verband met de toegang tot andere rechten, zoals rechtsbijstand, door meer dan twee OCMW's op drie worden toegekend aan de verschillende bevolkingsgroepen, weliswaar met een overwicht in het Vlaamse Gewest.

Wat betreft de kwalitatieve beoordeling van het aanbod zijn de meeste OCMW's van mening dat het huidige aanbod van instrumenten voor maatschappelijke integratie volstaat om CBH's te bereiken, meer bepaald de geregistreerde vreemdelingen en de Belgen van buitenlandse herkomst. Dit is minder het geval voor asielzoekers, of voor specifieke groepen zoals personen zonder wettige verblijfsvergunning, die minder rechten genieten. In termen van verstrekte hulp vormen asielzoekers een grote groep voor tal van stedelijke OCMW's. De formele rol van de OCMW's in het kader van de hulpverle-

ning aan asielzoekers wordt voortaan nog uitsluitend georganiseerd via lokale opvanginitiatieven (LOI's). Uit het onderzoek blijkt echter dat ook OCMW's die niet over LOI's beschikken, aanvragen tot hulpverlening vanwege asielzoekers ontvangen. Bijgevolg gebruiken de OCMW's de maatregelen van socioculturele participatie ook om het aanleren van de taal aan te moedigen, alsook om interculturele ontmoetingen te organiseren die de maatschappelijke integratie van de CBH's bevorderen.

De waaier aan instrumenten die ter beschikking staan van de OCMW's worden over het algemeen als voldoende geacht. Toch wijzen de OCMW's op de communicatieproblemen, die voortvloeien uit een gebrekkige taalbeheersing en de culturele verschillen, als de grootste obstakels voor de maatschappelijke integratie van de CBH's. Het gebrek aan personeel en aan financiële middelen, evenals het ontbreken van overleg en uitwisseling, worden ook genoemd; meer bepaald in het BHG.

Vermelden we nog dat de OCMW's, naast de hierboven beschreven acties, tal van initiatieven hebben ontwikkeld die de integratie van CBH's bevorderen. Sommige van die initiatieven kunnen als 'goede praktijken' worden bestempeld. We stellen slechts één initiatief per gewest voor en verwijzen de geïnteresseerde lezer door naar het volledige onderzoeksverslag.

De Burgerateliers in Schaarbeek hebben tot doel om aan OCMW-clients sleutels te bezorgen waarmee ze zich in hun omgeving kunnen situeren, zowel institutioneel, sociaaleconomisch, cultureel als geografisch. Ook willen ze voor iedereen, via de gemeenschap en in de geest van permanente vorming, de competenties versterken waarop elke maatschappelijke participatie en bewustwording als burger steunt. Binnen de drie maanden na de toekenning van de maatschappelijke of gelijkwaardige hulp worden de personen van buitenlandse herkomst uitgenodigd voor een informatievergadering over het Steunpunt Sociale en Maatschappelijke Participatie en het programma van de Burgerateliers.

In Charleroi heeft het project Europees Integratiefonds (EIF) betrekking op activiteiten voor de integratie van vreemdelingen uit landen die niet tot de Europese Unie behoren; het gaat onder meer over het aanleren van de taal, activiteiten van burgerschap en socioculturele activiteiten. Dit impliceert een coördinatie, die als tot voorbeeld strekkend wordt beoordeeld, tussen de verschillende diensten, acties en actoren, meer bepaald omdat het werkingsgebied het volledige grondgebied van de gemeente beslaat. Tevens impliceert het een mooie complementariteit op het niveau van de beschikbare instrumenten. Deze 'ontzuiling' is werkelijk typisch voor het EIF-project.

Andere OCMW's voeren specifieke acties ten aanzien van de groep van nieuwkomers. Het OCMW van Gent organiseert een gemeenschappelijk onthaal van de CBH's in het kader van het project GOAL. Tijdens deze informatiesessies worden nieuwe klanten die het Nederlands niet goed beheersen, ingewijd in hun rechten en plichten. Samen met het opleidings- en tewerkstellingscentrum stippelt dit OCMW ook specifieke voortrajecten uit voor de doelgroep van de CBH's, met de hulp van tolken, met als doel deze mensen aan een baan te helpen.

5. Werkbelasting en samenwerkingsverbanden van de OCMW's

Door het toenemende aantal buitenlandse cliënten neemt bij een aantal OCMW's ook de werklast toe, vooral in de grotere steden. De helft van de OCMW's geeft aan dat de werklast voor cliënten van buitenlandse herkomst tot een vijfde van hun tijdsbesteding oploopt. Bijna één op de drie OCMW's rapporteert een hogere werklast en duidt aan dat de tijdsinvestering voor het werken met cliënten van buitenlandse herkomst, schommelt tussen 20% en 40% van hun tijd. Door de band genomen, lijkt de werkbelasting in het Vlaamse Gewest en het BHG hoger te liggen dan in het Waalse Gewest. Op organisatorisch vlak hebben de OCMW's zich gaandeweg aangepast. Het personeelsbestand in een aantal OCMW's volgt de veranderende toestroom door de aanstelling van, onder meer, interculturele bemiddelaars en sociale tolken.

Veel OCMW's hebben ook partnerschappen en structurele samenwerking opgestart met andere institutionele actoren en met associaties in de verschillende domeinen die met de integratie van cliënten van buitenlandse herkomst te maken hebben. Zowat alle OCMW's geven aan dat ze rond de integratie van dit doelpubliek met anderen samenwerken. Belangrijke partners daarin zijn de Huizen van het Nederlands in het Vlaamse Gewest en het BHG en de plaatsen waar men Frans kan leren in het Waalse Gewest. Daarnaast wordt er nog samengewerkt met de tolkendiensten, Fedasil, organisaties voor alfabetisering, centra voor beroepsopleiding en de gemeente. De partners verschillen duidelijk naargelang van het gewest. Er wordt ook met andere OCMW's samengewerkt, zij het dat dit bij de OCMW's van het BHG een stuk minder uitgesproken is. De verschillen zijn ook terug te vinden in de samenwerking met andere diensten zoals de politie, waar de OCMW's van het BHG (volgens de antwoorden uit de kwantitatieve bevraging) niet mee samenwerken. In het Waalse Gewest is er duidelijk minder samenwerking met lokale vormings- en

opleidingspartners en met lokale welzijnsorganisaties. Sociale netwerkanalyse (Raeymaekers & Nisen, 2013) kan een licht werpen op deze verschillen.

6. Wisselwerking met andere politieke niveaus

In de enquête werd ook gepolst in welke mate er samenwerkingsverbanden zijn met andere partners en in welke mate die plaatsvinden in het kader van een beleidsplan, een cohesieplan of een regionaal ontwikkelingsplan. De percentages van de OCMW's die een systematische samenwerking rapporteren in het kader van een beleidsplan, liggen erg laag. Minder dan een kwart van de OCMW's heeft samenwerkingsverbanden vastgelegd in een beleidsplan. Een aantal OCMW's wordt nochtans geconfronteerd met een migratieproblematiek die het lokale niveau duidelijk overstijgt. Ze missen de hefbomen om hier iets aan te doen. De respons op dit regelprobleem varieert naargelang van het betrokken OCMW. Sommige OCMW's, zoals dat in Gent, hebben ervoor geopteerd om de lokale signalen (samen met de stad) te communiceren naar een hoger politiek niveau. Andere OCMW's kiezen ervoor om op een meer bureaucratische manier met dit regelprobleem om te gaan en zien zichzelf als uitvoerders van het beleid en de wetgeving. Ze signaleren een aantal zaken aan de wetgever, maar voeren minder een actief lobbybeleid.

De capaciteit en de mogelijkheid om partnerships en gestructureerde samenwerkingen op te zetten met andere institutionele actoren en verenigingen, die actief zijn op de diverse domeinen van integratie van cliënten van buitenlandse herkomst, zijn belangrijke voorwaarden om de OCMW's in staat te stellen om arme en/of sociaal uitgesloten personen van buitenlandse herkomst beter te integreren (zie o.a. Raeymaekers & Nisen, 2013). In het Vlaamse Gewest en in zekere mate ook in het BHG zetten de OCMW's niet alleen partnerships of samenwerkingsverbanden op met de traditionele actoren voor de sociale inclusie van migranten, maar ook met voorzieningen die in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid in het leven worden geroepen, onder andere om de taal en sociale en culturele waarden te verwerven. De Vlaamse OCMW's zijn betrokken in het Vlaamse inburgeringsverhaal, wat zich uit in de coöperatie met de Huizen van het Nederlands en de Onthaalbureaus. Mede daardoor wordt in het Vlaamse Gewest, meer dan in het Waalse Gewest, ook met lokale vormings- en opleidingspartners samengewerkt. Wallonië definieert momenteel een inburgeringsbeleid via een 'integratietraject' waarvan de kenmerken nog niet bekend zijn.

7. Specifieke problemen

Gepeild naar de meest voorkomende kenmerken die – wat de OCMW's betreft – de integratie van personen van buitenlandse herkomst bemoeilijken, komen verschillende soorten knelpunten naar boven.

Een eerste reeks knelpunten heeft te maken met het niet verstaan of niet begrijpen van de personen van buitenlandse herkomst. Het knelpunt dat door de meeste OCMW's aangehaald wordt, is het taalverschil; voor goed twee op de drie van de bevraagde OCMW's is dit een belangrijke hinderpaal voor integratie. Voor maatschappelijk assistenten is de taal het belangrijkste instrument dat ze hebben om met de cliënten te kunnen communiceren. Door de beperkte communicatie is het moeilijk onderliggende problemen te detecteren. Dit probleem is een structureel gegeven, dat bovendien moeilijk te ondervangen valt met tolken. Een tweede belangrijke hinderpaal zijn de culturele verschillen. De taalbarrières en de cultuurverschillen worden in de drie regio's als belangrijke struikelstenen geciteerd.

Andere knelpunten die door de OCMW's onder de aandacht worden gebracht, zijn veeleer organisatorisch van aard, zoals de kleinschaligheid van sommige OCMW's (42%), die het hen moeilijk maakt om initiatieven te ontplooien rond de integratie van personen van buitenlandse herkomst, het gebrek aan voldoende personeel (37%) of personeel met de juiste kennis (23%) en het gebrek aan communicatiemogelijkheden (23%). Hier merken we wel regionale verschillen. Het gebrek aan communicatiemogelijkheden wordt minder vaak aangeduid in het Waalse Gewest. De nood aan personeel is een problematiek die sterker aanwezig blijkt te zijn in het BHG dan in de andere regio's.

Een derde reeks knelpunten is duidelijk meer regionaal gebonden. De specificiteit van het BHG in het institutionele landschap valt op. Hier worden vooral het gebrek aan financiële middelen, de gebrekkige informatiedoorstroming vanuit de centrale overheid naar het OCMW en het gebrek aan een platform rond uitwisseling en samenwerking aangehaald.

8. Integratiemodellen

Een van de vragen in het onderzoek had tot doel om te bepalen of de OCMW's een specifiek 'model' van integratie volgen ten aanzien van hun CBH's. Met andere woorden, ontwikkelen de OCMW's praktijken die specifiek worden bepaald door de buitenlandse herkomst van sommige cliënten? Zowel de enquête als de casestudies lijken aan te tonen dat er in de praktijken van de OCMW's geen specifiek(e) model(len) bestaat (bestaan) met het oog op

de integratie van de CBH's. De OCMW's maken gebruik van de brede waaier van instrumenten die tot hun beschikking staan en passen die aan volgens de eigenschappen en het administratief statuut van de betrokken persoon.

Een groot aantal OCMW's hanteert, in de eerste plaats, het holistisch model van de maatschappelijke integratie; dit hoeft niet te verbazen, want het gaat om een van de fundamentele opdrachten van de OCMW's. Er bestaat geen wettelijke definitie van maatschappelijke integratie, waardoor de interpretatie en uitvoering ervan vrij soepel verlopen. De wet van 2002 bepaalt slechts dat het Recht op Maatschappelijke Integratie meerdere vormen kan aannemen: werk en/of een leefloon, al dan niet gepaard gaand met een geïndividualiseerd project van maatschappelijke integratie. Deze wet vult de latere bepalingen inzake maatschappelijke bijstand aan en vervangt ze, door zich in te passen in het nieuwe paradigma van de actieve welvaartsstaat (Gilson & Glorieux, 2005). De begeleiding naar integratie kan dus op verschillende manieren gebeuren, waarbij telkens de manier die het meest geschikt is voor de geslaagde sociale integratie van individuen, voorrang krijgt. In deze context wordt er, in het algemeen, niet van tevoren rekening gehouden met de herkomst van de betrokkenen. In een latere fase van het proces kan dat wel gebeuren, met name wanneer het curriculum van de betrokkenen wordt opgesteld en wanneer wordt bepaald in welke mate de typische kenmerken van de herkomstgroep obstakels vormen op weg naar een geslaagde maatschappelijke integratie. De voorwaarden van de acties worden dan aangepast aan die specifieke behoeften. In de gesprekken die we voerden, hebben de OCMW's sterk de nadruk gelegd op deze geïndividualiseerde benadering.

Hoewel een baan hebben een centrale rol speelt bij maatschappelijke integratie, is het niet de enige integratievector waarmee rekening wordt gehouden; deelnemen aan het maatschappelijk leven en persoonlijke ontplooiing worden als even belangrijk beschouwd. Een recente studie voor rekening van de POD MI ontwikkelt aldus het concept van 'sociale activeering'⁷ als aanvulling op de socioprofessionele activering, meer bepaald voor personen wier situatie niet bevorderlijk is voor een snelle inschakeling op de arbeidsmarkt, gelet op hun specifieke kenmerken (Druetz e.a., 2012). De maatregelen van socioculturele participatie spelen een belangrijke rol met het oog op de integratie van personen van buitenlandse herkomst, omdat ze uitwisselingen tussen de verschillende bevolkingsgroepen bevorderen. Deze wisselwerking draagt bij tot de sociale en culturele ontwikkeling van personen en, bijgevolg, tot een grotere sociale cohesie.

In het geval van buitenlanders stellen de meeste OCMW's gemeenschappelijk vast dat er specifieke problemen zijn die te maken hebben met de kennis van

de taal en de relatieve grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Op deze domeinen situeren zich dan ook grotendeels de werkelijk specifieke interventies voor personen van buitenlandse herkomst. Ze vormen de twee voornaamste pijlers van het inburgeringsbeleid. Dit hoeft niet te verbazen. De grotere afstand tot de arbeidsmarkt en objectieve obstakels, zoals discriminatie bij de rekrutering, hebben voor gevolg dat de integratietrajecten via werk voor personen van buitenlandse herkomst, langer en ingewikkelder zijn.

Het probleem van het aanleren van de taal staat natuurlijk centraal in de maatschappelijke integratie van de CBH's, maar ook bij de kwaliteit van de steun die het OCMW hierbij kan bieden. De nadruk die wordt gelegd op het aanleren van de taal is het belangrijkste convergentiepunt tussen maatschappelijke integratie en inburgering. Sommige van de ondervraagde OCMW's verwezen daarom naar de noodzaak van specifieke integratietrajecten voor sommige categorieën van CBH's, meer bepaald omdat ze het mogelijk maken om beter rekening te houden met het aanleren van de taal. Het gaat om Frans-talige OCMW's die rekening houden met de potentieel positieve elementen van een inburgeringsbeleid voor deze bevolkingsgroepen, in termen van beschikbaarheid en financiering van structuren ad hoc voor het aanleren van de taal, maar ook van socioculturele waarden. Het Vlaamse inburgeringsbeleid zal meer mogelijkheden voor oriëntering en partnerschap bieden aan de Vlaamse OCMW's die een CBH moeten oppangen die het Nederlands niet beheerst. Parallel hebben sommige OCMW's ook procedures ingevoerd die hun toelaten sommige bevolkingsgroepen die zich regelmatig tot die OCMW's wenden, zoals asielzoekers en personen zonder wettige verblijfsvergunning, beter te beheren en te helpen.

Het belangrijkste integratiemodel dat de OCMW's volgen, is dus dat van de maatschappelijke integratie als zodanig. Toch horen we erop te wijzen dat de praktijk van de OCMW's zich inschrijft in een algemenere context. In België bestaan diverse globale modellen voor de integratie van migranten naargelang van de verschillende beleidsdomeinen, meer bepaald het asiel- en integratiebeleid; daaruit vloeien model(len) van inburgering voort (Martinello e.a., 2009). Die verschillende referentiemodellen beïnvloeden zowel de perceptie van de OCMW's als hun capaciteiten en de modaliteiten van interactie met andere actoren. Die modellen zijn opgenomen in bestuurslogica's die sterk verschillen, afhankelijk van de gemeenschappen en gewesten. In de Vlaamse Gemeenschap is het integratiebeleid voluntaristischer en gericht op de integratie van minderheden (Gsir, 2006). Die minderheden worden duidelijk geïdentificeerd als doelgroepen van het beleid. In de Waalse Gemeenschap is de benadering algemener en gericht op de sociale cohesie via het bestrijden van sociale uitsluiting. De integratie van personen van buitenlandse herkomst

verloopt via een algemeen sociaal beleid dat zich richt tot alle achtergestelde bevolkingsgroepen. Het beleid wordt bepaald in territoriale termen en niet zozeer in termen van doelgroepen. Het BHG heeft niet echt een eigen integratiebeleid en situeert zich globaal tussen de modellen van de andere twee gewesten; het combineert doelgebieden en doelgroepen bij het uitwerken van zijn sociaaleconomisch beleid (Gsir, 2006).

We merken nog op dat de Waalse Gemeenschap momenteel de omtrekken definieert van een nieuw integratiebeleid dat gericht is op integratietrajecten, wat nogal overeenkomt met de oriëntering van de inburgering in de Vlaamse Gemeenschap. In het BHG begint een reflectieproces over een inburgeringsbeleid eveneens structuur te krijgen.

9. Opvolgingsinstrumenten

Een logisch verlengstuk van dit onderzoek was de vraag naar het nut en de definitie van een statistisch instrument op federaal niveau, dat toelaat de specifieke acties van de OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst op te volgen en te evalueren. Logisch, omdat redeneren in termen van specifiek beleid en specifieke doelgroepen in zich al het idee draagt van een opvolging en evaluatie van de resultaten van de gevoerde acties. Bijna 40% van de bevraagde OCMW's verklaart te beschikken over een specifiek intern systeem van registratie en opvolging van CBH's. De meeste OCMW's spreken zich echter niet noodzakelijk uit voor de institutionalisering van een dergelijk instrument op een hoger, meer bepaald federaal niveau. Uit de resultaten van sommige gesprekken blijkt dat sommige OCMW's zelfs vijandig staan tegenover het idee om dit soort informatie mee te delen. Deze schijnbare tegenstelling wordt meer bepaald verklaard door het aantal CBH's waarmee de OCMW's rekening moeten houden in hun dagelijkse praktijk. Als er al een vraag bestaat vanwege sommige OCMW's, dan is die vraag voornamelijk afkomstig van de OCMW's met een groot aantal CBH's.

Terwijl sommige OCMW's, zoals die met een groot aantal CBH's, belangstelling tonen voor het idee van een instrument voor de statistische opvolging van de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst, verklaart een nog groter aantal OCMW's dat ze over een mogelijkheid wensen te beschikken om de uitwisseling van praktijken en ervaringen betreffende deze kwestie te systematiseren. De POD MI heeft op dit vlak zeker een rol te spelen. Hij kan eerst en vooral bijdragen tot een betere kennis van de kwestie door ze te verspreiden via het thematisch luik binnen hun statistisch kwartalblad.

Het creëren van een specifiek uitwisselingsplatform, dat informatieverstrekking en uitwisselingen tussen OCMW's betreffende de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst mogelijk maakt, zou helpen om beter rekening te houden met de specifieke kenmerken van de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst. Zo'n uitwisselingsplatform biedt de mogelijkheid om in een eerste fase alleen de OCMW's te mobiliseren die de grootste belangstelling tonen voor de kwestie; beetje bij beetje kan het een bron van kennis worden die later ten dienste kan staan van andere OCMW's. De voorwaarden om een dergelijk platform te creëren zouden samen met de OCMW's moeten worden besproken, teneinde een instrument tot stand te brengen dat zo goed mogelijk beantwoordt aan hun behoeften.

10. Conclusies

Het afgelopen decennium werden de OCMW's meer en meer geconfronteerd met aanvragen van personen met een niet-Belgische achtergrond. De sterk toegenomen verscheidenheid in de populatie die bij het OCMW aanklopt, vormt een uitdaging voor de toekomst. Deze 'superdiversiteit' verschilt sterk van de traditionele migratiepatronen die we tot de jaren 1990 kenden en brengt een eigen stel uitdagingen mee. Meer en meer worden OCMW's geconfronteerd met een populatie die een veelheid aan talen spreekt. De verminderde financiering voor een aantal tolkendiensten en de daaruit voortvloeiende afbouw van hun werking, kan – gegeven deze context – bezwaarlijk een steun voor de werking van de OCMW's worden genoemd.

De OCMW's vervullen nochtans een fundamentele rol bij de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst, onder andere wanneer deze zich in een situatie van armoede en/of sociale uitsluiting bevinden. Voor sommige van deze populaties beschikken zij weliswaar over een voldoende uitgebreide waaier aan maatregelen om hun opdracht van maatschappelijke integratie tot een goed einde te brengen, maar dit geldt niet voor alle categorieën van buitenlanders met wie zij in hun dagelijkse praktijk worden geconfronteerd. Er zou meer aandacht moeten gaan naar dit verschil in behandeling van de diverse populaties en de weerslag die dit heeft op het werk van de OCMW's. Zij zouden dan een grotere rol kunnen spelen bij de integratie van alle personen van buitenlandse herkomst.

In de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en bij het bevorderen van maatschappelijke integratie (werkgelegenheid, gezondheid, huisvesting, opleiding, cultuur, territoriale ontwikkeling, gelijkheid, niet-discriminatie) zijn talrijke sociale en beleidsdimensies betrokken. Hierom en wegens de

verscheidenheid die de bevolking van buitenlandse herkomst kenmerkt, lijkt het aangewezen dat de waaier aan beleidsmogelijkheden van de deelstaten coherent wordt geïntegreerd. Deze integratie dient horizontaal te verlopen, binnen en tussen de beleidsdomeinen, maar ook verticaal, tussen de verschillende beleidsniveaus die bevoegd zijn voor deze beleidsdomeinen. De kwestie van de integratie van personen van buitenlandse herkomst, zou meer specifiek moeten worden behandeld op de diverse beleidsdomeinen en door diverse overheden, zonder de specifieke kenmerken en bijzondere moeilijkheden van deze personen uit het oog te verliezen. Het is opvallend om vast te stellen dat betrekkelijk weinig OCMW's hun aanpak, met betrekking tot de maatschappelijke integratie van de personen van buitenlandse oorsprong, in een ruimer plan op regionaal of nationaal niveau plaatsen. De OCMW's beschikken op hun niveau over een vrij grote bewegingsruimte. Zij kunnen het aanbod optimaal aan de specifieke behoeften van personen van buitenlandse herkomst aanpassen, maar dit dient in een duidelijk afgebakend wettelijk en vooral procedureel kader te gebeuren.

Indien de voorspellingen van Eurostat bewaarheid worden en de diversiteit van de Belgische bevolking blijft toenemen, zal het noodzakelijk zijn om naar een geïntegreerd migratie- en integratiebeleid toe te werken waarin de activiteiten en het beleid van verschillende bevoegdhedsdomeinen en beleidsniveaus op elkaar worden afgestemd. De werking van de OCMW's situeert zich op het lokale niveau, een van de onderscheiden beleidsniveaus. Indien het OCMW-cliënteel een afspiegeling van de meer diverse Belgische samenleving blijft, is het de uitdaging het beleid van de OCMW's ten opzichte van cliënten van vreemde herkomst, zo te ontwikkelen dat het een optimale plaats in de geïntegreerde beleidscyclus kan verwerven.

Noten

1. Eurostat Newsrelease 80/2011 – 8 June 2011.
2. Zie statistieken op de website POD MI: <http://www.mi-is.be/be-fr/etudes-publications-et-chiffres/aide-financiere-equivalent-dun-revenu-dintegration-sociale>.
3. Artikel 60 § 7 is een tewerkstellingsmaatregel waarbij het OCMW een baan bezorgt aan wie uit de arbeidsmarkt is gestapt of gevallen, met als doel hen terug in te schakelen in het stelsel van de sociale zekerheid en in het arbeidsproces. Het OCMW treedt hierbij op als werkgever.
4. Dankzij artikel 60 kan het OCMW een persoon in dienst nemen die zo het recht op een werkloosheidsuitkering kan verwerven en/of beroepservaring kan opdoen door middel van een arbeidsovereenkomst.
5. Artikel 61 maakt het mogelijk jobs bij private werkgevers te subsidiëren; die bieden gewoonlijk een betere kans op socioprofessionele inschakeling op ter-

mijn, maar dat vereist ook dat de gebruikers van deze maatregel bekwaam zijn om te werken op de reguliere arbeidsmarkt.

6. Voor bijkomende informatie over deze maatregelen verwijzen we de lezer naar twee studies die onlangs zijn gevoerd in opdracht van de POD MI. De eerste heeft betrekking op de evaluatie van de maatregelen van socioculturele participatie en meer bepaald van de subsidie voor de bestrijding van kinderarmoede (Vermeersch e.a., 2011), terwijl de tweede aandacht heeft voor het concept van sociale activering, meer bepaald via maatregelen van socioculturele participatie (Druetz e.a., 2012).
7. Sociale activering wordt gedefinieerd als 'het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten te ondernemen, 1) hetzij als doel op zich, 2) hetzij als een eerste stap in een socioprofessioneel inschakelinstraject, 3) hetzij als een eerste stap op weg naar (later) betaald werk' (Druetz e.a., 2012: 14).

Hoofdstuk 5

Standhouden, ondanks alles.

Inzet en uitdagingen van de organisatorische veranderingen inzake de begeleiding in de Brusselse OCMW's

Véronique Degraef

1. Inleiding

Na eeuwenlang te hebben voortgekabbeld op haar eigen ritme, trouw aan de ervenis van het verleden, maar ook onder druk daarvan, wait sinds het einde van de jaren 1970 door de zeer oude en unieke instelling die het OCMW is, een wind van ontbureaucratisering en modernisering, die haar op haar grondvesten doet schudden en waaraan ze zich naar best vermogen tracht aan te passen. Het keerpunt werd nauwelijks 40 jaar geleden bereikt, met de goedkeuring van de wet van 7 augustus 1974, die het recht invoerde op een bestaansminimum. Daarmee betrad het lokale sociale beleid zowel in antropologische ('iedereen potentieel capabel en daarom ook gelijk') als politieke zin ('collectief verantwoordelijk en garant voor een gelijke toegang tot openbare goederen') het domein van de verzorgingsstaat (Genard, 2007). Deze lang verhoopte aanpassing aan de verzorgingsstaat komt dan wel op een moment waarop hij begint af te brokkelen, maar ze bewijst tegelijk dat het OCMW, als 'de instelling van de waardigheid', ook geen alledaagse administratie is. Hoewel ze, door haar feitelijk quasi-monopolie op maatschappelijk welzijn, al nauw aanleunde bij die verzorgingsstaat, slaagde de plaatselijke overheid, verantwoordelijk voor het OCMW, er toen in om de autonomie van de instelling te behouden wat betreft haar missie, acties en publiek. Dat blijkt uit de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, waarbij de belangrijkste breuk met het verleden betrekking heeft op de erkenning van de professionele expertise van de maatschappelijk assistenten.

Sindsdien is de instelling in een stroomversnelling terechtgekomen. Het OCMW dient een tandje bij te steken, ook zichzelf te activeren en zich tegelijkertijd, net zoals andere betrokken openbare en privé-actoren, aan te passen aan de *modus operandi* van de netwerkstaat en zijn stelsel van autonomierechten¹ (Genard, 2007). Een piramidele en gesegmenteerde visie op de domeinen van overhedsinterventie en competenties van actoren, heeft plaats gemaakt voor een transversale benadering van het sociaal beleid, gebaseerd op een pluralisme van voorzieningen, waarbij de staat het als zijn eigen taak ziet om coördinatie, opbouw en samenhang te verzekeren. Twee wetgevende hervormingen, in 1993² en in 2002³, hebben geleid tot belangrijke veranderingen in de opdrachten, acties en professionele praktijken en ook in het beheer van de OCMW's; vooral dan in de grote steden.

De wil om niet alleen de OCMW's maar ook hun cliënten te activeren, is duidelijk aanwezig in de politieke rechtvaardiging van deze hervormingen (Dumont, 2012). OCMW's moeten voortaan rekenschap afleggen, hun beslissingen en acties objectiveren, kortom afstappen van de logica van het in zichzelf gekeerd zijn, die lange tijd kenmerkend was voor hun werking en organisatie. Een en ander heeft ertoe geleid, ook al valt dit moeilijk te becijferen, dat de OCMW's en dus in de eerste plaats hun personeel, de afgelopen 20 jaar de werklast aanzienlijk hebben zien toenemen. Dat kunnen we alvast opmaken uit de toenemende klachten over tijds- en middelengebrek en over een gebrek aan erkenning van de omvang en de complexiteit van het werk dat wordt verricht (Casman e.a., 2007; Dumont, 2012).

De OCMW's, in Brussel meer nog dan elders, staan onder aanzienlijke druk van hun omgeving, zowel maatschappelijk, wettelijk als politiek, en lijken wel chronisch te kampen met een drieledige 'crisis' die tevens ook een drieledige mutatie inhoudt.

Eerst is er een fundamentele verandering van het publiek en zijn problemen. Naast de continue toename van het aantal hulpzoekenden, veranderen ook de problemen en problematieken van deze laatsten, zoals ze die beleven, er uitdrukking aan geven en/of zoals die worden blootgelegd door de instelling: van restbevolkingen van 'oude' armen naar 'nieuwe doelgroepen' (jongeren, nieuwkomers, uitgesloten werklozen, werkende armen), van de behoefte aan hulp en materiële steun naar veelvoudige en complexe moeilijkheden. De druk vanwege die verschillende soorten publiek en de diversiteit aan problemen, ligt extra gevoelig in de context van een kosmopolitische metropool.

Vervolgens evolueren de taken van het OCMW. Sinds de wet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) dient het grond-

beginsel van de socioprofessionele activering zich aan, als doelstelling van en als voorwaarde voor de hulp die de OCMW's verlenen. Parallel, en ook al waren de principes al opgenomen in de organieke wet van 1976, hebben het polyvalente, residuaire karakter en de autonomie van de OCMW's geleid tot de continue herdefiniëring van nieuwe opdrachten en nieuwe diensten, zoals huisvesting, energie, jongeren, maatschappelijke herinschakeling, opleiding, burgerschap en cultuur.

Ten slotte zijn er de veranderingen in de organisatie van het OCMW. Ook al zijn de plaatselijke contexten zeer verschillend, toch ontsnappen ook de OCMW's door de band genomen niet aan de algemene trends en vereisten van de modernisering van het management en het nieuwe openbare management in de publieke sector, die zich ontwikkelen als tegengewicht voor het bureaucratisch model. Dat is weliswaar nog altijd dominant, maar men ziet toch in, dat men het maar beter achter zich laat. Het betreft ontwikkelingen zoals informatisering en evaluatie, de perceptie van de gebruiker als klant of als individu en zelfs als persoon, de professionalisering en systematisering van de procedures.

Welke impact heeft deze drievoudige crisis op de werking van de OCMW's in Brussel? Bestaat er zoiets als een Brusselse eigenheid? Zo ja, welke is dat dan? De resultaten van het actie-onderzoek omtreft de begeleiding van mensen in de Brusselse OCMW's, dat in 2012 werd gevoerd op verzoek van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)⁴, maakt het mogelijk om de belangrijkste uitdagingen en knelpunten te identificeren waarmee de Brusselse OCMW's vandaag worden geconfronteerd.

2. Actie-onderzoek: waarom en hoe?

In gemeenschappelijk overleg, hebben de onderzoekers en de opdrachtgever geopteerd voor een actie-onderzoek, met andere woorden een *work in progress*, dat zichzelf op een collectieve manier evalueert en vorm geeft. Zo krijgen de verschillende categorieën van OCMW-medewerkers de mogelijkheid om op een collectieve manier situaties te analyseren waarmee ze worden geconfronteerd en om de instrumenten te ontwikkelen die de activiteiten van de 19 Brusselse OCMW's inzake de begeleiding van mensen kunnen versterken. Deze algemene onderzoeksdoelstelling werd opgesplitst in drie specifieke doelstellingen. De eerste doelstelling is het kwalificeren (beschrijven en analyseren) van de praktijken van de OCMW's op drie niveaus (politiek, organisatorisch en praktisch), door de factoren te belichten die leiden tot het wel-

slagen of het mislukken van de begeleidingsvoorzieningen. De tweede is om, aan de hand van een participatieve methodologie, bij te dragen tot de versterking van de werkwijzen die eigen zijn aan de OCMW's en van de professionele identiteiten van de actoren. Ten slotte is er het formuleren van pistes, het voorstellen van werkinstrumenten en het uitwisselen van goede praktijken op de verschillende niveaus van de OCMW's (verantwoordelijken, beheerders, maatschappelijk werkers).

Het proces werd opgedeeld in drie fasen. De eerste fase bestond erin dat de onderzoekers en de opdrachtgevers gezamenlijk een balans opmaakten van de toestand en van de beschikbare kennis, op basis van de gegevens die door de OCMW's zelf ter beschikking werden gesteld en van waarnemingen in een aantal OCMW's door de onderzoekers zelf. Dit leidde tot het gezamenlijke opstellen van acht thematische nota's⁵ die de basis vormden voor de reflectie tijdens de groepsmatige analyses in de tweede fase. Voor die groepsmatige analyses was er een oproep voor kandidaten; 111 medewerkers⁶ uit 16 OCMW's bevestigden hun inschrijving en 78 onder hen namen er ook daadwerkelijk aan deel.

Het kwam er in een eerste fase op aan om, aan de hand van de groepsmatige analyses (MAG)⁷ gebaseerd op de interpretatie en analyse van getuigenissen, een diagnose, gedeeld door alle participanten, op te stellen van de huidige sterktes en zwaktes van de begeleiding van personen. In een tweede fase werden de deelnemers uitgenodigd om een blik in de toekomst te werpen, met de bedoeling hun visies op de ideale werking van de OCMW's tegen 2017 te formuleren, alsmede mogelijke nieuwe pistes hiertoe te formuleren. De organisatie van een forum voor het valideren/invalideren van de eerste resultaten was een belangrijk moment in deze tweede fase. Aan de 80 deelnemers werd een synthese voorgesteld van hun gedeelde diagnose over de huidige sterktes en zwaktes van de begeleiding van personen in de Brusselse OCMW's en over de praktische perspectieven voor verbetering van de institutionele werking. De derde fase, waarbij een eindrapport werd geschreven en een synthesenota werd voorgelegd aan de algemene vergadering van de afdeling OCMW van de VSGB, bestond uit aanvullende gesprekken met de dienstverantwoordelijken van de OCMW's en de leden van het begeleidingscomité van het actieonderzoek. De bedoeling was om de analyse nog te verrijken, met name wat betreft de politieke dimensie, en om tien prioritaire pistes te bepalen voor de toekomst.

3. Gedeelde diagnose van de actoren

Uit de analyse van het ingezamelde materiaal, bleek de nauwe verwevenheid van de uitdagingen in verband met de kennis en erkenning van zowel het OCMW als instelling, als van alle betrokken groepen (gebruikers, professionals, besluitvormers) en dit met het oog op de versterking van zowel de professionele competenties als van de capaciteit voor politieke actie. De geformuleerde praktische perspectieven van hun kant zijn dan weer gericht op de noodzaak om, zowel binnen elk OCMW als over de 19 OCMW's heen, een geharmoniseerd mechanisme uit te werken dat het mogelijk maakt om gemeenschappelijke methoden te ontwikkelen, om situaties te analyseren en te begrijpen. Ook moet dit toelaten om interventies door te voeren en te evalueren (reflexiviteit) en om ruimte voor politieke debatten te ontwikkelen, waarbij de verschillende soorten actoren worden betrokken (gebruikers, professionals en politieke besluitvormers).

De algemene toepasbaarheid en de timing zijn twee belangrijke uitdagingen voor het organisatorische veranderingsproces dat de Brusselse OCMW's in gang proberen te zetten. Uit het relaas, dat terugkomt in alle groepsanalyses, van het onbegrip, de conflicten, de muren die er bestaan tussen de ambtenaren van de Algemene Sociale Dienst (ASD) en die van de specifieke cellen of diensten, in het bijzonder betreffende de sociaaleconomische inschakeling, blijkt het belang van de transversale dimensie en van de vertakkingen daarvan op het politieke en institutionele, het organisatorisch niveau, en op het niveau van de uitoefening van het beroep van maatschappelijk werker. Het tweede aspect waarmee rekening dient gehouden worden is de tijdsdimensie. Een van de belangrijkste moeilijkheden voor het maatschappelijk werk binnen het OCMW lijkt de combinatie van de verschillende maatschappelijke tijdschalen. Die lopen van bij de opening van een dossier, als gevolg van een vraag om dringende hulp, via de langdurige begeleiding van een cliënt in zijn evolutie naar zelfstandigheid, tot de tijdsduur van de beslissingsprocessen voor het opstarten van een nieuwe dienst waarvan de dringende noodzaak bewezen is, zoals voor kinderopvang. Wat moeten we beter doen en hoe kunnen we dat beter doen, om te komen tot een betere afstemming van de timing van de verschillende soorten maatschappelijk werk, rekening houdend met de timing die eigen is aan het parcours van de cliënten?

De twee volgende onderdelen van dit hoofdstuk gaan dieper in op deze uitdaging door rekening te houden met de belangrijkste problemen waarmee men op het terrein wordt geconfronteerd en met de voorgestelde pistes ter verbetering. Het eerste gedeelte toont de diepgang aan van de organisatorische veranderingen in de meeste Brusselse OCMW's, alsook de moeilijkheden die ont-

staan in termen van het toewijzen van tijd, zowel voor de ambtenaren als voor de cliënt. Het tweede gedeelte illustreert de cruciale politieke uitdaging van de verwerking van informatie en van het verwerven van kennis over personeelsleden en doelgroepen waar de beleidsvoerders van de Brusselse OCMW's en hun voogdijoverheden voor staan.

4. De uitdagingen van transversaliteit en timing

Omdat hun activiteiten en opdrachten nauw verbonden zijn met de veranderende maatschappelijke realiteit waarmee ze worden geconfronteerd en met de tegenstrijdigheden daarvan, bleek de professionele wereld van maatschappelijk werkers van de Brusselse OCMW's in de groepsanalyses een afspiegeling te vormen van het doelpubliek: heterogeen, onder druk en misschien niet helemaal wanhopig, maar toch sterk verontrust over de toekomst. Welk lot wacht de steeds maar aangroeende bevolking die hulp en steun nodig heeft en waarvan de staat van behoefte steeds moeilijker te becijferen valt? Welke professionele toekomst hebben de maatschappelijk assistenten, die zich hier tussen hamer en aambeeld bevinden en uiteindelijk de opheffing van hun eigen functie zien als enige oplossing? Welke institutionele toekomst heeft de reus op lemen voeten die het OCMW is, verwikkeld als hij is in een paradoxale strijd tussen de zoektocht naar zin en becijferde rationaliteit?

4.1. De werkomstandigheden: overbelasting, *turn-over*, *burn-out*

Uit de analyses van de medewerkers blijkt dat de wereld van de maatschappelijke actie heel intens de schok ervaart van de confrontatie met drie nieuwe schaarsten in de hedendaagse samenleving: de schaarste aan tijd, de schaarste aan aandacht en de schaarste aan vrijheid (Gazier, 2003). Volgens Gazier leidt de combinatie van deze drie schaarsten tot intense problemen inzake coördinatie, communicatie en integratie. "Er is geen tijd, er zijn geen middelen, er is geen vrijheid, er is geen erkennung", dat zijn punten die naar voor komen uit de getuigenissen en hun interpretatie. Daaruit blijkt eveneens een sterke en voortdurende – dus belastende – spanning tussen het ideaalbeeld van het beroep van maatschappelijk werker bij het OCMW en de prozaïsche realiteit daarvan, die wordt gekenmerkt door *turnover*, *burn-out*, personeelsgebrek, gebrek aan opleiding en geschikte middelen (vooral inzake informatica), de impact van de beperkingen, verlies van betekenis, gebrek aan coherentie, communicatie, begrip en samenwerking. Alle groepen onderstreepten de stress van de maatschappelijk assistenten uit de eerste lijn, samen met de gevolgen daarvan in termen van *burn-out* en *turnover*. Eveneens een constante,

was de bekommernis voor het belabberde imago van het maatschappelijk werk bij het OCMW, bij zowel de adviseurs van de sociale actie en de maatschappelijk assistenten in opleiding, als bij de burgers. Daarnaast heerst er ontmoediging die wordt veroorzaakt door de administratieve en bureaucratische belemmeringen in de uitoefening van het beroep. Erkenning van het maatschappelijk werk als een gebeuren, dat niet te herleiden is tot de maatschappelijke context en het overheidsbeleid, is afwezig. Dartiguenave en Garnier (2011) omschrijven dit als politieke autonomie van het maatschappelijk werk. Hoewel die al sinds lang in praktijk gebracht wordt door de maatschappelijk werkers van de OCMW's (Bajoit & Franssen, 1998), blijkt ze van-dag bijzonder kritiek te zijn in Brussel.

Tijdsdruk weegt door op alle ambtenaren, maar is wel groot voor de maatschappelijk werkers uit de eerste lijn. De paradox is echter dat, door de schaarste die wordt veroorzaakt door de *turnover* en de *burn-out*, het vaak jonge debutanten zijn, nieuwelingen in het vak, die worden opgezadeld met deze bijzonder moeilijke en veeleisende functie, niet alleen op technisch, maar ook op relationeel vlak. Dit patroon is vergelijkbaar met hetgeen we ook in het onderwijs opmerken, waar nieuwkomers hun eerste stappen in het vak zetten in scholen en klassen die als moeilijkste geboekstaafd staan, waarbij de meer ervaren leerkrachten angstvallig de beste werkomstandigheden voor zich houden, nadat ze zelf vele jaren van beproeving hebben moeten doorstaan waarin ze het maar moesten zien vol te houden. Resultaat: door gebrek aan tijd en middelen, en ongetwijfeld ook door gebrek aan aandacht om die eerste stappen in het vak van nieuwkomers te begeleiden, stappen ze er in het begin vaker uit, wat de schaarste alleen nog maar doet toenemen.

De verantwoordelijken van de maatschappelijke diensten maakten een gelijkaardige vaststelling: het behouden van maatschappelijk assistenten in de Algemene Sociale Diensten is een heuse uitdaging, evenzeer als het op peil houden van de teamgeest. Zij zijn het er ook over eens dat het steeds complexere karakter van de wetgevingen en de controles die moeten worden uitgevoerd in het kader van het sociaal onderzoek, het beroep van maatschappelijk assistent van de eerste lijn zeer stresserend en uitputtend maken. Ze wezen daarbij ook op de lacunes die ze vaststelden in de beroepsopleiding van de nieuwe ambtenaren en in de uitoefening van hun beroep in het OCMW. Het beroep is ondertussen sterk veranderd en de aanvankelijke opleiding is onvoldoende: de maatschappelijk assistent die zijn opwachting maakt in het OCMW, verstaat zijn vak onvoldoende, heeft ook geen voeling met het wettelijke en institutionele kader, terwijl de instelling ervan uitgaat dat dit wel het geval is.

De deelnemers aan de verschillende groepsanalyses waren van mening dat de versterking van de professionele competenties van de ambtenaren alleen maar mogelijk is wanneer de OCMW's meer aandacht besteden en meer belang hechten aan hun opleiding en methodologische ondersteuning. Dat geldt ook voor wie verantwoordelijk is voor de omkadering van de diensten en voor het management. Dit noodzaakt om op het gewestelijk niveau een aanbod inzake kwalitatieve permanente vorming te voorzien en tegelijk rijst hier het probleem van de financiële middelen die hiervoor moeten worden vrijgemaakt, in het kader van een innoverend en doeltreffend human resourcesbeleid.

4.2. Beheer van timing, van gebruikers- en van dossierstromen

Uit de algemene beleidsprogramma's (2007-2012) en de algemene beleidsnota's voor het jaar 2011, uitgewerkt door de leidinggevende instanties van de Brusselse OCMW's, en uit de analyses van de getuigenissen, blijkt dat de meeste OCMW's aanzienlijke organisatorische veranderingen doorvoeren om de organisatie van de diensten aan te passen aan de toegenomen hulpaanvragen. Het is de bedoeling de wettelijke termijnen te respecteren, de wachtrijen te verkorten, het onthaal te verbeteren en zo snel mogelijk te kunnen inspelen op de behoeften van de steunaanvragers. Sommige OCMW's lijken zelfs al een aantal jaren ten prooi aan een soort veranderingswoede: onder impuls van externe consultants, waarmee de ervaringen niet altijd positief zijn, volgen audits elkaar vaak op en ze leiden tot een aaneenschakeling van hervormingen waarvan de ambtenaren van de verschillende departementen op den duur de logica en de zin uit het oog verliezen.

In lijn met de logica van de 'modernisering door de gebruiker' en, bijkomend, deze van de kwaliteit van de dienstverlening, gaat prioritair alle aandacht naar het onthaal, met de bedoeling de wachttijden in te korten en de doorstroming van mensen vlotter te laten verlopen, door een uitbreiding van de permanente-uren. Sommige OCMW's hebben *stewards* om de kalmte te bewaren en gewelddadige incidenten te vermijden. Onthaalambtenaren leggen afspraken vast, ontlasten de maatschappelijk werkers door formulieren en andere documenten uit te delen en te ontvangen en verzekeren een telefoonpermanentie.

Maar welke innovaties ook worden ingevoerd, de klacht van de overbelasting blijft, zoals het voorbeeld van de telefoon illustreert. Dit technische hulpmiddel, dat als zeer indringend wordt gezien door de ambtenaren, illustreert de contradicties van de modernisering door de gebruiker. Omdat ze de kern vormen van de dienst, die zo dicht mogelijk bij de gebruiker moet staan, wordt van de maatschappelijk werkers verondersteld dat ze beschikbaar en

dus bereikbaar zijn via telefoon, omdat de telefonische interactie het voordeel biedt dat de wachtzaal kan worden ontlast. Maar omdat de tijd die wordt besteed aan de telefoon niet wordt gezien als werkijd, wordt hij ook niet meegerekend in de evaluatie van de werklast, waardoor de maatschappelijk werker wordt geconfronteerd met een situatie van dubbele overbelasting: fysiek en mentaal.

Fysieke overbelasting, omdat het aantal dossiers van sociaal onderzoek dat moet worden afgewerkt, toeneemt door de toevloed van nieuwe steunaanvragers aan het loket, waarbij de opvolging van de gebruikers in de mate van het mogelijke telefonisch gebeurt. Het opstellen van dossiers, die steeds maar complexer worden, neemt tijd in beslag en de termijnen zijn kort. Er is ook mentale overbelasting omdat de telefonische oproepen van de gebruikers de maatschappelijk werker storen bij het opstellen van de dossiers. Daardoor gaat hij de gebruiker, die hij begeleidt en met wie hij nauw verbonden wil zijn en wil meevenoelen, als opdringerig en zelfs tiranniek beschouwen, wat dan weer de ‘ontoelaatbare’ zin doet ontstaan om hem te ontlopen of hem de mond te snoeren. De telefoon belichaamt dan ook het risico op het binnendringen van de werkruimte van de maatschappelijk assistent door de gebruiker: daarbij komt men op zeer delicat terrein, omdat dit niet strookt met de visie van de gebruiker als de kern van de dienstrelatie. In de overheidsdiensten kan de gebruiker een voorwerp van vrees en een bron van verstoring worden door de ononderbroken stroom van telefoonoproepen (Weller, 1999).

De groepsanalyses hebben ook de impact belicht van de specialisatie van het maatschappelijk werk in termen van afstemming (divergent en convergent) tussen professionals en tussen diensten. Het individuele maatschappelijk werk, waarbij dus één enkele medewerker de begeleiding van de gebruiker op zich neemt tijdens het hele socioprofessionele parcours, werd verschillende malen vermeld als een bepalend criterium voor de kwaliteit van begeleiding van de gebruiker, wat duidelijk indruist tegen de trend van takenspecialisatie die zichtbaar is in alle OCMW’s, bij het ene al wat meer dan bij het andere, afhankelijk van de omvang. De socioprofessionele inschakeling (SPI) is zo een van de kerntaken van de OCMW’s geworden, waarbij de eerste echt grote impuls voor de ontwikkeling van de SPI werd gegeven in 1991 door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Dat zette OCMW’s ertoe aan om partnerschappen te starten met de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, met de bedoeling de kansen op professionele herinschakeling voor maatschappelijke steuntrekkers te verhogen.

Er zullen nieuwe middelen worden toegekend aan de OCMW’s in het kader van deze partnerschappen, met name wat personeel betreft. Mettertijd zullen

ook nog andere programma's en maatregelen de middelen komen versterken, die ter beschikking worden gesteld van de OCMW's om werk te maken van de SPI, wat werd vertaald in de oprichting van gespecialiseerde departementen. De departementen voor SPI, die werden losgemaakt van de ASD, stellen gespecialiseerde maatschappelijk werkers tewerk die inschakelingsambtenaren (IA) worden genoemd. Terwijl velen onder hen aanvankelijk dezelfde kwalificaties hadden als een maatschappelijk assistent van de ASD (diploma van maatschappelijk assistent), stellen we in het begin van de jaren 2000 een evolutie vast in de rekruteringscriteria voor deze ambtenaren, waarbij de verantwoordelijken van de SPI-departementen de neiging vertonen om meer universitair gediplomeerden aan te werven (psychologen, sociologen, houders van een master in maatschappelijk werk) of maatschappelijk werkers met ervaring inzake inschakeling. Naast de specificatie van hun diploma en een beroepservaring in een OCMW of daarbuiten, hebben we kunnen vaststellen dat de IA's die hebben deelgenomen aan de groepsanalyses, in het bijzonder de nadruk hebben gelegd op de vrijheid van hun actieruimte, op hun manoeuvreerruimte, op hun eigen werkwijze, hun *tricks and tips*. Er werd ook gewezen op de eigenheid van het werk van een IA en van een algemeen maatschappelijk assistent, waarbij de IA op zijn prerogatieven staat en die ook erkend wil zien, net als zijn expertise en zijn competenties. Van sommige taken vindt de IA dat hij die wel of niet moet doen, rekening houdend met zijn plaats in de begeleiding. Deze beroepseigenheid van de IA wordt met name uitgelegd door een andere visie op de timing in de SPI-departementen, waarbij de maatschappelijk assistenten van de eerste lijn veel meer dan de IA's zijn onderworpen aan de druk van tijd en geld (Lacourt, 2007).

4.3. Beoordeling van de werkbereidheid: welke categorisering van de doelgroepen?

Het beheer van de gebruikers- en dossierstromen manifesteert zich het duidelijkst op twee belangrijke momenten in het traject van de gebruiker: wanneer hij zijn aanvraag indient bij het OCMW en bij zijn contact met de SPI-dienst. De vragen met betrekking tot de identiteit van de maatschappelijk werkers en de organisatorische spanningen, die zich kristalliseren met betrekking tot de respectievelijke rollen en de complementariteit tussen de Algemene Sociale Dienst en de SPI-dienst, geven aanleiding tot twijfels en debatten met betrekking tot de institutionele opdrachten van de OCMW's.

De beoordeling van de werkbereidheid, die moet gebeuren op basis van een interpretatie van de ervaringen van de cliënten, is een bijzonder complexe en delicate opdracht voor maatschappelijk werkers van de ASD. De deelnemers

waren het erover eens dat de verschillen, die werden vastgesteld tussen OCMW's inzake organisatie van het werk en specialisering van de taken en dus ook inzake categorisering van de doelgroepen, in de eerste plaats konden worden verklaard door de financieringsbronnen en -modaliteiten en in de tweede plaats door de heersende politieke conceptie van de SPI: of een sterk op tewerkstelling toegespitste oriëntering, of een oriëntering op een ruimer maatschappelijk oogmerk, waarbij werkgelegenheid een van de vele inschakelingsmodaliteiten is. Vroegtijdige oriënteringen naar SPI kunnen aanleiding geven tot spanningen tussen medewerkers en hun doelpubliek en tussen de medewerkers onderling. Er is sprake van een confrontatie van waarden, tussen wat een gebruiker wil en wat men voor hem voorziet. Spanning ook tussen de ASD-diensten en SPI, waarbij alles draait om de professionele identiteit; die kunnen plaatsvinden tussen of binnen de diensten zelf (als professionele groepen), of tussen werkers als sterke, bedreigde, of aan hun taken gehechte persoonlijkheden.

De veelheid van diensten en hun ruimtelijke spreiding – soms in afzonderlijke instellingen – zijn bovendien weinig bevorderlijk voor ontmoetingen met collega's. Misverstanden, conflicten, mislukkingen die ontstaan door de verbrokkeling van de diensten en de gebrekige communicatie tussen ambtenaren, lijken relatief vaak voor te komen. De overstap naar IA wordt door deze laatsten betwist omdat ze deze beslissing te voorbarig of te irreël vinden, terwijl ze eigenlijk de wil van de cliënten weerspiegelt, ten prooi aan wanhoop, dringend op zoek naar werk enhopend dat ze zich kunnen losmaken van maatschappelijke steun. De maatschappelijk werker van de ASD staat voor een dilemma: of hij moet een gemotiveerde cliënt afremmen, of hij moet hem toegang geven tot tewerkstelling, ook al is de IA van de SPI van mening dat hij daar nog niet klaar voor is. Dat heeft tot gevolg dat het doorsturen naar de eerste lijn een courante praktijk is van IA's, die willen dat de cliënt in ‘goede’ omstandigheden een SPI-parcours kan aanvatten. De verdeling van het werk blijft dus niet zonder gevolgen, wat de begeleiding betreft van de cliënten die soms een zeer moeilijk parcours moeten afleggen, gezien het aantal referenten, specialisten, adviseurs en ambtenaren die ze moeten aflopen om een bepaald probleem precies in kaart te brengen en daarvoor dan een gepaste oplossing te vinden. Door het grote aantal standpunten over de cliënt ontstaat het risico op tegenstrijdigheden, die het parcours alleen maar kunnen bemoeilijken.

4.4. Spreken, interpreteren, debatteren: de superioriteit en de hardnekkigheid van de linguïstische diversiteit

Het essentiële kenmerk van het OCMW is, dat ze in de eerste plaats een formidabele woordenfabriek is, een toren van Babel met ontelbare en onophoudbare discursieve stromen. Observeren, luisteren, spreken en doen spreken, mensen informeren, hun vragen ontcijferen en interpreteren, ze vertalen in rechtsregels, ze onderbrengen in stabiele categorieën, er rekening mee houden bij het opstellen van een sociaal dossier en het formuleren van voorstellen tot hulp, uitleg verschaffen bij de genomen beslissingen, werkwijzen en te vervullen formaliteiten; het zijn allemaal professionele basishandelingen van de maatschappelijk workers, die nog eens extra worden bemoeilijkt omdat tal van steunvragers en cliënten geen of nauwelijks Frans of Nederlands praten of, wanneer ze deze talen toch machtig zijn, maar weinig vertrouwd zijn met de administratieve en juridische taal waarmee de toestand wordt geregeld. En als ze die dan toch begrijpen, betwisten ze vaak regels die op hun situatie van toepassing zijn, met argumenten die betrekking hebben op de vele onrechtvaardigheden waardoor ze worden getroffen. Wetten of reglementen, ook al worden ze goed uitgelegd, kunnen heel onrechtvaardig lijken. In die zin is de discussie over rechtvaardigheid een debat zonder einde, een discussie die niet kan worden opgelost door dossiers sneller of betrouwbaarder te behandelen.

Om het probleem van de taalkundige diversiteit op te lossen, doen verschillende OCMW's vaak een beroep op sociale tolkdiensten, waardoor maatschappelijk workers geconfronteerd worden met de verbazingwekkende paradox dat de vertaling, in plaats van de communicatie te vereenvoudigen, deze alleen maar complexer maakt (de Pury, 2005). Omdat voor bepaalde woorden niet zo makkelijk een equivalent kan worden gevonden, in het bijzonder voor woorden die betrekking hebben op een project, een contract, een opleiding, op de werkbereidheid en de inschakeling via werk, wordt de dialoog een verkenning van onverwachte en unieke werelden. Uit de wrijving tussen verschillende talen ontstaat zo een psychisch en cultureel arsenaal dat ontoegankelijk zou blijven, wanneer enkel maar het Frans of het Nederlands zou worden gebruikt. Dit spel van taal en betekenissen wijst op het fundamenteel antropologische karakter van het maatschappelijk werk en legt het belang van de mondelinge cultuur in het OCMW bloot. Dat zorgt wel voor conflicten met de huidige managementvereiste dat acties, en de gevolgen ervan, zo snel en zo gedetailleerd mogelijk moeten worden gevatt via een reeks indicatoren, dus via hun vormgeving in processen en procedures. Om te objectiveren is er nood aan merktekens, aan schriftelijke verslagen, liefst geïnformatiseerd, maar dat vereist een minimum aan gestandaardiseerde praktijken die ingaan tegen de genoemde diversiteit.

4.5. Betekenis en gebruik van de werkmiddelen en instrumenten voor het maatschappelijk werk

De werkmiddelen en -instrumenten die ter beschikking staan van de maatschappelijk workers en de inschakelingsambtenaren, zorgen voor de omkadering, de harmonisering en standaardisering van hun praktijken. Maar ook al neemt de interesse voor de implementering van nieuwe instrumenten en procedures bij een groeiend aantal verantwoordelijken en/of inschakelingsambtenaren van de SPI-diensten toe, toch blijkt uit de groepsanalyses dat de omkadering van het werk van de actoren op het terrein momenteel nog steeds bijzonder zwak is in een groot aantal OCMW's.

De Socioprofessionele Balans (SPB), die in 2007 werd uitgewerkt door de afdeling OCMW van de VSGB, is een methodologisch instrument dat bestaat uit twee luiken, één dat een diagnose van de sociale toestand van de cliënt mogelijk maakt, die dan gebruikt kan worden als basis voor de uitwerking van een pertinent sociaal actieproject (sociale balans); een tweede, dat ervoor zorgt dat met de cliënt een procedure voor het vastleggen van een professioneel project (professionele balans) kan worden begonnen. Waar het eerste luik rechtstreeks de maatschappelijk workers van de ASD aanspreekt, is het tweede luik specifiek bedoeld voor de inschakelingsambtenaren. Uit de groepsanalyse blijkt dat de SPB maar zelden wordt geraadpleegd en gebruikt door de dienstverleners, voornamelijk wegens het gebrek aan communicatie tussen de ambtenaren en de *turnover* van het personeel: het gebruik ervan werd niet doorgegeven aan de nieuwkomers, waardoor de SPB in onbruik raakte. Dat is althans het geval in de OCMW's waar het individuele maatschappelijk werk primeert. De SPB wordt daar namelijk gezien als een instrument om professionele praktijken te standaardiseren en te uniformiseren. Dit druijt in tegen de betekenis van het maatschappelijk werk, omdat het de logica van de individualisering op twee manieren teniet doet: door het begeleidingswerk van de cliënten naar de achtergrond te verschuiven en door hun specifieke kenmerken uit te vlakken. Toch heeft de vaststelling van aanzienlijke discrepanties in de begeleidingspraktijken, binnen eenzelfde OCMW en tussen OCMW's, ertoe geleid dat de ambtenaren van mening zijn dat een veralgemeening van het gebruik ervan in het voordeel is van de cliënt, met name in termen van billijkheid en kwaliteit van het dienstenaanbod.

Een gelijkaardige weerstand jegens elk standaardiseringproces werd duidelijk bij de inventarisering van de informatica-instrumenten die ter beschikking staan van de maatschappelijk workers en van het gebruik dat ervan wordt gemaakt in de verschillende OCMW's. De thematische groepsanalyse over de procedures en de informativering van het maatschappelijk werk verliep

bijzonder moeilijk, omdat het debat, dat al een tijdje teruggaat, rond informatisering werd doorkruist door principiële standpunten. Die werden verantwoord in naam van het belang van de cliënt, van de autonomie van het maatschappelijk werk en van het beroepsgeheim, zonder dat het echter mogelijk was om ze binnen de debatten en de visies te plaatsen. Uit de getuigenissen en de analyses blijkt dat de vele informatica-middelen, die ter beschikking staan van de ambtenaren, worden beoordeeld als verouderd, complex, weinig gebruiksvriendelijk en relatief ondoeltreffend. Kortom: in plaats van het werk te vergemakkelijken, maken ze het alleen maar ingewikkelder, zonder de beloofde tijdwinst op te leveren.

Het is vooral hun doelmatigheid die als problematisch wordt beoordeeld. Waartoe dienen deze informaticamiddelen? Met welk doel werden ze geïnstalleerd en worden ze gebruikt? Drie belangrijke functies werden vermeld. Inzake beheer, ging het om het recupereren van de financieringen bij de federale overheid. Inzake de systematisering van administratieve taken, ging het om de productie van attesten, en om het verlichten van het administratieve werk van de maatschappelijk workers. Inzake evaluatie, werd verwezen naar de verbetering van de statistische kennis (cijfergegevens over de verschillende soorten doelpubliek, zoals leeftijd, sekse, gezinstoestand, nationaliteit, verblijfsdocument, jongeren van 18-25 jaar, cliënten die wordt opgevolgd in het kader van de SPI, cliënten buiten SPI om billijkheids- en gezondheidsredenen, oudere cliënten), evaluatie van de steunverlening (RMI, GPMI, andere maatschappelijke steun), evaluatie van acties (zoals het aanleren van talen, alfabetisering, vooropleiding, kwalificatie-opleiding, studies, artikel 60 – in de sociale economie, bij privégebruikers, in OCMW's –, schuldenbemiddeling, energie) en resultaten (parcours, trajecten en stappen van de cliënten, tewerkstellingsvolume, slaagpercentage, mislukkingspercentage).

In de gesprekken beschouwen de deelnemers de inzameling van cijfergegevens en de productie van statistieken vooral als een controle- en meetinstrument voor de activiteiten van elke dienst en voor het OCMW in het algemeen, alsook voor de organisatie van het werk van de ambtenaren (zoals aantal lopende dossiers, aantal afgesloten dossiers en aantal dossiers per ambtenaar). Van de positieve elementen werd vooral de kwestie van de eerlijke behandeling vermeld, in het bijzonder in het kader van het verschaffen van werkgelegenheid via artikel 60. Vertrouwt men op zijn geheugen om een cliënt te identificeren die in aanmerking zou kunnen komen voor een bepaalde job, of gaat men de informatie systematiseren in een databank, waarbij men zich zowel kan vergewissen van de beste *matching* én zeker kan zijn van een billijke behandeling?

4.6. Van individueel maatschappelijk werk naar maatschappelijk werk in netwerkverband

Sinds een jaar of tien hebben verschillende OCMW's uit Brussel, die werden geconfronteerd met het steeds nijpendere probleem van het beheer van de cliënten- en dossierstromen, ervoor gekozen om de individuele opvolgingsrelatie te vervangen door een nauwe samenwerking tussen verschillende SPI-dienstverleners rond eenzelfde dossier, wat men 'werken in netwerkverband' noemt (Laporte, 2012). Wanneer een SPI-dienst heeft geopteerd voor werken in netwerkverband, volgt de cliënt een traject of een parcours dat hetzelfde is voor iedereen. Eens de cliënt dit heeft afgewerkt, moet hij uit het proces kunnen stappen via een job. Dit traject omvat een reeks etappes waarbij elke (of bijna elke) etappe wordt opgevolgd door gespecialiseerde inschakelingsambtenaren en waaraan telkens een proef is gekoppeld. Van zodra de cliënt van de SPI-dienst een van deze proeven heeft doorstaan, wordt zijn dossier automatisch overgedragen, via de verantwoordelijke IA, aan een collega die belast is met de volgende etappe. Door de specialisatie van taken, moet het tegelijkertijd mogelijk worden om niet alleen tijdwinst maar ook kwaliteitswinst te genereren, omdat de maatschappelijk workers hun specifieke competentiedomein veel beter beheersen.

In de mate evenwel dat de opdeling van de taken een typeparcours volgt, lijkt de organisatie slecht aangepast te zijn aan de talloze gevallen waarin personen in een, soms onophoudelijke, heen-en-weersituatie terechtkomen waarbij ze voortdurend schipperen tussen de verschillende etappes van het traject, of aan de gevallen waarin de cliënten mikken op een onmiddellijke inschakeling in de werkgelegenheid en waar ze rechtstreeks de uiteindelijke gesprekspartner willen bereiken, met wie ze op zoek kunnen gaan naar bezoldigd werk. Deze cliënten zien de opeenvolging van dienstverleners alleen maar als een administratieve hindernis die hun situatie niet echt vooruit helpt, omdat ze met deze dienstverleners niet aan werk zullen geraken, ook al gebeurt het wel vaker dat, eens hij een gesprek heeft met de IA die belast is met de zoektocht naar werk, de cliënt ook beslist om een opleiding te volgen die hij eerder had geweigerd bij de vorige dienstverleners. Meer in het algemeen kan het gebeuren dat de cliënt, ook al is hij niet gehaast, snel de weg kwijt raakt in dit bos van dienstverleners, hij de bedoeling niet inziet van het gesprek dat wordt georganiseerd met de zoveelste maatschappelijk werker, die hij dan voor de eerste keer ontmoet. Dit probleem is des te nijpender wanneer de betrokkenen de Franse taal niet echt machtig is.

Vanuit het standpunt van de maatschappelijk werker, stellen we soms vast dat de beperking tot een specifieke opdracht kan leiden tot het gevoel van alleen

maar een radertje te zijn in een lopende band. Naast de verwarring met betrekking tot de professionele identiteit die daaruit voortvloeit, brengt dit ook de kwaliteit van het werk dat wordt verricht, in gevaar. “De passie van het helpen lijkt plaats te maken voor een bureaucratisch minimalisme, waarbij de dienstverlener er enkel nog naar streeft om zijn rapport te kunnen afsluiten en het dossier over te geven aan de verantwoordelijke voor de volgende etappe, waarbij te weinig kwaliteit meegaat” (Laporte, 2012: 4). Dit is vooral het geval wanneer de overdracht van informatie tussen dienstverleners binnen een netwerk wordt geïnformatiseerd. Deze situatie doet zich voor in een aantal grote Brusselse OCMW’s, die het gebruik van het papieren sociale dossier, en de overdracht ervan tijdens teamvergaderingen, hebben vervangen door de implementering van een volledig geïnformatiseerd sociaal dossier. De databank van het informaticaprogramma wordt het belangrijkste werkinstrument van de dienstverleners: daar voeren ze immers al hun rapporten in, raadplegen ze de beslissingen van het Comité en kunnen ze kennis nemen van de rapporten van hun collega’s die belast zijn met andere etappes van het parcours.

Deze nieuwe methode biedt een aanzienlijk voordeel: door de structuur van de sociale dossiers en de ingevoerde rapporten te formaliseren, maakt ze een snelle kennisname van de dossiers mogelijk voor een nieuwe dienstverlener. Maar dit voordeel kan snel omslaan in een nadeel, wanneer het minimalistisch wordt gebruikt. Het risico bestaat immers dat elke ambtenaar de globale doelstelling van de dossiers uit het oog verliest, wanneer hij in een interventienetwerk werkt. De organisatorische breuken die ontstaan door het informatieringsproces en die worden belichaamd in het geïnformatiseerde sociale dossier, kunnen aanzienlijk zijn (Laporte, 2012). Naast de formalisering en de standaardisering van de informatie, van de processen en de procedures, verhoogt de informativering van het dossier de communicatiefunctie van de sociale informatie die erin vervat zit en tevens de inpassing van de dienstverleners in een institutioneel netwerk. “De dienstverleners beschouwen het sociale dossier niet meer als hún dossier, als iets waarmee zij belast zijn. Ze hebben integendeel het gevoel dat ze deel zijn van een gemeenschappelijke database, waarvan zij het beheer niet meer in handen hebben: wat velen onder hen bestempelen als de ‘uitbezitneming’ van de sociale dossiers” (Laporte, 2012: 6). Het geïnformatiseerde dossier is ook, meer nog dan het papieren dossier, gericht op de interventie die het probeert te beschrijven. “De inschakelingsambtenaar, die de geïnformatiseerde sociale dossiers gewoon is, voert zijn gesprekken met in het achterhoofd de vakjes die hij zal moeten invullen in de gemeenschappelijke databank van de SPI-dienst: het zijn die vakjes die de krijtlijnen uitzetten van het gesprek” (Laporte, 2012: 6). Ook al geven

sommige ambtenaren toe dat het gebruik van het geïnformatiseerde dossier de interventie een zekere leesbaarheid meegeeft, waaraan het voorheen ontbrak, staan de meeste maatschappelijk workers toch te kijken van de manier waarop de computer hun activiteit weerspiegelt, een manier die zij veel te fragmentarisch en onbegrijpelijk vinden (Laporte, 2012).

In de organisatorische modernisering van de openbare maatschappelijke diensten, ondersteunen deze beheerprocedures niet noodzakelijk de ambtenaren, wanneer deze de vraag naar de zin van hun activiteiten willen beantwoorden, wat tijdens hun interacties met de cliënten steeds belangrijker wordt (Laville, 2010). In een gunstige conjunctuur, zoals ten tijde van de invoering van het RMI, kon de consensus met betrekking tot de begeleidingsacties de kritische vragen van de ambtenaren nog verzachten, maar mettertijd, met de evolutie van het beeld dat de buitenwereld van bepaalde maatregelen heeft, staken onzekerheden de kop op, zonder dat daarbij geschikte middelen werden voorzien ter ondersteuning van de ambtenaren. De waarnemingen uit het actie-onderzoek in de Brusselse OCMW's geven Laville en Weller gelijk, wanneer die vaststellen dat, op basis van de talloze werkzaamheden bij de sociale verzekeringsfondsen in Frankrijk, de toepassing van managementmethodes uit de privésector, een negatieve impact heeft, omdat te weinig aandacht gaat naar de geldigheid van hun overdracht naar een ander domein, dat van de maatschappelijke dienstverlening. Dit zijn gebreken en lacunes die alleen maar groter worden in periodes van overbelasting, het moment waarop het beheer zich toespitst op de opvolging van kwantitatieve resultaten, die het gevolg zijn van het naleven van termijnen en het inlopen van vertragingen, wat ten koste gaat van elke andere bekommernis.

5. Hoe belangrijk is kennis en erkenning?

Waar bestuur wordt met cijfers, is kennis cruciaal. Alle onderhandelingen tussen politieke entiteiten berusten op cijfergegevens. Hij trekt aan het langste eind, wie zijn eis cijfermatig gestalte kan geven, wie haar kan staven met kwantitatieve gegevens die in categorieën passen, in nomenclaturen, die anderen aanspreken en die betekenis hebben voor de anderen. Dat was en blijft nog altijd het zwakke punt van de Brusselse OCMW's, die ook vandaag nog helemaal niet voldoende zijn uitgerust wat betreft de productie van fijne kennis over zichzelf als 19 Brusselse OCMW's, zowel afzonderlijk als samen. Ze produceren versnipperde gegevens, elk op hun eigen manier, volgens hun eigen technische systemen, hun eigen organisatielogica's, hun eigen klassementen en nomenclaturen. Die gegevens worden dan ook nog eens op heel aparte wijze ingezameld, verwerkt en geanalyseerd. Discretie is daarbij de

drijfveer en wordt gerechtvaardigd door de onaantastbare autonomie. Hoe kunnen ze dan de cijfermatige analyses van de federale en/of gewestelijke overheid betwisten of relativieren, anders dan met argumenten die gebaseerd zijn op principes of waarden, gekoppeld aan vage ramingen van acties, kosten, doelgroepen – waarmee, ten onrechte, geen rekening werd gehouden?

5.1. Meten van het armoederisico: de Brusselse uitzondering

Wie kennis neemt van federale studies, die gebaseerd zijn op gegevens uit de EU-SILC, waarmee de Europese indicator inzake ‘risico op armoede of sociale uitsluiting’ wordt berekend, zoals de studies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzaakzekerheid en sociale uitsluiting of het federale Jaarboek ‘Armoede in België’, heeft kunnen vaststellen dat het BHG niet voorkomt in de tabellen over de gewestelijke verdeling van het armoederisico. De afwezigheid van gegevens kan worden verklaard door de beperkte omvang van de Brusselse steekproef, een probleem dat concreet wordt geïllustreerd door het grote betrouwbaarheidsinterval; het aandeel personen onder de armoederisicodrempt in het BHG bevindt zich namelijk, in 2010, tussen 27,2% en 40,2%. Bij gebrek aan beter, stelt het Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in het Brusselse armoederapport 2012 toch nog Brusselse gegevens voor, afkomstig van het EU-SILC-onderzoek.

De Brusselse autoriteiten zijn zich bewust van deze uitdaging en zijn vastbesloten om te handelen, zoals blijkt uit het inleidende hoofdstuk van het Brusselse Plan voor Armoedebestrijding 2010 dat gewijd is aan de verzameling en de analyse van gegevens. “Het armoedebeleid moet uitgebouwd worden op basis van informatie en kennis over en inzicht in de armoedeproblematiek. Op dit vlak liggen er nog een aantal belangrijke uitdagingen: de kwaliteit van de basisinformatie moet verbeterd worden (strategische doelstelling 2), net als de gegevens over de bestaande dienstverlening en de mensen die er een beroep op doen (strategische doelstelling 3). De betrokken actoren moeten zoveel mogelijk betrokken worden bij het verzamelen, analyseren en interpreteren van deze basisinformatie (strategische doelstelling 4), die vervolgens zoveel mogelijk beschikbaar gemaakt moet worden (strategische doelstelling 5)” (Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2010: 55). Doelstelling 2, over het ‘Verbeteren van de kwaliteit van de basisinformatie: Investeren in multidimensionele armoede-indicatoren’, wordt geconcretiseerd in actie 2.1: ‘uitbreiding van de Brusselse steekproef in de EU-SILC-enquête’, die aangeeft “dat er geïnvesteerd zal worden in een uitbreiding van de steekproef en dat het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) aangeduid zal worden als Brusselse vertegenwoordiger om met de Algemene Directie Statistiek en

Economische Informatie (ADSEI) te onderhandelen over de organisatie en de kostprijs van een uitbreiding van de Brusselse steekproef. Daarnaast leggen de Brusselse overheden onderling een verdeelsleutel vast voor de financiering van deze enquête die interessante informatie kan opleveren voor zowel gewestelijke als gemeenschapsbevoegdheden” (Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2010: 55). We weten niet of de onderhandelingen over uitbreiding van de Brusselse steekproef tot positieve resultaten hebben geleid.

5.2. Verbetering van de kennis in het BHG: het ‘Datawarehouse Armoede’

In een studie uit 2001, gewijd aan de ontwikkeling van de SPI in de OCMW’s, kwam de afdeling OCMW van de VSGB tot de conclusie dat de kennis van de acties en de effecten daarvan op de doelgroepen verbeterd diende te worden; ze stelde daarbij de creatie voor van een geïnformatiseerd systeem voor de verzameling en verwerking van gegevens die gemeenschappelijk zijn voor alle Brusselse OCMW’s. Tien jaar later, gaat actie 3.1 van het Brussels Plan voor Armoedebestrijding over het engagement van de Brusselse politieke overheden om een ‘Datawarehouse Armoede’ te installeren, om een gemeenschappelijk instrument aan te maken voor de OCMW’s om de armoedetoestand in het Brussels Gewest te meten, te consolideren en correct te analyseren, dit in een partnerschap met het OGW (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn). Het project bestaat erin de gegevens van de door de 19 OCMW’s behandelde dossiers op een eenvormige wijze te verzamelen en te structureren, om ze vervolgens in een grote databank samen te brengen. Dit zou het mogelijk maken om een globale en gedetailleerde visie op het profiel, de leefomstandigheden en de gezinssamenstelling van het cliënteel van het OCMW te krijgen. Dit rapportage-instrument moet het mogelijk maken om een gericht en efficiënt armoedebestrijdingsbeleid te formuleren (Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2010: 56).

Dit *datawarehouse* heeft dus een dubbel doel: retrospectief is het een instrument voor verslaggeving op het niveau van de 19 OCMW’s, aangaande de kenmerken van de ondersteunde doelgroep en prospectief betreft het de formulering van doelgerichte en doeltreffende beleidslijnen inzake armoedebestrijding. Uit het actie-onderzoek blijkt dat het *datawarehouse* deze dubbele belofte kan waarmaken, wanneer het zodanig wordt opgebouwd en uitgewerkt dat het sprekende informatie kan leveren op een breder niveau dan wat de OCMW’s hebben gerealiseerd, informatie die dan in verband kan worden gebracht met andere soorten informatie over de doelgroepen en de steunaanvragen gericht aan andere dienstverleners. Wat betreft de productie, de ver-

werking en de analyse van de gegevens, zouden twee nauw met elkaar verweven bekommernissen de boventoon moeten voeren: bekommernis om de kwaliteit van de gegevens en om het gebruik dat ervan gemaakt wordt. Het is met name deze dubbele bekommernis die talloze maatschappelijke werkers van de OCMW's motiveert om zich te verzetten tegen de steeds duidelijker aanwezige druk voor de aanmaak van een geïnformatiseerd sociaal dossier en het gebruik van de informaticamiddelen (zoals roosters, formulieren, invoerschermen) bij de begeleiding van personen.

Om te komen tot een dergelijke verruiming en verdieping van de kennis over de behoeften van de doelgroepen, vormen de lokale sociale coördinaties een belangrijk instrument voor kennis over en herkenning van doelgroepen, professionals en beslisser met betrekking tot sociale actie. Het lijkt erop dat alle OCMW's er een hebben geïnstalleerd, maar sommige zijn daar zeer discreet over, terwijl andere in de loop der tijd een sterke ontwikkeling hebben gekend en beschikken over een groot aantal operatoren. Hun in een netwerk gestructureerde werk, mondigt uit in allerlei activiteiten inzake informatie, communicatie, reflectie en acties die zichtbaar zijn voor het publiek. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), de gewestelijke voogdijoverheid van de OCMW's, steunt de financiering ervan, om de OCMW's ertoe aan te zetten het instrument te ontwikkelen, zowel op lokaal als op gewestelijk vlak, via een coördinatie van de coördinaties. Maar omdat de middelen daartoe eerder beperkt zijn, is het niet mogelijk om het personeel en de middelen vrij te maken die nodig zijn voor de ontwikkeling van een zeer tijdrovend systeem – het vergt veel contacten, vergaderingen, de inzameling van informatie, uitwisselingen, communicatie, animatie – dat daarenboven veeleisend is voor wat betreft de mobiliseerbare competenties.

Uit de algemene beleidsnota's 2011 van de beleidsvoerders van de Brusselse OCMW's blijkt de toenemende belangstelling voor de invoering, of de versteviging van een sociale coördinatie. Deze coördinatie wordt steeds vaker gezien als een onontbeerlijk instrument voor de uitwisseling van kennis over lokale sociale problemen, behoeften van de doelgroepen en eventuele lacunes in het dienstenaanbod. Gezien de financiële toestand van de OCMW's en van de gemeenten, worden de noodzakelijke middelen niet prioritair toegewezen aan de aanwerving van personeel en de ontwikkeling van de voorzieningen. Dat zou misschien anders zijn, wanneer de besluitvormers een duidelijke en goed geïnformeerde visie zouden hebben op de resultaten op lokaal en gewestelijk vlak van de bestaande sociale coördinaties en op het potentieel in termen van verbetering van zowel kennis als van de aangeboden diensten. De evaluatie van de actie van de sociale coördinaties, die in 2013 werd gefinancierd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zou de mogelijkheid kunnen

bieden om een duidelijke balans op te stellen en verschillende ontwikkelingsscenario's uit te werken, van het meest ambitieuze tot het meest bescheiden. Deze zouden dan voorwerp worden van een beoordeling, discussie en beslissing door de lokale en gewestelijke politieke verantwoordelijken.

5.3. Is een doorlichting van de 19 Brusselse OCMW's mogelijk?

Wat doen de Brusselse OCMW's? Welke diensten bieden ze aan de bevolking? Hoe zijn ze georganiseerd? Met welk personeel werken ze? Hoeveel personeelsleden hebben ze en hoe zijn die verdeeld over de verschillende departementen? Het lijkt misschien wel vreemd, maar toch is het niet makkelijk om een gedetailleerd antwoord te geven op deze vragen, omdat de verfijnde kennis over deze 19 OCMW's vandaag nog steeds zeer versnipperd is. De afdeling OCMW van de VSGB wijdt zich, al sinds het begin van de jaren 2000, aan het opbouwen van deze kennis, door de inzameling van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens en door de analyse daarvan. Maar deze enquêtes en studies botsen op een dubbele moeilijkheid, waar ook het project van de 'Datawarehouse Armoede' mee te maken heeft: de informatie is niet beschikbaar in alle OCMW's en de veelheid aan mogelijke betrekkenissen van de ingezamelde gegevens zorgt voor een broze en onzekere interpretatie ervan.

Deze dubbele moeilijkheid is het resultaat van het ontbreken van een gemeenschappelijke standaard, in het aanbod van diensten naar de bevolking toe, in hun benaming en inzake de werkingsmodaliteit en interne organisatie. Elk OCMW heeft een eigen organigram, wat maakt dat de departementen, diensten en cellen en de functies die worden vervuld door het personeel dat er werkt, een specifieke titel hebben, waardoor elke poging tot categorisering en vergelijking bijzonder gevaarlijk wordt en met de nodige omzichtigheid dient te gebeuren. Zo onderstreept de afdeling OCMW van de VSGB, in een intern werkdocument (Afdeling OCMW van de VSGB, 2009) over het personeelsbestand in voltijdse equivalenten (VE) in 18 OCMW's tijdens de periode 2005-2008 – een oude studie, maar de enige beschikbare van dit type – het nippende probleem waarmee ze wordt geconfronteerd in haar pogingen om de werking van de instelling te omschrijven. Er is, aan de ene kant, het feit dat het een lange tijd duurt om de informatie te verzamelen, dat het voor de OCMW's niet makkelijk is om een antwoord te vinden op alle vragen en dat er nood is om over te gaan tot "coherentietests van de brutogegevens voor elk OCMW, waarmee niet-plausibele of duidelijk verkeerde gegevens kunnen worden geïdentificeerd" (Afdeling OCMW van de VSGB, 2009: 5). En er is aan de andere kant, de noodzaak om een specifieke terminologie uit te werken

waarin gemeenschappelijke begrippen worden geïntroduceerd, teneinde de interne definities van elk Brussels OCMW te harmoniseren; als men, tenminste, een antwoord wil geven op de vraag naar wat men bedoelt met ‘sociale dienst’, ‘algemene sociale dienst’ of ‘specifieke dienst’.

Hier belanden we nog maar eens bij de kwestie van de standaardisering en uniformisering van de organisatiemodelen, van de praktijken en de wijze van registratie, inzameling en analyse van de gegevens die daarop betrekking hebben. Dit is dan ook een cruciale kwestie in het bijzonder voor het human resourcesmanagement en de verbetering van de werkomstandigheden van het personeel. Moeten we, om iets te doen aan het probleem van de overbelasting, *burn-out* en *turnover*, het personeelsbestand uitbreiden, de ASD versterken door politiek prioriteit te geven aan de aanwerving van maatschappelijk werkers? Sommige deelnemers hebben gewezen op de verantwoordelijkheid van de diensthoofden, departementshoofden en afdelingshoofden, om een hele reeks waarnemingen op het terrein over de problemen en moeilijkheden, aan te kaarten op het niveau van de secretaris, de voorzitter en de Raad en om de vraag naar oplossingen te formuleren in de richting van meer materiële middelen en hulpbronnen, om de noodzakelijke veranderingen te kunnen doorvoeren. Hoe dan ook, om de politiek te overtuigen om te investeren in de aanwerving van maatschappelijk werkers voor de ASD, en dit in een (haast) algemene context van financiële crisis en drastische besparingen, dient de behoeftte geobjectiveerd te worden en de overbelasting aangetoond.

5.4. Hoe de werklast van de maatschappelijke werkers evalueren?

Van de werven, gestart in de jaren 2000, vermelden we de evaluatie van de werklast. “Om te berekenen over hoeveel maatschappelijke werkers een OCMW moet beschikken om in staat te zijn sociaal werk van een zekere kwaliteit af te leveren, heeft de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) in 1997 een specifiek instrument ontwikkeld: de VVSG-personeelsnorm voor de sociale dienst van het OCMW. Voor de uitwerking van dit instrument werd gekozen om te werken met objectieve, meetbare en relatief beschikbare gegevens. De berekening van de personeelsnorm voor de sociale dienst van het OCMW gebeurt aan de hand van vier factoren: aantal dossiers; omgevingsfactoren; andere dossiers, diensten of voorzieningen; cliëntoverstijgende activiteiten. Per type dossier en per omgevingsfactor wordt bovendien een wegingscoëfficiënt toegekend, dat het volume maatschappelijk werk per dossier en per omgevingsfactor aangeeft. Op deze manier wordt het aantal maatschappelijk werkers berekend dat nodig is” (Casman e.a., 2007: 33).

Naar aanleiding van de aankondiging door de POD MI van de bepaling van normen voor kwaliteitsvol maatschappelijk werk, heeft de afdeling OCMW van de VSGB zich gebogen over de problematiek en een werkgroep gecreëerd, die heeft vastgesteld dat de normen die werden bepaald in Vlaanderen, berekend zijn op basis van het aantal dossiers en niet op basis van het aantal beslissingen die door de OCMW's worden genomen. Dit doet een groot methodologisch probleem rijzen, omdat de Brusselse OCMW's niet in staat zijn precieze gegevens te verstrekken over het aantal dossiers.

Om te weten op welke criteria men moet steunen om een norm te bepalen wat de werkoverlast betreft, hebben de auteurs van de studie ‘Bepalen van normen voor kwaliteitsvol maatschappelijk werk in de OCMW's’ gewerkt aan een eenvoudige en functionele definitie van ‘dossier’, waardoor de situatie in de verschillende OCMW's vergeleken kan worden. “Deze definitie laat niet toe de totaliteit van het werk uitgevoerd door de maatschappelijk workers mee te tellen, want ze beschouwt enkel de aanvragen tot bijstand die tot een besluit leiden” (Casman e.a., 2007: 36). Het is voortaan deze berekeningswijze die wordt gehanteerd voor de evaluatie van de werkdruk in de ASD. Om de omvang van het probleem en het fundamentele belang ervan precies te kunnen vatten, moet hier de nadruk worden gelegd op de onbesproken vanzelfsprekendheid van het bureaucratische universum dat bestaat uit een vergelijking: werk = dossier (Weller, 1999). Het is precies deze bureaucratische vergelijking die de maatschappelijk assistenten terecht al lang aan de kaak stellen, alhoewel (of omdat?) ze in een zeer geformaliseerde administratie werken. Dat bewijst eens te meer dat niets in hun beroepsopleiding en, bijgevolg, in hun arbeidsethos, hen voorbereidt om op te treden als bureaucraat. Wat de maatschappelijk werker aanspreekt en zin geeft in het ‘sociaal dossier’, is ‘sociaal’ en niet ‘dossier’, ook al erkent hij het belang van het institutionele en organisatorische kader waarin hij zich beweegt.

Is het, naast de aanklacht van de bezoedeling van het maatschappelijk werk door het papierwerk, ook niet de manier waarop de werkdruk wordt gemeten en geëvalueerd, die hier aan de kaak wordt gesteld door de maatschappelijk werker? Worden de drie belangrijkste activiteitentypes van het maatschappelijk werk binnen het OCMW, zijnde de afstemming, de vertaling en de productie (Weller, 1999), niet om strikt organisatorische redenen, die te maken hebben met de dominantie van administratieve en financiële logica's, gereduceerd tot een loutere productie van dossiers die dan naar de speciale Comités worden doorgeschoven voor een beslissing? Als dit dossier wel degelijk een product is van intensief werk ter voorbereiding van de aanvragen die de cliënten richten aan het OCMW, kan dit niet de enige eenheid zijn voor de meting, verrekening en evaluatie van de werkdruk van de maatschappelijk

werker, zoals die wordt geïllustreerd door het hoger geciteerde voorbeeld van de telefoon. Wat trouwens wordt toegegeven door de onderzoekers, die daar de belangrijkste fout inzien van een norm die ze zelf hebben bepaald! Het hoeft dan ook niet te verbazen dat het probleem, in plaats van opgelost te raken, steeds maar blijft opduiken, zoals dat ook het geval was tijdens het actie-onderzoek.

6. Conclusie

Het is tekenend dat de vaststellingen, analyses en aanbevelingen tot verbetering van de praktijken die werden geformuleerd tijdens de Lente- en Winterontmoetingen, georganiseerd door de afdeling OCMW van de VSGB in het begin van de jaren 2000, in zekere zin, dode letter zijn gebleven. Dat verplicht de betrokken ambtenaren ertoe om zichzelf te herhalen, waardoor ze – in de ogen van sommigen – doorgaan als praatjesmakers, die weigerachtig staan tegenover verandering en innovatie. Groot was dan ook onze verrassing toen we vaststelden dat de meeste praktische vooruitzichten die werden geformuleerd door de deelnemers aan de groepsanalyses met het oog op de verbetering van de acties van de OCMW's op micro-, meso- en macroniveau, identiek zijn aan de vooruitzichten geformuleerd door de maatschappelijke werkers, naar aanleiding van de Winterontmoeting van november 2010 rond het thema van de human resources in de OCMW's (Dekoninck & Delvaux, 2001). De haast identieke formulering, twee jaar later, bewijst de verbondenheid van de verschillende actieniveaus, waarbij de inachtneming van deze voorstellen en hun realisatie behoren tot de lokale en gewestelijke beslissingsverantwoordelijkheden. In deze zin kunnen we stellen dat een eerste prioritaire werf erin bestaat om de aanbevelingen en vragen die in het verleden werden geformuleerd, ernstig te nemen en daar gevolg aan te geven. Gebeurt dat niet, dan kan een spiraal van demotivatie en scepticisme ontstaan met betrekking tot elk participatief proces en elke collectieve denkoefening met het oog op de verbetering van de praktijken en de werking van de OCMW's.

De afwezigheid van een geschreven cultuur is een andere aanzienlijke uitdaging voor de OCMW's, zoals is gebleken tijdens de identificatiefase van de succesfactoren en van de voorwaarden tot succes inzake begeleiding van personen op weg naar hun autonomie. Door deze oefening konden we immers vaststellen dat de voorzieningen, die als doeltreffend en voldoende worden gezien, zowel voor de maatschappelijk werkers als voor de cliënten, in het stadium van de ‘inheemse’ praktijken blijven hangen. Ze zijn relatief informeel van aard en blijven opgesloten in het geheugen van een beperkt aantal personen. In plaats van ze naar voren te schuiven, met de bedoeling om

ze zowel intern als extern te verspreiden en te delen, blijven de goede praktijken gevangen in een mondelinge cultuur, zonder dat men probeert om ze te formaliseren met het oog op hun overdracht, communicatie of veralgemeening. Het verleden overheerst het heden: het gewicht van het onuitgesprokene, het in zichzelf gekeerd zijn, het discretieprincipe, gecombineerd met aandacht voor de vertrouwelijkheid, alles vloeit samen in de institutionele cultuur waarbij de dimensies informatie en overdracht worden verwaarloosd. Verlies van kennis en gebrek aan (h)erkennung komen samen, waardoor de actoren en de instelling wordt verzwakt en het gebrek aan imago en legitimiteit wordt versterkt.

Aan het einde van het actie-onderzoek over de begeleiding van personen in de Brusselse OCMW's, kunnen we vaststellen dat er een Copernicaanse revolutie van de OCMW's in Brussel aan de gang is, maar dat men nog een lange weg voor de boeg heeft. Er moeten immers nog talloze hindernissen worden genomen vooraleer te komen tot een diepgaande kennis van de aangeboden diensten en van de ondersteunde doelgroepen. Uiteraard ontbreken de financiële middelen om alle OCMW's te voorzien van een performante en doeltreffende technische infrastructuur en is er ook nog een sterke terughoudendheid bij bepaalde beleidsvoerders en ongetwijfeld ook bij bepaalde personeelsleden, om af te stappen van de louter financiële en budgettaire beheerlogica en om de zwarte doos van hun eigen interne werking te openen. Een betere kennis van de diensten, die worden verleend aan de Brusselse bevolking, en van hun effecten op de armoedebestrijding en de solidariteit, kan alleen maar ten goede komen aan de instelling, aan zijn medewerkers en aan zijn beleidsvoerders. Op die manier kan de zichtbaarheid, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid, en dus legitimiteit van de instelling worden versterkt – in de ogen van de bevolking, vooral van die bevolking die de belastingen betaalt, en in de ogen van andere machtsinstanties.

Noten

1. Autonomierechten of capaciteitsrechten verwijzen naar rechten die de individuen niet alleen de formele mogelijkheid bieden om een plaats in de samenleving te veroveren (zoals de vrijheidsrechten), maar ook de reële capaciteit. Daartoe steunen ze niet op gestandaardiseerde procedures, maar nemen ze hun toevlucht tot reflexief recht (*soft law*), uitgedrukt in adhocratische (het tegengestelde van bureaucratische) procedures, op maat, gepersonaliseerd en gecontractualiseerd. Het gaat in zekere zin om vormen van een subjectief recht op integratie, dankzij de contractualisatie van de hulpverlening, wat impliceert dat begunstigde medeproducent wordt van de dienstverlening.
2. In 1993 keurde het parlement met een grote meerderheid het urgentieprogramma goed voor een meer solidaire maatschappij, waarvan de belangrijkste

maatregel bestaat in de contractualisering van de steunrelaties tussen de begunstigen van het bestaansminimum en de OCMW's, via de invoering van geïndividualiseerde projecten inzake maatschappelijke integratie. Maar het wetgevende pakket dat werd goedgekeurd omvat ook verschillende andere maatregelen, waarvan de belangrijkste het weghalen is van landloperij en bedelarij uit het strafrecht en de verbetering van de hulp aan daklozen, de verhoging van de subsidies van de Staat aan de OCMW's en de eenmaking van de beroepsmiddelen inzake maatschappelijke steun.

3. De wet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie en zijn uitvoeringsbesluit houdende het algemeen reglement zijn in voege getreden op 1 oktober 2002, terwijl de wet van 7 augustus 1974 werd opgeheven.
4. Actie-onderzoek over de begeleiding van mensen in de Brusselse OCMW's. Studie in opdracht van de afdeling OCMW van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het 'Centre d'Etudes Sociologiques' (CES) van de 'Université Saint-Louis Bruxelles'. Véronique Degraef (onderzoeker), Abraham Franssen (promotor), in samenwerking met Raphaël Darquenne, Julie Druetz, Françoise Laporte en Hélène Marcel.
5. Thema 1: Welk parcours voor de cliënten van het OCMW? Thema 2: Van de categorisering van de gebruikers tot het in goede banen leiden van stromen; Thema 3: Van individueel sociaal werk naar het gebruik van netwerken: kunnen we de samenwerking binnen het OCMW versterken?; Thema 4: Procedures en informatisering: naar een harmonisering van de technische normen? Thema 5: Sociale en professionele balans: instrumenten voor diagnose ten behoeve van het OCMW?; Thema 6: Maatschappelijk werk in het OCMW: specificatie en specialisatie?; Thema 7: Betrekkingen met de arbeidsmarkt: relatie tussen gebruikers, OCMW en werkgevers?; Thema 8: De organisatie van het werk: factoren voor succes en/of mislukking?
6. Het professionele profiel van de deelnemers is als volgt:

	Algemene sociale dienst (ASD)	Socio-professionele inschakeling (SPI)	Andere diensten (back office, financiën, informatica)
Anciënniteit < vijf jaar	9	14	0
Anciënniteit > vijf jaar	2	10	2
Hiërarchische overste	18	16	7

7. De MAG wordt gedetailleerd uiteengezet in Van Campenhoudt, L., Chaumont, J.-M. & Franssen, A. (2005). *La méthode d'analyse en groupe*. Paris: Dunot. Ze wordt op een beknopte manier voorgesteld in Van Campenhoudt, L., Franssen, A., Cantelli, F. (2009). *La méthode d'analyse en groupe. Explication, applications et implications d'un nouveau dispositif de recherche*. *SociologieS* (En ligne), Théories et recherches, online gebracht op 5 november 2009, URL: <http://sociologies.revues.org/index2968.html>.

Deel III

Aspecten en aanpak van de ruimtelijke dimensie van armoede

Inleiding

Het ruimtelijke is sociaal en het omgekeerde geldt eveneens

Isabelle Pannecoucke en Jan Vranken

Dat armoede meer is dan enkel inkomensarmoede wordt, vanaf het begin van de jaren 1990, algemeen aanvaard. Die meervoudigheid van het armoedefenomeen komt tot uitdrukking in de definitie van armoede als een netwerk van sociale uitsluitingen op verschillende levensdomeinen (Vranken & Geldof, 1991: 19; Vranken, 2012: 36). Daardoor worden mensen gescheiden van de in de samenleving algemeen aanvaarde leefpatronen. Maar er is meer. Dergelijke verschillen vertalen zich ook in ruimtelijke termen, in termen van segregatie en concentratie.

Kortom, armoede heeft ook een territoriale dimensie. Wonen in een achtergestelde omgeving maakt deel uit van het netwerk van sociale uitsluitingen waarmee mensen in armoede geconfronteerd worden. Deze factor kan als oorzaak en als gevolg van uitsluitingsprocessen beschouwd worden. Dat de relatie tussen sociale uitsluiting en de omgeving niet eenduidig is, vinden we terug in verschillende studies over de invloed van verschillende welvaartsstaattypes, in onderzoek naar de effecten van ruimtelijke en sociale beleidsmaatregelen en buurteffecten (De Boyser e.a., 2009: xxix). Over de rol die ruimte speelt in processen van uitsluiting en waarom bepaalde buurten achtergesteld zijn, blijven of worden, bestaan verschillende modellen en onderzoeken die de relatie tussen ruimte en sociale processen centraal stellen (Heynen & Loeckx, 1998). De invalshoek kan zich beperken tot de ruimte als een neutrale ontvanger, als een weerspiegeling van socio-economische processen, of als de scène waarop sociale processen zich afspelen. Daarnaast krijgt de ruimte ook een actievere rol toebedeeld, als een instrument dat bepaalde sociale processen op gang brengt. Het fundamentele element bij deze verschillende benaderingen is de oorzakelijkheid (Cheshire, 2012): maken arme buurten de bewoners armer, of leven arme personen in arme buurten, omdat welvarende buurten voor hen financieel onbereikbaar zijn? Is leven in een achtergestelde buurt een afzonderlijke, significante oorzaak van armoede?

Als de ruimtelijke organisatie van de samenleving geen neutraal gegeven is, maar een wezenlijk onderdeel van het maatschappelijk gebeuren, moeten we armoede en sociale uitsluiting eveneens vanuit een ruimtelijke invalshoek belichten. We doen dat in het thematische deel van dit federaal Jaarboek. De klassieke vormen die de ruimtelijke dimensie van armoede en sociale uitsluiting aanneemt, zijn regionale verschillen – ook in een klein land als België –, de tegenstellingen tussen stad en platteland en – binnen de grotere steden – tussen de rijkere en de armere buurten.

Regionale verschillen

Op het niveau van de regio's behoren de gegevens over uiteenlopende armoederisico's tot de 'verworven kennis'; we schetsten dat beeld in de inleiding van deel I, op basis van de bijdrage van *Anne-Catherine Guio en Eric Marlier*. Zowel qua armoederisico, als qua materiële deprivatie is Vlaanderen er het best aan toe, gevolgd door Wallonië en Brussel. Vooral de toestand in Brussel is onrustwekkend; deze score is een van de ongunstigste van alle regio's in de EU.

Met deze regionale verschillen inzake inkomensarmoede en materiële deprivatie, gaan overigens ook verschillen gepaard inzake gezondheid en emotioneel welbevinden, zoals uit de bijdrage van Romagnoli e.a., in deel I, al bleek. Wat de algemene gezondheid betreft, heeft inkomensarmoede een beduidend sterker negatieve invloed op de algemene gezondheid in Brussel en Wallonië dan in Vlaanderen. De samenhang tussen het ervaren van sterke materiële deprivatie en een slechte algemene gezondheid is het sterkst in Wallonië en – verrassend – het zwakst in Brussel. De invloed die armoede heeft op het emotioneel welbevinden in de verschillende gewesten, loopt niet gelijk aan de resultaten voor algemene gezondheid. Mensen onder de armoededrempel rapporteren een veel slechter emotioneel welbevinden in Brussel dan in Wallonië of Vlaanderen. Ook scoren Brusselaars het slechtst op de ervaring van sterke materiële deprivatie. De auteurs besluiten dan ook dat in België de verschillende armoederealiteiten zich op een andere manier manifesteren in gezondheidsuitkomsten, naargelang van de woonplaats.

Armoede op het platteland

Armoede op het platteland krijgt bijzondere aandacht in deze editie van het Jaarboek. Hoewel plattelandsarmoede in de hedendaagse literatuur en in het beleid nagenoeg afwezig lijken, zijn armoede en sociale uitsluiting op het platteland, een realiteit. De ontwikkelde methode en de gehanteerde gegevens van *Maarten Loopmans, Xavier May en Pierre Marissal* maken het mogelijk om een

gedifferentieerder en gedetailleerdeerder beeld van de plattelandsarmoede te schetsen.

Uit hun analyse blijkt dat het ‘dichtbebauwde stedelijk gebied’ dan wel het sterkst met armoede wordt geconfronteerd, maar dat daarna het afgelegen platteland en het platteland volgen. Ze gaan het overige stedelijke gebied vooraf; armoede komt het minst voor op het platteland met dure woningen en in de tussenliggende gebieden.

Bovendien loopt niet iedereen overal even grote risico’s op armoede. In de dichtbebauwde stedelijke gebieden is het armoederisico voor alle onderzochte groepen hoger dan gemiddeld. In de andere stedelijke gebieden vormen vooral eenoudergezinnen en pas afgestudeerde werklozen risicogroepen, terwijl op het platteland, met zijn dure huisvesting, eenpersoonshuishoudens jonger dan 65 jaar tot die groepen behoren. Op het platteland, maar vooral op het afgelegen platteland, zijn het vooral ouderen, in het bijzonder oudere alleenstaanden, en eenoudergezinnen die een groot armoederisico lopen; het risico is er zelfs groter dan in de dichtbebauwde stedelijke gebieden. Bovendien is op het platteland de armoedekloof tussen de mannen en vrouwen het meest uitgesproken; vrouwen lopen er bijna een derde meer risico op armoede dan mannen. Het eigen gezicht van armoede op het platteland (ouderen, eenoudergezinnen) spreekt ook uit het type problemen waarmee armen op het platteland worden geconfronteerd: angst voor inkomensverlies en gezondheidsproblemen.

Armoede in de stad

De stad wordt niet langer uitsluitend gezien als een verzamelplaats van problemen zoals: verloedering, onveiligheid, criminaliteit, als toevluchtsoord voor mensen in armoede. Relatief recent deed een positieve kijk terug opgang: de stad als laboratorium voor individuele en collectieve vormen van dynamiek, creativiteit en diversiteit. Recent wordt zelfs gewaagd van superdiversiteit en hyperdiversiteit om de vele elkaar doorkruisende vormen van verscheidenheid te karakteriseren. Deze diversiteit wordt echter nog te uitsluitend als bedreiging gezien en de erin vervatte opportuniteiten worden verwaarloosd. Steden waren, zijn en blijven de knooppunten van de Europese beschaving.

Door haar compacte structuur en de ruimtelijke en sociale diversiteit is de stad een uitgelezen plek om te experimenteren met energieuwig bouwen en leven, met ecologische regeneratie. Uiteenlopende vormen van transport ontmoeten elkaar voortdurend en raken met elkaar in conflict; oude en nieuwe vormen van individueel en collectief verplaatsen, worden ingevoerd en

samengebracht. De stad is een platform voor democratie, culturele dialoog en diversiteit; publieke plekken – parken, speelpleinen, ontmoetingscentra – en een florerend verenigingsleven zijn daartoe noodzakelijke voorwaarden. Sociale vooruitgang komt tot stand door diverse vormen van wonen, door onderwijs voor elkeen, door zorg voor een gezonde leefomgeving. Als aantrekkingspool voor en motor van economische activiteiten die in zo'n stedelijke context thuishoren, speelt de stad een innoverende rol voor de hele samenleving. Daartoe mag de stad niet worden opgesloten in haar administratieve grenzen; de ontwikkeling van stadsgebieden en van duidelijke relaties met de omliggende kleinere steden (die een duidelijke functie moeten krijgen) en met het platteland zijn nodig.

De voorwaarde om zo'n dynamische en creatieve stad te ontwikkelen, is dat ook de 'klassieke' stedelijke problemen worden aangepakt, tegelijk met en via zo'n dynamisch beleid. Die problemen zijn gekend en kwamen ook in de vorige Jaarboeken ruim ter sprake. De binnenstedelijke tweedeling tussen de rijke en de achtergestelde buurten kunnen worden overwonnen door een echt polycentrische ruimte te scheppen. De stedelijke arbeidsmarktparadox moet worden aangepakt, door tegelijk het opleidingsniveau van lagergeschoolden te verhogen en voor hen aangepaste, kwalitatieve jobs te voorzien. Wat ons brengt bij de uitdagingen van de demografische ontwikkelingen. Bedreigt de vergrijzing de creativiteit van een gemeenschap, of kunnen de geaccumuleerde kennis en ervaring productief worden aangewend, mits een gerichte aanpak? De vergroening kan creativiteit stimuleren, op voorwaarde dat vooral het verwaarloosde menselijke kapitaal bij de allochtone jongeren wordt aangeboord. Nieuwe vormen van structurele solidariteit en cohesie moeten worden ontwikkeld, voorbij aan de uitersten van buurtfeesten enerzijds en van controlerende en sanctionerende initiatieven zoals bewakingscamera's en GAS-boetes anderzijds. Conflictsituaties mogen daarbij niet worden weggehoffeld; ze mogen zeker niet worden uitgebuit om groepen tegen elkaar op te zetten, of voor persoonlijk politiek gewin. Ze vormen een uitstekende opstap om mensen en instellingen te doen nadenken over wat ze met de stad willen.

Verschillende van deze aspecten komen naar voor in het tweede hoofdstuk van dit thematische deel. *Isabelle Pannecoucke en Martin Wagener* gaan in op de stad en haar stedelijke buurten en tonen aan dat ruimtelijke patronen geen toevalstreffer zijn, maar het gevolg van enerzijds selectieprocessen, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het sociaalstructurerend vermogen van het huisvestingsbeleid, en anderzijds causatieprocessen via allerlei buurtmechanismen. Vervolgens staan ze stil bij het gevoerde stedelijk beleid in België. In een notendop wordt de Belgische situatie omschreven om vervolgens te focussen op een belangrijk, steeds terugkerend element in de stedelijke

ontwikkelingsprogramma's, namelijk de sociale mix. De auteurs oordelen dat enkele kanttekeningen hierbij ten zeerste gewenst zijn. Daarnaast stellen ze vast dat er een zekere moeheid optreedt ten aanzien van het streven naar sociale mix, waardoor het sociale stijgingsperspectief meer ruimte krijgt.

Als we het in België over de grootstad hebben, dan komen we vanzelf bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest terecht. De verschillen die de andere steden in België kenmerken, zijn hier uitvergroot aanwezig. In zijn bijdrage focust *Abraham Franssen* op jongeren die de overstap maken van de school naar het beroepsleven. Dat deze overgang niet altijd vlekkeloos verloopt, kunnen we afleiden uit de volgende feiten. In het BHG verlaat meer dan 20% jongeren van een generatie het secundaire onderwijs, zonder een diploma te behalen. Het werkloosheidscijfer bedraagt in Brussel 20,1%, maar 31,4% bij personen jonger dan 25 jaar, dat is twee keer hoger dan het Europese gemiddelde. Eind mei 2013 telde Brussel 107.023 werkzoekenden, van wie 13.771 jonger dan 25 jaar waren. De doorstroming van laaggeschoolde jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt vormt een cruciaal aspect van elk beleid dat gericht is op armoedebestrijding en jobcreatie. Verschillende instellingen kunnen voor deze begeleiding instaan: de OCMW's en de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling (ODA) (ACTIRIS in het BHG). Op basis van de vaststellingen van het 'participatief laboratorium over de doorstroming van jongeren tussen onderwijs en tewerkstelling', beschrijft de auteur de begeleiding door deze instellingen, met bijzondere aandacht voor dimensies van complementariteit en spanning.

Het beleid: de hervorming van het wetgevend kader inzake wonen in Wallonië en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Over de ruimtelijke dimensie van armoede en sociale uitsluiting schrijven, betekent ook en vooral over 'wonen' schrijven (en komt aan bod in het vierde hoofdstuk van dit thematische deel van dit Jaarboek). Wonen verschilt tussen stad en platteland, naargelang van de buurten waarin wordt gewoond en krijgt een steeds meer regionale inkleuring nu het woonbeleid een gewestmatie is geworden. Daarmee bevindt wonen zich op een knooppunt van verschillende problematieken. *Alain Malherbe, Nicolas Bernard, Bernard Monnier en Luc Laurent* behandelen nieuwe wetgevende kaders in het BHG en in Wallonië.

In het BHG werd het wetgevend kader inzake huisvesting volledig herschreven. Daardoor beschikt het vandaag over een instrument waarmee het de twee

grote uitdagingen van de toekomst kan opnemen: de bevolkingsexplosie – er worden 1.200.000 inwoners verwacht tegen het jaar 2020, wat een jaarlijkse toename betekent met ongeveer 20.000 inwoners – en de regionalisering van de huurovereenkomsten, met daarmee verbonden het fiscaal stelsel voor de aftrek van de interesses van hypothekenleningen. De toekomst moet uitwijzen of de Code de (hoge) verwachtingen zal inlossen.

Naar het voorbeeld van het BHG, heeft ook het Waals Gewest zijn wetgevend arsenaal volledig herzien. Op 9 februari 2012 werd de Waalse Huisvestingscode omgedoopt tot het Waals Wetboek voor Huisvesting en Duurzaam wonen. Met die nieuwe titel wil de Waalse overheid een nieuw veld openen inzake de reglementaire normen waaraan elke woning in Wallonië moet voldoen. Ook na de hervorming van het Wetboek blijven de normen inzake bewoonbaarheid het referentiekader, maar ze werden aangepast en/of aangevuld in functie van nieuwe doelstellingen.

In deze bijdrage gaan *Pascal De Decker en Kristof Heylen* in op de situatie in Vlaanderen, maar de focus ligt daar op de woningkwaliteit. Die is er aanzienlijk op vooruitgegaan. Op basis van de EU-SILC wordt de evolutie van enkele comfortkenmerken van de Vlaamse woningen besproken.

Hoofdstuk 1

Meten is (meer) weten: een synthetische armoede-indicator voor het meten van meerdimensionale armoede op het Belgische platteland

Maarten Loopmans, Xavier May en Pierre Marissal

1. Inleiding: een vergeten problematiek

In West-Europa, en in België in het bijzonder, is er in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw steeds minder aandacht gegaan naar armoede op het platteland. Waar in het ancien régime en tot diep in de 19^{de} eeuw het platteland gelijkstond met armoede (Vliebergh & Dewever, 2001), werden noodzakelijke voorzieningen en zelfs werkgelegenheid steeds gelijkmaterig toegankelijk gemaakt over het hele grondgebied. Eerst door het dichte (buurt)spoorwegennetwerk, vervolgens door de opkomst van de auto, verhoogde de toegankelijkheid van de stedelijke voorzieningen en arbeidsmarkt tot in de verste uithoeken van het Belgische grondgebied. Op het einde van de 20^{ste} eeuw, wanneer de industriële werkgelegenheid in de steden verminderde, werd armoede zelfs een meer stedelijk fenomeen omdat plots grote groepen stedelijke arbeiders hun job verloren. In de afgelopen decennia hebben studies over armoede dan ook vooral aandacht gehad voor stedelijke armoedefenomenen. Plattelandsarmoede lijkt in de literatuur en in het beleid in Europa vandaag nog enoeg afwezig.

Deels heeft dit te maken met deze historische evolutie waarbij plattelandsgebieden oorspronkelijk minder te lijden hadden van industriële herstructurering, deels doordat we in het westen het platteland zijn gaan romantiseren; deze ‘rurale idylle’ lijkt ons blind te maken voor specifiek rurale vormen van achterstelling (Cloke e.a. 1994; 1995; Milbourne, 1997; Meert e.a., 2002; Halhead, 2006). Niet alleen beleidsmakers of onderzoekers zien daardoor niet

altijd de grote verschillen in materiële welstand; ook voor sommige achtergestelde groepen lijken de voordelen van het landelijke leven elementen van materiële achterstelling te vergoijken (Meert, 2000; Oswald e.a., 2003; Scharf & Bartlam, 2006). Gezien de armoede in het ‘rijke’ Westen is dit ook deels een relatief en subjectief fenomeen, niet irrelevant bij de studie van armoede.

Wat ook een rol speelt, is de beperkte zichtbaarheid van achterstelling of armoede op het platteland, in statistieken zowel als in het dagelijkse leven. Waar de stedelijke vastgoedmarkt zorgt voor moeilijk te negeren concentraties aan achtergestelde groepen in specifieke gebieden, is in veel plattelandsgebieden achterstelling veel meer verspreid aanwezig, of slechts in kleinere concentraties (Schucksmith, 2000; Giarchi, 2006; Scharf & Bartlam, 2006). Bovendien is de meting van achterstelling sterk schaalafhankelijk (Huby e.a., 2009). Vooral wanneer achterstellingsmaten voor bepaalde gebieden worden geconstrueerd, door gemiddelde of anderszins geaggregeerde waarden van aan individuen gekoppelde gegevens (zoals ‘gemiddeld inkomen per statistische sector’, ‘aandeel werklozen in de actieve bevolking’) op gebiedsniveau te combineren lijken mensen die in armoede leven op het platteland onzichtbaar te worden. Ook wordt achterstelling zelden onderzocht in relatie tot typische plattelandsproblemen, zoals gebrekkige toegang tot mobiliteit of voorzieningen.

2. De uitdaging: plattelandsarmoede meten en in kaart brengen

Wanneer deze dimensie van achterstelling en sociale uitsluiting wél in rekening wordt gebracht, springen plattelandsgebieden sterker in het oog en worden op het platteland grote ruimtelijke verschillen zichtbaar. Achterstelling op het platteland lijkt met andere woorden een deels ander karakter te hebben dan in de stad (Scharf & Bartlam, 2006). Plattelandsarmoede/achterstelling dient dan ook gemeten te worden als een compositiemaat, waarbij de interactie tussen persoonlijke kenmerken en hulpbronnen, en omgevingskenmerken centraal moet staan (Frawley e.a., 2005; Commins, 2004; Haase & Walsh, 2007). Een dergelijke aanpak leunt ook dichter aan bij de conceptualisering van sociale uitsluiting als uitsluiting van sociale relaties, waarbinnen bestaansmiddelen circuleren (à la Meert, 2000; Reimer, 2004; Musterd, Murie & Kesteloot, 2006), al blijft het om onrechtstreekse metingen van toegang tot deze relaties gaan.

Een dergelijke aanpak is echter duur en omslachtig. Terwijl individuele armoedekenmerken als bezittingen en inkomen in de meeste landen uit volks-

telling- of administratieve databases kunnen worden gehaald, is het veel moeilijker om toegankelijkheid tot kansen of de interactie tussen individuele en omgevingskenmerken te meten. Toch werden recent pogingen hiertoe ondernomen, met name om de onderbelichting van plattelandsgebieden te vermijden. In Ierland werd recent *opportunity deprivation* – kansendeprivatie – in de berekeningen opgenomen (Haase & Pratschke, 2005) en in Schotland deden Bailey e.a. (2003; 2004) ook een poging om individuele en gebiedsgerelateerde kenmerken te combineren. Deze meervoudige bestaansarmoede-index, die sinds zijn ontwikkeling in 2003 regelmatig is verbeterd, rangschikt de 6.505 statistische eenheden van Schotland van de meest tot de minst achtergestelde. Daarenboven werd een indicator samengesteld om de toegankelijkheid van elke eenheid te evalueren. Deze integreert de tijd die nodig is om met de auto en met het openbaar vervoer een aantal diensten te bereiken (dokter, school, winkels, postkantoor en benzinestation).

In België behandelt enkel de atlas van achtergestelde buurten voor Vlaanderen en Brussel, van Kesteloot e.a. (1996; 2008), armoede op lokaal schaalniveau voor heel Vlaanderen en Brussel, inclusief de plattelandsgebieden. Vandermotten e.a. (2006) produceerden een atlas van buurten in moeilijkheden voor de Belgische stedsgewesten.

Beide studies bepalen achtergestelde buurten (veeleer ‘achtergestelde statistische sectoren¹) op basis van een combinatie van indicatoren berekend op schaal van statistische sectoren. Deze aanpak levert de beste resultaten op in een stedelijke omgeving omdat armoede er over het algemeen meer geconcentreerd voorkomt. Daardoor vond ook de studie van Kesteloot e.a. (1996; 2008) het gros van de achtergestelde buurten in een stedelijke omgeving. Een ander probleem met de voorgaande studies is dat ze zich baseerden op gegevens van de volks- en woningtelling 1991 (Kesteloot e.a., 1996) en de socio-economische survey 2001 (Kesteloot e.a., 2008; Vandermotten e.a., 2006). De volkstelling, noch de survey zullen in de toekomst nog worden herhaald zodat een belangrijke en uitgebreide gegevensbron wegvalt; voor gebiedsgerichte analyses in verband met armoede zal vanaf nu op andere bronnen moeten worden gerekend.

Het POCICO-project dat de armoede in België wilde bestuderen en meten, meer in het bijzonder op het platteland, had dan ook niet alleen een empirische, maar ook een methodologische doelstelling: het uitwerken van een kwantitatieve analysemethode voor een fenomeen als plattelandsarmoede, dat moeilijk op hoger schaalniveau valt op te sporen. We kozen ervoor om armoede te meten op lokaal niveau voor heel België op basis van individuele gegevens. Zo kunnen we het aantal personen in armoede per statistische

eenheid tellen, in plaats van indicatoren voor armoede (zoals het gemiddeld inkomen per buurt) op het niveau van de statistische eenheid zelf te bestuderen. Voor zover gekend is deze studie de eerste die gegevens op individueel niveau gebruikt om plattelandsarmoede te meten en in kaart te brengen.

Dit onderzoek onderscheidt zich bovendien nog op andere vlakken. We ontwikkelden een ruimtelijke typologie op basis van een reeks tekortkomingen op het platteland met betrekking tot voorzieningen en toegankelijkheid; we vergaarden en onderzochten een reeks contextuele variabelen die kenmerkend zijn voor het platteland en we ontwikkelden een nieuwe armoedemaatstaf die rekening houdt met het meerdimensionale karakter ervan.

3. Een nieuwe methodiek

In grote lijnen verliep dit onderzoek in twee fasen. In een eerste fase verdiepten we het inzicht in de bijzondere kenmerken die plattelandsarmoede onderscheiden van stedelijke armoede. Deze fase baseert zich grotendeels op een multidimensionale analyse van de EU-SILC-enquête van 2008 die zeer volledige informatie bevat over inkomens en levensomstandigheden van 6.300 huishoudens in België en ons toelaat een zeer uitgebreide, multidimensionale ‘synthetische armoede-indicator’ te ontwikkelen.

In een tweede stap zetten we deze kennis over plattelandsarmoede in, om een armoede-index te ontwikkelen voor elk Belgisch huishouden. Deze index wordt berekend op basis van individuele gegevens van de sociale zekerheid zoals die worden bewaard in de datawarehouse van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ)² en de contextuele variabelen die de eigenschappen weerspiegelen van de woonplaats (in termen van diensten, tewerkstelling, huisvesting, openbaar vervoer). Om de berekening te kunnen doen, modelleerden we via een meervoudige regressie de relatie tussen KSZ-data, contextvariabelen en de synthetische armoede-indicator binnen de EU-SILC-database. Een aantal variabelen uit de EU-SILC komen overeen met deze van de KSZ, waardoor we die konden gebruiken voor het model. Bovendien verschafte de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) ons de statistische sector van de woonplaats van de ondervraagde personen zodat we een verband kunnen leggen tussen de problemen van mensen en de kenmerken van hun woonplaats. Desondanks is voor 12% van de huishoudens enkel de postcode bekend en niet de (meer precieze) gegevens over de statistische sector van hun woonplaats. Spijtig genoeg moeten we daarom, voor het regressiemodel, verder werken met slechts 88% van de originele steekproef.

Om over ‘plattelandsarmoede’ te kunnen spreken, moeten we eerst definiëren welke gebieden we als stedelijk of ruraal beschouwen. Daartoe werd een ruimtelijke typologie uitgewerkt voor heel België op de schaal van de vroegere gemeenten³. Deze typologie werd opgesteld met het oog op het onderzoeks-onderwerp: ze werd niet opgesteld op basis van bepaalde activiteiten of landgebruik, maar op basis van een reeks tekortkomingen op het vlak van voorzieningen en toegankelijkheid die in de literatuur (zie verder) met plattelandsarmoede in verband worden gebracht.

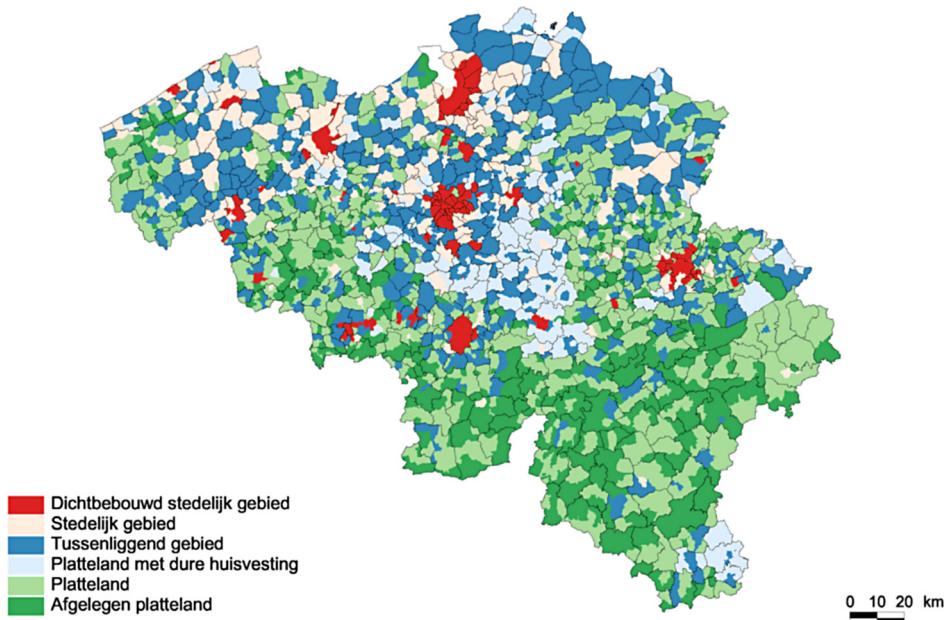
Vanuit deze visie werden vier basisvariabelen weerhouden: twee variabelen waarin huishoudens hun tevredenheid met lokale diensten uitdrukken in de socio-economische enquête van 2001, en twee variabelen die de toegankelijkheid van externe tewerkstellingscentra meten. De ruimtelijke typologie wordt hieronder in kaart gebracht. Daarop zien we dat ‘het platteland’ zoals dit door ons wordt gedefinieerd, voornamelijk voorkomt in het uiterste zuiden van het land (met uitzondering van dat deel van Luxemburg dat onder invloed van Luxemburg stad stilaan verstedelijkt), dat het centrum en het noorden van het land worden gedomineerd door ‘tussenliggend gebied en platteland met dure huisvesting’ (de typisch Belgische ‘verspreide bewoning’), dat dichtbebouwd stedelijk gebied zich beperkt tot de agglomeraties van de grote steden en enkele oudere industriële gebieden en dat vooral in Vlaanderen daarnaast ook ‘stedelijk gebied’ voorkomt in de kleine steden en de rand van grote steden (zie figuur 1, p. 266).

In bepaalde onderzoekstappen met de EU-SILC-database konden we de categorieën ‘platteland met dure huisvesting’ en ‘afgelegen platteland’ niet gebruiken omdat in deze gebieden te weinig respondenten uit de database woonden. In dat geval voegden we ‘platteland met dure huisvesting’ samen met ‘tussenliggende gebieden’ en ‘afgelegen platteland’ met ‘platteland’ omdat op het vlak van armoede deze gebieden met elkaar leken overeen te komen.

3.1. Een synthetische armoede-indicator op basis van EU-SILC

Armoedestudies worden vaak op de EU-SILC-enquête gebaseerd omdat deze een zeer volledige informatiebron is over de levensomstandigheden in de landen van de Europese Unie. Ook onze analyse vertrekt van deze enquête. Ze steunt op een langlopend debat over de definitie van armoede. Armoede wordt over het algemeen beschouwd als een gebrek aan materiële bestaansmiddelen (inkomens of monetaire armoede). Armoede-onderzoekers kwamen al vroeg tot de vaststelling dat inkomensarmoede een te eenzijdige kijk geeft op een brede waaier aan met elkaar verbonden problemen. Daarom zijn in de

Figuur 1: Plattelandstypologie.



Bron: ULB-IGEAT.

afgelopen decennia een aantal andere dimensies en aanpakken voor het voetlicht getreden. Gaandeweg vervangt men het idee van een absolute materiële of inkomenarmoede door een meerdimensionale visie op relatieve ‘achterstelling’ (*deprivation*). Vooral de definitie van Townsend (1987) heeft in Europa een belangrijke invloed gehad op het armoedeonderzoek: “Achterstelling neemt verschillende vormen aan in elke samenleving. Individuen kunnen als achtergesteld beschouwd worden als ze niet beschikken over een bepaald voedingspatroon, kleding, huisvesting, huishoudapparaten en brandstof en over omgevings-, opleidings-, werk- en sociale omstandigheden die wijdverspreid zijn in de samenleving waartoe ze behoren, of die op zijn minst over het algemeen ondersteund en aanvaard worden.” (Townsend, 1987: 126; eigen vertaling)⁴.

Townsend benadrukt in zijn definitie enerzijds het relatieve karakter van achterstelling door de levenssituatie van mensen te vergelijken met een sociale consumptienorm die in een bepaalde regio als norm voor een ‘menswaardig leven’ wordt beschouwd (zie ook Coombes e.a., 1995). Daarnaast zocht Townsend naar een manier om de vele dimensies of facetten van de armoede-problematiek in zijn definitie te vatten: men kan op verschillende vlakken achtergesteld zijn. Zo kan men wel een aanvaardbaar dieet hebben maar geen aanvaardbare huisvesting. Dit veronderstelt dat achterstelling of relatieve

armoede wordt gemeten op de verschillende dimensies; veelal wordt ook van meervoudige achterstelling gesproken. In België wordt vaak verwezen naar de – door Townsend geïnspireerde – definitie van armoede door Jan Vranken, die niet alleen de nadruk legt op het multidimensionale, maar ook op het structurele karakter ervan. Voor Vranken is armoede “een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekkt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de mensen die in armoede leven van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen” (Vranken, 2004: 753).

Townsends definitie focust op een bredere definitie van levenskwaliteit en beperkt zich daarom niet tot het zuiver materiële, maar heeft het ook over sociale dimensies zoals werksituatie, activiteiten, opleidingsniveau, die meer betrekking hebben op sociale participatie. Tenslotte definieert hij deprivatie ook op het niveau van het individu; de omgeving wordt in de meting niet meegenomen; dit in tegenstelling tot ruimtelijke achterstellingsmaten die het leven in een bepaalde omgeving ook als een mogelijke achterstellingsfactor definiëren (bv. Kesteloot e.a., 1996).

Townsend benadrukt ook dat om ‘inkomensarmoede’ vast te stellen niet enkel het directe inkomen uit arbeid of uitkeringen, maar ook onrechtstreekse inkomen uit vastgoed, spaargeld of schulden moeten worden in rekening gebracht (zie ook Nolan & Whelan, 1996). Natuurlijk zijn deze onrechtstreekse inkomen vaak gerelateerd aan de mogelijkheid om in een voorgaande periode directe inkomen te accumuleren. Zo is armoede op latere leeftijd heel vaak gerelateerd aan het arbeidsverleden (via ontoereikende pensioenbedragen), en geldt dit zelfs over generaties heen. Wat generaties door kunnen geven aan indirecte inkomen is immers ook verbonden met wat de vorige generaties aan inkomen uit arbeid hebben kunnen vergaren.

Geïnspireerd door het debat over de definitie van armoede is de EU-SILC-enquête bijzonder multidimensionaal opgezet, zodat de vragen uit de enquête toelaten om armoede op verschillende manieren te bestuderen: In deze studie hebben we getracht om de rijkdom aan informatie uit de EU-SILC-enquête samen te vatten in slechts één variabele die we ‘synthetische index van armoede’ noemen⁵. Om deze synthetische index van armoede te maken gebruiken we een 90-tal vragen uit de enquête, wat overeen komt met 138 variabelen omdat bepaalde vragen verschillende variabelen opleverden. Het gaat over extreem uiteenlopende domeinen, zoals moeilijkheden om medische zorgen te krijgen, uitrusting van het huishouden, eigendomsstatuut met betrekking tot de woning, vormen van patrimonium waarover het gezin beschikt, eventuele schuld- of betalingsproblemen, problemen om rond te

komen, mogelijkheid om onverwachte uitgaven te doen, milieu, deelname aan het sociale leven. Na de selectie van variabelen is aan elke variabele een gewicht gegeven naargelang deze meer of minder sterk verband houdt met monetaire armoede, of de afwezigheid ervan. Hoe sterker verbonden met een laag inkomen, hoe zwaarder het gewicht van de variabele in de algemene index. Omgekeerd, naarmate een kenmerk meer voorkomt bij hoge inkomens, hoe meer zijn gewicht negatief wordt.

Na elk van de 138 variabelen een gewicht te hebben toegekend, geven we elk huishouden uit de steekproef een waarde op de synthetische armoede-index in functie van de antwoorden van de huishoudens op elk van de vragen. Op die manier laat de synthetische armoede-index ons toe om huishoudens relatief ten opzichte van elkaar te klasseren. Binnen dit continuüm van huishoudens definieerden we vervolgens een armoeddrempel. Daartoe leggen we op arbitraire wijze het armoedeniveau vast op 15% van de respondenten, wat overeenkomt met het huidige officiële armoedeniveau in België op basis van het monetaire armoedecriterium. Dit betekent dat de 15% huishoudens met de hoogste waarde op de synthetische armoede-index als arm worden beschouwd.

3.2. Extrapolatie naar de Belgische bevolking aan de hand van socialezekerheidsgegevens en contextvariabelen

Townsend veronderstelde een verband tussen inkomensarmoede en zijn meerdimensionale concept ‘achterstelling’, in de zin dat de kans om op verschillende terreinen achtergesteld te zijn significant toeneemt naarmate inkomensarmoede toeneemt (Townsend e.a., 1988). In dit onderzoek gaan we voor de huishoudens uit de EU-SILC-steekproef uit van een gelijkaardige relatie tussen de synthetische armoede-index en de meer op monetaire armoede gerichte ‘variabelen van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ)’ en de variabelen bedoeld om de woonplaats te contextualiseren. Daardoor kunnen we de resultaten uit de steekproef extrapoleren naar de hele Belgische bevolking.

De gegevens in de KSZ laten toe om de inkomens, zoals geregistreerd door de instellingen van de sociale zekerheid (sociale uitkeringen en inkomen uit arbeid), te meten. Natuurlijk zijn de inkomens op basis van de KSZ niet exact dezelfde als deze geregistreerd in de EU-SILC, maar de bekomen resultaten in termen van monetaire armoede voor beide bronnen zijn erg gelijkaardig. Daardoor kan monetaire armoede bij de hele Belgische bevolking ook worden onderzocht op basis van de gegevens uit de KSZ.

Daarnaast verzamelden we zelf contextuele gegevens die een aanduiding kunnen geven van de problemen die mensen in armoede ervaren op basis van hun woonplaats. De keuze daarvan is gebaseerd op een literatuurstudie naar de relatie tussen armoede en woonplaats, waar vier geografische dimensies sterk naar voor komen: concentratie-effecten, vervoersarmoede, voorzieningen-aanbod en woonkosten.

Ten eerste heeft vooral het onderzoek naar stedelijk armoede een uitgebreide literatuur opgeleverd die aantoont dat de armoede van individuele huishoudens kan versterken doordat ze in de nabijheid wonen van andere arme huishoudens. Deze literatuur kent haar oorsprong in de Verenigde Staten waar eind jaren tachtig auteurs als Wilson (1987) en Massey en Denton (1993) de invloed van het getto op armoede in kaart brachten. Sinds de jaren 1990 zijn ook Europese onderzoekers de rol van achtergestelde buurten op sociale uitsluiting gaan onderzoeken (bv. Bourdieu, 1993; Donzelot & Jaillet, 1997; Friedrichs, 1997; Wacquant, 1996; 1999; Meert & Kesteloot, 1998). Verschillende effecten worden verondersteld: van een armoedecultuur die sociale mobiliteit tegenwerkt (Wilson, 1987) over buurtstigma's (Wacquant, 1999) en beperktere sociale netwerken (Loopmans, 2002) die de toegang tot jobs beperken (Buck & Gordon, 2004) tot een gebrek aan politieke aandacht en investeringen in sociale voorzieningen (Musterd, Murie & Kesteloot, 2006). De *spatial mismatch* theorie ten slotte veronderstelt dat armoede versterktanneer buurten geïsoleerd raken van werkgelegenheidskernen, een fenomeen dat vooral in grote Amerikaanse steden werd vastgesteld als gevolg van de suburbanisatie van tewerkstelling (Wilson, 1987; Gobillon e.a., 2007), maar ook aandacht krijgt met betrekking tot plattelandsgebieden. Ook in grootschalig empirisch onderzoek worden dergelijke ‘concentratie-effecten’ vastgesteld (Musterd & Andersson, 2005). Daarom werden een aantal indicatoren voor armoedeconcentratie in onze analyse opgenomen, zoals gemiddeld inkomen, werkloosheidsgraad, en de synthetische indicator voor socio-economische achterstelling van het Grotestedenbeleid.

Ten tweede wordt een gebrek aan transportmogelijkheden vooral op het platteland erkend als een belangrijke factor in sociale uitsluiting (Osti, 2010; Stanley e.a., 2011). Op het platteland betekent toegang tot vervoer vaak ook toegang tot werk, opleiding, gezondheidszorg, winkels, en tot het onderhouden van sociale relaties. Wie afhankelijk is van openbaar vervoer, is beperkt tot openbare vervoersassen en het tijdskader waarin openbaar vervoer wordt aangeboden, waardoor men kansen op opleiding en jobs mist (Cass e.a., 2005) en compromissen moet sluiten tussen werk- en andere activiteiten (Kamruzzaman & Hine, 2012). Als openbaar vervoer niet adequaat is, wordt privévervoer noodzakelijk om essentiële voorzieningen te bereiken. Dit kan

belangrijke meerkosten meebrengen voor gezinnen waardoor op andere zaken moet worden bespaard (Gray e.a., 2006; Meert & Bourgeois, 2003). Daarom werd een synthetische indicator opgesteld voor het aanbod aan openbaar vervoer (bus en trein) op basis van afstand tot haltes of stations en de frequentie van bediening ervan.

Ten derde speelt ook de toegang tot voorzieningen een rol. Vervoersarmoede is in feite een combinatie van een gebrek aan toegang tot transport en de voorzieningen die men ermee wil bereiken (De Lima, 2011). Wie geen toegang heeft tot geschikt vervoer, maar in een goed voorziene gemeente woont, kan dus niet automatisch als vervoersarm worden beschouwd (Currie e.a., 2009; Kamruzzaman & Hine, 2012). Ook de aard van de voorzieningen speelt een rol. Zo bleek uit een recente Britse studie dat afstand een belangrijke factor was voor frequent gebruikte, noodzakelijke voorzieningen als postkantoren, maar dat voor minder frequent gebruikte, ‘optionele’ voorzieningen, zoals een bibliotheek, naast afstand ook andere factoren een rol spelen, zoals kostprijs van de voorziening, sociale afstand, informatie (Comber, Brunsdon & Philips, 2012). Om de rol van de nabijheid van diensten en voorzieningen in rekening te brengen, werd de aanwezigheid van een aantal noodzakelijke of frequent gebruikte voorzieningen in rekening gebracht: winkels met dagelijkse goederen (brood, vlees, groenten), middelbare scholen en gezondheidszorg.

Ten slotte is ook de lokale woningmarkt van belang. De toegang tot een kwalitatieve, betaalbare woning is in heel België een heikale zaak; de woonkosten nemen vaak een grote hap uit het huishoudbudget. Plattelandsregio's worden dan wel gekenmerkt door lagere prijzen, maar ook door een lagere woonkwaliteit (Vanderstraeten, Loopmans & Vanneste, 2008). Bepaalde marginale woonvormen (caravan en woonwagen, weekendzonewoning, slecht uitgeruste, uitgewoonde private eigendomswoning) zijn typisch voor het platteland. Aan de andere kant zijn de meest algemene kleine, betaalbare woonvormen (huurappartementen en kamers) minder aanwezig op het platteland en kunnen de toegankelijkheid van de woningmarkt beperken (Vanderstraeten, Loopmans & Vanneste, 2008). Bovendien neemt door suburbanisatie de druk op de woningmarkt op het platteland sterk toe (Meert & Bourgeois, 2003). Om de invloed van de woningmarkt op het armoederisico in rekening te brengen, werd een synthetische indicator van de woningprijzen over drie woningtypen en het aanbod aan sociale woningen mee in de vergelijking opgenomen.

Voor de huishoudens uit de EU-SILC-steekproef beschikken we over de synthetische armoede-indicator van EU-SILC, gegevens die overeenkommen met een aantal indicatoren uit KSZ en de contextfactoren. Voor deze huishou-

dens kunnen we dus een lineaire regressie vergelijking ($Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots + b_nX_n$) opstellen waarbij Y de waarde van de synthetische armoede-indicator is en de verschillende X-en de verklarende context- en met KSZ overeenkomende variabelen en waarmee we de parameters b_1, b_2, \dots, b_n kunnen bepalen. We nemen aan dat de steekproef representatief is voor de Belgische bevolking, waardoor we de vergelijking kunnen gebruiken om voor elk Belgisch huis-houden op basis van gekende variabelen X_1, X_2, \dots, X_n en parameters b_1, b_2, \dots, b_n een waarde voor de synthetische armoede-indicator Y kunnen afleiden⁶. Bij onze analyse van de EU-SILC-database merkten we dat armoede kwalitatieve verschillen vertoont en andere groepen treft in verschillende gebieden. Bovendien reageren getroffen groepen per gebied anders op een specifieke situatie (zo is op het platteland autobezit zo algemeen en zijn de te overbruggen afstanden er zo groot dat het aanbod aan openbaar vervoer er een heel ander effect heeft op armoede dan in een stedelijke omgeving). Daarom hebben we voor elk van de door ons afgebakende gebiedstypes een andere vergelijking met andere parameters b_1, b_2, \dots, b_n opgesteld⁷. Omdat voor de groep ouderen andere variabelen relevant waren (inkomen uit pensioenen in plaats van inkomen uit werk of werkloosheidsuitkeringen, bijvoorbeeld), is ook voor deze groep een andere regressie gemaakt.

3.3. Vergelijking monetaire armoede berekening KSZ, geschatte synthetische armoede-indicator op basis van KSZ en contextvariabelen en berekende synthetische armoede-indicator op basis van EU-SILC

Om de kwaliteit van de, via regressie, voorspelde waarde voor de synthetische index in te schatten, maken we twee vergelijkingen. Ten eerste, vergelijken we de via de regressie voorspelde waarde met deze bekomen via de EU-SILC-steekproef voor verschillende gebieden (de gewesten onderling, en de gebiedstypen gebruikt in de analyse). Ten tweede, zullen we de geschatte synthetische armoede-indicator vergelijken met de monetaire armoedemaat die eveneens op basis van de KSZ-gegevens is berekend⁸.

Tabel 1: Armoede in België, per gewest.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	België
Synthetische armoedemaat op basis van EU-SILC	8,1%	19,4%	31,0%	14,0%
Geschatte synthetische armoedemaat met KSZ	6,2%	22,2%	36,9%	14,1%

Tabel 2: Vergelijking tussen schatting van armoede per gebiedstype op basis van KSZ en op basis van de EU-SILC.

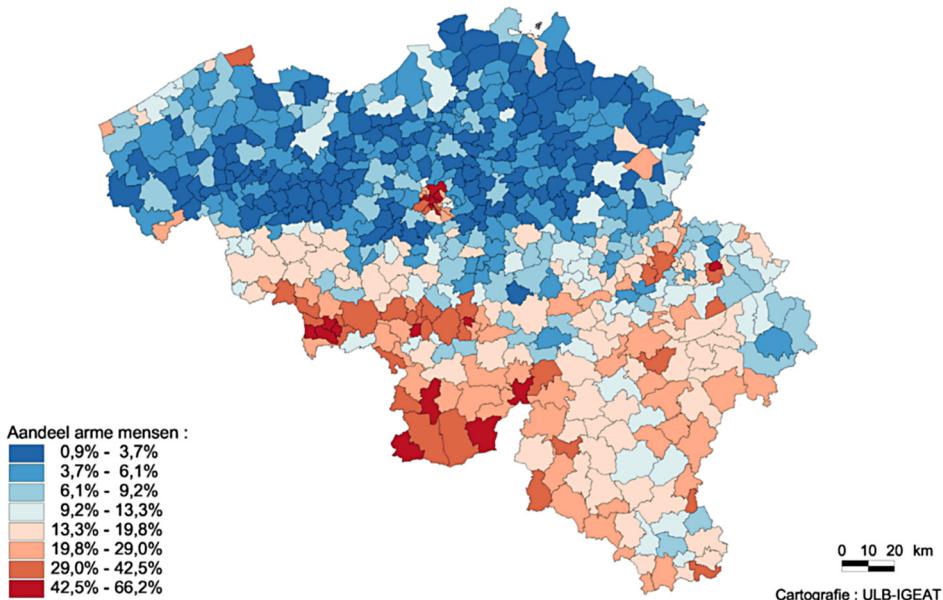
Gebieds-type	Schatting op basis van KSZ					Berekening op basis van EU-SILC				
	Dichtbe- bouwd stedelijk	Stedelijk	Tussenlig- gend en platte- land met dure woningen	Platte- land en afgelegen platteland	België	Dichtbe- bouwd stedelijk	Stedelijk	Tussenlig- gend en platte- land met dure woningen	Platte- land en afgelegen platteland	België
Armoede-score (%)	22,8	11,4	8,1	14,3	14,1	20,2	11,9	7,5	12,4	14,0

Op basis van bovenstaande tabellen constateren we dat de verschillen tussen beide berekeningswijze, globaal gezien, beperkt zijn en dat onze regressie een goede voorspelling geeft van de reële cijfers. De regressie leidt enkel voor dichtbebouwd stedelijk gebied tot een lichte overschatting van de armoede. Dit heeft voor een deel te maken met de problematiek van de huishoudens waarvan het sociaaleconomisch statuut niet gekend was in de KSZ. Bij 1.300.000 huishoudens is het sociaaleconomisch statuut van minstens een van de leden onbekend. Soms is dit terecht, zoals bij huismoeders of -vaders, maar vaak zal het effectieve inkomen van deze mensen gewoon niet gekend zijn bij de KSZ, zoals dit het geval is bij Europese ambtenaren of bij vele grensarbeiders. Daarom hebben we 700.000 huishoudens waarbij het sociaaleconomisch statuut van minstens een van de leden niet bekend was en waarvan het gemiddeld gezamenlijk inkomen per consumptie-eenheid⁹ per hoofd lager is dan 8.000 euro (dus lager dan het leefloon), uit de gegevens geweerd. Maar zelfs dan kan hun uitsluiting voor een scheeftrekking zorgen, met name in gemeenten waar hun aandeel in de bevolking bijzonder hoog is (zoals in het dichtbebouwd stedelijk gebied van het Brusselse of aan de grensregio met Luxemburg en Duitsland). Het is waarschijnlijk dat deze huishoudens net minder vaak arm zijn dan gemiddeld, waardoor we een lichte overschatting van de armoede riskeren, zowel in Brussel (door de Europese ambtenaren) als in Wallonië (door de vele grensarbeiders).

Wanneer we ten slotte de op basis van de KSZ geschatte synthetische armoede-indicator vergelijken met de berekende armoede op basis van de KSZ, merken we eveneens een consistent beeld op. Opnieuw zijn er echter een aantal kleine verschillen tussen beide kaarten die het bespreken waard zijn.

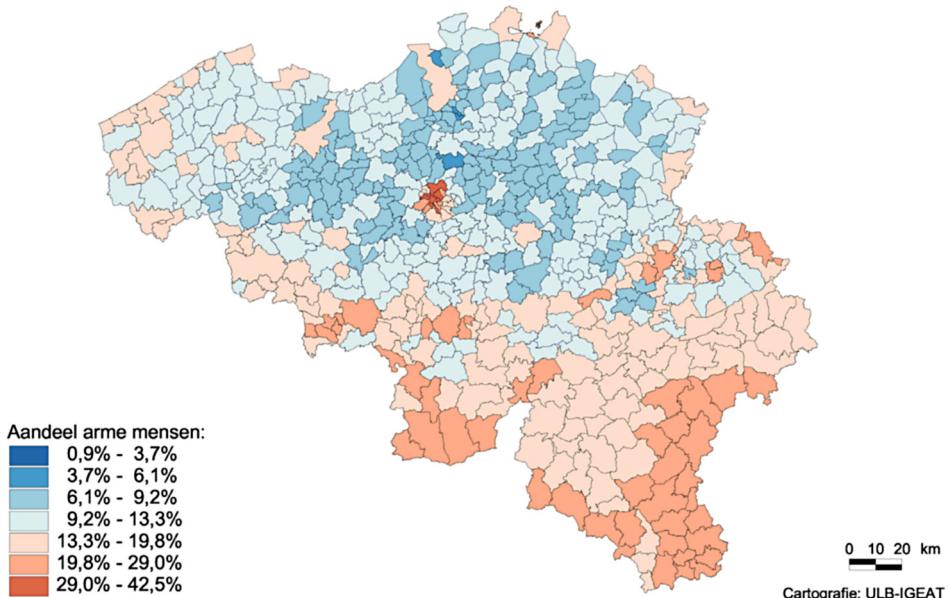
Op de eerste kaart (figuur 2) lezen we het contrast tussen Vlaanderen en de twee andere gewesten van het land. In het noorden van het land zijn er relatief een pak minder mensen die in armoede leven dan in het zuiden. Zelfs in de grote Vlaamse steden als Antwerpen, Gent, Brugge of Leuven is armoede veel minder sterk aanwezig dan in de grote Waalse steden. Het aandeel mensen die in armoede leven in Brussel is heel hoog, maar – zoals al gesignaleerd – waar-

Figuur 2: Aandeel mensen die in armoede leven volgens de synthetische armoede-index.



Bron: ULB-IGEAT, KSZ (2008).

Figuur 3: Aandeel mensen die in armoede leven volgens de monetaire armoede berekening (drempel van 14%).



Bron: ULB-IGEAT, KSZ (2008).

schijnlijk lichtjes overschat door de synthetische index berekend met de KSZ. Ook andere gebieden krijgen enigszins onverwachts een hogere score. Zo is het aandeel mensen die in armoede leven in Knokke-Heist hoog ingeschat, door een combinatie van een effectief relatief hoog aandeel bewoners met een relatief laag inkomen (zie figuur 3), een fenomeen eigen aan bijna alle kustgemeenten, met extreem hoge gemiddelde vastgoedprijzen door de aanwezigheid van de exclusieve wijk het Zoute. Het hoge aandeel mensen die in armoede leven in de grensgemeenten (vooral nabij Luxemburg en Duitsland) is, zoals al vermeld, deels een overschatting door de frequente grensarbeid, maar heeft ook te maken met het lage voorzieningen- en openbaar vervoersaanbod in Wallonië.

Op de kaart van de monetaire armoede (die enkel het effectief berekende inkomen gebruikt) zijn de verschillen tussen gemeenten met veel en gemeenten met weinig mensen die in armoede leven minder uitgesproken. De grensregio's in het zuiden springen er wel sterker uit, omdat het effect van de onbekende inkomens niet langer deels wordt gecompenseerd door andere factoren.

4. Armoede het sterkst vertegenwoordigd in dichtbebouwde stedelijke gebieden en het afgelegen platteland

De synthetische armoede-index op basis van gegevens van de KSZ en de analyse van de EU-SILC-database bieden interessante aanvullende perspectieven op de ruimtelijkheid van armoede en het specifieke karakter van plattelandsarmoede in België. Waar de analyse van alle Belgische huishoudens via de KSZ toelaat om in detail na te gaan in welke gebiedstypen welke huishoudentypen het grootste risico lopen op armoede, biedt de EU-SILC-database de mogelijkheid om specifieke problemen voor arme huishoudens in verschillende gebiedstypen te detecteren.

4.1. De dichtbebouwde stedelijke gebieden

De synthetische armoede-index geeft aan dat armoede het meest intens is in het dichtbebouwde of centrale stedelijke gebied, gevolgd door het afgelegen platteland, het platteland, het stedelijke gebied, het tussenliggende gebied en het platteland met dure huisvesting¹⁰. Ook de analyse van de EU-SILC-steekproef wijst in die richting. Bewoners van stedelijke centra blijven armer dan gemiddeld, ongeacht of armoede wordt gemeten via de EU-SILC-enquête, een

monetaire maat of via de synthetische index, en dit voor alle huishoudentypes die werden onderzocht.

Op basis van de EU-SILC-enquête blijkt dat arme huishoudens die in dichtbebouwde stedelijke kernen wonen meer de neiging hebben tot onderconsumptie dan tot schuldenopbouw. Ze hebben minder vaak telefoon, gsm, computer, internet of auto dan mensen die in armoede leven in andere gebiedstypes. Ze hebben vaker te kleine woningen en klagen meer dan gemiddeld over vochtproblemen. Er zijn echter minder dan gemiddeld problemen met lekkende daken en slechte verlichting en de woningen zijn vaker uitgerust met centrale verwarming.

Door de kleine woningen weegt huisvesting minder zwaar op het huishoudbudget, kennen deze huishoudens minder vaak financiële moeilijkheden en zijn ze over het algemeen optimistischer over hun financiële perspectieven.

4.2. Tussengebieden en plattelandsgebieden met dure huisvesting

De tussengebieden en plattelandsgebieden met dure huisvesting zijn gebieden waar de woningmarkt vooral gericht is op duurdere eengezinswoningen. Mensen die in armoede leven, zijn hier minder aanwezig. Enkel voor de categorie eenpersoonshuishoudens onder 65 jaar is het aandeel mensen die in armoede leven hoger dan gemiddeld, en dit enkel in rurale gebieden met dure huisvesting.

Wie toch arm is in deze gebiedstypes heeft het relatief moeilijk. Arme huishoudens bewonen er volgens de EU-SILC-enquête vaker een slechte, maar dure woning. Ze hebben 23% meer kans dan het gemiddelde arme huishouden om in een woning te wonen zonder centrale verwarming, ze hebben vaker moeilijkheden om hun woning te verwarmen, ze hebben 6% meer kans om een lekkend dak te hebben en 7% meer kans om een te slecht verlichte woning te hebben. Deze huishoudens klagen het vaakst dat hun huis een zware financiële last betekent en hebben het vaakst schulden. Het aandeel huishoudens met een auto is het hoogst, maar ze hebben minder vaak een computer. Hun financiële situatie is vaker slecht en ze zijn ook vaak pessimistisch over de toekomstige evolutie ervan.

4.3. Stedelijke gebieden

In stedelijke gebieden (buiten het dichtbevolkte stedelijk gebied) zijn er iets meer mensen die in armoede leven dan in de vorige gebiedstypen, maar ook hier blijven mensen die in armoede leven over het algemeen relatief onderver-

tegenwoordig ten opzichte van het Belgische gemiddelde. Slechts enkele huishoudenstypen vormen hierop een uitzondering. Bij eenoudergezinnen valt het hoge aandeel mensen op dat in armoede leeft. Ook bij de pas afgestudeerde werklozen, de arbeidsongeschikten en de gezinnen met een onregelmatig inkomen in stedelijke gebieden komt vaker dan gemiddeld armoede voor.

Volgens de EU-SILC-enquête hebben arme huishoudens hier vaker een goed uitgeruste woning (centrale verwarming, goed verlicht, niet vochtig), maar zijn er wel vaker problemen om de woning afdoende te verwarmen (arme gezinnen hebben 62% meer problemen dan gemiddeld). Het aandeel huishoudens voor wie de woning een belangrijke financiële last betekent is hoog.

Ze zijn vaak relatief goed uitgerust (PC, GSM, internet en auto) maar hebben vaker moeilijkheden om zich om de twee dagen vlees te veroorloven of minstens éénmaal per maand iemand uit te nodigen voor het eten. Het aandeel mensen dat beweert moeite te hebben om rond te komen met hun budget is 30% hoger dan het gemiddelde voor arme huishoudens en ze zijn het meest pessimistisch wat betreft de evolutie van hun financiële situatie. Ze schatten ook hun gezondheid vaker slecht in dan andere arme huishoudens.

4.4. Het platteland en afgelegen platteland

Op het Belgische platteland komt armoede vaker voor dan in de voorgaande gebiedstypes, maar het aandeel mensen die in armoede leven, blijft er onder het Belgische gemiddelde. Op het afgelegen platteland komt armoede echter wel meer dan gemiddeld voor. Ook uit de ruimtelijk minder gedetailleerde analyse van de EU-SILC-steekproef blijkt dat de 10% allerarmsten weliswaar ondervertegenwoordigd zijn op het platteland en afgelegen platteland, maar dat de groep huishoudens die net iets minder arm zijn (de groep tussen de 10 en 15% armsten) net vaker op het platteland en afgelegen platteland woont.

Het zijn bovendien andere sociale categorieën die een groot armoederisico lopen op het afgelegen platteland: oudere personen (en daarmee verbonden statuten als vroeg gepensioneerden, gepensioneerden, zij die ontslagen zijn van de verplichting om zich in te schrijven als werkzoekenden), alleenstaanden boven de 64 jaar en eenoudergezinnen kennen meer moeilijkheden op het afgelegen platteland dan gemiddeld in België. Werklozen met een uitkering na voltijds werk zijn zowel op het platteland als op het afgelegen platteland vaker dan gemiddeld arm. Opvallend is ook dat de genderverschillen op het platteland en afgelegen platteland meer uitgesproken zijn dan in andere gebieden: vrouwen worden in deze gebieden veel sterker dan mannen getroffen door armoede.

Werkzoekenden met een vrijwillige deeltijdse bezigheid, of pas afgestudeerde werkzoekenden, alleenstaanden jonger dan 55 jaar, arbeiders, mensen met een onzeker inkomen, ontvangers van een vervangingsinkomen of een leefloon, arbeidsongeschikten en grote huishoudens¹¹ zijn dan weer minder vaak arm op het afgelegen platteland dan gemiddeld (in België).

Uit de EU-SILC-enquête blijkt dat de problemen waarmee arme huishoudens op het platteland worden geconfronteerd eveneens specifiek zijn. Hun financiële situatie is in het algemeen niet goed en ze zijn vaker pessimistisch over de evolutie ervan. Ze verklaren ook vaker dat ze in slechte gezondheid verkeren.

Wat de woning betreft, blijken er echter minder problemen, waarschijnlijk omdat in deze afgelegen gebieden de woningmarkt minder sterk onder druk staat en de prijs/kwaliteitverhouding er gemiddeld beter is. Arme huishoudens op het platteland hebben minder vaak een te kleine woning, en ook betaalbaarheidsproblemen spelen niet bovenGemiddeld een rol, maar de woningen zijn wel zelden uitgerust met centrale verwarming (55% vaker dan het gemiddelde voor arme huishoudens), ofschoon ze vaker dan gemiddeld vinden dat ze hun woning voldoende kunnen verwarmen. Het aandeel goed uitgeruste huishoudens is voelbaar groter dan het gemiddelde (PC, internet, GSM, vaste lijn en auto) en ze vinden minder vaak dan gemiddeld dat hun schulden een zware last betekenen.

5. Conclusie

Met de schatting van de synthetische armoede-index op basis van de KSZ en contextuele gegevens hebben we in België voor het eerst een instrument in handen dat niet alleen stedelijke armoede-problemen, maar ook plattelandsarmoede op een correcte manier in kaart kan brengen. Voorgaande methoden beperkten zich vooral tot fenomenen die geaggregeerd op niveau van statistische sectoren tot uiting komen, waardoor meer verspreide fenomenen als plattelandsarmoede enigszins uit beeld bleven. Het meten van monetaire armoede op het niveau van individuele huishoudens heeft dan weer als nadeel dat voor het platteland typische problemen als beperkte toegang tot werk of voorzieningen en vervoersarmoede niet worden in rekening gebracht. Nochtans blijkt uit de internationale literatuur afdoende dat net dergelijke elementen, die plattelandsbewoners tot extra uitgaven dwingen, armoede of achterstelling kunnen versterken. Een goed instrument dat toelaat om het meerdimensionale karakter van armoede op het platteland adequaat in kaart te brengen was dan ook nodig. Met een dergelijk instrument kan plattelandsarmoede niet alleen op de politieke agenda worden gezet, maar het kan ook

bijdragen tot het ontwikkelen van gerichter armoedebeleid, omdat het duidelijk aangeeft in welke gebieden welk type problemen spelen en welke huishoudentypes het grootste armoederisico lopen. Ten slotte kan het ook worden ingezet voor het opvolgen en monitoren van de effecten van een dergelijk beleid.

Weliswaar zijn er ook kanttekeningen te maken bij het ontwikkelde meetinstrument. In zijn huidige vorm blijven er problemen bestaan met de data uit de KSZ, die niet altijd accuraat genoeg het gezinsinkomen en het sociaaleconomisch statuut van de leden van het huishouden weten in te schatten. Enkel wanneer de gaten in de databank op dit vlak worden gedicht, zal de synthetische armoede-index effectief correcte resultaten kunnen geven.

Desondanks leverde de analyse met de huidige synthetische armoede-index al belangrijke inzichten op over het specifieke karakter van armoede naargelang van de plek waarop het fenomeen zich voordoet. Uit onze analyse blijkt dat, na de agglomeraties van grote steden (het ‘dichtbebouwde stedelijk gebied’), het afgelegen platteland en het platteland het sterkst met armoede worden geconfronteerd, meer nog dan in het overige stedelijke gebied; armoede komt het minst voor op het platteland met dure woningen en de tussenliggende gebieden.

Bovendien blijkt niet iedereen overall even grote risico's te lopen op armoede. In de dichtbebouwde stedelijke gebieden is het armoederisico voor alle onderzochte groepen hoger dan gemiddeld. In de andere stedelijke gebieden zijn vooral eenoudergezinnen en pas afgestudeerde werklozen een risicogroep, terwijl op het platteland met dure huisvesting een persoonshuishoudens jonger dan 65 jaar een opvallend groot risico op armoede lopen. Op het platteland, maar vooral het afgelegen platteland zijn het vooral ouderen, in het bijzonder oudere alleenstaanden, en eenoudergezinnen die een groot armoederisico lopen; het risico is er zelfs groter dan in de dichtbebouwde stedelijke gebieden. Bovendien is op het platteland de armoedekloof tussen de geslachten het meest uitgesproken en lopen vrouwen bijna een derde meer risico op armoede dan mannen.

Het eigen gezicht van armoede op het platteland (ouderen, eenoudergezinnen) spreekt ook uit het type problemen waarmee mensen die in armoede leven op het platteland worden geconfronteerd: angst voor inkomenverlies, gezondheidsproblemen.

Omdat armoede op het platteland een eigen profiel heeft, en mensen die in armoede leven er met specifieke problemen worden geconfronteerd, kan plattelandsarmoede ook niet met een generiek armoedebeleid worden opge-

lost. Activering naar tewerkstelling zal bij oudere mensen die in armoede leven, meestal vroeg gepensioneerd of arbeidsongeschikt weinig zoden aan de dijk brengen en zelfs voor een oudergezin is, dat, zeker op het platteland, geen evidente keuze als er niet tegelijk een oplossing wordt gezocht voor ermee verbonden problemen zoals vervoersarmoede en betaalbare kinderopvang. Anderzijds wijst het feit dat op het platteland vooral ouderen door armoede worden getroffen en dat deze mensen die in armoede leven vaak gezondheidsklachten hebben, op de problematiek van bereikbaarheid van (gezondheids)zorg. Onze analyse duidt op de noodzaak van een specifiek plattelandsarmoebeleid dat zich specifiek richt op de doelgroepen die op het platteland meer dan elders worden getroffen door armoede en dat, naast algemene problemen verbonden aan armoede, ook problemen tracht aan te pakken die vooral mensen die in armoede leven op het platteland treffen.

Noten

1. In België is de statistische sector het kleinste administratieve schaalniveau, dit wil zeggen het kleinste territoriale niveau waarvoor gegevens beschikbaar zijn.
2. De Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) verzamelt een groot aantal individuele gegevens die worden uitgegeven door de instellingen van de Belgische sociale zekerheid. De gegevens uit de KSZ worden gebruikt om het verlies aan informatie door het afschaffen van de socio-economische enquête (volkstelling) goed te maken. De gegevens van de KSZ bevatten geen informatie over het patrimonium en de daaruit voortvloeiende inkomens (noch over de inkomens in het zwart). Men kan echter veronderstellen dat wie in armoede leeft, ook over geen of weinig patrimonium beschikt. Desondanks blijft, indien alle bewoners in de Datawarehouse van de KSZ zitten, de socio-economische positie van 12% daarvan (een kleine 1.300.000 mensen) onbekend. Dit is met name het geval voor uitgaande grensarbeiders, internationale diplomaten, huisvrouwen/-mannen, kinderen die niet werden geregistreerd in het familiale toewijzingsregister, de renteniers, bejaarde personen van wie de partner het gezinspensioen ontvangt, zeelieden van de Belgische koopvaardijvloot, enz. Van deze personen hebben er 860.000 een bekend inkomen van 0 euro en 191.000 een jaarlijks belastbaar inkomen lager dan € 5.000. We moeten deze personen, waarover de KSZ zeer weinig informatie heeft, zeer voorzichtig benaderen. We zijn verplicht geweest een groot aantal van deze huishoudens uit de onderzochte populatie te weren.
3. De vroegere gemeenten zijn de gemeenten van voor de fusie uit de jaren 1970. Door die fusieoperatie werd het aantal gemeenten gereduceerd van 2.643 naar 589.
4. “*Deprivation takes many different forms in every known society. People can be said to be deprived if they lack the types of diet, clothing, housing, household facilities and fuel and environmental, educational, working and social conditions, activities and facilities which*

are customary, or at least widely encouraged and approved, in the societies to which they belong” (Townsend, 1987: p.126) (origineel citaat).

5. In België is Dewilde (2004) de eerste die een meervoudige deprivatie-index ontwikkelde, op basis van de Belgische huishoudpanel. Deze gaat echter niet dieper in op de relatie met de woonomgeving en woonlocatie.
6. Omdat niet alle gegevens van de sociale zekerheid relevant zijn voor ge(pre)pensioneerden (bijvoorbeeld arbeidsstatuut, werkloosheidsuitkering) moesten we een aparte vergelijking opstellen voor de huishoudens waarvan alle leden vroeggepensioneerd zijn. Dit liet ons ook toe om de contextvariabelen beter af te stemmen op de relevantie voor specifieke deelgroepen (zoals dat toegang tot gezondheidszorg of openbaar vervoer belangrijker zijn voor ouderen) en een betere regressie te bekomen voor elke deelgroep.
7. Wanneer, bij vergelijking van de parameters over verschillende gebiedstypes heen, bleek dat hun betrouwbaarheidsintervallen voor meer dan 95% overlapte, beschouwden we hen echter als niet verschillend.
8. Voor deze vergelijking (en voor het opstellen van de regressie) is enkel gebruik gemaakt voor deze huishoudens waarvan de statistische sector van de woonplaats bekend was in EU-SILC. Omdat deze net van de armste huishoudens relatief vaak onbekend was (door veelvuldig verhuizen), is het percentage mensen in armoede in de verkleinde steekproef gedaald van 15% naar 14% in de EU-SILC en naar 14,1% in de analyse op basis van de KSZ-gegevens.
9. Omdat de consumptie afhankelijk is van de leeftijd en de grootte van het gezin, wordt hier niet gewerkt met inkomen per persoon maar per gewogen consumptie-eenheid in het gezin. Elke eerste volwassene van het gezin wordt geteld als 1. Elke volgende persoon ouder dan 13 krijgt een waarde 0,5 en elke volgende persoon jonger dan 13 krijgt een waarde van 0,3.
10. De monetaire armoede blijkt iets meer aanwezig in de tussenliggende gebieden (11,5%) dan in de stedelijke gebieden (11%). Voor de rest blijft de klassering over de verschillende gebieden dezelfde als bij de synthetische armoede-index.
11. Dit omvat de ‘huishoudens met twee volwassenen met minstens drie kinderen ten laste’ en de ‘andere huishoudens met kinderen ten laste’.

Hoofdstuk 2

Stedelijk beleid en armoedebestrijding: tussen segregatie en geïntegreerd beleid

Isabelle Pannecoucke en Martin Wagener

Steden zijn niet alleen materiële ruimtes; het zijn ook ruimtes waarin wordt geleefd (Bridge & Watson, 2003: 7) en ruimtes van verbeelding en van representaties. Mede daardoor bestaat er zowel een positief als een negatief beeld van de stad. Die twee typeringen – het zijn bijna stereotypes – bespreken we in de eerste paragraaf. Vervolgens nuanceren we, in paragraaf twee, deze eenzijdige visies en wijzen op de diversiteit die bestaat tussen de steden, maar ook binnen elke stad. In deze bijdrage gaat het dan over de ruimtelijke concentratie van armoede. Wie er in de stad woont en waar, is geen toeval; dat verduidelijken we aan de hand van het huisvestingsbeleid in België. In deze paragraaf schenken we ook aandacht aan buurtmechanismen die dergelijke concentratie in de hand (kunnen) werken. Welke antwoorden het stedelijk beleid biedt op de armoedeproblematiek in de stad komt aan bod in deel drie. We schetsen eerst de contextuele factoren die geleid hebben tot het ontstaan van een (Federaal Groot)stedenbeleid. Vervolgens schenken we aandacht aan een belangrijk, steeds terugkerend element in de stedelijke ontwikkelingsprogramma's, namelijk sociale mix. In de laatste paragraaf trekken we enkele lessen uit wat voorafgaat en werken we een alternatief denkraam voor het stedelijk beleid uit.

1. Steden wekken weerzin op én fascineren

Al van bij het ontstaan van de stedelijke sociologie (Grafmeyer & Joseph, 2004) is het duidelijk dat de stad een zekere dualiteit oproept: ze fascineert, leeft en biedt nieuwe perspectieven, maar is tegelijk een plaats waar verschilende ruimtelijk-maatschappelijke problemen samenkommen. Hoewel onze relatie ten aanzien van de stad vandaag onzeker is geworden (Francq, 2003), zien we de stad nog steeds als een culminatie van die ruimtelijk-maatschappe-

lijke problemen, waarbij de bewoners van die stad al wie ‘Anders’ is op een afstand houden; tegelijk is het ook een plaats waar ruimte is voor ‘oppervlakkige’ en meer individuele ontmoetingen via creatieve en emanciperende activiteiten (Francq, 2003; Leloup, 2002; Vranken e.a., 2003; Wagener, 2013). De stad wordt bovendien vaak voorgesteld als een kader waarbinnen ongelijkheden, die verband houden met sociale structuren, zich concentreren (Chombart De Lauwe, 1965: 11; Lefebvre, 2009; Van Kempen, 1994) en als de plaats bij uitstek van vooruitstrevende moderniteit; met andere woorden, als een ruimte van vernieuwing, productie, ontmoeting en creativiteit binnen ruimere netwerken die ook weer nieuwe ongelijkheden doen ontstaan (Sassen, 2001; Castells, 2001; Burgers & Engbersen, 2004). We onderscheiden grosso modo twee percepties die de stad en het territoriale beleid typeren (Burgers & Vranken, 2004; Schroer, 2006: 292): de ‘probleemstad’ en de ‘bruisende stad’.

1.1. De probleemstad

Het bestaan van een anti-stedelijke kijk en de slechte reputatie van de steden zijn onderling verbonden. Het is ongetwijfeld zo dat de steden koplopers zijn op negatieve indicatoren; zoals het aanhoudend fenomeen van selectieve migratie (stadsvlucht), de toenemende ongelijkheid en dualisering, werkloosheid, de opkomst van een onderklasse, onveiligheid, angst, anonimiteit en criminaliteit. In de steden treffen we ook veel woningen van minderwaardige kwaliteit aan en een verouderde infrastructuur. Evenwel moeten we problemen ‘van’ de stad en problemen ‘in’ de stad onderscheiden. Problemen ‘van’ de stad zijn verschijnselen die het gevolg zijn van de kenmerken van de stad, zoals de grote concentratie van mensen of de fysieke structuur. De oorzaken van problemen ‘in’ de stad situeren zich in een ruimere context: armoede in de stad is een probleem dat – onder meer – veroorzaakt wordt door demografische en economische factoren en door verschillende vormen van beleid, waaronder het sociale en het ruimtelijke beleid.

Het negatieve stadsbeeld wordt veelal tegenover het positieve, geïdealiseerde beeld van het platteland gezet. Dit idyllische beeld van het platteland is geënt op een drie-eenheid van rust, ruimte en groen (Steenbekkers, Simon & Veldheer, 2006: 13); drie elementen die totaal afwezig zijn in het heersende discours over de stad. Dat dit ideaalplaatje echter niet overeenstemt met de realiteit, vinden we terug in het eerste hoofdstuk van het thematische deel van dit Jaarboek. Het platteland blijkt vele gezichten te hebben en verschillende veranderingen (zoals vergrijzing, gezinsverdunning, de erosie van het traditionele plattlandsleven en het doorsijpelen van de stedelijke achterstelling op

het platteland) (VLM, 2008) hebben de plattelandstaferelen grondig door elkaar geschud.

Het beeld van de stad als de plaats bij uitstek waar alle maatschappelijke problemen samenvloeien, geeft evenwel niet weer hoe de stadsbewoners zich verhouden tot de ruimte (Wagener, 2013) en houdt nauwelijks rekening met de verschillende manieren waarop individuen zich in die ruimte situeren en hoe ze zich hun stad, allemaal op een andere manier, toe-eigenen (Francq, 2003). Die kijk op de stad van buiten naar binnen, negeert vaak de verscheiden familiale en sociale netwerken (Young & Willmott, 2010; Bonvalet & Lelièvre, 2012) die de samenlevingsvormen typeren via verschillende naast elkaar bestaande levenswijzen (Authier e.a., 2007) en die worden gekenmerkt door een ongelijke en gedifferentieerde toegang tot mobiliteit (Fol, 2010).

1.2. De bruisende stad

Dat de stad meer is dan een verzameling van (sociale) problemen, vinden we terug bij Baeten (2002 in: De Decker, 2004: 10; Vranken, De Decker & Van Nieuwenhuyze, 2003) die de stad ook omschrijft als een context van emancipatie, bevrijding en een bron van culturele vernieuwing. Zo kan de anonimitet van de stad bijvoorbeeld bevrijdend werken (Grafmeyer & Authier, 2008) en creëert ze ruimte om te ontsnappen aan veeleisende sociale, publieke contacten en om een eigen weg uit te stippelen (Cox, 1965). Burgers en Engbersen (2004: v) opperen dat steden van oudsher mensen ontwikkelingsmogelijkheden en ontplooiingssansen bieden waardoor ze hun maatschappelijke positie konden versterken. Het diverse en heterogene karakter van de stad maakt dat specifieke talenten en vaardigheden ontwikkeld kunnen worden. Ook het project DIVERCITIES (gefinancierd door de Europese Commissie onder het zevende Kaderprogramma) benadert de stedelijke diversiteit als een troef, een diversiteit die de plaatselijke en nationale economie kan stimuleren en een positief effect kan hebben op sociale cohesie en sociale mobiliteit¹.

Naast het vervullen van een sociale liftfunctie komen steden voor als creatieve, verbeelding bevorderende plaatsen en stimulerende omgevingen (Bridge & Watson, 2003: 7). Mensen met verschillende ideeën komen samen in steden en de uitwisseling hiervan bevordert het creatieve denken. Ook Florida (2002) onderstreept het creatieve aspect van de stad en schrijft een belangrijke rol toe aan de creatieve klassen binnen de stedelijke ontwikkeling. Tot die klasse behoren volgens hem beroepsgroepen die innovatieve arbeid verrichten, zoals ontwerpers en wetenschappers.

2. De ruimtelijke concentratie van armoede, geen toevallig gegeven

Noch de probleemstad, noch de bruisende stad stroken echter met de realiteit. Beide versies negeren de verschillen met betrekking tot armoede tussen de steden en de segregatie binnen de steden. Dat wie er in de stad woont en in welke buurt geen toeval is, staat centraal in dit tweede deel.

De woonsegregatie werd in de sociologie tegelijk benaderd als resultante van ruimtelijk-maatschappelijke ongelijkheden (Lefebvre, 1968; Chombart de Lauwe, 1965) en als kader waarbinnen die maatschappelijke ongelijkheden en het gebrek aan institutionele ondersteuning elkaar versterken, waardoor het gevaar dreigt dat bestaanszekerheid ook op de volgende generaties wordt afgewenteld (Wilson, 1997). Vanuit dergelijke invalshoek wordt segregatie niet langer enkel gezien als een uitdrukking van ongelijkheid, of een gebrek aan integratie, maar ook als mede-oorzaak van armoede; als een zelfstandige factor die de sociale mogelijkheden van huishoudens beïnvloedt (zie onder andere Englert, 2013; Van Dyck & Van den Broeck, 2013). Hoe dit verloopt, zetten we uiteen in 2.2 met een beschrijving van de mechanismen waarop de omgeving iemands persoonlijke ontwikkeling, gaande van concreet gedrag tot de normen en waarden die dat gedrag sturen, beïnvloeden. Evenwel gaan we er niet vanuit dat er enkel een ruimtelijke predestinatie voor de concentratie van armoede en sociale uitsluiting bestaat. De geografische verspreiding van armoede is evenzeer een ruimtelijke vertaling van de ongelijkheid in de samenleving (Cheshire, 2012). In 2.1 illustreren we dit aan de hand van het huisvestingsbeleid in België.

2.1. Het sociaalstructurend vermogen van het huisvestingsbeleid

Vandaag kunnen we stellen dat het ontstaan (en het voortbestaan) van ruimtelijke woonpatronen het resultaat is van verschillende factoren op het macro-, meso- en microniveau (De Decker, 2004: 47 e.v.).

Op het microniveau van het individuele huishouden spelen elementen als het inkomen, de levensloopfase, mentale en sociaalpsychologische processen mee in de uittekening van de woonpatronen. Het niveau van het maatschappelijke middenveld (het meso-niveau) bestaat uit een brede waaier aan actoren en instellingen die de (stedelijke) woonpatronen mee kunnen beïnvloeden, zoals leningverstrekkers. Omwille van de specificiteit van het Belgische huisvestingsbeleid gaan we hier dieper in op de politieke dimensie van het macro-niveau.

Binnen het Belgische huisvestingsbeleid, dat teruggaat tot het einde van de 19de eeuw, bestaat het dominante model uit pogingen om zoveel mogelijk gezinnen, op eigen kracht en op basis van vooral nieuwbouw, een gezonde eigen woonst te laten verwerven (zie o.a. Goossens, 1982; De Meulder e.a., 1999). Hoewel dit model ook in vraag gesteld werd (Pannecoucke, De Decker & Goossens, 2003: 5; Francq, 2003), kende de promotie van eigendomsverwerving een merkwaardige continuïteit en werden volwaardige alternatieven nauwelijks uitgebouwd. Doorheen de tijd en meer bepaald sinds de eerste huisvestingswet van 1889 werd een breed scala aan instrumenten uitgewerkt, gericht op het stimuleren van eigendomsverwerving door particulieren en dit vooral buiten de steden².

Gezinnen die zich definitief willen vestigen in een zelfgebouwde, of in een gekochte eigendomswoning moesten en moeten bijna noodgedwongen de centrale stad verlaten omwille van de afwezigheid van een aan de gezinssituatie aangepast aanbod, of omdat de betere, centraal gelegen woningen te duur zijn (De Decker, 1999). De Decker en Kesteloot (1994) stellen dat hierdoor de woningmarkt vooral in de grote steden een sterk sociaalstructurerend vermogen heeft. Een aantal centraal-stedelijke buurten vallen op door hun relatieve hoge concentratie van oude, kleine en weinig comfortabele woningen en huisvesten huishoudens die omwille van hun inkomen, gezinssituatie of een combinatie van beide, geen andere keuze hebben dan de slechte woonkwaliteit te ondergaan (Pannecoucke, De Decker & Goossens, 2003: 245).

Dit blijkt onder andere ook in de ‘Atlas van buurten in moeilijkheden’ (Vandermotten e.a., 2007). In deze atlas gingen wetenschappers na, welke wijken al dan niet als arm beschouwd kunnen worden; hiertoe hebben ze 17 stadsgewesten gewogen. De resultaten tonen dat ons land ongeveer 1.400 buurten met moeilijkheden (zowel sociaaleconomisch als stedenbouwkundig) telt (tabel 1) waar ongeveer 1,7 miljoen mensen wonen. 800.000 van deze inwoners leven gelukkig wel in wijken met lichte problemen. Brussel, Charleroi en Luik zijn de steden met het grootst aantal arme wijken (zie tabel 1, p. 286).

Als we de in 1996 gepubliceerde *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel* (Kesteloot e.a., 1996) erbij nemen, krijgen we een periode van ruim tien jaar in beeld. Opvallend is dat na tien jaar dezelfde buurten nog steeds sociale ongelijkheden optekenen.

Tabel 1: Aantal achtergestelde buurten en inwoners in deze buurten in 17 Belgische stadsgewesten.

Stadsgewest	Aantal achtergestelde buurten	Bevolking in deze buurten
Brussel	295	503.549
Charleroi	274	257.906
Luik	267	280.959
Bergen	140	236.084
Antwerpen	76	156.361
La Louvière	102	96.891
Verviers	36	38.564
Namen	31	34.425
Gent	38	77.051
Doornik	28	25.135
Hasselt	15	26.278
Oostende	20	27.315
Kortrijk	11	9.638
Leuven	9	5.923
Sint-Niklaas	11	13.857
Mechelen	12	12.525
Brugge	4	2.536
Totaal	1.369	1.702.997

2.2. Buurtmechanismen in het verhaal van de stedelijke mozaïek

Waar iemand woont, wordt onder andere bepaald door het gevoerde huisvestingsbeleid (zie 2.1). Waar iemand woont, structureert tegelijkertijd zijn dagelijks leven en vormt de kansen die hij krijgt en aangrijpt. In de literatuur vinden we verschillende overzichten over de potentiële, theoretische verbanden tussen buurtprocessen en individuele uitkomsten (zie o.a. Ellen & Turner, 1997; Friedrichs, 1998; Authier e.a., 2007; Fijalkow, 2007; van Ham e.a., 2012). Een recente indeling van deze veelheid van mechanismen vinden we terug bij Galster (2012). Hij onderscheidt vier brede rubrieken: sociaal-interactieve-, omgevings-, institutionele en geografische mechanismen. Op dergelijke manier ordent hij niet enkel de veelheid aan potentiële processen. Deze opdeling geeft ook duidelijk aan dat de buurt meer is dan een verzameling van individuen, of een geheel van huizen en voorzieningen. De buurt is een context van complexe relaties tussen het ruimtelijke en de sociale

dimensie; waarbij bovendien niet genegeerd kan worden dat de buurt zich in een bredere omgeving situeert.

Ten eerste, brengen sociaal-interactieve mechanismen de sociale dimensie van de lokale omgeving naar voren. Deze buurtdimensie verwijst naar verschillende socialisatieprocessen en naar sociale netwerken. De buurt als sociaal milieu voorziet immers niet enkel in waarden en aspiraties. De sociale netwerken tussen de buurtbewoners kunnen toegang tot materiële bronnen, kennis en macht bewerken (Pinçon & Pinçon-Charlotte, 1992; Healey, 1998 in: Madanipour, 1998; Galster & Santiago, 2006). Buren kunnen verwijzen naar relevante organisaties en personen buiten de buurt, of delen ervaringen en informatie. Dergelijke relaties zijn belangrijk om vooruit te komen in het leven en worden ook aangeduid als *weak ties*, of in termen van Briggs (1998 in Goetz, 2003: 28) social bridging. Daarnaast bestaan er ook sociale relaties die steun bieden in het dagelijkse leven. Die steun is zowel praktisch, zoals kinderoppas of vervoer naar de winkel, als emotioneel van aard.

Vervolgens verwijzen omgevingsmechanismen naar de natuurlijke en menselijke kenmerken van de lokale omgeving die direct of indirect de (mentale en fysieke) gezondheid van de bewoners kunnen schaden. Het gaat over factoren zoals blootstelling aan giftige stoffen, of aan geweld. Daarenboven kan de ervaren onveiligheid in de buurt stress en slaapproblemen veroorzaken, wat de werk- of schoolprestaties van de bewoners negatief kan beïnvloeden.

Ten derde, zijn er de institutionele mechanismen die aantonen dat de aard en de kwaliteit van de buurtvoorzieningen niet los staan van buurtkenmerken. Geconcentreerde armoede kan het draagvlak van commerciële en niet-commerciële voorzieningen aantasten (Van Kempen & Bolt, 2003: 10). Wacquant (1998) spreekt over organizational desertification waarbij allerlei voorzieningen wegtrekken uit de buurt. Anderzijds plaatst Wacquant (1998) kanttekeningen bij de aanwezigheid van (sociale) diensten en voorzieningen, in die zin dat deze instituties ook stigmatiserend kunnen werken.

Geografische mechanismen, ten slotte, plaatsen de buurt in een breder kader en nemen de locatie van de buurt, ten opzichte van politieke en economische systemen, in rekening. Naast relaties binnen de buurt zelf is het immers ook belangrijk om de relaties met de wereld buiten de buurt na te gaan (Furstenberg & Hughes, 1997: 35; Lapeyronnie, 2008): in welke mate zijn bewoners geïsoleerd?

Hoewel buurtmechanismen zowel positief als negatief kunnen zijn, krijgt de vraagstelling, of het wonen in een arme buurt de kansen en perspectieven van haar bewoners bemoeilijkt, de meeste aandacht. Dat kansarme gezinnen meer

aangewezen zijn op hun onmiddellijke omgeving en ze over minder middelen beschikken om mogelijke negatieve factoren te compenseren, voedt gedeeltelijk deze belangstelling (Fol, 2010; Wagener, 2013). Ook werden veel initiatieven binnen het stedelijk ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid uitgewerkt vanuit de idee dat de omgeving nadelig is voor bewoners van achtergestelde gebieden en buurten en dat de sociale samenhang in vele buurten onder druk komt te staan. De buurt zou dan ook een belangrijk object en aangrijppingspunt moeten zijn in het stedelijk beleid (De Rynck, 2008). Het is een belangrijke interventieschaal voor de bestrijding van sociale problemen en voor de realisatie van burgerschap en beleidsparticipatie door burgers (Loopmans, 2007). Of dit zich ook effectief vertaalt in het gevoerde beleid in België, bekijken we in het derde deel.

3. Armoede in het stedelijk beleid

3.1. Stedelijk beleid in België in een notendop

Het stedelijk beleid, zoals dat bijvoorbeeld in de jaren 1960 werd opgezet, was gericht op het ontwikkelen van grootschalige vastgoedprojecten ter vervanging van het bestaande weefsel (De Decker, Van den Broeck & Loopmans, 2012), wat vooral commerciële en vastgoedbelangen diende en armoede verdrong naar andere wijken. De Decker e.a. (2012) stellen vast dat in de jaren 1970 het stedelijk beleid gericht was op het behouden van de woonfunctie in de stad, het tegengaan van suburbanisatie en van de sociaalruimtelijke dualisering. In de jaren 1980 beoogt men bijvoorbeeld via het ingrijpen in geselecteerde herwaarderingsgebieden, hoofdzakelijk via fysieke ingrepen, het realiseren van een sociaal gemixte stedelijke bevolking, zonder evenwel de zittende bewoners te verdringen (De Decker, Van den Broeck & Loopmans, 2012). Rond 2000 wijzigt de focus drastisch en komt het aantrekken van kapitaalkrachtige gezinnen en functies naar de stad sterker naar voor.

De jaren 1990 werden gekenmerkt door allerhande gebeurtenissen en processen die meer aandacht opeisten voor specifiek met de stedelijke context gerelateerde thema's. De electorale opkomst van het Vlaams Blok, de rellen in verschillende wijken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het stijgende aantal daklozen na opeenvolgende wetswijzigingen (Pichon e.a., 2008; Wagener, 2010) en het aanklagen van de structurele en aanhoudende effecten van armoede op het maatschappelijke burgerschap (ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling OCMW's), Koning Boudevijnstichting, 1994) zijn in die zin scharniersmomenten geweest die de integratie van de stedelijke context in de armoedebestrijdingsprogramma's in de

hand hebben gewerkt, zodat een meer globale visie op de ontwikkeling van de steden kon worden uitgetekend. Het stedelijke en territoriale beleid situeert zich steeds tussen verschillende bevoegdheidsniveaus (Europees, federaal, gewestelijk, communautair, gemeentelijk) die verschillende bevoegdheden in dat domein delen.

Het federale Grootstedenbeleidprogramma (GSB) is gestoeld op verschillende gewestelijke initiatieven zoals de Brusselse wijkcontracten, sommige stedelijke herinrichtingsprojecten en territoriale ontwikkelingsprojecten in Wallonië en de acties van het VFIK (Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen) in Vlaanderen. Francq en Wagener (2012: 119) stellen dat de gewesten een eigen invulling geven aan het GSB: “Het stedenbeleid vertoont grote verschillen van de ene regio tegenover de andere: in Wallonië is de actie gefocust op de beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling; in Brussel concentreert het beleid zich op een stadsontwikkelingsproject dat de nadruk legt op acties rond de wijken in moeilijkheden; in Vlaanderen is het beleid gericht op de dynamisering van de steden in het kader van de economische competitiviteit.” Hoewel de acties die in het kader van het GSB worden ondernomen in België, het meest representatief zijn voor een stedelijk beleid, mogen we niet vergeten dat de meeste bevoegdheden, die verband houden met de voorname variabelen van stedelijke ontwikkeling, zich vandaag op het gewestelijke niveau situeren. Het GSB ondersteunt inderdaad de lokale actoren, maar het is de taak van die actoren om de coherentie van hun acties in de strijd tegen armoede en voor een stedelijke herinrichting te waarborgen.

In die wirwar van Belgische acties en ook in de Europese literatuur onderscheiden we evenwel een algemene trend: de bedoeling van een stedelijk beleid is allereerst om de vastgestelde dualisering (of segregatie) in de ontwikkeling van de steden tegen te gaan, waarbij de voorkeur uitgaat naar gezamenlijke acties die een betere sociale samenhang beogen, evenals de preventie van risico's die ontstaan wanneer min of meer van elkaar verwijderde sociale groepen binnen een bepaalde ruimte samenleven. Een transversale, integrale en vooral meer duurzame aanpak is dan een van de belangrijkste voorwaarden voor de uitvoering van een stedelijk beleid volgens de aanbevelingen van het Handvest van Leipzig betreffende duurzame Europese steden (Francq e.a., 2008).

3.2. Stedelijke ontwikkelingsprogramma's: sociale mix eruit gelicht

Volgens De Decker (2008) vormt de verhoging van de sociale menging of mix als sleutelelement in de strijd tegen segregatie en fragmentatie en de bevorde-

ring van de sociale duurzaamheid van steden, een rode draad. Na de stadsvernieuwingscampagne uit het begin van de jaren 1980 (De Decker, 2004) komt deze beleidsstrategie in Vlaanderen nadrukkelijk op de voorgrond en is vandaag *taken-for-granted*. In de andere gewesten verwijzen beleidsmakers vaak naar sociale mix, zonder evenwel altijd duidelijk aan te geven wat die mix precies inhoudt. Naast factoren zoals de aantrekkelijkheid, sociale samenhang en de sociale, intergenerationale en/of functionele mix van de wijken, spelen tal van andere elementen mee. Francq e.a. (2008: 43) leggen vooral de nadruk op de effectieve betrokkenheid van de inwoners en van de verschillende bevoegdheidsniveaus om een gemeenschappelijke, duurzame en gedragen visie te kunnen uittekenen omtrent de mix die in de stedelijke ontwikkelingsprogramma's wordt beoogd.

We kunnen stellen dat zowat alle beleidsdocumenten binnen de sfeer van het stedenbeleid verwijzingen naar sociale mix bevatten, soms als middel in de bevordering van de leefbaarheid, soms als een na te streven doel. Volgens De Decker (2004) is de invulling van sociale mix vooral gericht op het tegengaan van de stadsvlucht en het stimuleren van de sociaaleconomische differentiatie. Terwijl dit oorspronkelijk gericht was op het beperken van de concentratie van armoede, zonder verdringing van de huidige bewoners (De Decker, Van den Broeck & Loopmans, 2012), wijzigde de invalshoek vanaf het einde van de jaren 1990 in het aantrekkelijk maken van de woonomgeving en de differentiatie van de woningvoorraad om huishoudens met hogere inkomens en gezinnen met kinderen aan te trekken in (achterstandswijken van) de steden. Men hoopt dat nieuwe bewoners als rolmodel functioneren, zoals dat vervat zit in de sociaal-interactieve mechanismen (2.2), waardoor de levenskansen van de ‘anderen’ zouden verbeteren. Naast het bevorderen van de sociale mobiliteit en de maatschappelijke integratie van bepaalde groepen (Bolt & Van Kempen, 2008) wordt, volgens Uitermark en Duyvendak (2004), sociale ver menging aangewend om de overlast te spreiden, de buurt bestuurbaar en leefbaar te maken. Daarnaast beogen beleidsmensen, door het aantrekken van nieuwe inwoners uit de middenklasse, ook de stedelijke financiën aan te vullen door de fiscale basis te verhogen. Volgens Bervoets en Loopmans (2010: 10) ligt de oorsprong van het debat rond sociale mix dan ook in de oneenvluchten tussen de stad en de suburbane rand. De ongelijke belastinginkomsten, alsook de ongelijke uitgaven voeden het pleidooi voor een betere sociale mix in de steden die nood hebben aan hogere inkomensgroepen.

Het voorgaande geeft aan dat de verwachtingen ten aanzien van sociale mix als beleidsstrategie hoog zijn, ons inziens te hoog! Dat de verwachtingen niet ingelost kunnen worden, schrijven we toe aan een viertal factoren.

De eerste factor is dat bewoners zich met bepaalde buurten identificeren, onder andere omdat daar personen met dezelfde achtergrond wonen. Zo is de ruimtelijke segregatie van allochtonen de resultante van verschillende elementen waarbij het vinden van (sociale, economische en emotionele) steun bij elkaar belangrijk is. Vooral voor nieuwkomers kan dit integratiebevorderend werken. Een zekere mate van homogeniteit is immers een voorwaarde voor (een beperkte) sociale integratie ter plaatse. Dit argument weerklinkt echter niet bij de pro-mix aanhangers. Ze beklemtonen voornamelijk de sociale dimensie van een gemengde buurt, omdat dit mogelijkheden biedt tot contact met autochtonen, contacten die zouden resulteren in integratie op andere dimensies. Maar het mixen van bevolkingsgroepen binnen buurten, houdt niet automatisch in dat ze samenleven, dat er onderlinge contacten en netwerkvorming ontstaat. De sociale afstand tussen de oude en nieuwe bewoners blijkt soms te groot (Pannecoucke, 2010) waardoor contacten binnen de eigen groep blijven primeren. De diversiteit bemoeilijkt de sociale cohesie, de kans op gezamenlijke contacten en tast de gemeenschapszin aan (De Hart e.a., 2002: 13).

Leloup (2002) toonde duidelijk aan dat een al te statistisch en structureel geïnspireerde visie op de bevolkingslogica in verschillende Brusselse wijken, de scope van de mogelijke oplossingen vanwege de overheid dreigt te verengen tot een eenzijdige aanpak van de segregatie, door te streven naar een ideale sociale mix. Een dergelijke aanpak houdt evenwel nauwelijks rekening met de integratie van personen in sociale netwerken, noch met de manier waarop de bewoners dit samenleven ervaren in hun relaties met anderen, die vanuit sociaal oogpunt min of meer ver van hen af staan. Verscheidene studies hebben aangetoond dat een versterking van de sociale mix vaak gepaard gaat met een sociale differentiëring volgens inkomensniveau, maatschappelijk traject of afkomst. Die sociale mix kan dus aanleiding geven tot verdere verschillen en een terugplooien ‘op zichzelf’ door zich van de rest te onderscheiden. Afwijkend van een visie van sociale samenhang zijn het de kleine verschillen die hier de bovenhand krijgen, door min of meer uitgesproken sociale conflicten uit te vergroten (Avenel, 2005; Chamboredon & Lemaire, 1970). We kunnen ons dan ook de vraag stellen of een gemengde buurt een ideale context is voor het ontstaan van een nieuwe gemeenschap (Corijn & Vloeberghs, 2009: 290), voor het ontstaan van sociale netwerken en contacten.

Daarenboven beperken sociale contacten zich niet langer louter tot de buurt, maar kunnen socialisatiemogelijkheden optreden in de ruimere omgeving. Het geografische mechanisme dat de buurt in een breder kader plaatst, komt nauwelijks voor in het sociale-mixbeleid. Een bredere blik is echter noodzakelijk teneinde bepaalde neveneffecten niet uit het oog te verliezen. Ruimte-

lijke concentraties van armoede kunnen weliswaar in een bepaalde buurt verdwijnen, bijvoorbeeld door de creatie van een mix aan woningtypes, maar ze kunnen even snel opduiken in andere stadsdelen of zelfs op plaatsen die minder uitgerust en slechter bereikbaar zijn dan de stedelijke buurten waaruit bewoners verdrongen werden (Van Crijningen, 2011). Het gemiddeld inkomen of het opleidingsniveau kan zich vertalen in gunstigere statistieken, maar de verklaring ligt niet in een betere sociaaleconomische positie van de oorspronkelijke bewoners, maar in een gewijzigde bevolkingssamenstelling.

Ten derde, volstaat de verbetering van de ruimtelijke toegankelijkheid dan niet om de situatie van die huishoudens te verbeteren, om de geografie van armoede aan te pakken. Het heeft dan ook weinig zin om sociale achterstand te bestrijden met enkel en alleen maatregelen die ingrijpen op de geografische spreiding van armoede. Tegelijk kunnen ruimtelijke maatregelen niet worden verwaarloosd. Investeringen in stadswijken, met veelal een verouderde en goedkope woningvoorraad, kunnen een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van buurten en wijken bewerken, maar evenzeer de sociale kwaliteit van het samenleven in een wijk bevorderen.

Tot slot, kunnen we ons ook afvragen of sociale mix realiseerbaar is in een context waar de toegang tot huisvesting in hoofdzaak door de markt gereguleerd wordt. Zoals in 2.1 vermeld, leidt de invulling van het huisvestingsbeleid in België tot ruimtelijke segregatie van verschillende groepen. De werking van de huisvestingsmarkt en de hieraan gekoppelde verdringingseffecten staan de realisatie van sociale mix in de stad in de weg. Daarenboven merken De Decker e.a. (2012) op, dat de kracht van de investeringen in de steden niet opweegt tegen de diepgewortelde anti-stedelijke mechanismen in België.

4. Nood aan een alternatief

Dat we niet alle heil kunnen verwachten van sociale mix hebben we in 3.2 uitgewerkt. Niet enkel in een door eigendomsverwerving gedomineerd huisvestingsbeleid valt sociale menging moeilijk te realiseren; het vertrekt tevens van uitgangspunten die niet stroken met inzichten van sociale interactie en netwerkvorming en met de bredere omgeving als context van de buurt (zie ook Burgers & Vranken, 2004). Onze terughoudendheid ten aanzien van sociale mix neemt echter niet weg dat net diegenen die in achtergestelde buurten wonen, het meeste nood hebben aan gerichte beleidsmaatregelen.

Het na te streven beleid is er een waarbij sociale segregatie door gebrek aan vrije keuze, zoveel mogelijk wordt gemeden. Dit kan onder meer wanneer iedereen een passend woonmilieu en een geschikte woning kan verwerven en

de verschillen tussen huishoudens niet te omvangrijk worden. Gelet op het feit dat de oorzaken van de achterstellingssituatie in deze buurten zich niet alleen binnen deze buurten situeren, maar ook op meso- en macrovlak (veranderingen in de arbeidsmarkt, speculatie op de immobiliënmarkt en een tekort aan sociale woningen), zullen de antwoorden op de problematiek tegelijk op de verschillende niveaus gezocht moeten worden (Burgers & Vranken, 2004; De Decker & Meert, 2000: 78). Een stedelijk armoedebeleid kan slechts succesvol zijn, wanneer het deel uitmaakt van een ruimer sociaal beleid. Tegeleijk moet een sociaal beleid ook inspelen op de ruimtelijke configuratie. Wanneer sprake is van segregatie van personen in armoede, is een directe aanpak, gericht op het gebrek aan kansen, noodzakelijk. Naast een territoriale ingreep is een blijvende investering in het onderwijs en de arbeidsmarkt, in lokale voorzieningen en dienstverlening een noodzaak (Burgers & Vranken, 2004). Daarenboven erkent het investeren op die verschillende domeinen de dynamiek in die buurten en biedt het de bewoners de mogelijkheid om sociaal te stijgen.

Deze erkenning komt naar voor in het sociale stijgingsperspectief (Oosterlynck & Schillebeeckx, 2012). Deze invalshoek focust niet langer enkel op het aantrekken van de middenklasse en middelen voor achtergestelde buurten, maar plaatst de zittende bewoners en de bestaande dynamiek van die buurten centraal. Dit nieuwe perspectief schuift zowel een fysiekruimtelijke als een sociale vernieuwing naar voren en speelt in op de ambities van de bewoners. In tegenstelling tot de huidige stedelijke vernieuwing (VROM-Raad, 2006) erkent deze invalshoek dat ook deze stadsbewoners ambities hebben om sociaal te stijgen. Net zoals in de beschrijving van de bruisende stad (1.2) wordt de stad beschouwd als een plek die kansen biedt, waar mensen op verschillende manieren, op verschillende vlakken vooruit kunnen komen. De mogelijkheden van de stad tot sociale stijging treden echter niet automatisch in werking, maar vergen investeringen op het vlak van onderwijs, de arbeidsmarkt, huisvesting en vrijetijd. Eenzelfde pleidooi vinden we terug bij Soenen (2003: 199): “Een offensief en anticiperend beleid gaat niet enkel uit van de sociale posities van mensen en van het perspectief van teloorgang, maar is een breed sociaal beleid dat ook ten volle de sociale relaties tussen mensen en het perspectief van potenties en mogelijkheden van het stadsleven in rekening brengt.” Ruimtelijke condities (zoals de woning, de woonomgeving en de kwaliteit van voorzieningen) spelen hierbij een belangrijke rol. De VROM-Raad (2006) stelt dan ook dat een brede ruimtelijke agenda noodzakelijk is voor de realisatie van stedelijke vernieuwing vanuit dit stijgingsperspectief. Het gaat dus niet enkel om een verschuiving van fysiek naar sociaal: fysiek-ruimtelijke vernieuwing én sociale vernieuwing moeten gelijk opgaan.

Indien een beleid uitgebouwd wordt vanuit het sociale stijgingsperspectief kunnen we de valkuilen van het sociale-mixbeleid vermijden. Ondanks deze positieve noten, is ook hier enige voorzichtigheid geboden. Oosterlynck en Schillebeeckx (2012) benadrukken dat de bevordering van sociale mobiliteit niet gelijkstaat aan de bestrijding van sociale ongelijkheden; het bewegen op de maatschappelijke ladder wordt gemakkelijker, maar doet de ladder niet verdwijnen. Bovendien schuilt het gevaar van het individuele schuldbedrag om de hoek: armen die er niet in slagen om die ladder te beklimmen, hebben dit enkel en alleen aan zichzelf te danken, omdat ze hun weg niet vinden via de mobilisatiekanalen. Dat de bredere economie en de samenleving voldoende kansen moeten genereren om sociaal te kunnen stijgen, is een noodzakelijke voorwaarde bij het sociale stijgingsperspectief.

Noten

1. Meer informatie over het DIVERCITIES-project, zie www.urbandivercities.eu
2. Met wisselende verhoudingen werden goedkope leningen, gratis premies, goedkope bouwgronden, goedkope koopwoningen, rentesubsidies en fiscale kortingen ter beschikking gesteld aan een vaak zeer breed gedefinieerde doelgroep (Mougenot, 1998). Naast de goedkope hypothecaire leningen via de wet De Taeye van 1948 werkten de uitbouw van het wegennet en het openbaar vervoer de eigendomsverwerving buiten de steden in de hand.

Hoofdstuk 3

OCMW's en gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling: een spanningsvolle samenwerking bij de begeleiding van jongeren

Abraham Franssen

De doorstroming van laaggeschoolde jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt vormt een cruciaal aspect van elk beleid dat gericht is op armoedebestrijding en jobcreatie.

De twee belangrijkste instellingen die deze doorstroming begeleiden, zijn de OCMW's en de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling (in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Actiris). Het OCMW biedt een inkomensafhankeijke tegemoetkoming en kan het recht op maatschappelijke integratie concretiseren door jongeren aan werk te helpen, of hun een leefloon uit te betalen (verplicht gecombineerd met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie voor de min-25-jarigen, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is). De gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling (ODA) – Actiris in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) – verzorgen een verplichte begeleiding voor jongeren, die in het kader van de federale wetgeving inzake werkloosheid en tewerkstelling, als werkzoekende zijn ingeschreven.

Deze twee instellingen hebben historisch gezien een verschillende missie en richten zich niet tot dezelfde doelgroep. Voor de Overheidsdienst voor Arbeidsbemiddeling zijn dat de ‘werknamers zonder werk’, wat tot het domein van de sociale zekerheid behoort, terwijl de OCMW's zich, in het kader van maatschappelijke bijstand en na een onderzoek naar hun staat van behoeftigheid, tot personen richten die buiten de arbeidsmarkt vallen. De beleidsherschikkingen op het vlak van tewerkstelling en welvaart in het kader van de actieve welvaartsstaat hebben echter ertoe geleid dat het werkingsgebied tussen deze twee openbare actoren werd uitgebreid en de scheidingslijnen ertussen bijgevolg vervaagden.

In dit hoofdstuk worden de complementariteiten en de spanningen behandeld die bij de begeleiding door de OCMW's en door Actiris, in het BHG, ontstaan. Gebruikmakend van de belangrijkste concepten voor de analyse van de publieke actie – actoren, instellingen, referentiekaders, instrumenten, experts en evaluatie – gaat dit artikel in op de professionele, organisatorische en beleidsmatige uitdagingen van de doorstroming van jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt.

Deze bijdrage baseert zich op de vaststellingen van het ‘participatief laboratorium over de doorstroming van de jongeren tussen onderwijs en tewerkstelling’. Dit onderzoek werd, met de steun van het DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken van de Europese Commissie, uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de Université Saint-Louis (Brussel), Actiris en de CCFEE (Adviescommissie voor opleiding, tewerkstelling en onderwijs). Gedurende twee jaar werden de verschillende relevante actoren van het BHG bij de analyse van deze doorstroming en van de perspectieven ervan betrokken¹. Deze bijdrage steunt eveneens op de conclusies van een actieonderzoek dat in 2012 en 2013 samen met de Brusselse OCMW's werd uitgevoerd betreffende de begeleidingsmaatregelen van de OCMW's² (Degraef & Franssen, 2012).

1. Doorstroming van laaggeschoolde jongeren: van maatschappelijk probleem naar publieke actie

1.1. Verschillende statuten en situaties

De problematiek van de overgang van jongeren, van de school naar het beroepsleven, heeft zich ontwikkeld van een maatschappelijk probleem naar een uitdaging voor beleid en actie. Dat gebeurde zodra deze overgang niet meer zo vanzelfsprekend was als in de jaren 1970, toen men nog een regelmatige banengroei, netwerking tussen onderwijs en bedrijfswereld en een makkelijkere toegang tot werk kende (Dubar, 2001).

Voor het merendeel van de jongeren vormt de overgang – die wordt gezien als de overstap van het statuut van student naar dat van langdurig op de arbeidsmarkt geïntegreerde werknemer – nauwelijks een probleem. Naast de groep performante jongeren, die ongeveer de helft van alle schoolverlaters uitmaakt, bestaat er echter ook in alle landen van de OESO een groep jongeren die uit de boot vallen. Deze jongeren cumuleren vaak nadelen: geen diploma secundair onderwijs, migratieachtergrond, leven in achtergestelde wijken en ouders die zelf werkloos zijn – wat sterk het beschikbare sociale kapitaal voor de integratie van hun kinderen beperkt.

In het BHG heeft meer dan 20% van de generatiejongeren het secundaire onderwijs verlaten zonder een diploma te behalen³. Het werkloosheidscijfer bedraagt in het BHG 20,1%, maar 31,4% bij wie jonger is dan 25 jaar, dat is twee keer hoger dan het Europese gemiddelde. Eind mei 2013 telde het BHG 107.023 werkzoekenden, van wie 13.771 jonger dan 25 jaar waren.

Wanneer men de jeugd definieert als de periode van stapsgewijze verwerving van de eigenschappen die de volwassenheid kenmerken – stabilisatie van de werksituatie en financiële onafhankelijkheid, het ouderlijk huis verlaten en, eventueel, het huwelijk en het ouderschap –, moet men vaststellen dat deze overgangsfase voor een deel van deze jongeren oneindig wordt verlengd, waardoor ze gedoemd zijn om eeuwige jongeren te blijven (Nagels & Rea, 2007).

Het gaat, ten eerste, om jongeren die als werkzoekenden zijn ingeschreven. Voor hen geldt, ofwel een beroepsinschakelingstijd, of ze zijn als uitkeringsgerechtigde werkzoekende ingeschreven. Een deel van de jongeren die als werkzoekenden zijn ingeschreven, ontvangen trouwens sociale bijstand of een leefloon (LL) van een OCMW⁴. Jongeren die met het OCMW een integratiecontract hebben afgesloten moeten zich, in principe, als werkzoekende bij de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling inschrijven. In de praktijk blijkt deze inschrijving niet systematisch te gebeuren (Defeyt, 2010), onder andere omwille van de verschillen in werkwijze tussen de OCMW's. Daartegenover hoeven jonge mensen die een studentenleefloon ontvangen, zich niet als werkzoekende in te schrijven. Eind 2011 waren er in het BHG 7.482 jongeren tussen 18 en 24 jaar die een leefloon ontvingen. Hiervan ontving ongeveer een derde (37%) een studentenleefloon.

Ten tweede, gaat het om jongeren die noch werken, noch stempelen (en dus niet tot de werkende bevolking worden gerekend) en evenmin studeren of een vorming volgen. Deze jongeren zijn dus aan de arbeidsmarkt onttrokken en onbekend bij de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling, of bij de OCMW's. Daardoor maken deze jongeren, die geen contact met de instellingen hebben, te weinig gebruik van hun rechten en mogelijkheden op begeleiding, vorming of hulp bij het zoeken naar werk, of ze kennen dit aanbod zelfs niet (Van Parijs e.a., 2013).

Kort gezegd, de situaties van de jongeren zijn uiteenlopend en de administratieve categorieën waaronder ze vallen, overlappen elkaar zonder dat er daarom een oplossing voor alle situaties wordt geboden.

1.2. Laaggeschoolde jongeren, doelgroep van het activeringsbeleid

Aan de hand van de instrumenten ten behoeve van laaggeschoolde jongeren, werd het activeringsbeleid getest. Jongeren (jonger dan 26 jaar) die maatschappelijke dienstverlening bij het OCMW aanvragen, krijgen sinds 1993 een ‘geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie’, vastgelegd in een contract, aangeboden.

1.2.1. *De socioprofessionele activering als hoofddoelstelling*

Sinds de wet van 26 mei 2002, betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI), dient het grondbeginsel van de socioprofessionele activering zich aan als doelstelling van en als voorwaarde voor de hulp die de OCMW’s verlenen. Toch blijft sociale bijstand afhankelijk van de wil om zich via en op de arbeidsmarkt te integreren, hoofdzakelijk via tewerkstelling in het kader van artikel 60 (die de sleutelmaatregel voor de OCMW’s⁵). Bijstandsvragers kunnen billijkheids- en gezondheidsredenen inroepen om hen te ontheffen van hun bereidheid tot werken. In het licht daarvan werden de dienstverlening voor socioprofessionele inschakeling gevoelig versterkt, de voorwaarden en instrumenten voor ondersteuning bijgeschaafd en de maatregelen voor tewerkstelling uitgebreid.

Bovendien heeft de problematiek van de jongeren die nog voltijds studeren, of hun studies hervatten en een leefloon aanvragen, de OCMW’s ertoe aangezet om, op heel verschillende wijze, een studentenleefloon te formaliseren dat de uitkeringsgerechtigde jongeren van de verplichting ontslaat om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden.

1.2.2. *De laaggeschoolde jongeren, doelgroep van de activeringsmaatregelen: het geval van het contract voor beroepsproject*

Ook in het stelsel van de werkloosheidsverzekering werden de (laaggeschoolden) jongeren als prioritaire doelgroep aangewezen voor de activeringsmaatregelen van de federale RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening) en de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling. Dat is vooral het geval sinds de invoering, in 2001, van het federale plan voor begeleiding en controle van werkloze. Dit voorziet in een opvolging van het actieve zoekgedrag naar werk door middel van een formele overeenkomst tussen de facilitator van de RVA en de werkzoekende. De invoering van deze hervorming gebeurde stapsgewijs per leeftijdsgroep, waarbij met de jongeren werd begonnen.

Dit activeringsbeleid werd bij Actiris (toen nog BGDA) door de invoering van het CBP – Contract voor Beroepsproject – geconcretiseerd. Dat voorzag, oorspronkelijk op vrijwillige basis, in een begeleiding van de werkzoekenden via een analyse van de competenties, een oriëntering, hulp bij het schrijven van een cv en steun bij het zoeken naar werk.

Naar aanleiding van de algemene invoering van het CBP, dat vanaf 2009 systematisch door alle werkzoekenden verplicht moet worden afgesloten, werden de doelgroepen in categorieën volgens kwalificatie en leeftijd ingedeeld, waarbij de minder gekwalificeerde jongeren prioriteit kregen.

1.2.3. De wachttijd wordt beroepsinschakelingstijd

Het gevolg van de vervanging van de wachttijd door de beroepsinschakelingstijd is, dat deze logica in 2012 wordt doorgetrokken naar de werkloosheidsglementering, aangezien niet enkel strengere toegangsvoorwaarden voor de inschakelingsuitkeringen gelden, maar de toekenning ervan ook aan het actieve zoekgedrag naar werk van de jongere wordt gekoppeld.

“Tijdens zijn beroepsinschakelingstijd moet de jonge werknemer, in het kader van het actieplan dat hij van Actiris aangeboden krijgt, actief deelnemen en samenwerken. De toekenning van een inschakelingsuitkering wordt enkel toegestaan wanneer de medewerking van de jonge werknemer aan het actieplan positief wordt beoordeeld.”⁶

Op enkele jaren tijd, is men zo overgestapt van de ‘lange rijen stempelaars’ naar het ‘plan voor begeleiding van werkzoekenden’, van de ‘wachttijd voor jongeren’ naar de ‘beroepsinschakelingstijd’, van het ‘bestaansminimum’ naar het ‘integratiecontract’.

1.2.4. Een brede waaier aan maatregelen voor jongeren in transitie

Naast deze hervormingen van de maatschappelijke bijstand en de werkloosheidsverzekering werden aanvullend een groot aantal andere maatregelen getroffen om de inschakeling van laaggeschoolde jongeren mogelijk te maken. Dit gebeurde op initiatief van zowel de Europese, federale, gewestelijke en gemeentelijke overheden, als van de sociale partners, verenigingsactoren of actoren uit de economie. De OCMW's en ODA's zelf komen tussen als actoren in een breder netwerk, waarbij een groot aantal instellingen en operatoren deel uitmaken, die bij de transitie van jongeren betrokken zijn. Voor het BHG gaat het hier onder andere om de ‘Missions Locales’, een groot aantal Frans- en Nederlandstalige organisaties voor socioprofessionele

inschakeling (OSPI), voor vorming ('Bruxelles formation', VDAB) en voor het jeugdbeleid (Jeugdhuizen, dienst voor hulpverlening in open milieu) en om sociale uitzendkantoren.

2. **Van maatregelenpakket naar lappendeken: uitwerking van een gedeelde diagnose**

Deze overheidsinterventies om de inschakeling van jongeren te bevorderen, wekt hoge verwachtingen op positieve en substantiële resultaten. Toch moet worden vastgesteld dat de indicatoren inzake de doorstroming van jongeren in het BHG, na meer dan twintig jaar beleidsmaatregelen, nog altijd zorgwekkend blijven.

Deze ontmoedigende vaststellingen betekenen niet dat de genomen maatregelen een maat voor niets waren. Men kan zich afvragen wat er zou zijn gebeurd wanneer deze overheidsinterventies er niet waren geweest. Maar deze vaststellingen wijzen er wel op dat een evaluatie en een analyse noodzakelijk zijn. Die zijn des te meer nodig, omdat de enorme omvang van de maatregelen en hun onderlinge vervlechting hebben geleid tot het ontstaan van een specifieke sociale en institutionele ruimte voor socioprofessionele inschakeling. Deze 'transitieruimte' kan worden beschreven als een netwerk voor overheidsinterventies, aangezien ze uit een groot aantal met elkaar verbonden actoren bestaat die dezelfde uitdagingen delen terwijl ze eigen belangen nastreven. Naast de vragen betreffende de doelen van de 'missies' – hoe kan de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces worden bevorderd? – moeten ook deze betreffende de doelen van het 'systeem' worden beantwoord: welke kopplingen bestaan er tussen de verschillende maatregelen van de overheid? Welke manier van *governance* van overheidsinterventies? Welk gemeenschappelijk referentiekader? Welke kennis- en aansturingsinstrumenten? Welke werkmethodes? En voor welke resultaten?

We zullen deze verschillende vragen beantwoorden aan de hand van de bevindingen van de groepsanalyses (Van Campenhoudt, Franssen & Chaumont, 2005) die plaatsvonden in het kader van het al genoemde 'participatief laboratorium over de doorstroming van de jongeren tussen onderwijs en tewerkstelling' en het actieonderzoek naar de begeleiding door de OCMW's. Bij deze groepsanalyses zijn gedurende een dertigtal dagen de verschillende specialisten van Actiris en de Brusselse OCMW's samengekomen, om een gedeelde diagnose uit te werken op basis van concrete situaties waarmee ze geconfronteerd werden.

Om deze overheidsinterventies te beschrijven, kan best ‘de metafoor van de lappendeken’ worden gebruikt, in die zin dat het om een slecht afgebakend geheel gaat dat uit diverse met elkaar verbonden elementen bestaat, die oorspronkelijk vreemd aan elkaar waren, maar die min of meer harmonieus werden samengevoegd. Een lappendeken is ‘relationeel’. In een lappendeken heeft elk element een plaats in het geheel. Deze lappendeken heeft een bestaansreden en ze houdt de samenleving, min of meer, samen. De belangrijke verbindingen en de diversiteit van het aanbod en de maatregelen bieden enige houvast aan de zwakste doelgroepen. Maar dit ‘lappendeken’ is gekenmerkt door spanningen en scheuren.

2.1. Het spel van de actoren: de voor- en nadelen van het partnerschap

De OCMW's en Actiris komen gedeeltelijk bij dezelfde doelgroepen tussen, ook al hebben ze eigen doelstellingen, die door hun respectievelijk wet- en regelgevend kader worden bepaald. Net als de overige actoren op het gebied van inschakeling moeten ze formeel en inhoudelijk in het kader van een partnerschap samenwerken, elk vanuit de eigen specifieke missie.

2.1.1. *Een structuur voor het werken in een netwerk*

Tegenwoordig steunt de structuur van het netwerk voor overheidsinterventies op verschillende elementen:

- ◆ De rol van regisseur-scenarist die aan Actiris en ‘Bruxelles Formation’ werd toebedeeld. Met betrekking tot de begeleiding, respectievelijk vorming, zijn ze als het ware voorbestemd om het systeem van socioprofessionele inschakeling in Brussel via ‘partnerschapsovereenkomsten’ met de verschillende actoren te beheren en te structureren. Betreffende de Nederlandstalige beroepsopleidingen in Brussel neemt de VDAB deze rol over.
- ◆ De formele integratie van de verschillende maatregelen en interventies rond het concept inschakelingstraject, waardoor zowel de verschillende soorten maatregelen (algemene, prekwalificerende en kwalificerende opleiding, hulp bij het zoeken naar werk) alsook de etappes van het traject van de gebruikers moeten worden gedefinieerd.
- ◆ Het lokale overleg dat per zone wordt georganiseerd (zes zones). Daar gebeurt de implementatie via de ‘Maisons de l’Emploi’ (werkwinkels), waar verschillende actoren (wijkantenne van Actiris, dienst SPI van het OCMW, ‘Mission Locale’ samen worden ondergebracht), met het oog op

een vereenvoudiging van de dienstverlening voor de werkzoekenden. Dit lokale overleg heeft de versterking van deze partnerschapsstructuren, hier op gemeentelijk vlak (19 gemeentes), tot doel.

- ◆ De informatiestroom tussen partners via het geïnformatiseerde netwerk van de werkgelegenheidsplatforms (NWP), dat het beheer van de doorstroming van de doelgroepen moet verbeteren via informatie-uitwisseling tussen de actoren over het traject van de werkzoekenden.

2.1.2. *De praktische moeilijkheden van de partnerschappen*

In de praktijk vallen veeleer de onduidelijke rolverdeling en de moeilijkheden van de partnerschappen op, dan hun relaties.

Van de kant van de diensten voor arbeidsbemiddeling leidt de structuur van de partnerschappen tot talrijke misverstanden en terugkerende spanningen. De discussies betreffen onder andere de vraag tot op welke niveau wat kan worden gedelegeerd en het statuut dat aan de partners moet worden toegekend. Moet de volledige begeleiding worden gedelegeerd of enkel de specifieke begeleiding van welbepaalde doelgroepen? Moet men missies in verband met bepaalde problemen of eerder een deel van de doelgroepen delegeren? Moet Actiris controlefuncties aan de partners afstaan en zouden zij dit aanvaarden?

“Tussen partners moet men niet als concurrenten optreden, maar moet men elkaar aanvullen. De partners hebben nooit op basis van een oproep willen werken. De werkzoekende wordt niet op dezelfde manier opgevolgd... We zijn steeds aan het onderhandelen en komen nooit tot een akkoord... Welke verwachtingen mag ik koesteren met betrekking tot de ‘Missions Locales’? Deze ‘Missions Locales’ weigeren om ons over de werkzoekende op de hoogte te houden.” (een medewerker van Actiris)

“Om aan de SPI deel te kunnen nemen, moet men als werkzoekende ingeschreven zijn. Van haar kant zegt de Mission Locale duidelijk dat ze niet wil verplichten. Maar bij ons is het traject verplicht en wordt er een overeenkomst afgesloten. De mensen schrijven zich in als werkzoekende en krijgen in ruil daarvoor een extra toelage.” (een medewerker van Actiris)

Van de kant van de partners, of ze nu openbaar zijn (OCMW’s, ‘Missions Locales’) of een vereniging (zoals een deel van de instellingen voor opleiding, voor socioprofessionele inschakeling en voor sociale economie), krijgt men hoofdzakelijk het tegenovergestelde te horen. Zij betreuren over het algemeen

het gebrek aan overleg en de samenwerking wordt vaak aangevoeld als een poging tot betutteling door de ODA ten voordele van een activerings- en controlebeleid waarmee ze het niet noodzakelijk eens zijn en waarvan ze de gevolgen voor zichzelf en hun doelgroepen vrezen.

Met name betreffende de rol- en functieverdeling tussen de dienst voor arbeidsbemiddeling (Actiris) en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) kunnen de voor- en nadelen van het partnerschap worden vastgesteld.

Bij de groepsanalyse waarvoor medewerkers van de Brusselse OCMW's samenkwamen om over het onderwerp van partnerschappen bij de tewerkstelling te praten, spraken de medewerkers van de OCMW's over ambivalenties en zelfs wantrouwen, wat volgens hen nog meer tot een gedwongen samenwonen dan wel tot een heus partnerschap leidt.

“Actiris heeft, gelukkig maar, geen vat op de hulp van het OCMW. Er zijn personen die door Actiris werden verplicht een overeenkomst te sluiten, maar wij, wij trappen op de rem. Het is eerder stress. In het hoofd van de doelgroep staab Actiris en RVA gelijk aan controle.”

“Wij volgen de werkzoekenden op. Niet makkelijk, want hun actieplan wordt aan de lopende band gedefinieerd en is oppervlakkig. De aanwijzingen van Actiris worden niet aangepast.”

Zo is het dat de medewerkers van de OCMW's hun beklag doen over betutting en inmenging en het tegelijk betreuren dat ze over geen informatie betreffende het verdere traject van hun ex-clients beschikken. Vanuit het standpunt van de medewerkers van het OCMW is Actiris een plaats waar de personen, die onder artikel 60 vallen, op het einde van de procedure verdwijnen, met andere woorden, zonder dat de inschakelingsagent het waarom en hoe kent betreffende het verdere begeleidingswerk van de ex-clients van het OCMW (Degraef & Franssen, 2012).

2.1.3. Wie doet wat?

In de huidige situatie laat deze structuur van de partnerschappen dus een zekere speelruimte, die men ook grijze zone of plekken van potentiële spanning in de relatie tussen de verschillende partners zou kunnen noemen. Immers:

- ♦ *er zijn talrijke toegangsmogelijkheden, zelfs wanneer de inschrijving als werkzoekende bij de gewestelijke overheidsdiensten, in principe, de toegangsvereiste voor een aantal diensten geworden is;*

- ◆ *de filosofische beschouwingen en de modaliteiten betreffende de begeleiding kunnen bij de verschillende aanbieders aanzienlijk verschillen*, vooral voor wat betreft de houding die wordt ingenomen ten aanzien van het verplichtend karakter en met betrekking tot de vraag, of al dan niet rekening moet worden gehouden met dimensies buiten het werk;
- ◆ *de verantwoordelijkheid van de begeleiding is een bron van spanningen*. In de huidige situatie kan de jongere tijdens zijn traject geconfronteerd worden met verschillende gesprekspartners van wie elkeen, helemaal terecht, kan beweren dat hij de belangrijkste contactpersoon is;
- ◆ *er is een coabitatie van verschillende institutionele actoren die elk hun eigen begeleidingsmaatregelen aanbieden*. In het bijzonder kan worden gewezen op de concurrentie tussen de overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling en de OCMW, alsook, in Brussel, op de dubbele structuur van de overheidsinterventies, bestaande uit een Franstalig en een Nederlandstalig circuit;
- ◆ *de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling eisen de verantwoordelijkheid voor de tewerkstelling op*, maar ze is een onlosmakelijk deel van de maatregelen die door de OCMW's in het kader van de overeenkomsten volgens artikel 60 worden genomen, zoals deze voor de inschakeling.

Met betrekking tot de modellen voor de coördinatie van de overheidsinterventies, namelijk de hiërarchie, het netwerk en de markt, kan worden gesteld dat de transitieruimte in het BHG een hybride werking heeft. Er heerst een zekere spanning tussen drie concepten: een hiërarchisch concept dat ertoe leidt dat de partners als hulpkrachten worden beschouwd, een concept van een onderhandelde positie tussen de actoren en het concept van de markt dat steeds aanwezig is, wanneer aanbieders in een concurrentiestrijd om marktaandelen vechten en proberen segmenten van de meest tewerkstelbare klanten binnen de doelcategorieën af te romen en de financiering en middelen ter versterking van hun activiteiten binnen te halen.

2.2. Het gewicht van aparte instellingen

Deze afwezigheid van duidelijkheid betreffende de positie van de partners, is voor een deel het gevolg van een gebrekkig beleid bij de ontwikkeling zelf van de gouvernementele en intergouvernementele overheidsinterventies. De moeilijkheden om de actoren te coördineren, zijn nog groter omdat deze actoren zich in een gefragmenteerd institutioneel landschap bevinden waar elkeen zijn eigen weg gaat. Van gemeentelijke initiatieven tot Europese aanbevelingen in het kader van de Europese strategie voor tewerkstelling, via de verschillende betrokken niveaus van de federale Belgische staat – aangezien de federale overheid nog steeds bevoegd is inzake sociale zekerheid en het beleid

voor vorming en begeleiding geregionaliseerd werd – is dit een voorbeeld bij uitstek van een overheidsinterventie op het territorium van het BHG die verschillende regelgevings- en beslissingsniveaus moet doorlopen zonder dat tussen hen een echte hiërarchie bestaat.

Wanneer de politicologen het hebben over ‘padafhankelijkheid’ (*path dependency*), dan benadrukken zij het gewicht van de instellingen die het werk van de actoren omkaderen en de kansen op hervorming en transversaliteit beperken. Vooral bij de OCMW's is deze institutionele fragmentatie bijzonder duidelijk. De dienstverlening, de arbeidsverdeling en de werkmethodes zijn soms zeer verschillend tussen de OCMW's, wat tot een ongelijke behandeling bij de begeleiding leidt en waardoor de intentie van de instelling om een universeel geldende dienstverlening te bieden, niet helemaal kan worden verwezenlijkt.

Deze institutionele beperkingen worden gedeeltelijk door de veelheid aan overlegorganen en interinstitutionele samenwerkingsverbanden gecompenseerd. Toch blijven ze een bron van inertie en, uiteindelijk, van een verminderde verantwoordelijkheid tegenover de gemeenschappelijke uitdaging, namelijk de doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Weliswaar doet iedereen binnen zijn beleidsdomein wat hij kan, maar het is net omwille van een gebrek aan samenwerking dat de overgang van jongeren wordt bemoeilijkt.

Voorbeeld 1: Het pingpongspel dat eruit bestaat om de werkloze van de RVA/Actiris naar het OCMW te sturen en van het OCMW naar de RVA/Actiris. Het federale activerings- en controlebeleid en de invoering van maatregelen voor de uitsluiting van werkzoekenden heeft tot gevolg dat een deel van de financiële lasten en die van de begeleiding van deze kwetsbaarste doelgroep naar het lokale niveau van de OCMW's wordt doorgeschoven, terwijl het uiteindelijke doel van de tewerkstelling door bemiddeling van het OCMW op basis van artikel 60 is om de uitkeringsgerechtigde in staat te stellen weer in het genot van zijn recht op werkloosheidsverzekering te komen.

Voorbeeld 2: Hoewel de OCMW's, met telkens zeer verschillende modaliteiten, het hervatten van voltijdse studies bij jongeren aanmoedigen, is het statuut van werkzoekende, behalve in specifieke gevallen volgens de aard van de studie en voor knelpuntberoepen, onverenigbaar met dat van student, en dit terwijl zelfs de Europese aanbevelingen voor levenslang leren (*long live learning*) en het aanleren van *skills for jobs* pleiten.

Voorbeeld 3: Hoewel schoolverlaters en jongeren die aan hun lot worden overgelaten, een nieuwe start kunnen maken ('zich kunnen vinden'), hun levens-

project kunnen bouwen) door ervaringen op het vlak van maatschappelijke inburgering en vrijwilligerswerk op te doen, zoals deze door de actoren van de jeugdsector worden aangeboden ('Solidarcité', Burgerdienst), zijn deze activiteiten en ervaringen vaak onverenigbaar met de reglementering inzake werkloosheid en kunnen ze zelfs tot sancties leiden.

2.3. Een gemeenschappelijk referentiekader, maar aanhoudende discussies en controverses

Ongeacht de institutionele fragmentatie, kan er misschien een gemeenschappelijke visie betreffende de overheidsinterventies in het kader van de doorstroming van jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt, worden gevonden. Met andere woorden, hebben de betreffende actoren, in het bijzonder de OCMW's en ODA's, een gemeenschappelijk referentiekader? In feite kaderen dit beleid, deze maatregelen en deze methodes, niet zonder discussies en controverses, in het activeringsbeleid dat op Europees en nationaal niveau wordt bevorderd (Conter, 2012).

Het consensuele karakter van de geformuleerde doelstellingen en van de Europese normen, verhindert niet dat nog steeds belangrijke debatten worden gevoerd. Binnen het referentiekader van de activering blijft men discussies voeren of benaderingen eerder van het type *welfare* (een hoge mate van sociale bescherming bieden, met nadruk op vorming en kwaliteitsbanen) zijn of van het type *workfare* (de sociale uitkeringen beperken, de arbeidsmarkt flexibiliseren). De betekenis die aan het activeringsbeleid wordt toegekend, hangt af van de verschillende opvattingen volgens dewelke de activering een tegenprestatie voor de uitkeringen, een vector voor inzetbaarheid of een kans in bredere zin voor de deelname aan het maatschappelijke leven is (Franssen e.a., 2013). Terwijl de ODA de voorkeur geeft aan een activering die direct op het zoeken naar werk is gericht, hebben de OCMW's logischerwijs, aangezien ze een andere missie hebben, meer speelruimte om ook rekening te houden met sociale en persoonlijke factoren, die een inschakeling in het arbeidsproces zouden kunnen verhinderen; met name om billijkheids- en gezondheidsredenen, die kunnen worden ingeroepen om de gebruiker van het actieve zoeken naar werk vrij te stellen. Deze algemene vaststelling moet wel enigszins worden genuanceerd, aangezien de werkmethodes van de OCMW's onder elkaar en van de ODA verschillen.

Aan de basis van deze ideologische meningsverschillen liggen twee factoren. De eerste zijn de posities van de verschillende actoren op het gebied van de overheidsinterventies (*RVA versus ODA versus OCMW versus 'Missions Locales'*, vakbonden *versus* werkgevers, actoren van de overheid *versus* actoren

van verenigingen). De tweede is de verschillende politieke cultuur die tot uitdrukking komt in een verschillende opvattingen over activering tussen Franstalige en Nederlandstalige actoren.

Deze meningsverschillen kunnen ook worden verklaard aan de hand van de spanningen tussen de verschillende rollen die aan de interveniërende overheid worden toegeschreven, namelijk de nachtwakerstaat, ook wel klassiek-liberale rechtsstaat genoemd (individuele verantwoordelijkheid, sanctiebevoegdheid), de welvaartsstaat (collectieve regelingen, sociaaleconomische grondrechten, categoriale benadering) en de reflexieve staat (individuele begeleiding, rechten, autonomie, netwerking) (Cantelli & Genard, 2007).

2.4. Partiële en geïnstrumentaliseerde middelen

Kan, bij gebrek aan een consensus over de waarden en normen, de coördinatie van de interventies tussen OCMW's en ODA's misschien via de instrumenten en middelen worden gerealiseerd? Lascoumes en Le Galès nodigen ons wel degelijk uit om de overheidsinterventies aan de hand van deze instrumenten, deze middelen en deze concrete elementen te analyseren: procedures, software, nomenclaturen, administratieve en statistische categorieën. De technische instrumenten zouden volgens hen van die aard zijn, dat ze de handelingen van de specialisten en de trajecten van de gebruikers op onzichtbare wijze sturen (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Vandaar dat het beleid en de maatregelen betreffende de transitie door een verdere automatisering gekenmerkt zijn. Om het hoofd te bieden aan de nieuwe stromen werkzoekenden en gebruikers, die door het systematische en verplichte activeringsbeleid worden gegenereerd, werd op managementniveau van de ODA en van de OCMW's beslist, de voorschriften te verstrekken en via bureaucratische en elektronische procedures een standaardisatie op te leggen.

Bij de overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling wordt het gehele begeleidingswerk door middel van het programma IBIS georganiseerd. Het programma bepaalt de mogelijke opties, beperkt de complexiteit tot een code, legt de eigen nomenclatuur en het eigen vooraf gedefinieerde traject op. Het computerscherm komt tussen in de duale relatie tussen specialist en gebruiker. De computerserver wordt de eenheid die moet worden bediend. Aangezien het enige spoor van activiteit van de specialist, alsook van de activering van de gebruiker zich op deze eenheid bevindt, is ze bijgevolg ook het instrument voor hun evaluatie en hun controle.

“De gegevensinvoer wordt meer en meer georganiseerd in functie van een controle van de werkzoekende en het instrument dat in de eerste

plaats toch een werkmiddel voor de consulent moet zijn, is niet meer ergonomisch. Het programma heeft nu minder nut voor de begeleiding van de werkzoekende, en voor de directie ‘werkgever’ heeft het programma de matchingfunctie complexer gemaakt, terwijl een vergemakkelijking werd beoogd.” (een vacaturebeheerder van de Overheidsdienst voor Arbeidsbemiddeling).

Bij de OCMW’s gaat de trend eveneens naar een verdere automatisering van het begeleidingswerk dat door de maatschappelijke werkers en de inschakelingsagenten wordt verricht. Enkele OCMW’s hebben resoluut voor een modernisering gekozen door de administratieve en elektronische procedures via een uniform elektronisch sociaal dossier te standaardiseren. Gegeven het huidige bestand van instrumenten (‘New Horizon’, ‘CPAS2000’, ‘New Wallace’) en hun gebruik, kan worden verondersteld dat ze slechts sporadisch en uiteenlopend worden ingezet, weinig nut hebben, of zelfs afgewezen worden, met uitzondering van de instrumenten en procedures die nodig zijn om financiering van de federale staat of gewestelijke partners te krijgen.

Uit de ervaringsberichten van de maatschappelijke werkers over de informativering van het maatschappelijke werk blijkt, dat de ter beschikking gestelde instrumenten als complex, weinig gebruiksvriendelijk en relatief inefficiënt worden ervaren. Ze worden ook vaak als een bedreiging van de unieke band tussen de maatschappelijke werker en de gebruiker beschouwd.

“Voor wat de standaardisering betreft, is de belangrijkste zorg de kwestie van de toegang tot de gedetailleerde informatie van het dossier. Dat de betrokken medewerkers en de diensthoofden toegang hebben, oké, maar de consulenten, dat is echt niet wenselijk. Ze moeten alle info krijgen om een beslissing met kennis van zaken te kunnen nemen, maar geen toegang tot alle info over de gebruikers.”

“Het gevaar van een standaardverslag is dat men zich tevreden stelt met het aanvinken van hokjes, niet meer de situatie in al haar complexiteit bekijkt, zich achter en procedure verschuilt om de verantwoordelijkheid te ontlopen, ik heb zulke collega’s. Dat is geen maatschappelijk werk.”

Wanneer de interne instrumenten van de aparte instellingen al vragen oproepen, dan geldt dit des te meer voor de instrumenten die het werk tussen de actoren in een netwerk moeten vergemakkelijken. In het BHG is het netwerk van de werkgelegenheidsplatforms (NWP) het instrument voor de gegevensinvoer en -overdracht dat ervoor moet zorgen dat de handelingen

van de gebruiker bij de verschillende actoren, met name bij de ODA's en OCMW's, traceerbaar zijn. In de praktijk wordt het NWP slechts minimaal gebruikt:

“Het gaat er enkel om een financiering te krijgen.”

“Normaal gezien zouden de werkaanbiedingen in het NWP moeten worden ingevoerd, maar ze doen het niet om te voorkomen dat een andere dienst of operator ermee aan de haal gaat.”

De analyse van de werkmethodes toont aan dat men wantrouwig staat tegenover de instrumenten: Wat zal de partner met de informatie doen?

Om die moeilijkheden inzake het delen van informatie te overwinnen, is er de toenemende uitwisseling van geïnformatiseerde informatie via de Datawarehouse Arbeidsmarkt en SocialeBescherming waardoor de ODA enerzijds, en het OCMW anderzijds, geïnformeerd zijn van de situatie van de cliënten bij hun partners.

Deze fragmentatie kan ook worden vastgesteld voor de middelen en instrumenten voor kennisverwerving en voor de sturing en evaluatie van de overheidsinterventies. Wanneer elke instelling enkel over eigen gegevens en (soms summiere) indicatoren beschikt, kunnen geen verbanden worden gelegd en is een vergelijking onmogelijk. Het klopt wel dat de situatie van de jongeren op een gegeven moment gekend is. Maar wat voor de sturing van de overheidsinterventies absoluut moet worden beschreven en geanalyseerd, en wat het moeilijkst is, zijn de transities (binnen en tussen de systemen), die vooral tijdens de eerste jaren van het beroepsleven talrijk zijn.

2.5. Specialisten in spanning

In eerste instantie gebeurt de verwerkelijking van instellingen, plannen en maatregelen, aan de hand van de relaties tussen de specialisten en de gebruikers, en hier ontstaan ook de morele en praktische dilemma's. De overheidsinterventie neemt concrete vorm aan in de routineactiviteiten van de medewerkers, in de alledaagse interacties tussen medewerkers en de gebruikers (Lipsky, 1980; Dubois, 1998).

Door de focus op begeleiding en activering van jongeren – als eerste antwoord op moeilijkheden bij arbeidsmarktinschakeling – zijn deze eerstelijnswerkers, bij het OCMW en bij de ODA, bijzonder blootgesteld aan de spanningen die gepaard gaan met hun functie van bemiddelaar. Ze lijken soms even hulpbehoevend als de jongeren die ze zouden moeten helpen.

“Ik weet het niet.” Verhaal van een arbeidsconsulent van Actiris die in een wijkantenne werkt.

“Het is het verhaal van een jongere van 19 jaar, lager middelbaar. Hij is in zijn 4de jaar gestopt. Hij komt bij mij zonder beroepsproject, zonder enige verwachtingen. Ik stel hem voor om een week naar een jongerengroep te gaan. En ik zeg tegen hem, nu hij er toch is, ook zijn cv en motivatiebrief op te stellen. Wanneer hij terugkomt, heeft hij niets gedaan. Op dat moment is de jongerengroep er niet meer. Maar hij zegt me dat hij een opleiding onderhoudstechnicus voor huis-houdapparatuur wil volgen. Ik informeer me en schrijf hem in. En dan: geen zin, hij is gewoon niet naar de opleiding gegaan.

Ik probeer achter zijn verwachtingen te komen en ik vraag: “Wat wil je in het leven in het algemeen doen?” – hij weet het niet, en dan vraag ik hem: “Interesseert geld je?” – hij weet het niet. Plots zegt hij dat hij wel zin zou hebben om bij zijn vader in de familiezaak, een café, te werken.

Ik vraag hem of hij dat wel ziet zitten... hij zegt dat hij het niet weet.

Ik ben zelf ten einde raad en weet niet wat ik met hem moet aanvangen. De volgende ontmoeting is binnen twee weken en ik denk er nog steeds over na, ik weet niet wat ik moet doen. De beschikbare oplossingen in mijn pakket zijn beperkt.”

“Centrale Examencommissie” Verhaal van een maatschappelijk werkster bij het OCMW, afdeling SPI

“Ik werk in de afdeling vormingen van het OCMW. Ik doe aan individuele begeleiding. De opleidingen worden meestal extern gegeven. Een jonge vrouw is naar onze afdeling gekomen omdat ze opgehouden heeft te studeren. Ze is twintig, heeft het middelbaar beëindigd, kwalificatietechnieken. Ze zegt dat ze een opleiding wil volgen, maar ze weet niet goed op welk gebied. Ze zegt iets over een opleiding schoonheids-specialiste. Ik had de indruk dat ze dat wilde doen omdat ook een vriendin van haar dat deed. Ik stuur haar naar Bruxelles Formation. Ik dacht dat ze voldoende zelfstandig was om zelf wat onderzoek te doen. Bij de tweede ontmoeting was ze bij Bruxelles Formation geweest en ze ging wat in alle richtingen: kantoorautomatisering, informatica; vooral had ze al het begin van de opleidingssessies gemist. Dus stelde ik haar voor om een andere weg in te slaan en een projectbepaling te doen.

Ze was niet zeker omdat ze de indruk zou hebben tijd te verliezen. Ze is dan met haar moeder teruggekomen en besliste uiteindelijk om toch de projectbepaling te doen. Als gevolg hiervan heeft ze dan beslist

om examen af te leggen bij de Centrale Examenscommissie om niet geblokkeerd te raken en een diploma te halen.

Momenteel moet ze zich naar de Franse Gemeenschap begeven om te zien hoe dit wordt georganiseerd. Ze onderneemt heel wat. Ze ontvangt een leefloon.”

In talrijke andere verhalen komen gelijkaardige ervaringen voor, die gekenmerkt worden door frustratie en een gevoel van onmacht ten aanzien van de omvang van de objectieve, subjectieve en relationele moeilijkheden van de jongeren, en van de beperktheid van de oplossingen die de specialist kan aanreiken.

Omdat ze niet onmiddellijk een substantiële oplossing in de vorm van een baan kunnen bieden – in het beste geval kunnen deze arbeidsconsulenten en inschakelingsagenten soms werkaanbiedingen voorstellen waarvoor de jongere uitgenodigd wordt om zich kandidaat te stellen – herdefiniëren deze bemiddelingsspecialisten soms hun functie met behulp van minimale criteria: ervoor zorgen dat men administratief in orde is en het dossier van de gebruiker samenstellen, erop toezien dat de verplichtingen worden nageleefd en/of dat de gebruiker zijn rechten behoudt, hem morele steun geven, hem advies en aanwijzingen geven voor het verdere zoeken naar werk door hem naar een andere actor door te verwijzen. Ten gronde gaat het erom de continuïteit van de activering veilig te stellen.

In dit opzicht hebben de groepsanalyses in grote mate de bureaucratische paradox aangetoond waarmee de eerstelijnswerkers vaak worden geconfronteerd, aangezien ze de taak hebben om de gebruikers autonomer te maken, terwijl ze zelf het gebrek aan autonomie van hun functie ervaren.

2.6. En met welk resultaat?

Tot slot moet, betreffende de ontplooiing van de overheidsinterventies naar de jongeren toe, de vraag naar de evaluatie ervan worden gesteld.

De evaluatie van de invoering van het CBP door het Observatorium voor de Werkgelegenheid toont aan dat de tewerkstellingsgraad van de jonge schoolverlaters met CBP in 2010 10,6% hoger lag dan die van dezelfde groep jongeren een jaar voordien. Dit positief resultaat kan gedeeltelijk aan conjuncturele effecten worden toegeschreven. (De Villers, 2013). In zijn analyse van de bepalende factoren van de werkloosheid in het BHG besluit Marion Englert van zijn kant dat het plan voor de Activering van het Zoekgedrag naar Werk voor het BHG “een betwistbare efficiëntie voor de terugdringing van de werkloosheid” heeft en tegelijk een “vector van armoede” omvat (Englert, 2013: 284).

Wanneer bepaalde onderzoeken het motiverend en preventief effect van de dreiging van sanctie schijnen aan te tonen (Cockx e.a., 2011), tonen ze tegelijk aan dat de gestrafte werkzoekenden de kwetsbaarste en meest benadeelde personen op de arbeidsmarkt zijn, onder andere voor wat hun kwalificatie betreft (Cherenti, 2010; Cockx e.a. 2011 geciteerd door Englert, 2013: 288).

Zoals Bonvin en Conter besluiten: “Behalve bij volledige werkgelegenheid zijn de mogelijkheden van het beleid om individuele kansen te vergroten door het arbeidsaanbod te sturen (stimulansen, opleidingen, enz.) in feite weinig efficiënt” (Bonvin & Conter, 2006).

Op het vlak van de kwalitatieve analyse konden door de groepsanalyses, die samen met de bemiddelingsspecialisten werden uitgevoerd, enkele van de paradoxale effecten van overheidsinterventies, die zich op de begeleiding van werkzoekenden en gebruikers focussen, worden verklaard.

De eerste paradox is dat de transitieruimte, die ertoe moet dienen om de overgang naar de arbeidsmarkt te ondersteunen, de tendens heeft om zelf een ruimte te worden waarbinnen gebruikers circuleren. De aanzienlijke ontwikkeling van de functies van begeleiders en de steeds complexer wordende structuren binnen en tussen organisaties, hebben tot een uitbreiding en een toenemende segmentatie van de transities tussen onderwijs en arbeidsmarkt geleid.

Vooral de cesuur tussen de opdrachten van begeleiding van werkzoekenden en die van plaatsing en van tewerkstelling vormt een onoverkomelijke kloof in het traject van de werkzoekende. Het zijn verschillende organen en/of diensten en spelers die enerzijds voor de begeleiding van de werkzoekende en anderzijds voor zijn contact met de arbeidsmarkt verantwoordelijk zijn, of het nu gaat om het aanbieden van een gesubsidieerde betrekking, of het in contact brengen met werkgevers. De groepsanalyse waaraan de verschillende specialisten van Actiris hebben deelgenomen, heeft aangetoond dat de specialisten een verschillende logica hanteren volgens hun functie en hun positie binnen de organisatie. Terwijl de arbeidsconsulenten duidelijk een logica van activering in de richting van de werkzoekenden hanteren, hanteren de vacaturebeheerders een logica van dienstverlening aan de werkgevers:

“Het is een feit dat de vacaturebeheerder weet dat het voor 99% van de werkzoekenden een uitzichtloze strijd is, en dus weet hij dat hij de beste kandidaat moet zoeken om niet door zijn chef of zijn werkgever op de vingers getikt te worden.”

Deze kloof bestaat eveneens binnen de OCMW's. Vooral hier is het dat de overgang tussen de Algemene Sociale Dienst (ASD) en de Dienst voor Socio-

professionele Inschakeling door de gebruikers als een ‘onbegrijpelijke procedureslag’ wordt ervaren, wat voor terugkerende spanningen zorgt tussen de maatschappelijke werkers van de ASD en de inschakelingsagenten, bij de beoordeling van de inzetbaarheid van de gebruiker. Binnen de SPI-afdelingen zelf is een nieuwe filter ontstaan, omdat een cel autonoom werd gemaakt, die de opdracht had om mensen via contracten op basis van artikel 60, tewerk te stellen. Hier dringt zich de vraag op naar de indeling in categorieën en de selectie van de gebruikers die hiervan kunnen profiteren.

Hierdoor ontstaat een tendens om de doelgroepen intern binnen en tussen de maatregelen te segmenteren. En dit verhoogt dan weer het risico dat men gaat afvragen en de jongeren die als minder gemotiveerd of als minder geschikt worden beoordeeld, of die niet over een project beschikken, afkeurt.

Zoals Orianne, Moulaert en Maroy in hun conclusies van het onderzoek naar de invoering van activeringsmiddelen beklemtonen:

“De eerste afwijking zou zijn om de subjectieve doelstellingen van het werk van de specialisten (de inzetbaarheid gebruiken) volledig los te koppelen van de politieke verwachtingen (aan het werk zetten), met andere woorden, de band tussen het werk rond inzetbaarheid en de tewerkstelling kappen; in dat geval zou het inschakelingswerk zich beperken tot een louter psychologische bijstand, los van de arbeidsmarkt, en de geïntegreerde inschakelingsmaatregelen zouden enkel nog ‘middelen ten dienste van de inzetbaarheid’ zijn.” (Orianne e.a. 2004)

3. Beperkingen en vooruitzichten

Complexe conflicten binnen de partnerschappen, institutionele beperkingen, aanhoudende discussies en controverses betreffende het referentiekader van de activering, verwarring tussen controleprocedures en begeleidingsprocessen, verwerping door de eerstelijnswerkers, relatieve en selectieve efficiëntie van een strategie voor de activering van de gebruikers en werkzoekenden bij gebrek aan voldoende perspectieven op een effectieve toegang tot werk: deze essentiële vaststellingen vormen evenveel uitdagingen voor de sturing van de doorstroming van jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt.

Deze uitdagingen doen zich deels voor binnen elke instelling. Zowel de OCMW's, alsook de ODA zijn overigens steeds in een fase van verandering om de uitdagingen op het gebied van werk, organisatie en sturing aan te gaan die de voortzetting en de vernieuwing van hun missies in een steeds veranderende sociale en politieke context vereisen.

Maar deze uitdagingen zijn eveneens extern te vinden en betreffen de ontwikkeling van de overheidsinterventies inzake transitie van de jongeren. De OCMW's en de ODA's spelen een sleutelrol bij de overheidsinterventies, maar hun belang mag er niet toe leiden dat ze een monopolie nastreven dat van hen exclusieve actoren zou maken.

Drie beperkingen kunnen worden geïdentificeerd. Ze hebben betrekking op de collectieve responsabilisering van de doorstroming van jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt, op de verduidelijking van de voorwaarden van het sociaal contract en op de voorwaarden voor de activering van de overheidsinterventies.

3.1. Samen de verantwoordelijkheid opnemen voor de doorstroming van de jongeren tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt: aan een sociale wereld van inschakeling werken

Tegenover de consensus van uitsluiting, die ertoe leidt dat de zwaksten de verantwoordelijkheid van hun inschakeling moeten dragen, dient de gedachte van collectieve responsabilisering te worden geplaatst, zodat de mate van verantwoordelijkheid van elke actor proportioneel is met zijn sociale macht bij de regeling van de transities. Het is aangeraden om niet uitsluitend met betrekking tot personen te handelen, maar ook (en vooral) met betrekking tot systemen, door inclusieve en coöperatieve strategieën te ondersteunen op de verschillende niveaus en tussen de verschillende actoren voor transitie.

Aan de sociale werelden van de inschakeling moet worden gebouwd en de instellingen moeten elkaar niet meer tegenwerken. Wat de jongeren zelf betreft, vereist de verantwoordelijkheid voor de situatie van de jonge hulpbehoevenden een herstructurering van de partners op strategisch en organisatorisch vlak, alsook op het vlak van ondersteuning. Zo moeten actoren die zich vóór de transitie situeren – die uit het onderwijs – en de actoren die na de transitie komen – die van de arbeidsmarkt en vooral de werkgevers – bij het geheel worden betrokken. De OCMW's en ODA's hebben een nieuwe rol gekregen, namelijk deze van bemiddelaar binnen het netwerk van overheidsinterventies.

Een positieve benadering van de transities maakt de opstelling van specifieke regelingen noodzakelijk. Die moeten in het lokale sociaaleconomische weefsel worden geïntegreerd en op het contractuele engagement van de instellingen, de ondernemingen en de collectiviteiten berusten (Gazier, 2008: 99).

3.2. De bepalingen van het sociale contract verduidelijken: ontwikkeling van een “Jongerengarantie”

Op het vlak van de rechten, verplichtingen en statuten kennen de jongeren in transitie tegenwoordig talrijke situaties en statuten, afhankelijk van het feit, of ze werkzoekende zijn met een beroepsinschakelingstijd, uitkeringsgerechtigde werkzoekende, ontvangers van een door het OCMW toegekend leefloon, of dat ze hun studies hebben hervat, of zelfs buiten elk sociaal vangnet vallen. Deze diversiteit van de statuten is bepalend voor de middelen tot dewelke de jongeren toegang kunnen hebben, op financieel vlak, maar ook op het vlak van kansen om de studies te hervatten, toegang tot opleidingen, stages, werk of tot een alternatief aanbod met socialiseringservaringen.

Wanneer men wil vermijden dat over een pseudoactivivering en over een pseudocontract wordt gepraat, dienen de bepalingen van het contract dat aan de jongeren in transitie wordt aangeboden, te worden verduidelijkt.

Op deze plaats kan ook op het belang van het principe van de “Youth Guarantee” worden gewezen die op Europees niveau wordt gepromoot en nu geleidelijk in het BHG wordt geïmplementeerd. Het principe van de “Youth Guarantee” is dat elke (werkende of studerende) schoolverlater de garantie krijgt dat hij/zij effectief binnen korte termijn een baan, een stageplaats of een opleiding krijgt⁷.

Zal de jongerengarantie de hoeksteen voor een nieuw paradigma zijn, waarbij men zich niet enkel moreel om de jongeren in transitie bekomert en zich op factoren concentreert die het individu en zijn motivatie voor de toegang tot de arbeidsmarkt betreffen? Dat paradigma moet dan worden aangevuld met aanbevelingen betreffende de invoeringsmodaliteiten, zoals een op partnerschap gebaseerde benadering, speciaal gericht op jongeren zonder werk, onderwijs of opleiding en niet enkel op jongeren die als werkzoekende ingeschreven zijn. Dat is noodzakelijk voor permanente evaluatie van zo'n jongerengarantiestelsel; net als de financiële steun van Europa, om de implementatie op federaal en regionaal niveau mogelijk te maken.

Men kan in ieder geval vaststellen dat het concept ‘garantie’ het gangbare activeringsbeleid in vraag heeft gesteld door niet alleen op de verantwoordelijkheden van het individu te wijzen, maar ook op die van de betrokken institutionele actoren (CCFEE, 2013). In de Europese aanbeveling is er sprake van het beginsel van wederzijdse verplichtingen tussen de jongeren en de instellingen die de jongerengarantie ter beschikking stellen. Dat is de tegenprestatie die de jongere in ruil voor zijn activering ontvangt. Zo wordt vermeden dat men de indruk krijgt dat het om een nepcontract gaat.

Daarnaast biedt de invoering van een jongerengarantie op het niveau van het BHG een kans om de partnerschappen tussen ODA's en OCMW's, en in een bredere context tussen de openbare, de private actoren en de verenigingen, te herbekijken en opnieuw te dynamiseren door een gediversifieerd en complementair dienstverleningsaanbod samen te stellen. De uitdaging bestaat erin om de piramide van de overheidsinterventies in het voordeel van die jongeren om te keren, die het verst van tewerkstelling en van de mensen op het terrein verwijderd zijn, door overeenkomsten te sluiten die het de instellingen en organen ten dienste stellen van de behoeften van deze jongeren. Er moet met de jongeren een persoonlijke vertrouwensband worden opgebouwd en men moet hen een begeleiding door één enkele contactpersoon kunnen bieden.

De belofte om de 'Jongerengarantie' serieus te nemen en om aan elke jongere een adequaat antwoord te bieden, houdt echter het volgende in:

- ◆ de gaten in de sociale bescherming van de jongeren in de transities tussen studies, opleiding en werk moeten worden gedicht. Men kan zowel een toename van pseudocontractuele relaties alsook een ongelijkheid, zelfs willekeur, in de rechten en plichten van de jongeren in transitie volgens hun institutioneel statuut vaststellen. Daarom moet men de diverse pseudocontracten door echte transitiecontracten vervangen – eventueel door een statuut –, waardoor het mogelijk wordt om opleiding, vrijwilligersengagement, het hervatten van de studies en het opstarten van een zaak te combineren. Hier zal men een nieuwe generatie sociale, economische en culturele wetten moeten uitvinden, ongeacht de huidige institutionele en statutaire versnipperingen, om vorm te geven aan het principe van recht op autonomie, dat zowel voor personen, als voor statuten en instellingen geldt.
- ◆ de transities moet veilig zijn, niet alleen statutair en juridisch, maar ook substantieel. Opdat men zich niet zou beperken tot een eenvoudige psychologische en morele begeleiding, moet de begeleiding substantieel zijn, en dus effectief de toegang bevorderen tot middelen voor oriëntering, studies en opleiding, voor stage, socialiseringservaringen en werk. Bijgevolg moet de continuïteit, de waardering en de complementariteit van het traject worden verzekerd. Zo wordt het mogelijk om, via de vergelijking van de verschillende maatregelpakketten voor de transitie, hun eigenschappen in te schatten; zoals het intensieve karakter van de pakketten, waarvan de ervaringsdimensie een reële, op de praktijk gerichte benadering mogelijk maakt, de effectieve mogelijkheden van inschakeling op de arbeidsmarkt en de voortzetting van begeleiding en triangulatie van de relatie werkgever-stagiair/werknemer.

- ♦ de begeleiding moet persoonlijk en globaal gebeuren. De reconfiguratie van het maatschappelijk welzijn rond personen en hun eigen problemen moet serieus worden genomen. Dit vereist de organisatie van een overheidsinterventie op maat. Het is noodzakelijk dat de maatregelen kunnen worden gepersonaliseerd zodat het 'Ik' een positieve sociale waarde krijgt (Genard & Cantelli, 2007). De uitbreiding van de opties die voor de jongeren ter beschikking staan, moet het mogelijk maken om de tegenstrijdigheden tussen de verschillende visies over de activering te overstijgen. Een gepersonaliseerde begeleiding betekent dat geen bureaucratische controleprocedures in het begeleidingsproces worden ingevoerd. Om de capaciteiten van de geholpen personen te versterken, moet de ethiek van de overheidsinterventies en van de werkmethodes worden gewijzigd. Daarnaast dient men de continuïteit van de begeleiding te verzekeren door versnippering of de toevoeging van andere spelers, telkens met afgebakende rollen, te vermijden. De gebruiker krijgt een centrale rol in de begeleiding en dat betekent dat de verschillende diensten en spelers rond de gebruiker goed georganiseerd moeten zijn en geen spel mogen spelen, waarbij ze de hete aardappel doorschuiven.
- ♦ er moet een beleid komen dat echt informatie en oriëntering biedt, die voor alle jongeren toegankelijk is en die beter te begrijpen is dan de huidige veelheid aan documenten. In een context van diversiteit en toenemende complexiteit van maatregelen (in opleiding, studierichtingen, mogelijkheden om een reisbeurs te krijgen, in tewerkstelling), is de toegang tot informatie een strategisch hulpmiddel dat ongelijkheid geneert. Het belang van de oriëntering lijkt cruciaal. Wat hier ontbreekt, is eigenlijk niet de informatie op zich, maar eerder de hoeveelheid, die moeilijk te beheersen valt. Eerder dan een verveelvoudiging van competentiebalansen, oriënteringsadviezen en projectbepalingen die vandaag in omloop worden gebracht door spelers, die in hun eigen institutioneel kader met soms beperkte middelen moeten presteren, zou het beter zijn om gevolg te geven aan het voorstel van een op partnerschap gebaseerde ontwikkeling van een heus referentiecentrum inzake oriëntering en bepaling van studie-, opleidings- en beroepsprojecten.

Door de vele niet nageleefde beloftes voorzichtig geworden, mag men de verwachtingen betreffende de 'Jeugdgarantie' niet te hoog stellen. Wanneer deze kans niet wordt aangegrepen om de bestaande overheidsinterventies te herbekijken ten voordele van de laaggeschoolde jongeren in transitie, dreigt het nieuwe paradigma enkel een bijkomende bezigheidstherapie in de lappen-deken van de transities te worden. De effectiviteit van deze belofte zal concreet worden getoetst aan de toepassingsmodaliteiten en het gebruik⁸.

3.3. De overheidsinterventies versterken

Het derde baken betreft de versterking van de overheidsinterventies zelf.

3.3.1. *De specialisten en de organisatie versterken*

De verwachtingen betreffende een nieuwe ethiek en de versterking van de begeleiding, hebben gevolgen voor de begeleidingsspecialisten en voor het operationele kader waarin ze hun beroep uitoefenen.

Zoals het onderzoek naar de begeleiding van personen in de Brusselse OCMW's duidelijk heeft aangetoond, zijn de ontwikkeling van de kennis en een toename van de autonomie sleutelfactoren voor de uitbreiding van de handelingsmogelijkheden van de specialisten. Dit betekent dat zowel op het vlak van de inhoud van hun werk, van de arbeidsorganisatiemethoden en van het beheer van HR moet worden ingegrepen (Degraef & Franssen, 2012: 26). Ook Leloup (2013) wijst er in haar analyse van het werk van de arbeidsconsultenten van Forem duidelijk op, hoe belangrijk de professionalisering van deze eerstelijnswerkers is. Deze overstap van een sturing via administratieve procedures naar een sturing via de professionalisering maakt zowel een versterking van het professionele referentiekader van deze actoren noodzakelijk, alsook een investering in hun opleiding en in hun concrete actiemiddelen (Leloup, 2013).

3.3.2. *Zich de middelen voor evaluatie en sturing toekennen*

Ook is er nog de noodzaak om de transities op het vlak van reflectie en informatie te sturen. Bestuurlijk gezien omvat de Brusselse transitieruimte een model met verschillende kernen en niveaus en is ze gekenmerkt door een groot aantal sturings-, overleg- en adviesinstanties. Apart genomen heeft elke instantie haar bestaansreden en eigen functie. Deze brede waaier aan instellingen is gedeeltelijk inherent aan complexe en op zichzelf gekeerde moderne samenlevingen.

Zonder voor een monopolistische sturing te willen pleiten, die trouwens strijdig zou zijn met de eigen aard van de transitieruimte, mag men een vereenvoudiging van het schema voor het beheer van de transitieruimte in het BHG wensen. In dit opzicht heeft de structuur van de actoren van de transities (ODA's, OCMW's, 'Missions Locales', OSPI, onderwijs, werkgevers) met de functionele gebieden, de zogenaamde 'bassins de vie' heel wat potentieel, ook al is het jammer dat deze structuur tussen Franstalige en Nederlands-talige actoren opgesplitst blijft.

Noten

1. Dit onderzoek, gebaseerd op de methodologie van de groepsanalyse, maakte het voor de verschillende betrokken actoren mogelijk om samen de publieke actie inzake doorstroming van laaggeschoolde jongeren van onderwijs naar de arbeidsmarkt te analyseren. In de loop van de 23 dagen die de groepsanalyse duurde, konden meer dan honderd deelnemers – managers van instellingen, leerkrachten, werkgevers, bemiddelingsspecialisten (tewerkstellingsconsulenten, maatschappelijke werkers, trainers, inschakelingsagenten), werkloze jongeren enz. – hun analyses en voorstellen op basis van ervaringsberichten aan de realiteit toetsen.
Het project concentreerde zich weliswaar op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar de resultaten werden o.a. verkregen door een vergelijking met de ervaringen van de andere gewesten en Europese landen en door uitwisseling met verschillende Europese overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling. Voor het regionale en Europese luik hebben zich drie overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling bij het project aangesloten: de ‘Arbeitsmarktservice Österreich’ (AMS – ODA Oostenrijk), de ‘Bundesagentur für Arbeit’ (ODA Duitsland) en de Forem (ODA België – Wallonië).
Daarnaast werden in het kader van het project JongerenLabo vijf “statistische” seminaries door de CCFEE georganiseerd. Bij elk van deze seminaries kwamen tussen 30 en 50 deelnemers samen die rechtstreeks betrokken zijn bij de aanmaak, de analyse en het gebruik van statistische gegevens en indicatoren op het gebied van tewerkstelling, onderwijs en vorming. Zie voor meer informatie: <http://www.youthlab.eu>.
2. Dit onderzoek naar de begeleiding van begunstigden van maatschappelijke hulp bij de Brusselse OCMW's, dat onder impuls van de afdeling OCMW's van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB) tot stand kwam, verliep in verschillende fases. Het gedeelte actieonderzoek bestond er voor de onderzoekers in om samen een stand van zaken op te maken en een kennisoverzicht op te stellen, aan de hand van de gegevens die door de OCMW's ter beschikking werden gesteld en observaties in enkele OCMW's, wat tot acht transversale thematische nota's leidde die de basis vormden voor de overwegingen die tijdens de groepsanalyse aan de orde kwamen. Deze analyse werd door acht thematische groepen uitgevoerd die elk uit een tiental maatschappelijke werkers met diverse functies uit de verschillende Brusselse OCMW's bestonden.
3. De vaak gebruikte term ‘weinig gekwalificeerd’ moet in vraag worden gesteld. Het zou juister zijn om van laaggeschoolde en weinig opgeleide jongeren te spreken, wat dan niet uitsluit dat ze over vaardigheden en kwalificaties beschikken die echter op de arbeidsmarkt niet erkend en gewaardeerd worden (Rose, 2012).
4. “De tussenkomst van de OCMW's is een residuaire hulp die kan worden verkregen wanneer de gebruiker met zijn arbeidsinkomen of met andere middelen, zoals een werkloosheidsverzekering, in de onmogelijkheid verkeert om in zijn behoeften te voorzien. Het feit dat men een leefloon of sociale hulp van het OCMW ontvangt, kan dus als een verdere stap naar bestaanzeker-

heid worden beschouwd. Volgens de beschikbare informatie zou ongeveer een vijfde van de jongeren voor wie een beroepsinschakelingstijd geldt met het OCMW verbonden zijn, d.w.z. dat ze van het OCMW financiële steun krijgen (in de vorm van een LL of op een andere manier). In totaal ligt het percentage NWWZ met een band met het OCMW hoger bij jongeren (15%) dan dat binnen het geheel van de NWWZ (11,4%)” (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2013) *Jeunes en transition, adultes en devenir*, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2012, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: Brussel, p. 35).

5. Artikel 60 van de organieke OCMW-wet stelt hen inderdaad in staat om een persoon aan te nemen, zodat hij toegang krijgt tot het recht op een werkloosheidsuitkering en/of de kans om beroepservaring op te doen. De arbeidsovereenkomst wordt ofwel uitgevoerd binnen het OCMW, ofwel bij een derde. We moeten echter vaststellen dat voor het merendeel van de OCMW-clients dat doel veraf of zelfs onbereikbaar blijft. In het BHG bijvoorbeeld krijgt slechts een derde van de leefloners socioprofessionele begeleiding, en de verhouding van zij die daadwerkelijk tewerkgesteld worden (hoofdzakelijk en op tijdelijke basis via de ‘artikel 60’-jobs), meer bepaald slechts 10%, is duidelijk nog veel lager. (bron: POD Maatschappelijke Integratie, statistisch bulletin maart 2012).
6. Technische Informatieve, Reglementering RVA betreffende de beroepsinschakelingstijd en de rol van de medewerker van Actiris, Directie WZ, Dienst QM, januari 2012.
7. Als reactie op de werkgelegenheidscrisis die vooral de jongeren in Europa treft, werd het Europese jongerenbeleid versterkt met het ‘Werkgelegenheidspakket voor jongeren’ dat door de Commissie in december 2012 werd voorgesteld en waarvan een van de luiken de ‘Garantie voor de Jeugd’ of de ‘Jongerengarantie’ is. Op 22 april 2013 werd een aanbeveling tot de invoering van de jongerengarantie door de Raad van de EU aangenomen. Het eerste artikel van de aanbeveling luidt als volgt: “Art. 1: Ervoor te zorgen dat alle jongeren jonger dan 25 jaar binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten, een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezette scholing, een plaats in het leerlingstelsel of een stage.”
8. Er kan trouwens op worden gewezen dat de doelstelling van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘het streven naar deze doelstelling’ is en dat de omzetting van deze politieke doelstelling in het beheerscontract 2013-2017 van Actiris in artikel 33 eveneens voorzichtig geformuleerd is: “Actiris verbindt zich ertoe om de invoering van de ‘Youth Guarantee’ te onderzoeken en ze zo nodig aan de regering voor te stellen, waarbij zal worden voorgesteld dat alle jongeren tijdens de periode van hun beroepsinschakelingstijd ofwel een baan krijgen, ofwel een bijkomende opleiding volgen ofwel aan maatregelen voor beroepsactivivering (stage, inleefstage, gewenningsstage, vrijwilligerswerk) deelnemen met het uiteindelijke doel om een deugdelijk aanbod voor een baan te krijgen.”

Hoofdstuk 4

Hoe gaat het sociale huisvestingsbeleid om met de nieuwe maatschappelijke uitdagingen?

*Alain Malherbe, Nicolas Bernard, Bernard Monnier, Luc Laurent,
Pascal De Decker en Kristof Heylen*

1. Van woning naar woonomgeving¹

Alain Malherbe

1.1. Inleiding

De voorbije jaren zijn er opnieuw grote vraagtekens gerezien bij wat de overheid onderneemt op het vlak van huisvesting. Die overheid moet het hoofd bieden aan meerdere maatschappelijke uitdagingen (zoals toenemende dualisering, snelle sociale veranderingen, toenemende verarming van een deel van de bevolking, stijgende energiekosten) die, ondanks de uiteenlopende situatie, nadrukkelijk aanwezig zijn in de drie Belgische gewesten. De overheid sleurt ook een zware ervenis met zich mee. Haar werking was in de naoorlogse periode voornamelijk gebaseerd op de vraag naar huisvesting, in een samenleving met voltijdse tewerkstelling en stabiele gezinskernen. De structuren die werden gecreëerd om daarop een antwoord te bieden, steunden voornamelijk op twee pijlers: het door de overheid ter beschikking stellen van woningen en toezicht door de overheid op de conformiteit van de woningen die de privé-sector op de markt brengt.

In dit hoofdstuk komen we terug op die verschillende aspecten; we identificeren de inspanningen op het vlak van huisvesting in Wallonië en Brussel en schetsen de staat van de woonomgeving in Vlaanderen. De woning stond recent centraal in belangrijke wetgevende initiatieven in Brussel en Wallonië. Aan de Waalse huisvestingscode werd een belangrijk stuk toegevoegd: de sociale begeleiding van de gebruikers door sociaal referenten. Alle beleidsmaatregelen van de verschillende gewesten hebben tot doel het artikel 23 van

de Grondwet, dat voor iedereen het recht op behoorlijke huisvesting verzekert, te realiseren.

Gelet op de moeilijkheid die de traditionele spelers in de huisvestingssector ondervinden om hun taken te vervullen en teneinde het hoofd te bieden aan steeds complexere behoeften, proberen andere spelers nieuwe wegen te bewandelen. In 1981 al breidde het ‘Fonds du Logement des Familles Nombreuses’ zijn werkterrein uit door woningen bestemd voor zijn doelgroep, opnieuw op de markt te brengen. Sinds 1999 proberen de sociale verhuurkantoren leegstaande private woningen te mobiliseren². Tegelijk ontwikkelden de buurtregies zich tot bemiddelaars tussen bewoners van de woningcomplexen, of van wijken die het voorwerp waren van stadsvernieuwing en de sector voor sociale activering en de leefomgeving. De sector brengt actoren samen, sensibiliseert in verband met de moeilijkheden waarmee de armsten te maken krijgen en ontwikkelt formules om de toegang tot huisvesting te faciliteren, zoals de glijdende huurovereenkomst. Er worden gecoördineerde acties uitgewerkt met betrekking tot niet-conforme woonvormen. Het Algemeen Verslag over de Armoede van 1995 en de film Rosetta van de gebroeders Dardenne in 1999 richtten, de schijnwerpers op wat we vandaag doorgaans ‘permanente bewoning in de toeristische uitrusting’ noemen. Tussen 1995 en 1997 werd het plan HP (‘Habitat Permanent’, permanente bewoning) opgesteld, dat betrekking heeft op meer dan 10.000 personen in Wallonië (CPDT, 2011: 39). Met het doel de verschillende spelers op het gebied van de huisvesting samen te brengen en de gemeente opnieuw centraal te stellen in de ruimtelijke ordening, werd in 2001 het begrip ‘gemeentelijke verankering’ (*ancrage communal*) in het leven geroepen; het is van toepassing sinds januari 2002³.

1.2. Behoeften die een ommekeer vereisen

In de jaren 2000 blijft de toegang tot huisvesting een belangrijke uitdaging en er komen er ook nieuwe bij voor de huisvestingssector: de complexe evolutie van de sociaal-demografische structuur, de bevolkingstoename en de verarming van een steeds groter deel van de bevolking, milieu- en energienormen, een toename van de energieprijzen en druk op de beschikbare gronden waardoor bepaalde gezinnen het moeilijker krijgen om een eigendom te verwerven, de impact van de bankencrisis en de financiële crisis op de toegankelijkheid van de kredieten.

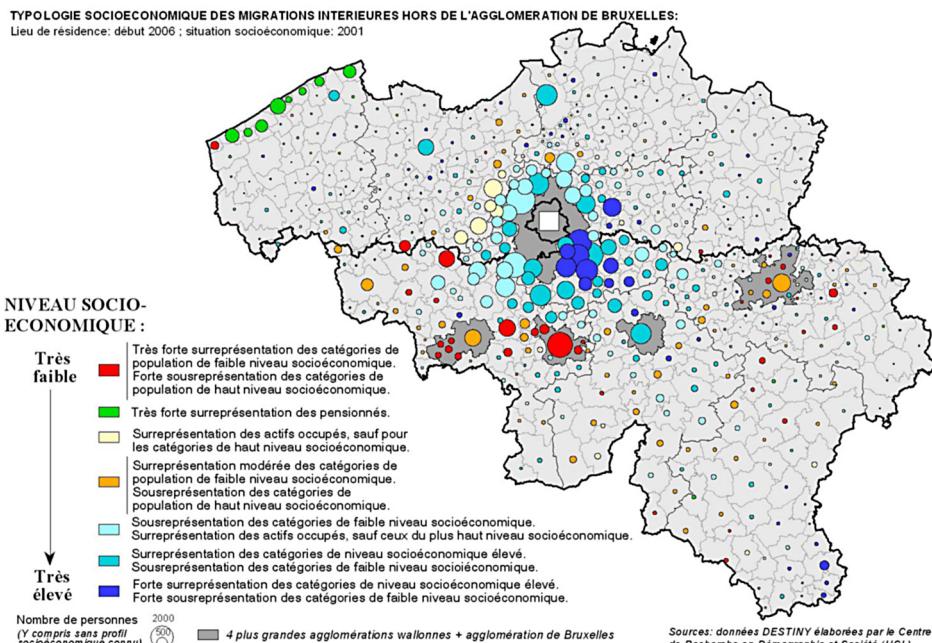
Het volstaat niet langer om alleen op het vlak van huisvesting actie te ondernemen. De woning staat niet los van het grondgebied, maar is er een volwaardig onderdeel van. De keuzes in verband met woningen hebben syste-

mische gevolgen voor zowel de mobiliteit, het milieu, als voor de sociale cohesie. De ontstedenlijking, die ertoe leidt dat wijken evolueren tot sociale getto's, illustreert de steeds groter wordende segregatie waarvoor een globale benadering vereist is. De Waalse plannen om het hoofd te bieden aan deze uitdagingen, door het bestaande aanbod van sociale woningen op peil te brengen en door pogingen om een sociale mix te creëren, volgen elkaar op zonder tot een duidelijke verbetering van de kwantiteit van het aanbod te leiden⁴. Tegelijkertijd verbergt deze kwantitatieve verbetering een steeds groter wordende kloof tussen woningen waarin wordt geïnvesteerd om ze conform te maken aan de normen inzake hygiëne en aan de criteria inzake energieprestatie van de gebouwen en de marginalisering van het kwetsbaarste deel van het huurwoningenbestand; ook al wordt er wel een gevoelige verbetering van het comfort van de woningen in Brussel, Vlaanderen en Wallonië vastgesteld.

Verschillende initiatieven trachten deze veranderingen in kaart te brengen. De "Conférence Permanente du Développement Territorial" (CPDT, 2011) in Wallonië en de werkzaamheden in het kader van het Plan voor Duurzame Ontwikkeling te Brussel, hebben de globale behoeften geïdentificeerd en becijferd waaraan deze gewesten tegen 2040 moeten voldoen en waarbij een belangrijke plaats is weggelegd voor het aspect 'woonomgeving'. De rapporten inzake sociale cohesie focussen op de toegang tot woningen voor de kwetsbaarste groepen en dragen bij tot een vrij gedetailleerd beeld van de situatie. Een recent onderzoek van de CPDT heeft de aandacht gevestigd op de onderlinge afhankelijkheid tussen Brussel en het Vlaamse en vooral het Waalse Gewest in de in- en uitstroom van de kwetsbaarste personen. De onderstaande kaart toont de bewegingen tussen het BHG en de rest van het land. Daaruit blijkt dat een groot aantal personen met een laag sociaaleconomisch niveau het BHG verlaat voor de Borinage, de streek rond Charleroi (vooral) en de Luikse agglomeratie.

Tegelijk blijkt de toegang tot sociale woningen vrij moeilijk: in Wallonië wachten 37.983⁵ (Rosenoer, 2012) gezinnen gemiddeld vier jaar op een sociale woning (CPDT, 2011), in Brussel staan 41.000 gezinnen op de wachtlijsten en wacht een gezin met drie kinderen gemiddeld 10 jaar (zie verder). In Vlaanderen bedroeg de wachttijd in 2012 iets minder dan 35 maanden⁶. Het is al even moeilijk om toegang te vinden tot de private markt, ongeacht of men een woning wil huren of kopen⁷. In plaats van tegemoet te komen aan de primaire behoefte van een woning, stellen we vandaag regelmatig vast dat de sociale dualisering alsmaar groter wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in het Waalse Gewest. Gezinnen met een laag of gemiddeld inkomen krijgen zeer moeilijk toegang tot een woonst in bepaalde wijken of plaatsen. De armoede

Figuur 1: Migraties van het BHG naar de andere Belgische gemeenten in functie van het sociaaleconomisch niveau.



Bron: typologie IGEAT, ULB op basis van gegevens van het ‘Centre de Recherche en Démographie et Société’ van de UCL’.

concentreert zich in gebieden waarvan de dichtheid steeds groter wordt. Dit isolement is te wijten aan het feit dat het zeer moeilijk of onmogelijk wordt om eigendom te verwerven ten oosten van het kanaal in Brussel, terwijl in Wallonië sociale woningen voornamelijk in verafgelegen landelijke of voorstedelijke gebieden zijn gebouwd, omdat de grond er goedkoop was⁸.

De wijziging van de gezinsstructuur en de bevolkingsgroei waarmee de drie gewesten⁹ te kampen krijgen tegen het jaar 2060, vereisen dat er anders wordt gedacht om aan de vraag naar woningen te kunnen voldoen. De vergrijzing van de bevolking, de versplintering van de gezinskernen en de culturele verscheidenheid zijn steeds gevoeliger factoren waarmee rekening moet worden gehouden. Het doel om woningen samen te brengen in verstedelijkte zones, om zo de uitbreiding van verharde oppervlaktes te beperken, heeft tot gevolg dat de druk steeds groter wordt. Dit beleid moet gepaard gaan met maatregelen die borg staan voor een betere mix in de toegankelijkheid van grond in strategische woonzones. Ook de dakloosheid stijgt gevoelig, met de felle uithalen van de crisis¹⁰. De opvangstructuren zijn niet opgewassen tegen deze groeiende vraag.

1.3. Antwoorden van de overheid en sociale innovatie

Geconfronteerd met deze maatschappelijke, ecologische, economische en territoriale uitdagingen, vullen de antwoorden van de privésector en de overheid elkaar aan. Naast het klassieke overheidsbeleid om woningen te bouwen en de voorziene budgetten voor hulp bij de renovatie van het woningenpark, werd zowel de Waalse als de Brusselse huisvestingscode grondig herzien¹¹. We beschrijven hierna de voornaamste maatregelen die tot doel hebben het gebruik van de middelen inzake beschikbare woningen te maximaliseren. Het wetgevend werk van de Waalse overheid brengt alles samen in het nieuwe Waals Wetboek voor Huisvesting en Duurzaam Wonen. Er werd een uitgebreide raadplegingsronde gehouden. Het wetboek wil rekening houden met alle woonproblematieken: vergrijzing van de bevolking, evolutie van de levensstijlen, financiële leefbaarheid van de sector, energiegegevens, lokalisatie van de woningen op centrale plaatsen. De mobilisatie van de spelers in de sector om mee aan hun toekomst te werken was een van de sleutelmomenten van deze hervorming. Als gevolg daarvan mogen we werkelijk spreken van een unieke en tot voorbeeld strekkende hervorming.

De lokalisatie van de woning is primordiaal om de sociale en functionele mix te bevorderen, wat elementen zoals de nabijheid van werkgelegenheid, handelszaken, voorzieningen voor vrijetijdsbesteding, inhoudt. Achter de wettelijke bepalingen vinden we het model van de ecowijk¹², die zo neutraal mogelijk moet zijn op het gebied van energie en milieu, in de buurt van collectieve communicatiemiddelen moet liggen en in een gediversifieerde context moet zijn opgenomen.

Naast de publieke spelers op het vlak van huisvesting (zoals de openbare huisvestingsmaatschappij, gemeenten, ‘Fonds du Logement’) leidt sociale innovatie tot nieuwe woonvormen, of legitimeert ze woonvormen door deze te doen erkennen door de overheid. Aldus evolueerden de doelstellingen van het plan ‘Habitat Permanent dans les zones de loisirs’ (permanente bewoning in recreatiegebieden) van de stelselmatige herhuisvesting van caravanbewoners buiten gebieden met sociale begeleiding naar een aanvaarding van deze vorm van wonen. Dit gebeurde door naar passende oplossingen te zoeken op bouwkundig, technisch, stedenbouwkundig, maatschappelijk vlak, teneinde de bewoners stabiliteit te bieden in hun woonkeuze. Algemeen staat de ‘toegang tot grond voor de armsten’ centraal in de hulp bij het aankopen; daarbij wordt onder meer geëxperimenteerd met de *Community Land Trust*. Dit mechanisme maakt het voor een collectiviteit (*trust*) mogelijk om een onroerend goed (bouwgrond) te verwerven en onder de vorm van een erfpachtovereenkomst ter beschikking te stellen van meerdere bouwers of eigenaars. De voorwaarden

om het goed door te verkopen worden bij het begin al duidelijk vastgesteld. Een deel van de eventuele meerwaarde bij de verkoop gaat naar de *trust* die vervolgens opnieuw investeert in het project. Het systeem biedt het voordeel dat de kopers van de woningen de grondkosten niet moeten betalen.

Dit gemeenschappelijk maken van de grond wordt aangevuld met andere regelingen zoals die van de collectieve woonvormen; een voorbeeld zijn woningen waarin verschillende generaties samenwonen (*kangoeroewoningen*)¹³. Ook het Federaal Grootstedenbeleid heeft onderzoek gevoerd naar de voorwaarden inzake de verspreiding van vernieuwende modellen via de financiering van een studie over ‘solidair wonen’. Het werd in 2012 afgerond met de actualisering van de resultaten van 2006 (Bernard e.a., 2012). De conclusies van het onderzoek moedigen ertoe aan, om deze ‘innovatieruimtes’ te erkennen, ook al zijn ze niet noodzakelijk recent, zolang ze tegemoetkomen aan een reële behoefte om de woonkosten te delen. Deze wederkerigheid krijgt concreet gestalte door een huurwoning te delen, of een bejaarde in de woning te halen. Het aanbieden van wederzijdse diensten buiten het handelscircuit en in een gemeenschappelijke woning zijn de drijfveren. De aanvaarding van experimentele woonvormen vereist de aanpassing van soms te strikte normen (zoals sociale hulp die afhankelijk is van de woonplaats, of gezondheidsnormen), die dan obstakels vormen voor de ontwikkeling van dergelijke woonvormen.

2. De hervorming van de Brusselse Huisvestingscode anno 2013

Nicolas Bernard

2.1. Inleiding

Om een antwoord te bieden op uitdagingen voor wat betreft de toegankelijkheid van de woningmarkt, werd de Brusselse Huisvestingscode aangepast. Op 11 juli 2013 werd er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een zeer belangrijke ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003, houdende de Brusselse Huisvestingscode, afgekondigd¹⁴. We mogen ons echter niet laten misleiden door de titel van de ordonnantie: het gaat om veel meer dan louter een ‘wijziging’. Het gaat om een globale herziening, daar ongeveer de helft van de bestaande artikelen werd vervangen (Evrard, 2013; De Ost, 2013; Bernard & Mahoux, 2014).

2.2. Algemene filosofie

Deze hervorming heeft verschillende doelstellingen. Om te beginnen was het wenselijk om een al tien jaar oude tekst bij te werken en te moderniseren¹⁵. Om de doeltreffendheid van de Code te verbeteren, heeft de Brusselse wetgever vervolgens de toepassing van dit instrument op het terrein geëvalueerd. De resultaten van die evaluatie hebben geleid tot deze hervorming. Tot slot had de ordonnantie van 11 juli 2013 tot doel een reeks maatschappelijke ontwikkelingen te bekraftigen en verschillende vernieuwingen op het vlak van wonen in te voeren.

Globaal en op louter wettelijk vlak is deze operatie zeker de indrukwekkendste van de legislatuur 2009-2014 op het vlak van huisvesting. In ieder geval worden alle aspecten van het huisvestingsbeleid behandeld of bijgewerkt, zoals in verband met de strijd tegen de onbewoonbaarheid, de strijd tegen leegstand, regels om openbare woningen die geen sociale woningen zijn toe te wijzen, de sociale huisvesting en sociale huisvestingsmaatschappijen, de toegang tot eigendom en vernieuwende regelingen. In wat volgt gaan we in op de verschillende aspecten, zonder evenwel – gelet op de relatief beperkte aard van deze bijdrage – volledigheid na te streven.

2.3. Strijd tegen de onbewoonbaarheid

Op het vlak van de strijd tegen de onbewoonbaarheid had de wetgever een dubbele doelstelling, die alleen ogenschijnlijk tegenstrijdig is: het versterken van de strijd tegen onbewoonbare woningen en het aan de dag leggen van enige soepelheid ten aanzien van sommige uitzonderlijke situaties.

Om het eerste doel te verwezenlijken, heeft het BHG vooreerst alle formaliteiten geschrapt in verband met de verhuring van de woning, zoals een conformatieitsattest of -bewijs naargelang de woning groter of kleiner is dan 28 vierkante meter¹⁶. Omdat de inspectiediensten niet langer een aantal administratieve zaken moeten uitvoeren, kunnen ze zich in toenemende mate wijden aan controles, dit naar aanleiding van een klacht of op eigen initiatief, en zo kunnen ze de meest dramatische situaties opsporen. Overigens heeft de Gewestelijke Inspectie voortaan het recht, wanneer ze voor een gesloten deur staat, binnen te dringen in de woning zonder de instemming van de bewoners, op voorwaarde dat ze daartoe de voorafgaande toelating van de politierechtbank heeft verkregen. In geval van ‘ernstige en sluitende’ aanwijzingen moet de inspectie (op eigen initiatief) niet langer worden voorafgegaan door een verwittiging.

De soepelheid ten aanzien van uitzonderlijke situaties komt op twee manieren tot uiting. Daar het ultieme doel er niet in bestaat sancties (financiële straffen of het verzegelen van de woning) op te leggen, maar wel om gereviseerde goederen opnieuw op de markt te brengen, werd de periode om de werken uit te voeren verlengd en kan de helft van de boete worden opgeschort; dit in de hoop dat het bedrag veeleer naar de renovatie gaat. De soepelheid blijkt ook uit het feit dat de woning niet langer automatisch een verbod tot verhuur krijgt, wanneer ze slechts lijdt onder gebreken van ‘gering belang’. Indien het oplossen van die gebreken buitensporige kosten zou meebrengen, kan de administratie de nodige tolerantie tonen; de zogenaamde ‘niet conforme niet gesloten’ procedure.

2.4. Toewijzingsregels voor openbare woningen

Terwijl sociale woningen aan een strenge reglementering onderworpen zijn, genieten de overige publieke actoren (gemeenten, OCMW's enz.) onbetwistbaar een grotere vrijheid, die ze evenwel niet altijd optimaal benutten. Het was dan ook aangewezen om voor iedereen een minimaal en homogeen geheel van regels op te stellen en tegelijkertijd om bepaalde zeer betwistbare praktijken uit te roeien. Daarbij was het de bedoeling om de transparante werking van de beoogde sectoren te optimaliseren. Deze beginselen werden op drie manieren bekrachtigd in de wetgevende tekst.

Ten eerste, werden de ter zake al bestaande reglementeringen (die meer bepaald de goedkeuring opleggen van een reglement van toewijzing, dat op grote schaal moet worden gepubliceerd) uitgebreid tot publieke actoren, zoals het Huisvestingsfonds en de Ontwikkelingsmaatschappij van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (GOMB) en zelfs tot ‘privaatrechtelijke’ actoren zoals de sociale verhuurkantoren.

Vervolgens zijn twee toewijzingscriteria voortaan uitgesloten, om de sociale opdracht van de betrokken actoren te versterken: het hanteren van een minimale inkomenstrempel van de kandidaat-huurder, of van zijn woonplaats als criterium. Met andere woorden, de actoren kunnen geen kandidaten meer weigeren omdat ze niet genoeg verdienen (in verhouding tot de huurprijs van de woning) of omdat ze niet in de gemeente wonen.

Ten slotte is de toewijzing van gemeentelijke woningen en woningen die eigendom zijn van het OCMW voortaan in handen van ‘onafhankelijke commissies’ (onafhankelijk van de politieke overheid) waarin vertegenwoordigers van het middenveld zullen zetelen.

2.5. Strijd tegen leegstand

Ook hier liet de Brusselse wetgever zich leiden door een dubbele doelstelling: het verhogen van de efficiëntie van de strijd tegen leegstand en tegelijkertijd zich inschikkelijk tonen ten aanzien van bepaalde uitzonderlijke situaties.

Voor wat betreft het repressief aspect, wordt voortaan rekening gehouden met de stedenbouwkundige reglementen om te bepalen, of een woning al dan niet bewoond is. Zo wordt een eengezinswoning die ‘onwettig’ wordt verbouwd tot, bijvoorbeeld, een kantoor, geacht leeg te staan (en wordt er dus een sanctie opgelegd), ook al zouden er mensen komen werken. Voorts zal de loutere domiciliëring in de woning niet langer volstaan om aan de wet te ontsnappen. Ook werden de mogelijkheden voor de eigenaar om de leegstand te rechtvaardigen verder aangescherpt en geobjectieveerd¹⁷. Een andere kwestie is dat de vaststellingen door gemeentelijke beambten als bewijs kunnen dienen in het kader van het opleggen van de gewestelijke boete voor leegstand. Tot slot, en met de bedoeling om aan deze regeling de nodige dynamiek te verlenen, beschikken de sociale verhuurkantoren voortaan over het openbaar beheerrech op leegstaande woningen.

Zoals gezegd, ontbreekt het in dit geheel van nieuwe maatregelen niet aan de nodige soepelheid. De eigenaar van een goed dat het voorwerp uitmaakt van een procedure van openbaar beheerrech, geniet voortaan het recht om deze eigendom te verkopen en zo te vermijden dat hij het verliest. Daarnaast krijgt het beroep tegen een gewestelijke boete voortaan een opschortende werking; dit beroep moet echter niet langer bij de rechter, maar bij de administratie worden ingediend, wat de behandelingstermijnen aanzienlijk zal verkorten.

2.6. Sociale huisvesting

Nog meer dan elders, is de sociale huisvestingssector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzadigd. Niet minder dan 41.000 gezinnen (niet ‘personen’ maar wel degelijk ‘gezinnen’!) staan op de wachttlijst, terwijl het woningpark zelf slechts 39.000 wooneenheden telt (nog eens te verminderen met 2.700 leegstaande woningen die wachten op renovatie). Het gevolg is, dat een gezin met drie kinderen, bijvoorbeeld, gemiddeld tien jaar moet wachten om eindelijk een sociale woning te krijgen. Deze situatie is onder andere het gevolg van een onderbezetting van de sociale woningen, zoals woningen die te groot zijn geworden sinds de kinderen het huis hebben verlaten.

Ook hier moesten de zaken worden bijgestuurd. En dat gebeurde ook: gezinnen die een woning huren waar ze meer dan één kamer te veel hebben, zijn voortaan verplicht te verhuizen naar een sociale woning die het meest is

aangepast aan hun gezinssamenstelling (met vergelijkbaar comfort, niet te duur en niet te ver van de eerste woning). Indien ze deze woning zouden weigeren, wordt hun sociale huurovereenkomst eenvoudigweg verbroken.

Er bestaat nog een andere probleemsituatie in deze huisvestingssector: het gebrek aan sociale mix, waardoor er soms getto's ontstaan. In een poging dit fenomeen te bestrijden, heeft de wetgever aan de huisvestingsmaatschappijen, die dat wensen, de mogelijkheid geboden hun woningen open te stellen voor personen met een gemiddeld inkomen; dit zijn personen die meer verdienen dan de gehanteerde inkomensgrenzen. Meteen verbetert zo ook de financiële gezondheid van deze maatschappijen.

Vanuit de bezorgdheid om het al beperkte aanbod aan sociale woningen niet verder te laten slinken, hebben de overheden er verschillende voorwaarden aan gekoppeld. Om te beginnen is deze maatregel alleen van toepassing voor ‘nieuwe’ constructies (of voor renovaties). Zo wordt er minder geraakt aan het bestaande patrimonium. Vervolgens wordt een maximumpercentage van middelgrote woningen vastgesteld – 20% per project – en het aandeel van middelgrote woningen van de betrokken maatschappij mag niet meer bedragen dan 10% van het totale aantal woningen. Om te voorkomen dat er zo een gunstregeling wordt gecreëerd voor gezinnen met een gemiddeld inkomen (aan wie alleen nog een nieuwe woning zou kunnen worden toegewezen – en bovendien zeer binnenkort verplicht een passiewoning – terwijl de oude woningen alleen nog naar de laagste inkomensgroepen zouden gaan), moet dit percentage van 20% worden beschouwd als een trekkingrecht dat op alle woningen kan worden uitgeoefend.

Tot slot, is het aangewezen om de sociale cohesie in de woningcomplexen te versterken en de huurders te betrekken bij het beheer van hun huisvestingsmaatschappij. In deze optiek heeft de Brusselse wetgever de opdracht van de adviesraden van de huurders (ARHUU) aanzienlijk versterkt: de huurders zijn (in de Raad van Bestuur van de huisvestingsmaatschappij) stemgerechtigd, terwijl ze voordien alleen een raadgevende stem hadden. Nu hun beslissingsmacht is versterkt, zullen de ARHUU's aan geloofwaardigheid winnen, wat zou moeten helpen om de burgerparticipatie nieuw leven in te blazen.

2.7. Vernieuwende instrumenten

Zoals gezegd, bevordert de Code een reeks vernieuwende instrumenten op het vlak van huisvesting. Woonvormen evolueren en ook de soorten woningen veranderen; de Code kon niet anders dan meegaan in die ontwikkelingen. Concreet geeft de Code een officiële definitie aan meerdere van die woon-

vormen, die vandaag helemaal niet meer zo alternatief zijn. Het gaat om solidair wonen, intergenerationeel wonen, *community land trust*, groepen voor solidair collectief sparen, en die misschien de overheersende woonvormen van de toekomst zullen vormen. Zonder deze nieuwe woonvormen – die gewoonlijk voortvloeien uit de creativiteit van middenveldorganisaties – op te sluiten in een keurlijf van regels, beperkt de Code zich tot het opstellen van enkel de essentiële conceptuele elementen die noodzakelijk zijn voor het krijgen van dergelijk label. Zo moet de solidaire woonvorm een persoon met bescheiden inkomen huisvesten, moeten de leden van een intergenerationale woonvorm ‘wederzijdse diensten’ leveren, moet *de community land trust* de vorm van een vzw krijgen en niet afglijden naar de schoot van de overheid.

Men kan zich afvragen wat het nut is van deze bekrachtiging van woonvormen. Naast de formele opname in de Huisvestingscode, wat al belangrijk is in termen van symbolische erkenning en van legitimiteit van het geleverde werk (door het middenveld), verkrijgt de regering aldus de noodzakelijke bevoegdheid om subsidies toe te kennen aan deze vernieuwende formules, waardoor de rechtszekerheid wordt gewaarborgd. Dit dubbel element kan ertoe bijdragen dat deze nog embryonale woonvormen een duurzaam karakter verwerven en kan, wat nog belangrijker is, het aanbod stimuleren.

2.8. Besluit

Bovenstaande schetst het volledig herschreven wetgevend kader inzake huisvesting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hiermee beschikt dit gewest over een instrument waarmee het de twee grote uitdagingen kan opnemen: de bevolkingsexplosie (1.200.000 inwoners tegen het jaar 2020, dat is een jaarlijkse toename met ca. 20.000 inwoners), en de regionalisering van de huurovereenkomst en van het fiscaal stelsel voor de aftrek van de interesses van hypothekenleningen. De toekomst zal uitwijzen of de Code de (hoge) verwachtingen kan inlossen.

3. Een ingrijpende hervorming van de Waalse Huisvestingscode

Bernard Monnier

Naar het voorbeeld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, heeft ook het Waalse Gewest zijn wetgevend arsenaal volledig herzien. Op 9 februari 2012 werd de Waalse Huisvestingscode (wetgevende referentietekst voor het Waalse huisvestingsbeleid) omgedoopt tot het Waalse Wetboek voor Huisvesting en

Duurzaam Wonen. De nieuwe titel is niet alleen bedoeld om het huisvestingsbeleid aan te passen aan de huidige tijdgeest, maar wel om effectief een nieuw veld te openen inzake reglementeringen waaraan elke woning in Wallonië moet voldoen. Terwijl de normen inzake bewoonbaarheid ook na de hervorming van het wetboek een referentiepunt blijven, werden ze echter aangepast en/of aangevuld in functie van nieuwe doelstellingen.

3.1. De bewoonbaarheidscriteria

Sinds de Tweede Wereldoorlog streeft de wetgever ernaar om de onbewoonbaarheid van woningen aan te pakken. Om redenen van volksgezondheid en welzijn van de bevolking, hebben de opeenvolgende ministers het niveau van de bewoonbaarheidsnormen verhoogd, teneinde te strijden tegen mens-onwaardig wonen. De bewoonbaarheidscriteria hebben betrekking op factoren zoals de stabiliteit van de woning, de dichtheid, de natuurlijke verlichting, de kenmerken van de installaties voor gas en elektriciteit, de vlotte circulatie binnen de woning. Onlangs werden ze uitgebreid tot de intrinsieke factoren van de woning die schadelijk zijn voor de gezondheid van de bewoners, zoals de aanwezigheid van asbest of radon.

Zowel gewestelijke, als gemeentelijke ambtenaren zijn bevoegd om tekortkomingen ten opzichte van die criteria vast te stellen. Diverse vormen van hulp, zoals renovatiepremies, laten toe die tekortkomingen weg te werken. Ze kunnen worden verkregen door de huurders en de eigenaars die hun woning zelf bewonen of verhuren. Niet alle eigenaars zijn echter bereid om renovatie-werken aan hun woning uit te voeren; dit geldt vooral voor situaties waarin de woning verhuurd wordt. Bijgevolg moet ook de woningkwaliteit worden geregeerd, in het bijzonder voor de zwakste huurders. Dat kan door de eigenaars te bestraffen – ongeacht of ze hun woning verhuren of zelf bewonen – wanneer er een risico bestaat voor de gezondheid of de openbare veiligheid. De Huisvestingscode voorzag al in sancties voor eigenaars-verhuurders die deze vereisten niet in acht namen en die sancties werden in 2012 uitgebreid tot het geval waarin een huurwoning om hygiënische redenen onbewoonbaar wordt verklaard. Bovendien is een nieuwe verplichting tot herhuisvesting op 1 september 2013 van kracht geworden. Ze moet voorkomen dat huurders die het slachtoffer zijn van uithuiszetting, naar aanleiding van een besluit van de burgemeester inzake onbewoonbaarheid omwille van hygiënische redenen, niet worden gestraft.

3.2. Het stadium van de bewoonbaarheidscriteria overstijgen

In een gezonde woning wonen, kadert binnen de fundamentele rechten zoals ze worden gedefinieerd in de Belgische Grondwet en andere internationale verdragen. Heel wat burgers wonen echter in woningen die niet beantwoorden aan de reglementaire normen. Bovendien wordt er geen rekening gehouden met nieuwe uitdagingen in het kader van de huidige bewoonbaarheidscriteria zoals energieprestatie, toegankelijkheid en aanpasbaarheid van de woningen. Zo kan een gezonde woning zeer hoge verwarmingskosten veroorzaken, omdat deze slecht geïsoleerd is.

Bijgevolg heeft de wetgever het aangedurfd om een debat aan te gaan over de bewoonbaarheidscriteria. Sommigen vinden dat hij daarmee de doos van Pandora opende. Dit parlementair debat resulterde in het aanmoedigen om woningen van betere kwaliteit te realiseren en het mogelijk maken van de ontwikkeling van alternatieve woonvormen.

3.3. Van een gezonde woning tot een duurzame woonomgeving

In de Code worden nieuwe referenties en criteria voor duurzaam wonen, op drie manieren opgenomen:

1. Toevoegen van een definitie van ‘duurzaam wonen’ in artikel 1 van de Code: een gezonde woonplaats, dicht bij diensten en voorzieningen, die voldoet aan de materiële voorwaarden die nodig zijn voor, enerzijds, de aanpassing van een woning door de bewoner, met name in termen van toegankelijkheid en aanpassingsvermogen en, anderzijds, het beheer van de bewoningskostprijs door energie-efficiëntie en de gebruikte materialen;
2. Toevoegen van een algemene doelstelling, door een bepaling die artikel 2 betreffende de doelstellingen van de Code wijzigt, met name dat het gewest en de overheidsorganen maatregelen nemen met het oog op de ontwikkeling van het duurzaam wonen, door een gezonde woning na te streven die toegankelijk is voor allen en die weinig energie verbruikt;
3. De definitie van criteria van duurzaam wonen in artikel 13 quater en van de tegemoetkomingen die toelaten die criteria in acht te nemen in de artikelen 22ter en quater.

Het niet inachtnemen van deze criteria inzake duurzaam wonen, kan er niet toe leiden dat er werken worden opgelegd of tot het verbod om de woning te betrekken. Bijgevolg brengen deze nieuwe criteria niet het gevaar mee dat het woningbestand verkleint, in het bijzonder wat het aantal goedkope huurwoningen aangaat.

Deze criteria hebben tot doel de burgers te sensibiliseren voor een nieuw model op het vlak van huisvesting. De energiekosten, de vergrijzing van de bevolking, de demografische en sociologische ontwikkelingen dwingen ons ertoe de woning niet langer voornamelijk als een gezond onderkomen te beschouwen, maar als een plaats van kwaliteitsvol leven, die weinig energie verbruikt en die beantwoordt aan de verwachtingen van de burgers; verwachtingen die steeds meer variëren in functie van de leeftijd van de inwonende gezinsleden en van de gezinssamenstelling.

Tegemoetkomingen voor particulieren (progressief ten voordele van de armsten), in de vorm van premies of leningen met nulpercentage (Ecopack), de ontwikkeling van een groen investeringsprogramma in openbare woningen (PIVERT), specifieke vormen van financiering om woningen aanpasbaar te maken in het kader van de programma's van gemeentelijke verankering, zorgen ervoor dat woningen steeds meer evolueren in de richting van een duurzaam woningpark in Wallonië. Alleen al op het vlak van isolatie zal er tijdens de hele legislatuur een bedrag van meer dan 600 miljoen euro geïnvesteerd zijn in de isolatie van woningen, teneinde ze minder afhankelijk te maken van energiebronnen en minder CO₂ te produceren. Het recentste initiatief, Ecopack, bestaat in het toekennen van een lening met nulpercentage aan particulieren, waarbij slechts een deel van het geleend kapitaal moet worden terugbetaald. Een aanzienlijke premie voor duurzaam wonen wordt immers afgetrokken van de schuld van de kredietnemer. Bovendien kan de terugbetaling van het geleend kapitaal worden gespreid over een periode van vijf tot twaalf jaar naargelang van de inkomenscategorie van de kredietnemer. Deze regeling staat open voor zowel eigenaars die hun goed bewonen of verhuren, als voor huurders. Ze wordt gekenmerkt door een grote administratieve eenvoud en een herverdelend karakter dat zijn waarde al volop heeft bewezen.

3.4. Van bewoonbare woning naar ‘woonruimte’

Het nieuwe concept ‘woonruimte’, die geen standaardwoning is, maar niettemin voldoet aan minimale voorwaarden inzake bewoonbaarheid en veiligheid, zet de deur open voor nieuwe woonvormen. Artikel 22 bis van de Code laat toe dat het Waalse Gewest ‘hulp verleent aan gezinnen die in armoede leven en die een woning creëren of verbeteren die geen standaardwoning is’¹⁸.

Met deze keuze is de wetgever een moeilijke uitdaging aangegaan. Sommigen zijn van mening dat er een groot risico verbonden is met het legitimeren van de productie van ongezonde woningen en dit vooral in het nadeel van personen in armoede. Deze vrees is evenwel ongegrond. Dit nieuwe concept

houdt rekening met een werkelijkheid die we niet kunnen negeren: duizenden personen wonen vandaag in ongezonde woningen die tijdelijk aanvaardbaar en op langere termijn zelfs perfect leefbaar zijn, rekening houdend met de gezinssamenstelling (alleenstaande, echtpaar zonder kinderen) en met de mogelijkheden tot interne en externe aanpassingen.

Deze nieuwe regeling heeft dan ook niet tot doel deze woningen gelijk te stellen met woningen die bewoonbaar zijn volgens de gehanteerde criteria en aldus aanleiding te geven tot normvervaging. Wel is het de bedoeling om woongelegenheden, die worden bewoond door gezinnen in een precaire situatie, bewoonbaarder en veiliger te maken. Er wordt momenteel onderzocht hoe nieuwe woningen kunnen worden gecreëerd die aan dit concept beantwoorden. De nodige maatregelen zullen genomen worden zodat private eigenaars-verhuurders deze nieuwe kans niet gebruiken om een parallelle huurmarkt te ontwikkelen.

Tot slot, de norm mag er niet toe leiden dat elke mogelijkheid wordt afgesloten om alternatieve woonvormen te ontwikkelen die de veiligheid en het welzijn van de bewoners respecteren.

4. Sociale begeleiding en huisvesting in Wallonië

Luc Laurent

4.1. Inleiding

Een van de vernieuwingen die het decreet van 9 februari 2012 invoert in het Waalse Wetboek voor Huisvesting en Duurzaam Wonen, heeft betrekking op de sociale begeleiding. Dit begrip krijgt een definitie, net als dat van ‘begeleide sociale woning’, die is afgestemd op een gezin dat specifieke begeleiding ontvangt.

Het voert bovendien de verplichting van de sociale begeleiding in voor elke openbare huisvestingsmaatschappij. Deze verplichting vertaalt zich in de aanwerving van een sociaal referent, waarmee dus een nieuwe functie wordt gecreëerd. Weliswaar werd de sociale begeleiding niet uit het oog verloren in het wetboek, noch in de activiteiten van een aantal operatoren van wie de voorlopersrol heeft bijgedragen tot de volledige erkenning ervan in het sociaal huisvestingsbeleid.

Verder in dit hoofdstuk, beschrijven we hoe sociale begeleiding zich bij deze operatoren heeft ontwikkeld. We tonen ook hoe sociale begeleiding als gevolg van de werkzaamheden van de ‘Conseil Supérieur du Logement’ (Hoge Raad

voor de Huisvesting) en van de ‘Ateliers du Logement’ (huisvestingsateliers), een brede raadplegingsronde op initiatief van de minister van Huisvesting, een belangrijke pijler is geworden in de hervorming van het wetboek en zich heeft uitgebreid tot het geheel van de openbare huursector, daar elke openbare huisvestingsmaatschappij nu een volwaardige sociale speler is.

4.2. Enkele spelers en hun praktijken inzake sociale begeleiding

Op het vlak van huisvesting is sociale begeleiding een maatregel die heel wat spelers al enige tijd toepassen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het ‘Fonds du Logement de Wallonie’ (FLW, Waals Huisvestingsfonds). Dat geldt ook voor de huisvestingsactoren met sociale doeleinden, met name de sociale verhuurkantoren, de buurtregies en de verenigingen voor de bevordering van de huisvesting.

4.2.1. De huurbijstand

In zijn activiteiten omtrent een sociale en beveiligde toegang tot eigendom had het ‘Fonds du Logement’ al vanaf het begin een proces van sociaal-technische begeleiding ingevoerd. De huurbijstand, door het Fonds ontwikkeld op het einde van de jaren 1970, plaatste zich onmiddellijk op het kruispunt van het sociaal beleid en het beleid voor huisvesting en stadsrenovatie. Hoewel ze opgaat in dat laatste beleid, vertegenwoordigt ze meer dan dat, door ‘het complexe proces van sociale begeleiding voor de volledige fase van rehabilitatie waarbij gebruik wordt gemaakt van geïndividualiseerde tegemoetkomingen ... door een pedagogie van het wonen toe te passen’ (F.L.L.F.N.B, 1979).

Het chaotisch en onderbroken woontraject van gezinnen in moeilijkheden en hun kinderen, zou op middellange en lange termijn moeten kunnen worden gestabiliseerd, zodat ze een goede woning kunnen vinden en er de controle over kunnen behouden. Bij de ontwikkeling van het systeem van de huurbijstand werd gekozen voor een multidisciplinaire benadering waarin de sociale en pedagogische dimensie spontaan werd opgenomen.

De inhoud van deze sociale begeleiding op het vlak van huurbijstand door het Fonds, ook ‘sociale interventie’ genoemd, werd toegelicht in de jaarverslagen en was het voorwerp van een inperspectiefstelling die handelt over de norm (binnen of buiten de norm wonen) en de verschillende facetten van dit werk (Laurent, 2005).

4.2.2. *De sociale verhuurkantoren (SVK's)*

De sociale verhuurkantoren zijn ontstaan op het einde van de jaren 1980 en werden in 1993 voor het eerst erkend door de Waalse Regering. Als tussenpersonen tussen eigenaars en huurders ontwikkelen ze zowel onroerende als sociale activiteiten. Sociale begeleiding is een wezenlijk onderdeel van het systeem, in samenwerking met de sociale diensten die erbij betrokken zijn. De filosofie van de werking bestaat erin de toegang tot een woning te faciliteren door middel van begeleiding. Deze begeleiding maakt het voor de gezinnen mogelijk om te genieten van een duurzame woonsituatie en hun imago bij de eigenaars te verbeteren. De pedagogie van het wonen maakt deel uit van deze benadering. Het Waals Wetboek voor Huisvesting en Duurzaam Wonen (CWLHD in het Frans) bekrachtigde hun institutionele erkenning in 1998 en bepaalt uitdrukkelijk dat het sociaal verhuurkantoor een sociale begeleiding van de bewoners garandeert.

Op 31 december 2012 waren er 28 SVK's die actief waren in 213 van de 262 gemeenten en bij 83% van de bevolking. Op 31 december 2011 beheerden ze 3.647 woningen¹⁹.

4.2.3. *De Verenigingen ter bevordering van de huisvesting (VBH's)*

De Verenigingen ter bevordering van de huisvesting hebben meer bepaald als opdracht om de sociale integratie in de huisvesting te bevorderen door een fatsoenlijke woning ter beschikking te stellen. Een andere opdracht bestaat erin administratieve, technische of juridische bijstand met betrekking tot huisvesting te verlenen, met voorrang voor gezinnen in een precaire situatie.

Vandaag bestaan er 23 erkende VBH's. Op 31 december 2011 beheerden ze 201 woningen waarvoor de begeleiding een wezenlijk element is.

4.2.4. *De buurtregie*

Sinds 2004 hebben alle buurtregies de rechtsvorm van een vzw, wat al het geval was voor de SVK's en de VBH's. Vroeger bestonden ze als feitelijke verenigingen onder de directe invloedssfeer van gemeenten, voor wat betreft de buurtregies die actief waren in de zogenoemde 'bevoordeerde initiatiefgebieden' (*des zones d'initiative privilégiée*) (globale wijkontwikkelingsgebieden of initiatiefwijken in het kader van de stadsrenovatie), of van de openbare huisvestingsmaatschappij, in samenwerking met de OCMW's, voor wat betreft de sociale woonwijken (sociale woonwijken in moeilijkheden in het kader van het huisvestingsbeleid). Het kwam erop aan om sociale cohesieprocessen te bevorderen. De eerste acht buurtregies die door openbare huisvestingsmaat-

schappijen werden opgericht, dateren van 1993. Dit systeem werd in 1995 geconsolideerd.

In 2003 kende de Waalse Huisvestingscode hun uitdrukkelijk de opdracht toe om de leefomstandigheden van de bewoners in een of meer wijken, binnen door de regering vastgestelde gebieden, te verbeteren. Zo werd er een einde gemaakt aan de vroegere dualiteit van de buurtregies die verdeeld waren tussen de perimeters van stadsrenovatie en de sociale woonwijken. Hun opdracht wordt als volgt omschreven:

- ◆ acties voeren ter bevordering van de verbetering van het leefomgeving, de animatie, de gebruikersvriendelijkheid en de uitoefening van burgerschap;
- ◆ bijdragen tot de socioprofessionele integratie van werkzoekenden of steuntrekkers door ze een opleiding aan te bieden onder leiding van een professioneel team.

De buurtregies steunen tenminste op een sociaal bemiddelaar en een trajectbegeleider bij de uitvoering van hun opdracht om de stagiairs binnen een dienst van burgeractiviteiten te begeleiden. Op het grondgebied van een gemeente is er één enkele vzw actief en verantwoordelijk; afhankelijk van de wijken waar haar woningen liggen en waar ze haar activiteiten ontplooit, kan ze een of meer diensten van burgeractiviteiten creëren. Op 31 december 2012 telden de 32 erkende buurtregies 59 diensten van burgeractiviteiten.

We willen er ook op wijzen dat het Adviescomité van huurders en eigenaars (ACHE), waarover we het later nog zullen hebben, betrokken is bij het beheer en de activiteiten van de buurtregie. Door een buurtregie te creëren en ten minste één dienst van burgeractiviteiten, treedt een openbare huisvestingsmaatschappij dus ten volle toe tot de sociale begeleiding. Dertig hebben dat al gedaan, wat bijna de helft is van de 64 maatschappijen. De bewoners-stagiairs zijn betrokken bij een proces van socioprofessionele inschakeling dat ertoe kan leiden dat ze onmiddellijk werk of een kwalificerende opleiding vinden. Naast het uitvoeren van kleine werkzaamheden aan het patrimonium van de maatschappij zelf (zoals kleine schilder- of metselwerken, het onderhoud van groene ruimtes), worden er andere opleidingen georganiseerd, bijvoorbeeld op het vlak van informatica, of het ontwikkelen van projecten in verband met biodiversiteit. Deze hele dimensie wordt overigens ondersteund door het Forem, door middel van een raamovereenkomst met het ‘Fonds du Logement de Wallonie’. Het Fonds handelt dan in het kader van zijn advies- en coördinatieopdracht van de huisvestingsorganen met sociale doeleinden. Als gevolg daarvan ontwikkeld het Fonds een vormingsprogramma voor de begeleiders van de buurtregies²⁰.

Wat de andere opdracht van de buurtregies betreft, namelijk het voeren van acties ter bevordering van de leefomgeving (zoals het verbeteren van de kwaliteit van de groene ruimtes, het verfraaien van de hal van gebouwen), van de animatie en van de gebruikersvriendelijkheid (bijvoorbeeld door het organiseren van een buurtfeest), doen ze aan gemeenschapsontwikkeling.

4.2.5. De Adviescomités van huurders en eigenaars (ACHE's)

Een Adviescomité wordt opgericht bij elke openbare huisvestingsmaatschappij en bestaat uit leden, verkozen door de huurders en de eigenaars. Dergelijk comité kan onder andere een voorafgaand en verplicht advies uitbrengen over de relaties tussen de huisvestingsmaatschappij en de huurders en het informeert de huurders en eigenaars over hun respectievelijke rechten en plichten; maar het kan ook sociale en culturele activiteiten organiseren in de gebouwen die tot de maatschappij behoren. Het comité heeft ook de plicht de huurders en de eigenaars te informeren over zijn eigen activiteiten. Zoals we al schreven, is het betrokken bij het beheer en de activiteiten van de buurtregie, wanneer deze actief is op het grondgebied dat tot de verantwoordelijkheid van de maatschappij behoort. Daarnaast brengt de huisvestingsmaatschappij het comité op de hoogte als er nieuwe huurders zijn, zodoende dat het comité hen kan verwelkomen.

Uit dit alles blijkt dat het ACHE zeker een speler is op het vlak van de collectieve dimensie van de sociale begeleiding. Vandaag zijn er comités bij meer dan 90% van de maatschappijen.

4.2.6. Sociale begeleiding in de openbare huisvestingsmaatschappijen

Artikel 131bis van het Waalse Wetboek voor Huisvesting en Duurzaam Wonen, ingevoegd door het decreet van 9 februari 2012, bepaalt dat de maatschappij een sociaal referent moet aanwerven met als opdracht een schakel te vormen met de plaatselijke sociale actoren, teneinde sociale begeleiding te bieden aan de huurders. In tegenstelling tot het onthaal van nieuwe huurder is sociale begeleiding geen opdracht, maar een verplichting.

Het is ook de bedoeling om een netwerk te creëren via de sociale begeleiding, aangeboden door de sociaal referenten. Om te kunnen beantwoorden aan deze verplichting werd een nieuwe functie ingesteld. Daar de Waalse huisvestingsmaatschappij ook belast is met de coördinatie van de acties, waarbij de ervaringen van de sociaal referenten gemeenschappelijk worden gemaakt, werd er binnen die maatschappij een nieuwe directie in het leven geroepen. Het is interessant om de uitgangspunten van deze evolutie te analyseren.

Een eerste element vinden we in een advies van de ‘Conseil Supérieur du Logement’ van 16 december 2009²¹. Dit belangrijk document geeft eerst een overzicht van de sociale begeleiding in verband met huisvesting. De nauwkeurige beschrijving van de praktijken van de betrokken spelers (die we hierboven hebben vermeld, maar verbazingwekkend niet de buurtregies) geeft inzicht in hun diversiteit en complexiteit. Daarenboven kan hetzelfde concept soms verschillende en genuanceerde realiteiten weergeven. Deze Raad stelt vast dat het baksteenbeleid niet volstaat om voor iedereen het recht op huisvesting te verzekeren. Het doel van de sociale begeleiding overstijgt dan ook het louter vastgoedbeheer. In de zeer gedetailleerde aanbevelingen merkt de Raad op: “Daar de sociale begeleiding slechts efficiënt is wanneer haar pedagogische dimensie ondersteund wordt, meent de Hoge Raad dat het wenselijk is te werken met projectoproepen om de benadering van individuele en/of collectieve begeleiding in de huisvestingsmaatschappijen te ontwikkelen.”

Een tweede uitgangspunt houdt verband met de ‘Ateliers du Logement’, een raadplegingsronde bij de betrokken partijen die de minister van Huisvesting van 5 februari tot 26 mei 2010 organiseerde rond het thema ‘Openbare huisvesting – Een sector in de steigers’. Over deze Ateliers werd een rapport geschreven²². De problematiek van de sociale begeleiding kwam er ruimschoots aan bod en was het voorwerp van uiteenlopende stellingen. We kunnen hierbij een onderscheid maken tussen twee opvattingen over de opdracht van een openbare huisvestingsmaatschappij. De ene groep vindt dat die opdracht beperkt moet blijven tot de productie en het beheer van woningen, evenals tot het beheer van de huurrelatie, waarbij de sociale opdracht aan andere spelers, inzonderheid het OCMW, wordt overgelaten. Andere maatschappijen zijn van mening dat een dimensie van sociale begeleiding verplicht aanwezig moet zijn binnen de maatschappij zelf, waarbij de ene deze dimensie sterker benadrukt dan de andere. Sommige van die maatschappijen zijn overigens bijzonder actief op dit gebied. Soms situeerde de spanning tussen beide opvattingen zich binnen een enkele maatschappij, tussen leidinggevenden, die zich meer bepaald beroepen op het kostenargument, en mensen op het terrein, die geconfronteerd worden met een realiteit waarvoor ze niet blind kunnen blijven. Zij zijn grote voorstanders van een grotere erkenning van de begeleiding en getuigen over hun isolement in hun acties. Deze tweedeling in opvattingen is echter paradoxaal: hebben we niet gezien dat 30 maatschappijen een buurtregie en een of meer diensten van burgeractiviteiten hebben opgericht?

Daarna brak het moment aan om een politieke beslissing te nemen: op 10 december 2010 keurde de Waalse Regering de ‘Oriëntatielnota’ betreffende de hervorming van het Waals Wetboek voor Huisvesting en Duurzaam Wonen

goed, die de minister van Huisvesting had ingediend. De keuze is duidelijk: de openbare huisvestingsmaatschappij is een sociale speler: “Het past dus om de invoering van sociaal werk, of het nu individueel, collectief, of op buurtniveau is, te veralgemenen voor alle huisvestingsmaatschappijen.” Een sociaal referent krijgt binnen elke maatschappij de opdracht de begeleidingsacties te coördineren. Het gaat om een “noodzakelijk element van centralisatie om de samenwerking te verzekeren tussen de huisvestingssector en de sociale sector”. De goedkeuring van deze nota zette de deur open voor het wetgevend werk dat leidde tot het decreet van 9 februari 2012 tot wijziging van de Waalse Huisvestingscode. Ze voorzag ook in een projectoproep om de uitvoering van de begeleiding door de maatschappijen op te starten.

De beschrijving van de bepalingen die in het Wetboek werden ingevoegd met betrekking tot de sociaal referenten en de plaats van deze nieuwe functie binnen de openbare huursector, geven aan dat het werkelijk gaat om een ingrijpende verandering. Hoewel de sociale begeleiding al op grote schaal werd verleend door verschillende spelers en operatoren (met inbegrip van de openbare huisvestingsmaatschappijen, rechtstreeks of via hun regie), heeft de sociale begeleiding voortaan betrekking op het totaal van de honderdduizend woningen die de maatschappijen beheren, alsook op hun huurders. De sociale begeleiding wordt uitgebreid en verspreid. De openbare ‘sociale verhuurders’ zijn niet langer alleen vastgoedspelers, maar ook sociale spelers. Weliswaar zullen de zaken en de geesten niet van de ene op de andere dag veranderen, maar zowel de ene als de andere zijn nu in beweging via de projectoproepen.

4.3. De projectoproepen en hun uitvoering

Nog vooraleer de wettelijke basis in februari 2012 werd gelegd, kwam er in juli 2011 een projectoproep; het gaat om een methode die de ‘Conseil Supérieur du Logement’ aanbeveelt en die in de Oriënteringsnota is opgenomen. Zo kon er worden geëxperimenteerd met goede praktijken op het vlak van individuele, collectieve en gemeenschapsbegeleiding op drie domeinen: de pedagogie van het wonen, bestrijden van schulden en hulp bij herhuisvesting. Het doel bestaat erin om iets te doen aan de problemen die hulpbehoevendheid in de hand werken, zoals overmatige schuldenlast, geestelijke en lichamelijke gezondheid, sociaal isolement, vergrijzing van de bevolking, werkgelegenheid en opleiding.

In december 2011 konden 43 projecten worden geselecteerd. Op te merken valt, dat de dimensie van een multidisciplinair partnerschap is geïntegreerd: met de gemeenten en hun diensten, de OCMW’s, de diensten van de openbare huisvestingsmaatschappijen, alsook met instellingen zoals het ‘Agence Wal-

lonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées', het 'Office National de l'Enfance', 'Aide en Milieu Ouvert', de 'Service d'Aide à la Jeunesse', de 'Service de Protection de la Jeunesse'²³, koepels voor bijstand en zorgverlening aan huis, geestelijke gezondheidscentra, opvanghuizen, sociale netwerken en ook met de verenigingen die werken rond de vier pijlers van sociale cohesie: gezondheid, socioprofessionele integratie, huisvesting (natuurlijk) en het aanhalen van sociale banden (buurtregie, 'Entreprise de Formation par le Travail', sociaal verhuurkantoor, medische huizen, culturele verenigingen). Hieruit blijkt duidelijk dat het beroep van sociaal referent niet hetzelfde is als het beroep van een maatschappelijk eerstelijnswerker. Het betreft de structuring van het sociaal werk, de organisatie van de sociale begeleiding in al haar facetten.

In het verlengde van dit eerste experiment werd er in 2012 een nieuwe projectoproep gelanceerd die de functie van sociaal referent als volgt definieerde: "... dankzij het ontwikkelen van een partnerschap en het creëren van een netwerk, individuele, collectieve en gemeenschapsinterventies te definiëren en te organiseren, gericht op het differentiëren van het aanbod aan sociale diensten." De nadruk wordt gelegd op het feit dat er actie moet worden ondernomen 'met' en niet 'voor' de huurders, via een participatieve benadering, via het versterken van de capaciteiten van de huurders; wat verwijst naar de rol van de ACHE's.

Als gevolg van deze tweede projectoproep is het aantal begunstigde maatschappijen gestegen tot 62 (van de 64 actieve maatschappijen). De regeling wordt een permanente component van de werking van de maatschappijen waarvan de financiering wordt geconsolideerd. Voor een stand van zaken en een overzicht van de ondernomen acties verwijzen we naar het extra nummer dat *Alter Échos* aan deze materie heeft gewijd²⁴. Niet minder dan 18 sociaal referenten beschrijven er hun projecten, hun ideeën en de uitdagingen waarmee ze te maken krijgen. Op dergelijke manier wordt er een nieuwe boeiende pagina geschreven in het boek van de openbare huurwoningen.

Bovendien steunt de regeling op de 'Société Wallonne du Logement' en haar nieuwe directie, die de sociaal referenten samenbrengt en coördineert. Maar ook op provinciale platformen kunnen vragen, praktijken en oplossingen worden uitgewisseld. Het is de bedoeling zeer uiteenlopende benaderingen te delen en zo bij te dragen tot de opleiding. Tijdens de Ateliers hadden de maatschappelijk workers, die actief zijn in maatschappijen, immers de nadruk gelegd op het isolement dat ze ervaren en de vrees daarin opgesloten te blijven zitten. Op deze manier werd er dan ook tegemoet gekomen aan hun bezorgdheid.

4.4. Ter uitleiding

Sociale begeleiding is voortaan een volwaardig onderdeel van het sociaal huisvestingsbeleid; niet alleen voor de actoren die deze dimensie al hadden opgenomen – FLW, SVK's, VBH's, buurtregies, een deel van de openbare huisvestingsmaatschappijen – maar ook voor alle sociale begeleiders in openbare huisvestingsmaatschappijen. Is de openbare huisvestingsmaatschappij immers niet de eerste openbare dienst waarmee de huurders rechtstreeks en regelmatig in contact komen?

Het komt er nu op aan om de capaciteit inzake innovatie, onderzoek en de uitvoering van de sociale begeleidingspraktijken niet op te sluiten in van tevoren opgestelde, strikte schema's. Integendeel, die capaciteit moet constant verricht en vernieuwd worden onder invloed van de diversiteit aan situaties, de ‘begeleiding’ en de sociale ‘begeleiders’. Tot slot willen we nog twee aspecten onder de aandacht brengen.

Het eerste element heeft betrekking op het begeleid wonen voor een gezin dat specifieke sociale begeleiding krijgt. Onder ‘begeleid wonen’ verstaan we niet een bepaald woningtype dat beantwoordt aan fysieke of andere eigenschappen. Deze definitie heeft tot doel de (her)huisvesting mogelijk te maken van sommige personen die met acute problemen worden geconfronteerd. De al genoemde Oriënteringsnota verklaart in dit verband: “Deze categorie van personen (ex-gedetineerden, personen die de mogelijkheden van huisvesting door opvanghuizen hebben uitgeput, vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld) kunnen onderdak krijgen in ‘een begeleide sociale woonst’, wat inhoudt dat sociale begeleiding, via verschillende actoren van de bestaande netwerken, gekoppeld wordt aan het wonen in een sociale woning. Het doel bestaat erin om het voor mensen die in een dergelijke situatie verkeren, mogelijk te maken een ‘normale’ woning te betrekken. Dit vertaalt in zekere zin de benadering van ‘Housing first’, zoals aanbevolen in de Politieke aanbevelingen van de Jury van de Europese Consensusconferentie over dak- en thuisloosheid op 9 en 10 december 2010 te Brussel. Diverse initiatieven gaan in die zin.

Dit brengt ons bij het tweede aspect, de rol van de ‘Relais sociaux’²⁵. De ‘Relais sociaux’ zijn coördinatiestructuren van vier polen (dagopvang, nachtopvang, straatwerk, sociale urgентie), maar vervullen ook studie- en statistisch werk²⁶. In het kader van een project ‘Relogement des personnes sans-abri en période hivernale’ (Herhuisvesting van daklozen tijdens de winter), geïnitieerd door het ‘Relais social’ van Charleroi en met de medewerking van het ‘Fonds du Logement de Wallonie’, het SVK Charleroi Logement, private eigenaars, de vzw ‘Comme chez nous’ en de huisvestingsdienst van het OCMW (‘Hôtel

social’), konden elf daklozen opnieuw worden gehuisvest. Dit project behaalde de Federale Prijs Armoedebestrijding 2012 en de ‘Prix Egaltitude in Wallonië’²⁷. Het project gaf aanleiding tot het ontstaan van een nieuwe functie, die van *capteur de logement*, die op zoek moet gaan naar private eigenaars die bereid zijn hun woning te verhuren. Het wordt interessant om te weten welk competentieprofiel dit nieuwe beroep zal vereisen en hoe het beantwoordt aan de verwachtingen en voorwaarden van de partners.

Over een periode van ongeveer 35 jaar zijn de doorbraak van de huisvesting op het domein van het sociaal werk en de uitbreiding van het sociaal werk tot op het domein van de huisvesting een meesterstuk geworden van het sociale huisvestingsbeleid. Op die manier ontstaan nieuwe ideeën, nieuwe praktijken en nieuwe beroepen, die getuigen van de nood aan sociale begeleiding met haar vele partners, in haar verschillende dimensies en nieuwe mogelijkheden: niet voor de sociale begeleiding zelf, maar om personen in staat te stellen zich te hervinden in een moeilijke en harde samenleving, die hen steeds vaker achterlaat langs de kant van de weg. En dus moeten we hen weer op weg helpen en een stukje van de weg samen met hen afleggen, ze een tijdje begeleiden, opdat ze die weg daarna opnieuw vrij kunnen bewandelen.

5. Vlaanderen

Pascal De Decker en Kristof Heylen

In deze paragraaf behandelen we achtereenvolgens het woningcomfort en de Vlaamse wooncode.

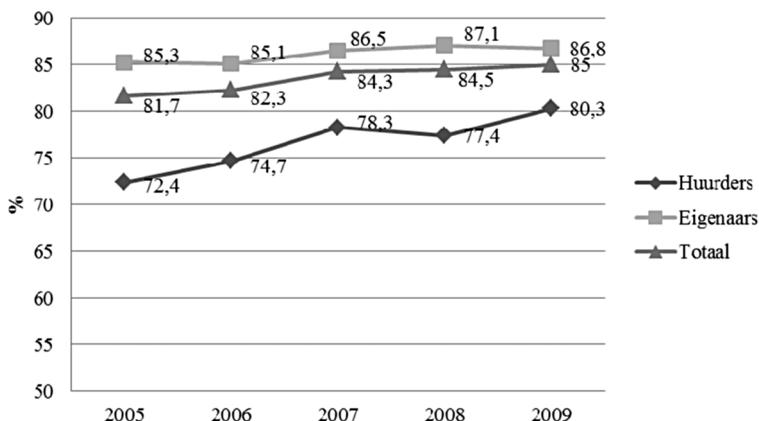
5.1. Woningcomfort²⁸

Op de lange termijn is de woningkwaliteit in Vlaanderen er aanzienlijk op vooruit gegaan. Gebruik makend van de EU-SILC, staan we in deze paragraaf stil bij de evolutie van enkele comfortkenmerken van de Vlaamse woningen.

Eerst bekijken we de evolutie van het aandeel woningen dat uitgerust is met wat we ‘middelmatig comfort’ noemen. Dit betekent dat er in de woning een toilet met waterspoeling aanwezig is, een bad of douche, warm stromend water en centrale verwarming. Figuur 2 laat zien dat het aandeel woningen met middelmatig comfort vooral in de huursector sterk is toegenomen, van 72% in 2005 naar 80% in 2009. De toename in de eigendomssector is beperkter, maar dit komt omdat de kwaliteit er al langer op een hoger niveau staat. In 2005 was 85% van de eigendomswoningen uitgerust met middelmatig comfort, tegenover 87% in 2009. Voor beide deelmarkten samen zien we

uiteeraard ook een stijging, meer bepaald van 82% naar 85% tussen 2005 en 2009.

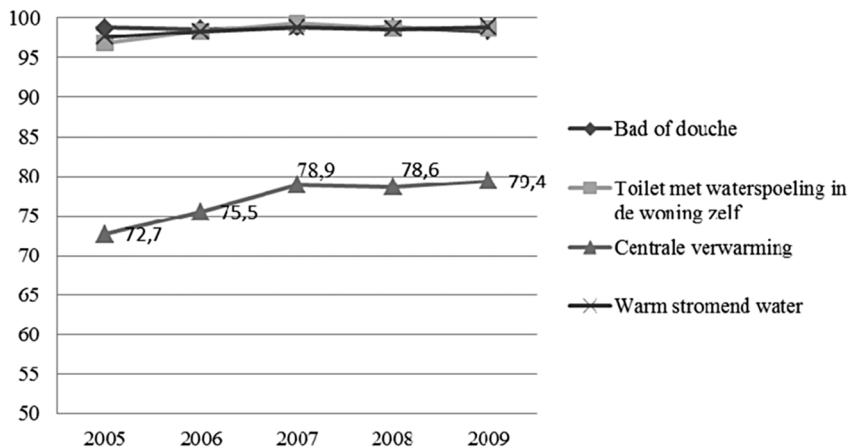
Figuur 2: Aanwezigheid middelmatig comfort, naar eigendomsstatuut (in %), Vlaams Gewest, 2005-2009.



Bron: EU-SILC, 2005-2009.

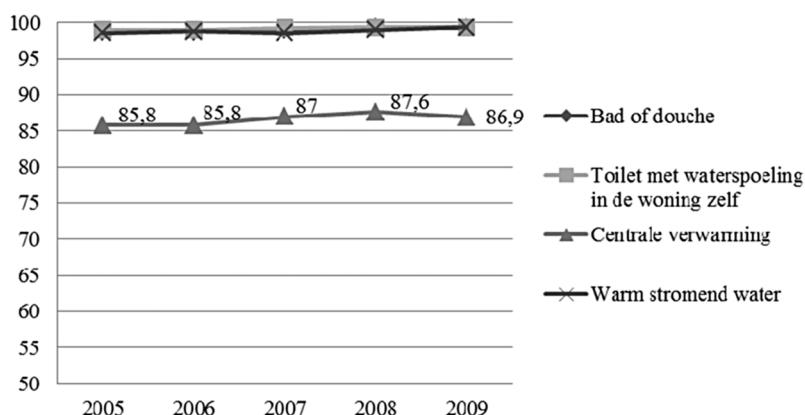
Figuren 3 en 4 (p. 346) tonen de evolutie van de aanwezigheid van basisvoorzieningen in de woning, voor respectievelijk huurders en eigenaars. Deze basisvoorzieningen zijn bad/douche, toilet met waterspoeling in de woning zelf, centrale verwarming en warm stromend water. Anno 2009 zijn vrijwel alle huur- eigendomswoningen uitgerust met bad of douche, warm stromend water en toilet. Verder blijkt er onder de huurders een stijging van het aandeel woningen uitgerust met centrale verwarming. Dit aandeel steeg voor huurwoningen van ongeveer 73% in 2005 naar 79% in 2007, waarna het stabiel bleef. Het is daarom ook de evolutie van dit comfortkenmerk dat de sterke stijging van het aandeel woningen met ‘middelmatig comfort’ in de huursector heeft bepaald. In de eigendomssector heeft zo goed als elke woning een bad of douche, warm stromend water en toilet. Het aandeel met centrale verwarming is voorts licht gestegen van 86% naar 87%.

Figuur 3: Aanwezigheid voorzieningen in de woning (in %), voor huurders, Vlaams Gewest, 2005-2009.



Bron: EU-SILC, 2005-2009.

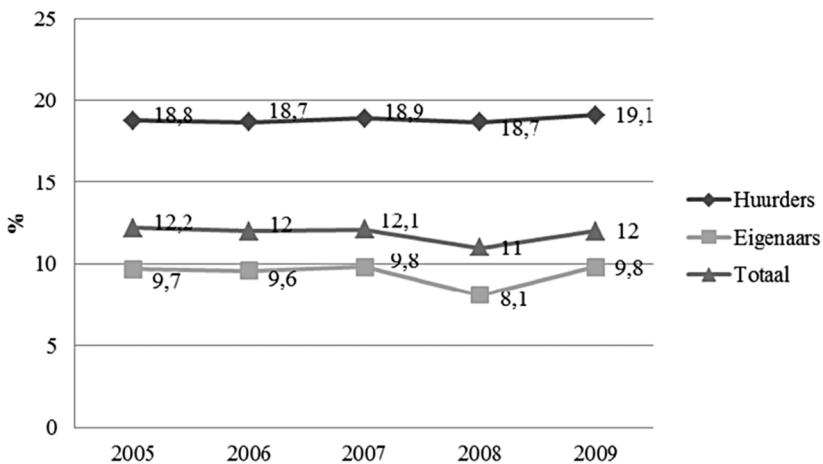
Figuur 4: Aanwezigheid voorzieningen in de woning (in %), voor eigenaars, Vlaams Gewest, 2005-2009.



Bron: EU-SILC, 2005-2009.

Figuur 5 toont de evolutie van het aandeel woningen met een lekkend dak, vochtige muur of vloer of rottend raamwerk, opgedeeld naar eigendomsstaat. Het vochtprobleem blijft groter op de huurmarkt dan onder de eigenaar-bewoners. Opvallend is dat de score voor 2008 voor beide deelmarkten positiever uitvalt dan in de andere jaren. Toch blijkt de score voor 2009 niet beter te zijn dan in 2005 of 2006. In 2009 heeft ongeveer één huurwoning op vijf en één eigendomswoning op tien nog steeds een vochtprobleem.

Figuur 5: Aanwezigheid lekkend dak, vochtige muur of vloer, rottend raamwerk, naar eigendomsstatuut (in %), Vlaams Gewest, 2005-2009.



Bron: EU-SILC, 2005-2009.

Sinds 1995 heeft Vlaanderen officieel een stedenbeleid. Toen werd voor het eerst een Stedenminister geïnstalleerd. Sindsdien beoogden verschillende programma's (Sociaal Impulsfonds, Stedenfonds, Stadvernieuwingsfonds) en campagnes (Thuis in de stad) de leef- en omgevingskwaliteit van de stad te verbeteren en mensen naar de stad te lokken. Het beschikbare cijfermateriaal maakt geen diepgaande analyse mogelijk. Vooral het verdwijnen van de volks- en woningtelling speelt onderzoekers meer en meer parten. Toch vallen de voornaamste trends te vatten²⁹.

Voor een aantal indicatoren leggen de Vlaamse steden groeicijfers voor. Na decennia van bevolkingsdaling, is de bevolking in alle Vlaamse steden tijdens het eerste decennium van de 21ste eeuw opnieuw gaan stijgen. En zelfs meer dan in Vlaanderen als geheel: +8% voor Antwerpen en Gent, +6% voor alle Vlaamse steden tegenover slechts +4% voor Vlaanderen. Uit de cijfers blijkt ook dat de totale tewerkstelling in de periode 2000-2007 toenam, met respectievelijk een kleine 5% in Antwerpen en net geen 10% in Gent. En ook het gemiddeld inkomen per inwoner is in reële termen in de periode 1991-2008 toegenomen: +48% voor Gent, +28% voor Antwerpen, en +53% voor Vlaanderen.

Toch is een hoerastemming deels misplaatst. In de eerste plaats omdat de bevolkingsgroei niet de door het beleid beoogde terugkeer van de autochtonen naar de stad inhoudt. Integendeel, autochtonen blijven de stad bij bosjes verlaten: hun migratiesaldo blijft onophoudelijk negatief. En ze verlaten de steden nog steeds om dezelfde redenen: te weinig groen, te veel

lawaai, te vuil, te veel verkeer, te duur, te veel vreemdelingen³⁰. Het zijn trouwens deze ‘vreemdelingen’ die de steden, en inzonderheid Antwerpen en Gent doen groeien. Het extern migratiesaldo is al jaren positief. De combinatie van beide impliceert dat de stedelijk bevolkingssamenstelling gronding dooreen wordt geschud. Het aandeel mensen met migratieachtergrond – die bovendien steeds gedifferentieerder wordt – neemt dan ook stelselmatig toe.

Daarnaast blijven ook de achterstellingsindicatoren voor de Vlaamse steden op rood staan. Zo blijft de werkloosheidsgraad in de steden substantieel hoger dan in de rest van Vlaanderen (tabel 1). Hetzelfde geldt voor het aantal en vooral aandeel mensen die met een leefloon moeten toekomen (tabellen 2 en 3). Het aantal leefloontrekenden stijgt in Vlaanderen, met een zeer sterke toename in Gent (+66%), tegenover een daling in Antwerpen. Een verklaring voor dat laatste vergt nader onderzoek, maar het volgehouden beleid van het Antwerpse stadsbestuur om mensen zo snel mogelijk aan het werk te krijgen zal daar niet vreemd aan zijn. Dit neemt niet weg dat ook Antwerpen nog een behoorlijk hoog aandeel mensen met een leefloon binnen haar grenzen heeft in vergelijking met het Vlaamse gemiddelde. Dat de achterstelling ook in Antwerpen nog nadrukkelijk aanwezig is, blijkt overigens uit het aantal kinderen dat er in kansarme gezinnen geboren wordt. Om te beginnen wordt in het algemeen een sterke toename vastgesteld, maar de variatie is groot: +74% voor Vlaanderen, +37% voor Gent en een spectaculaire +164% voor Antwerpen, wat impliceert dat 21,5% van de in 2008 geboren kinderen in de Metropool, in kansarmoeide op de wereld kwam. In Gent is dit aandeel behoorlijk lager, maar toch ook nog tweemaal hoger dan in Vlaanderen.

Een laatste indicator die de structurele achterstellingsproblematiek van de Vlaamse steden illustreert, is die van ‘schoolse vertraging’. Hij is minder klassiek, maar daarom niet minder belangrijk, omdat van het zeer sterk verband tussen scholingsgraad en maatschappelijk welslagen. Tabel 4 geeft de schoolse vertraging weer voor alle leerlingen en voor jongens. Ook hier is de conclusie behoorlijk eenduidig: er is overal schoolse achterstand, maar ze is het grootst in de grote steden en dit ongeacht het type opleiding.

Tabel 1: Evolutie werkloosheidsgraad, Vlaanderen, 2003-2009.

	2003	2009	2000-2003
Antwerpen	14,8	14,0	-0,8
Gent	13,2	11,4	-1,8
13 centrumsteden	11,5	10,5	-1,0
overig Vlaanderen	6,2	5,8	-0,4

Tabel 2: Evolutie aantal leefloontrekkenden, Vlaanderen, 2001-2010.

	2001	2010	2010/2000*100
Vlaanderen	23855	25812	108,20
stad Antwerpen	5577	4666	83,67
stad Gent	2812	4675	166,25

Bron: www.lokalestatistieken.be.

Tabel 3: Evolutie aantal leefloontrekkers per 1.000 inwoners, Vlaanderen, 2006-2010.

	2006	2008	2010
Vlaanderen	10	8	9
13 centrumsteden	17	17	21
Antwerpen	21	20	23
Gent	28	29	36

Bron: Stadsmonitor 2011.

Tabel 4: Schoolse vertraging in Vlaanderen, 2011.

	Alle leerlingen			
	1ste graad	2 &3 gr aso	2 & 3 bso	2 &3 tso
Vlaanderen	21,8	12,2	60,6	38,1
arr Antwerpen	29,1	17,9	72,4	51,2
stad Antwerpen	38,2	24,7	78,5	61,5
arr Gent	25,1	16,2	70,0	45,3
stad Gent	27,9	18,6	74,2	53,0
Jongens				
	1ste graad	2 &3 gr aso	2 & 3 bso	2 &3 tso
Vlaanderen	23,4	14,8	63,0	40,9
arr Antwerpen	30,9	20,4	75,1	54,3
stad Antwerpen	40,3	27,9	81,7	64,8
arr Gent	26,7	19,0	71,7	46,7
Gent	29,8	21,5	76,7	55,1

Bron: www.lokalestatistieken.be.

5.2. De Vlaamse Wooncode

In 1997 keurde het Vlaamse Parlement de Vlaamse Wooncode goed. Deze is de eerste geïntegreerde wetgeving inzake wonen na de staatshervorming van 1980. Hoewel er al een aantal keren aan gesleuteld is, biedt de Vlaamse Wooncode nog altijd een redelijk homogeen, intern logisch en praktisch uitvoerbaar kader, met de nodige opportuniteiten en potenties.

De Vlaamse Wooncode geeft invulling aan het grondwettelijk recht op wonen. Artikel 3 bepaalt dat “iedereen recht heeft menswaardig te 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”. Dit artikel vormt de grondslag van het Vlaamse woonbeleid en de basis om op het terrein het recht op wonen effectief gestalte te geven.

In de memorie van toelichting (MvT) bij de Vlaamse Wooncode, worden de diverse elementen van het recht op wonen omschreven:

- ◆ iedereen moet, onder welke vorm ook, de beschikking hebben of krijgen over een woning; waar dit niet uit eigen kracht kan worden bereikt, creëert het Vlaamse Gewest via overheidsinitiatieven en individuele steunmaatregelen de voorwaarden daartoe;
- ◆ de woning moet aangepast zijn aan de bewoner(s), zowel aan de fysieke mogelijkheden ervan als aan het aantal bewoners;
- ◆ de woning moet van goede kwaliteit zijn;
- ◆ de woning moet in een behoorlijke woonomgeving liggen: aanwezigheid van open ruimten, ontsluitingsmogelijkheden voor het verkeer, aanwezigheid van collectieve voorzieningen en recreatieve mogelijkheden;
- ◆ de woning moet ter beschikking zijn tegen een betaalbare prijs. Er wordt getracht huisvesting betaalbaar te houden voor iedereen, waarbij de meeste aandacht gaat naar de sociaaleconomisch zwakkeren
- ◆ de bewoner moet voldoende woonzekerheid gegarandeerd krijgen.

Deze elementen van het recht op wonen moeten voldoende waarborgen bieden om het wonen als belangrijke levensbehoefte te kunnen realiseren. De memorie van toelichting bepaalt dat de overheid zorg moet dragen het recht te helpen verwezenlijken. De hoofdvraag is dan in welke mate de overheid invulling geeft aan deze opdracht en tot wie ze zich hierbij in eerste instantie zal richten.

Artikel 4 van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat het Vlaamse woonbeleid de voorwaarden schept om het recht op menswaardig wonen te verwezenlijken. Het is de opdracht van het Vlaamse woonbeleid om zich te richten tot meerdere doelgroepen, onder meer door het beschikbaar stellen van huur- en koopwoningen tegen sociale voorwaarden (categoriaal en sectoraal beleid). Het woonbeleid moet verder de renovatie, verbetering of aanpassing van het woningbestand bevorderen. Tevens wordt aan woonbehoeftegezinnen en alleenstaanden ondersteuning geboden. Ten slotte moeten specifieke initiatieven worden ontwikkeld op het vlak van de prijsbeheersing van de gronden en panden, of op het vlak van groepsbouw.

Als bijzondere doelstelling – en richtinggevend voor de verwezenlijking van het recht op wonen – wordt in hetzelfde artikel bijzondere aandacht voor de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden in het Vlaams woonbeleid vooropgesteld.

6. Een besluit over de gewesten heen

Alain Malherbe

De legislatuur loopt bijna ten einde en dus werd in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de balans opgemaakt van de hervormingen die in gang zijn gezet om het huisvestingsbeleid aan te passen aan de huidige uitdagingen. De nieuwe instrumenten ter zake die als gevolg van de recentste staathervorming beschikbaar zullen zijn, zoals de fiscaliteit of de wet op de huurprijzen, zullen de volgende gewestregeringen ertoe aanzetten om hun wetgevend kader aan te passen in functie van deze nieuwe realiteit. De lopende besprekingen die de laatste hand leggen aan de doelstellingen inzake territoriale ontwikkeling in Wallonië (bijwerken van het ‘Schéma de Développement de l’Espace Régional’) en in Brussel (Gewestplan Duurzame Ontwikkeling), zullen eveneens gevolgen hebben voor het te voeren beleid dat de toegang tot een behoorlijke woning wil verzekeren, zoals opgenomen in artikel 23 van de Grondwet. De stijging van de rentetarieven in de centrale territoria (die Wallonië wil verdichten), gekoppeld aan de bevolkingsgroei die ook de grootste uitdaging in Brussel vertegenwoordigt, stelt de vraag naar territoriale billijkheid in een context van afname van de operationele en de normerende reguleringsmiddelen van de overheid.

In de in Vlaanderen aanwezige tendensen betreffende de herkomst van de bevolking in de steden, als gevolg van deze bevolkingsgroei, zijn de armste inwoners ruimschoots vertegenwoordigd: internationale migranten, overdracht van inwoners die geen toegang meer hebben tot de grond die hetzij in de hoofdstad hetzij in de dichte periferie beschikbaar is. Ook in Brussel en Wallonië zijn deze tendensen zichtbaar. De kwaliteit van de wijken in de stad waar deze bewoners terechtkomen is verbonden met de beperkte middelen waarover die bewoners beschikken om een woning te vinden. Geconfronteerd met een dergelijke vraag naar woningen, die aan de normen beantwoorden, slagen de autoriteiten er niet in om een voldoende aanbod te creëren om aan de meest zorgwekkende situaties te verhelpen.

De antwoorden die werden geboden in een context, die bevorderlijk was voor de productie van openbare woningen tot halverwege de jaren 1970, hebben nooit volstaan te voldoen aan de bestaande vraag. Alleen al de renovatie van

de bestaande woningen, in een poging een gelijkwaardig aanbod te handhaven, slorpt de meeste beschikbare middelen op zonder de bouw op grote schaal van nieuwe woningen mogelijk te maken. Het is dan ook absoluut noodzakelijk de actiemiddelen te diversificeren en hun operationaliteit te maximaliseren, of dit nu gebeurt onder de controle van de conformiteit van het bestaande woningenpark, of in de productie van een divers aanbod van woningen die voldoen aan de sociale verwachtingen. De nieuwe Brusselse en Waalse Huisvestingscode hebben rekening gehouden met deze ingrijpende veranderingen die zich vertalen in een verschuiven van het begrip ‘woning’ in de betekenis van de gebouwde entiteit, naar het begrip ‘woonomgeving’ als element dat wordt opgenomen in zijn sociale en gebouwde context, met inbegrip van elementen inzake sociale begeleiding.

De belangrijkste vraag voor alle betrokken partijen, bestaat erin hoe de steeds toenemende behoeften inzake huisvesting beantwoord kunnen worden, bij voortdurend afnemende middelen. Het maatschappijmodel van de verzorgingsstaat, waarbij de sociale bescherming van het individu vooropstaat, ondergaat een fragilisering die de armsten treft en dit gebeurt ook met betrekking tot de woonomgeving. De erkenning van niet-commerciële waarden op het domein van de woonomgeving voor de armsten, of ten minste de valorisatie van de bestaande vormen van solidariteit, is dus absoluut noodzakelijk in een poging een evenwicht te bereiken in een sector waar de spanningen steeds groter worden. Innovatie van de gemeenschappelijke productiewijzen, van de begeleiding van de armsten en van de diversificatie van de operatoren, moet worden versterkt en aangemoedigd, in een poging de toename van de huidige maatschappelijke dualisering af te zwakken.

Noten

1. De verschuiving van het begrip ‘woning’ als fysieke entiteit van het bewoond naar het concept van ‘woonomgeving’ dat rekening houdt met de context van de woning, is een recente verbreding (Harou & Malherbe, 2011).
2. Een proefexperiment vond in 1986 plaats te Charleroi, ‘ASBL Charleroi Logement’, als gevolg van de rondetafelconferentie inzake armoedebestrijding. Daarna volgden de ASBL Mouscron Logement in 1987 en Gestion-Logement-Namur in 1989 (Sciarrà, 1994).
3. Ministerieel besluit tot uitvoering van het besluit van de Waalse Regering van 19 juli 2001 met betrekking tot het gemeentelijk actieprogramma inzake de huisvesting en Van Geem G. (2002), *L’ancrage communal – un défi communal pour le logement. Les Echos du Logement*, februari 2002, 1: 4-6.
4. In Wallonië kon er in het kader van het Programme Exceptionnel d’Investissement (PEI, uitzonderlijk investeringsprogramma) worden geïnvesteerd in 32.000 woningen tot 30 juni 2013, i.e. 90% van de initiële dossiers (Société

Wallonne du Logement, sd). Het programma PIVERT bevordert de energieverbetering van 3.860 woningen voor de 1^{ste} fase die er vier telt. Het gemiddelde van indienststelling van woningen door de openbare huisvestingsmaatschappijen tijdens de laatste tien jaar voor Wallonië bedraagt 519,7 woningen. In 2012 konden er 414 woningen in dienst worden gesteld (Rosenoer, 2012). Tussen 2006 en 2010 is het aantal sociale woningen in Wallonië gedaald met 4.495 eenheden onder invloed van een dubbel effect van het uitzonderlijk investeringsprogramma en de verkoop van een deel van het woningenpark dat moeilijk te renoveren was.

5. Dit cijfer, dat voortdurend stijgt, is omgekeerd evenredig met de inkomsten van de gezinnen-aanvragers (€ 10.697 of het inkomen van gezinnen in een precaire situatie volgens de Waalse Huisvestingscode).
6. <http://www.vmsw.be/nl/algemeen/statistieken/kandidaat-huurders>
7. In Wallonië is 43,7% van de 25% laagste inkomens eigenaar tegen 89% van de 25% hoogste inkomens. Arme gezinnen besteden 31,1% van hun inkomen aan de huurwoning (alleen huur of huur + lasten?) (De Mol, 2012).
8. Het project ‘Quartier en transition’ dat de Waalse minister van Huisvesting heeft gelanceerd, is een eerste antwoord op de grondige gedaanteverwisseling van deze relegatiegebieden, zowel wat betreft het gebouwde als hun stedenbouwkundige situatie.
9. Volgens de laatste bevolkingsperspectieven van het Federaal Planbureau zou de bevolking tegen 2060 toenemen met 13% in Vlaanderen, 18% in Wallonië en 19% in Brussel (Federaal Planbureau (2013), Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060, Algemene Directie van de Statistiek, p. 17).
10. Tussen 2008 en 2010 is het aantal daklozen in Brussel gestegen van 1.084 personen tot 1.263, i.e. een toename met 16,5% in twee jaar (Lelubre, 2012).
11. Sinds de regionalisering van de bevoegdheid inzake huisvesting in 1980 beschikt elk gewest over een eigen huisvestingscode die is aangepast aan de politieke visies van de verschillende gewesten. De codes definiëren de werking van de overheid op het vlak van huisvesting, zowel op normerend (reglement inzake bewoonbaarheid ...) als op operationeel (steun voor particulieren ...) vlak, of omkaderen het overheidsbeleid inzake huisvesting (werking van de openbare huisvestingsmaatschappijen). In Vlaanderen werd de Wooncode goedgekeurd in 1997, Wallonië heeft een Huisvestingscode sinds 1999 en Brussel beschikt sinds 1993 over een ordonnantie inzake huisvesting.
12. Verschillende studies hebben de ecowijken gedefinieerd (Bellefontaine e.a., 2011).
13. Een ‘kangoeroewoning’ is een woning die wordt gedeeld tussen een bejaard gezin en een jonger gezin teneinde aan het bejaard gezin de mogelijkheid te bieden zijn woonautonomie te behouden. Naast de autonomie maakt de kangoeroewoning het ook mogelijk om banden te smeden tussen de verschillende generaties.
14. B.S., 18 juli 2013, err. 26 juli 2013.
15. Ordonnantie van 17 juli 2003, aangevuld door de ordonnantie van 1 april 2004.

16. Of naargelang de woning al dan niet gemeubeld is.
17. Zijn er bijvoorbeeld werken aangekondigd, dan moet een stedenbouwkundige vergunning, of ten minste een gedetailleerd bestek, worden overlegd. Bovenal moet de geplande renovatie verplicht zijn aangevat binnen een termijn van drie maanden.
18. Het besluit van de Waalse regering van 14 november 2013 betreffende hulp ter verbetering en het creëren van een woning slaat op de ‘Habitat Permanents’ zones alsook op de specifieke zones gedefinieerd door de besluiten van de Waalse regering inzake artikel 44 § 2 van de Huisvestingscode. De werken die uitgevoerd worden binnen de context van het besluit van 14 november 2013 bedragen maximaal € 2.000 per gezin. Drie jaar na de toekenning kan een nieuwe aanvraag geformuleerd worden op voorwaarde dat de woning beantwoordt aan criteria in verband met oppervlakte en volume, en dat de renovatie-werken in eerste instantie slaan op de veiligheid van de woning. Momenteel lopen er pilootprojecten rond die nieuwe instrumenten op basis van projectenvoorstellen in Durbuy en in Esneux (de selectie van de voorstellen is voorzien eind januari 2014).
19. Fonds du Logement de Wallonie, Direction des OFS. Activiteitenverslag 2012. Samengevoegde resultaten van het boekjaar 2011. www.flw.be
20. Over deze opdrachten van coördinatie, advies, financiering en controle, zie de jaarverslagen van het FLW. Bijvoorbeeld jaarverslag 2012, p. 74 e.v.
21. Advies nr. 18 van de ‘Conseil Supérieur du Logement’ van 16 december 2009 ter bevordering van de sociale begeleiding in verband met huurwoningen in Wallonië.
22. *Le logement public-Un secteur en chantier.* Rapport d’expertise Luc Laurent-Alain Malherbe, et comptes rendus analytiques des 22 ateliers – Nathalie Cobbaut, Baudoin Massart en Jacques Remacle, Agence Alter.
23. AWIPH ('Agence Wallonne pour l'Insertion des Personnes Handicapées'), ONE ('Office National de l'Enfance'), AMO ('Aide en Milieu Ouvert'), SAJ ('Service d'Aide à la Jeunesse'), SPJ ('Service de Protection de la Jeunesse').
24. Logement social wallon: pas à pas les référents sociaux tracent leur voie – Alter Echos nr. 303 van 28 juni 2013.
25. Les Relais sociaux wallons s’interrogent sur les freins à l'accueil et à l'hébergement des sans-abri – Double Cahier Labiso nr. 105-106 sd.
26. In oktober 2012 werd, met het IWEPS, een studiedag gewijd aan de door hen verzamelde gegevens.
27. www.relaissocialcharleroi.be.
28. Uit Heylen, K. (2012). *De evolutie van de woon situatie in Vlaanderen. SILC-gegevens voor de periode 2004-2009.* Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
29. Zie voor een uitgebreide versie De Decker, P. & Meeus, B. (2012). Achter de façade van de pretstad, in: Holemans, D. (red.): *Mensen maken de stad. Bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst* (pp. 14-36). EPO: Antwerpen.
30. Zie o.a. Meeus, B. & P. De Decker (2013). *De geest van suburbia.* Antwerpen: Garant.

Deel IV

Last but not least, besluit en harde cijfers

Armoede en sociale uitsluiting in cijfers

Josephine Foubert en Alessia Romagnoli

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste statistieken in verband met armoede. Indien relevant, geven we de cijfers per regio en de evolutie over de tijd en plaatsen we de cijfers in een Europees perspectief.

1. Armoede in België: de kerncijfers

1.1. Armoederisico's

De armoederisico's per bevolkingscategorie geven voor elke bevolkingscategorie het percentage van elke categorie dat in een huishouden leeft waarvan het inkomen onder de Europese armoedegrens (60% van het mediaan equivalent inkomen) ligt. Hoe lees je die tabel? Elk cijfer dat beduidend hoger ligt dan het armoederisico voor de totale bevolking (hier 14,8%), wijst op een grotere gevoeligheid voor armoede en omgekeerd; lagere cijfers wijzen op een lager risico. Dit kan ook in een index worden weergegeven: bij een hoger armoederisico dan gemiddeld, ligt die index boven 100 en bij een lager armoederisico lager dan 100.

Tabel 1: Armoederisico's per bevolkingscategorie, België, 2012^a.

	Armoede- risico (%)	Index
Totaal	14,8	100
Geslacht		
Man	19,5	132
Vrouw	15,4	104
Leeftijd		
0-15	16,9	114
16-24	16,0	108
25-49	13,3	90
50-64	12,5	84
65+	17,6	119

Tabel 1: Armoederisico's per bevolkingscategorie, België, 2012^a. (vervolg)

	Armoede- risico (%)	Index
Opleidingsniveau (18-64 jarigen)		
Laag	25,0	169
Gemiddeld	11,0	74
Hoog	6,4	43
Arbeidsmarktpositie		
Werkenden	4,5	30
Werklozen	33,3	225
Gepensioneerden	9,0	61
Andere niet-actieven	25,4	172
Huishoudtype		
Alleenstaande <65 jaar	20,9	141
Alleenstaande 65+	15,8	107
Twee volwassenen, beiden <65 jaar	9,2	62
Twee volwassenen, minstens één 65+	19,3	130
Alleenstaande ouders, minstens een afhankelijk kind	33,2	224
Twee volwassenen en een afhankelijk kind	12,7	86
Twee volwassenen en twee afhankelijke kinderen	9,3	63
Twee volwassenen en drie of meer afhankelijke kinderen	16,2	109
Woningbezit		
Huurder	33,4	226
Eigenaar	8,2	55
Nationaliteit		
Belg	12,2	82
EU27	22,7	153
Buiten EU27	50,6	342

a. Deze cijfers zijn provisioneel en kunnen dus nog veranderen. Specifieke cijfers per gewest waren nog niet beschikbaar bij het ter perse gaan.

Bron: Eurostat, 2013.

1.2. Armoedemeting, de uitgebreide versie

Omdat een inkomenstransitie van armoede slechts een deel van de armoede-problematiek weergeeft, werden naast de armoederisicodrempel twee andere indicatoren geïntroduceerd: lage werkintensiteit en ernstige materiële deprivatie. Zo hebben mensen met een ‘risico op armoede of sociale uitsluiting’ (AROPE indicator) te maken met minstens één van de volgende problemen: inkomenstransitie, leven in een huishouden met lage werkintensiteit en/of

leven in een ernstig materieel gedeprimeerd huishouden. De twee laatstgenoemde componenten worden verder uitgewerkt in de volgende punten.

Merk op dat de Belgische cijfers voor 2012 provisioneel zijn en dus nog kunnen veranderen. Tabel 2 geeft de evolutie van het percentage personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting.

1.2.1. Risico op armoede of sociale uitsluiting

Tabel 2: Evolutie van het percentage personen dat leeft in een huishouden met een risico op armoede of sociale uitsluiting, België en EU27, 2005-2012^a.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU27	25,7	25,3	24,4	23,7	23,2	23,7	24,3	24,8
België	22,6	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6

a. De cijfers voor de EU28 zijn beschikbaar vanaf 2010 maar zijn gelijk aan deze van de EU27, het Belgische cijfer voor 2012 is provisioneel.

Bron: Eurostat, 2013.

1.2.2. Werkintensiteit

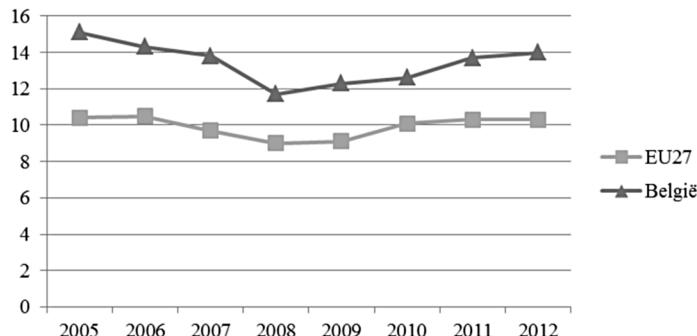
De werkintensiteit van het huishouden is de verhouding tussen het aantal maanden dat de volwassen gezinsleden op actieve leeftijd (tussen 18 en 59 jaar) effectief hebben gewerkt tijdens het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar, en het totaal aantal maanden dat die personen hadden kunnen werken tijdens 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. Figuur 1 (p. 360) beschrijft de evolutie van het bevolkingspercentage dat leeft in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit in België en Europa.

1.2.3. Materiële deprivatie

Materiële deprivatie betreft het percentage van de bevolking dat leeft in een huishouden dat niet kan beschikken over een aantal goederen en diensten of niet kan deelnemen aan bepaalde activiteiten die als noodzakelijk worden beschouwd. 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;

Figuur 1: Evolutie van het percentage huishoudens met een zeer lage werkintensiteit in België en EU27^a, 2005-2012.



a. De cijfers voor de EU28 zijn beschikbaar vanaf 2010 maar lopen gelijk met de cijfers voor de EU27.
Bron: Eurostat, 2013.

- ◆ het zich niet kunnen permitteren om om de twee dagen een maaltijd met vlees-vis/kip te eten;
- ◆ geen onvoorzien uitgave kunnen doen (ter waarde van het maandbedrag van de armoederisicogrens van het jaar voordien);
- ◆ de woning niet afdoende kunnen verwarmen;
- ◆ niet beschikken over een wasmachine;
- ◆ niet beschikken over een televisietoestel;
- ◆ niet beschikken over een telefoon;
- ◆ niet beschikken over een auto.

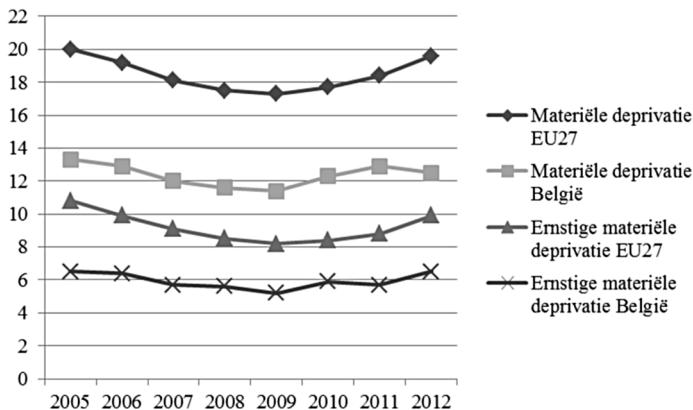
Wanneer men geconfronteerd wordt met tenminste vier van de negen problemen leeft men in *ernstige* materiële deprivatie. Figuur 2 geeft de evolutie van het Belgische en Europese bevolkingspercentage in (ernstige) materiële deprivatie.

1.3. Inkomensverdeling- en ongelijkheid

Een maat voor inkomensongelijkheid geeft aan hoe (on)gelijk het inkomen is verdeeld over de bevolking (Atkinson e.a., 2010). Hoe groter de inkomensongelijkheid, hoe moeilijker het immers wordt voor de laagste inkomens om aan te sluiten bij de middengroep en hoe groter de kans op een sociale kloof of een tweedeling van de samenleving.

Een veelgebruikte maat voor inkomensongelijkheid is de Ginicoëfficiënt. Bij een volkomen gelijke inkomensverdeling, waarbij iedereen dus een gelijk inkomen heeft, is de waarde van deze coëfficiënt 0. Indien de Ginicoëfficiënt een waarde 1 heeft, is de inkomensverdeling helemaal ongelijk: één persoon of

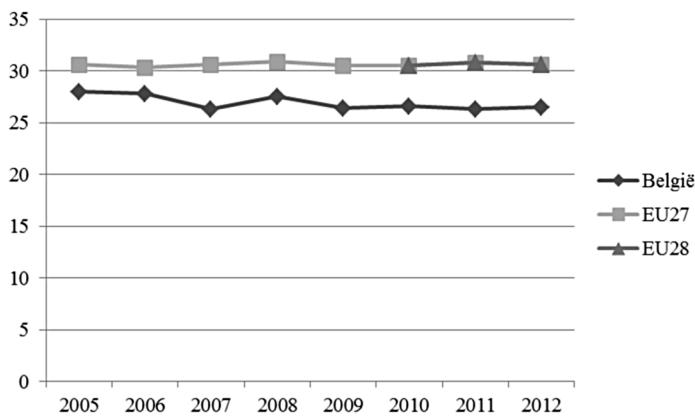
Figuur 2: Evolutie percentage bevolking in (ernstige) materiële deprivatie, België en EU27, 2005-2012^a.



a. De cijfers voor de EU28 zijn beschikbaar vanaf 2010 maar lopen gelijk met de cijfers voor de EU27.
Bron: Eurostat, 2013.

gezin beschikt over het hele inkomen. Figuur 3 geeft de evolutie van de inkomenongelijkheid in België weer. Ter vergelijking geven we ook de Europese cijfers.

Figuur 3: Evolutie Ginicoëfficiënt van België en de EU, 2005-2012.



Bron: Eurostat, 2013.

Een andere manier om de inkomen(on)gelijkheid te meten is aan de hand van de verdeling van het netto belastbaar inkomen over inkomendeciliën (zie tabel 3). Bij gelijke verdeling zou elk deciel (telkens 10% van de bevolking) over 10% van het inkomen beschikken. Dat is duidelijk niet het geval; de laagste deciliën hebben slechts een deel van die 10%, terwijl het hoogste deciel over driemaal dat aandeel beschikt. De ongelijkheid is nog duidelijker als we het

aandeel van het hoogste percentiel (de hoogste 1%) vermelden. Deze groep beschikt immers over 7,5% van het inkomen.

Tabel 3: Evolutie van de decielenverdeling van het totaal netto belastbaar inkomen, België, 2005-2010.

Jaar	Decielen									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2005	0,68%	3,25%	4,52%	5,56%	6,85%	8,29%	9,98%	12,48%	16,80%	31,58%
2006	0,61%	3,19%	4,50%	5,55%	6,85%	8,28%	9,95%	12,46%	16,81%	31,81%
2007	0,57%	3,15%	4,48%	5,54%	6,82%	8,23%	9,90%	12,40%	16,77%	32,14%
2008	0,54%	3,16%	4,56%	5,60%	6,86%	8,26%	9,92%	12,41%	16,75%	31,95%
2009	0,52%	3,16%	4,60%	5,64%	6,89%	8,28%	9,92%	12,40%	16,71%	31,87%
2010	0,51%	3,15%	4,63%	5,66%	6,90%	8,30%	9,96%	12,44%	16,75%	31,70%
2011	0,59%	3,29%	4,66%	5,69%	6,90%	8,29%	9,95%	12,41%	16,68%	31,55%

Bron: FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2013.

Meer informatie?

Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, WTC III Simon Bolivarlaan 30, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, website: <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers>.

Eurostat, website: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

2. Wettelijke armoedegrenzen

Onder de wettelijke armoedegrenzen vallen het leefloon, het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen, en de Inkomensvervangende Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (al dan niet aangevuld met de Gewaarborgde Gezinsbijslag). Via deze minima geeft de overheid aan onder welk inkomen ze menswaardige participatie aan het maatschappelijk leven onmogelijk acht.

2.1. Recht op Maatschappelijke Integratie en Maatschappelijke Hulp

De OCMW's hebben de opdracht het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) te waarborgen voor personen, die voldoen aan de wettelijke voorwaarden, over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken. Ze beschikken hiervoor over drie instrumenten: het leefloon, tewerkstelling en een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, of een combinatie van deze instrumenten (POD Maatschappelijke Integratie, 2013).

Het Recht op Maatschappelijke Hulp (RMH) kan aangevraagd worden door personen die geen aanspraak maken op het RMI op basis van hun nationaliteit, leeftijd of bestaansmiddelen, maar die zich toch in een gelijkaardige noedsituatie bevinden. Voorbeelden zijn asielzoekers en geregulariseerden of andere personen met een verblijfstitel die niet zijn ingeschreven in het bevol-

kingsregister. Een van de belangrijkste onderdelen van het RMH is financiële hulp, wat het equivalent van het leefloon bedraagt. Naast de financiële steun zijn tewerkstellingsmaatregelen en medische hulp onderdelen van het Recht op Maatschappelijke Hulp (POD Maatschappelijke integratie, 2013). De volgende tabellen beschrijven enkele tendensen.

2.1.1. Evolutie van het aantal begunstigden van RMI en RMH

Tabel 4: Evolutie van het totaal aantal jaarlijkse begunstigden van het Recht op Maatschappelijke Integratie en het Recht op Maatschappelijke Hulp, in België en gewesten, 2002 tot 2012.

Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI)				
	BHG	Vlaanderen	Wallonië	België
	AC	AC	AC	Groeipercentage
2002	25.662	44.239	56.074	125.975
2003	28.587	45.472	56.356	130.415
2004	31.238	44.200	57.035	132.473
2005	32.928	44.018	57.833	134.779
2006	34.272	44.440	60.409	139.121
2007	36.096	44.468	62.311	142.875
2008	37.515	45.857	65.175	148.547
2009	40.455	50.134	71.219	161.808
2010	42.064	51.292	74.500	167.856
2011	41.875	48.371	75.188	165.434
2012	42.613	46.965	76.354	165.932

Recht op Maatschappelijke Hulp (RMH)				
	BHG	Vlaanderen	Wallonië	België
	AC	AC	AC	Groeipercentage
2002	24.303	48.583	20.755	93.641
2003	23.630	42.807	19.723	86.160
2004	25.154	40.220	20.740	86.114
2005	27.188	39.866	21.700	88.754
2006	27.740	36.654	19.099	83.493
2007	26.943	32.129	16.427	75.499
2008	26.067	26.370	13.900	66.337
2009	28.099	27.742	15.009	70.850
2010	31.158	30.469	17.059	78.686
2011	32.331	31.153	19.602	83.086
2012	-	-	-	-

Gegevens nog niet beschikbaar (-)

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013, en eigen berekeningen.

2.1.2. Profiel van de ontvangers van het RMI en het RMH in België en gewesten

Tabel 5: Profiel van de ontvangers van het RMI in België en gewesten, jaarlijkse totalen in absolute cijfers en in percentages, 2012.

	BHG		Vlaanderen		Wallonië		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
RMI naar geslacht								
Man	19.336	45,37	22.254	47,39	35.122	46,00	76.712	46,23
Vrouw	23.276	54,62	24.709	52,61	41.232	54,00	89.217	53,77
RMI naar leeftijd								
0-17 j	302	0,68	398	0,82	734	0,93	1.434	0,83
18-24j	12.601	28,50	13.545	27,92	25.477	32,18	51.623	30,03
25-44j	18.831	42,59	20.758	42,78	32.657	41,25	72.246	42,03
45-64j	10.768	24,35	12.282	25,31	18.866	23,83	41.916	24,38
65+	1.713	3,87	1.537	3,17	1.439	1,82	4.689	2,73

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013 en eigen berekeningen.

Tabel 6: Profiel van de ontvangers van het RMH in België en gewesten, jaarlijkse totalen in absolute cijfers en in percentages, 2011.

	BHG		Vlaanderen		Wallonië		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
RMH naar geslacht^a								
Man	17.845	55,19	18.764	60,23	11.767	60,03	48.376	58,26
Vrouw	14.482	44,79	12.344	39,62	7.835	39,97	34.661	41,74
RMH naar leeftijd								
0-17 j	2.765	8,35	3.189	9,96	1.768	8,77	7.722	9,06
18-24j	4.949	14,95	6.051	18,89	4.041	20,06	15.041	17,64
25-44j	18.617	56,24	16.570	51,73	10.974	54,48	46.161	54,13
45-64j	5.969	18,03	5.522	17,24	3.005	14,92	14.496	17,00
65+	801	2,42	702	2,19	354	1,76	1.857	2,18

a. In 2011 waren enkele personen waarvan het geslacht onbekend was, deze worden niet weergegeven.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013 en eigen berekeningen.

2.1.3. Wie schuilt er achter het (equivalent) leefloon?

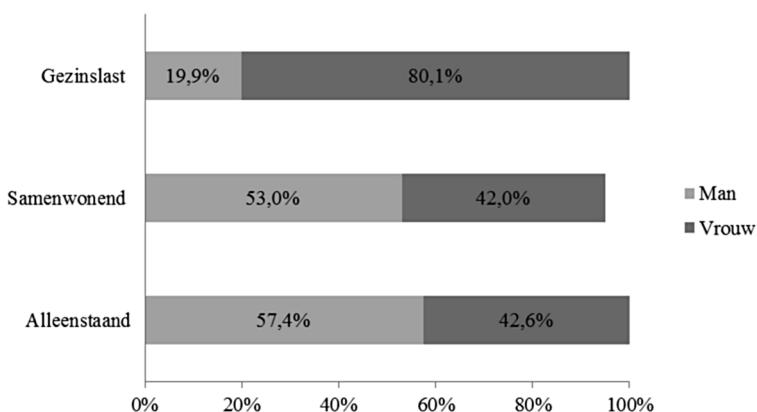
Het leefloon en het equivalent leefloon (of de financiële hulp) zijn beide onderdeel van respectievelijk het RMI en het RMH. Deze bedragen zijn op elkaar afgestemd. In deze paragraaf schetsen we met enkele statistieken een antwoord op de vraag wie allemaal een beroep doet op het (equivalent) leefloon. Zijn dit vooral mannen of veeleer vrouwen? Jongeren of ouderen? En zijn er verschillen tussen de ontvangers van het leefloon en het equivalent leefloon?

Tabel 7: Profiel ontvangers leefloon, voor gewesten en België, jaarlijkse cijfers, 2012.

	BHG		Vlaams Gewest		Waals Gewest		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Leefloon naar geslacht								
Man	18.220	44,87	20.350	46,81	33.191	45,75	71.761	45,81
Vrouw	22.385	55,13	23.126	53,19	39.364	54,25	84.875	54,19
Leefloon naar leeftijd								
0-17	302	0,72	394	0,88	733	0,98	1.429	0,88
18-24	12.390	29,41	12.974	28,91	24.867	33,09	50.231	30,97
25-44	17.562	41,68	18.867	42,04	30.525	40,61	66.954	41,29
45-64	10.168	24,13	11.119	24,78	17.595	23,41	38.882	23,98
65 en +	1.710	4,06	1.524	3,40	1.438	19,13	4.672	2,88
Leefloon naar nationaliteitsgroep								
Belg	25.414	61,66	31.789	72,58	59.266	81,23	116.469	73,72
Buitenlands binnen EU	5.481	13,30	3.344	7,63	5.794	7,94	14.619	9,25
Buitenlands niet-EU	10.321	25,04	8.667	19,79	7.902	10,83	26.890	17,02
Leefloon naar gezinssituatie								
Alleenstaande	16.100	37,71	20.019	42,82	31.112	39,8	67.231	40,11
Samenwonend met een of meer personen	14.885	34,86	14.194	30,36	25.395	32,49	54.474	32,5
Persoon met gezin ten laste	11.709	27,43	12.538	26,82	21.659	27,71	45.906	27,39

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013, en eigen berekeningen.

Figuur 4: Verdeling van het aandeel mannen en vrouwen die het leefloon ontvangen naar gezinssituatie, België, 2012.



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013 en eigen berekeningen.

Tabel 8 geeft het profiel van het jaarlijks aantal personen die in 2013 het equivalent leefloon (of de Financiële Hulp – FH) ontvingen.

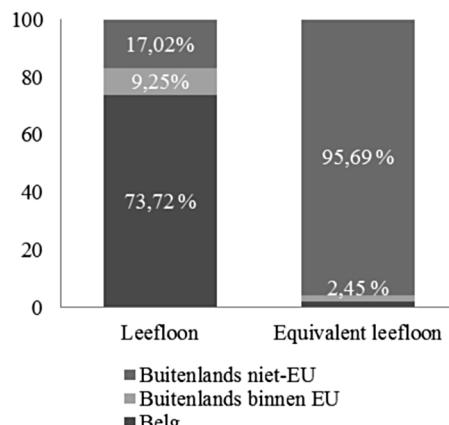
Tabel 8: Profiel ontvangers equivalent leefloon, voor gewesten en België, jaarlijkse cijfers, 2012.

	BHG		Vlaams Gewest		Waals Gewest		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Equivalent leefloon naar geslacht								
Man	8.530	55,34	8.987	61,52	7.027	59,69	24.544	58,72
Vrouw	6.885	44,66	5.622	38,48	4.745	40,31	17.252	41,13
Equivalent leefloon naar leeftijd								
0-17	167	1,05	299	1,98	131	1,08	597	1,38
18-24	3.033	19,04	3.433	22,78	2.807	23,05	9.273	21,48
25-44	8.906	55,90	7.768	52,00	6.788	56,00	23.462	54,34
45-64	3.331	20,91	3.002	19,23	2.170	17,82	8.503	19,69
65 en +	494	3,10	567	4,00	283	2,00	1.344	3,11
Equivalent leefloon naar nationaliteitsgroep								
Belg	284	1,81	194	1,31	313	2,60	791	1,86
Buitenlands binnen EU	535	3,42	205	1,38	301	2,50	1.041	2,45
Buitenlands niet-EU	14.849	94,77	14.403	97,30	11.422	94,90	40.674	95,69
Equivalent leefloon naar gezinssituatie^a								
Alleenstaande	7.517	46,53	5.889	46,99	5.889	46,99	20.316	45,68
Samenwonend met een of meer personen	4.553	28,18	3.202	25,55	3.202	25,55	11.773	26,47
Persoon met gezin ten laste	4.085	25,29	3.306	26,38	3.306	26,38	11.618	26,12

a. Het aantal personen met een equivalent leefloon waarvan de gezinssituatie onbekend is, bedraagt in Brussel 232, in Vlaanderen 403 en in Wallonië 135.

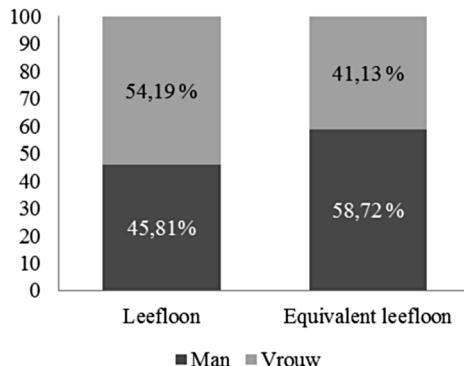
Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013 en eigen berekeningen.

Figuur 5: Vergelijking begunstigden leefloon en equivalent leefloon naar nationaliteitsgroep, België, 2012.



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013 en eigen berekeningen.

Figuur 6: Vergelijking begunstigden leefloon en equivalent leefloon naar geslacht, België, 2012.



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013 en eigen berekeningen.

2.2. Studenten en het leefloon

Tabel 9 geeft de evolutie van het jaarlijks aantal studenten met een leefloon per gewest en voor België vanaf 2002 tot 2012. Uit de cijfers leren we dat het aantal studenten-leefloontrekkenden in België sinds de invoering van de reglementering sterk is gestegen.

Tabel 9: Evolutie jaarlijks aantal studenten-leefloontrekkenden per gewest en België, 2002-2012.

Jaar	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België	Groeicurve België
2002	615	847	2.193	3.655	-
2003	1.272	1.784	4.542	7.598	+107,88%
2004	1.832	2.040	5.367	9.239	+21,60%
2005	2.332	2.671	6.151	11.154	+20,73%
2006	2.831	3.206	6.947	12.984	+16,41%
2007	3.143	3.361	7.485	13.989	+7,74%
2008	3.463	3.494	7.830	14.787	+5,70%
2009	3.775	3.945	8.279	15.999	+8,20%
2010	4.234	4.094	8.769	17.097	+6,86%
2011	4.533	3.997	9.001	17.531	+2,54%
2012	4.690	3.937	9.275	17.902	+1,74%

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013 en eigen berekeningen.

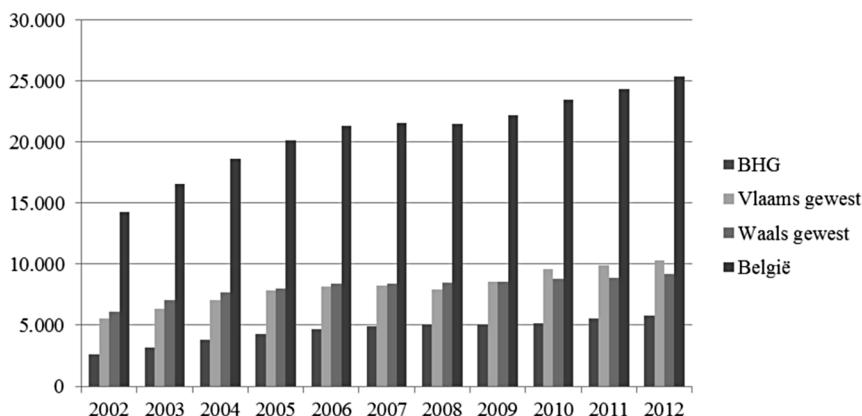
Wat betreft het profiel van de studenten-leefloontrekkenden stellen we vast dat het aandeel ‘samenwonenden’ bij de studenten-leefloontrekkenden veel groter is dan bij leefloontrekkenden in het algemeen in België; namelijk 65,6%

ten opzichte van 32,6% in 2012. Bij de leefloontrekkenden in het algemeen vormen alleenstaanden de grootste groep (39,8%), onder de studenten-leefloontrekkenden zijn er 28,9% alleenstaanden. Slechts 5,4% van de studenten-leefloontrekkenden zijn personen met een gezinslast. Voorts zijn het vooral vrouwen die als student een leefloon ontvangen; hun aandeel beslaat in elk gewest ongeveer 60% (POD Maatschappelijke Integratie, 2013).

2.3. Werk als middel voor integratie

Figuur 7 geeft de evolutie van het jaarlijks aantal begunstigden van de drie tewerkstellingsmaatregelen voor de gewesten en voor België.

Figuur 7: Evolutie totaal aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregels in het kader van RMI en RMH, voor gewesten en België, 2002-2012.



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012 en eigen berekeningen.

Het kan nuttig zijn om een vergelijkingsbasis te hebben. In de volgende paragrafen bespreken we daarom, naast de evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMI of RMH, ook de verhouding tussen dat aantal en het totaal aantal begunstigden van het (equivalent) leefloon en de tewerkstellingen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012).

Tabel 10: Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMI en van verhouding TW RMI/(TW RMI + leefloon), België, 2003-2013.

Jaar	Gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen	Ratio TW RMI/(leefloon + TW RMI)
2003	7.445	9,1%
2004	8.465	10,1%
2005	9.157	10,7%
2006	9.669	10,9%
2007	9.650	10,7%
2008	9.463	10,2%
2009	9.676	9,6%
2010	10.146	9,6%
2011	9.866	9,4%
2012	9.880	9,4%
2013 ^a	9.799	9,1%

a. Gemiddelde berekend op de eerste drie maanden.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013.

Tabel 11: Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMH en van verhouding TW RMH/(TW RMH + leefloon), België, 2003-2012.

Jaar	Gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen	Ratio TW RMH/(equivalent leefloon + TW RMH)
2003	1.405	3,4%
2004	1.653	4,3%
2005	1.724	4,8%
2006	1.939	6,0%
2007	2.093	7,5%
2008	2.131	9,8%
2009	2.169	9,9%
2010	2.480	9,2%
2011	3.455	10,9%
2012	3.940	12,9%

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013.

2.4. Dringende medische hulp in het kader van het RMH

Tabel 12 geeft de evolutie van het totaal jaarlijks begunstigden van dringende medische hulp voor de gewesten en België (POD Maatschappelijke Integratie, 2012). Deze hulp wordt gegeven aan personen die illegaal in het land ver-

blijven en is meestal de enige vorm van dienstverlening waarop deze personen recht hebben.

Tabel 12: Evolutie jaarlijks aantal begunstigden dringende medische hulp, gewesten en België, 2002-2011.

Jaar	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België	Groeipercentage België
2002	2.800	6.009	391	9.200	-
2003	4.914	5.675	910	11.499	24,99%
2004	7.271	6.354	1.326	14.951	30,02%
2005	10.244	7.208	1.923	19.375	29,59%
2006	13.116	8.330	2.280	23.726	22,46%
2007	12.638	8.167	2.120	22.925	-3,38%
2008	12.522	7.550	2.151	22.223	-3,06%
2009	13.403	7.625	2.351	23.379	5,20%
2010	13.352	5.904	2.266	21.522	-7,94%
2011	11.320	4.645	2.023	17.988	-16,42%

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013.

Meer informatie?

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Koning Albert II Laan 30, 1000 Brussel, telefoon 02/508.85.86, website: <http://www.mi-is.be/be-nl/start>.

2.5. Pensioenen

Op 65 jaar heeft men in België recht op een (rust)pensioen. Als het bedrag van het pensioen lager ligt dan dat van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) of het (vroegere) Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), wordt dit bijgepast. Sinds 1 juni 2001 is het IGO de vervanger van het GIB, maar blijft het GIB bestaan voor personen die reeds een GIB hadden en daarin voordeliger rechten hebben dan bij de IGO (Rijksdienst voor Pensioenen, 2013).

Het maximumbedrag van het IGO dat op 1 september 2013 wordt toegekend aan een persoon die met een of meer personen samenwoont is € 674,46 (basisbedrag), voor een alleenstaande is dit € 1.011,70 (verhoogd basisbedrag).

Tabel 13 geeft het verloop weer van het aantal personen dat beroep doet op de IGO of het GIB tegenover het totaal aantal pensioenontvangers.

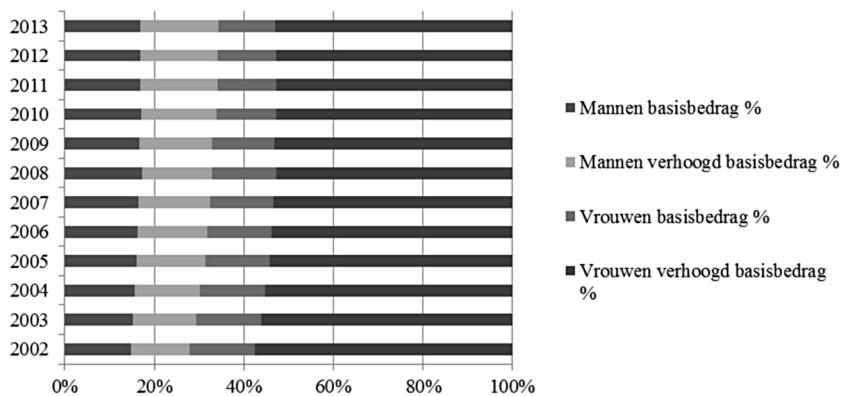
Tabel 13: Evolutie van het aantal ontvangers van het GIB en IGO ten opzichte van het totaal aantal pensioenontvangers per 1 januari, België, 2002-2013.

Jaartal	GIB	% tegenover totaal aantal pensioenontvangers	IGO	% tegenover totaal aantal pensioenontvangers
2002	29.498	1,71%	71.116	4,12%
2003	27.084	1,56%	73.135	4,22%
2004	24.466	1,42%	72.116	4,18%
2005	21.818	1,26%	70.292	4,05%
2006	17.946	1,03%	70.465	4,03%
2007	16.225	0,89%	72.405	3,98%
2008	14.112	0,77%	76.741	4,19%
2009	12.112	0,65%	86.199	4,64%
2010	10.921	0,59%	88.225	4,74%
2011	9.554	0,51%	92.999	4,94%
2012	8.383	0,44%	96.249	5,01%
2013	7.316	0,37%	101.413	5,17%

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen, 2013 en eigen berekeningen.

We geven enkele kenmerken van de IGO-ontvangers. Figuur 8 gaat dieper in op de voorgaande verhoudingen en maakt een onderscheid naar geslacht en naar het maximumbedrag dat men ontvangt.

Figuur 8: Verdelening van IGO-ontvangers naar geslacht en bedrag per 1 januari, 2002-2013, België.



Bron: Rijksdienst voor Pensioenen, 2013 en eigen berekeningen.

Tabel 14 geeft de verdeling van de IGO-ontvangers weer naar leeftijd, geslacht en type bijstand voor 1 januari 2013.

Tabel 14: Verdeling IGO-ontvangers naar leeftijd, geslacht en type bijstand, België, 1 januari 2013.^{a,b}

Leeftijd	Mannen		Vrouwen	
	Basis	Verhoogd	Basis	Verhoogd
65-69	4,42%	4,96%	3,64%	13,17%
70-74	4,01%	3,78%	3,23%	10,58%
75-79	3,74%	3,28%	2,91%	9,98%
80-84	2,93%	2,67%	2,01%	9,28%
85-89	1,37%	1,84%	0,73%	6,55%
90+	0,38%	0,89%	0,15%	3,50%

- a. In de statistieken worden steeds een klein aantal personen opgenomen zonder persoonlijke gegevens, deze personen worden niet meegedeeld.
 b. De percentages zijn berekend op het totaal aantal IGO-ontvangers op 1 januari 2013 (n=101.413).

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen, 2013 en eigen berekeningen.

Meer informatie?

Rijksdienst voor Pensioenen, Zuidertoren, 1060 Brussel, telefoon: 02 529 21 11, website: <http://www.onprvp.fgov.be/Pages/LandingpageV2.aspx>.

2.6. Personen met een handicap

Er bestaan drie types tegemoetkomingen voor personen met een handicap: de Inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT), de Integratietegemoetkoming (IT) en de Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden (THAB) (Directie-Generaal Personen met een handicap, 2013b). Deze laatste wordt toegekend aan personen met een handicap, ouder dan 65 jaar en die door verminderde zelfredzaamheid bijkomende kosten moeten dragen. De IVT is bedoeld voor personen met een handicap tussen de 21 en 65 jaar, van wie is vastgesteld dat het inkomen, door hun lichamelijke of psychische toestand, is verminderd tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van een beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen. De IT wordt toegekend aan personen, die door een vermindering van de zelfredzaamheid, bijkomende kosten hebben.

Tabel 15 geeft aan de evolutie van het aantal rechthebbenden op financiële tegemoetkomingen van 2002 tot en met 2012.

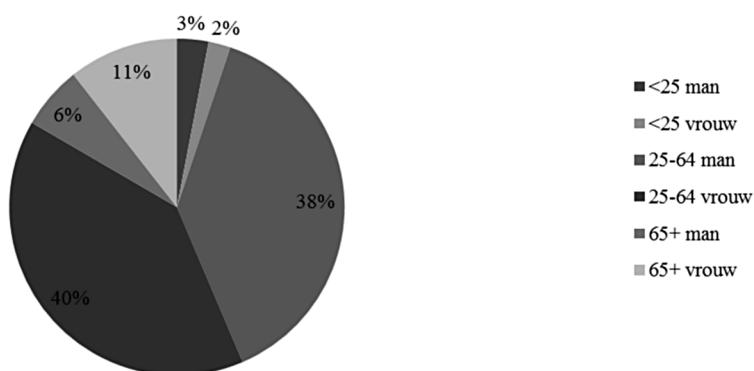
Tabel 15: Evolutie rechthebbenden IVT, IT & THAB, België, per 31 december 2002-2012.

	IVT+IT		THAB	
	AC	Groeipercentage	AC	Groeipercentage
2002	119.785	-	81.816	-
2003	127.174	6,17%	90.939	11,15%
2004	130.320	2,47%	109.594	20,51%
2005	133.672	2,57%	114.994	4,93%
2006	134.635	0,72%	121.749	5,87%
2007	137.242	1,94%	128.026	5,16%
2008	143.037	4,22%	130.455	1,90%
2009	152.694	6,75%	138.626	6,26%
2010	158.662	3,91%	145.945	5,28%
2011	160.071	0,89%	150.846	3,36%
2012	163.336	2,04%	152.159	0,87%

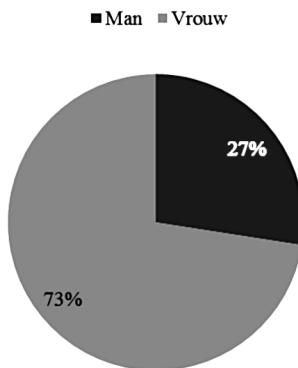
Bron: Directie-Generaal Personen met een Handicap, 2013 en eigen berekeningen.

Meer informatie over het profiel van de rechthebbenden in 2012 is te vinden in figuur 9 en 10.

Figuur 9: Verdelen rechthebbenden IVT en IT naar geslacht en leeftijd, België, per 31 december 2012.



Bron: Directie-Generaal Personen met een handicap, 2013 en eigen berekeningen.

Figuur 10: Verdeling rechthebbenden naar geslacht, per 31 december 2012, België.

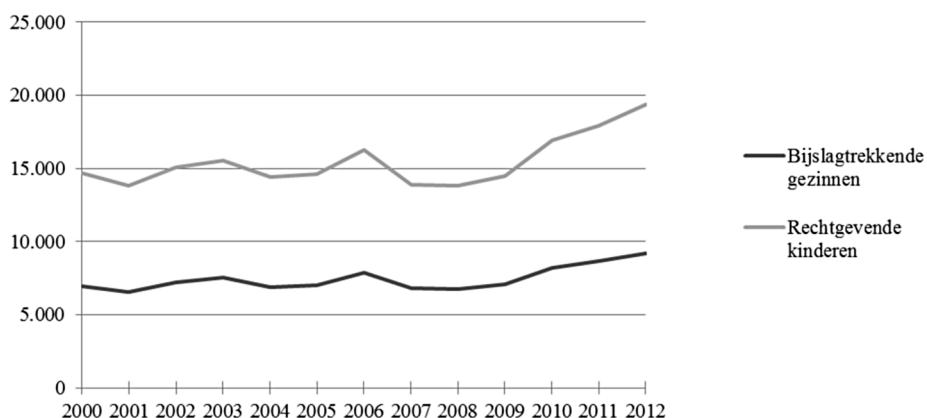
Bron: Directie-Generaal Personen met een handicap, 2013 en eigen berekeningen.

Meer informatie?

Directie-Generaal Personen met een Handicap, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50 bus150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 987 99, website: <http://www.handicap.fgov.be/>.

2.7. De gewaarborgde gezinsbijslag

Personen die over een beperkt inkomen beschikken, of het leefloon of een Inkomensgarantie voor Ouderen ontvangen, kunnen een beroep doen op de Gewaarborgde Gezinsbijslag (GGB) (Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, 2013). Ook wie in geen enkele Belgische, buitenlandse of internationale regeling recht heeft op kinderbijslag kan onder bepaalde voorwaarden de GGB ontvangen.

Figuur 11: Evolutie aantal bijslagtrekkende gezinnen en aantal rechtgevende kinderen, België, 2000-2012^a.

a. Voor 2012 wordt er gebruik gemaakt van de cijfers van het laatste halfjaar.

Bron: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, 2013.

Tabel 16 geeft het aantal rechthebbende kinderen in het tweede semester van 2012 naar geboorterang weer.

Tabel 16: Verdeling rechtgevende kinderen volgens geboorterang en stelsel, België, tweede semester 2012.

Geboorterang	Gewaarborgde gezinsbijslag		Totaal Werknemersstelsel	
	Aantal	%	Aantal	%
1	9.178	47,43	1.153.212	56,95
2	5.381	27,81	618.101	30,52
3	2.751	14,22	185.429	9,16
4	1.214	6,27	49.304	2,43
5 en +	825	4,26	18.912	0,93
Totaal	19.349		2.024.958	

Bron: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, 2013.

Meer informatie?

Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, Trierstraat 9,1000 Brussel, telefoon: 0800 944 34, website: <http://www.rkw.be/>.

3. Domeinen en hun relatie met armoede

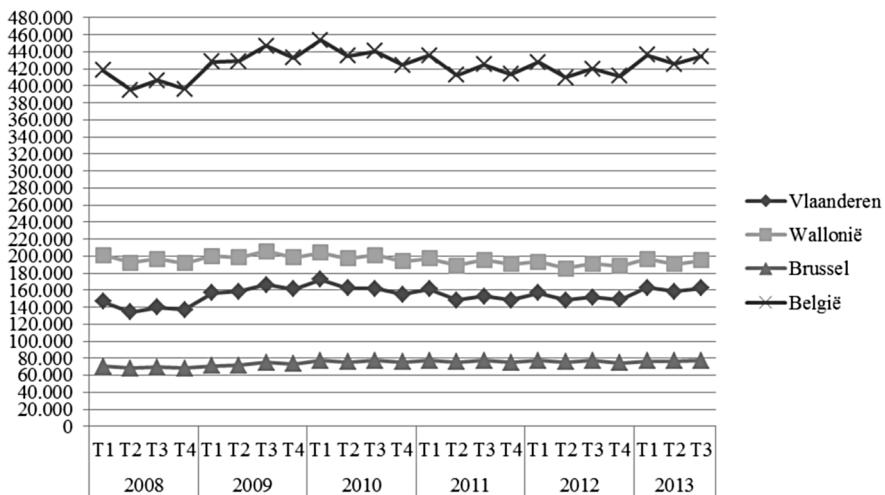
3.1. Werkloosheid

Het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) definieert werklozen als personen die werkloos zijn, actief naar werk zoeken en binnen de twee weken beschikbaar zijn voor een werkgever. Het betreft dus ‘niet-werkende werkzoekenden’ (NWWZ). De bevolking op actieve leeftijd in België beslaat drie categorieën: werkenden, werklozen en andere niet-actieven (zijnde studenten, personen die zich uitsluitend met het huishouden bezig houden, vrijwilligers en gepensioneerden).

3.1.1. *Evolutie van de werkloosheid in het algemeen*

Figuur 12 toont de evolutie tussen 1 januari en 30 september 2013 van het absoluut aantal werklozen in België en in de gewesten.

Figuur 12: Evolutie van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ), in België en de gewesten, 2008-2013.



Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2013 en eigen berekeningen.

3.1.2. Werkloosheidsratio's naar leeftijd

Tabel 17 toont de evolutie van de werkloosheidsratio's naar leeftijd in België en de Europese Unie.

Tabel 17: Werkloosheidsratio's naar leeftijd, België en EU28, 2002-2012.

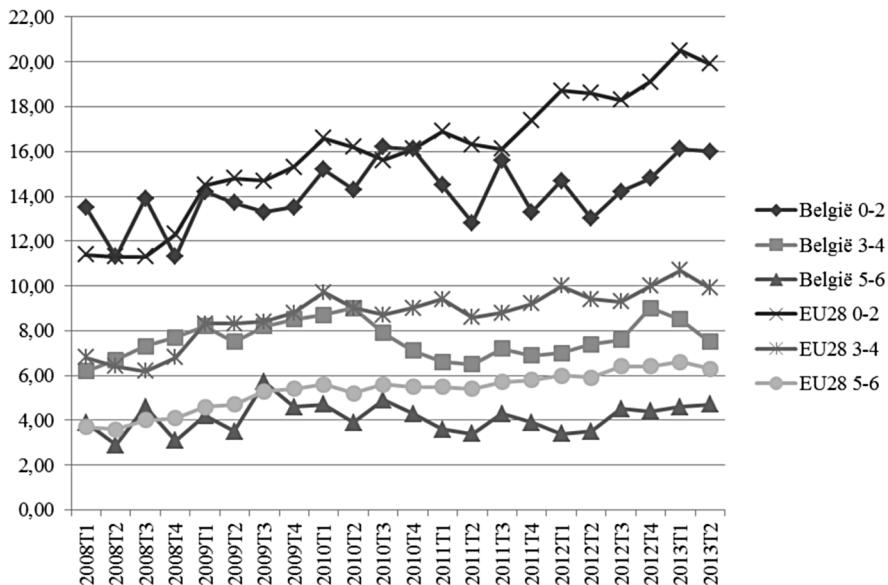
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
België Totaal	7,5	8,2	8,4	8,5	8,3	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6
EU28 Totaal	9,0	9,2	9,3	9,1	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7	10,5
België <25	17,7	21,8	21,2	21,5	20,5	18,8	18,0	21,9	22,4	18,7	19,8
EU28 <25	17,9	18,7	19,1	18,9	17,6	15,7	15,8	20,1	21,1	21,5	23,0
België 25-74	6,4	6,7	7,0	7,1	7,0	6,3	5,9	6,6	7,0	6,0	6,4
EU28 25-74	7,7	7,8	8,0	7,7	7,1	6,1	6,0	7,6	8,3	8,3	9,1

Bron: Eurostat, 2013.

3.1.3. Werkloosheidsratio's naar opleiding

Figuur 13 toont de evolutie van de werkloosheidsratio's naar opleidingsniveau in België en in de Europese Unie, opgedeeld in niveau 0-2 (kleuter- en lager onderwijs, lagere graad secundair onderwijs), niveau 3-4 (secundair onderwijs hogere graad en hoger beroepsonderwijs), niveau 5-6 (hoger onderwijs, bachelor en master)⁷.

Figuur 13: Werkloosheidsratio's naar opleidingsniveau (ISCED-7) voor personen tussen 15 en 64 jaar, België en EU28, 2008-2013.



Bron: Eurostat, 2013.

3.1.4. Langdurige werkloosheid

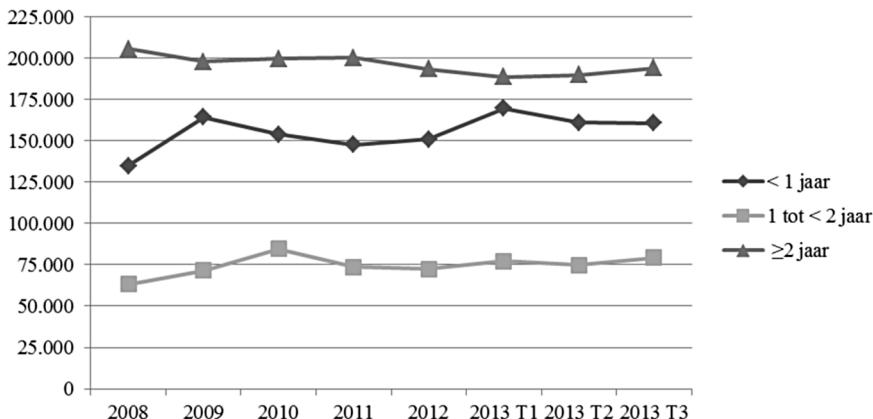
Tabel 18 geeft een vergelijking tussen de evolutie van de langdurige werkloosheidsratio's in de bevolking op actieve leeftijd in de EU, België en de drie gewesten, waarbij de ratio's staan voor het aandeel personen dat langer dan 12 maanden werkloos is, ten opzichte van de totale werkloze bevolking.

Tabel 18: Evolutie van langdurige werkloosheidsratio's (≥ 12 maanden) in percentages van de totale werkloosheidscijfers in de bevolking op actieve leeftijd, in de EU, België en gewesten, 2003-2012.

	EU28	België	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest
2003	45,94	46,31	47,11	33,89	58,42
2004	45,21	49,57	57,29	41,32	53,25
2005	46,33	51,71	56,38	41,64	58,64
2006	45,86	51,22	56,12	42,24	56,25
2007	43,24	50,37	57,57	37,53	56,97
2008	37,59	47,56	55,62	36,66	51,72
2009	33,64	44,19	52,62	30,42	52,17
2010	40,14	48,77	56,15	36,97	55,41
2011	43,32	48,31	58,14	36,54	52,74
2012	44,82	44,71	55,12	32,72	49,00

Bron: Eurostat, 2013.

Figuur 14: Evolutie van de werkzoekende UVW volgens werkloosheidsduur in België (2008 – 30.09 2013).



Bron: RVA, 2013.

3.2. Armoederisico's bij werkende personen

Ondanks dat het hebben van een job nog altijd de beste bescherming biedt tegen armoede, zijn ook werkenden niet veilig. Het aantal zogenaamde ‘werkende armen’ (*in-work poverty*) stijgt opvallend, zoals blijkt uit de evolutie van 2006 tot en met 2012. Onder werkenden verstaan we zowel werknemers – met een inkomen uit loonarbeid – als zelfstandigen – met een inkomen uit zelfstandige arbeid. We hanteren vier parameters: leeftijd, geslacht, huishoudtype en opleidingsniveau. Over de gehele lijn blijven de armoederisico's bij werkenden in België betrekkelijk lager dan gemiddeld in de EU.

Tabel 19: De evolutie van armoederisico's bij personen die werken, in België en de EU, 2006-2012.

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	EU ^a	BE	EU ^a	BE	EU	BE	EU	BE	EU	BE	EU	BE	EU ^a	BE ^b
Leeftijd														
18-24 jaar	10,0	3,6	10,1	5,4	10,6	6,0	10,8	4,6	10,7	4,5	10,9	6,6	11,9	2,6
25-54 jaar	8,0	3,9	8,3	4,3	8,4	4,5	8,2	4,5	8,3	4,5	8,8	4,1	9,0	4,6
55-64 jaar	7,3	5,0	7,6	3,7	7,7	5,5	7,7	4,9	7,3	4,2	8,3	3,6	8,4	4,8
Geslacht														
Man	8,7	4,3	9,0	4,3	9,0	4,4	8,9	4,5	8,9	4,8	9,4	4,3	9,7	4,5
Vrouw	7,2	3,6	7,6	4,3	7,8	5,1	7,6	4,5	7,7	4,1	8,3	4,0	8,5	4,4
Huishoudtype														
Allenstaande volwassene	9,7	5,1	10,2	5,2	11,1	5,8	10,5	6,4	10,5	4,1	11,8	6,4	12,8	4,7
2 of meerder volwassenen	5,1	3,3	5,6	2,0	5,0	2,4	5,2	3,1	5,0	3,2	5,7	2,9	5,8	2,6
Allenstaande met afhankelijke kind(eren)	17,6	9,9	17,8	14,5	20,7	18,3	18,7	14,5	20,5	12,5	19,5	12,1	20,3	13,7
2 of meer volwassenen met afhankelijke kind(eren)	9,8	4,0	9,8	5,1	10,2	5,3	10,0	4,5	10,0	4,9	10,3	3,7	10,4	5,2
Opleidingsniveau														
≤ lagere graad secundair onderwijs	15,2	7,4	15,5	7,3	16,6	8,4	16,3	8,0	16,3	8,5	17,7	8,6	18,1	10,4
≤ hogere graad secundair onderwijs of hoger beroepsonderwijs	7,5	4,3	7,9	4,7	7,9	5,4	7,7	4,9	8,0	5,0	8,6	4,8	8,9	4,2
≤ universiteit	3,0	2,4	3,4	2,1	3,5	2,6	3,5	2,6	3,5	2,4	4,0	2,1	4,2	2,7
Totaal	8,2	3,9	8,4	4,3	8,6	4,8	8,4	4,6	8,4	4,5	8,9	4,2	9,2	4,5

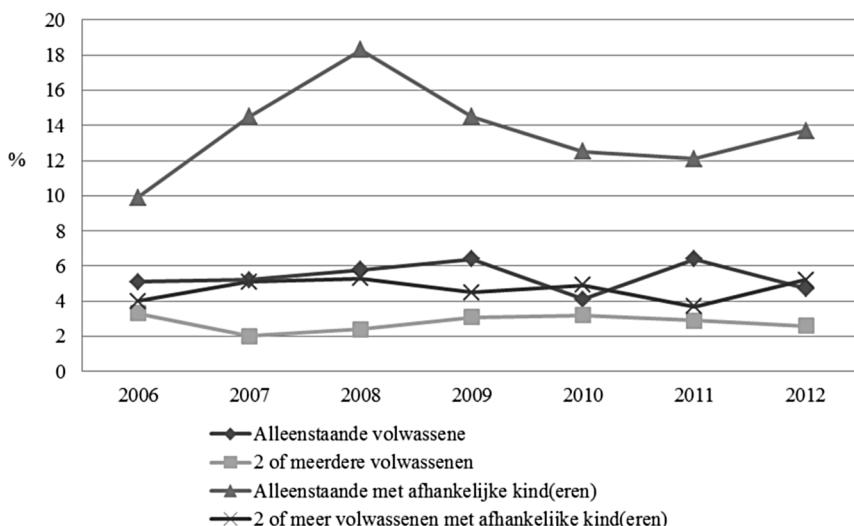
a. Cijfers voor de EU in 2012 zijn gebaseerd op schattingen van Eurostat.

b. Cijfers voor België in 2012 zijn provisoir.

Bron: Eurostat, 2013.

Voor een visuele weergave van de evolutie van het armoederisico naar huis- houdtype in België tussen 2006 en 2010 verwijzen we naar figuur 15.

Figuur 15: Evolutie van het armoederisico in de werkende populatie naar huishoudtype, in België, 2006-2012.



Bron: Eurostat, 2013.

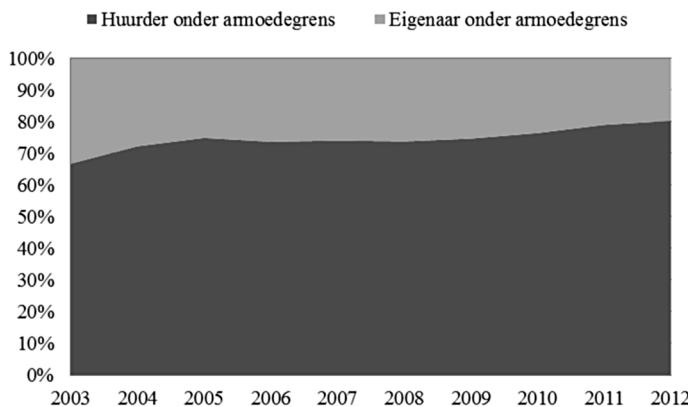
3.3. Huisvesting

In deze paragraaf volgt een korte schets van het aandeel huurders en eigenaars dat in inkomensarmoederisico leeft in België. Vervolgens geven we de evolutie van het wooncomfort en de woonkwaliteit van de voorbije vijf à tien jaar en een overzicht van het aantal installatiepremies binnen de preventie van dak- en thuisloosheid in België.

3.3.1. Eigendomsstatuten

In figuur 16 wordt de evolutie van het eigenaars en huurders die leven onder de armoedegrens ten opzichte van de totale populatie (respectievelijk totale eigenaars en totale huurders) uitgezet.

Figuur 16: Evolutie van het armoederisico naar eigendomsstatuut in België, 2003-2012.



Bron: Eurostat, 2013; cijfers voor 2012 zijn provisioneel.

3.3.2. Overbevolking en ernstige woonontbering

Een woning wordt als overbevolkt gedefinieerd, indien ze niet voldoet aan – onder meer – volgende criteria: een kamer per koppel in het huishouden; een kamer per volwassene (18+); een kamer per paar individuen tussen 12 en 17 jaar van hetzelfde geslacht. (Eurostat, 2010). Ernstige woonontbering wordt in de SILC-enquête gedefinieerd als een woning die beantwoordt aan de overbevolkingscriteria in combinatie met één van de woondeprivatiecriteria, zijnde een woning met een lekkend dak; de afwezigheid van een douche of bad en/of de afwezigheid van een toilet binnenshuis; de afwezigheid van voldoende lichtinval (Eurostat, 2013).

Tabel 20: Evolutie van overbevolking en ernstige woonontbering naar leeftijd en armoederisico, in percent van de populatie, België, 2006-2012.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^a
Overbevolking							
Totale populatie	-18j	5,8	5,8	6,7	6,8	6,9	4,0
	18 tot 64 j	3,4	3,8	4,0	3,7	4,1	2,0
Populatie onder de armoede-grens	- 18j	21,8	15,9	16,8	20,7	20,5	13
	18-64j	12,0	12,4	13,6	14,1	14,8	9,4
Ernstige woonontbering							
Totale populatie	- 6 j	2,5	2,2	2,3	3,7	3,6	2,3
	-18 j	1,9	1,9	2,1	2,7	3,5	1,6
	18 tot 64j	1,1	1,2	1,0	1,2	1,7	1,0
	+64 j	0,2	0,1	0,3	0,2	0,4	0,2
Populatie onder de armoede-grens	- 6 j	13,4	8,9	10,2	11,4	12,1	8,2
	-18 j	8,9	6,3	8,3	9,8	9,8	6,3
	18 tot 64j	5,1	6,1	5,3	5,8	6,1	5,6
	+64 j	0,6	0,2	0,9	0,7	0,9	0,0

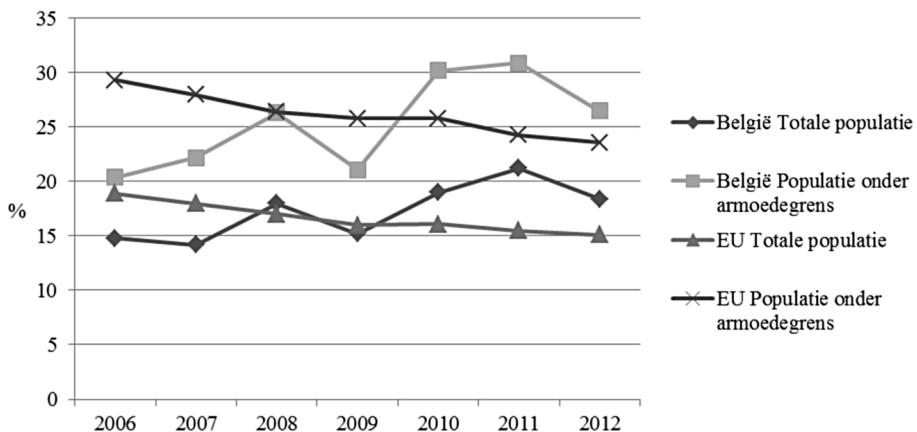
a. De cijfers voor 2012 zijn provisioneel.

Bron: Eurostat, 2013.

3.3.3. *Algemene vochtproblemen en sanitair comfort*

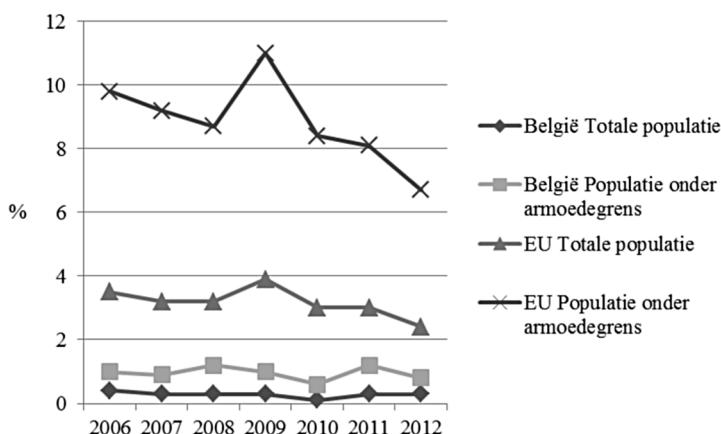
Onderstaande figuren beschrijven de evolutie in de woningkwaliteit en het wooncomfort in België en in de EU. Figuur 17 toont het aandeel personen in de totale populatie dat leeft in een woning met vochtproblemen ten opzichte van het aandeel binnen de populatie die leeft onder de armoedegrens. De kwaliteitsnormen hebben betrekking op de aanwezigheid van een lekkend dak of vochtige muren, plafonds en vloeren of een rottend raamwerk. Figuur 23 geeft dezelfde populatievergelijking, maar met betrekking tot het sanitair wooncomfort.

Figuur 17: Evolutie van het aandeel van de populatie gehuisvest in een woning met algemene vochtproblemen, in België en de EU, 2006-2012.



Nota: de cijfers van de EU in 2006 en 2012 zijn geschatte cijfers. De cijfers voor België in 2012 zijn provisoir.
Bron: Eurostat, 2013.

Figuur 18: Evolutie van het aandeel van de populatie gehuisvest in een woning zonder bad, noch douche, in België en de EU, 2006-2012.



Nota: alle cijfers voor de EU zijn geschatte cijfers. De cijfers voor België in 2012 zijn provisoir.
Bron: Eurostat, 2013.

3.3.4. Dak- en thuisloosheid

Een belangrijk instrument om de situatie van thuislozen te verbeteren is de installatiepremie. Tabel 21 schetst de evolutie van het jaarlijks aantal begunstigden voor België en de gewesten tussen 2008 en 2012.

Tabel 21: Evolutie jaarlijks aantal begunstigden installatiepremies in België en de gewesten, 2008-2012.

	2008		2009		2010		2011		2012	
	AC	%								
Brussel	554	20,59	718	21,88	678	21,97	612	20,31	666	20,27
Vlaanderen	959	35,65	1.178	35,90	1.065	34,51	951	31,55	1.086	33,06
Wallonië	1.177	43,75	1.385	42,21	1.343	43,52	1.451	48,14	1.533	46,67
België	2.690	100,00	3.281	100,00	3.086	100,00	3.014	100,00	3.285	100,00

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2013 en eigen berekeningen.

4. Sociale zekerheid

Tabel 22 geeft een overzicht van de minimale uitkeringsbedragen in België vanaf 1 september 2013, telkens volgens de recentst beschikbare cijfers. Ter vergelijking geven we de armoederisicogrenzen van 2012. Voor een alleenstaand persoon bedroeg die € 1.002 per maand of € 12.025 per jaar, voor een huishouden met twee volwassenen en twee kinderen jonger dan 14 jaar was deze grens € 2.104 per maand of € 25.253 per jaar.

4.1. Minimumuitkeringsbedragen

Tabel 22: Minimumuitkeringsbedragen na indexering, België, 1 september 2013.

	Maandelijks bedrag in €
Pensioen^a	
Werknemers: alleenstaande / gezinslast	1.123,34 / 1.403,73
Zelfstandigen: alleenstaande/gezinslast	1.123,34 / 1.403,73
Primaire arbeidsongeschiktheid^d	
Werknemers ^b : alleenstaande / gezinslast/samenwonenden	1.123,46 / 1.403,74/ 963,30
Zelfstandigen: alleenstaande/gezinslast/samenwonenden	1.061,06 / 1.403,74/ 861,38
Invaliditeit	
Werknemers ^b : alleenstaande /gezinslast/samenwonenden	1.123,46 / 1.403,74/ 963,30
Zelfstandigen ^c : alleenstaande / gezinslast/samenwonenden	1.061,06 / 1.403,74/ 963,30
Bijstandsminalia	
Alleenstaande (IGO ^d)	1.011,70
Samenwonende (IGO)	674,46
Alleenstaande persoon (LL ^e)	817,36
Samenwonende personen (LL)	544,91
Persoon met gezinslast (LL)	1.089,82

- a. Brutowedragen bij volledige loopbaan als werknemer of zelfstandige.
- b. Bedragen voor regelmatige werknemers.

- c. Bedragen voor zelfstandigen na stopzetting van het bedrijf (bedragen zonder stopzetting liggen lager).
- d. Inkomensgarantie voor Ouderen.
- e. Leefloon in nettobedragen.

Bron: Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaanzekerheid en Sociale Uitsluiting, 2013.

Meer informatie?

Steunpunt tot Bestrijding Armoede, Bestaanzekerheid en Sociale Uitsluiting, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, telefoon: 02 212 30 00, website: <http://www.armoedebestrijding.be/>.

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Koning Albert II laan 30, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, website: <http://www.mi-is.be/>.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon: 02 515 42 81, website: <http://www.rva.be/>.

FOD Sociale Zekerheid, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 100, 1000 Brussel, telefoon: 02 528 60 11, website: <http://socialsecurity.fgov.be/>.

Besluit

Vier fundamentele keuzes om de komende vijf jaar armoede doelmatig aan te pakken

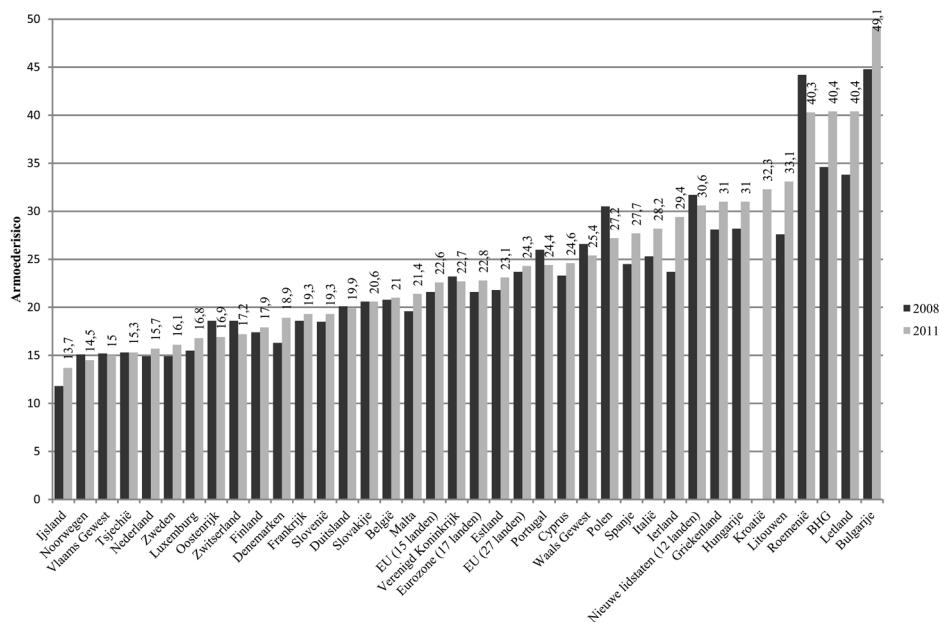
Isabelle Pannecoucke, Ronan Van Rossem, Willy Lahaye en Jan Vranken

De wereldwijde financiële crisis, waarvan het faillissement van Lehman Brothers in september 2008 het meest spectaculaire symptoom was, en de daarop volgende wereldwijde economische crisis heeft alle EU-landen in meerdere of mindere mate getroffen. De grootste slachtoffers, aangeduid met acroniemen zoals PIGS, dienden een beroep te doen op de EU, de ECB en het IMF voor financiële steun. Over de vijf jaren tussen 2008 en 2012 daalde het reële BBP in de 28 EU-landen met gemiddeld 1,03%¹. In 16 van de 28 was de terugval in het BBP nog groter; Griekenland was daarbij de uitschieter, met meer dan 20%. België deed het nog relatief goed in deze periode; het BBP nam zelfs toe met 2,14%, een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,46%. In dezelfde periode daalde de tewerkstellingsratio onder de bevolking tussen 20 en 64 jaar in de 28 EU-landen, met 1,9%: van 70,3% in 2008 tot 68,4% in 2012². In Griekenland verminderde deze ratio zelfs met 11,2%. Ook op deze indicator scoorde België relatief goed, want tussen 2008 en 2012 daalde de tewerkstellingsratio voor 20-64 jarigen slechts met 0,8%.

Niettemin had, volgens de officiële statistieken, deze crisis weinig effect op de armoedecijfers in de EU. Zoals blijkt uit figuur 1 stijgt het percentage van de bevolking met een risico op armoede in de EU27-landen van 23,7% in 2008 naar 24,3% in 2011. In sommige landen daalde het armoederisico zelfs over deze periode en ook in landen die hard getroffen waren door de crisis blijft de stijging van het armoederisico beperkt. In Griekenland bijvoorbeeld, steg het van 28,1% in 2008 tot 31% in 2011. In België blijft de proportie van de bevolking met een armoederisico vrij stabiel, met 20,8% in 2008 en 21% in 2011.

Dit is echter in tegenspraak met de ervaringen van armoedeverenigingen en met diensten die het aantal mensen die op hen een beroep doen, aanzienlijk zien stijgen en de vaststelling komt ook niet overeen met de gestegen percentages van de subjectieve armoede (Dierckx & Coene, 2012) en de gestegen

Figuur 1: Armoederisico in EU-landen, 2008 en 2011.



Bron: EU-SILC.

kinderarmoedecijfers (Pannecoucke, 2013). Ook cijfers van inkomensongelijkheid wijzen op een minder gunstige toestand. Terwijl in België in 1990 de 30% armsten een aandeel van 11,2% in de netto belastbare inkomens hadden en de 10% rijksten 27,3% opnamen (Dierckx & Coene, 2012: 423), daalde doorheen de tijd het aandeel van de 30% armsten (in 2011 tot 8,54%) en nam dat van de 10% rijksten toe (in 2011 tot 31,55%).

Deels kan de beperkte invloed van de crisis op armoede worden toegeschreven aan de aanwezigheid van sociale voorzieningen, die bescherming bieden tegen de effecten van de crisis, maar deels gaat het hier ook om een statistische vertekening door de gebruikte indicator voor het armoederisico. De gebruikte relatieve armoede-indicator, namelijk 60% van het mediane equivalent gezinsinkomen, meet in de eerste plaats de ongelijke verdeling van inkomens en is vrij ongevoelig voor een algemene verarming (of verrijking) van de bevolking. Als het mediane inkomen daalt binnen een land, zal ook de armoede-grens dalen. We formuleerden deze mogelijkheid al bij het begin van de crisis; zie daarvoor Vranken (2009; 2010). Het is dan ook verkeerd om zich blind te staren op deze ogenschijnlijk vrij positieve armoedegegevens.

Zowel op het Europese, nationale, regionale en lokale niveau zijn de overheden zich bewust van de toenemende uitdagingen die de armoede stelt.

Armoede blijft een blaam op een Europees project dat streeft naar een welvarende, innovatieve en inclusieve Europese samenleving. Het is een bron van problemen, op zowel het individuele en familiale als op het lokale, nationale en Europese niveau; het vraagt dan ook een geïntegreerde aanpak op verschillende niveaus en door verscheidene actoren.

Op Europees niveau kan de strijd tegen armoede geplaatst worden binnen de EU 2020-strategie (European Commission, 2010), goedgekeurd door de EU-regeringsleiders op de Europese Raad van 17 juni 2010. De EU 2020-strategie is een reactie op de huidige financiële en economische crisis en is in de eerste plaats een plan voor economisch herstel, een plan gericht op het uitbouwen van de Europese economie tot een competitieve, duurzame en inclusieve markteconomie. Hoewel het een van de doelstellingen van deze strategie is, om tegen 2020 het aantal personen in de EU met een inkomen onder de nationale armoedegrens met 25% of met 20 miljoen personen te verminderen, is armoedebestrijding slechts een onderdeel van een strategie van inclusieve economische groei. Armoede wordt niet zozeer bestreden door sociale maatregelen (welvaartsstaat) maar door de integratie in de arbeidsmarkt en de economie van risicogroepen in de samenleving. Het idee van de actieve welvaartsstaat wordt hier voortgezet.

Daarenboven neemt, terwijl de nood aan een degelijke sociaal beleid toeneemt, de financiële armslag van de nationale, regionale en lokale overheden af, door de beperkingen en verplichtingen opgelegd aan de lidstaten door het Europese stabiliteits- en herstructureringspact. Dit pact focust voornamelijk op deficit en schuldreductie en het verplicht de nationale overheden om hun overheidsdeficit te verminderen en hun publieke schuld onder controle te krijgen. Voor landen die een beroep moeten doen op financiële steun van de EU, de ECB of het IMF, zijn de vereisten nog veel strikter. Voor alle landen betekent dit echter schrappen in overheidsuitgaven, waardoor grote delen van de Europese bevolking de impact van de huidige crisis op hun levensomstandigheden nog sterker ervaren. De beleidsaanbevelingen van de Europese Raad bevatten vaak elementen die de armoede in de lidstaten kunnen aanwakkeren. Zo houden recente aanbevelingen voor België (Europese Commissie, 2013) onder meer een hervorming van het brugpensioen en pensioensysteem in, besparingen op kosten voor langdurige medische zorgen, loonmatiging en het loslaten van de index en het hervormen van het werkloosheidsstelsel. Hoewel het de bedoeling van deze aanbevelingen is om deze stelsels financieel gezond te houden en de economie en de arbeidsmarkt aan te wakkeren, kunnen zij, als neveneffect, ook groepen (verder) in de armoede duwen. De druk van Europa voor vórgaande structurele hervormingen en voor budgettaire discipline zal hoogstwaarschijnlijk niet verminderen tijdens

de volgende jaren, zeker niet nu de Europese Commissie meer inspraak verworven heeft in de begrotingen van de individuele lidstaten.

Hoewel de Europese richtlijnen en aanbevelingen de bewegingsruimte voor het nationale beleid steeds meer inperkt, blijven het nog altijd de nationale en regionale overheden die het sociale beleid uitstippelen en dat komt door de afwezigheid van een echt sociaal Europa. Men kan zich echter niet van de indruk ontdoen, dat al te vaak Europa als excusus ingeroept wordt om onpopulaire maatregelen op sociaal vlak te rechtvaardigen. Al sinds enkele decennia is er, al dan niet samenhangend met de voortschrijdende globalisering, een ideologische trend weg van de overheid naar een – soms blind – vertrouwen in de markt, en deze ontwikkeling heeft ook het sociaal beleid bereikt. Dit impliceert ook een verschuiving van steun naar activering. Men lijkt in het armoedebeleid weer op weg om een onderscheid te maken tussen *deserving poor*, die het verdienen om steun te krijgen, en de *undeserving poor*, mensen in armoede die geactiveerd moeten worden. De ideeën van de derde weg en de actieve welvaartsstaat zijn beide voorbeelden van deze verschuiving. Dergelijk activeringsbeleid lijkt echter weinig aanbevolen in tijden van toenemende werkloosheid en is ook alleen maar geschikt voor bepaalde groepen. We komen hier later op terug.

België staat dus voor enkele cruciale beslissingen die de richting aangeven waarin het armoedebeleid, en meer algemeen de welvaartsstaat, gaat evolueren. 2014 is hierbij een sleuteljaar. In mei 2014 vallen de Europese, federale en regionale verkiezingen samen. Dit betekent dat er vijf jaren aankomen die relatief vrij zijn van verkiezingskoorts en waarin de verschillende regeringen over de tijd beschikken om een beleid voor de toekomst uit te werken. Wat het armoedebeleid betreft, staan deze regeringen voor enkele fundamentele keuzes, zoals tussen integratie en fragmentatie (1), tussen universalisme en particularisme (2), tussen *workfare* en *welfare* (3), tussen *big society* en *big government* (4). Hierbij gaat het niet zozeer om binaire keuzes tussen de verschillende polen, maar wel om welke combinaties worden uitgedokterd.

(1) Het Belgische sociale beleid (in de ruime betekenis) is sterk versnipperd over verschillende overheidsdiensten en beleidsniveaus. Zowel de gemeenschappen, gewesten als de federale overheid zijn betrokken partijen, elk op de eigen beleidsdomeinen en met hun eigen prioriteiten. Een dergelijke fragmentering, hoewel logisch binnen het Belgische politieke bestel, leidt onvermijdelijk naar inconsistenties en coördinatieproblemen en dus naar inefficiëntie en ineffectiviteit van het beleid. Armoedebestrijding heeft echter nood aan een beleid dat tegelijkertijd geïntegreerd en gediversifieerd is. Elk van de verschillende beleidsniveaus, van de federale overheid, over de ‘gefedereerde enti-

teiten' tot de lokale besturen, dient over de mogelijkheid te beschikken om een eigen beleid te ontwikkelen dat zich richt op de specifieke noden van het gebied. Dat de aard van armoede verschilt van streek tot streek en tussen landelijke en stedelijke omgevingen, vinden we terug in het thematische deel van dit Jaarboek. Evenwel dient het beleid op de verschillende beleidsniveaus elkaar te ondersteunen en te versterken. Het zal aan de verschillende overheden zijn om te beslissen hoe en in welke mate zij hun armoedebeleid en hun sociaal beleid willen coördineren. De ene optie is dat het beleid extreem gefragmenteerd blijft en dat men in verspreide slagorde optreedt, met als gevolg een weinig efficiënt en slagvaardig beleid waarbij de verschillende maatregelen elkaar doorkruisen en soms tegenwerken en waarbij vele mensen in armoede tussen de mazen van het net blijven hangen of er doorheen vallen. Het andere uiterste is een volledig geïntegreerd beleid dat onvoldoende aandacht besteedt aan lokale (en regionale) noden, waardoor bepaalde problematieken niet herkend worden en middelen inefficiënt ingezet worden. Het komt er dus niet alleen op aan om een goede taakverdeling te vinden tussen de verschillende beleidsniveaus, maar ook om voldoende coördinatiemechanismen te ontwikkelen, zodat men elkaar versterkt, zonder elkaar te verstikken.

(2) Dit brengt ons ook bij de tweede dimensie, namelijk de verhouding tussen universalisme en particularisme. Omdat armoede multidimensioneel is, een complex van verschillende sociale uitsluitingen, en omdat armoede vaak vergezeld gaat van een samenloop van verschillende problematieken, vraagt de bestrijding ervan ook diverse antwoorden. De beleidskeuze hier is de mate waarin men dient in te spelen op de noden van de verschillende deelpublieken en ze tot doelgroepen van gericht, particularistisch beleid maakt, of dat men een universalistisch beleid dient te ontwikkelen waarbinnen iedereen maar zijn of haar weg dient te vinden. Waar het eerste het gevaar meebrengt dat er een kluwen van doelgroepenbeleiden ontstaat, waarin zelfs de kat haar jongen niet meer vindt, kan het tweede ertoe leiden dat bepaalde groepen uit de boot vallen en hun noden niet herkend zien. Natuurlijk zal het in de praktijk gaan om welke combinatie van universalistische voorzieningen en particularistisch beleid men zal kiezen. Het idee van progressief universalisme, waar algemeen beleid wordt aangevuld met specifieke maatregelen en voorzieningen voor groepen, die slechts in mindere mate gebruik maken van de universalistische voorzieningen, is hiervan een voorbeeld. Doordat personen die in armoede leven, een zeer diverse groep vormen, met verschillende risicofactoren, verschillende trajecten en verschillende noden en problemen, kan een universalistisch beleid geen antwoord bieden op al hun vragen, maar dient dit wel een basis te vormen waarop een doelgroepenbeleid kan voortbouwen.

(3) Sinds de derde weg, de Burgermanifesten en de actieve welvaartsstaat is de discussie over *workfare vs welfare* weer volop losgebarsten. De term *workfare* refereert aan maatregelen die zich richten op het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting door het stimuleren van actieve participatie aan de arbeidsmarkt. De achterliggende idee is, dat werk de beste remedie tegen armoede en sociale uitsluiting vormt. De *workfare*-maatregelen kunnen variëren van werkvereisten verbonden aan sociale uitkeringen, over tewerkstellingsprogramma's en degressieve uitkeringen, over scholing en training van niet-actieven, tot subsidies voor werkgevers om bepaalde groepen aan te werven. België heeft tot nu toe slechts beperkte stappen gezet in de richting van *workfare*, in vergelijking met andere Europese landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland, die al veel verder deze weg zijn ingeslagen. Dit is een hele ommekeer van de *welfare*-programma's die steun verlenen op basis van de toestand of de nood van individuen en gezinnen. Hoewel (re)integratie in de arbeidsmarkt altijd wel een onderdeel geweest is van *welfare*-voorzieningen, spelen nu *workfare*-programma's de hoofdrol.

Het risico hierbij is dat individuen en groepen, waarvoor de (re)integratie in de arbeidsmarkt problematisch is, tussen wal en schip vallen en na verloop van tijd zonder adequate steun en voorzieningen komen te zitten. Waar (re)integratie in de arbeidsmarkt voor een deel van de bevolking in armoede of sociale uitsluiting zeker een valabiele strategie is, blijft er een aanzienlijk deel van de bevolking in armoede dat niet kan worden geïntegreerd in de arbeidsmarkt en dit om een waaier van redenen. Niet alle mensen die in armoede leven, zijn te activeren: omdat ze al werken (*working poor*, zie ook het hoofdstuk over armoede bij zelfstandigen), omdat ze met pensioen zijn, omdat ze invalide zijn of te ziek, omdat ze schoolplichtig zijn of nog in opleiding. Als geen rekening wordt gehouden met de complexiteit van de (armoede)problematiek werkt het activeringsdiscours, met scherpe controles en schorsingen, enkel contraproductief. Indien men via activering een pad wil leggen om uit de armoede te geraken, dan dient erkend te worden dat dit pad niet altijd breed, gemakkelijk begaanbaar en rechtlijnig zal lopen.

Activering kan, met andere woorden, enkel slagen als onderdeel van een geïntegreerde aanpak. Waar een uitsluitend vertrouwen op *workfare*-maatregelen nefaste gevolgen heeft voor wie geen plek kan vinden op de arbeidsmarkt, kan een exclusief gebruik van *welfare*-maatregelen leiden tot een cultuur van afhankelijkheid en armoede. Ook hier gaat het dan weer om het kiezen voor de juiste combinatie van *work*- en *welfare*-maatregelen, rekening houdend met de specifieke potentialiteiten en problemen van de verschillende groepen in armoede en sociale uitsluiting. Waar *workfare*-programma's zeker hun nut

hebben, mogen ze niet leiden tot het uithollen van de voorzieningen van de welvaartsstaat.

(4) De laatste dimensie is deze van *big society versus big government*. In West-Europa hebben de naoorlogse welvaartsstaten voornamelijk een beroep gedaan op *big government*. Het waren de centrale overheden die de welvaartsvoorzieningen organiseerden en financierden, ook al werd de feitelijke dienstverlening soms uitbesteed. In 2010 lanceerde de Britse regering Cameron het *Big Society* concept. De motivatie achter deze keuze was tweeledig: enerzijds vond men dat de bestaande welvaartsstaatvoorzieningen te duur werden en dat hun financiering op langere termijn niet houdbaar was; anderzijds vond men dat de universele, bureaucratische en onpersoonlijke dienst- en steunverlening zowel inefficiënt als weinig doelmatig was. Het concept van de *Big Society* verwijst naar de lokale netwerken, gemeenschappen, families, buurten of verenigingen die een belangrijkere rol gaan spelen in het bestuur en bij het leveren van collectieve voorzieningen.

Dat een decentralisering van besluitvorming en een beter gebruik van lokale kennis in het vormen van instituties tot betere publieke voorzieningen kunnen leiden, zullen we niet ontkennen. Dat het de bezuinigingen in sociale voorzieningen zal opvangen en in de plaats kan treden van de *Big Government*, stellen we wel in vraag. De bouwstenen (zoals liefdadigheidsinstellingen, buurthuizen) die nodig zijn voor het opbouwen van een *Big Society* komen immers onder druk te staan door de crisis en de overheidsbezuinigingen. Daarenboven vereist het opbouwen van *Big Society* tijd en geld, maar die zijn schaars en vooral ongelijk verdeeld. Niet iedereen beschikt over de middelen en de tijd om zich vrijwillig, onbetaald in te zetten voor een sociaal buurtinitiatief. In hun analyse komt de ‘New Economics Foundation’ (NEF) tot de conclusie dat de *Big Society* geen sociaal rechtvaardig alternatief biedt voor de verzorgingsstaat, zolang de tijd en middelen die nodig zijn voor het opbouwen van de *Big Society* ongelijk verdeeld blijven (Slay & Penny, 2012). De NEF gaat nog verder door te stellen dat, zolang diepe structurele economische ongelijkheden niet aangepakt worden, de *Big Society* dode letter zal blijven (Coote, 2010).

Tot op vandaag heeft de Belgische overheid fundamentele keuzes kunnen uitstellen. Het is echter onwaarschijnlijk dat men, onder meer door de Europese druk, dit ten eeuwige dage kan blijven doen. De verkiezingen van mei 2014 bieden de Belgische politici, zowel op federaal als op gewest- en gemeenschapsniveau, de gelegenheid om enkele fundamentele keuzes te maken met betrekking tot het sociale beleid en de toekomst van de Belgische verzorgingsstaat. Het gaat erom een mix van maatregelen en voorzieningen te kiezen die

erin slaagt om maximaal de productieprocessen van armoede af te remmen, de doelbevolking te bereiken en daarbij de hele bevolking te mobiliseren. Enkel dan kunnen armoede en andere vormen van sociale uitsluiting binnen vijf jaren minder urgente agendapunten worden voor de politiek.

Noten

1. Eurostat. (2013-10-17) "Real GDP growth rate – volume", <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>, last accessed: 22/12/2013.
2. Eurostat (17/10/2013) "Employment rate, by sex" URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec420&plugin=1>, last accessed on 22/12/2013.

Bibliografie

- Abbott, A. (2001). *Time Matters*. Chicago: University of Chicago Press.
- ADSEI. (2013). *Aantal faillissementen voor België en gewesten*. Retrieved (25/7/2013) from <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/ondernemingen/faillissementen/jaarreeks/>.
- Afdeling OCMW van de VSGB (2009). *Studie naar de maatschappelijke dienstverlening binnen de Brusselse OCMW's. Intern document binnen de afdeling OCMW*. Brussel: VSGB.
- Alava, M., Popli, G., Hummel, S., & Chilcott, J. (2011). *Economic outcomes of early years programs and interventions designed to promote cognitive, social and emotional development among vulnerable children and families*. Sheffield: University of Sheffield - School of Health and Related Research.
- Algava, E., Le Minez, S., Bresse, S., & Pla, A. (2005). Les familles monoparentales et leurs conditions de vie. *Études et Résultats*, n° 389, Avril 2005.
- Astier, I. & Duvoux, N. (2006). L'institution de la dignité dans la société contemporaine: Réflexions à partir du cas français. In I. Astier & Duvoux, N. (eds.), *La société biographique: Une injonction à vivre dignement*. Paris: L'Harmattan.
- Astier, I. (2007). Les nouvelles règles du social. Paris: Presses Universitaires de France.
- ATD Vierde Wereld, & Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten. (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Atkinson, A. B., & Marlier, E. (2010). *Income and living conditions in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Authier, J.-Y., Bacqué, M.-H., & Guérin-Pace, F. (eds.). (2007). *Le Quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*. Paris: La Découverte.
- Avenel, C. (2005). La mixité dans la ville et dans les Grands Ensembles: Entre mythe social et instrument politique. *Informations sociales*, 5 (125), 62-71.
- Bailey, N., Flint, J., Goodlad, R., Shucksmith, M., Fitzpatrick, S., & Pryce, G. (2003). *Measuring deprivation in Scotland: developing a long-term strategy*. Edinburgh: Scottish Executive Central Statistics Unit.
- Bailey, N., Spratt, J., Pickering, J., Goodlad, R., & Shucksmith, M. (2004). *Deprivation and Social Exclusion in Argyll and Bute – Report to the Community Planning Partnership*. Glasgow: Scottish Centre for Research on Social Justice.
- Bajoit, G., & Franssen, A. (1998). Le métier d'assistant social. *Travailler le social*, 17, 36-65.

- Bardone, L., & Guio, A-C. (2005). *In-work poverty*. Luxembourg: Eurostat.
- Bargain, O., Immervoll, H., Viitamäki, H. (2010). *No Claim, No Pain: Measuring the Non-Take-up of Sociale Assistance Using Register Data*. (Discussion Paper No. 5355). Bonn: IZA.
- Beck, U. (2007). *Schöne Neue Arbeitswelt*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Belfield, C., Nores, M., Barnett, S., & Schweinhart, L. (2006). The High Scope Perry Preschool Program: cost-benefit analysis using data from the age-40. *Journal of Human Resources*, 41 (1), 162-190.
- Bell, M. M. (2008). *Mobilizing the countryside: rural power and the power of the rural*. Paper presented at the Agrarian Studies Seminar. March 28, 2008. Retrieved from <http://www.yale.edu/agrarianstudies/papers/22bell.pdf>.
- Bellefontaine, L., Bottieau, V., Léonard, F., & Meuris, C. (2011). *Ecoquartiers*. (Note de Recherche 16). Bruxelles: CPDT.
- Benzeval, M., & Judge, K. (2001). Income and health: the time dimension. *Social Science & Medicine*, 52 (9), 1371-1390.
- Bernard, N. (2007). Femmes, précarité et mal-logement: un lien fatal à dénouer, *Courrier hebdomadaire n° 1970*. Brussel: CH CRISP.
- Bernard, N., & Mahoux, A. (2013). *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*. Bruxelles: Larcier.
- Bernard, N., Jonkheere, L., Lemaire, V., Mignolet, D., Thys, P., & van Slembrouck, S. (2012). *Studie over de mogelijkheden voor de erkennung van solidair wonen. Actualisatie van de studie van 2006 en nieuwe ontwikkelingens*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Bervoets, W., & Loopmans, M. (2010). *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van ‘sociale mix’*. Brussel: Erasmus Hogeschool Brussel – Stedenbouw en Ruimtelijke Planning.
- Boeren, E., & Nicaise, I. (2012). Schitterend gemiddeld. Kwaliteit, kansengelijkheid en rendement van het Vlaamse onderwijs in internationaal perspectief. In J. Noppen, L. Vanderleyden & M. Callens (eds.), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2011* (pp. 43-79). Brussel: Vlaamse Overheid.
- Böckler Stiftung (2010), *International research backs minimum wages*. (Impuls 3/2010). Retrieved from http://www.boeckler.de/35924_35969.htm.
- Bolt, G., & van Kempen, R. (2008). *De mantra van de mix. Hoe ideaal is een gemengde wijk?* Rotterdam: Uitgeverij Ger Guijs.
- Bonvalet, C., & Lelièvre, E. (eds.). (2012). *De la famille à l'entourage – L'enquête biographie et entourage*. Paris: INED.
- Bonvin, J., & Conter, B. (2006). *Les politiques locales de l'emploi, reflet des nouvelles logiques d'interventions publiques*. Paper presented at the Actes du Colloque International “Etat et régulation sociale, comment penser la cohérence de l'intervention publique?”, 11-12-13 septembre 2006, Paris.
- Bourdieu, P. (1993). *La misère du Monde*. Paris: Seuil.

- Bradbury, B. (1996). *Are the low income self-employed poor?* (SPRC Discussion Paper N° 73). Sydney: University of New South Wales – Social Policy Research Centre.,
- Bridge, G., & Watson, S. (2003). City Imaginaries. In G. Bridge & S. Watson (eds.), *A companion to the city* (pp. 7-17). Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (2010). *Brussels actieplan armoede-bestrijding. Brussels armoederapport 2010*. Brussel: ObservatBrussel.
- Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (2013). *Jongeren in transitie, volwassenen in wording. Brussels Armoederapport 2012*. Brussel: ObservatBrussel.
- Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (2009). *Het overheidsbeheer, het bestuur en de openbare tewerkstellingsdienst: elementen ter reflectie*. Brussel: Actiris.
- Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (2009). *Situatie van de eenoudergezinnen op het vlak van werkgelegenheid en werkloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel: Actiris.
- Burgers, J., & Engbersen, G. (2004). *De Emancipatieve Stad. Een onderzoeksagenda met betrekking tot de sociale liftfunctie van grote steden*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Burgers, J., & Vranken, J. (2004). *How to Make A Successful Urban Development Programme. Experiences from nine European countries*. Antwerpen: Garant.
- Bursens, P., & Helsen, S. (2003). *Multi-level governance in de praktijk. Naar een efficiënte aanpak van het Belgische Europa-beleid*. (PSW-paper 2003/1). Antwerpen: UA – Politieke Wetenschappen.
- Cantelli, F., & Genard, J. (2007). Action publique et subjectivité *Collection: Droit et société*. Paris: L.G.D.J.
- Cantelli, F. & Genard, J.L. (2008). Etres capables et compétents: Lecture anthropologique et pistes pragmatiques. *SociologieS* (online), Théories et Recherches, mis en ligne le 27 avril 2008.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state. Growth, employment and poverty in the Lisbon era, *Journal of European Social Policy*, 25 (1), 432-449.
- Carles, I., & Cortese, V. (2013). *Analyse thématique: le parcours d'insertion. Evaluation de l'intervention des programmes Convergence et Compétitivité et Emploi 2007-2013*. Bruxelles: Agence FSE.
- Carpentier, S., De Groof, M., De Wilde, M., & Torfs, D. (2011). *Studenten en het Recht op Maatschappelijke Integratie of het Recht op Maatschappelijke Hulp*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Casman, M.-T., Nibona, M., & Peemans-Poulet, H. (2006). *Femmes monoparentales en Belgique. Conditions d'existence, précarisation, santé*. Bruxelles: Université des Femmes.
- Casman, M.-T., Simaïs, C., Bulckens, R., & Mortelmans, D. (eds.). (2007). *Familles plurielles, politique familiale sur mesure?* Bruxelles: Luc Pire.
- Casman, M., Vranken, J., Driessens, K., Peeters, L., Van Dijck, L., & Waxweiler, C. (2007). *Définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS*. Brussel: POD MI.

- Cass, N., Shove, E., & Urry, J. (2005). Social exclusion, mobility and access. *Sociological Review*, 53 (3), 539-555.
- Cassiers, T., & Kesteloot, C. (2012). Socio-spatial inequalities and social cohesion in European cities. *Urban Studies*, 49 (9), 1909-1924.
- Castells, M. (2001 (1996)). *La société en réseaux – L'ère de l'information*. Paris: Lib. Arthème-Fayard.
- CCFEE (2013). *Mise en place d'une 'Garantie pour la Jeunesse' en région bruxelloise: enjeux et opportunités*. Bruxelles: CCFEE.
- Chamboredon, J.-C., & Lemaire, M. (1970). Proximité spatiale et distance sociale. Les Grands Ensembles et leur peuplement. *Revue française de Sociologie*, 11 (1), 3-33.
- Chaoui Mezabi, D., & Casman, M.-T. (2010). *Verkenning van de werkwijze van OCMW's betreffende de medische kaart*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Chauveaud, C., Demezière, D., Dethyre, R., Djoulden, M., Fétré, C., Gajdos, T., Laumet, D., Lévy, J., Mazet, P., Okbani, N. e.a. (2012). *L'Envers de la "fraude sociale": Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. Paris: La Découverte.
- Cherenti, R. (2013). *Les sanctions ONEM: le coût pour les CPAS*. Namur Union des Villes et Communes de Wallonie & Fédération des CPAS.
- Cheshire, P. (2012). Why do birds of a feather flock together? Social mix and social welfare: a quantitative appraisal. In G. Bridge, T. Butler & L. Lees (eds.), *Mixed Communities Gentrification by Stealth?* (pp. 17-24). Bristol: Policy Press.
- Chombart de Lauwe, P.-H. (1965). *Des hommes et des villes*. Paris: Payot.
- Cloke, P., Goodwin, M., Milbourne, P., & Thomas, C. (1995). Deprivation, poverty and marginalisation in rural lifestyles in England and Wales. *Journal of Rural Studies*, 11 (4), 351-365.
- Cloke, P., Milbourne, P., & Thomas, C. (1994). *Lifestyles in rural England*. Salisbury: Rural Development Commission.
- Cobbaut, N., Massart, B., & Remacle, J., e.a. (2013). Logement social wallon: pas à pas les référents sociaux tracent leur voie. *Agence Alter Echos*, 17 (363), 1-32.
- Cockx, B., Defourny, A., Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2007). Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation. (Rapport de recherche dans le cadre du programme Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité Fédérale de la Politique scientifique). Louvain-La-Neuve: Institute de Recherches Economiques et Sociales.
- Coene, J., Van Haarlem, A., & Dierckx, D. (2013). *Rapport Armoedebarometer 2013*: Universiteit Antwerpen.
- Cohen, A. (1983). Comparing regression-coefficients across subsamples: a study of the statistical test. *Sociological Methods & Research*, 12 (1), 77-94.
- Comber, A., Brunsdon, C., & Phillips, M. (2012). The varying impact of geographic distance as a predictor of dissatisfaction over facility access. *Applied Spatial Analysis & Policy*, 5 (4), 333-352.

- Comité voor Sociale Bescherming (2012). *Social protection performance monitor (SPPM) – methodological report by the Indicators Sub-group of the Social Protection Committee*. Brussels: European Commission.
- Commins, P. (2004). Poverty and social exclusion in rural areas: characteristics, processes and research issues. *Sociologia Ruralis*, 44 (1), 60-75.
- Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken (2012). *Draft report on Social investment pact as a response to the crisis*. Brussels: European Parliament.
- Confederation of German Trade Unions. (2012). *A Marshall Plan for Europe: Proposal by the DGB for an economic stimulus, investment and development programme for Europe*. Berlin: DGB Confederation of German Trade Unions.
- 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.
- Coombes, M., Raybould, S., Wong, C., & Openshaw, S. (1995). Towards an index of deprivation: a review of alternative approaches 1991. In DoE (ed.), *Deprivation Index: A review of approaches and a matrix of results department of the environment*. London: The Stationery Office.
- Coote, A. (2010). *Ten big questions about the big society. And ten ways to make the best of it*. UK: New Economics Foundation.
- CPDT (Conférence Permanente du Développement Territorial). (2011). *Diagnostic territorial de la Wallonie*. Namur: Service Public de Wallonie.
- Copeland, P., & Daly, M. (2012). Varieties of poverty reduction: inserting poverty and social exclusion target in Europe 2020. *Journal of European Social Policy*, 22 (3), 273-287.
- Corijn, M. (2005). *Huwen, uit de echt scheiden en hertrouwen in België en in het Vlaamse Gewest*. (CBGS Werkdocumenten, (5), 98). Brussel: CBGS.
- Corijn, M., & Vloeberghs, E. (2009). *Brussel!* Brussel: VUB Press.
- Cortese, V., Lebrun, M., & Veinstein, M. (2007). *Cadastre des sortants du système éducatif et suivi macroéconomique des trajectoires professionnelles*. Bruxelles: ULB.
- Cox, H. (1965). *The Secular City*. New York: The MacMillan Company.
- Crutzen, N. & D. Van Caillie (2009). Vers une taxonomie des profils d'entrées dans un processus de défaillance: un focus sur les micros et petites entreprises en difficulté. *Revue Internationale P.M.E.*, 22/1.
- Currie, G., Richardson, T., Smyth, P., Vella-Brodrick, D., Hine, J., Lukas, K., e.a. (2011). *Community consultation on poverty and ethnicity in Scotland*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Dang, A. T., & Latablier, M.-T. (2008). *Citoyenneté sociale et reconnaissance du 'care': nouveaux défis pour les politiques sociales*. (Document de travail n° 108). Noisy-le-Grand Cedex: Centre d'Études de l'Emploi.

- Darquenne, R., Bivort, M., Franssen, A., & Garelly, A. (2009). *Cadre d'analyse de l'action publique dans le domaine de la transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi*. Bruxelles: Centre Etudes sociologiques des FUSL.
- Darquenne, R., Van Hemel, L., Franssen, A., Struyven, L., & Vanderborgt, Y. (2009). *Een andere kijk op hardnekkige jeugdwerkloosheid: Aanbevelingen en succesfactoren bij de inschakeling van laaggeschoolde jongeren*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Dartiguenave, J., & Garnier, J. (2011). Les conditions épistémologiques à l'élaboration d'une sociologie du travail social. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 42 (1), 77-95.
- David, O., & Séchet, R. (2004). *Les familles monoparentales, des familles comme les autres mais des parents plus vulnérables*. Colloque Femmes et insertion professionnelle, 13 et 14 Mai 2004, Le Mans. Retrieved from http://hal.inria.fr/docs/00/29/15/35/PDF/Colloque_Femmes_et_insertion_prof.pdf.
- De Boyser, K., Dewilde, C., Dierckx, D., & Friedrichs, J. (eds.). (2009). *Between the social and the spatial. Exploring the multiple dimensions of poverty and social exclusion*. London: Ashgate.
- De Boyser, K., & Levecque, K. (2007). Armoede en sociale gezondheid: een verhaal van povere netwerken? In J. Vranken e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2007* (pp. 27-41). Leuven: Acco.
- De Corte, S., Raymaekers, P., Thaens, K., Vandekerckhove, B., & François, G. (2003). *Onderzoek naar de migratiebewegingen van de grote steden in de drie gewesten van België*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- De Decker, P. (1999). De stadsmus raakt zelfs zijn bomen kwijt. Over de misnoegde stad. In N. Wiesbauer (ed.), *De krant van Babel. Een docudrama in 6 brieven en 5 seizoenen* (pp. 39-47). Antwerpen: De Kersentuin.
- De Decker, P. (2004). *De ondraaglijke lichtheid van het beleid voor de stad in Vlaanderen. Van geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis: Een sociologische analyse*. Doctoraatsverhandeling Politieke en Sociale Wetenschappen. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- De Decker, P. (2008). *On social mix as a tool to combat social vulnerability*. (nota voor Feantsa). Brussel: Feantsa.
- De Decker, P., & Kesteloot, C. (1994). Ruimtelijke spreiding als maatschappelijke structurering: gemarginaliseerde bevolkingsgroepen gekneld op de stedelijke woningmarkt. In J. Vranken, D. Geldof & G. Van Menxel (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1994* (pp. 136-153). Leuven: Acco.
- De Decker, P., & Meert, H. (2000). Mythisch of magisch? Over de gebiedsgerichte aanpak van sociale uitsluiting. In J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel & F. Ouytsel (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2000* (pp. 59-85). Leuven: Acco.
- De Decker, P., & Meeus, B. (2012). Achter de façade van de pretstad. In D. Holemans (ed.), *Mensen maken de stad. Bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst*. (pp. 14-36). Berchem: EPO.

- De Decker, P., Van den Broeck, P., & Loopmans, M. (2012). Van bewonersgerichte stadsherwaardering naar stadsontwikkeling. In D. Holemans (ed.), *Mensen maken de stad* (pp. 37-47). Berchem: EPO.
- De Grauwé, P. (2012). *In Search of Symmetry in the Eurozone*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- De Hart, J., Knol, F., Maas De Waal, C. & Roes, T. (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- De Lima, P. (2011) Community consultation on poverty and ethnicity in Scotland, London: Joseph Rowntree Foundation.
- De la Fuente, A. & Ciccone, A. (2003). *Human capital in a global and knowledge-based economy, Part II: Assessment at the EU country level*. Brussels: European Commission (DG Empl).
- De la Fuente, A. & Jimeno, J.F. (2005), *The private and fiscal returns to schooling and the effect of public policies on private incentives to invest in education: A general framework and some results for the EU*. (CES-Ifo working paper, n° 1392). Munich: Center for Economic Studies and Ifo Institute.
- De Ley, L. (2012). *Verborgen armoede onder zelfstandigen stijgt dramatisch*. Retrieved 02/07/2013, from <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2012/01/09/verborgen-armoede-onder-zelfstandigen-stijgt-dramatisch>.
- De Meulder, B., de Decker, P., & Van Herck, K., Ryckewaert, M. & Vansteelant, H (1999). Over de plaats van de volkswoningbouw in de Vlaamse ruimte. In L. Peeters (ed.), *Huiszoeking, kijkboek sociale woningbouw* (pp. 10-86). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- De Mol, M. (2012). Formes alternatives de logement: au-delà des murs, l'habitat. *Les Echos du Logement*, 2, 7-9.
- De Ost, E. (2013). Une réforme de fond dans le Code bruxellois du logement. *Le cri*, n° 375, juin 2013.
- De Pury, S. (2005). *Comment on dit dans ta langue? Pratiques ethnopsychiatriques*. Paris: Le Seuil.
- De Rynck, F. (2008). *De stad in de wijk. Gebiedsgericht werken in Vlaamse steden en gemeenten*. Brussel: Politeia.
- De Standaard (2012). 'Bijna een op vijf zelfstandigen heeft inkomen onder armoeddrempel'. *De Standaard*. Retrieved from http://www.standaard.be/cnt/DMF20120813_088.
- De Standaard (2013). Zestien procent zelfstandigen in hoofdberoep onder armoeddrempel. *De Standaard*. 28/07/2013.
- De Villers, M. (2013). *Le dispositif de construction de projet professionnel: quels enseignements tirer de l'analyse du dispositif d'accompagnement systématique des jeunes inscrits après leurs études?* Paper presented at the Séminaire Statistique CCFEE – Youth Lab, 27 Mars 2013, Bruxelles.

- De Wilde, M., De Groof, M., Carpentier, S. & Torfs, D. (2011). *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Deboosere, P., Mortelmans, D., & Marquet, J. (2011). Gezin: opvattingen over relaties, gezin, gender en familiale solidariteit. In K. Abts, K. Dobbelaere & L. Voyé (eds.), *Nieuwe tijden, nieuwe mensen. Belgen over arbeid, gezin, ethiek, religie en politiek* (pp. 23-70). Leuven: Lannoo Campus.
- Defever, C., & Mortelmans, D. (2011). *De socio-economische positie van vrouwen en mannen na de transities echtscheiding en verweduwing: een longitudinale studie op de Kruispuntbank Sociale Zekerheid*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Defeyt, P. (2010). *Une prise en compte incomplète des demandeurs d'emploi issus des CPAS conduit à sous-estimer l'ampleur du chômage en Wallonie*. Ottignies: l'Institut pour le Développement Durable.
- Defeyt, P., & Guio, A-C. (2010). *Pauvreté: une définition limitée, une politique à revoir*. Ottignies: Institut pour un Développement Durable.
- Degraef, V., & Franssen, A. (2012). *Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois*. (Note préparatoire pour le forum). Bruxelles: CES/FUSL.
- Dekoninck, C., & Delvaux, P. (2011). *Human resources in OCMW: aanbevelingen van maatschappelijk werkers*. Brussel: VSGB – afdeling OCMW.
- Demarest, S., & Billiet, A. (2012). Hoe en waarom is inkomen verbonden met individuele gezondheid? In J. Vranken, Lahaye, W, Geerts, A, & Coppée, C (ed.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 161-178). Leuven: Acco.
- Demazière, D. (2003). *Le chômage, comment peut-on être chômeur?* (Coll. Perspectives Sociologiques). Paris: Belin.
- Desmarez, P., Cenicolla, P., Cortese, V., & Veinstein, M. (2010). *L'entrée dans la vie active d'une cohorte de jeunes issue de l'enseignement secondaire* (Discussion Papers). Belgrade: IWEPS.
- Dewilde, C. (2004). The multidimensional measurement of poverty in Belgium and Britain: A categorical approach. *Social Indicators Research*, 68 (3), 339.
- Dewilde, C., & Raeymaeckers, P. (eds.). (2008). *Multidimensionele armoede in Europa: individuele en institutionele determinanten*. Leuven: Acco.
- Dierckx, D., & Coene, J. (2012). Peilingen over armoede. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlen (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012* (pp. 423-486). Leuven: Acco.
- Dieu, A. M., Delhaye, C., & Cornet, A. (2008). *Les femmes au foyer face au marché du travail (femmes rentrantes): analyse des parcours de rupture et de réinsertion sur le marché du travail*. Liège: Ministère de L'Economie de la Région Wallonne et le Ministère de l'action sociale.
- Directie-Generaal Personen met een Handicap (2013). *Publicaties*. Retrieved 03/12/2013, from <http://www.handicap.fgov.be/nl/hulp-nodig/publicaties>.

- Directie-Generaal Personen met een Handicap (2013). Tegemoetkomingen voor volwassenen. Retrieved 03/12/2013, from <http://www.handicap.fgov.be/nl/tegemoetkomingen/voor-volwassenen>.
- Direction interdépartementale de l'intégration sociale (2007). *Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne – Volet statistique*. Belgrade: IWEPS.
- Donzelot, J. & Jaillet, M.C. (1997). *Deprived urban areas: Summary report of the pilot study*. (Report no 215). Geneva: NATO.
- Druetz, J., Franssen, A., Kuppens, K., Struyven, L., & Van Dooren, G. (2012). *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid. Een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Dubar, C. (2001). La construction sociale de l'insertion professionnelle. *Education et Société*, 1 (7), 23-27.
- Dubois, V. (1998). La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère. Paris: *Economica*.
- Duffy, K. (2012). *Getting out of the crisis together – Alternative approaches for an inclusive recovery*. Brussels: European Anti-Poverty Network.
- Dumont, D. (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*. Bruxelles: La Charte.
- EAPN (2012). *Toolkit on structural funds for social NGOs*. Brussels: European Anti-Poverty Network.
- Eardley, T., & Corden, A. (1996). *Low income self-employment: Work, benefits, and living standards*. Aldershot: Avebury.
- Eaton, W. W. (1980). A formal theory of selection for schizophrenia. *American Journal of Sociology*, 86, 149-158.
- Economic and Social Council (2011). *Strengthening EU cohesion and EU social policy coordination through the new horizontal social clause in Article 9*. Brussels: TFEU.
- Edelman. (2012). *Edelman Trust Barometer Global results*. Retrieved from <http://trust.edelman.com/trust-download/global-results>.
- Eeman, L., & Nicaise, I. (2012). *Verslag STUDIO Kinderarmoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Eeman, L., & Van Regenmortel, T. (2013). *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*. Antwerpen: Vlaams Armoedestepuntpunt.
- Eikemo, T., Huisman, M., Bambra, C., & Kunst, A. (2008). Health inequalities according to educational level in different welfare regimes: a comparison of 23 European countries. *Sociology of Health & Illness*, 30 (4), 565-582.
- Elchardus, M., & Spruyt, B. (2013). *Solidariteit 2012. Een bevolkingsonderzoek. Tevredenheid met de gezondheidszorg en keuzes in de gezondheidszorg en de ziekteverzekering*. Brussel: Socialistisch Ziekenfonds.
- Ellen, I. G., & Turner, M. A. (1997). Does neighbourhood matter? Assessing recent evidence. *Housing Policy Debate*, 8 (4), 833-866.

- Englert, M., & Plasman, R. (2013). *Analyse des déterminants du chômage urbain et politique de rééquilibrage entre l'offre et la demande de travail en région de Bruxelles-Capitale*. (Working Paper). Bruxelles: ULB.
- EPSU (2013). *Austerity facilitates tax dodging in Europe*. Brussels: European Federation of Public Service Unions.
- Erixon, L., & Truger, A. (2012). *Can austerity be expansionary in present-day Europe: Madariaga Report*. Brussels: Madariaga College of Europe Foundation.
- Espelt, A., Borrell, C., Rodriguez-Sanz, M., Muntaner, C., Pasarín, M., Benach, J., e.a. (2008). Inequalities in health by social class dimensions in European countries of different political tradition. *International Journal of Epidemiology*, 37, 1095.
- Eurochild (2012). *A shared European approach to quality in early childhood services*. Brussels: Eurochild.
- Eurochild (2013). *The 2013 National Reform Programmes from a child poverty and well-being perspective*. Brussels: Eurochild.
- Eurofound (2012). *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*. Dublin: Dublin European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- EuroMemo Group (2010). *Europe in crisis: A critique of the EU's failure to respond*. Berlin: EuroMemo Group.
- EuroMemo Group (2013) *The deepening crisis in the European Union: The need for a fundamental change*. Retrieved from http://www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2013/index.html.
- European Anti-Poverty Network (2013). *Widening the gap: assessment of the National Reform Programmes 2013*. Brussels: EAPN.
- European Anti-Poverty Network, & Eurochild (2013). *Towards children's well-being in Europe. Explainer on child poverty*. Brussels: EAPN & Eurochild.
- European Commission (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: EC.
- European Commission (2012). *Ondernemingen en industrie. SBA-factsheet 2012. België*. Brussel: EC.
- European Commission (2013). *Social Europe: current challenges and the way forward*. Brussels: EC.
- European Council (2011). *Council Resolution on a renewed European agenda for adult learning*. Brussels: EC.
- Europese Commissie (2011). *A quality framework for services of general interest in Europe, communication from the commission to the European parliament, the Council, the EESC and the Committee of the Regions*. (COM (2011) 900). Brussels: EC.
- Europese Commissie (2012). *Action for stability, growth and jobs*. Brussels: EC.
- Europese Commissie (2012). *Employment and social developments in Europe 2012*. Brussels: EC.

- Europese Commissie (2012). *Rethinking skills: investing in skills for better socio-economic outcomes.* (COM (2012) 689). Brussels: EC.
- Europese Commissie (2013). *Evidence on demographic and social trends. Social policies' contribution to inclusion, employment and the economy.* Brussels: EC.
- Europese Commissie (2013). *Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – towards a social investment approach.* (Unpublished Working Document). Brussels: EC.
- Europese Commissie (2013). *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage.* (Commission Recommendation COM 778). Brussels: EC.
- Europese Commissie (2013). *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union.* (COM 690).. Brussels: EC.
- Europese Commissie (2013). *Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020.* Brussels: EC.
- Europese Commissie (2013). *Nationaal hervormingsprogramma 2013: België.* Brussel: EC.
- Eurostat (2011). *EU27 population is expected to peak by around 2040. News Release: 80/2011.* Retrieved from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08062011-BP/EN/3-08062011-BP-EN.PDF.
- Eurostat (2013). *At-risk-of-poverty thresholds* (source: SILC). Retrieved (31/07/2013) from http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=en.
- Eurostat. (2013). *Employment rate, by sex.* Retrieved (22/12/2013) from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec420&plugin=1>.
- Eurostat (2013). *European social statistics, 2013 edition.* Luxembourg: Eurostat.
- Eurostat (2013). *Real GDP growth rate.* Retrieved (22/12/2013) from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>.
- Eurostat (2013). *Standard error estimation for the EU-SILC indicators of poverty and social exclusion.* Luxembourg: Eurostat.
- Eurydice (2012). *Funding of education in Europe 2000-2012: the impact of the economic crisis.* Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Evrard, O. (2013). Nouveau Code bruxellois du logement: réformé de la cave au grenier. *Trait d'union*, (4), 4-8.
- FLLFNB (1979). *Activiteitenverslag – dienstjaar1979.* Brussel: FLLFNB.
- Federale Ombudsman (2010). Jaarverslag 2009. Zie <http://www.federalombudsman.be/>.
- Federale Ombudsman (2011). Jaarverslag 2010. Zie <http://www.federalombudsman.be/>.
- Fijalkow, Y. (2007). *Sociologie des Villes.* Paris: La découverte.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class.* New York: Perseus Book Group.

- FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2013). Fiscale inkomenstatistiken. Retrieved (03/12/2013) from http://economie.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/Statistique_fiscale_des_revenus.jsp.
- Fol, S. (2007). Mobilité et ancrage dans les quartiers pauvres: les ressources de la proximité. *Regards Sociologiques*, (40), 27-43.
- Folkeringa, M., & Vroonhof, P. J. M. (2004). *Armoede onder zelfstandige ondernemers*. Zoetermeer: EIM, Onderzoek voor Bedrijf & Beleid.
- Fonds du Logement de Wallonie (2012). *Rapport d'activités 2012*. Charleroi: FLW – Direction des OFS.
- Fortin, D. (1989). La pauvreté et la maladie mentale: est-ce que les pauvres sont plus malades et si oui pourquoi? *Santé Mentale au Québec*, 14 (2), 10-113.
- Foubert, J., Romagnoli, A., & Van Rossem, R. (2013). *Inkomensimputatie in de Belgische 'Generations & Gender Programme Survey' ten behoeve van het Federaal Jaarboek Armoede 2014*. Gent: Universiteit Gent: POS+.
- Fox, J.W. (1990). Social class, mental illness, and social mobility. The social selection – drift hypothesis for serious mental illness. *Journal of Health and Social Behaviour*, 31, 344-353.
- Francq, B. (2003). *La ville incertaine – Politique urbaine et sujet personnel*. Louvain-la-neuve: Bruylants-Academia.
- Francq, B., Loopmans, M., Pierart, J., & Uitermark, J. (2008). *Een beleid voor een duurzame stad. 25 aanbevelingen*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Francq, B. & Wagener, M. (2012). Stedenbeleid en armoede. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, C. Coppée (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 117-131). Leuven: Acco.
- Franssen, A., Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., & Struyven, L. (2013). De tegenstrijdigheden van de sociale activering. In W., Lahaye, I., Panneccoucke, J., Vranken, & V. Rossem (eds.), *Armoede in België – Jaarboek 2013* (pp. 201-222). Leuven: Acco.
- Frawley, J., O'Meara, M., & Whirisky, J. (2005). *County Galway rural resource study*. Galway: Teagasc, Galway rural development company.
- Frazer, H. (2010). *Who cares? Roadmap for a recommendation to fight child poverty. Report on Belgian EU Presidency Conference*. Brussels: King Baudouin Foundation & FPS Social Integration.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2012). *Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives*. Brussels: European Commission.
- 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.
- Frazer, H., Marlier, E., & Nicaise, I. (2010). *A social inclusion roadmap for Europe 2020*. Antwerp: Garant.

- Friedrichs, J. (1997). Context effects of poverty neighbourhoods on residents. In H. Vestergaard (ed.), *Housing in Europe* (pp. 141-160). Horsholm: Danish Building Research Institute.
- Friedrichs, J. (1998). Do poor neighbourhood make their residents poorer? Context effects of poverty neighbourhoods on residents. In H.-J. Andress (ed.), *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective* (pp. 77-79). Aldershot: Ashgate.
- Fuchs, M. (2003). *Social Assistance – No, Thanks? Empirical Analysis of Non-Take-up in Austria*. Wien: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Furstenberg, F., & Hughes, M. E. (1997). The Influence of Neighborhoods on Children's Development: A Theoretical Perspective and a Research Agenda. In J. Brooks-Gunn, G. J. Duncan & J. L. Aber (eds.), *Neighborhood Poverty. Volume II. Policy Implications in Studying Neighborhoods* (pp. 23-47). New York: Russell Sage Foundation.
- Fusco, A., Guio, A-C., & Marlier, E. (2010). Characterising the income poor and the materially deprived in European countries. In A. B. Atkinson & E. Marlier (eds.), *Income and living conditions in Europe* (pp. 133-153). Luxembourg: OPOCE.
- Galster, G.C. (2012). The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: theory, evidence and policy implications. In M. van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson & D. MacLennan (eds.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives* (pp. 23-56). Dordrecht: Springer.
- Galster, G. C., & Santiago, A. M. (2006). What's the 'hood got to do with it? Parental perceptions about how neighbourhood mechanisms affect their children. *Journal of Urban Affairs*, 28 (3), 201-223.
- Gaspar, J.F. (2012), *Tenir! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*. Paris: La Découverte.
- Gazier, B. (2003). *Tous sublimes. Vers un nouveau plein emploi*. Paris: Flammarion.
- Gazier, B. (2008). Sécuriser les transitions: le retour du politique. In V. Châtel (ed.), *Les temps des politiques sociales* (pp. 95-115). Fribourg: Academic Press Fribourg.
- Genard, J.L. (1999), *La grammaire de la responsabilité*. Paris: Cerf.
- Genard, J.L. (2007). Capacité et capacitation: une nouvelle orientation des politiques publiques? In J. Genard & F. Cantelli (eds.), *Action publique et subjectivité* (pp. 41-64). Paris: LJDD.
- Geurts, K. (2006). *De arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders. Nieuwe bevindingen uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming*. Leuven: Steunpunt WAV.
- Gender and Generations Programme België (2013). *Gender & Generations Programme – survey: UNECE*. Retrieved from http://www.ggps.be/survey_nl.htm.
- Giarchi, G. (2006). Older people 'on the edge' in the countrysides of Europe. *Social Policy and Administration*, 40 (6), 705-721.
- Giddens, A. (2001). *Die Frage der sozialen Ungleichheit*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Gilson, S., & Glorieux, M. (2005). Le droit à l'intégration sociale comme première figure emblématique de l'Etat social actif – quelques commentaires de la loi du 26

- mai 2002. In P. Vielle, P. Pochet & I. Cassiers (eds.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme* (pp. 233-256). Bruxelles: P.I.E./Peter Lang.
- Gobillon, L., Seloh, H., & Zenou, Y. (2007). The mechanisms of spatial mismatch. *Urban Studies*, 44 (12), 2401-2427.
- Goetz, E. G. (2003). *Clearing the way: deconcentrating the poor in Urban America*. Washington D. C.: The Urban Institute Press.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2011). *Explaining job polarization: the roles of technology, offshoring and institutions*. Leuven: Center for Economic Studies KULeuven.
- Goossens, L. (1982). *Het sociale huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleembehandeling op het gebied van wonen*. Leuven: KULeuven, Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Grafmeyer, Y., & Authier, J.-Y. (2008 (1995)). *Sociologie Urbaine*. Paris: Armand Colin.
- Grafmeyer, Y., & Joseph, I. (2004 (1984)). *L'école de Chicago – Naissance de l'écologie urbaine*. Paris: Champs Essais.
- Gray, D., Farrington, J., Shaw, J., Martin, S., & Roberts, D. (2001). Car dependence in rural Scotland: transport policy, devolution and the impact of the fuel duty escalator. *Journal of Rural Studies*, 17 (1), 113-125.
- Gray, D., Shaw, J., & Farrington, J. (2006). Community Transport, Social Capital and Social Exclusion in Rural Areas. *Area*, 38 (1), 89-98.
- Groenez, S., & Nicaise, I. (2002). *Traps and springboards in European minimum income systems. The Belgian case*. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Gsir, S. (2006). *Belgique: intégration et cohésion sociale: Quelle intégration? Welche Integration?* Paper presented at the Exposé dans le cadre de la journée nationale de la Commission fédérale des Etrangers (CFE), Biennne, 16 November 2006.
- Guio, A-C. (2009). *What can be learned from deprivation indicators in Europe?* (Eurostat methodologies and working paper). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Guio, A-C. (2010). *Stratégie Europe 2020 en matière de lutte contre la pauvreté: quelle est la population visée?* Namur: IWEPS.
- Guio, A-C. & Goedemé, T. (2011). Stratégie Europe 2020: quelles implications pour la mesure de la pauvreté et de l'exclusion en Belgique? *Reflets et perspectives de la vie économique*, 4, 31-44.
- Guio, A-C. & Mahy, C. (2013). *Regards sur la pauvreté et sur l'inégalité en Wallonie*. Namur: IWEPS.
- Guio, A-C., Fusco, A. & Marlier, E. (2010). *Risk factors of income poverty and material deprivation in Belgium and regions*: Namur: IWEPS.
- Guio, A-C., Gordon, D., & Marlier, E. (2012). *Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators*. (Eurostat Methodologies and working papers). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Haase, T., & Pratschke, J. (2005). *Deprivation and its Spatial Articulation in the Republic of Ireland – New Measures of Deprivation based on the Census of Population, 1991, 1996 and 2002*. Dublin: Pobal.
- Haase, T., & Walsh, K. (2007). *Measuring rural deprivation*. A Report for The Rural Development Advisory Committee. Retrieved from <http://trutzhaase.eu/wp/wp-content/uploads/R-2007-Measuring-Rural-Deprivation.pdf>.
- Hagenaars, A., & de Vos, K. (1988). The definition and measurement of poverty. *The Journal of Human Resources*, 23 (2), 211-221.
- Halhead, V. (2006). Rural movements in Europe: Scandinavia and the accession states. *Social Policy and Administration*, 40 (6), 596-611.
- Hanushek, E., & Woessmann, L. (2010). *The cost of low educational achievement in the European Union*. (EENEE Analytical Report n°7). Munich: European Expert Network on Economics of Education.
- Harou, R., & Malherbe, A. (2011). L'habitat. In M. Germain & R. Robaye (eds.), *L'état de la Wallonie. Portrait d'un pays et ses habitants*. (pp. 105-121). Namur: Institut Destrée & Les Editions Namuroises.
- Hasdeu, I. (2009). *Scholing van Romakinderen in België. Ouders aan het woord*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Heylen, K. (2012). *De evolutie van de woonsituatie in Vlaanderen. SILC-gegevens voor de periode 2004-2009*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Heynen, H., & Loeckx, A. (1998). Scenes of ambivalence: Concluding remarks on architectural patterns of displacement. *Journal of Architectural Education*, 52 (2), 100-108.
- Het Laatste Nieuws (2010). 1 op 9 zelfstandigen leeft in armoede. *Het Laatste Nieuws*. (16/10/2010).
- Honneth, A. (2008). *La lutte pour la reconnaissance*. Paris: Cerf.
- Hubert, O. (2007). *Les politiques de création d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle en Région de Bruxelles-Capitale: état de lieux et évaluation*. Bruxelles: IRSIB-MRBC.
- Huby, M., Cinderby, S., White, P., & De Bruin, A. (2009). Measuring inequality in rural England: the effects of changing spatial resolution. *Environment & Planning*, 41 (12), 3023-3027.
- Huyghen, A., & de Meere, F. (2008). *De invloed en effecten van sociale samenhang: verslag van een literatuurverkenning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- IDEA Consult (2008). *Evaluation du nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi*. Bruxelles: SPF ECTS.
- Idler, E. L., & Benyamin, Y. (1997). Self-rated health and mortality: a review of twenty-seven community studies. *Journal of Health and Social Behavior*, 38 (1), 21.
- IMF-Independent Evaluation Office (2003). *Fiscal adjustment in IMF-supported programs*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Inman, P. (2013). *EU approves financial transaction tax for 11 Eurozone countries. The Guardian.* Retrieved from <http://www.guardian.co.uk/business/2013/jan/22/eu-approves-financial-transactions-tax-eurozone>.
- Intermutualistisch Agentschap (2006). *De prenatale gezondheid in België.* Brussel: AIM – IMA.
- Ion, J., Laval, C. & Ravon, B. (2007), Politiques de l'individu et psychologies d'intervention: Transformation des cadres d'action dans le travail social. In F. Cantelli, F. & J.L. Genard, *Action publique et subjectivité* (pp. 157-168). Paris: Librairie Générale Droit et Jurisprudence.
- Janssen, R. (2012). *Does austerity work after all? The case of Latvia.* Brussels: European Trade Union Institute.
- Janssen, R., Carlier, D., & Van de Craen, P. (2009). Staten-Generaal van Brussel. Het onderwijs in Brussel. *Brussels Studies*, Synthesenota nr. 5.
- Janssen, R., Wayens, B., & Vaesen, J. (2013). BIS Synthesenota. Het onderwijs in Brussel: een complex crisisbeheer. *Synthesenota bis. Brussels Studies*, nr. 70.
- Jouen, M. (2010). A territorialised social agenda to guide Europe 2020 and the future EU cohesion policy In E. Marlier, D. Natali & R. Van Dam (eds.), *Europe 2020: Towards a more social EU?* (pp. 163-178). Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Kamruzzaman, M., & Hine, J. (2012). Analysis of rural activity spaces and transport disadvantage using a multi-method approach. *Transport Policy*, 19 (1), 105-120.
- Kekkonen, M., Montonen, M., & Viitala, R. (2012). *Family centre in the Nordic countries: a meeting point for children and families.* Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Kesteloot, C., Vandenbroecke, H., Vander Haegen, H., Vanneste, D., & Van Hecke, E. (1996). *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Kesteloot, C. & Meys, S. (2008), *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel,* Leuven: Instituut voor Sociale en Economische Geografie – K.U.Leuven.
- Kind en Gezin (2008). *Het inloopteam – een inhoudelijk kader.* Brussel: K&G.
- Kind en Gezin (2013). *Kind in Vlaanderen. Rapport 2013.* Brussel: K&G.
- Kluve, J. (2006). *The effectiveness of European active labour market policy.* (Discussion Paper Institute for the Study of Labour). Bonn: IZA.
- Komter, A., Burgers, J., & Engbergsen, G. (2000). *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Koning Boudewijnstichting (2008). *Het kind in een nieuw samengesteld gezin.* Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koning Boudewijnstichting (2010). *De sociale ongelijkheid inzake gezondheid blijft hardnekkig hoog in België.* Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Labiso (2009). *Les relais sociaux wallons s'interrogent sur les freins à l'accueil et à l'hébergement des sans-abri.* (Double Cahier Labiso, n° 105-106). Liège: Labiso.

- Lacourt, I. (2005), *L'aide sociale en Région de Bruxelles-Capitale: Étude comparative au niveau de sa mise en application dans les CPAS*. Brussels: Prospective Research for Brussels.
- Lacourt, I. (2007). Des catégories de l'action publique à l'épreuve de la subjectivité. In J. Genard & F. Cantelli (eds.), *Action publique et subjectivité* (pp. 219-230). Paris: LJDJ.
- Lacourt, I. (2007). Wat is jouw project? Socio-professionele inschakeling van cliënten in de Brusselse OCMW's. *Brussels Studies*, nr. 5.
- Lacourt, I. (2012). L'assistant social, l'usager et le CPAS comment comprendre le travail social à travers le concept de « relation de service »? *Pensée plurielle*, 2 (30-31), 125-136.
- Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J., & Van Rossem, R. (eds.). (2013). *Armoede in België. Jaarboek 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Lambrecht, J., & Beens, E. (2003). Armoede onder zelfstandige ondernemers: een miskende realiteit. *Over Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 13 (4), 202-205.
- Lambrecht, J., & Beens, E. (2005). Armoede onder zelfstandige ondernemers in België: Een miskende en aparte realiteit. *Tijdschrift voor Economie en Management*, XL (3), 367-388.
- Lambrecht, J., & Broekaert, W. (2011). *Armoede bij zelfstandigen. Een kwantitatief en kwalitatief beeld*. Brussel: HUB.
- Lambrecht, J., & Van Caillie, D. (2012). *Beleidsaanbevelingen ter ondersteuning van ondernemers in moeilijkheden*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Lapeyronnie, D. (2008). *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*. Paris: Robert Laffont.
- Laporte, F. (2012). *Procédures et informatisation: vers une harmonisation des normes techniques?* Bruxelles: Centre d'Etudes Sociologiques de l'Université Saint-Louis.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Politiques.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Laurent, L. (2005). Habiter la norme, habiter hors norme. Mise en perspective de l'accompagnement social. *Les Echos du Logement*, 5, 31-35.
- Laurent, L., & Malherbe, A. (2010). *Le logement public: un secteur en chantier! Rapport d'expertise et comptes rendus analytiques des 22 ateliers*. Louvain-La-Neuve: CREAT.
- Laville, J.L. (2001). Travail: La nouvelle question politique. *Revue du MAUSS*, 2 (18), 79-91.
- Laville, J.L. (2010). *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*. Toulouse: Éditions Erès.
- Layard, R., & Philpott, J. (1991). *Stopping unemployment*. London: Employment Institute.
- Lefebvre, H. (2009 (1968)). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.

- Lelièvre, M., Marlier, E., & Pétour, P. (2004). Un nouvel indicateur européen: les travailleurs pauvres. In DREES (ed.), *Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne: avancements et perspectives* (pp. 155-170). Paris: DREES.
- Lelkes, O., & Zsólyomi, E. (2011). *Poverty and Social Exclusion of Migrants in the European Union*. (Policy Brief, March 2011). Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Leloup, H. (2013). *Réflexion sur les métiers. Accompagnement individualisé et référent unique en Wallonie*. Retrieved from http://www.youthlab.eu/sites/www.youthlab.eu/IMG/pdf/1309013-LABOJEUNES-FOREM-ACCOMPAGNEMENT_INDIVIDUALISE_ET_METIER_DE_CONSEILLER_REFERENT-ppt.pdf.
- Leloup, X. (2002). *La Ville de l'Autre*. Leuven: Universitaire Press Leuven.
- Lelubre, M. (2012). Toename van het aantal dakloze vrouwen in Brussel: een nader te onderzoeken evolutie. *Brussels Studies*, nr. 62.
- Leray, F. (2010). *Les mères seules et leurs espaces de vie: Mobilités résidentielles et pratiques quotidiennes de l'espace des femmes seules avec enfant(s) en Bretagne*. Bretagne: Université de Rennes 2.
- Levecque, K. (2003). *Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld*. Antwerpen: Garant.
- Levecque, K. (2006). *Exclusion in kind and in mind: een sociologisch onderzoek naar het verband tussen armoede en depressie vanuit een multidimensioneel armoedeperspectief*. Antwerpen: UA – Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.
- Levecque, K., Van Rossem, R., De Boyser, K., Van de Velde, S., & Bracke, P. (2011). Economic hardship and depression across the life course: the impact of welfare state regimes. *Journal of Health and Social Behavior*, 52 (2), 262-276.
- l'Horty, Y. (2006). *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris: La Découverte.
- Liénard, G. (2001). L'ambivalence des politiques d'insertion. In G. Liénard (ed.), *L'insertion, défi pour l'analyse, enjeu pour l'action* (pp. 181-212). Liège: Mardaga.
- Link, B., & Phelan, J. (1995). Social conditions as fundamental causes of disease. *Journal of Health and Social Behavior*, 35, 80-94.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: the critical role of street-level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.
- Little, R. J. A., & Rubin, D. B. (1987). *Statistical analysis with missing data*. New York: John Wiley & Sons.
- Lodewijckx, E. (2001). *Alleenstaande moeders en vaders in het Vlaams Gewest op 31/12/1996*. Bijdragen onderzoek-Huishoudens. Retrieved from <http://aps.vlaanderen.be/cbgs/repository/eenouder.pdf>.
- Lodewijckx, E., & Deboosere, P. (2008). *LIPRO: een classificatie van huishoudens*. (SVR-Technisch rapport 2008/2.8). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Gemeenschap.
- Loopmans, M. (2002). Sociaal kapitaal, territorialiteit en ontmoetingsplaatsen: lessen uit een interculturele vergelijking. *Cultuur & Migratie*, 19 (2), 19-32.

- Loopmans, M. (2007). *Urban governance, neighbourhoods and organised residents: Resident mobilisation and urban policies in Antwerp, Belgium*. Niet-gepubliceerd doctoraat. Leuven: KULeuven.
- Macindoe, H., & Abbott, A. (2004). Sequence analysis and optimal matching techniques for social science data. In M. Hardy & A. Bryman (eds.), *Handbook of Data Analysis* (pp. 387-406). London: Sage.
- Mackenbach, J. (2006). *Health inequalities: Europe in profile*. Rotterdam: University Medical Center Rotterdam.
- Madanipour, A. (1998). Social Exclusion and Space. In A. Madanipour, G. Cars & J. Allen (eds.), *Social Exclusion in European Cities. Processes, experiences and responses* (pp. 75-89). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Marissal, P., May, X., & Lombillo, D. (2013). *La pauvreté rurale et urbaine. Rapport Final*. Brussels: Agora.
- Marlier, E., Atkinson, A. B., Cantillon, B., & Nolan, B. (2007). *The EU and social inclusion: facing the challenges*. Bristol: Policy Press.
- Marlier, E., Natali, D., & Van Dam, R. (2010). *Europe 2020: Towards a more social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Marmot Review. (2010). *Fair society, healthy lives. Strategic review of health inequalities in England post 2010*. London: UCL Institute of Health Equity.
- Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *Lancet*, 365, 1099-1104.
- Martin, C., & Millar, J. (2004). Deuxième partie – Evolution des politiques sociales en direction des familles monoparentales en Europe. In O. David, L. Eydoux, R. Séchet, C. Martin & J. Millar (eds.), *Les familles monoparentales en Europe*, (pp. 36-76). Paris: Cnaf.
- Martiniello, M., Rea, A., & Timmerman, C. (eds.). (2009). *Nieuwe migraties en nieuwe migranten in België*. Gent: Academia Press.
- Mascherini, M. (2012). *Youth guarantee: experiences from Finland and Sweden*. Dublin: European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions.
- Massey, D. & Denton, N. (1993). *American Apartheid*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mauger, G. (2001). Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché de travail. *Actes de recherche en sciences sociales*, 1 (136-137), 5-14.
- Mazet, P. (2010). *La non demande de droits: prêtons l'oreille à l'inaudible*. Retrieved from http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100601_mazet.pdf.
- McKeown, K., Haase, T., Pratschke, J., Lanigan, C., Burke, S., Murphy, N., e.a. (2008). *The well-being of parents, children & neighbourhoods: a national study of families in Respond! housing estates*. Ireland: Respond! Housing Association.

- Meert, H. (2000). Arcadië onderuit? Woonzones met recreatief karakter als etalage-ruimte voor de witte producten van de Vlaamse woningmarkt. *Ruimte en Planning*, 20 (1), 36-50.
- Meert, H. (2000). Rural community life and the importance of reciprocal survival strategies. *Sociologia Ruralis*, 40 (3), 319-336.
- Meert, H., Bourgeois, M., Vernimmen, T., Van Huylenbroeck, G., Van Hecke, E. (2002). *Erop of eronder. Bestaans(on)zekere boeren en hun overlevingsstrategieën*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Meert, H., & Bourgeois, M. (2003). Vervoersarmoede op het Vlaamse platteland. In J. Vranken & e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003* (pp. 175-185). Leuven: Acco.
- Meert, H. & Kesteloot, C. (1998). Lokale welvaartsregimes en economische integratie in achtergestelde stedelijke buurten: lessen voor het beleid. In J. Vranken, D. Geldof, & G. Van Menzel (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998* (pp. 287-303). Leuven: Acco.
- Kerr, S. (1983). *Making Ends Meet*. (Occasional Papers on Social Administration, 69). London: Bedford Square Press.
- Merz, J. (2003). What is missing in the EVS? A distributional analysis of high income with the merged income tax statistic for self-employed and employees. *Jahrbucher Fur Nationalokonomie Und Statistik*, 223 (1), 58-90.
- Meulders, D., Humblet, P., Maron, L., & Amerijckx, G. (2010). *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale*. Gent: Academia Press.
- Meeus, B., & de Decker, P. (2013). *De geest van suburbia*. Antwerpen: Garant.
- Milbourne, P. (1997). Hidden from view: poverty and marginalisation in rural Britain. In P. Milbourne (ed.), *Revealing rural others: representation, power and identity in the British countryside* (pp.89-116). London: Pinton.
- Milewski, F. (ed.). (2005). *Les inégalités entre les femmes et les hommes: Les facteurs de précarité. Rapport à la ministre chargée de la parité*. Paris: La Documentation Française.
- Moonen, L. (2012). *Inkommen verklaard? Het inkomen van werknemers en zelfstandigen nader bekeken*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Mortelmans, D., & Dewilde, C. (2008). De economische gevolgen van echtscheiding: armoederisico's en copingstrategieën. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, C. Dewilde & D. Dierckx (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2008* (pp. 199-219). Leuven: Acco.
- Mortelmans, D., Pasteels, I., Bracke, P., Matthijs, K., Van Bavel, J. & Van Peer, C. (eds.). (2011). *Scheiding in Vlaanderen*. Leuven: Acco.
- Mortelmans, D., Snoeckx, L., & Raeymaeckers, P. (2009). Belgium: Economic hardship despite elaborate childcare and leave time programmes. In H.-J. Andress & D. Hummelsheim (eds.), *When marriage ends. Economic and social consequences of partnership dissolution* (pp. 78-97). Cheltenham: Edward Elgar.
- Mortelmans, D., & Verheyen, W. (2011). A dyadic view on the post-separation network of single mothers. *Qualitative Sociology Review*, 7 (3), 72-96.

- Mougenot, C. (1998). Promoting the single-family house in Belgium: the social Construction of model housing. *International Journal of Housing and Regional Research*, 12 (4), 531-547.
- Musterd, S. (2008). Banlieues, the hyperghetto and advanced marginality: a symposium on Loïc Wacquant's urban outcasts, diverse poverty neighbourhoods, reflections on urban outcasts. *City*, 12 (1), 107-114.
- Musterd, S., & Andersson, R. (2005). Housing mix, social mix, and social opportunities. *Urban Affairs Review*, 40 (6), 761-790.
- Musterd, S., Murie, A., & Kesteloot, C. (2006). *Neighbourhoods of poverty. Urban social exclusion and integration in comparison*. London: Palgrave Macmillan.
- Nagels, C., & Rea, A. (2007). *Jeunes à perpète. Générations à problèmes ou problème de génération?* Louvain-La-Neuve: Bruylant-Academia.
- National Institute of Child Health and Youth Development (2006). *The NICHD Study of early child and youth development: Findings for children up to age 4,5 years*. Washington: US Department of Health and Human Services.
- Nederlands Jeugdinstituut (2013). Armoede in Gezinnen: Netwerk. Retrieved from <http://www.nji.nl/Armoede-in-gezinnen-Gezinsleven-Netwerk>.
- Nicaise, I. (1999). *Life after the dole: feasibility of a guarantee plan for the long-term unemployed in Flanders*. Paper presented at the International Colloquium 'Labour market policies and social exclusion', Leuven, 20-21 May 1999.
- Nicaise, I. (2001). *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Arbeid als antwoord op sociale uitsluiting*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Nicaise, I. & Schepers, W. (2014). Social investment: the new paradigm of EU social inclusion policies? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 55 (3).
- Niemeyer, B. (2007). De l'école a l'emploi: les dilemmes de la recherche comparative sur la transition en Europe. *Revue européenne de formation professionnelle*, 41 (2), 130-152.
- Nolan, B., & Whelan, C. (1996). *Resources, deprivation and poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- NSZ (2013). *Armoede bij zelfstandigen historisch hoog*. Retrieved from <http://www.nsz.be/nl/nieuws/algemeen/armoede-bij-zelfstandigen-historisch-hoog/>.
- Oakes, K., & Rossi, P. (2003). The measurement of SES in health research: current practice and steps toward a new approach. *Social Science & Medicine*, 56, 769-784.
- Odenore (2012). *l'Envers de la "fraude sociale". Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. Paris: La Découverte.
- OECD (2009). *In-work poverty: what can governments do?* Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011a). *Divided we stand: why inequality keeps rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011b). *Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school? – PISA in Focus*, 1. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Restoring public finances: 2012 update*. Paris: OECD.

- Olsen, K., & Dahl, S. (2007). Health differences between European countries. *Social Science & Medicine*, 64 (8), 1665-1678.
- Oosterlynck, S., & Schillebeeck, E. (2012). Stad en sociale ongelijkheid: naar een sociaal stijgingsperspectief? In D. Holemans (ed.), *Mensen maken de stad. Bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst* (pp. 128-144). Berchem: EPO.
- Orianne, J., Moulaert, T., Maroy, C., Vandenbergh, V., & Waltenberg, F. (2004). *Mise en oeuvre locale des formules d'activation des politiques de l'emploi*. Gent: Academia Press.
- Osti, G. (2010). Mobility demands and participation in remote rural areas. *Sociologia Ruralis*, 50 (3), 296-310.
- Oswald, F., Wahl, H., Mollenkopf, H., & Schilling, O. (2003). Housing and life satisfaction of older adults in two rural regions in Germany. *Research on Ageing*, (25), 122-143.
- Ott, N., Hancioglu, M., & Hartmann, B. (2011). *Dynamik der Familienform „alleinerziehend“ Gutachten. Forschungsbericht 421*. Bochum: Sozialforschung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Ozbay, F., Johnson, D., Dimoulas, E., Morgan, C., Charney, D., & Southwick, S. (2007). Social support and resilience to stress. *Psychiatry MMC*, 4 (5), 35-40.
- Pacte Territorial pour l'Emploi en Région de Bruxelles-Capitale (2010). *La monoparentalité à Bruxelles – Un tour d'horizon*. Bruxelles: Pacte Territorial pour l'Emploi en Région de Bruxelles-Capitale.
- Pannecoucke, I. (2010). *De buurt en de school: gescheiden contexten? Een onderzoek bij kinderen naar de relatie tussen hun buurt en hun onderwijservaringen en -verwachtingen*. Leuven: Acco.
- Pannecoucke, I. (2013). Opgroeien in armoede, een ongelijke start vanuit verschillende posities. In W. Lahaye, I., Pannecoucke, J., Vranken & V. Rossem (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 51-75). Leuven: Acco.
- Pannecoucke, I., De Decker, P., & Goossens, L. (2003). *Onderzoek naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaamse Woonbeleid*. Antwerpen: UA – OASeS.
- Pasteels, I., Lodewijckx, E., & Mortelmans, D. (2013). Gezinstransities in de levensloop van mannen en vrouwen. In M. Corijn & C. Van Peer (eds.), *Gezinstransities in Vlaanderen* (pp. 37-72). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Pauwels, F., Wets, J., Peña-Casas, R., & Ghailani, D. (2012). *Activiteiten van de Belgische OCMW's ter bevordering van de sociale integratie van migranten: een exploratieve studie*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., & Nicaise, I. (2011). *Promoting the social inclusion of Roma in Belgium – National Report*. Brussels: European Commission – DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Penn, H. (2009). International perspectives on quality in mixed economies of child-care. *National Institute Economic Review*, (207), 83-89.

- Perrin, N., Martiniello, M., Van Robaeys, B., & Vranken, J. (2007). *Armoede bij personen van buitenlandse herkomst. Rapport van een onderzoek over de relatie tussen migratie en armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Pichon, P. e., & Francq, B., Firdion, J.-M., Marpsat, M., Roy, S. & Soulet, M.-H. (2008). *SDF, Sans-Abri, Itinerant. Oser la comparaison*. Leuven: Press Universitaires de Louvain.
- Pinçon, M., & Pinçon-Charlotte, M. (1989). *Dans les beaux quartiers*. Paris: Seuil.
- POD Maatschappelijke Integratie (2013). *Recht op Maatschappelijke Hulp*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/recht-op-maatschappelijke-hulp>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2013). *Recht op Maatschappelijke Integratie*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/recht-op-maatschappelijke-integratie>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2013). *Statistieken*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/statistieken>.
- Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap (1975). *Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty*. Brussel: ECC.
- Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap (1985). *Council Decision of 19 December 1984 of specific community action to combat poverty*. Brussels: ECC.
- Raeymaeckers, P., & Nisen, L. (2013). Het centrum of de periferie? De relevantie van een sociale netwerkanalyse naar lokale netwerken van OCMW's in Antwerpen en Luik. In W. Lahaye, I. Panneccoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 353-375). Leuven: Acco.
- Raeymaeckers, P., Nisen, L., Dierckx, D., Chaoui Mezabi, D., Vranken, J., & Casman, M.-T. (2009). *Activering binnen de Belgische OCMW's. Op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Reimer, B. (2004). Social exclusion in a comparative context. *Sociologia Ruralis*, 44 (1), 76-94.
- RWLP (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté) (2013). *Lutter contre la pauvreté infantile, c'est lutter contre la pauvreté durable et contre l'appauvrissement des familles*. Namur: RWLP.
- Rijksdienst Kinderbijslag Werknemers (2013). *Gewaarborgde gezinsbijslag*. Retrieved 03/12/2013, from <http://www.rkw.be/nl/Allowance/gfaBelgiumWho.php>.
- Rijksdienst Kinderbijslag Werknemers (2013). *Statistiekportaal*. Retrieved 03/12/2013, from http://www.rkw.be/Nl/PortalStat/Evolution/stat08_01_00_01.php.
- RVA (2012). *Focus op de hervorming van de werkloosheidsverzekering vanaf november 2012*. Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. (2013). *Statistieken*. Retrieved 25/11/2013, from http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=1&Language=NL.
- RKW (2011). *Maatschappelijke veranderingen – De rijke diversiteit aan rechthebbenden. Jaar 2011*. Brussel: RKW.

- Rijksdienst voor Pensioenen (2013) *Statistieken en Studies*. Retrieved 03/12/2013, from <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/legal/statistics/paginas/default.aspx>.
- Rijksdienst voor Pensioenen. (2013). *Uitkeringen van de RVP*. Retrieved 03/12/2013, from <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/benefits/paginas/default.aspx>.
- Robben, F. (2012) *Automatische toekenning van rechten in de sociale sector*. Presentatie ter gelegenheid van de studiedag ‘Automatische rechtentoekenning’. 27/11/2012, Brussel. Retrieved from http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnensamenleving/nieuws/Documents/SD_ksz_frankrobben_20121120.pdf.
- Robette, N. (2011). *Explorer et décrire les parcours de vie: les typologies de trajectoires*. Paris: CEPED.
- Rodgers, G., Gore, C., & Figueiredo, J. B. (1995). *Social exclusion: rhetoric reality responses*. Geneva: ILO.
- Roets, G., & Bonte, J. (2013). *Laat mijn kop met rust. Een project over straatwijs opvoeden*. Antwerpen: Garant.
- Room, G. (1995). Poverty and social exclusion: The new European agenda for policy and research. In G. Room (ed.), *Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion* (pp. 1-9). Bristol: The Policy Press.
- Rose, J. (2012). *Qu'est-ce que le travail non qualifié*. Paris: La Dispute.
- Rosenoer, A. (2012). *Rapport d'activités 2012*. Charleroi: Société Wallonne de Logement.
- Rubbrecht, I., Matheus, N., d'Addio, A., & Nicaise, I. (2005). *Sociale tewerkstelling in Vlaanderen: effecten en maatschappelijk rendement op lange termijn*. Leuven: HIVA.
- SA Dedicated Research (2012). *Recherche sur le parcours des enfants âgés d'un an*. Retrieved from http://www.one.be/fileadmin/user_upload/one_des/Recherches/Recherche_sur_le_Parcours_des_enfants_ages_d_un_an.pdf.
- Salais, R. (2012). *Labour, capabilities and situated democracy*. Nantes: Institut d'Etudes Avancées de Nantes.
- Sassen, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. New York: Princeton University Press.
- Saunders, P., & Hill, T. (2008). A Consistent Poverty Approach to Assessing the Sensitivity of Income Poverty Measures and Trends. *Australian Economic Review*, 41 (4), 371-388.
- Scharf, T., & Bartlam, B. (2006). *Rural disadvantage quality of life and disadvantage amongst older people a pilot study*. Cheltenham: Commission for Rural Communities.
- Schepers, W., & Nicaise, I. (2013). *Assessment of the implementation of the EC's Recommendation on active inclusion: a study of national policies*. Brussels: European Commission.
- Schmid, G., & Keraudren, P. (2012). *New skills and jobs in Europe: pathways towards full employment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Schockaert, I., & Nicaise, I. (2010). *De leefomstandigheden van dak- en thuislozen en van mensen zonder wettelijke verblijfsvergunning: eerste resultaten*. Retrieved from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/persconf%20silccut/tekst%20onderzoek%20HIVA.pdf>.

- Schockaert, T., Morissens, A., Cincinnato, S., & Nicaise, I. (2012). *Armoede tussen de plooien*. Leuven: HIVA.
- Schucksmith, M. (2000). *Exclusive Countryside? Social Inclusion and Regeneration in Rural Areas*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Schroer, M. (2006). *Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Sciarra, V. (1994). Les nouvelles formes du logement social. In A. Malherbe & P. Frangnoulle (eds.), *De l'utopie au réel. 1919-1994: 75 ans de logement social en Wallonie* (pp. 173-184). Liège: Centre Culturel Les Chiroux.
- Sechet, R., David, O., Eydoux, L., & Ouallet, A. (2003). *Les familles monoparentales. Perspective internationale*. Paris: Cnaf.
- Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Seynaeve, T., Hermans, K., Declercq, A., & Lammertyn, F. (2004). *Aan de rand van de actieve welvaartsstaat: een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening*. Gent: Academia Press.
- Shucksmith, M. (2000). *Exclusive Countryside? Social Inclusion and Regeneration in Rural Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Silver, H. (1995). Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion. In G. Rodgers, C. Gore & J. B. Figueiredo (eds.), *Social exclusion: rhetoric reality responses* (pp. 57-80). Geneva: ILO.
- Slay, J., & Penny, J. (2012). *The new austerity and the big society: interim briefing*. UK: New Economics Foundation.
- Smith, H., & Ley, D. (2008). Even in Canada? The multiscalar construction and experience of concentrated immigrant poverty in gateway cities. *Annals of the Association of American Geographers*, 98 (3), 686-713.
- Social Platform (2013). *Letter to the EPSCO Council of June 20-21, 2013 Belgium*. Brussels: European Commission.
- Social Protection Committee (2008). *Child poverty and well-being: current status and way forward*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Social Protection Committee (2012). *SPC Advisory Report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting well-being*. Brussels: European Commission.
- Société Wallonne du Logement (sd). *Le Programme exceptionnel d'investissement: un nouvel élan pour la rénovation de l'habitat public wallon*. Charleroi: Société Wallonne du Logement.
- Sodermans, A. K., Vanassche, S., & Matthijs, K. (2011). Gedeelde kinderen en plusouders: de verblijfsregeling en de gezinssituatie na scheiding. In D. Mortelmans, I. Pasteels, P. Bracke, K. Matthijs, J. Van Bavel & C. Van Peer (eds.), *Scheiding in Vlaanderen* (pp. 133-151). Leuven: Acco.

- Soenen, R. (2003). Diversiteit in verbondenheid. In L. Boudry & e.a. (eds.), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden* (pp. 197-206). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- SONECOM (2012). *Ulysse, Etude du parcours du stagiaire après sa formation – 8ème enquête: Etude des parcours et des occupations professionnelles des sortants d'une formation qualifiante au cours de l'année 2010*. Bruxelles: Bruxelles Formation.
- Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (2013). *Federaal Armoedeplan 2012*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie
- Standing, G. (2011). *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic.
- Stanley, J., Hensher, D., Stanley, J., Currie, G., Greene, W., & Vella-Brodrick, D. (2011). Social exclusion and the value of mobility. *Journal of Transport Economics and Policy*, 45 (2), 197-222.
- Steenbekkers, A., Simon, C., & Veldheer, V. (2006). *Thuis op het platteland: De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenssens, K. (2013). Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's. In Lahaye, Pannecoucke, Vranken & V. Rossem (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 331-352). Leuven/Den Haag: Acco.
- Steenssens, K., Degraeve, F., Sannen, L., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 1: Onderbescherming onderzocht*. Leuven: HIVA.
- Steenssens, K., Aguilar, N., Demeyer, B., & Fontaine, P. (2008). *Kinderen in armoede: Status quaestionis van het wetenschappelijk onderzoek voor België*. Brussel: GIRep-IGoA; POD Maatschappelijke Integratie.
- Steenssens, K., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2009). *Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties*. Leuven: HIVA.
- Stegeman, I., & Costongs, C. (2012). *Health Inequalities among children, Young people and families in the EU, The right start to a healthy Life*. Brussels: Eurohealthnet.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Armoede uitbannen: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009, Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat*. Retrieved from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Feiten & Cijfers – Minimumuitkeringen*. Retrieved from http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_minimum_uitkeringen.htm#Ziekte-eninvalidesverzekering.

- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Verslag armoedebestrijding 2012-2013, Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Feiten en cijfers: aantal armen*. Retrieved from http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm.
- Stiglitz, J.E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York: Norton.
- Stockhammer, E. (2007). Wage moderation does not work: Unemployment in Europe. *Review of radical political economies*, 39 (3), 391-397.
- Stockhammer, E. (2007). Wage-led growth: an introduction. *International Journal of Labour Research*, 3 (2), 167-187.
- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. Antwerpen: UA – Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.
- Storms, B., & Cherenti, R. (2013). De aanpassingen van minimuminkomens aan de welvaart? Vaart iedereen wel? In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 161-180). Leuven/Den Haag: Acco.
- Symoens, S., & Bracke, P. (2012). Echtscheiding, conflict en mentale gezondheid: hoe conflict met de ex- en nieuwe partner gerelateerd is aan welzijn na scheiding. *Relaties en Nieuwe Gezinnen*, 2 (1), 1-19.
- Tamvada, J. P. (2010). Entrepreneurship and welfare. *Small Business Economics*, 34 (1), 65-79.
- Thoulen, M., & Cools, M. (2009). *Jaarverslag van de OCMW's*. Brussel: VSBG – sectie OCMW.
- Thys, S. (2007). *Werkgelegenheid en werkloosheid in het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest: feiten en uitdagingen*. Brussel: Actiris.
- Törmälähto, V., & Sauli, H. (2012). *The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010*. (Eurostat Methodologies and working papers). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Townsend, P. (1987). Deprivation. *Journal of Social Policy*, 16 (2), 125-146.
- Townsend, P., Phillimore, P., & Beattie, A. (1988). *Health and deprivation: inequality and the North*. London: Croom Helm.
- Uitermark, J., & Duyvendak, J. (2004). *De weg naar sociale insluiting. Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- UNICEF België (2010). *Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie. Voilà ce que nous pensons*. Brussels: UNICEF.
- UNIZO (2011). *Aantal KMO's in Vlaanderen, Brussel en Wallonië*. Brussel: UNIZO.

- UNIZO (2012). *UNIZO over tweejaarlijks verslag Steunpunt bestrijding armoede*. Retrieved (25/07/2013) from <http://www.unizo.be/geldenbelastingen/viewobj.jsp?id=4808235>.
- UNIZO (2012). *Voorgestelde aanpassing sociale bijdragen geen juiste remedie tegen armoede bij zelfstandigen*. Retrieved (25/7/2013) from <http://www.unizo.be/sociaalstatuut/viewobj.jsp?id=4829614>.
- Valgaeren, E. (2008). *De loopbanen en loopbaankansen van alleenstaande ouders*. Antwerpen/Hasselt: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Van Campenhoudt, L., Chaumont, J., & Franssen, A. (2005). *La méthode d'analyse en groupe*. Paris: Dunod.
- Van Campenhoudt, L., Franssen, A., & Cantelli, F. (2009). La méthode d'analyse en groupe. Explication, applications et implications d'un nouveau dispositif de recherche. *SociologieS* (online), Théories et recherches, mis en ligne le 05 novembre 2009. Retrieved from <http://sociologies.revues.org/2968>.
- Van Criekingen, M. (2011). Meanings, politics and realities of social mix - a view from Brussels. In G. Bridge, T. Butler & L. Loretta (eds.), *Mixed communities: gentrification by stealth* (pp. 169-184). Bristol: Policy Press.
- Van Dyck, B., & Van den Broeck, P. (2013). Social innovation: a territorial process. In F. Moulaert & e.a. (eds.), *International handbook on social innovation* (pp. 131-141). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Ham, M., Manley, D., Bailey, N., Simpson, L., & MacLennan, D. (eds.) (2012). *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Van Imhoff, E., & Keilman, N. (1991). *LIPRO 2.0: An application of a dynamic demographic projection model to household structure in The Netherlands*. London: Swets & Zeitlinger.
- Van Kempen, R. (1994). The dual city and the poor: social polarisation, social segregation and life chances. *Urban Studies*, (31), 995-1015.
- Van Kempen, R., & Bolt, G. (2003). *Tussen fysiek en sociaal. Een literatuuronderzoek naar de relatie tussen fysieke en sociale verschijnselen in steden*. Utrecht: Urban and Regional Research Centre.
- Van Lancker, A. (2010). *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*. Brussels: EAPN.
- Van Oorschot, W. (1998). Failing selectivity: on the extent and causes of non-take-up of social security Benefits. In H.-J. Andress (ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective* (pp. 101-132). Aldershot: Ashgate.
- Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., & Charafedinne, R. (2011). *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*. Gent: Academia Press.
- Van Parijs, L., Van Dooren, G., & Struyven, L. (2013). Young, jobless and hard to reach: evidence from nine plots in the Youth Work Plan in Flanders. In S. De Groof & M. Elchardus (eds.), *Early school leaving and youth unemployment*. Amsterdam: Lannoo Campus / Amsterdam University Press.
- Van Robaeys, B., Vranken, J., Perrin, N., & Martiniello, M. (2007). *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*. Leuven: Acco.

- Vandenbroeck, M., & Geens, N. (2011). *Cartografie van de Brusselse Nederlandstalige Kinderopvang 2 – Evoluties 2005-2007*. Brussel: Kind en Gezin.
- Vandenbroeck, M., Bradth, L., & Bouverne-De Bie, M. (2010). *Onderzoek naar de noden en preferenties inzake preventieve zorg bij gezinnen met jonge kinderen*. Gent/Brussel: Vakgroep Sociale Agogiek UGent & Kind en Gezin.
- Vandenbroecke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., & Van Lancker, A. (2012). *The EU and minimum income protection: clarifying the policy conundrum*. (Working Paper 12/05). Antwerp: CSB.
- Vandenbroucke, F., & Vinck, J. (2013). Child poverty risks in Belgium, Wallonia and Flanders: accounting for a worrying performance. In P. Maystadt, E. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden & M. Cattelain (eds.), *Le modèle social belge: quel avenir?* (pp. 85-144). Charleroi: Presses Interuniversitaires de Charleroi.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., & Pallier, B. (2011). *The EU needs a social investment pact*. Brussels: Observatoire Social Européen.
- Vandermotten, C. (2008). *Tendances récentes et enjeux pour les régions métropolitaines européennes*. Bruxelles: OGEAT-ULB.
- Vandermotten, C., Kesteloot, C., Ipersiel, B., & e.a. (2006). *Dynamische analyse van de buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgebieden*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Vanderstraeten, L., Loopmans, M., & Vanneste, D. (2008). Veelvormige marginaliteit: de geografische en sociale diversiteit van marginale woonvormen. *Behoorlijk wonen: een lokale wegwijzer*, IV, IV3.3-IV3.27.
- Vandeschrick, C., & De Winter, T. (2011). *Codebook GGPS Belgium: Wave 1*. Brussels: ADSEI.
- Vanhee, L., Laporte, K., Corvelyn, J. (2001). *Kinderarmoede en opvoeding: wat de ouders ervan denken*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Verbist, F., & Matsaganis, M. (2012). The redistributive capacity of services in the EU. In B. Cantillon & F. Vandenbroecke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* (pp. 185-211). Oxford: Oxford University Press.
- Verheyen, W., & Mortelmans, D. (2007). *Separated women: strain or gain*. Paper gepresenteerd op de Dag van De Sociologie, 31 mei 2007, Rotterdam.
- Verheyen, W., & Mortelmans, D. (2008). Hoe gaan vrouwen om met de financiële gevolgen van een echtscheiding? Een kwalitatieve kijk op copingstrategieën. In D. Cuypers, D. Mortelmans & N. Torfs (eds.), *Echtscheiding: werkelijk win for life? De sociologische en juridische gevolgen van het echtscheidingsrecht voor risicogroepen* (pp. 69-98). Brugge: Die Keure.
- Vermeersch, L., Noël, L. & Vandenbroucke, A. (2011). *Proeven van participatie. Evaluatie van de federale maatregelen ter bevordering van de sociale, culturele en sportieve participatie van OCMW-clients, met bijzondere aandacht voor de maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede*. Brussel: POD MI.

- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), 1014-1054.
- Vervaeet, V., Devlieghere, J., Geens, N., & Hulpia, H. (2013). *Ontmoetingsplaatsen voor kinderen en ouders: Een kans voor iedereen*. Gent: VBJK – Vakgroep Sociale Agogiek UGent – Koning Boudewijninstichting.
- Vettenburg, N. (1989). Jeugd en maatschappelijke kwetsbaarheid. In J. Hazekamp, W. Leirman, D. Quanten, & Vettenburg, N. (eds.), *Jeugd in bijzondere situaties*. Hasselt: Provincie Limburg.
- Vikat, A., & e.a. (2007). Generations and Gender Survey (GGS): Towards a better understanding of relationships and processes in the life course. *Demographic Research*, 17 (14), 389-440.
- Vlaams Parlement (2013). *Decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning*. (12 november 2013, stuk 2131, nr. 4).
- Vlaams Parlement (2013). *Voorontwerp van decreet houdend de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning. Memorie van Toelichting*. (26 juni 2013, stuk 2131 nr. 1).
- Vliebergh, E., & Dewever, P. (2001). *De streek kan haar volk niet voeden*. Tienen: Aqua Fortis.
- VLM (2008). *Trends en ontwikkelingen op het platteland*. Retrieved from <http://www.vlm.be/SiteCollectionDocuments/Platteland/Plattelandsbeleidsplan/Bijlage1.pdf>.
- Vranken, J. (2004). Over armoede en sociale uitsluiting: het begrippenkader, Belgisch Tijdschrift voor de Sociale Zekerheid, 46 (4), 745-760.
- Vranken, J. (2009). 2010: het Europese Jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting? Of van Armoede en Sociale Uitsluiting? In J. Vranken, S. De Blust, D. Dierckx & A. Van Haarlem (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010* (pp. 31-49). 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. (2011). *Budgetstandaarden als middel om de vereisten van minimuminkomensregelingen te bepalen en hun adequaatheid te beoordelen. Syntheserapport*. Antwerpen: OASeS.
- 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. 205-213). Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J. (2012). Waarom een federaal jaarboek? – Algemene Inleiding. In Vranken, Lahaye, Geerts & Coppée (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 27-41). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2013). De impact van de crisis, een vervolghistorie. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 37-49). Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J., & De Boyser, K. (2004). Over armoede en sociale uitsluiting: het begrippenkader. *Belgisch Tijdschrift voor de Sociale Zekerheid*, 46 (4), 745-760.

- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (eds.) (2006). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Decker, P., & Van Nieuwenhuyze, I. (2003). *Social Inclusion, Urban Governance and Sustainability. Towards a Conceptual Framework*. Antwerp: Garant.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1991). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1993). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992-1993*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menzel, G. (eds.). (1996). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1996*. Leuven: 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., Geldof, D., & Van Menzel, G. (eds.) (1998). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A., & Coppée, C. (2012). *Armoede in België – Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J., Lahaye, W., & Charlier, E. (2013). Roeien met te korte riemen, tegen de stroom in? Het armoedebeleid in tijden van crisis. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (eds.), *Armoede in België – Jaarboek 2013* (pp. 138-159). Leuven: Acco.
- VRIND (2013). *Vlaamse Regionale Indicatoren – Rapport 2013*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- VROM-Raad (2006). *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: OBT.
- Wacquant, L. (1996). Red belt, black belt: racial division, class inequality and the state in the french urban periphery and the American ghetto. In E. Mingione (ed.), *Urban Poverty and the Underclass* (pp. 234-274). Oxford: Basil Blackwell.
- Wacquant, L. (1998). Negative social capital: state breakdown and social destitution in America's urban core. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13 (1), 25-40.
- Wacquant, L. (1999). *Les Prisons de la misère*. Paris: Editions Raisons d'agir.
- Wagener, M. (2010). *De l'enfermement des vagabonds à la participation. 20 ans d'histoire bouleversante à Bruxelles*. Paper presented at the Colloque international du Collectif de recherche sur l'itinérance, Repenser l'itinérance. Défis théoriques et méthodologiques. 27 au 29 Octobre 2010, Montréal.
- Wagener, M. (2013). *Trajectoires monoparentalité à Bruxelles: les femmes face aux épreuves de la parentalité*. Leuven: UCL.
- Warin, P. (2010). *Le non-recours: définition et typologies – Working Paper*. Grenoble: Odenore.

- Warren-Adamson, C. (2001). *Family centres and their international role in social action: social work as informal education*. Aldershot: Ashgate.
- Weller, J. (1999). *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée De Brouwer.
- Whelan, C. T., & Maitre, B. (2010). Welfare regime and social class variation in poverty and economic vulnerability in Europe: an analysis of EU-SILC. *Journal of European Social Policy*, 20 (4), 316-332.
- WHO (1946). Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 19-22 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948.
- WHO (2007). *A conceptual framework for action on the social determinants of health*. (Discussion paper for the Commission on Social Determinants of Health). Geneva: WHO.
- Wildeboer Schut, J., & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better*. London: Penguin.
- Wilson, W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, F. (1996). Drawing together some regional perspectives on poverty. In E. Oyen, S. M. Miller & S. A. Samad (eds.), *Poverty: a global review. Handbook on international poverty research* (pp. 18-32). Oslo: Scandinavian University Press.
- Wilson, W. J. (1997). *When work disappears. The World of the New Urban Poor*. New York: Vintage Books.
- Young, M., & Willmot, P. (2010 (1957)). *Le Village dan la ville*. Paris: PUF.

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., Van Haarlem, P. & P. Raeymaeckers (2013), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2013*, Leuven: Acco.

Federale overheidsdienst

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Groot-stedenbeleid, Koning Albert II Laan 30, 1000 Brussel, tel. 02/508.85.86, fax 02-508.86.97, 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. 02-265.01.54, 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, Blekerijstraat 25, 1000 Brussel, tel. 02-413.01.52, fax 02-414.17.19, gregory.cremmery@bwr.be, www.brussels-platform-armoede.be

Decenniumdoelen 2017, P/a Welzijnszorg, Huidenvetterstraat 165, 1000 Brussel, tel. 0474/25.48.80, fax 02-502.58.09, anny.vermeersch@decenniumdoelen.be, www.decenniumdoelen.be

European Anti-Poverty Network (EAPN), de Meeussquare 18, 1050 Brussel, tel. 02-511.37.14, fax 02-511.19.09, team@eapn.eu, <http://www.eapn.eu>

Federatie van de Bicommunautaire Maatschappelijke Diensten, Gheudestraat 49, 1070 Brussel, tel. 02/223.37.74, fax 02/223.37.75, info@fdss.be, <http://www.fdss.be>

Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones ASBL, Zuid-laan 25 bus 5, 5^e verdieping, 1000 Brussel, tel. 02-514.40.14, fax 02-514.40.04, fmm@fmm.be, www.maisonmedicale.org

Fédération des Restos du Cœur de Belgique, Rue du Tronquoy 5, 5380 Fernelmont, tél. 081/22.88.26, fax 081/41.48.83, federation@restosducoeur.be, <http://www.restosducoeur.be>

Front commun des SDF, Vooruitgangsstraat 225/1, 1030 Schaarbeek, tel. 0479-68.60.20, <http://frontsdf.be>

Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel, tel. 02/233.41.75, fax 02/233.40.32, gelijkheid.manvrouw@iefh.belgique.be, www.igvm-iefh.belgium.be

Internationale beweging ATD Vierde Wereld, Victor Jacobslaan 12, 1040 Bruxelles, tel. 02/647.92.25, fax 02/640.73.84, contact@atd-vierdewereld.be, <http://www.atd-vierdewereld.be>

Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21, 1000 Brussel, tel. 02-511.18.40, fax 02-511.52.21, info@kbs-frb.be, <http://www.kbs-frb.be>

Plateforme des ONG européennes du secteur social, de Meeûssquare 18, 1050 Brussel, tel. 02/511. 37.14, fax 02/511.19.09, platform@socialplatform.org, www.socialplatform.org

Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, Rue Marie-Henriette 12, 5000 Namur, tél. 081-31.21.17, fax 081-31.21.18, bureau@rwlp.be, <http://www.rwlp.be>

Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, Vooruitgangsstraat 323, 1030 Brussel, tel. 02-204.06.50, fax 02-204.06.59, info@netwerktegenarmoede.be, <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be>

Andere verwante organisaties

Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.30.00, fax 02-212.30.30, epost@cntr.be, <http://www.diversiteit.be>

Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie, Rue de Brabant 1, 6000 Charleroi, tél. 071-20.77.11, fax 071-20.77.56, contact@flw.be, <http://www.flw.be>

Liga voor de rechten van de mens, Bouletstraat 22, 1000 Brussel, tel. 02-209.62.80, fax 02-209.63.80, ldh@liguedh.be, <http://www.liguedh.be>

Medimmigrant, Gaucheretstraat 164, 1030 Schaarbeek, tel. 02-274.14.33, fax 02-274.14.48, info@medimmigrant.be, <http://www.medimmigrant.be>

Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw, Vooruitgangsstraat 323, bus 2, 1030 Schaarbeek, tel. 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, info.vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenvleevingsopbouw.be>

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW), Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem (Antwerpen), tél. 03-366.15.40, fax 03-385.57.05, secretariaat@steunpunt.be, <http://www.steunpunt.be>

Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), rue de l'Etoile 14, 5000 Namur, tél. 081-24.06.11, fax 081-24.06.10, commune@uvcw.be, <http://www.uvcw.be>

Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB), Aarlenstraat 53, bus 4, 1040 Brussel, tel. 02-238.51.40, fax 02-280.60.90, welcome@avcb-vsgb.be, <http://www.avcb-vsgb.be>

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) – Afdeling Maatschappelijk Welzijn, Paviljoenstraat 9, 1030 Schaarbeek, tel. 02-211.55.00, fax 02-211.56.00, info@vvsg.be, <http://www.vvsg.be>

Welzijnszorg vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, tel. 02-502.55.75, fax 02-502.58.09, info@welzijnszorg.be, <http://www.welzijnszorg.be>

Lokale verenigingen (selectie)

Assembl'âges asbl, Rue des Fleuristes, 30 à 1082 Berchem Sainte-Agathe, Tel. 0485/31.54.08, infos@assemblages-asbl.be, www.assemblages-asbl.be

Brusselse Bond voor het Recht op Wonen vzw, Henegouwenkaai 29, 1080 Molenbeek, tel. 02-502.84.63, fax 02-503.49.05, <http://www.rbdh-bbrow.be>

Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad vzw, Lakensestraat 76 bus 3, tel. 02-414.15.85, fax 02-414.17.19, info@bwr.be, <http://www.bwr.be>

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle asbl – CBAI, Avenue de Stalingrad 24, 1000 Brussel, tel. 02-289.70.50, fax 02-512.17.96, info@cbai.be, <http://www.cbai.be>

Centre de Documentation et de Coordination Sociales asbl, Louisalaan 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, Loixplaats 7, boîte 27, 1060 Brussel, tel. 02-535.93.50, info@asbl-csce.be, <http://www.asbl-csce.be>

Demos, Sainctelettesquare 19, 1000 Brussel, tel. 02-204.07.00, fax 02-204.07.09, info@demos.be, <http://www.demos.be>

Fédération Lutte Solidarité Travail (L.S.T.) asbl, Rue Pépin 27, 5000 Namur, tel. 081-22.15.12, fax 081-22.63.59, contactmouvement-LST.org, <http://www.mouvement-lst.org>

Groupe d'Animation de la Basse-Sambre – Bébé Bus, Rue Haute 8, 5190 Spy, tel. 071-78.42.71, fax 071-78.77.30, gabs@busmail.net, www.gabs.be.tf

L'Eglantier asbl, Avenue Alphonse Allard, 1420 Braine-l'Alleud, tel. 02-385.00.67, fax 02-384.35.99, eglantier1978@yahoo.fr, www.guidesocial.be/eglantier

Le goéland asbl, Faubourg de Bruxelles 57, 1400 Nivelles, tel. 067/21.50.51, fax 067/21.50.51, <http://www.legoelandasbl.be>

MAKS vzw, Georges Moreaustraat 110, 1070 Anderlecht, tel. 02-555.09.90, fax 02-555.09.99, maksvzw@maksvzw.be, <http://www.maksvzw.be>

Relogeas asbl, Rue Monceau-Fontaine 42/11, 6031 Monceau-sur-Sambre, tel. 071-31.40.07, fax 071-50.12.26, ancat_rizzo@hotmail.com, www.relogeas.be

Personalia

Geneviève Bazier is directeur van de Dienst ‘Onderzoek en Strategie’ bij het ONE.

Nicolas Bernard is professor aan de faculteit Rechten van de ‘Université Saint-Louis’. Hij is ook expert bij het kabinet van de Staatssecretaris voor Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en directeur van het ‘Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles’ van de ‘Université Saint-Louis’. Hij schreef talrijke werken over het recht op wonen.

Anne-Françoise Bouvy is projectmanager binnen de Cel Onderzoek en Evaluatie bij ONE.

Christine Defever is als doctoraatstudente verbonden met het Steunpunt voor Gelijkkansenbeleid en tevens lid van het Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek (CELLO) en de vakgroep Burgerschap, Gelijkheid en Diversiteit (CED), Universiteit Antwerpen.

Véronique Degraef is sociologe, onderzoeker en assistente aan het ‘Centre d’Etudes Sociologiques’ (CES) van de ‘Université Saint-Louis’ te Brussel.

Françoise De Boe is juriste van opleiding. Sinds haar studies is ze werkzaam in de armoedesector. Ze is medewerkster van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting sinds de oprichting ervan in 1998 en vervult momenteel de functie van coördinatrice.

Rudy De Cock werkt als stafmedewerker bij het Vlaams Agentschap Kind en Gezin, voornamelijk rond de thema’s armoede en integratie. Daarnaast is hij nauw betrokken bij De Link en het inschakelen van ervaringsdeskundigen.

Pascal De Decker is doctor in de politieke en sociale wetenschappen, doceert aan de faculteit Architectuur van de KULeuven en is verbonden aan de Afdeeling Mobiliteit & Ruimtelijke Planning van de Universiteit Gent.

Josephine Foubert is sociologe en is sinds 2012 verbonden aan de onderzoeks groep ‘Participation, Opportunities & Structure’ (POS+) binnen de vakgroep Sociologie aan de Universiteit Gent. Haar onderzoeksinteresse zijn: sociale ongelijkheden in de gezondheid en kwaliteit van leven, met een focus op personen met een handicap.

Abraham Franssen is professor in de sociologie aan de ‘Université Saint-Louis’ te Brussel en directeur van het ‘Centre d’etudes sociologiques’.

Hugh Frazer is assistent-professor aan het departement Toegepaste Sociale Wetenschappen aan de Nationale Universiteit Maynooth in Ierland en coördinator van het EU-Netwerk van Onafhankelijke Deskundigen inzake Sociale Inclusie. Bovendien was hij directeur van het ‘Combat Poverty Agency’ van de Ierse overheid, alsook van de ‘Northern Ireland Voluntary Trust’.

Dalila Ghailani is juriste en onderzoeker aan het ‘European Social Observatory’ (OSE). Haar belangrijkste onderzoeksgebieden omvatten gender en non-discriminatie in het kader van het Europese sociaal- en tewerkstellingsbeleid, meer bepaald in de domeinen arbeidsrecht, werkgelegenheidsbeleid en kwaliteit van tewerkstelling, sociale bescherming en levenslang leren.

Anne-Catherine Guio werkt op de afdeling internationale relaties van CEPS/INSTEAD. In het bijzonder is zij 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. Voorheen was ze verantwoordelijk voor het onderzoek aan het IWEPS en nationaal expert bij Eurostat.

Kristof Heylen is socioloog en heeft een masteropleiding gevolgd in *Social Policy Analysis*. Hij werkt als onderzoeksexpert rond het thema wonen bij het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA). Hij is er ook verbonden aan het Steunpunt Wonen, waarbinnen hij onderzoek uitvoert naar de woonsituatie en effecten van het woonbeleid.

Bernard Jacob is projectleider en federaal coördinator van de hervormingen van de mentale gezondheidszorg (zie artikel 107 van de wet op ziekenhuizen), binnen de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

Delphine Jouret is projectmanager in de Cel ‘Ondersteuning van Ouders’ bij het ONE.

Willy Lahaye is filosoof en doctor in de Psychologie en Onderwijswetenschappen. Hij leidt de dienst Gezinswetenschappen binnen de faculteit Psychologie en Onderwijswetenschappen van de ‘Université de Mons’. In samenwerking met CeRIS doet hij onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting bij kinderen en hun gezinnen.

Luc Laurent is ere-algemeen directeur van het ‘Fonds du Logement de Wallonie’.

Maarten Loopmans is docent sociale geografie aan de KULeuven. Hij doet onderzoek naar discriminatie, diversiteit en samenleven, armoedebestrijding en stadsontwikkeling. Hij is medeauteur van *Plannen voor Mensen. Handboek Sociaal-Ruimtelijke Planning* (2011) en mederedacteur van *Kwetsbare Vrije Tijd? Uitdagingen voor emanciperend jeugdbeleid. Jaarboek Uit de Marge 2013 en 2014*.

Alain Malherbe is kunsthistoricus-urbanist, wetenschappelijk coördinator en hij doctoreert aan het ‘Centre de Recherche pour l’Action Territoriale’ (CREAT) aan de UCL.

Pierre Marissal behaalde zijn diploma licentiaat Geografie aan de ULB en is onderzoeker op het ‘Institut de Gestion de l’Environnement et d’Aménagement du Territoire’ (IGEAT-ULB). Hij doet onderzoek naar onderwijs en economische, sociale en stedelijke geografie.

Éric Marlier is internationaal wetenschappelijk coördinator aan het Luxemburgs onderzoekscentrum CEPS/INSTEAD sinds 2002. In het bijzonder coördineert hij het internationaal onderzoeksnetwerk dat instaat voor de analyse van de EU-SILC-survey (Net-SILC2).

Xavier May behaalde zijn licentiaat in de Economische Wetenschappen aan de ‘Université Libre de Bruxelles’ en is sinds 2006 onderzoeker aan het ‘Institut de Gestion de l’Environnement et d’Aménagement du Territoire (IGEAT-ULB)’. Zijn onderzoeksthema’s zijn: economische geografie, de lokale opbrengst van economische activiteiten, (energie)armoede en milieu.

Bernard Monnier is adjunct-kabinetchef van de viceminister-president van Wallonië, bevoegd voor Duurzame Ontwikkeling, Publieke Functie, Energie, Woonbeleid en Onderzoeksbeleid.

Dimitri Mortelmans is hoogleraar aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en hoofd van het Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek (CELLO).

Samuel Ndamé is projectmanager binnen de Cel ‘Medisch-Sociale Databank’ bij het ONE.

Ides Nicaise is als projectleider verbonden aan de onderzoeksgroepen ‘onderwijs’ en ‘armoede’ bij het HIVA (KULeuven) en hoofddocent ‘onderwijs en samenleving’ bij de Faculteit PPW aan dezelfde universiteit. Hij is tevens voorzitter van het interfederale Steunpunt Armoedebestrijding en lid van het EU-netwerk van Onafhankelijke Deskundigen inzake Sociale Inclusie.

Isabelle Pannecoucke is sociologe en doctor in de Sociale Wetenschappen (Sociologie). Ze werkt als senior onderzoekster bij het Steunpunt Wonen

(KULeuven) en is tevens verbonden aan de Universiteit Gent, binnen de onderzoeksgroep POS+.

Ramón Peña-Casas is senior onderzoeker aan het ‘European Social Observatory’ (OSE). Zijn belangrijkste onderzoeks domeinen omvatten het sociaal- en tewerkstellingsbeleid, meer bepaald armoede en sociale uitsluiting, werkende armen, arbeidsomstandigheden en kwaliteit van tewerkstelling.

Alessia Romagnoli is sociologe en sinds 2012 verbonden aan de onderzoeks groep POS+ binnen de vakgroep Sociologie aan de Universiteit Gent. Haar onderzoeksinteresses zijn sociale ongelijkheid (in de gezondheid) en sociale uitsluiting.

Sophie Saffre heeft een master in Politieke Wetenschappen en in vertaling. Momenteel werkt ze als onderzoeksassistente aan de ‘Service de Sciences de la Famille’ aan de Universiteit van Bergen (UMons).

Wouter Schepers is onderzoeker aan het HIVA (KULeuven) sinds juni 2012. Zijn voornaamste onderzoeks domeinen zijn armoede vanuit een Europees perspectief en migratie.

Didier Van Caillie is professor aan de Universiteit van Luik, waar hij het ‘Center for Research on Corporate Performance’ heeft gevestigd. Hij onderzocht met name waarom zelfstandigen in bedrijfsmoeilijkheden terechtkomen en hoe hun situatie kan verbeteren.

Henk Van Hootegem is sociaal agoog van opleiding. Professioneel was hij actief in het jeugdwelzijnswerk, integratiewerk en schoolopbouwwerk. Hij werkt sinds eind 2000 bij het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaan sonzekerheid en sociale uitsluiting en vervult momenteel de functie van adjunct-coördinator.

Ronan Van Rossem is hoofddocent sociologie aan de Universiteit Gent en verbonden aan de onderzoeksgroep POS+ (Participation, Opportunities & Structure).

Jan Vranken is socioloog en emeritus gewoon hoogleraar van de Universiteit Antwerpen. Hij richtte daar het onderzoekscentrum OaSeS (Ongelijkheid, armoede, sociale uitsluiting en de stad) op.

Martin Wagener is doctor in de sociologie aan het ‘Centre de recherches interdisciplinaires, Démocratie, Institutions, Subjectivité’ (CRIDIS) aan het ‘Institut d’analyse du changement dans l’histoire et les sociétés contemporaines’ (IACCHOS – UCL). Daarnaast is hij als onderzoeker verbonden aan

het Centre d'Analyse et d'intervention sociologiques (CADIS) aan de ‘École des Hautes Études en Sciences Sociales’ (EHESS).

Johan Wets is onderzoeksleider Migratie binnen het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) aan de KULeuven. Hij is een van de promotoren van het Steunpunt Integratie en Inburgering.

