

Armoede en Ongelijkheid - Jaarboek 2023

Op maandag **11 december 2023** in de voormiddag organiseren we op de Universiteit Antwerpen (M.001, Sint-Jacobstraat 2, 2000 Antwerpen) een **colloquium** om het boek voor te stellen aan een ruim publiek. We hebben ook alle politieke partijen uitgenodigd voor een debat. Meer info op: <https://www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab/onderzoek-usab/jaarboek-armoede/>

Meer weten? Jill Coene: Jill.Coene@uantwerpen.be, tel 03 265 59 99.

Armoedebestrijding vergt een aanpak over verschillende beleidsdomeinen heen (inkomen, wonen, werk, gezondheidszorg, vrije tijd, onderwijs, ...). België kent daarbij een ingewikkelde staatsstructuur waar bevoegdheden verspreid zijn over verschillende niveaus (federaal/gemeenschappen en gewesten/lokale besturen). Bovendien is een veelheid aan actoren betrokken (bv. OCMW's, lokale besturen, hulp- en dienstverleners, samenlevingsopbouw, ...). Dit noemen we 'meerlagig bestuur' (multilevel governance). Lokale besturen zijn een cruciale partner: op het lokale niveau kunnen uiteenlopende netwerken worden opgericht met als doel een betere samenwerking rond een bepaalde sociale kwestie. Maar niet alles mag worden afgeschoven op het lokale niveau: de tendens naar decentralisering kan ook gevaren inhouden. Overigens wint vandaag het Europees sociaal beleid ook meer aan belang. Voedselbanken zijn een concreet voorbeeld van hoe diverse overheidsniveaus, van het Europese tot het lokale, en een veelheid aan actoren (OCMW's, voedselbanken, ...) trachten om armoede te verzachten – al is voedselbedeling uiteraard geen structurele oplossing om uit armoede te geraken.

BELANGRIJKE VASTSTELLINGEN

Armoede bestrijden vraagt om meerlagig bestuur ('multilevel governance')

Het aanpakken van een complex maatschappelijk probleem als armoede **vereist samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus** (multilevel beleid), **over meerdere beleidsdomeinen heen** (multi-aspectueel of integraal beleid). Maatschappelijke problemen laten zich niet oplossen door de overheid alleen. Armoedebestrijding steunt ook op een **samenwerking tussen beleidsmakers en andere actoren**: doelgroepen, middenveldactoren, wetenschappers, hulpverleners, ervaringsdeskundigen, ... (multi-actor of inclusief beleid). Deze aanpak over diverse beleidsdomeinen verspreid over verschillende bestuursniveaus, met een veelheid van betrokken actoren noemen we **meerlagig bestuur (multilevel governance)**. Concreet wordt het armoedebeleid in België afgestemd op Europese regelgeving en zitten bevoegdheden verspreid over de federale overheid, de gewesten, de gemeenschappen en de lokale besturen. De samenwerking rond armoedebestrijding heeft geleid tot **diverse overlegstructuren en fora**.

Toch loopt er in de praktijk nog heel wat mis.

1. Bijna elk overheidsniveau heeft bijvoorbeeld een eigen **armoedeplan**. Deze benadrukken de nood aan samenwerking, maar zijn zelf niet op elkaar afgestemd, zeggen Stijn Wouters, Kristel Bogaerts en Peter Van Humbeek. **Gezamenlijke acties ontbreken. Overheden houden ook te weinig rekening met elkaar** wanneer ze specifieke initiatieven nemen in het kader van armoede. Vaak gaat het om vragen om de aanpassing van wetgeving van het andere

bestuursniveau. De federale en Vlaamse overheden nemen over thema's waar bevoegdheden elkaar kruisen soms **gelijkaardige programma's en projecten** aan, zonder in te spelen op mogelijke synergieën, overlappingsen of de impact op de uitvoerders. Een voorbeeld zijn de (Vlaamse en federale) projecten op het vlak van e-inclusie waar lokale besturen op kunnen intekenen, met aparte financiering en (rapportage)verplichtingen.

2. Overlegmechanismen tussen regeringen komen niet altijd samen: de **Interministeriële Conferentie (IMC) Maatschappelijke Integratie**, waar overleg plaatsvindt tussen de bevoegde ministers van alle beleidsniveaus, **is jarenlang niet samengekomen**. Pas vorig jaar werd ze opnieuw opgestart. De IMC winteropvang is nog nooit samengekomen.
3. Volgens het Netwerk tegen Armoede signaleren mensen uit de verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen, steeds vaker situaties waar de **beslissingen of keuzes van verschillende beleidsniveaus in conflict zijn met elkaar**. Dat leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid waarbij mensen zich een speelbal voelen tussen verschillende niveaus. Federaal klinkt bijvoorbeeld de stem om de werkloosheidsuitkering te beperken steeds luider. Terwijl Vlaanderen en lokale besturen vooral inzetten op begeleiding naar werk, kiezen beleidsmakers op federaal niveau steeds meer voor financiële prikkels om werken te stimuleren. De strengere voorwaarden voor uitkeringen doen het effect van begeleiding op maat deels teniet.

Voorbeelden

De **bouw en renovatie van sociale woningen** is een voorbeeld van meerlagig bestuur. De **Vlaamse overheid bepaalt het beleid en de financiering** van sociale woningen. **Steden en gemeenten coördineren de uitvoering** ervan op lokaal niveau. **Sociale huisvestingsmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor het bouwen, renoveren, verhuren, beheren en onderhouden** van de woningen. Vandaag is het aanbod beperkt en zijn de wachtlijsten lang. 176.000 gezinnen staan op een wachtlijst voor een sociale woning. Toch blijkt de bouw en renovatie van woningen trager te verlopen dan vroeger. Emmanuel Dockx (UAntwerpen), Katleen Van den Broeck en Sien Winters (KU Leuven) zoeken uit waar het schoentje knelt. Federaal zorgt bijvoorbeeld de nieuwe wetgeving op overheidsopdrachten voor een langere doorlooptijd. Op Vlaams niveau speelt de oprichting van woonmaatschappijen (de fusie tussen sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren) een rol. Ook allerlei formele eisen leiden tot vertragingen, zoals de nood aan een formeel advies van de gemeente, verhoogde energieambities, strengere energieregels, de invoering van de archeologienota en renovatietoets, ... Op lokaal niveau zijn vertragende factoren bijvoorbeeld de veranderde visie op ruimtegebruik, veranderingen in het politieke draagvlak voor sociale woningen of stedenbouwkundige voorschriften. Er is ook meer verzet van buurtbewoners en een lager aanbod/stijgende prijzen van gronden en panden. Ook een tekort aan capaciteit in de bouwsector en allerlei organisatorische factoren binnen woonmaatschappijen en gemeentes (bv. beschikbaarheid van personeel) spelen een rol. Door deze verschillende oorzaken is niet één oplossing op zich zaligmakend. Wel blijkt dat de **samenwerking tussen de overheidsniveaus veel beter moet**.

Nog een duidelijk voorbeeld van hoe multilevel governance in de praktijk kan schuren, vinden we bij de **opvang en integratie van verzoekers om internationale bescherming en vluchtelingen**. Dirk Geldof (UAntwerpen), Celine Beirinckx, Jan Claeys, Pascal Debruyne, Mieke Groeninck, Gianni Loosveldt, Mieke Schrooten en Sylvie Van Dam (Odisee) beschrijven hoe **Oekraïense vluchtelingen** dankzij de snelle activering van de tijdelijke beschermingsrichtlijn voor ontheemden (op het niveau van de Europese Unie) een **snelle bypass kregen voor complexe en langdurige asielprocedures**. Zo konden

onze federale, regionale en lokale overheden samen een opvang- en integratiebeleid vormgeven. Na de federale registratie en voor sommigen een tijdelijke opvang in het crisiscentrum, volgde een **snelle doorstroom naar gastgezinnen, lokale overheden en OCMW's**. Tegelijk moesten ook andere beleidsdomeinen snel schakelen. De snelle en relatief gecoördineerde aanpak van de opvang van deze groep en hun toegang tot huisvesting, hulpverlening en onderwijs **contrasteert met de aanpak van de opvangcrisis voor andere verzoekers van internationale bescherming**. Voor deze groep is er een groot **tekort aan opvangplaatsen**. Voor erkende vluchtelingen verlopen de stappen naar integratie, een woning, school of een uitkering moeilijker. Zowel de federale als gewestelijke overheden schieten te kort en lijken een onderscheid te maken tussen **'deserving' en 'undeserving' vluchtelingen**. De integratie van undeserving vluchtelingen wordt bemoeilijkt en hun armoederisico verhoogt.

Lokale besturen zijn een cruciale partner

Als overheidsniveau dat het dichtst bij de burger staat, **krijgen lokale besturen steeds meer verantwoordelijkheden toegewezen**. Het is ook het niveau bij uitstek waar allerlei netwerken en partnerschappen gevormd worden.

Zo zijn er op het lokale niveau pogingen om het versnipperde hulp- en dienstverleningslandschap te hertekenen, o.a. via de **samenwerkingsverbanden Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO)**. Een GBO moet informatie geven over het aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening, de rechten van burgers verkennen en realiseren, hulpvragen verhelderen en naar gepaste lokale sociale hulp- en dienstverlening doorverwijzen. Een GBO moet minstens het OCMW, het centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW) en de erkende diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen (DMW) omvatten. Volgens Toon Benoot (UGent) zijn er nog tal van spanningsvelden tussen de ambitie van het GBO en de realisatie in de praktijk. Zo is het **moeilijk om die mensen te bereiken** die nog niet bij de drie kernpartners gekend zijn, zijn er **personeelstekorten** en bemoeilijken de GDPR-regels een goede **gegevensdeling**.

Om dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen te bestrijden, bestaan er momenteel 13 lokale "A Way Home coalities" in Vlaanderen en Brussel. Deze coalities werken via het principe van 'Collective Impact', dat stelt dat de aanpak van complexe problemen **samenwerking** vereist van een **brede waaier aan partners uit verschillende vakgebieden en sectoren**. Belangrijk is ook de **betrokkenheid van de doelgroep** zelf. Dergelijke **samenwerkingsverbanden zijn echter niet vanzelfsprekend**, menen Els De Ceuster, Gwendy Moentjens en Elias Storms (AP Hogeschool). In een grote coalitie bijvoorbeeld, maken de versnippering van het hulpverleningslandschap en het grote aantal betrokken lokale besturen het **moeilijk om een gedeelde agenda** te realiseren. Ook is het niet eenvoudig om **trekkers te vinden** voor actiegroepen of om mensen daadwerkelijk tot actie aan te zetten. **Veel hangt ook af van de vaardigheden van de leden**. Het coördineren van een coalitie vraagt vaardigheden zoals het meten van impact, het opzetten van leerprocessen, politiserend werken, het ontwikkelen van een communicatiestrategie en het onderhandelen in functie van middelen en partnerschappen, waar niet iedereen mee vertrouwd is.

Het lokaal bestuur is volgens scholen de meest geschikte partner **om het onderwijs en het welzijnsveld dichter bij elkaar** te brengen, stellen Katrien De Maegd, Celine Mertens, Marie Seghers en Eva Vens (HoGent). Scholen worden geconfronteerd met gezinnen in armoede of met andere welzijnsnaden, maar de mate waarin ze zich verantwoordelijk en bekwaam voelen om deze problematieken aan te pakken, is variabel. Ze gaan daarom **op zoek naar een netwerk van partners**

om toeleiding en ondersteuning van gezinnen te realiseren en/of hun eigen schoolwerking te ondersteunen. **De veelheid en versnippering in het landschap** wordt daarbij ervaren als ongestructureerd en onduidelijk. Centra voor leerlingenbegeleiding (CLB's), de school en professionals met een brugfunctie of brugfiguren zijn drie cruciale actoren. De **samenwerking tussen deze is complex**. Zo is de afstemming en taakafbakening tussen brugfiguren en CLB's onduidelijk, staat het beroepsgeheim in de weg of kent men elkaar onvoldoende. Het tekort aan tijd en middelen hindert hun werking.

Maar schuif niet alles af op het lokale niveau

De tendens naar decentralisering kan ook gevaren inhouden, volgens het Netwerk tegen Armoede. Een voorbeeld is de toekenning van het leefloon. De **kostprijs en de bevoegdheid voor de leeflonen** situeren zich **vooral op federaal vlak**. De **regio's en lokale overheden** zijn verantwoordelijk voor de **activering van en sociale dienstverlening** voor leefloners. Vlaanderen voert een sterk voorwaardelijk en beschuldigend discours. De voorwaarden worden steeds strenger. Er zijn bovendien **grote verschillen tussen lokale besturen** onderling, zowel in het voordeel, maar ook in het nadeel van rechthebbenden. Een ander voorbeeld is het domein 'vrije tijd'. Momenteel hangen de **participatiekansen** van mensen in armoede **sterk af van hun woonplaats**. Niet elke stad of gemeente heeft een UITPAS en de initiatieven voor kansengroepen verschillen lokaal sterk. Het kantsentarium in een gemeente kan ook verschillen van dat in een andere. De lokale netwerken vrijetijdsparticipatie zullen verplicht worden om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan te gaan binnen referentieregio's. Zo'n **bovenlokaal vrijetijdsbeleid** met gelijklopende voordelen en tarieven kan een oplossing bieden voor de ongelijke toegang tot vrije tijd. Het blijft wel belangrijk om binnen die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden **oog te hebben voor lokale noden en wensen**, meent het Netwerk.

Een complex sociaal probleem vraagt niet alleen om concrete oplossingen op het terrein, maar ook om **structurele en systemische veranderingen**. Daartoe is **niet enkel de betrokkenheid van lokale besturen vereist, maar ook van de hogere overheden**. Zo moet er bijvoorbeeld ook op Vlaams en federaal niveau prioriteit gemaakt worden van het bestrijden van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen en moet ook daar over de sectoren en bevoegdheden heen (wonen, onderwijs, gezondheid, jeugd, ...) worden samengewerkt en geïnvesteerd. Hetzelfde geldt voor het realiseren van gelijke onderwijskansen. Mechanismen van sociale uitsluiting in de samenleving kunnen niet door onderwijs alleen opgelost worden. Samenwerking met andere beleidsdomeinen en met organisaties op het vlak van welzijn, integratie, huisvesting, werk, cultuur, jeugdwerk, gezondheid, ... zijn vereist.

Toenemend belang van Europees beleid

Europa neemt steeds meer de rol op van gids, ondersteuner en facilitator van het sociaal beleid in de lidstaten, zeggen Bea Cantillon, Sümeyra Akarçesme en Anna Lemmens (UAntwerpen). Zo bestaat er bijvoorbeeld sinds kort een **bindende Europese richtlijn over minimumlonen**. Een belangrijk initiatief was de uitvaardiging van de **Europese Pijler van Sociale Rechten** (EPSR) in 2017. De 20 beginselen van de EPSR zijn evenwichtig gespreid over de dimensies "gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt", "billijke arbeidsvoorwaarden" en "sociale bescherming en inclusie". De focus bij de **implementatie van de EPSR is nochtans meer gericht op werkgelegenheid en gelijke kansen**. Hoewel er vooruitgang werd geboekt op deze vlakken, ging die in de meeste landen **niet gepaard met een vermindering van de armoede**. Een belangrijke reden daarvoor is dat in zowat alle lidstaten de

armoede reducerende capaciteit van de sociale uitkeringen voor werkarme gezinnen afnam. Daarom is er nood aan een meer evenwichtige implementatie van de EPSR. Een belangrijke hefboom daartoe is de **niet-bindende aanbeveling over adequate minimuminkomens te versterken.**

ENKELE OPVALLENDE CIJFERS

- Een op de vijf (23%) bevroegde bedelaars in Brussel zegt geen toegang te hebben tot medische hulp als daar nood aan zou zijn.
- Personen van Marokkaanse (42%), Turkse (30%) of een andere niet-Europese (26%) herkomst lopen een veel hoger armoederisico dan personen met een Belgische (9%) herkomst.
- In 2022 werd 12,6% van de Vlaamse kinderen geboren in een kansarm gezin.
- Eind 2022 stonden 176.026 kandidaat-huurders op de wachtlijst voor een sociale woning.
- In Brussel zijn er naar schatting 7.134 dak- en thuislozen. Tussen 2020 en 2022 nam deze groep toe met 18,9%.
- Bij de voedselbanken klopten eind 2022 209.450 personen aan, 18,2% meer dan een jaar eerder. Door deze toename en de stagnatie van de aanvoer van producten daalde het gemiddeld ontvangen aantal kilogram voedsel per begunstigde van 125 naar 110 kg op jaarbasis.

BELEIDSAANBEVELINGEN voor goed meerlagig bestuur

Aanbevelingen voor het federale beleid

- Zet in op meer automatische rechtentoekenning met als doel een hogere take-up zodat mensen niet uit de boot vallen voor afgeleide rechten.
- Er is nood aan een snellere en efficiëntere asielprocedure en een intensievere begeleiding van vluchtelingen.
- Crisismaatregelen in het asiel- en opvangbeleid moeten schakelen naar een duurzame aanpak die ook op langere termijn steun blijft hebben. Dit ontbreekt momenteel en vormt een achilleshiel wanneer de opvang van Oekraïense vluchtelingen langer duurt dan verwacht.

Aanbevelingen voor het Vlaamse beleid

- Investeer meer in arbeidszorg: het heeft een duidelijke socio-economische meerwaarde. Verhoog de vergoeding voor arbeidszorgmedewerkers (momenteel is deze lager dan de kosten om aan arbeidszorg te participeren).
- Creëer een meer dwingend kader voor het bindend sociaal objectief voor sociaal wonen.
- De Vlaamse overheid zou met andere eigenaars van publieke gebouwen kunnen bekijken of ze kunnen worden ingezet voor de (om)bouw (naar)/van nieuwe sociale woningen.

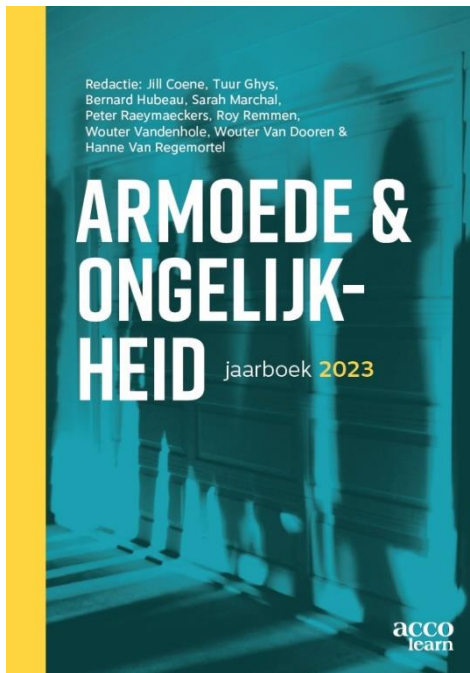
Aanbevelingen voor lokale besturen

- Wees waakzaam voor verkokering en rationalisering van hulp- en dienstverlening. Breng capaciteiten om drempels te detecteren en inzicht te krijgen in hoe deze inspelen op de hulp- en dienstverlening naar kwetsbare burgers samen.
- Sla bruggen naar organisaties met een outreachend karakter om burgers te bereiken die nog niet bereikt worden.
- Zorg voor een bredere bewustwording en vorming bij veiligheidsdiensten – private én publieke – over de omgang met mensen op straat.

Transversale aanbevelingen

- Ervaringskennis van mensen in armoede is op alle beleidsniveaus noodzakelijk om aan structurele armoedebestrijding te doen.
- Benut de IMC Maatschappelijke Integratie voor een gestroomlijnde interfederale samenwerkingsstructuur rond armoede.
- Zorg voor een gelijke tred van de aparte armoedeplannen. In plaats van elkaar louter te informeren, kunnen voorbereidingen van armoedeplannen al op de IMC Maatschappelijke Integratie komen, waardoor acties op elkaar kunnen afgestemd worden. Formuleer voor een beperkt aantal kernthema's gezamenlijke acties.
- In de opvangcrisis van vluchtelingen moeten alle betrokken beleidsdomeinen en beleidsniveaus hun verantwoordelijkheid nemen. Er is nood aan actieve coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus en bevoegdheidsdomeinen. Waar er institutionele overlegvormen bestaan in het armoedebeleid via Interministeriële conferenties, ontbreken of ontbraken dergelijke structuren in het asielbeleid.
- Werk aan een betere toegang voor bedelaars tot cruciale diensten zoals medische zorg.

- **Over het boek**



Redactie: Jill Coene, Tuur Ghys, Bernard Hubeau, Sarah Marchal, Peter Raeymaeckers, Roy Remmen, Wouter Vandenhole, Wouter Van Dooren & Hanne Van Regemortel

Maatschappelijke problemen zoals armoede vereisen meerlagig bestuur ('multilevel governance'): samenwerking tussen verschillende actoren op verschillende bestuursniveaus en in verschillende maatschappelijke domeinen. Dat is niet altijd evident in de praktijk. Deze 32^{ste} editie van het Jaarboek illustreert de vele gevallen waarin meerlagig bestuur een adequaat antwoord kan bieden op armoede. We staan stil bij de impact van de integratie van de OCMW's in de gemeenten en zoomen in op diverse samenwerkingsverbanden, zoals in het kader van het Geïntegreerd Breed Onthaal, dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen en de dwarsverbanden tussen onderwijs en welzijn. De verwevenheid van beleidsniveaus en actoren

is ook duidelijk zichtbaar in de voedselhulp, sociaal wonen of de opvang van vluchtelingen en verzoekers om internationale bescherming. Daarnaast kijken we ook naar het toenemende belang van het Europese en globale beleidsniveau met bijdragen over de Europese Pijler van Sociale Rechten en de vraag naar rechtvaardige belastingen.

Naast de thematische bijdragen over meerlagig bestuur bevat dit boek een cijfermatig overzicht van armoede en sociale uitsluiting op diverse levensdomeinen. Ook brengt het jaarboek opnieuw enkele actuele debatten over armoede en ongelijkheid aan. Wat zou de impact zijn van een basisinkomen? Wat is de meerwaarde van arbeidszorg voor de maatschappij? Hoe groot is de omvang van de wereldwijde armoede? We zoomen in op de situatie van bedelaars in Brussel en onderzoeken tot slot de werkzaamheid van een peer support methodiek voor sociale inclusie.

Het Netwerk tegen Armoede vult de analyses aan met de kijk van mensen in armoede.



USAB | Universitaire Stichting
voor Armoedebestrijding
Powered by UAntwerp



**Universiteit
Antwerpen**