ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING
JAARBOEK 2001

OASeS: ONDERZOEKSGROEP ARMOEDE,
SOCIALE UITSLUITING EN DE STAD

O.l.v. Prof. Dr. Jan Vranken en Prof. Dr. Luc Goossens
Vakgroep Sociologie en Sociaal Beleid
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen (UFSIA)
Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen
jan.vranken@ua.ac.be
dirk.geldof@ewbl.vlaanderen.be
gerard.vanmenxel@steunpunt.be
jeff.vanouytsel@ua.ac.be

Onder auspiciën van de Vlaamse Minister van Welzijn,
Gezondheid en Gelijke Kansen, Mieke Vogels.

Jan Vranken, Dirk Geldof, Gerard Van Menxel
en Jeff Van Ouytsel (red.)

Armoede en sociale uitsluiting

Jaarboek 2001

Acco Leuven / Leusden

Eerste druk: 2001

Gepubliceerd door Uitgeverij Acco, Brusselsestraat 153, 3000 Leuven (België)

Voor Nederland:
– *Uitlevering*: Centraal Boekhuis bv, Culemborg
– *Correspondentie*: Hamersveldseweg 86, 3833 GT Leusden

Omslagontwerp: Danny Juchtmans

© 2001 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

D/2001/0543/134 NUGI 652 ISBN 90-334-4900-5

INHOUD

LIJST VAN SCHEMA'S, FIGUREN EN TABELLEN 15

GEBRUIKTE AFKORTINGEN 19

WOORD VOORAF 23

DANKWOORD 25

INLEIDING
JAARBOEK 2001, EEN TIENDE EDITIE 27
Jan Vranken

1. Enkele maatschappelijke ontwikkelingen 27
   1.1 Globalisering: een nieuwe internationale context? 28
   1.2 Informatisering en geïnformeerd zijn 29
   1.3 Solidariteit en duurzaamheid: één strijd? 30
2. Enkele beleidsontwikkelingen 31
   2.1 Activering 31
   2.2 Europeanisering? 32
   2.3 Institutionalisering 32
   2.4 Nog andere krachtlijnen? 33
3. Enkele ontwikkelingen inzake de wetenschappelijke kennis 34
4. Is het aantal armen toegenomen of gedaald? 36
5. Hebben Jaarboeken enig nut? 37

DEEL 1
HET ARMOEDEVRAAGSTUK 39

Hoofdstuk 1 – Geen samenleving zonder sociale uitsluiting? 41
Jan Vranken

1.1 Het vertrekpunt: sociale uitsluiting 42
1.2 Gaat sociale insluiting sociale uitsluiting tegen? 44
1.3 Sociale cohesie is geen ander woord voor sociale insluiting 45
1.3.1 Relationele dimensie 46
1.3.2 'Culturele' dimensie 48
1.4 Sociale cohesie en sociale uitsluiting veronderstellen elkaar 49

Hoofdstuk 2 – De structuren van het dagelijks leven. Fragmenten uit tien jaar kijken naar de marge 51
Katrien Steenssens

2.1 Het ongrijpbare van het onbegrijpelijke: de marge als afvalplaats en schuilplaats voor sociaal uitgeslotenen 52
2.1.1 Wie zijn ze? 52
2.1.2 Kunnen we ze bereiken? 53
2.1.3 Waar houden ze zich op? 54
2.2 Sociaal verantwoorde cultuur: basisuitzet voor een margekijker 55
2.2.1 Het begrip 'leefwereld' 56
2.2.2 De wisselwerking tussen de culturele en de sociale dimensie 56
2.2.3 Sociale netwerken 57
2.3 In de coulissen: de marge als pluriform eilandenrijk 58
2.3.1 Over de samenhangen tussen de culturele dimensie en het onderlinge sociaal netwerk 59
2.3.2 Over de relatie tussen eigen cultuurpatroon en sociale uitsluiting 61
2.3.3 Over de betrachtingen ten aanzien van de uitsluitende samenleving 62
2.4 Op zoek naar een verenigde natie 64
2.4.1 Rekening houden met de leefwereld: een beloftevolle weg? 64
2.4.2 Botsende logica's 65
2.4.3 (Basis)vaardigheden als basisvoorwaarde 66
2.5 Besluit: naar een samenleving van 'verenigde naties'? 67

Hoofdstuk 3 – Armoede is een schande 71
Tom De Herdt

3.1 Propositie 1: publieke schaamte is: een goede reden hebben om zich vernederd te voelen 73
3.2 Propositie 2: zonder schaamte in publiek kunnen verschijnen vergt meer dan alleen maar toegang tot bepaalde goederen 75

3.3 Propositie 3: publieke schaamte verschilt tussen sociale groepen binnen één samenleving 77
3.4 Propositie 4: er zijn verschillende soorten publieke ruimten 79
3.5 Propositie 5: publieke schaamte is onderhandelbaar 80
3.6 Vernedering als idee en beleidsconcept 82

DEEL 2
METING EN ONTWIKKELINGEN VAN ARMOEDE 85

Hoofdstuk 1 – De bodemuitkeringen 87
Jeff Van Ouytsel, Dirk Geldof, Gerard Van Menxel en Jan Vranken

1.1 Forse daling van de bestaansminimumtrekkers 87
1.2 Het bestaansminimum 88
1.2.1 Wie is rechthebbend? 88
1.2.2 Ontwikkelingen in het profiel van de bestaansminimumtrekkers 89
1.3 Financiële steun door de OCMW's 92
1.3.1 De aanvullende steun 92
1.3.2 Equivalent-bestaansminimum 93
1.4 Het bestaansminimum hervormd 94
1.4.1 Veranderende intenties 94
1.4.2 Een eerste evaluatie 96
1.5 Het bestaansminimum voor ouderen: van GIB naar IGO 97
1.6 Ontwikkelingen in de overige residuele stelsels 98
1.6.1 De Gewaarborgde Gezinsbijslag 98
1.6.2 De Tegemoetkomingen aan Gehandicapten 99
1.7 Het bestaansminimum niet langer als absolute ondergrens? 99
1.7.1 Het laatste vangnet hangt te laag 100
1.7.2 Activering versus inkomensgarantie 103
1.8 Besluit 104

Hoofdstuk 2 – Een 'kleine' geografie van het bestaansminimum 105
Pascal De Decker

2.1 Een verstedelijkingstypologie 106
2.2 Het bestaansminimum naar graad van verstedelijking 107
2.3 Het bestaansminimum in de voornaamste steden 116
2.3.1 De 'Grote Acht' 116
2.3.2 De 'Grote Drie' binnen hun arrondissement 118
2.4 Conclusies 119

Hoofdstuk 3 – Woonkosten en de meting van inkomensarmoede 121
Karel Van den Bosch en Rudi Van Dam

3.1 Waarom woonkosten anders behandelen dan voedingskosten? 122
3.2 Methoden om woonkosten in rekening te brengen bij de meting van armoede 124

3.3 Woonkosten, woningkwaliteit en armoede in België, 1997 125
3.4 Evolutie van de armoede vóór en ná woonkosten, Vlaanderen 1976-1997 129
3.5 Samenvatting en besluit 131

Hoofdstuk 4 – Op weg naar een multi-aspectuele armoedemaat 135
Femke De Keulenaer en Caroline Dewilde

4.1 Wat voorafging... 135
4.1.1 Monetair of niet-monetair? 135
4.1.2 Armoede in 'enge' en in 'ruime' zin 136
4.1.3 Selectie van 'goede' indicatoren 136
4.2 Een set van niet-monetaire indicatoren uit de Panelstudie van Belgische Huishoudens 138
4.2.1 De Panelstudie van Belgische Huishoudens 138
4.2.2 Een set van niet-monetaire indicatoren 139
4.3 Armoede in 'enge' zin 140
4.3.1 Financiële bronnen en financiële moeilijkheden 141
4.3.2 Arbeidsmarktdeelname 141
4.3.3 Opleiding 142
4.3.4 Probleemcumulatie inzake financiële bronnen, arbeid en opleiding 142
4.4 Armoede in 'ruime' zin 144
4.4.1 Wonen en woonomgeving 144
4.4.2 Gezondheid en gezondheidsbeleving 145
4.4.3 Sociale contacten en vrije tijd 146
4.4.4 Probleemcumulatie inzake wonen en woonomgeving, gezondheid en gezondheidsbeleving, en sociale contacten en vrije tijd 147
4.4.5 Verband tussen armoede in 'enge' en in 'ruime' zin 148
4.5 Besluit 148

Hoofdstuk 5 – Sociaal portret van Wallonië 151
Interdepartementale Directie voor Sociale Integratie en Dienst Studies en Statistiek van het Ministerie van het Waalse Gewest

5.1 Armoede: benaderingswijzen 152
5.2 De Waalse arbeidsmarkt 154
5.2.1 Profiel van de arbeidsmarkt in Wallonië 154
5.2.2 Werkloosheid 156
5.2.3 Opleidingsgraad, plaats op de arbeidsmarkt en beroepsopleiding 156
5.3 Huisvesting en leefomgeving 157
5.3.1 Comfort, kwaliteit en omgeving van de woningen 157
5.3.2 Betaalbaarheid van een woning 158
5.4 Gezondheid in Wallonië 158
5.5 Gezinnen 159

Hoofdstuk 6 – Armoede in Brussel 163
Truus Roesems

6.1 Rijk Brussel, arme Brusselaars 163
6.2 Huisvesting en ruimtelijke verschillen 165
6.3 Jongeren, de belangrijkste risicogroep 168
6.4 Armoede en gezondheid 168
6.5 Besluit 169

DEEL 3
DOMEINEN EN ASPECTEN VAN ARMOEDE EN UITSLUITING 171

Hoofdstuk 1 – Inkomen en vermogen 173
Jeff Van Ouytsel

1.1 Groeiende ongelijkheid 173
1.1.1 De ontwikkeling van de inkomensverdelingen 173
1.1.2 De ongelijke verdeling van vermogen 176
1.2 Beleidsontwikkelingen: belastingen als herverdelend mechanisme? 177
1.2.1 Lessen uit het verleden... 177
1.2.2 ... blijkbaar nog niet geleerd 178
1.2.3 Ondertussen in Europa 179
1.3 Besluit 180

Hoofdstuk 2 – Schulden en schuldoverlast 183
Gerard Van Menxel

2.1 De bestedingen van (arme) huishoudens 184
2.2 Schulden en schuldoverlast 185
2.2.1 Schulden, schuldoverlast en armoede 185
2.2.2 De evolutie van de schuldenlast 186
2.2.3 Socio-economische kenmerken van schuldenaars 189
2.3 Opkomen voor de belangen van de kwetsbare schuldenaar 191
2.3.1 Als de machine eenmaal op gang komt 191
2.3.2 De verantwoordelijkheid van banken en kredietverstrekkers 192
2.3.3 Dan maar voedsel uitdelen? 193
2.3.4 Signalen naar het beleid 194
2.4 Schuldbeleid en schuldbemiddeling 195
2.4.1 Nieuwe wet op het consumentenkrediet 196
2.4.2 Naar een positieve kredietcentrale 196
2.4.3 Waarborging van een minimumlevering van energie 196
2.4.4 Een recht op schuldbemiddeling in iedere gemeente 197
2.5 Besluit 198

Hoofdstuk 3 – Arbeid 199
Mieke Frans

3.1 Werkloosheid en werkzaamheid in beeld 199

3.2 Niet iedereen is gelijk voor de arbeidsmarkt: categoriale verschillen 200
3.2.1 Wie geniet (niet) van de werkloosheidsdaling? 201
3.2.2 Het spiegelbeeld: een verbeterde arbeidsmarktpositie? 204
3.3 Geografische verschillen, of hoe woonplaats en mobiliteit mee kansen bepalen 204
3.3.1 Regionale verschillen 205
3.3.2 Provinciale en gemeentelijke verschillen 206
3.4 Waarom? Uitsluitingsfactoren onderzocht 207
3.4.1 Ongelijke instroom vanuit het onderwijs 207
3.4.2 Discriminatieprocessen aan de vraagzijde 208
3.4.3 Nieuwe, andere en hogere kwalificaties gevraagd 209
3.4.4 Tussen vraag en aanbod: toeleidingsinstanties en zoekkanalen 209
3.5 Antwoorden van het beleid 210
3.5.1 Algemene maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid en ter stimulering van de werkzaamheid 211
3.5.2 Het doelgroepenbeleid of 'kansengroepenbeleid' 216
3.6 Besluit 221

Hoofdstuk 4 – Onderwijs en armoedebestrijding: op zoek naar een nieuwe adem 223
Ides Nicaise

4.1 Ons selectieve onderwijssysteem 223
4.2 Democratie of meritocratie? 228
4.3 Ongelijke kansen op verdienste 230
4.4 Discriminatie en segregatie 232
4.5 Beleidsimplicaties 234
4.5.1 Gelijkekansenbeleid 234
4.5.2 Gelijke behandeling 235
4.5.3 Naar meer gelijke uitkomsten? 237
4.6 Besluit 240

Hoofdstuk 5 – Wonen 243
Pascal De Decker en Isabelle Pannecoucke

5.1 De sociale huursector gepositioneerd 244
5.1.1 Het marginaliseringsdebat 244
5.1.2 Weinig krakende deuren: de kwaliteit van sociale huurwoningen 245
5.1.3 De deuren geopend: het profiel van de sociale huurder 246
5.1.4 De betaalbaarheid van sociale woningen 247
5.1.5 Gesloten deuren 248
5.1.6 Samenvattende conclusies en beschouwingen 250
5.2 Gemengde gevoelens: beschouwingen bij twee jaar woonbeleid 254
5.2.1 Druppels op een oververhitte plaat: verhoogde budgetten 255
5.2.2 Met een nieuw sociaal huurbesluit naar een sociale mix? 256

5.2.3 Nieuwe premies 257
5.3 Geen marginalisatie van de sociale huursector! Wel van het beleid? 260

Hoofdstuk 6 – Gezondheidsbevordering en armoede 263
Tom Van Paepegem, Sara Willems, Linda De Boeck en Jan De Maeseneer

6.1 Wat is gezondheidsbevordering? 264
6.2 Sociale ongelijkheid in gezondheid en gezondheidszorg 265
6.3 Hoe de gezondheid van kansarmen bevorderen? 266
6.3.1 Participatie van de doelgroep 267
6.3.2 Buurtgericht werken 268
6.3.3 Intersectorale samenwerking 268
6.3.4 Structureel werken 269
6.4 Gezondheidspromotie in Vlaanderen voor kansarmen 271
6.4.1 Het Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie 271
6.4.2 Het VIG en haar werking naar kansarmen 272
6.4.3 De Lokale Gezondheidsnetwerken 274
6.5 Beleidsmaatregelen om de sociaal-economische gezondheidsverschillen terug te dringen 277
6.5.1 Uitbreiding voorkeurregeling en hervorming verzekerbaarheid 277
6.5.2 De Maximumfactuur 278
6.5.3 Tariefzekerheid 279
6.5.4 Bijzonder Solidariteitsfonds 279
6.5.5 De zorgverzekering 280
6.5.6 Maatregelen voor chronisch zieken 280
6.5.7 Maatregelen genomen in het kader van het Jaar van de Geestelijke Gezondheidszorg 281
6.6 Besluit 281

DEEL 4
ONTWIKKELINGEN IN HET ARMOEDEBELEID 283

Hoofdstuk 1 – Uitdagingen voor het armoede- en sociaal beleid aan het begin van de 21ste eeuw 285
Jan Vranken, Dirk Geldof, Gerard Van Menxel en Jeff Van Ouytsel

1.1 Armoedebeleid tegen een mondiale achtergrond 285
1.2 Belangrijkste krijtlijnen op ieder beleidsniveau 286
1.3 Actief, globaal en duurzaam 288

Hoofdstuk 2 – Ontwikkelingen in het federale armoedebeleid 291
Jeff Van Ouytsel, Jan Vranken, Dirk Geldof en Gerard van Menxel

2.1 De paarsgroene leidraad: de actieve welvaartsstaat 291
2.1.1 Activering van de arbeidsmarkt 292

2.1.2 Activering in de sociale zekerheid 292
2.1.3 Activering in de bijstand 293
2.2 Het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 293
2.2.1 Opnieuw activering als uitgangspunt 294
2.2.2 Doorgedreven inspanningen voor de huisvesting 294
2.2.3 Terugdringen van de ziektekosten 295
2.2.4 Gelijke kansen op onderwijs 295
2.2.5 Een eerste evaluatie 295
2.3 Het Belgisch Europees Voorzitterschap 296
2.3.1 Naar een sociaal rechtvaardig Europa 296
2.3.2 Tussentijdse balans 297
2.4 De territoriale dimensie wordt belangrijker 298
2.5 De opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede 299
2.5.1 Als geheugensteuntje... 299
2.5.2 Het Vooruitgangsrapport 300
2.5.3 Het eerste tweejaarlijkse verslag 301

Hoofdstuk 3 – Ontwikkelingen in het Vlaamse armoedebeleid 303
Jeff Van Ouytsel, Jan Vranken, Dirk Geldof en Gerard Van Menxel

3.1 Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 303
3.1.1 Krachtlijnen 303
3.1.2 Oude en nieuwe beleidsinstrumenten 305
3.1.3 Vooruitgangscongres Armoedebestrijding – 17 mei 2001 306
3.2 Het langverwachte armoededecreet? 307
3.3 De hervorming van het Sociaal Impulsfonds 307
3.4 De lange weg naar het Sociaal Huis 309
3.5 Initiatieven op de belendende percelen 309
3.6 Nog een gevulde agenda voor de komende jaren 311

Hoofdstuk 4 – Is een armoedebeleid mogelijk in Brussel? 313
Truus Roesems

4.1 Instrumenten ter bestrijding van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 313
4.1.1 Ordonnantie betreffende het opstellen van het jaarverslag over de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 313
4.1.2 Bijzonder fonds voor Maatschappelijk Welzijn 315
4.1.3 Overlegstructuren en samenwerkingsverbanden 315
4.1.4 Stadsontwikkeling 318
4.2 Drempels voor het armoedebeleid 321
4.2.1 Nood aan een Brusselse strategie 321
4.2.2 Verschillen in referentiekaders bemoeilijken het armoedebeleid in Brussel 322
4.3 Criteria voor een Brussels armoedebeleid 324

Hoofdstuk 5 – De Europese belangstelling voor armoede: in een stroomversnelling? 327
Jan Vranken

5.1 Inleiding 327
5.2 Een kwarteeuw geleden 328
5.2.1 Armoede-1 (1975-1980) 328
5.2.2 Armoede-2 (1984-1988) 329
5.2.3 Armoede-3 (1989-1994) 330
5.2.4 Geen Armoede-4 331
5.3 Een nieuw tijdperk breekt aan? 332
5.3.1 Nationale beleidsinitiatieven 332
5.3.2 Beleidsprioriteiten 332
5.3.3 Nieuwe instrumenten: het voorbeeld van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS) 334
5.3.4 Amsterdam – 1997 334
5.3.5 De Top van Lissabon – 2000 336
5.3.6 De Top van Nice – 2000 336
5.3.7 Voornemens van het Belgisch voorzitterschap 338
5.4 Armoede-4 (2002-2006) 338
5.5 Vooruitblik 339

Hoofdstuk 6 – De sociale minima in de actieve welvaartsstaat. Over de eerste en tweede orde doelstellingen van de sociale zekerheid 341
Bea Cantillon

6.1 De evolutie van de minima in de actieve welvaartsstaat 342
6.2 De strijd tegen de werkloosheidsvallen 344
6.3 Arbeid en inkomen in de strijd tegen armoede 346
6.4 De hindernissen op het parcours van meer werk naar minder financiële armoede 348
6.5 Over de eerste en tweede orde doelstellingen van de sociale zekerheid 351
6.6 Besluit: back to basics 352

Hoofdstuk 7 – Opvang van asielzoekers: stap voor stap van crisisdenken naar een structuur 355
Joan Ramakers

7.1 Een probleemschets 356
7.1.1 Wijzigingen in het herkomstprofiel 357
7.1.2 Patronen 358
7.1.3 De kwaliteit van de asielaanvragen 360
7.1.4 Procedures 362
7.2 De organisatie van de opvang 363
7.2.1 De beginjaren 363
7.2.2 Een overgangsperiode 365
7.2.3 Chaos in de opvangstructuren 366

7.2.4 De stap naar materiële opvang 368
7.3 Besluiten 371

Hoofdstuk 8 – Duurzame ontwikkeling en consequenties voor armoedebestrijding: uitdagingen voor de 21ste eeuw 373
Jean-Maurice Frère

8.1 Ontstaan 373
8.1.1 Our Common Future 373
8.1.2 Conferentie van Rio de Janeiro 374
8.2 Kenmerken 375
8.2.1 Fundamentele beginselen van duurzame ontwikkeling 376
8.2.2 Gevolgen voor het armoedebeleid 379
8.3 Beleid inzake duurzame ontwikkeling en armoede 380
8.3.1 Wereld 380
8.3.2 Europa 381
8.3.3 Federaal België 383
8.3.4 Vlaanderen 385
8.3.5 Lokaal beleid 386
8.4 Besluit: armoede bestrijden en duurzame leefpatronen nastreven 387

ALGEMEEN BESLUIT
ARMOEDE IN DE 21STE EEUW: VAN TERUGBLIK NAAR VOORUITBLIK 391
Jan Vranken, Dirk Geldof, Gerard Van Menxel en Jeff Van Ouytsel

1. De toestand van 1990 tot 2001 391
2. Het beleid van 1990 tot 2001 395
3. (Vergiftigde) geschenken voor de jonge 21ste eeuw 402

BIJLAGEN
BASISGEGEVENS ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING 407
Stefaan Hurts

ADRESSEN VOOR MEER INFORMATIE 461

BIBLIOGRAFIE 465

REGISTER 491

PERSONALIA 493

LIJST VAN SCHEMA'S, FIGUREN EN TABELLEN

Schema 1 – Sociale uitsluiting, deel van een kwartet. 42

Figuur 1 – Evolutie aantal bestaansminimumtrekkers, België, 1990-2001. 88

Figuur 2 – Reële welvaartsontwikkeling van het bedrag van het bestaansminimum (in % van het NI/hoofd). 100

Figuur 3 – Welvaartsvastheid van het bestaansminimum tegenover het NNI/hoofd. 102

Figuur 4 – Bestaansminima – evolutie naar graad van verstedelijking, 1987-2000. 108

Figuur 5 – Bestaansminima – evolutie aandelen van de verstedelijkingszones, 1987-2000. 109

Figuur 6 – Evolutie aandeel bestaansminima t.o.v. het aantal private huishoudens, evolutie naar verstedelijkingsgraad, 1987-1999. 113

Figuur 7 – Evolutie bestaansminima – Vlaanderen, agglomeraties en grote steden, 1987-2000. 116

Figuur 8 – Bestaansminima – evolutie aandelen van de grote steden, 1987-2000. 117

Figuur 9 – Evolutie bestaansminima als aandeel van het aantal private huishoudens voor de grote steden, 1987-1999. 117

Figuur 10 – Bestaansminima – aandeel van de grote steden in hun arrondissement, 1987-2000. 118

Figuur 11 – Evolutie armoede en inkomensongelijkheid voor en na opname van woonkosten in het inkomensbegrip, Vlaanderen, 1976-1997. 130

Figuur 12 – Evolutie van het gemiddeld inkomen per inwoner in grote steden vergeleken met België. 164

Figuur 13 – Evolutie van de uitstaande saldi inzake consumptiekrediet en van het aantal in gebreke blijvende schuldenaars, België, 1994-2000. 186

Figuur 14 – Percentage leerlingen met minstens één jaar achterstand in het eerste leerjaar van het lager onderwijs, naar sociale afkomst, Vlaanderen, schooljaar 1988-1989. 224

Figuur 15 – Percentage leerlingen dat minstens één jaar overgezeten heeft in de vier eerste jaren van het secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-94 (beroep vader, diploma moeder, netto-inkomen/maand). 225

Figuur 16 – Deelname van personen op beroepsactieve leeftijd aan naschoolse opleidingen, België, 1994-95. 228

Figuur 17 – Verschillen in persoonlijk netto maandinkomen naar sociale afkomst. 234

Figuur 18 – De spreiding van het basisbedrag van eigenaars en huurders per quintiel, Vlaanderen, 1997 en 1999. 252

Figuur 19 – Theoretisch bereik van de sociale huursector, Vlaanderen, 1961-1998. 252

Figuur 20 – Samenstelling van de Brusselse regeringen (september 2001). 316

Figuur 21 – Procentueel aandeel van jobrijke en jobarme gezinnen in Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk, 1983-1994. 350

Figuur 22 – Evolutie van het aantal asielaanvragen, België, 1987-2000. 357

Figuur 23 – Asielaanvragen in 2000, vergelijking België – Nederland. 359

Figuur 24 – Erkenningen op genomen beslissingen, België, 1/2/1988-31/12/2000. 361

Figuur 25 – Aantal toekenningen van het vluchtelingenstatuut per jaar, België, 1988-2000. 362

Figuur 26 – Aantal nieuwe asielzoekers: toewijzing aan de opvangcentra en de OCMW's, België, 2000. 367

Figuur 27 – Evolutie van het aantal asielaanvragen per maand, België, 1/2000-8/2001. 367

Tabel 1 – Leefloon en Inkomensgarantie voor Ouderen. 104

Tabel 2 – Kengetallen naar verstedelijkingsgraad. 107

Tabel 3 – Vlaanderen, het aantal bestaansminimumtrekkers naar verstedelijkingsgraad, 1987 en 2000. 107

Tabel 4 – Vlaanderen, de spreiding van de bestaansminimumtrekkers over de verschillende verstedelijkingscategorieën, 1987 en 2000 (per 1 januari). 109

Tabel 5 – Vlaanderen, evolutie bestaansminimumtrekkers als aandeel van de private huishoudens, 1987 en 1999. 110

Tabel 6 – Kenmerken van arme en niet-arme gezinnen volgens twee methoden. 127

Tabel 7 – Indicatoren van de kwaliteit van de woning naargelang van de armoedestatus (ná woonkosten) en de hoogte van de huur (alleen huurders). 128

Tabel 8 – Kenmerken van huisvestingssituatie naargelang van de armoedestatus (ná woonkosten) en de hoogte van de huur (alleen huurders). 129

Tabel 9 – Armoede vóór en ná woonkosten, naargelang van de woningsituatie, Vlaanderen 1976-1997 (percentages). 131

Tabel 10 – Overzicht van de geselecteerde variabelen voor de domeinen financiële bronnen, opleiding en arbeidsmarkt. 139

Tabel 11 – Overzicht van de geselecteerde indicatoren voor de domeinen wonen en woonomgeving, gezondheid en sociale contacten en vrije tijd. 139

Tabel 12 – Probleemcumulatie inzake financiële bronnen, arbeid en opleiding voor personen ouder dan 16 jaar en jonger dan 65 jaar, 1997 (percentages). 143

Tabel 13 – Uitsplitsing van de indicatoren, naar score op de samengestelde indicator van hulpbronnen, bevolking ouder dan 16 en jonger dan 65 jaar, 1997 (percentages). 148

Tabel 14 – Sociale achtergrond van leerlingen in het vierde jaar secundair onderwijs, Vlaanderen, 1994-1995 (percentages). 226

Tabel 15 – Uitstroom uit het secundair en instroom in het hoger onderwijs, naar sociale afkomst, Vlaanderen, 1993-1998. 227

Tabel 16 – Betaalbaarheid van de woningen, gedifferentieerd naar huisvestingssector, Vlaanderen. 248

Tabel 17 – In- en uitstroom in sociale huursector naar inkomen Vlaanderen, eind 1995-begin 1996. 254

Tabel 18 – Vlaanderen, sociale huursector, inkomensgrenzen voor kandidaat-sociale huurders, 2000-2001. 256

Tabel 19 – Plafonds Maximumfactuur. 278

Tabel 20 – De wettelijke minima voor gezinshoofden in % van het NBI/hoofd en in % van de loonmassa per VTE, 1975-2000. 343

Tabel 21 – Netto-inkomen van huishoudens met minimum werkloosheidsuitkering en bestaansminimum in procent van relatieve (50%) armoedenorm, 1992-1997. 343

Tabel 22 – Netto-inkomen van huishoudens met minimum werkloosheidsuitkering en bestaansminimum in procent van de budgetnorm, 1990-2001. 344

Tabel 23 – Netto inkomensverandering bij overgang minimum werkloosheidsuitkering en bestaansminimum naar 100% minimumloon (in % van het inkomen aan minimumloon). 345

Tabel 24 – Evolutie van het aantal dossiers van OCMW gesteunde asielzoekers per regio, België, 1/1988-1/2000. 368

Tabel 25 – Opvangcentra in België, 21/8/2001. 370

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
AC	Absoluut cijfer
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
AG	Armoedegrenzen
ALVB	Algemeen Liberaal Vakverbond
APGA	Antwerps Platform Generatiearmen
APS	Administratie Planning en Statistiek
AR	Armoederisico
ARI	Arbeidsmarktrijpheidstest
ASO	Algemeen Secundair Onderwijs
ATB	Arbeids Traject Begeleiding(sdienst)
ATD	Aide à Toute Détresse – Quart Monde (Vierde Wereldbeweging)
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede
BEF	Belgische frank
BFMW	Bijzonder Fonds Maatschappelijk Welzijn
BGDA	Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BI	Beschikbaar Inkomen
BIS	Begeleid Individueel Studeren
BM	Bestaansminimum
BMLIK	Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen
BS	Belgisch Staatsblad
BSO	Bijzonder Secundair Onderwijs
BTW	Belasting op de toegevoegde waarde
BuO	Buitengewoon Onderwijs
BuSO	Buitengewoon Secundair Onderwijs
BVK	Beroepsvereniging van het Krediet
BVR	Besluit Vlaamse regering
BWR	Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
CBGS	Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën
CDO	Commissie voor Duurzame Ontwikkeling
CEPESS	Centrum voor Economische, Politieke en Sociale Studies
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding
CGVS	Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatslozen
CIRE	Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers

CLB	Centra voor Leerlingenbegeleiding
COCOF	Commission communautaire française
CRS	Centrum voor Rechtssociologie
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen (UFSIA-UA)
CSD	Commission on Sustainable Development
DAC	Derde Arbeidscircuit
DG	Directoraat-Generaal
DIIS	Direction interdépartementale de l'Intégration sociale
DVR	Decreet van de Vlaamse regering
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
EAPN	European Anti-Poverty Network
EC	Europese Commissie
ECHP	European Community Household Panel
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europese Gemeenschap
EI	Equivalent Inkomen
EU	Europese Unie
EUR	Euro
EWBL	(Departement) Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw
EWS	Europese Werkgelegenheidsstrategie
FDWTC	Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden
FIPI	Fonds d'impulsions des politiques d'immigrés
FMTA	Federaal Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling
FOREM	Office Communautaire et Régionale de la Formation professionnelle et de l'Emploi
FPB	Federaal Planbureau
GESCO	Gesubsidieerde Contractueel
GeWOP	Gewestelijk Ontwikkelingsplan
G	Gezinnen
GGB	Gewaarborgde Gezinsbijslag
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GH	Gehandicapten
GIAStS	Gewestelijke Interministeriële Afvaardiging voor Stedelijke Solidariteit
GIB	Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden
GOMB	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van Brussel
GSSO	Gewestelijk Secretariaat voor Stedelijke Ontwikkeling
GZ	Gezondheid
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid
HO	Hoger Onderwijs
HOBU	Hoger Onderwijs Buiten de Universiteit
HOKT	Hoger Onderwijs Korte Type
HOLT	Hoger Onderwijs Lange Type
HSO	Hoger Secundair Onderwijs
HV	Huisvesting
IBO	Individuele Beroepsopleiding
ICDO	Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling
ICMI	Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
IK	Inkomensverdeling en koopkracht
ILO	International Labour Organization
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPCC	Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatsverandering
IQ	Intelligentiequotiënt
KB	Koninklijk Besluit
KBS	Koning Boudewijnstichting
K&G	Kind en Gezin
KULeuven	Katholieke Universiteit Leuven

LAC	Lokale Adviescommissie
LIFO	Last In First Out
LO	Lager Onderwijs
LOGO	Lokale Netwerken voor Gezondheidsoverleg en -Organisatie
LOI	Lokaal OpvangInitiatief
LSO	Lager Secundair Onderwijs
MB	Ministerieel Besluit
MBHG	Minsterie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
MIO	miljoen
NAPInc	Nationaal Actieplan Sociale Insluiting
NBB	Nationale Bank van België
NBI	Nationaal Beschikbaar Inkomen per hoofd
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NI	Nationaal Inkomen
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
NNI	Netto Nationaal Inkomen
NUHO	Niet-Universitair Onderwijs
NWWZ	Niet-werkende werkzoekende
OASeS	Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (UFSIA-UA)
OCE	l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement
OCIV	Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OIVO	Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties
ON	Onderwijs
PSBH	Panelstudie van Belgische Huishoudens
PWA	Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
S	Schulden
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEP	Socio-economisch panel
SERV	Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen
SIF	Sociaal Impulsfonds
SSA	Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
SSG	Steunpunt Samenleving en Gezondheid
SST	Samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling
SSW	Samenwerkingsverband Sociale Werkplaatsen
SWW	Steunpunt Wonen en Woonbeleid
SZ	Sociale Zekerheid
TSO	Technisch Secundair Onderwijs
UFCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UFSIA	Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen (UA)
(R)UG	(Rijks)Universiteit Gent
UIA	Universitaire Instelling Antwerpen (UA)
ULB	Université Libre de Bruxelles
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UPEDI	Federatie van de Uitzendbureaus
UVW	Uitkeringsgerechtigde Volledig Werkloze
V	Voedselbedeling
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling
VESOC	Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité
VEV	Vlaams Economisch Verbond
VFA	Vlaams Forum Armoedebestrijding
VFIA	Vlaams Fonds voor Integratie van Achtergestelden
VFIK	Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie (BHG)

VHM	Vlaamse Huisvestingsmaatschappij
VIBOSO	Vlaams Instituut voor Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw
VICA	Vlaams Intersectorale Commissie Armoedebstrijding
VIG	Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie
VIONA	Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering
VIW	Verbond van Instellingen voor Welzijnswerk
VKW	Verbond van Kristelijke Werkgevers
VLASTROV	Vlaams Straathoekwerk Overleg
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
VN	Verenigde Naties
VNCMO	VN Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling
VOB	Vlaams Overleg Bewonersbelangen
VOCB	Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VTE	Voltijds Equivalent
VUB	Vrije Universiteit Brussel
VVOS	Vereniging van Vlaamse OCMW-Secretarissen
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
WAV	(Steunpunt) Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming
WBG	World Bank
WCED	World Commission on Environment and Development
WEP-PLUS	Werkervaringsplan-Plus
WHO	World Health Organization
WIGW	Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen
WL	Werkloosheid

WOORD VOORAF

Een voorwoord voor een jubileumeditie schrijven, het is prettig feestelijk maar het heeft ook iets gewichtigs.

Allereerst past een woord van dank aan al diegenen die samen met Jan Vranken dit Jaarboek uitbouwden tot een vaste waarde, een barometer voor het Vlaamse armoedebeleid.

Verjaardagen leiden soms tot nostalgisch terugblikken en dat is goed, maar vooruitzien is minstens even belangrijk. Daarom willen we naar aanleiding van de tiende verjaardag van het Jaarboek een toekomstverkennend debat voeren.

Samen met de Koning Boudewijnstichting werd dit debat voorbereid. Vijf journalisten interviewden politici, academici, mediafiguren en kunstenaars, en vroegen hun visie op de uitdagingen met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting. Deze interviews werden gebundeld in een publicatie die, als ware het een verjaardagsgeschenk, samen met het tiende Jaarboek verschijnt.

Beide edities zullen de debatten op het eerste toekomstverkennende congres voeden en zullen worden doorgepraat met verenigingen waar armen het woord nemen. Uit deze debatten worden de grote beleidslijnen voor het komende armoedebeleid gestileerd. Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding wordt zo een interactief en dynamisch instrument dat jaarlijks wordt gevoed vanuit onder meer het toekomstverkennend congres.

De herstructurering van het armoedebeleid vraagt ook een structurele onderbouw die de verschillende partners voldoende zekerheid geeft.

De verenigingen waar armen het woord nemen pleiten al jaren voor erkenning en subsidiëring van hun werking. Al vanaf de verschijning van het Algemeen Verslag van de Armoede (1994) engageren ze zich, samen met beleidsverantwoordelijken, om een regelgeving in werking te laten treden. Daarnaast zijn zij vragende partij voor een inhoudelijk, gecoördineerd armoedebeleid waaraan zij mee vorm willen geven.

Ook het Vlaams parlement zet zijn schouders onder een degelijke regelgeving voor een Vlaams armoedebeleid. Meerdere debatten en documenten bewijzen dit. We verwijzen naar het positieve onthaal van het Algemeen Verslag van de Armoede (1994), de maatschappelijke beleidsnota inzake armoede en sociale uitsluiting van het Vlaams parlement (1998), het themadebat in het Vlaams parlement van 19 februari 1998 en de moties van het Vlaams parlement (maart 1998 en juni 2000).

De Vlaamse regering keurde op 19 oktober het ontwerpdecreet inzake armoedebestrijding goed en zal dit in het voorjaar 2002 aan het Vlaams parlement voorleggen. Met dit decreet krijgt het beleid inzake Vlaamse armoedebestrijding niet alleen een zeer specifieke, eigen plaats binnen het Vlaams beleid maar zijn ook de auteurs van dit Jaarboek verzekerd van een continue investering in de wetenschappelijk onderbouwing van dit beleid.

MIEKE VOGELS
Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen

November 2001

DANKWOORD

Onze dank gaat naar velen.

Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, maakte deze tiende editie mogelijk.

De informatie en kritische bemerkingen van vele mensen uit allerlei publieke en particuliere diensten waren onmisbaar bij het totstandkomen van dit Jaarboek. We vernoemen: het kabinet van minister Vogels en in het bijzonder Veerle De Beuckeleer, de administratie van de Vlaamse Gemeenschap en in het bijzonder Peter Anaf, Lieve De Grande, Geert Vermeulen, Dirk Temmerman en Erik Vercammen, het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu – in het bijzonder Stefaan Steelandt en Karine Florine van de Dienst Bestaansminimum –, het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting – in het bijzonder Ingrid Aendenboom en Ghislaine Adriaensens –, de Cel Kansarmoede van 'Kind en Gezin' – in het bijzonder Rudy De Cock. Ook Linda Boudry, Monica De Coninck, Ludo Horemans, Koen D'haen, Guy Redig, Fons Leroy, Tom Van Ourti, Nico Valckx, Ann Verhetsel en vele anderen droegen direct of indirect bij tot deze editie van het Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting'.

De leden van de stuurgroep namen ook dit jaar hun taak weer ter harte en leverden een zeer constructieve inbreng bij het totstandkomen van deze editie.

Bij een tiende editie hoort uiteraard een terugblik. We weten het, het is nóg gevaarlijker om namen uit het verleden op te diepen; de kans dat we iemand vergeten, is nóg groter. Toch wagen we het erop en we verontschuldigen ons voor de hiaten in ons geheugen – het zijn geen gaten in ons hart. We vermelden de ministers Leona Detiège en Leo Peeters die als opdrachtgevers voor vorige edities fungeerden en continuïteit mogelijk maakten. Kabinetsmedewerkers zorgden ervoor dat ons Jaarboek onder hun aandacht werd gebracht: Anne Van Lancker en Ann Neels deden dat voor het eerst, Johan Vandenberghe en Monica De Coninck volgden het goede voorbeeld.

Mensen uit de administratie zorgden er – meestal iets anoniemer – voor dat de afhandeling van allerlei procedures vlot verliep. Vele collega's van vroeger steunden ons bij het redactionele vanuit de coulissen en leverden dikwijls ook uitdrukkelijk hun bijdrage.

Onmisbaar waren ook nu weer de collega's van OASeS voor hun medewerking, discussies en steun: Luc Goossens, Pascal De Decker, Anne Dekerk, Femke De Keulenaer, Wies De Raedemaecker, Caroline Dewilde, Danielle Dierckx, Mieke Frans, Johan Geets, Veerle Geurts, Katia Levecque, Marleen Luyten, Isabelle Pannecoucke, Katrien Steenssens, Rebecca Thys, Chris Timmerman, Filip Van Bourgognie, Katrien Van der Heyden, Els Vanderwaeren, Inge Van Nieuwenhuyze en Katrien Vermeire. Karel Van den Bosch en Rudi Van Dam van de Vakgroep Sociologie en Sociaal Beleid zorgden voor een uitgebreide en deskundige inbreng.

De talrijke auteurs die meewerkten, hoeven we niet afzonderlijk te vermelden. De lezer(es) zal met hen kennis maken tijdens de lectuur van dit Jaarboek.

Stefaan Hurts verzorgde als vanouds de gewaardeerde bijlagen. Machteld Dumon speelde het klaar om de kopij van een smetteloze opmaak te voorzien. Lis Geelissen hielp ons het laatste onkruid wieden. Wat er overbleef, dient als schoonheidsfoutje. Onze uitgever en zijn medewerk(st)ers namen hun taak als voorlaatste schakel in de keten ter harte, zoals de vorige jaren. Zij zorgden ervoor dat ook dit tiende Jaarboek – óver alle aangekondigde deadlines heen – dáár aankwam waar het hoort: bij de lezer(es). Ook die laatste danken we voor de blijvende belangstelling. Zoals in het verleden blijven alle kritische reacties en suggesties omtrent dit project welkom!

JAN VRANKEN
DIRK GELDOF
GERARD VAN MENXEL
JEFF VAN OUYTSEL

Oktober 2001

INLEIDING

JAARBOEK 2001, EEN TIENDE EDITIE

Jan Vranken

Dit is het tiende Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting'. Reden voor tevredenheid of voor treurnis?

Laten we meteen duidelijk zijn over de treurnis. Natuurlijk hoopt ieder welmenend mens dat armoede en sociale uitsluiting zo snel mogelijk uit de wereld worden gebannen. Wetenschappers in het algemeen en sociologen in het bijzonder zijn ook 'weldenkende' mensen, vandaar treurnis over hoe weinig beweging er zit in deze toestand.

Evenwel zijn wetenschappers ook denkende mensen. Ze weten dat armoede altijd al een bestanddeel van onze samenlevingen was. Als we ervan uitgaan dat armoede en velerlei andere vormen van sociale uitsluiting een structureel kenmerk zijn van deze samenlevingen, is er veel meer nodig dan goede voornemens, wetenschappelijk onderzoek en een aantal beleidsingrepen. Het valt niet te verwachten dat in de relatieve oogwenk van tien jaren komaf wordt gemaakt met toestanden die eeuwenlang de tijd kregen om zich in te nestelen. Zòver gaat de maakbaarheid van de samenleving niet.

Toch nemen we de voorbije tien jaren als referentiepunt bij de beschrijving, analyse en evaluatie van wat er is gebeurd. Wat is er veranderd sinds 1990? In welke richting wijzen de wegwijzers van maatschappelijke ontwikkelingen, beleidslijnen en wetenschappelijke kennis?

1. Enkele maatschappelijke ontwikkelingen

Uit de vele krachtlijnen halen we de internationale context, de toenemende kloof ten gevolge van de informatisering, en solidariteit in het kader van duurzame ontwikkeling.

1.1 *Globalisering: een nieuwe internationale context?*

Een eerste maatschappelijke ontwikkeling is dat we, minder dan ooit, armoede en sociale uitsluiting kunnen losmaken uit hun internationale context. Niet dat in de rijke contreien de bekommernis voor de armen in andere landen is toegenomen; veeleer leeft de bezorgdheid dat ze niet langer buiten de muren van onze Europese burcht kunnen worden gehouden. Vandaag nog ongenood, morgen wellicht nodig – althans sommigen onder hen, gesteld dat ze de nodige kwalificaties bezitten. Misschien is het geen slecht idee om de druk op de ketel nu al te voorkomen door een toelatingsbeleid te voeren dat niet alleen met criteria uit het asielbeleid rekening houdt. Wat beter moet worden uitgebouwd, is een serieus onthaalbeleid, welke naam het dan ook meekrijgt. Niet zozeer voor de huidige nieuwkomers, maar vooral voor de toekomende. Het is opvallend dat over internationale studies, waaraan anders met veel enthousiasme wordt gerefereerd, in deze aangelegenheid onzedig wordt gezwegen. Volgens een studie van de Verenigde Naties zal België jaarlijks vele tienduizenden nieuwe arbeidskrachten moeten toelaten om de beroepsbevolking op peil te houden.

Joan Ramakers beschrijft en analyseert de opmerkelijke ontwikkelingen in de opvang van asielzoekers tijdens het voorbije decennium (deel 4, hoofdstuk 7). Eerst werd sterk geleund op de verantwoordelijkheid van de *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW's). De enorme instroom van asielzoekers heeft ertoe geleid dat andere, aparte structuren werden opgezet. Recent ontwikkelt de opvang zich meer en meer tot een aparte sector waarbij OCMW's nog betrokken kunnen worden, maar niet meer per definitie de hoofdverantwoordelijkheid krijgen voor de opvang. Die nieuwe opvang wordt niet langer ondersteund door een financiële uitkering – met als refertebedrag het bestaansminimum – maar wordt in sterke mate materieel ingevuld. Dat de opvang van asielzoekers via verschillende onthaalmodi gebeurt, houdt het risico in dat de invulling van materiële opvang kan verschillen van centrum tot centrum. Materiële dienstverlening is moeilijker vast te leggen dan financiële dienstverlening. De uitdaging voor de toekomst bestaat dan ook in het coördineren van deze verschillende modi en het bewaken van een evenwichtige kwaliteit in elk van hen. De auteur oordeelt dat, eens de situatie qua opvang terug onder controle is, dit de prioriteit voor de toekomst lijkt.

Belangrijke beslissingen zullen te maken hebben met het evenwicht dat moet worden bereikt tussen de import van nieuwe arbeidskrachten en de mobilisering van de aanwezige reserves. Dure eden worden gezworen dat de dreigende ontgroening en vergrijzing, de naderende tekorten op de arbeidsmarkt en in de financiering van pensioenen moeten worden opgevangen door het aanboren van deze binnenlandse – kwantitatieve of kwalitatieve – arbeidsreserves. Evenwel lijkt de activeringspraktijk op grenzen te stoten, die trivialer van aard zijn dan de theoretische overwegingen – zoals de onderliggende disciplinering – die we in het verleden regelmatig ter sprake brachten. Ook op de hoogste beleidsniveaus klinken geluiden over de noodzaak om de niet-activeerbaren niet in de kou te laten en hun een menswaar-

dig inkomen te bezorgen. Van vlaggen die de lading niet dekken, zou de Orwelliaanse nieuwspraak 'leefloon' een enige illustratie kunnen bieden. Wie van de achterblijvers in het bestaansminimum is nog aanspreekbaar voor een job op de steeds onrustiger arbeidsmarkt?

Het is nog binnen deze context dat Mieke Frans over de relatie tussen sociale uitsluiting en de arbeidsmarkt schreef (deel 3, hoofdstuk 3). De voorbije jaren was de focus van het vertoog over de arbeidsmarkt in Vlaanderen voornamelijk gericht op de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt en op het toenemende aantal knelpuntberoepen en onvervulde vacatures. Het *Vlaams Economisch Verbond* (VEV) stelde zelfs voor om te werken met migratiequota om de tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Het beeld van de huidige arbeidsmarktsituatie in Vlaanderen is dus overwegend positief en de aandacht verschuift van werkloosheid naar de negatieve gevolgen voor de economie van een te gespannen arbeidsmarkt. Dit discours leidt wel de aandacht af van de andere dimensie: dat grote groepen van toegang tot de arbeidsmarkt en van een eigen inkomen uit arbeid uitgesloten blijven. Zelfs in Vlaanderen blijft werkloosheid een probleem, evenals een substantieel lagere werkzaamheidsgraad bij specifieke groepen en in bepaalde regio's. De categoriale en geografische verschillen zijn niet verdwenen en nemen in bepaalde gevallen zelfs toe. Bovendien betekende de zomer van 2001 een voorlopig einde van de vijf jaar lange daling van de werkloosheid. Wat betekenen armoede en uitsluiting onderaan een krappere arbeidsmarkt en hoe omvangrijk is het probleem van structurele werkloosheid?

1.2 *Informatisering en geïnformeerd zijn*

Dat brengt ons bij een andere maatschappelijke ontwikkeling. Veel is te doen over de toenemende kloof tengevolge van de informatisering van onze samenleving. Daardoor raken de armen, die sowieso al over té weinig informatie beschikken en die al met de klassieke informatiekanalen problemen hebben, nog verder gemarginaliseerd. Dit is niet alleen een belangrijke uitdaging voor het onderwijs; ook in sectoren als gezondheid en wonen speelt correcte en tijdige informatie een belangrijke rol om verglijden in de maatschappelijke marge te vermijden. Het blijven ter beschikking stellen van de nieuwe middelen om informatie te verwerven en ze verwerken in de eigen communicatiepatronen van de armen, is een belangrijke uitdaging voor het beleid.

We hebben hier minstens één ronde achterstand, want zelfs de klassieke opleidingskloof is bijlange niet gedicht (zie de bijdrage van Ides Nicaise, deel 3, hoofdstuk 4). Op het niveau van het hoger onderwijs is de democratiseringsgolf volledig stilgevallen. Onderzoeksgegevens hebben slechts betrekking op de klassieke categorieën, de autochtone 'lagere klassen'. Wat met de allochtonen? Het maakt weinig uit of er nu honderd méér of minder per jaar de universiteit binnendruppelen; het gaat om een onaanvaardbaar laag aandeel van de generaties allochtone jongeren die nu achttien worden. Over hun doorstroming – of beter hun niet-doorstroming – naar het tweede jaar wordt

in alle talen gezwegen. Toch worden we hier geconfronteerd met een zeer gordiaanse knoop van allerlei achterstellingen en discriminaties. De academische overheden schrikken ervoor terug om hier Alexander de Grote te spelen.

De directe oorzaken liggen natuurlijk bij de toevoer uit het secundair onderwijs; die kraan doet niet meer dan lekken. De cijfers zijn genoegzaam bekend. Evenzeer de afvoer richting nergens naartoe, behoudens naar sociale uitsluiting. Vertogen over de gelijkwaardigheid van alle richtingen in het secundair onderwijs zijn natuurlijk mooi meegenomen, maar wat wordt eraan gedaan? We moeten de schuldigen hier niet in de eerste plaats zoeken bij de Vlaamse overheid, en slechts ten dele bij de bestuurders van de scholen, bij de leerkrachten en bij de ouders die hun kinderen te goed vinden om met 'dat soort van volk' in dezelfde klas te zitten. Het gaat in de eerste plaats om structurele mechanismen, die zelfs met héél veel goede wil niet uit de wereld worden geholpen.

De rol die informatie speelt in de gezondheid van de mensen, wordt onderstreept door Tom Van Paepegem, Sara Willems, Linda De Boeck en Jan De Maeseneer (deel 3, hoofdstuk 6). Acties om gezond gedrag te bevorderen beperkten zich vroeger hoofdzakelijk tot preventieprojecten, gericht op het veranderen van de individuele leefstijl. In de praktijk bleken deze vooral effect te hebben bij de hogere sociaal-economische groepen en droegen zo ongewild bij tot het vergroten van sociaal-economische gezondheidsverschillen. De bestrijding van deze verschillen kan onder meer gebeuren vanuit gezondheidsbevordering. Gezondheidsbevordering is gebaseerd op vier belangrijke principes, die aan belang winnen wanneer men werkt naar de armen toe: participatie van de doelgroep, buurgericht werken, intersectorale samenwerking en structureel werken.

Inzake wonen verwachten Pascal De Decker en Isabelle Pannecoucke (deel 3, hoofdstuk 5) dat de feitelijke doelgroep van de sociale huisvesting steeds meer zal bestaan uit mensen die op de woningmarkt geen andere keuze hebben én daar niet te onderschatten andere problemen mee combineren. Het zwakke sociaal profiel van de sociale huurders dreigt uit te monden in effectieve residualisering – dit is het tot tevredenheid huisvesten van huishoudens die geen andere keuze hebben – en in 'marginalisering', een situatie waarin de huisvestingssituatie in plaats van te verzachten, de maatschappelijke problemen van een brede groep van haar bewoners versterkt.

1.3 *Solidariteit en duurzaamheid: één strijd?*

Van velerlei kanten wordt gewezen op de verzwakkende solidariteit in onze samenlevingen. Meestal gaat het dan over pogingen van de meer welstellende burger om aan het 'keurslijf' van de sociale zekerheid te ontsnappen en zich in zijn eigen meer riante stelsels te nestelen. Of over het verdwijnen van het verenigingsleven en de erosie van het maatschappelijke middenveld. Of nog, over de verzwakking van onderlinge hulpverlening tussen buren en familieleden.

Wat heeft duurzame ontwikkeling te maken met solidariteitsverbanden? Wij zien vormen van sociale samenhang en dus solidariteit als de sociale dimensie van duurzame ontwikkeling. Door de koppeling van 'duurzaam' aan 'ontwikkeling' ontstaat voor Jean-Maurice Frère een nieuw maatschappelijk analysekader (deel 4, hoofdstuk 8). Hij situeert eerst het ontstaan van duurzame ontwikkeling en verduidelijkt het begrip, vooral naar zijn consequenties voor armoedebestrijding. Dit gaat van het omvormen van de maatschappelijk aanvaarde consumptie- en productievormen, zodat zij minder milieudruk veroorzaken, tot de uitbanning van armoede zelf, door iedereen toegang te laten vinden tot maatschappelijk duurzame consumptie- en productievormen. Dit wil zeggen dat het armoedebeleid in de eenentwintigste eeuw de impact van de lokale, regionale en nationale maatschappelijk aanvaarde leefpatronen op armoedesituaties in andere werelddelen moet opnemen. Het zal moeten worden verbreed door de ecologische gevolgen van de maatschappelijk aanvaarde leefpatronen mee in rekening te nemen. Dit wil onder meer zeggen dat de 'algemeen aanvaarde maatschappelijke leefpatronen', waarvan de armen gescheiden zijn, in vraag worden gesteld omdat zij de behoeftevoorziening van toekomstige generaties in het gedrang kunnen brengen. Deze analyse legt tegengestelde belangen en verwachtingen van maatschappelijke groepen en individuen bloot, óók voor de personen die in een armoedesituatie leven. Daardoor wordt het belang van participatie – een van de hoofdthema's van het armoedebeleid – nog maar eens beklemtoond.

2. Enkele beleidsontwikkelingen

En het beleid dan? Als we daar enkele trefwoorden tegenaan mogen gooien, dan zijn het wel: doorgedreven activering, europeanisering, verdere institutionalisering. En ook: meer ongelijkheid, regionale verscheidenheid.

2.1 *Activering*

Ten eerste, de activering. We geloven nog altijd in de goede bedoelingen van de federale regering, maar het kàn niet dat mensen voor wie het bestaansminimum een kwestie van overleven is, op een hongerdieet worden gezet in de hoop om zo een maximum aantal onder hen op de arbeidsmarkt te krijgen. Het morele minimum hier is de Nederlandse idee om – tijdelijk – de arbeidsmarktgeschiktheid van de betrokkenen in rekening te brengen. We weten het, zo wordt het onderscheid tussen *deserving poor* en *non-deserving poor* terug geïnstitutionaliseerd, weze het tijdelijk.

Wat met de inrichting van geschikte niches in de arbeidsmarkt voor de laaggeschoolden en de mensen die nodige werkervaring missen, voor hen die niet passen in de postmoderne drukte en flexibiliteit? De 'meerwaarde-economie' is een mooie idee, maar mag niet worden beperkt tot een 'invoegstrook'. Een strook die voorbehouden is voor andersoortig verkeer, dat socialer van aard is, moet worden behouden en uitgebouwd. Sociale economie

was geen hulpmiddel in tijden van nood, het is een volwaardig stuk economisch leven, dat op termijn wellicht meer en meer zich onthaastende hogergeschoolden zal aantrekken.

Bij activering wordt meestal direct een band gelegd met de reguliere arbeidsmarkt. Is dit geen al te beperkende interpretatie, vraagt Cantillon zich af. Ook vormen van 'niet-arbeid' kunnen bijdragen tot sociale integratie. De actieve welvaartsstaat moet worden ontwikkeld tot een pluri-actieve welvaartsstaat. Volgens Cantillon blijft – ook in de actieve welvaartsstaat – de strategische factor van het armoedebeleid de minimumbescherming van diegenen die zonder werk blijven. Het 'activeringsbeleid' en het 'lonend maken van werk' mogen een brede en volwaardige sociale bescherming niet vervangen, maar moeten die aanvullen. Het bevriezen van minimumuitkeringen om werkloosheidsvallen te bestrijden leidt onvermijdelijk tot een groeiende kloof tussen werkenden en niet-werkenden. De belangrijkste les is dat de sociale zekerheid in geen geval mag afwijken van het waarborgen van een behoorlijk minimuminkomen aan hen die getroffen worden door een sociaal risico. De auteur refereert daarmee aan de langzame welvaartserosie van de minimumuitkeringen in België (met inbegrip van het bestaansminimum), gevolg van een onvoorwaardelijk geloof in een rechtlijnig positief verband tussen werk en armoedebestrijding. Dit betekent niet dat de afhankelijkheidsvallen ongemoeid moeten blijven. Evenwel zal de strategie in de strijd tegen de werkloosheidsvallen moeten worden bijgestuurd. Hoe dat zou kunnen, leest u in haar bijdrage (deel 4, hoofdstuk 6).

Verschillende maatregelen op de arbeidsmarkt, in de sociale zekerheid en in de bijstand maken dit uitgangspunt ondertussen concreet. In de hoofdstukken over het bestaansminimum en over de arbeidsmarkt wordt daaraan de nodige aandacht gewijd.

2.2 *Europeanisering?*

Met 'europeanisering' verwijzen we naar twee belangrijke ontwikkelingen. Ten eerste, dat in de EU-ruimte nu – eindelijk – het regelgevende raamwerk aanwezig is om de lidstaten ertoe aan te zetten om een armoedebeleid te voeren en om hun nationale beleid op elkaar af te stemmen. Hét instrument bij uitstek om dit te doen heet *Nationale Actieplannen Sociale Insluiting* (NAPinc) (deel 4, hoofdstuk 2). Het betekent dat ook voor de federale en de regionale regeringen een nieuwe context tot stand is gekomen. Daarbij komt, ten tweede, dat het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie (EU) in de tweede helft van 2001 een extra impuls heeft gegeven aan de Europese dimensie door de ontwikkeling van sociale indicatoren vooraan op haar agenda te plaatsen.

2.3 *Institutionalisering*

Met institutionalisering bedoelen we in de eerste plaats dat de introductie van deze Nationale Actieplannen een nieuw raamwerk vormt voor het ar-

moedebeleid in België. Door de Vlaamse Regering werd begin 2001 al een eerste *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding* goedgekeurd. Dit plan zou ook het uitgangspunt moeten zijn voor het toekomstige Vlaamse armoedebeleid. Ondertussen – op 19 oktober 2001 – kreeg ook het langverwachte armoededecreet, dat onder meer en vooral de erkenning en subsidiëring van de *Verenigingen waar armen het woord nemen* een permanente basis moet geven, het fiat van de Vlaamse Regering (deel 4, hoofdstuk 3).

2.4 *Nog andere krachtlijnen?*

Deze en andere krachtlijnen worden meer gedetailleerd besproken in dit Jaarboek. Er gebeurt nog altijd niets omtrent een rechtvaardiger inkomensverdeling, afgezien van wat correcties aan het belastingsysteem (deel 3, hoofdstuk 1). De consumptiedruk brengt de schuldenproblematiek tot op ongekende hoogtes. Gelukkig kunnen we vermelden dat het beleid hier lovenswaardige pogingen doet. Gerard Van Menxel detailleert beide aspecten (deel 3, hoofdstuk 2). Inzake het woonbeleid delen Pascal De Decker en Isabelle Pannecoucke (deel 3, hoofdstuk 5) goede en slechte punten uit, in functie van de manier waarop de beslissingen de positie van de zwakkere bewoner verstevigen. Zo verheugen ze zich over de verhoging van de subsidies voor de aankoop van gronden voor sociale woningbouw en de bouw van sociale huurwoningen en verwachten ze minder van de herintroductie van de bouwpremie en het nieuwe sociale huurbesluit. Ook betreuren ze dat huisvesting de afgelopen twee jaar vrij snel van de politieke agenda lijkt te zijn verdwenen.

In het beleidsdeel komt, naast het Europese, federale en Vlaamse niveau, ook het Brussels armoedebeleid ter sprake. Truus Roesems (deel 4, hoofdstuk 4) merkt daarbij op dat een armoedebeleid geen restbeleid mag zijn dat zich enkel richt op mensen die via het 'algemeen beleid' worden uitgesloten. Deze voorwaarde ligt in Brussel natuurlijk complexer omdat de verschillende beleidsniveaus er sterk verweven zijn en een lokaal beleid het regionaal, federaal of Europees beleid moet aanvullen. In Brussel zijn verschillende overheden bovendien verplicht op een complexe manier samen te spelen. Een 'gestructureerd overleg' tussen verschillende beleidsniveaus inzake armoede is dan ook een tweede basisvoorwaarde voor een goed armoedebeleid. Andere voorwaarden zijn voor haar dat de sociale zekerheid haar solidariteitsfunctie blijft vervullen, dat aan een herverdeling van de bestaande welvaart – vooral op hoger niveau (België, Europa, wereld) wordt gesleuteld en dat het verenigingsleven beter moet worden ondersteund op het vlak van huisvesting, werkingsmiddelen en inhoudelijke begeleiding. Dit zou meteen ook de 'participatie' van de burger kunnen bevorderen. Een vijfde voorwaarde is dat 'de krachten worden gebundeld'. Brussel moet een eigen kader hebben waaraan alle externe input moet worden getoetst (en niet omgekeerd). Tevens moet een toekomstgericht Brussels armoedebeleid bijzondere aandacht schenken aan de ontwikkelingskansen van 'kinderen en jongeren'. Ten slotte moet armoedebeleid gebaseerd zijn op 'kennis', waarmee we dan bij de volgende paragraaf aanbelanden.

3. Enkele ontwikkelingen inzake de wetenschappelijke kennis

Op het raakvlak van beleid en wetenschap ligt de oprichting van een resem steunpunten in Vlaanderen. Nadat het *Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming* sinds jaren zijn nut heeft bewezen inzake de arbeidsmarkt en ongetwijfeld tot een betere kennis daarvan heeft bijgedragen, zal in het najaar – onder meer – een *Steunpunt Gelijkekansenbeleid* van start gaan. Deze problematiek verschilt natuurlijk van die van armoede en sociale uitsluiting en er moet over worden gewaakt dat ze de aandacht voor armoede niet helpt wegmoffelen onder een middenklassenkleed. Toch is er een belangrijke complementariteit tussen de problematieken van (on)gelijke kansen en sociale uitsluiting en deze heeft geen uitvoerige bewijsvoering nodig. We wijzen op twee elementen die voortdurend in deze Jaarboeken werden aangekaart. Het eerste is dat een volledige analyse zich met toestanden en groepen bezig houdt; het *Steunpunt Gelijkekansenbeleid* is vooral op doelgroepen gericht, wij hebben ook in dit Jaarboek vooral maatschappelijke domeinen voor het voetlicht gebracht. Het tweede element is de complexe verhouding tussen ongelijkheid en vormen van sociale uitsluiting, in het bijzonder armoede. We moeten niet terugkomen op het hele debat rond wat een relatieve definitie van armoede nog onderscheidt van ongelijkheid en de *wisecracks* die wetenschappers daarrond hebben geformuleerd. In onze conceptuele uitklaring (zie uitvoeriger in Jaarboek 1999, kort samengevat in deel 1, hoofdstuk 1) hebben we aan beide centrale begrippen een welafgelijnde plaats willen geven.

We staan niet stil in onze pogingen om enige duidelijkheid te brengen in de conceptuele warboel die rond armoede hangt en die soms doelbewust lijkt te worden aangehouden. Zo ontleden we het begrip 'sociale cohesie', dat vooral in het EU-vertoog nogal eens als synoniem voor 'sociale insluiting' wordt gehanteerd. We argumenteren in dat verband dat beide begrippen aan verschillende dimensies van het maatschappelijk leven refereren. Meer zelfs, 'er is geen sociale cohesie mogelijk zonder enige vormen van sociale uitsluiting' (deel 1, hoofdstuk 1).

We zetten in dit Jaarboek stappen verder op de weg die we van bij het begin insloegen: hoe kunnen we de meervoudigheid van de armoede meten? In dit Jaarboek werd altijd al gepleit voor de ontwikkeling van niet-monetaire armoedematen. Dit debat over niet-monetaire indicatoren heeft nu ook het niveau van de EU bereikt; ook daar wordt nu erkend dat moet worden gestreefd naar een 'omvattend' beleid en daardoor groeit de belangstelling voor een instrument dat meerdere aspecten van de armoedesituatie bestrijkt. Een substantiële bijdrage tot zo'n armoedemaat vanuit de onderzoeksgroep OASeS wordt gepresenteerd in deel 2, hoofdstuk 4. Femke De Keulenaer en Caroline Dewilde beschrijven de armoedesituatie van de Belgische bevolking aan de hand van een set van niet-monetaire indicatoren. Bij de selectie van de indicatoren werd rekening gehouden met het multi-aspectuele karakter van armoede en werd het fenomeen armoede niet uitsluitend in termen van beschikbare bronnen omschreven. Er werden indicatoren geselecteerd voor de domeinen financiële bronnen, opleiding, arbeidsmarktparticipatie,

wonen en woonomgeving, gezondheid en gezondheidsbeleving en sociale contacten en vrije tijd. Er werd gekeken naar de armoedesituatie van verschillende bevolkingsgroepen. Op deze manier kon de relatieve achterstand van bepaalde bevolkingsgroepen worden opgespoord. Zo werd in de analyse duidelijk dat individuen uit éénoudergezinnen over het algemeen een minder gunstige maatschappelijke positie hebben. De analyse werd bovendien niet beperkt tot een beschrijving per domein. Er werd daarentegen aandacht besteed aan probleemcumulatie in de verschillende domeinen. We hoeven niet de wenselijkheid te beklemtonen om verder te investeren in deze werkwijze om zo tot een armoedemeting met een grotere beleidsrelevantie te komen.

Maar ook de veeleer monetaire, althans gemonetariseerde, dimensie van de armoede wordt niet verwaarloosd. Een belangrijk element voor het welvaartspeil van huishoudens zijn de woonkosten. Wonen wordt duurder en dat zou wel eens een verschillende impact kunnen hebben naargelang van de inkomenspositie van de betrokkenen en dus de inkomensverdeling schever trekken. Daarenboven spelen de woonkosten een belangrijke rol in de zeggingskracht van het bestaansminimum als uitdrukking van wat een mens de dag van vandaag nodig heeft om menswaardig te leven in deze samenleving. Altijd al rees er de vraag: wat met de woonkosten? Die zijn, ten eerste, noodzakelijk om de andere bestedingen te kunnen doen (zie thuisloosheid) en, ten tweede, in hoge mate variabel naargelang van de locatie. In hoofdstuk 3 van deel 2 wordt de deskundigheid van het CSB daarover aangesproken. Karel Van den Bosch en Rudi Van Dam verkennen de impact van de woonkosten op de meting van armoede en welvaart. Hun vraag is, of woonkosten op dezelfde manier behandeld kunnen worden als voedingskosten. Mogen hoge woonkosten als het resultaat worden gezien van de vrije keuzes en voorkeuren van het gezin in kwestie? Ze formuleren een aantal redenen waarom woonkosten van een andere aard zijn dan de kosten voor voeding en kleding. Daaruit besluiten ze dat er dus goede redenen bestaan om woonkosten nader te bekijken bij de meting van armoede. Een aantal methoden om woonkosten in rekening te brengen bij de meting van armoede werden overlopen en ze presenteren empirische resultaten van deze alternatieve methode voor België (1997).

Ons voortdurend pleidooi om in het onderzoek over en de meting van de armoede met zijn multi-aspectualiteit rekening te houden, vindt al vele jaren uitdrukking in onze aandacht voor kwalitatief onderzoek over de armoede. Het blijft onze overtuiging dat onderzoek naar 'de structuren van het dagelijks leven' – dat is, naar de leefwereld en het sociaal netwerk van sociaal uitgesloten personen en groepen – een onmisbare bijdrage levert tot de kennis van de armoede. In haar bijdrage (deel 1, hoofdstuk 2) richt Katrien Steenssens de aandacht voornamelijk op de wisselwerking tussen de zingevende, culturele dimensie en de sociale dimensie. Deze wisselwerking leidt tot een beter inzicht in het vaak als 'onbegrijpelijk' gekenmerkte gedrag van uitgesloten minderheden. In haar stuk staan onder meer volgende vaststellingen centraal. Ten eerste, de marge van de samenleving wordt niet bewoond door één homogene bevolking. Sociale uitsluiting doet voor sommige groepen immers een dubbele kloof ontstaan ten aanzien van de uitsluitende meerder-

heid: wegens sociaal-economische uitsluiting en omwille van een eigen, verzelfstandigd cultuurpatroon. Ten tweede kan de wijze waarop sociaal uitgesloten groepen in hun streven om op de meerderheid van de samenleving betrokken te zijn, eveneens erg verschillen. In haar zoektocht botst ze op de noodzaak tot (h)erkenning van het reële, complexe en weerbarstige spanningsveld tussen integratie op het macroniveau en integratie op het microniveau van de samenleving. In de huidige (beleids)praktijk wordt met dit spanningsveld slechts schoorvoetend, in beperkte mate en met wisselend succes rekening gehouden. Nochtans liggen hierin cruciale vragen vervat. Zijn een volwaardige opname in en een gelijkwaardige nevenschikking naast de meerderheid van de samenleving beide mogelijk én wenselijk? Wordt er gekozen voor een snelle maar dan wel opgelegde aanpassing of is er (ook) ruimte voor onthaaste, zelfgekozen integratie via emancipatie? Daarover moet het debat worden gevoerd.

4. Is het aantal armen toegenomen of gedaald?

Dé vraag die elk jaar weer wordt gesteld. En terecht. Want armoede is vooral een last die van vele schouders moet worden gehaald. Elk jaar weer antwoorden we daarop met enige terughoudendheid. Onze belangrijkste argumenten zijn dat de klassieke, monetaire armoedegrenzen onvolledig zijn en dat met behulp daarvan ofwel regelmatig informatie wordt verzameld maar met een te lage grens (bestaansminimum) ofwel met een aanvaardbare grens slechts sporadisch wordt gemeten (CSB).

Het aantal armen volgens de maatstaf van het bestaansminimum daalt het tweede jaar na elkaar opmerkelijk, zoveel is duidelijk. We hebben onze bedenkingen of deze daling een even grote afname van de armoede betekent en verwijzen daarvoor naar onze bijdrage (deel 2, hoofdstuk 1). Daarin wijzen we er onder meer op dat het bedrag van het bestaansminimum steeds verder nahinkt op de welvaartsontwikkeling. Wanneer de armoedegrens in relatieve termen verlaagt, daalt ook het aantal rechthebbenden, bij gelijkblijvende inkomensverdeling.

Als indicator voor de ontwikkeling van de armoede mag het aantal bestaansminimumtrekkers dan aan kracht verliezen, het blijft een relevant instrument wanneer we het koppelen aan andere gegevens, zoals de verstedelijkingsgraad. Pascal De Decker (deel 2, hoofdstuk 2) vraagt zich in de eerste plaats af of het aantal bestaansminimumtrekkers oververtegenwoordigd is in de steden en of het marktaandeel van de steden is toegenomen in de periode tussen 1987 en 2000. Hij komt tot de vaststelling dat een zeer grote meerderheid van de bestaansminimumtrekkers in de agglomeraties woont en dat, ondanks het grotere bevolkingsaantal, het gewicht op de lokale gemeenschap daar groter is dan in kleinere gemeentes. Bovendien is dit gewicht in de loop van de jaren negentig toegenomen. Tenslotte ziijn de onderlinge verhoudingen in de loop van de onderzoeksperiode vrijwel niet gewijzigd. Met andere

woorden, de fluctuaties in de aantallen bestaansminimumtrekkers hebben vooral de steden bezwaard.

Over de ruimtelijke dimensie gesproken: het is alweer enige tijd geleden (met name van 1996) dat we naar het 'binnenlandse buitenland' hebben gekeken. In dit tiende Jaarboek komen zowel Wallonië als Brussel ter sprake. Met het *Eerste Rapport over Sociale Cohesie,* geschreven vanuit de invalshoek van de sociale grondrechten, beschikt nu ook het Waalse Gewest over een indrukwekkende inventaris van wat er zich daar afspeelt. Onze Waalse landgenoten, bij monde van de *Interdepartementale Directie voor Sociale Integratie* en *de Dienst Studiën en Statistiek* (deel 2, hoofdstuk 5), wijzen onder meer op het verhoogd armoederisico voor jongeren.

Truus Roesems (deel 2, hoofdstuk 6) stelt dat Brussel verschillende risicofactoren combineert. Naast de graad van achterstelling en concentratie ervan die eigen is aan elke grootstad, heeft Brussel een aantal eigenheden waarmee rekening moet worden gehouden: internationale functie, multiculturaliteit, bevoegdheden van verschillende gemeenschappen, een begrenzing die niet overeenkomt met economische realiteit. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen het internationale en multiculturele aspect van de grootstad, haar economisch belang en de levensomstandigheden van al haar bewoners.

We hebben van bij het begin van onze onderneming gepleit voor het opzetten van een nationaal initiatief, waarin gemeenschappelijk wordt gehouden wat gemeenschappelijk is en apart wordt behandeld wat eigen is. Misschien is nu wel het ogenblik aangebroken om de beslissende stap naar een nationaal (dat is, federaal plus gewesten en gemeenschappen) Jaarboek te zetten?

5. Hebben Jaarboeken enig nut?

We begonnen deze reeks Jaarboeken – waarvan de tiende editie toen slechts een ver perspectief was – met duidelijke intenties, die we overigens elk jaar herhaalden. Allereerst wilden we het probleem in de belangstelling houden. Alhoewel we vanaf het begin mochten vaststellen dat dit niet zo hard (meer) nodig was:

> "Toen de eerste plannen gesmeed werden om met een Jaarboek Armoede te beginnen, gebeurde dit vanuit de bekommernis om het probleem in de belangstelling te houden. (...) Anno 1991 lijkt dat niet meer nodig. Armoede is vandaag voorwerp van gesprek, onderzoek en beleidsbekommernis." (Vranken en Geldof, 1992a: 11)

Tegelijk evenwel drukten we het vermoeden uit:

> "(...) dat ook de huidige belangstelling voorbijgaand van aard is. In de voorbije dertig jaar zijn er wel meer van deze hoogconjuncturen opgetreden en ze werden

> telkens gevolgd door een terugval. De regelmaat van een Jaarboek kan die terugval helpen afremmen." (Vranken en Geldof, 1992a: 11)

Misschien waren we toen pessimistisch en zijn we vandaag overdreven voorzichtig. Toch blijven we deze beweegreden valabel vinden.

Het tweede motief was om de erg verspreide kennis en informatie over armoede en uitsluiting te bundelen en voor belangstellenden toegankelijk te maken. In deze tijden van drukke activiteiten rond armoede en sociale uitsluiting zal vooral de behoefte doorwegen om het overzicht te bewaren. Dat overzicht wordt zeker niet vergemakkelijkt door het nu wel voorgoed verworven inzicht, dat armoede gaat over een netwerk van achterstellingen op vele gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Uiteindelijk is dit een goede zaak. Misschien blijkt deze toegenomen belangstelling uit de omvang van het Jaarboek dat toenam van 211 pagina's luchtige druk voor de editie 1991 (die in 1992 verscheen) tot 431 drukbezette bladzijden in 1999. Dat de editie 2000 terug onder de 400 pagina's scoorde, was het gevolg van een verhoogde selectiviteit. Die drukke belangstelling blijkt ook uit het toenemend aantal gastauteurs waarop we een beroep moeten en mogen doen.

Hebben die Jaarboeken iets opgebracht? We zouden kunnen verwijzen naar de huidige aandacht voor niet-monetaire indicatoren van de armoede, een component van de 'meervoudige definitie van de armoede' waarvoor we al jaren pleiten. Of naar het opnemen van 'onze' definitie van armoede in toch niet onbelangrijke documenten als het Vlaams armoededecreet, het Vlaams meerjarenplan en het Belgische NAPInc. Of dat we, onbedoeld, een bijdrage hebben geleverd tot een stuk Vlaamse sociale geschiedenis sinds 1990? Voor de wetenschapper zijn het kleine successen. De hamvraag is of ze ook doorwerken in een beleid dat voelbare en zichtbare resultaten oplevert voor de armen.

Misschien raakt Tom De Herdt (deel 1, hoofdstuk 3) de kern van het verhaal wel, wanneer hij de relevantie van enkele inzichten van econoom en Nobelprijswinnaar Sen wikt en weegt op hun relevantie voor de armoede in de westerse samenleving en met hem tot de vaststelling komt dat armoede niet alleen een politiek of maatschappelijk schandaal is. De 'mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen' is een van de componenten van menselijke vrijheid. Ze is vandaag velen nog altijd niet gegeven.

DEEL 1

HET ARMOEDEVRAAGSTUK

HOOFDSTUK 1

GEEN SAMENLEVING ZONDER SOCIALE UITSLUITING?

Jan Vranken

Herhaaldelijk vermeldden we al dat het debat over armoede en sociale uitsluiting dreigt te verstrikken in een wildgroei van bewoordingen. Op het eerste gezicht ligt het probleem vooral in het vaag en vaak overlappend gebruik van de termen. Bij nader toezien wordt vooral niet of onvoldoende nagedacht over de onderlinge relaties tussen duidelijk gedefinieerde concepten. Dat is een groot tekort, want begrippen ontlenen hun betekenis juist aan hun plaats in een conceptueel raamwerk. Enkel dan is het mogelijk om hypothesen te formuleren over hoe het er in de werkelijkheid aan toe gaat.

Academici is altijd geleerd dat we bijzonder zorgvuldig moeten omspringen met die bouwstenen van het denken. Deze wijze raad gaat nòg meer op voor beleidsmensen en voor iedereen die verantwoording moet afleggen over de publieke impact van zijn handelen. Het is aan de hand van een klare taal dat de machtshebbers ter verantwoording kunnen worden geroepen over hun handelen en niet-handelen. Wellicht kiezen velen voor een vlucht naar voren, daarbij woorden die nét betekenis kregen achter zich latend, omdat ze dat debat vrezen.

Een van die nieuwe termen is 'sociale cohesie'. 'Cohesie' wordt als dé oplossing voor problemen van sociale uitsluiting gepresenteerd. Daarbij wordt vergeten dat 'sociale cohesie' niet zo recent is; daarover werd in de sociologie tijdens de vorige eeuwen (de negentiende én de twintigste) heel wat geschreven. Zeker vormt het geen oplossing voor toestanden van uitsluiting. Eén van de manieren waarop een groep, een gemeenschap of een natiestaat cohesie tot stand brengen, is namelijk via vormen van sociale uitsluiting. We zullen dit verhaal hier niet gedetailleerd uit de doeken doen, enkel een aantal elementen daaruit op de gesprekstafel leggen zodat het debat iets ordentelijker kan verlopen.

Hoe gaan we te werk? We willen eerst de relatie tussen sociale uitsluiting en sociale insluiting in herinnering brengen. Dan proberen we de termen sociale insluiting en sociale cohesie te bevrijden uit de symbiose waartoe ze

door het hedendaagse discours worden veroordeeld. Vervolgens stellen we vast dat voor sociale cohesie òòk sociale uitsluiting nodig is. We besluiten met enige voorzichtige aanzetten om sociale cohesie en duurzame ontwikkeling (duurzaamheid) met elkaar te verbinden. Is sociale cohesie een component van duurzame ontwikkeling (*sustainable development*)? Over die duurzame ontwikkeling zal J.M. Frère het in deel 4 uitvoeriger hebben.

1.1 Het vertrekpunt: sociale uitsluiting

Laten we, om de discussie in te leiden, kort een aantal inzichten herhalen die tijdens de vorige Jaarboeken ontstonden. Sociale uitsluiting is een koepelbegrip van hetzelfde niveau als ongelijkheid, differentiatie en fragmentering (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1997: 303-320).

Schema 1 – Sociale uitsluiting, deel van een kwartet.

	Hiërarchie (boven- en onderschikking)	
breuklijn	neen	ja
neen	sociale differentiatie	sociale ongelijkheid
ja	sociale fragmentering	sociale uitsluiting

armoede

Twee centrale concepten kenmerken dit schema: relaties en breuklijnen. Ten eerste is er het inzicht dat relaties – op alle niveaus van de sociale werkelijkheid – onderschikkend of nevenschikkend (kunnen) zijn; met andere woorden hiërachisch of niet. Het is een kenmerk dat vrij goed gekend is in de studie van de maatschappelijke verschillen.

Ten tweede kunnen al dan niet breuklijnen optreden in de maatschappelijke werkelijkheid. Breuklijnen bevinden zich op alle niveaus van de samenleving: op het microniveau (van individuen en hun netwerken), het mesoniveau (van groepen en gemeenschappen) en het macroniveau (van de samenleving). We onderscheiden drie soorten breuklijnen: relationele, ruimtelijke en maatschappelijke breuklijnen (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1997).

Relationele breuklijnen zien we in de relaties tussen individuen. Mensen ruilen sociale goederen (macht, status) met elkaar en via die sociale ruil maken ze deel uit van sociale netwerken. Sociale uitsluiting is dan het gevolg van uitsluiting uit deze sociale netwerken. *Gatekeepers*, actoren die zich bevinden op strategische knooppunten van het netwerk, spelen daarbij een belangrijke rol. Ze kunnen de stroom van sociale goederen (of sociaal, economisch en cultureel kapitaal) tegenhouden en zo aan de laaggeschoolden, de

migranten, de thuislozen werk, woning, onderwijs, inkomen, status en macht onthouden.

Een tweede soort breuklijn bestaat tussen sociale klassen, gemeenschappen, buurten. Sociale uitsluiting verschijnt hier als sociale sluiting, het monopoliseren van economisch, sociaal en cultureel kapitaal voor de eigen groep. Voorbeelden zijn legio: het feitelijk voorbehouden van jobs, van kwalitatief goed onderwijs, van de aantrekkelijke ruimtes in de stad. De reactie van uitgesloten groepen is dikwijls dat ze zelf grenzen stellen naar nog machtelozer groepen toe, wat dan leidt tot een 'tweezijdige sluiting' (Parkin, 1974). Het optreden van uitgesloten autochtonen tegenover allochtonen uit hun buurt is daarvan een treffend voorbeeld.

Een derde soort van breuklijnen vinden we in de ruimere maatschappelijke structuren en processen, zoals in het fenomeen van de gesegmenteerde arbeidsmarkt of de moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt voor langdurig werklozen. Ook in de uitsluiting van sociale en politieke rechten vinden we deze scheiding weerspiegeld. De centrale vraag bij maatschappelijke breuklijnen is of de samenleving zich in haar geheel of op betekenisvolle terreinen tot deelsamenlevingen ontwikkelt, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt (duale arbeidsmarkt) of inzake inkomensverwerving ('verdiende' versus 'uitgekeerde' inkomens).

Door beide kenmerken – breuklijnen en hiërarchie – te combineren, komen we dan tot de typologie van vier soorten 'sociale verschillen' uit het schema. Zonder breuklijnen leiden relaties van nevenschikking tot sociale differentiatie (of sociale verscheidenheid) en relaties van onderschikking tot sociale ongelijkheid. Ook fragmentering refereert aan nevenschikkend geordende gehelen, maar verschilt van differentiëring doordat een breuklijn (discontinuïteit) optreedt. Het gaat bij fragmentering om een polycentrische ruimte, waarbij verschillende centra in een relatie van relatieve gelijkwaardigheid staan. Een écht multiculturele samenleving zou hiervan een goede illustratie vormen. Sociale uitsluiting ontstaat wanneer de eenheden (individuen, posities of groepen) niet enkel hiërarchisch geordend zijn (ongelijkheid), maar wanneer tevens duidelijke breuklijnen optreden. Zo'n breuklijn kan de vorm van een kloof aannemen, van een muur of een hoge drempel. Illustraties boden we al ten overvloede.

Wat dan met armoede? Zowel uitsluiting als armoede impliceren het bestaan van breuklijnen in de samenleving. Het enige verschil dat overeind blijft, is dat sociale uitsluiting betrekking kan hebben op één domein terwijl armoede altijd multi-aspectueel is. Inderdaad, armoede is:

> "(...) een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt 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."

1.2 Gaat sociale insluiting sociale uitsluiting tegen?

Deze stelling – dat insluiting uitsluiting countert – mag op het eerste gezicht voor de hand liggen; zoals vele vanzelfsprekende stellingen heeft ze een dubbele bodem. Natuurlijk moet er eerst sociale uitsluiting zijn vooraleer we aan sociale insluiting kunnen denken. Dààrover gaat het evenwel niet. Waarover het wél gaat, is dat sociale insluiting tot nieuwe vormen van sociale uitsluiting kan leiden. Een illustratie biedt de stigmatisering die (meestal) gepaard gaat met een beroep doen op specifieke, doelgroepgerichte programma's of instellingen (denk aan het *Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW) en meer in het bijzonder het bestaansminimum). Die onvoorziene en soms perverse effecten van sociale insluiting hebben onder meer hiermee te maken dat de weg terug uit sociale uitsluiting geen koninklijke laan is maar veeleer uit kronkelpaden bestaat. Soms gaat sociale insluiting zelfs zòver dat het in sociale opsluiting omslaat. De initiële bedoeling van institutionalisering in velerlei vormen, van psychiatrische patiënten tot wetsovertreders, is om hen op weg te zetten naar inpassing in de samenleving, een weg die nog altijd via opsluiting lijkt te moeten gaan.

Gesteld dat 'sociale insluiting' het spiegelbeeld is van sociale uitsluiting, dan gaat het over méér dan het milderen van sociale ongelijkheden door het aanbieden van gelijke kansen. Ook moet de breuklijn in rekening worden gebracht. Gelijke kansen veronderstellen namelijk de ons wélbekende ladder met sporten op gelijke afstanden. De vraag bij insluiting is veeleer hoe de ontbrekende sporten kunnen worden overwonnen. Het is een vraag die verschillende antwoorden kan meekrijgen. Het meest radicale is dat er sporten worden gestoken op de plaatsen waar ze ontbreken – een vrij structurele aanpak. Een ander antwoord is dat hulp van bovenaf wordt geboden om de kloof te helpen overbruggen. Of dat de mensen onder aan de ladder zò sterk worden gemaakt dat ze er toch in slagen om op eigen houtje de kloof te overbruggen.

Bij deze insluiting kan het zwaartepunt daarenboven op verschillende terreinen liggen. Intuïtief duikt daarbij op dat insluiting kan verlopen via de arbeidsmarkt, via sociale netwerken of via cultuurpatronen. Analoog aan Landecker (1951) onderscheiden we culturele, normatieve, communicatieve en functionele insluiting. Culturele insluiting gaat dan om de overeenstemming tussen de normen van het 'lagere' met die van het 'hogere' niveau, normatieve inpassing over de overeenstemming van het gedrag van de in-te-passen partij met het grotere geheel, de communicatieve inpassing over de mate waarin de symbolen worden overgenomen en de functionele inpassing over de onderlinge afhankelijkheid van de twee partijen – weze het in een soort van Hegeliaanse 'heer en knecht'-relatie. Toepassingen van deze types van insluiting vindt de lezer(es) in de vorige jaarboeken.

Bij uitsluiting rees de vraag: uitsluiting waarvan; bij processen van insluiting de analoge kwestie: insluiting waarin? Een sluitend antwoord daarop is moeilijk te vinden. Is het omdat de oude integratiekaders lijken af te brokkelen en dat er nog geen nieuwe in de plaats zijn gekomen? Of omdat er een meervoud ontstaat aan nieuwe referentiekaders, die zwakker zijn dan de

vroegere? Er wordt gewezen op de veelvuldige gezinsontbindingen, het tekort aan arbeidsplaatsen, de verdunning van het stedelijke weefsel die apart of samen kunnen optreden. Geen nieuwe instituties zijn ontstaan om voor primaire socialisatie te zorgen, om arbeid te vervangen als toewijzer van sociale status of om in de plaats van het sociale netwerk van de buurt te treden. Veel van de moderne vormen van sociale uitsluiting (armoede, thuisloosheid, drugmisbruik, onveiligheid) worden rechtstreeks in verband gebracht met deze problemen (zie ook Lauwers en Geldof, 1999). Gesteld dat dit zo is, dan ziet de toekomst van elk 'insluitingsbeleid' er maar somber uit. Insluiting ja, maar waarin?

1.3 Sociale cohesie is geen ander woord voor sociale insluiting

De confusie over toch wel centrale concepten als cohesie houdt niet op. Sociale cohesie is het recentste woord dat in de mode raakte in het Europese debat en het wordt daarbij ter afwisseling gebruikt voor insluiting – impliciet en expliciet. Deze verwarring vindt een voorlopig hoogtepunt in het overigens uitstekende rapport over 'Indicatoren' dat Atkinson (2001) schreef in opdracht van het Belgisch voorzitterschap van de EU.

Sociale cohesie en sociale insluiting verschillen nochtans fundamenteel van elkaar. Uit wat voorafgaat, moge duidelijk zijn dat sociale insluiting te maken heeft met de opname van een element in een groter geheel, zoals van nieuwkomers in een groep, van een minderheidscultuur in de dominante cultuur. Het gaat hier telkens om een hiërarchische verhouding en dus om een hiërarchische – 'verticale' – relatie.

Sociale cohesie daartegenover gaat om een 'horizontale' relatie; om de samenhang tussen de elementen van een geheel. Deze elementen kunnen van gelijke of van verschillende grootte zijn. De enige voorwaarde is dat het niveau relatief vergelijkbaar is en dat ze zich allemaal op microniveau of op mesoniveau of op macroniveau bevinden. Vandaar dat het Europese vertoog over cohesie coherent is wanneer het over cohesie tussen landen of regio's gaat, of tussen verschillende bevolkingsgroepen. Het is dat niet langer wanneer het over de 'integratie van minderheidsgroepen in de samenleving' gaat: dat is in bovenstaande terminologie een vorm van sociale insluiting.

Op de andere dimensie – die van de breuklijnen – bestaat er geen verschil tussen insluiting en uitsluiting. Insluiting veronderstelt het overwinnen – en dus de aanwezigheid – van breuklijnen; ook cohesie kan enkel in een gefragmenteerde samenleving onmiddellijk worden gerealiseerd. In een samenleving waar sociale uitsluiting bestaat, moet evenwel vooreerst de hiërarchische verhouding tussen de verschillende fragmenten worden overwonnen; cohesie is immers enkel mogelijk in een situatie van relatieve gelijkwaardigheid tussen de onderdelen. Anders noemen we het 'aanpassing', een specifieke vorm van 'sociale insluiting'.

Kearns en Forrest (2000) onderscheiden vijf dimensies in sociale cohesie: gestructureerde solidariteit, een gemeenschappelijk cultuurpatroon, sociale netwerken, identificatie met de groep en sociaal kapitaal. Bij nader toezien kunnen we die tot twee herleiden, een relationele dimensie (gestructureerde solidariteit, sociale netwerken en sociaal kapitaal) en een culturele (gemeenschappelijk waardepatroon en identificatie met de groep).

1.3.1 *Relationele dimensie*

Een eerste element van de relationele dimensie is solidariteit. Solidariteit komt in velerlei geïnstitutionaliseerde vormen tot uitdrukking, zoals in de sociale zekerheid of sociale huisvesting en in beleidsdoelen als een gelijkekansenbeleid, betere werkgelegenheidskansen, verbeterde toegang tot sociale dienstverlening en betere sociale bescherming (zie ook het eerste *Rapport over Economische en Sociale Cohesie* van de Europese Commissie, 1996). Ook de 'bekommernis' voor de noden en het welzijn van de medeburgers hoort onder deze hoofding thuis, in de mate althans dat deze bekommernis de loutere liefdadigheid overstijgt. Deze laatste vorm van solidariteit, zeer gepast *mutuality* (wederkerigheid) genoemd, slaat zo goed aan in het hedendaagse vertoog omdat de georganiseerde vormen van solidariteit (sociale bescherming, sociale diensten) blijkbaar niet helemaal zijn opgewassen tegen de nieuwe uitdagingen. Misschien komt dit door het té bureaucratische karakter van de overheidsdiensten, de té hoge kost van sociale beleidsmaatregelen of de té gecompliceerde aard en té grote verwevenheid van de hedendaagse sociale problemen. De moeilijkheid om greep te krijgen op de stedelijke vormen van armoede, het 'meervoudige' probleem bij uitstek, biedt daarvan een goede illustratie.

Overigens zou Durkheims onderscheid tussen mechanische en organische solidariteit een houvast kunnen bieden om over de eigen aard van moderne vormen van structurele solidariteit na te denken, omdat ze verbonden zijn met het soort van arbeidsverdeling en dus met het type van samenleving. Nemen we dit uitgangspunt ernstig, dan moeten we ons de serieuze vraag stellen of er geen nieuwe vormen van solidariteit zullen ontstaan door de veranderde technologische, demografische en economische omstandigheden. De 'organische' solidariteit, die wortelt in de (veranderde) arbeidsverdeling, moet wellicht worden aangevuld met vormen van 'mechanische' solidariteit die van bovenaf worden opgelegd, via allerlei soorten sociale controle. Het verzwakken van traditionele sociale netwerken (en van sociaal kapitaal, volgens Putnam) en de noodzaak om banden tussen mensen nu uitdrukkelijker te organiseren, kan een illustratie zijn van wat er gaande is.

Met andere woorden, er is een gestructureerde veelheid van sociale banden tussen mensen en tussen hun sociale posities – netwerken genoemd – nodig vooraleer er van sociale cohesie sprake kan zijn. Via deze netwerken krijgen mensen hun plaats in de samenleving. Dit vergt dan weer een veelheid aan foci waar mensen van verschillende groepen of culturen elkaar ontmoe-

ten. Cohesie wordt dan gemeten aan de mate waarin deze 'sociale kringen', zoals Simmel (1908: 312-13) ze noemde, elkaar doorkruisen.

We beperken ons tot twee kenmerken van sociale netwerken die in de context van ons thema belangrijk zijn, de 'sterkte van zwakke banden' en de noodzaak om niet alleen aandacht te besteden aan de formele kenmerken van netwerken maar ook aan veeleer 'substantiële' (of 'kwalitatieve') gegevens. De 'sterkte van zwakke banden' verwijst naar het feit dat indirecte relaties ('zwakke banden') met personen in machtige posities toegang geven tot de belangrijke 'sociale goederen' (arbeid, inkomen, onderwijs, status), terwijl de sterke banden (meestal verwantschap- en vriendschapsbanden) veeleer aangegaan worden met 'ons soort van mensen', wat weinig zoden aan de dijk brengt voor mensen die in sociale uitsluiting leven. De enige manier waarop ze verbonden geraken met de hulpbronnen van een stad of een ruimere samenleving – om zo hun individuele of collectieve positie te verbeteren – is via de ontwikkeling van hun zwakke banden.

Evenwel wordt dit debat tegenwoordig gecompliceerd door recente ontwikkelingen binnen de buurt en binnen de structuur en de functies van de verwantschapsrelaties (in vergelijking met die van de andere netwerken, vooral dan de vriendschapsrelaties). In verband met buurt vermelden we de hogere in- en uitstroom die tot anonimisering van de relaties leidt. In verband met de verwantschapsrelaties en meer in het bijzonder de positie en functies van het gezin, noteren we dat het belang van verwantschapsbanden toeneemt met de leeftijd, wat – gezien de vergrijzing van de samenleving – een belangrijke vaststelling is. Ten dele als gevolg daarvan is het 'uitgebreide gezin (*extended family*) cross-generationeel geworden en toenemend belangrijker als ondersteunend netwerk. Op het eerste gezicht in tegenspraak met deze ontwikkeling zijn vriendschapsnetwerken onderschat als bron van sociale cohesie in de moderne samenleving.

Het volstaat niet om geïnformeerd te zijn over de formele kenmerken van een netwerk om de functies en het belang ervan te kunnen inschatten. Eerstgenoemde soort van informatie kan via klassieke en kwantificeerbare wegen worden verzameld; voor het tweede soort hebben we diepte-interviews en kwalitatieve analyses nodig. Een vollediger onderzoeksaanpak binnen de netwerkcontext zou ook helpen om de functionalistische valkuil te vermijden, die erin bestaat dat een netwerk wordt gezien als een geïntegreerd geheel waarin alleen verscheidenheid aanwezig is en geen ongelijkheid, geen uitsluiting, geen conflicten.

Binnen deze netwerken gebeurt een voortdurende uitwisseling van sociale goederen – dat is, alles wat in een specifieke sociale context wordt gewaardeerd – door kanalen van sociale netwerken (Vranken en Henderickx, 1996). Met 'sociale goederen' (een term uit de sociale ruiltheorie) komen we dicht bij de uitermate modieuze term 'sociaal kapitaal'. Bourdieu (1992), Coleman (1990) en Putnam (1995) zijn enkele van de vele vaders van dit succesvolle concept. Mede als gevolg daarvan zijn er verschillende interpretaties in omloop van waarover het nu juist gaat. Een eerste leidt tot een quasi-identificatie van sociaal kapitaal met sociale netwerken. Zo refereert voor Coleman (1990: 302) sociaal kapitaal aan de 'relaties tussen personen' en is het een 'as-

pect van de sociale structuur' die 'bepaalde optredens van individuen die zich binnen die structuur bevinden, vergemakkelijkt'.

Voor anderen, zoals voor Putnam *himself* gaat sociaal kapitaal veeleer over sociale investeringen, over *human capital* dat wordt ingezet in collectieve actie. Putnam betoogt dat het sociaal kapitaal in de Verenigde Staten is afgenomen. Als indicatoren voert hij vrijwilligerswerk en deelname aan vrijwillige verenigingen op. Het nastreven van eigen belangen krijgt de overhand. Typisch is de tweedimensionaliteit van het concept 'sociaal kapitaal' in deze tweede betekenis; het impliceert netwerken en 'iets anders'. Voor Putnam (1998: v) zelf refereert sociaal kapitaal aan "de normen en netwerken van het middenveld – de *civil society* – waardoor de samenwerking tussen burgers en hun instituties gesmeerder verloopt". Verder in dezelfde publicatie introduceert hij een ander cruciaal concept dat evenwel te kneedbaar is voor onderzoeksdoeleinden. Hij veronderstelt dat sociaal kapitaal wordt 'geaccumuleerd' door de interactie tussen vertrouwen en samenwerking. Terwijl vertrouwen samenwerking vergemakkelijkt, leidt samenwerking tot vertrouwen.

Onderzoek in Duitsland wijst op een verschuiving in het soort van verenigingen waaraan wordt deelgenomen: minder verenigingen die collectieve goederen en doelen nastreven, meer belangstelling voor verenigingen die het eigen belang en dat van de eigen gemeenschap op het oog hebben. Of de burger zelf voordeel haalt uit zijn deelname, lijkt dus een voorwaarde om aan een vereniging te participeren die eventueel ook collectieve belangen nastreeft.

1.3.2 *'Culturele' dimensie*

Een tweede visie op cohesie is veeleer 'cultureel' van aard. Ze wordt geïnspireerd door de gedachte dat een gedeeld stel waarden en normen nodig zijn om een samenleving op de been te houden. Daardoor kunnen de leden van de (kleine of grote) samenleving gemeenschappelijke strevingen en doelstellingen herkennen en steunen en kunnen ze een gemeenschappelijk stel van morele beginselen en gedragscodes delen die hun relaties met de anderen stuurt (Kearns en Forrest, 2000: 997). Vooral dit laatste aspect is belangrijk in onze verticale benadering van cohesie.

Nochtans mag deze 'waardedimensie' van sociale cohesie niet worden beperkt tot een 'onderling gerespecteerde morele code' of een gemeenschappelijke politieke cultuur. Minstens even belangrijk zijn de erkenning van de eigen sociale verantwoordelijkheid, het vasthouden aan democratische procedures voor conflictoplossing en verdraagzaamheid. Het sociologische probleem ligt in het in elkaar klappen van het middenveld en zijn instituties, die voordien bemiddelden tussen de algemene waardepatronen en het dagelijkse leven van de burgers; daarenboven speelden ze een belangrijke rol bij sociale controle. In de westerse samenlevingen wordt sociale controle inderdaad uitgeoefend door de routines en wederzijdse verhoudingen uit het leven van elke dag. Dit wordt best geïllustreerd door het gedrag van mensen

zonder dagelijkse routines, zoals dat het geval is bij langdurige werklozen (De Witte, 1992).

Dit brengt ons bij het tweede 'culturele' kenmerk, een gevoel van 'behoren tot' of een identificatie met een groep, een gemeenschap. Deze dimensie kan worden beschouwd als de integratie van de twee vorige dimensies. Elke gemeenschap veronderstelt immers dat een sociaal netwerk en een cultuurpatroon versmelten tot een specifieke 'sociale vorm'. Externe en interne krachten leiden tot deze integratie. Intern vergemakkelijken de netwerken communicatie en interactie en hebben gemeenschappelijke culturele raamwerken – die gedeelde waarden inhouden – hetzelfde effect op het ontstaan van gemeenschappelijke betekenissen, interpretaties en normen. Dit leidt tot het gevoel van bij een gemeenschappelijke onderneming betrokken te zijn en tot de bereidheid om met elkaar samen te werken om de gemeenschappelijke doelstellingen te halen. De externe factor die vereenzelving met de groep bevordert, is de waarneming van de buitenwereld als een 'zij-groep' (*out-group*) die bedreiging inhoudt. De generatie van stereotypes en van stigmatisering is daartoe een middel en tevens een resultaat daarvan.

Samenvattend refereert sociale cohesie aan de voorwaarden voor de reproductie en het voortbestaan van een systeem. Een van die voorwaarden zou kunnen zijn dat er georganiseerde uitsluitingsmechanismen bestaan in het systeem. Waarom, komt in de volgende paragraaf aan bod.

1.4 Sociale cohesie en sociale uitsluiting veronderstellen elkaar

Sociale cohesie gaat dus over de processen die zorgen voor de integratie van de verschillende delen van een systeem en voor de reproductie van dat systeem. Die sociale cohesie wordt op tweeërlei manieren tot stand gebracht, wat we een positieve en een negatieve weg zouden willen noemen. De positieve weg is die van de gemeenschappelijke waarden en doelstellingen waardoor er in groepen een saamhorigheidsgevoel (solidariteit) ontstaat, wat conflicten tussen de leden van een groep of de onderdelen van een samenlevingsverband – bijvoorbeeld over de invulling van de gemeenschappelijke 'cultuur' – natuurlijk niet uitsluit. Deze zijn zelfs noodzakelijk voor hun werking en voortbestaan.

Genoemd saamhorigheidsgevoel komt evenwel niet enkel positief tot stand, op basis van gemeenschappelijkheid, maar wordt ook op een veeleer negatieve wijze in het leven geroepen. Doordat men lid is van een bepaalde groep wordt automatisch een scheidingslijn getrokken tussen degenen die 'wel' lid zijn van de groep ('wij') en degenen die geen lid zijn van de groep ('zij'). Er ontstaat een 'wij-groep' en een 'zij-groep', een *in-group* en een *out-group*.

Meestal zullen mensen een voorkeur hebben voor de leden van de wij-groepen. Tegenover hen zal men een grotere tolerantie aan de dag leggen, tenminste zolang ze geen fundamentele regels overtreden. Wie geen lid is

van de wij-groep wordt niet alleen als vreemd gezien maar dikwijls ook als minderwaardig, zonder dat dit op enige manier kan worden verantwoord. Dit heeft te maken met de vorming van stereotypen; dit zijn min of meer gefixeerde en geschematiseerde, vereenvoudigde voorstellingen ten aanzien van (de leden van) andere groepen, die in een bepaalde groep gangbaar zijn.

Bij deze benadering van de relatie tussen 'samenhang' en 'uitsluiting' horen natuurlijk kanttekeningen. Het 'afsluiten' van de toegang voor anderen hoeft niet altijd maatschappelijk relevante repercussies te hebben. Dat niet iedereen lid kan worden van om het even welke groep, toegang kan krijgen tot om het even welke organisatie is zelfs noodzakelijk voor het behoud van de eigenheid, voor het goed functioneren. We denken aan gezinnen, peergroepen, politieke partijen, religieuze genootschappen, vrijetijdsverenigingen allerhande. Beperking van de toegang is sociale uitsluiting wanneer deze weigering gebaseerd is op oneigenlijke criteria en wanneer deze groepen een cruciale rol spelen in de verdeling van maatschappelijk belangrijke goederen. Een 'oneigenlijk criterium' is etnische identiteit of gender in een context waar deze kenmerken geen relevantie hebben; dus niet wanneer men als autochtoon lid wil worden van een vereniging die allochtonen wil samenbrengen. Uitsluiting is er wel wanneer louter op basis daarvan lidmaatschap van een 'open' organisatie wordt geweigerd. Nu horen alle organisaties die maatschappelijke belangrijke goederen (werk, kennis, gezondheidszorg) beheren en verdelen (bedrijven, scholen, ziekenhuizen) tot laatstgenoemde te behoren. (We kunnen deze argumentatie niet in detail uitwerken in dit bestek – we hopen dat de bedoeling duidelijk is).

Langs deze lijn kunnen we instemmen met Healy (1998) dat uitsluiting en cohesie geen tegengestelde maar overlappende concepten zijn. Healy kaart daarbij een aantal interessante vormen aan. Zo impliceert volgens hem uitsluiting het actieve bestaan van cohesie, zoals wanneer een sterk samenhangende buurt de bewoners dermate 'opsluit' dat ze uitgesloten worden van de mogelijkheden die zich buiten de buurt bevinden. Dit suggereert dat we zowel sociale uitsluiting als cohesie moeten zien als processen van groepsvorming en mobilisering die grenzen trekken en etiketten van 'wij' en 'zij' in het leven roepen. Sommige vormen van cohesie kunnen beperkend en drukkend zijn en niet in staat om op nieuwe omstandigheden in te spelen. Ook kunnen ze mensen uitsluiten van kansen waartoe ze gerechtigd zijn.

Daarom moeten onderzoek en beleid een onderscheid maken tussen vormen van uitsluiting en cohesie die mensen ondersteunen en hun identiteit versterken en die vormen die verhinderen dat mensen hun kansen gebruiken en toegang krijgen tot andere sociale werelden dan die van henzelf.

HOOFDSTUK 2

DE STRUCTUREN VAN HET DAGELIJKS LEVEN. FRAGMENTEN UIT TIEN JAAR KIJKEN NAAR DE MARGE

Katrien Steenssens

Ook geschreven communicatie lukt pas bij een gedeelde betekenisverlening. Deze bijdrage gaat over 'de structuren van het dagelijks leven'. Deze woorden herbergen geen volslagen nieuwe, ongekende betekenissen. 'Structuren' gaan over 'de wijzen van opbouw van een samengesteld geheel' en 'dagelijks leven' over 'het gewone, het alledaagse leven'. Zo staat het in de *van Dale – Hedendaags Nederlands* en die bevestigt daarmee ons vermoeden.

Zo eenvoudig kan gedeelde betekenisverlening zijn en dus het onderling begrijpen. Maar het kan ook moeilijk. Vooral wanneer het gaat om het zogenaamd 'afwijkend gedrag' van personen en groepen die zich in een toestand van sociale uitsluiting bevinden. Hoe komt het dat generatie-armen zelden regelmatig en nog zeldzamer lang schoollopen en werken, dat ze vaker ziek zijn en in conflictueuze en snel wisselende gezinspatronen leven? Hoe komt het dat de laagst geletterden precies diegenen zijn die het minst aan volwasseneneducatie deelnemen, zelfs wanneer er specifieke initiatieven voor hen worden opgericht, zoals de basiseducatie? Hoe komt het dat foorreizigers en circusuitbaters zelfs in illegale en gebrekkige omstandigheden verkiezen om in een mobiele woning te wonen? Hoe komt het dat zij niet of nauwelijks deelnemen aan de algemene welzijnsvoorzieningen?

Deze en vergelijkbare vragen komen aan bod in de OASeS-onderzoekslijn 'de structuren van het dagelijks leven'. Het gaat ons hierbij niet om het bestuderen van dit gedrag op zich. Wel nemen we dit gedrag als aangrijpingspunt om te leren over de toestand van sociale uitsluiting waarin deze personen en groepen zich bevinden en de processen waarlangs zij in deze toestand terechtkomen en er, desgevallend, in vast komen te zitten of er terug aan ontsnappen.

De nu ruim tienjarige historiek van deze onderzoekslijn gaat terug tot de (h)erkenning van de wetenschappelijke noodzaak om het verklaringsmodel van de armoede op het niveau van de macrostructuren te vervolledigen met een complement op het microniveau van de samenleving. Of nog: het zoeken

naar een antwoord op de vraag hoe de maatschappelijke macrostructuren, gevat in termen van posities ten aanzien van de centrale instanties van de samenleving (het economisch productieproces, onderwijs, huisvesting) het dagelijks leven van sociaal uitgeslotenen beïnvloeden en misschien wel bepalen.

Een uitvoerige toelichting over de theoretische en methodologische fundamenten en implicaties van deze vraag valt buiten het bestek van deze bijdrage. Toch wisselen we empirisch materiaal en theoretische beschouwingen af. Centraal hierbij staat de wisselwerking tussen de culturele en de sociale dimensies van het dagelijks leven en de invloed daarvan op het waarneembaar gedrag.

We beginnen met het aftasten van de moeilijke bereikbaarheid van uitgesloten groepen en personen voor onderzoekers, hulpverleners en beleidsactoren. In een volgende paragraaf stellen we de begrippen 'leefwereld' en 'sociale netwerken' voor als sociologische hulpmiddelen om het gedrag van deze minderheden beter te begrijpen. Met onze focus op de wisselwerking tussen de culturele en de sociale dimensies komen we terecht in het sociologische debat waarin bruggen worden gezocht tussen een micro- en een macroperspectief op de samenleving. Wanneer we deze wisselwerking bestuderen in het dagelijks leven van sociaal uitgeslotenen, dan is één van de mogelijke aandachtspunten het verband tussen het sociaal netwerk van een minderheid en het al of niet hebben van een eigen, verzelfstandigd cultuurpatroon. Op dit verband en de mogelijke gevolgen voor vormen van sociale uitsluiting gaan we in een volgende paragraaf in. Eindigen doen we met een paragraaf waarin de concrete maatschappelijke (beleids)relevantie van volgende punten aan bod komt: het wetenschappelijke micro/macrodebat, de culturele dimensie van de leefwereld en het belang van de vaardigheden van minderheden. In het besluit plaatsen we deze bevindingen in een ruimer perspectief.

2.1 Het ongrijpbare van het onbegrijpelijke: de marge als afvalplaats en schuilplaats voor sociaal uitgeslotenen

Willen we de sociale uitsluiting in onze maatschappij efficiënt en effectief bestrijden, dan moeten we haar eerst begrijpen en om haar te begrijpen, moeten we haar eerst grijpen. We moeten met andere woorden eerst op zoek naar de concrete gestaltes die sociale uitsluiting aanneemt. Concretere gestaltes dan de sociaal uitgeslotenen zelf zijn moeilijk denkbaar en dus stellen zich een aantal vragen. Wie zijn ze? Kunnen we ze bereiken? Waar houden ze zich op?

2.1.1 *Wie zijn ze?*

Het antwoord op deze eerste vraag ligt in de wijze waarop we sociale uitsluiting conceptualiseren. Dit staat uitgebreid in de vorige 'Jaarboeken' beschre-

ven en is samengevat in het vorige hoofdstuk. De kern van dit begrip verwijst naar elke maatschappelijke toestand die tegelijk en noodzakelijkerwijs twee kenmerken bezit: relaties van onder- en bovenschikking (dit is: sociale ongelijkheid) en breuklijnen. Bij breuklijnen gaat het om een plotseling verval in de sociale hiërarchie waardoor de personen en groepen die zich onder deze breuklijn bevinden met een kloof van de rest van de samenleving zijn gescheiden. Deze personen en groepen bevinden zich derhalve in een toestand die als kwalitatief 'anders' moet worden gelabeld dan de rest van de samenleving: een toestand van sociale uitsluiting. Zij zijn de sociaal uitgeslotenen.

Over deze 'sociaal uitgeslotenen' wordt vaak gesproken in termen van 'minderheden'. Dat is niet onjuist. In maatschappelijk opzicht verwijst dit begrip immers naar meer dan het louter getalmatig 'in de minderheid' zijn. Het verwijst ook naar de resultante van processen waarin en waardoor sociale ongelijkheid tot stand komt. Waar het begrip minderheden evenwel geen betrekking op heeft, is op het aspect van de breuklijnen bij sociale uitsluiting. Daarom gaat het verband tussen de beide begrippen 'sociaal uitgeslotenen' en 'minderheden' omgekeerd niet op: niet alle minderheden zijn sociaal uitgesloten. Bij ieder onderzoek naar de sociale positie van een identificeerbare sociaal 'problematische' groep of categorie in onze samenleving, zoals bijvoorbeeld (sub)groepen van armen, functioneel analfabeten, thuislozen en (etnisch) culturele minderheden, moet met dit onderscheid rekening worden gehouden.

2.1.2 *Kunnen we ze bereiken?*

Een eerste aanduiding van het antwoord op deze vraag schetst een stuk van de contouren ervan. Het is een aanduiding over hoe zij alvast niet te bereiken zijn. Het gaat om de voor onderzoek naar sociale ongelijkheid en uitsluiting opmerkelijke vaststelling dat vele groepen van armen en sociaal uitgeslotenen die in kwalitatieve onderzoeken worden bevraagd, omwille van verschillende redenen niet of nauwelijks via kwantitatieve methoden en technieken (kunnen) worden bereikt (Levecque en Vranken, 2000). In algemene, grootschalige surveys en panels zijn zij niet vertegenwoordigd of sterk ondervertegenwoordigd.

Deze vaststelling geeft tegelijkertijd aan dat er wél manieren bestaan om sociaal uitgeslotenen te bereiken. In onderzoek gaat het dan om de zogenaamde kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals diepte-interviews en participerende observatie, die wij ook in onze onderzoekslijn hanteren. Maar ook dan stellen we telkens weer vast dat hen bereiken geen kwestie is van een telefoontje, een aankondigingsbrief of een druk op de deurbel, maar wel van lang en creatief zoeken naar de juiste weg. Bovendien zijn ze niet alleen moeilijk bereikbaar, maar ook moeilijk bevraagbaar: interviews met hen kennen vaak een atypisch verloop waarbij de aard noch de volgorde van de onderwerpen een evidentie zijn (zie onder andere Thys, 2001: 33-41; Steens-

sens en Vermeire, 2000b: 16-21; Steenssens en Vermeire, 2000a: 61-70; Vranken en Steenssens, 1996: 19-21).

Naargelang van de betrokken minderheid kunnen de redenen voor deze beperkte toegankelijkheid naar aantal en aard variëren. Ze heeft echter in alle gevallen te maken met de min of meer gesloten werelden waarin uitgesloten minderheden zich ten aanzien van 'buitenstaanders' bewegen. De geslotenheid van deze werelden uit zich in het door buitenstaanders vaak als kenmerkend beschouwd 'wantrouwig' gedrag van hun bewoners. Zo, bijvoorbeeld, moeten we als onderzoek(st)ers vaststellen dat zelfs een openlijke en verregaande ondersteuning van de medewerk(st)ers van een vereniging waar armen het woord nemen niet volstaat om voldoende generatiearmen bereid te vinden om een diepte-interview te voeren:

> "Tijdens de introductievergadering bleek dat, hoewel alle aanwezigen bereid waren mee te werken, een aantal onder hen enkel een diepgaand interview wilden afstaan aan een (meestal welbepaalde) medewerker van het centrum. Deze vaststelling plaatste ons voor een nieuw probleem, maar bracht tegelijk ook een gegeven aan dat later veelvuldig in de interviews zou terugkomen: het haast volledig verloren gegaan vertrouwen in élke 'buitenstaander'." (Vranken en Steenssens, 1996: 20)

Ook de resultaten van het lang en moeizaam zoeken naar functioneel analfabete volwassenen als respondenten weerspiegelen dit wantrouwen van minderheden. Op drie na bereikten we alle respondenten die niet en nog nooit deelnamen aan de basiseducatie via slechts twee van de zeven soorten meewerkende organisaties. In vergelijking met de andere meewerkende organisaties bleken precies deze organisaties specifieke kenmerken te bezitten:

> "Beide zijn op een zeer directe en vertrouwelijke wijze betrokken op de leefwereld van mensen. (Hun medewerkers) bewegen zich door hun huisbezoeken niet enkel in de publieke maar ook in de private sfeer van hun doelgroep. In combinatie met het gegeven van hun beroepsgeheim en hun ondersteunende (in plaats van (ook) controlerende rol), schept dit allicht een klimaat van vertrouwen dat sterker is dan bij de andere gecontacteerde organisaties." (Steenssens en Vermeire, 2000a: 74-75)

Nadenken over de grond van dit wantrouwend gedrag draagt bij tot inzicht in de vaak vastgestelde weigerachtigheid van sociaal uitgesloten personen en groepen om zich bereikbaar en bevraagbaar op te stellen voor buitenstaanders. Paul Vercauteren (1970) ontwikkelde, bij zijn reflectie over de maatschappelijke positie van armen, het beeld van de marge als afvalplaats en schuilplaats. Daarmee belanden we meteen bij de derde vraag: waar houden sociaal uitgeslotenen zich op?

2.1.3 *Waar houden ze zich op?*

Sociaal uitgeslotenen leven in de marge van een samenleving waarin de meerderheid van de bevolking zich in het centrum ophoudt. Deze marge

neemt, vaak gelijktijdig, twee gedaanten aan. Ten eerste, kan ze worden begrepen als een afvalplaats waarin groepen terechtkomen als gevolg van allerlei processen van sociale uitsluiting; met andere woorden: als een plaats waarin ze door 'externe' sociale mechanismen als het ware worden opgesloten. Hierdoor verwerft de marge van de samenleving tegelijkertijd ook een tweede gedaante: deze van een soort schuilplaats in de samenleving. Precies omdat men er niet (langer) toe behoort en/of men niet (langer) beschikt over de nodige middelen en mogelijkheden, verzwakt de interne sociale druk en sociale controle ten aanzien van de waarden, normen, wetten, plichten en regels die gelden in de rest van de samenleving.

Deze beide op elkaar inwerkende gedaanten van het leven in de marge veroorzaken het vaak als kenmerkend beschouwd wantrouwen van gemarginaliseerde groepen. Onderzoekers, hulpverleners en beleidsmakers vertegenwoordigen niet enkel de samenleving waarin en waarvan ze worden uitgesloten, maar tegelijkertijd ook de sociale druk en controle waaraan minderheden (trachten te) ontsnappen. In ons onderzoek naar de leefwereld van de trekkende beroepsbevolking drukte één van de bevoorrechte waarnemers van foorreizigers dit als volgt uit:

> *"Ze zijn heel argwanend, klappen dicht. (En waarom zijn ze zo argwanend volgens u?) Je behoort niet tot hun, je bent niet van hen, je behoort niet tot hun stand, niet tot hun levenswijze. Zij leven aan de rand van de maatschappij, voor hen is dat normaal, maar ga jij vragen stellen, dan zoek je iets. Daarom."* (Steenssens en Vermeire, 2000b: 7)

Ten aanzien van (generatie)armen worden we geconfronteerd met de vraag: waarom zouden zij die voortdurend op hun hoede moeten zijn voor de komst van een deurwaarder of de plaatsingsdienst van een jeugdbeschermingscomité wél thuis geven voor een onderzoeker, een maatschappelijk assistente of een politicus?

2.2 Sociaal verantwoorde cultuur: basisuitzet voor een margekijker

Wanneer onderzoekers, hulpverleners of beleidsactoren – na moeizaam zoeken – dan toch een opening naar de marge vinden, dan stelt zich al gauw de vraag hoe ze deze ontsloten wereld, dit onvertrouwde en vaak misleidende terrein, het best kunnen verkennen. Een kompas en een landkaart zijn in deze omstandigheden geen overbodige luxe. In ons onderzoek naar het dagelijks leven van minderheden, wordt de functie van kompas en landkaart vervult door twee centrale begrippen: 'leefwereld' en 'sociale netwerken'. Zij geven de richting aan waarin we moeten verkennen en ze markeren de oriëntatietafels en uitzichtpunten onderweg.

2.2.1 *Het begrip 'leefwereld'*

Het begrip leefwereld heeft betrekking op de behoeften, veronderstellingen, houdingen, doelstellingen en verwachtingen die in en door concrete sociale en economische ervaringen en omstandigheden ontstaan en ontwikkelen. Op basis hiervan beleven en interpreteren mensen gebeurtenissen en omstandigheden en geven ze, naargelang van de vaardigheden waarover ze beschikken, hun eigen sociale handelen gestalte.

'Leefwereld' wordt door ons dus ingevuld als wat in een sociologische benadering ook de culturele dimensie van de samenleving wordt genoemd: de behoeften, veronderstellingen, houdingen, doelstellingen en verwachtingen van personen en groepen (zie Vranken en Henderickx, 1996: 187-197). Evenwel overstijgen we de idee dat 'cultuur' de enige of een onafhankelijk beïnvloedende factor is. Ten eerste beklemtonen we de procesmatige wisselwerking tussen de culturele dimensie en de sociale en economische dimensies (de concrete sociale en economische ervaringen en omstandigheden). Het gaat ons, bij de verklaring van sociaal gedrag, om de invloed van de resultante van deze wisselwerking op de betekenisverlening (beleven en interpreteren). Deze betekenisverlening beïnvloedt de dagelijkse sociale praxis (het dagelijkse sociale handelen). Ten tweede geven we aan dat naast deze culturele dimensie ook (basis)vaardigheden een rol spelen in het sociale handelen.

Dat we deze twee aandachtspunten opnemen in de omschrijving en de verdere ontwikkeling van het begrip leefwereld, komt mede door de onderzoeksresultaten van de afgelopen tien jaar. Het is wat sociologen een *grounded* omschrijving noemen, een omschrijving geworteld in empirische bevindingen. Deze omschrijving staat echter niet los van de lange en bijwijlen turbulente geschiedenis van het begrip 'leefwereld' in de sociologie. We beperken ons hier tot enige inzichten inzake de wisselwerking tussen de culturele en de sociale dimensie en inzake de netwerkanalyse als een band tussen het micro- en macroperspectief.

2.2.2 *De wisselwerking tussen de culturele en de sociale dimensie*

In het grote sociologische debat waarin ook het begrip leefwereld sinds de tachtiger jaren is terechtgekomen, worden allerlei pogingen ondernomen om het dichotome denken in de sociologie, waarbij ofwel de structuren van de samenleving ofwel de zingevende handelende actoren als enige verklaringsbron voor het menselijk samenleven worden beschouwd, te verlaten. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om de kloof te overbruggen tussen een macro- en een microperspectief en tussen grootschalige kwantitatieve en kleinschalige kwalitatieve onderzoeksstrategieën.

De beide polen van het dichotome denken en onderzoeken in de sociologie benoemden we zélf als het onderscheid tussen een benadering 'in de breedte' en een benadering 'in de diepte'. Deze benaderingen beschouwen

we als complementen van één sociologische benadering van dezelfde werkelijkheid:

> "Verklaringen over een stuk maatschappelijke werkelijkheid kunnen sociologen dus alleen maar geven omdat ze over twee soorten van kennis beschikken. Eén, een beeld van hoe het fenomeen eruit ziet, en dat wordt door het onderzoek 'in de breedte' geleverd. Twee, inzicht in de structuren, hoe ze ten opzichte van elkaar liggen, hoe ze op elkaar hebben ingewerkt en dat nog steeds doen. Daarvoor is onderzoek 'in de diepte' nodig." (Vranken en Steenssens, 1996: 15)

De macro- en microwereld moeten dus worden benaderd als twee onlosmakelijk verbonden dimensies van het samenleven. De beschrijving van de relatie tussen beide werelden door Berger en Berger (1972: 16-17) geeft goed aan wat er, vanuit deze invalshoek, aan de hand is in ons onderzoek naar de structuren van het dagelijks leven. De microwereld krijgt pas betekenis tegen de achtergrond van de macrowereld. Die is opgebouwd uit veel grotere structuren en betrekt ons in relaties met anderen die voor het overgrote deel abstract, anoniem en ver verwijderd zijn. Of nog:

> "De bekende wereld van het dagelijkse leven heeft ook voortdurend te maken met binnendringende processen die worden opgewekt buiten haar grenzen en wat meer is, zij wordt voortdurend gestructureerd door deze processen." (Berger en Berger, 1972)

Omgekeerd heeft de macrowereld weinig realiteitswaarde tenzij zij altijd weer wordt vertolkt in de persoonlijke ontmoetingen van de microwereld.

Het is onder meer de aandacht voor deze relatie tussen micro- en macrowereld die onze invulling van het begrip leefwereld in een belangrijk opzicht doet verschillen van de invulling die onder meer Schutz (1932) eraan gaf: de beklemtoning van de wisselwerking tussen de culturele dimensie en de sociale dimensie. De leefwereld ontstaat en ontwikkelt, stellen wij, in en door concrete sociale ervaringen en omstandigheden, of nog in en door sociale relaties. Hiermee nemen we, met vele anderen en in navolging van Berger en Luckmann (1966), uitdrukkelijk afstand van zingeving als een soort psychologisme. We beklemtonen daarentegen het belang van het sociale, van de interpersoonlijke dimensie in de totstandkoming en ontwikkeling van de leefwereld en de erop steunende zingeving. Door de sociale dimensie te benaderen vanuit het begrip 'sociale netwerken' en de netwerkanalyse leggen we een link tussen de micro- en de macrowereld.

2.2.3 *Sociale netwerken*

Bij de netwerkanalyse vormen de sociale relaties het vertrekpunt (Steenssens, Vandenabeele en Pultau, 1996). In essentie is het dit waar het in de sociologische microwereld om gaat: persoonlijke relaties, het persoonlijke sociaal netwerk. Het begrip 'sociale netwerken' laat echter tegelijkertijd een macroperspectief op de samenleving toe. 'De' samenleving wordt dan opge-

vat als een netwerk van netwerken. De sociale posities die personen en groepen innemen in de maatschappij worden dan niet meer beschreven aan de hand van hun kwantificeerbare kenmerken. Wel worden ze benaderd als knooppunten in een netwerk van sociale relaties die de toegang tot de (im)materiële bronnen in onze samenleving bepalen. Het gaat hier om een vertaling van de processen van sociale uitsluiting en integratie op macroniveau naar het microniveau. Op macroniveau gaat het over de mate waarin en de wijze waarop individuen en groepen deelnemen aan de dominante domeinen in de samenleving (zoals bijvoorbeeld werk en onderwijs); op microniveau over impact daarvan op de structuur, de samenstelling en de aard van de relaties van hun sociaal netwerk.

De basisveronderstelling van de netwerkanalyse, de wisselwerking tussen sociale positie en sociale netwerken, vonden we recent bevestigd in ons vergelijkend onderzoek naar de sociale netwerken van kansarme jongeren en arbeidersjongeren:

> "De verschillen [tussen de netwerken van kansarme jongeren en de netwerken van arbeidersjongeren] zijn van die orde dat er meer dan van een gradueel verschil nog het best kan worden gesproken van een breuk." (Thys, 2001: 104)

De onderzoeksvragen in de onderzoekslijn van 'de structuren van het dagelijks leven' hebben altijd betrekking op de leefwereld en/of het sociaal netwerk van minderheden. Het zijn telkens (specificaties van) één of meerdere van de volgende open vragen:

- Hoe kunnen we (de ontwikkeling van) het (onderling) sociaal netwerk karakteriseren?
- Hoe kunnen we (de ontwikkeling van) de leefwereld karakteriseren?
- Welke sociale en/of economische omstandigheden en gebeurtenissen spelen een belangrijke rol in deze sociale toestanden en processen?
- Hoe worden deze omstandigheden en gebeurtenissen geïnterpreteerd en beleefd, welke betekenis hebben ze en hoe beïnvloedt dit het sociale handelen?

In elk van deze onderzoeken gebruiken we kwalitatieve onderzoeksmethoden, al dan niet in combinatie met kwantitatieve onderzoeksmethoden. Dergelijke methoden, zoals diepte-interviews en participerende observatie, zijn immers vooral geschikt voor onderzoek 'in de diepte': het beter begrijpen en verklaren van wat statistieken 'slechts' kunnen vaststellen. En dat is precies waar het hier om gaat.

2.3 In de coulissen: de marge als pluriform eilandenrijk

Op basis van onze onderzoeksresultaten over drie als 'problematisch' geïdentificeerde groepen (generatie-armen, functioneel analfabeten en de trekkende beroepsbevolking) stellen we vast dat de vormen van sociale uitsluiting waarmee minderheden te maken kúnnen hebben, verschillen naarge-

lang zij al of niet een eigen, specifieke socio-culturele identiteit hebben. Meer bepaald gaat het hier om de vaststelling dat de eigen, socio-culturele identiteit een dubbele kloof ten aanzien van de rest van de samenleving doet ontstaan voor sommige (sub)groepen: één die met sociale uitsluiting gepaard gaat en een andere. Welke? Een eigen, specifieke socio-culturele identiteit komt tot uiting in een eigen, verzelfstandigd cultuurpatroon: een op zichzelf staand en samenhangend geheel van waarden, normen, doelstellingen en verwachtingen dat gedeeld en gedragen wordt door de leden van een groep, in dit geval de minderheid (zie Vranken en Henderickx, 1996: 187-197). Dit 'gedeeld en gedragen worden door de leden van een groep, in dit geval de minderheid', vormt de belangrijkste voorwaarde voor ontstaan en bestendiging van een cultuurpatroon: voldoende onderling sociaal contact zodat gedeelde definities van de werkelijkheid en betrachtingen in die werkelijkheid kunnen ontstaan, zich ontwikkelen en aan volgende generaties worden overgedragen (de zogenaamde socialisatie). Het ontstaan, de ontwikkeling en de bestendiging van een cultuurpatroon veronderstelt dus een voldoende sterk onderling sociaal netwerk tussen de leden van een groep, van een minderheid.

Deze samenhang tussen de culturele en de netwerkdimensie vinden we ook terug in onze invulling van het begrip leefwereld: het gaat bij leefwereld om de culturele dimensie die in en door de netwerkdimensie is en wordt opgebouwd. Het verschil tussen de beide begrippen, leefwereld en cultuurpatroon, is ons inziens hierin gelegen dat het begrip leefwereld veel ruimer is. Het bestaan van een eigen verzelfstandigd cultuurpatroon is 'slechts' één van de mogelijke vormen die de leefwereld, de culturele dimensie kan aannemen.

2.3.1 *Over de samenhangen tussen de culturele dimensie en het onderlinge sociaal netwerk*

In ons onderzoek wordt de samenhang tussen de culturele en de sociale dimensie telkens weer empirisch bevestigd. Het sterke onderlinge sociaal netwerk bij foorreizigers, bijvoorbeeld, gaat gepaard met een eigen kenmerkend cultuurpatroon waarin we drie volwaardige elementen onderscheiden: de façadecultuur, de overlevingscultuur met het zelfredzaamheidsprincipe en de vrijheidscultuur (of de afscherming van de regelcultuur) met het utilitariteitsprincipe (Steenssens en Vermeire, 2000b: 64-73 en 94-109). Deze drie sluiten direct aan bij de eigen (economische) omstandigheden. Het gaat hier respectievelijk om het geënt zijn op een amusements- en luxeproduct waarbij het visueel waarneembare (de façade, hier: van de attractie) een cruciale economische rol speelt, de felle en nog toenemende onderlinge concurrentie in de sterk uitbreidende sector van vrijetijdsbesteding en de grote flexibiliteit door de vele, onregelmatige uren en de arbeids- en woonmobiliteit. Een gelijkaardig cultuurpatroon stellen we ook vast bij de groep van circusuitbaters (Steenssens en Vermeire, 2000b: 134).

Bij functioneel analfabeten of de laagst geletterden daarentegen, is een onderling sociaal netwerk volstrekt afwezig. Een cruciale factor hierin blijkt het sociaal telkens weer bevestigde stigma dat aan hun laaggeletterdheid kleeft. Dit dwingt hen ertoe om bij het zoeken naar oplossingen voor deze 'onzichtbare handicap' er tegelijk zorg voor te dragen dat het een 'verborgen handicap' blijft. Deelname aan de basiseducatie én niet deelnemen vormen dus gelijktijdige vereisten (Steenssens en Vermeire, 2000a: 124-137). Van iets als een 'analfabetismecultuur' is geen sprake.

Weer anders en ook meer omstreden is de kwalificatie van (generatie)armen in dit opzicht. Onder meer de sterke internationale weerklank van de armoede-onderzoeken van Oscar Lewis én de al te gemakkelijke want schijnbaar voor de hand liggende vereenzelviging van waarneembaar gedrag met achterliggende waarden en normen, hebben de idee van het bestaan van een armoedecultuur ook bij ons fel aangewakkerd. Nochtans moeten we hierbij opmerken dat Lewis' vaststellingen omtrent een *culture of poverty* gebaseerd zijn op onderzoek in Zuid-Amerikaanse sloppenwijken (of: grote concentratiebuurten); ze zijn dus niet zomaar transponeerbaar naar onze stedelijke, laat staan onze plattelandsarmoede. Ten tweede wezen we eerder al op de empirische bevinding dat gedrag dat tegengesteld is aan de waarden die men er op nahoudt niet onmogelijk is:

> "Waarden zijn immers vrij abstract van aard, zoals bijvoorbeeld rechtvaardigheid of fatsoenlijkheid, terwijl het gedrag veeleer door de onmiddellijke toestand, inclusief de mogelijkheden en beperkingen die deze inhoudt, vorm krijgt." (Vranken en Steenssens, 1996: 42)

Op basis van onze eigen en andere onderzoeksresultaten over de leefwereld van (generatie)armen komen wij tot de (voorlopige) conclusie dat (generatie)armen in onze samenleving via sociaal-economische uitsluitingsprocessen meervoudig structureel uitgesloten worden en zijn, maar dat zij in en door deze processen op de dominante cultuur betrokken blijven (zie onder andere Kochuyt, 1999; Vranken en Steenssens, 1996 en Vranken en Goossens in samenwerking met De Cirkel, 1989). Precies dit gegeven leidt bij deze groepen tot vormen van op het eerste gezicht onbegrijpelijk en/of afwijkend gedrag dat vaak verkeerdelijk wordt geassocieerd met het bestaan van een eigen kenmerkend, verzelfstandigd cultuurpatroon. Dit gedrag moet echter in de eerste plaats worden begrepen als een poging om met beperkte middelen en mogelijkheden de dominante waarden in onze samenleving toch zoveel mogelijk te realiseren De titel van Kochuyts doctoraal proefschrift 'Over een ondercultuur' (1999) drukt dit treffend uit. Armen en de subgroepen kunnen bijgevolg niet worden beschouwd als culturele minderheden. Zij bevinden zich in de sociale structuur van onze samenleving in een onderlaag: een toestand waarin zij via meervoudige processen van sociale uitsluiting tegelijkertijd op zichzelf worden teruggeworpen en zichzelf terugtrekken en die hen (af)scheidt van de rest van de samenleving op wier dominante waarden zij in hun streven betrokken blijven (Vranken en Steenssens, 1996: 48-50).

2.3.2 *Over de relatie tussen eigen cultuurpatroon en sociale uitsluiting*

Zijn deze vaststellingen over de sociale uitsluiting van groepen die geen verzelfstandigd cultuurpatroon hebben, ook van toepassing op wat we 'culturele minderheden' noemen? Hun toestand ziet er op het eerste gezicht rooskleuriger uit. Culturele minderheden worden immers wél gekenmerkt door een eigen cultuurpatroon. Dit betekent dat sommige door ons vastgestelde vormen van sociale uitsluiting niet als uitsluiting worden ervaren wanneer ze bekeken worden vanuit het eigen cultuurpatroon van deze minderheden. We kunnen dit met een voorbeeld verduidelijken. Indien het wonen in een eigen, vaststaande privé-woning een dominante betrachting in onze samenleving is, dan is alvast een substantieel deel van de trekkende beroepsbevolking op het vlak van huisvesting sociaal uitgesloten. Maar als dit streven niet tot het eigen cultuurpatroon van de trekkende beroepsbevolking behoort, als het wonen in een mobiele woning voor hen geen noodzaak is, maar juist (of ook) een betrachting, dan zijn zij – beschouwd vanuit dit eigen cultuurpatroon – niet sociaal uitgesloten. Althans, niet op basis van deze vaststelling. Zij zijn het wel in de mate dat zij van deze samenleving afhankelijk zijn voor de middelen en mogelijkheden om hun cultuurpatroon te realiseren en dat deze samenleving hen deze niet of onvoldoende biedt.

Onze onderzoeksbevindingen illustreren dit inzicht verder en tonen tegelijkertijd de wisselwerking aan tussen de leefwereld van minderheden en de structurerende invloed van binnendringende processen die worden opgewekt buiten de grenzen ervan (Steenssens en Vermeire, 2000b: 112-115). Zo stellen we vast dat onder meer onder invloed van het huidige gemeentelijk beleid op de ruimtelijke ordening (de verfraaiing en heraanleg van pleinen en straten), het gemeentelijk beleid op vlak van financiën (de maximalisering van de inning van de standplaatsgelden in grote gemeenten) en het ruimtelijk beleid van hogere overheden (het al of niet legaal mogen wonen op een industrieterrein) de 'traditionele' preferentiehiërarchie van de foorreizigers omtrent het type van 'vaste' woonplaats en omtrent het woningtype op deze plaats verschuift. In dit opzicht en naargelang van hun leeftijd en werksituatie, versplintert de groep van foorreizigers in een aantal subgroepen met verschillende preferenties.

Als een culturele minderheid door een sterke sociale cohesie en een ongelijke verdeling van middelen en mogelijkheden wordt gekenmerkt, bestaat de mogelijkheid dat bepaalde subgroepen van een culturele minderheid ook intern sociaal uitgesloten zijn. Dergelijke interne processen van sociale uitsluiting werden al vastgesteld bij etnisch gesegregeerde groepen (De Decker en Meert, 2000a: 83-84). Intern ontwikkelt zich dan een structuur die een afspiegeling vormt van die van de omringende samenleving. De meest achtergestelde gezinnen geraken dan in een dubbele toestand van sociale uitsluiting. Ten eerste beschikken ze niet over de middelen en mogelijkheden om volwaardig te participeren aan de dominante structuren van de omringende samenleving. Voorts beschikken ze evenmin over de middelen en mogelijkheden om het eigen cultuurpatroon te realiseren.

Ook bij foorreizigers stellen wij dergelijke interne processen van sociale uitsluiting vast (Steenssens en Vermeire, 2000b: 102-110). De felle onderlinge concurrentiestrijd in de groep, die door hun steeds meer kwetsbare gezamenlijke positie op de uitbreidende markt van luxe- en amusementproducten alsmaar feller wordt, leidt tot een interne sociale structuur die een afspiegeling is van de sociale structuur van de omringende maatschappij: een structuur van ongelijkheid, van boven- en onderschikking. Een goede indicator voor de interne sociale positie van foorreizigers is de wijze waarop zij hun attractie(s) kunnen uitbaten en onderhouden en hiermee samenhangend de wijze waarop ze de winterstop kunnen doorbrengen. Onder aan de interne sociale ladder stellen we een breuklijn vast: een groep van actieve foorreizigers die permanent in armoede leeft. Deze toestand van armoede is in zowat alle opzichten vergelijkbaar met de toestand van sociale uitsluiting waarin de armen in de ruimere samenleving zich bevinden, tot en met het vertonen van zogenaamd 'afwijkend gedrag'. Dit uit zich ten eerste in gedrag dat niet langer in overeenstemming is met het eigen cultuurpatroon, met name de façadecultuur. De zo gewaardeerde, want economisch cruciale façade, de attractie, en in het verlengde daarvan de andere uiterlijkheden (de woonwagen, het terrein) en het eigen uiterlijk worden niet meer verzorgd en onderhouden. Ten tweede kan het bij sommigen gaan om het inzetten van illegale middelen om alsnog het sociaal gewaardeerde, het eigen cultuurpatroon te kunnen realiseren.

2.3.3 *Over de betrachtingen ten aanzien van de uitsluitende samenleving*

De inzichten die we tot nog toe bespraken, geven duidelijk aan dat de marge van onze samenleving niet wordt bewoond door een homogene bevolking. De specificiteit van de leefwereld van de onderscheiden subgroepen kan erg verschillen. Daarenboven werd duidelijk dat de wijzen waarop deze (sub)groepen van de rest van de samenleving worden uitgesloten erg kunnen verschillen. Met en door deze twee vaststellingen werd echter ook al een derde vaststelling zichtbaar: de manier waarop sociaal uitgesloten groepen in hún streven op de uitsluitende samenleving betrokken zijn, kan eveneens erg verschillen.

(Generatie)armen bevinden zich in een 'onderlaag' van de samenleving; ze blijven evenwel betrokken op de waarden van de samenleving. Functioneel analfabeten daarentegen bevinden zich in verschillende sociale lagen van de samenleving. Meestal maar niet altijd gaat het om de onderste lagen, waaronder de onderlaag van de armen. Toch zijn ook zij, op een verborgen wijze, uitgesloten van de samenleving. Het is deze positie die we in de titel van het onderzoeksrapport, 'Tussen Scylla en Charibdis' (tussen van weerszijden dreigende gevaren), uitdrukken:

> "Deelnemen [aan de basiseducatie] betekent het op het spel zetten van een moeizaam gecreëerd en vaak jarenlang in stand gehouden imago. Dit is een imago dat

> het falen ten aanzien van de algemeen aanvaarde maatschappelijke normen en verwachtingen met betrekking tot lezen en schrijven moet verbergen. Niet-deelnemen betekent leven, met zoals één van hen het zelf uitdrukte, 'een verborgen handicap'. Een handicap met andere woorden, waarmee in de eigen leefwereld en in de maatschappij in het algemeen geen rekening kan worden gehouden en die aldus mensen opsluit in een positie van afhankelijkheid en isolement." (Steenssens en Vermeire, 2000a: 5)

De houding die minderheden met een eigen verzelfstandigd cultuurpatroon, zoals de foorreizigers, aannemen ten aanzien van de omringende, uitsluitende maatschappij kan worden nagegaan door enkele bijkomende attributen aan de uitzet voor het margekijken toe te voegen.

Het bestaan van een eigen verzelfstandigd cultuurpatroon, een eigen groepscultuur gaat gepaard met een aantal waarneembare verschijnselen (Vranken en Henderickx, 1996: 164-193). Zo ontstaat er op basis daarvan een samenhorigheidsgevoel (solidariteit), wat conflicten weliswaar niet uitsluit. Hierdoor wordt automatisch een scheidingslijn getrokken tussen degenen die wel lid zijn van de groep en degenen die geen lid zijn van de groep. Er ontstaat een 'wij-groep' en een 'zij-groep', een *in-group* en een *out-group*. Daarnaast moeten we ook rekening houden met de zogenaamde 'referentiegroep(en)' waaraan in de eigen waarden of het eigen gedrag gerefereerd wordt.

Met behulp van deze attributen om een leefwereld te vatten, stellen we vast dat de scheidingslijn die door de grote onderlinge solidariteit bij foorreizigers automatisch wordt getrokken tussen de 'wij'- en de 'zij-groep' dubbel is (Steenssens en Vermeire, 2000b: 84-87). Ten eerste is er een scheidingslijn ten aanzien van de meerderheid van de samenleving. Ten tweede bestaat er een scheidingslijn ten aanzien van een andere minderheid: de zigeuners-voyageurs. Opmerkelijk hierbij is dat de beide scheidingslijnen een differentiatie, een 'anders zijn' ten aanzien van de 'zij-groep' uitdrukken. De foorreizigers beschouwen de differentiatie ten aanzien van de meerderheid van de samenleving eerder als een relatie van gelijkwaardige nevenschikking, terwijl ze de differentiatie ten aanzien van zigeuners-voyageurs eerder als een relatie van boven- en onderschikking zien. Met deze vaststelling komen we bij de keerzijde van de medaille van de onderlinge solidariteit van de 'wij-groep' van foorreizigers. Deze legt een vorm van sociale uitsluiting van deze minderheid ten aanzien van de maatschappij bloot. Voor de 'wij-groep' van de sedentaire meerderheid van de samenleving vormen de foorreizigers een 'zij-groep'. De differentiatie die hiermee vanuit de sedentaire meerderheid wordt gemaakt, gaat gepaard met stigmatisering, onder meer omwille van de woonmobiliteit van foorreizigers. Door aan groepen te refereren waarin aspecten van het foorreizigersberoep terug te vinden zijn (zoals arbeidsmobiliteit of het verkopen van amusement) willen foorreizigers zich afzetten tegen deze stigmatisering door de meerderheid van de samenleving.

Concluderend kunnen we de marge van onze samenleving tekenen als een pluriform eilandenrijk waarvan de bewonerpopulaties op verschillende wijzen uitgesloten worden van 'hun natie', waarop zij tegelijk op verschillende wijzen in hun streven betrokken blijven.

2.4 Op zoek naar een verenigde natie

Een verkenningstocht doorheen een pluriform eilandenrijk kan niet anders dan een lange en kronkelende tocht zijn. Meer dan eens dringt zich een rustpunt op, bij voorkeur een uitzichtpunt mét oriëntatiemogelijkheid, om terug te kunnen blikken op de afgelegde weg en om vooruit te blikken op het nog af te leggen traject. Alleen, bij dit soort van tocht is dit niet zo evident. Eén vraag is bij dit alles richtinggevend: de vraag naar het waarom, de uiteindelijke bestemming van de hele onderneming.

2.4.1 *Rekening houden met de leefwereld: een beloftevolle weg?*

Stellen dat we de sociale uitsluiting in onze maatschappij willen bestrijden, is een noodzakelijk maar geen voldoende antwoord op de vraag naar het waarom van onze inspanningen. Van een voldoende antwoord is er pas sprake wanneer we ook duidelijk stellen 'hoe' we deze strijd zullen aanpakken. Doorslaggevend is hier de keuze voor een volwaardige deelname van de minderheden zelf aan deze strijd. Volwaardig deelnemen betekent in de eerste plaats dat er een dialoog wordt aangegaan waarbij de partners als evenwaardig worden beschouwd en behandeld en dus dat ze allen hun noden en betrachtingen op de gesprekstafel kunnen leggen. Het betekent dat rekening wordt gehouden met de leefwereld van de uitgeslotenen.

Het is aan de verkozen vertegenwoordigers in de samenleving en niet aan wetenschappers om een dergelijke keuze te maken. Het is wel aan wetenschappers om gefundeerde vaststellingen te doen over de werkelijkheid en deze als hulpmiddelen bij het overwegen van die keuze aan te reiken. De vraag is bijgevolg of er wetenschappelijke vaststellingen zijn die kunnen helpen bij het overwegen van deze keuze.

Zo is er minstens één. We ontlenen ze aan de resultaten van grootschalige kwantitatieve surveys en panels. Wat verklaringskracht betreft, ligt de sterkte en verdienste van dit soort onderzoek in wat de variantietheorie wordt genoemd: nagaan of en in welke mate variantie in factor x (bijvoorbeeld leeftijd of geslacht of onderwijsniveau) variantie in factor y (bijvoorbeeld tewerkstellingsstatuut) veroorzaakt (Maxwell, 1996: 20-21). Met betrekking tot een probleem kan dit soort onderzoek dus uitwijzen welke factoren in welke mate een rol spelen en, of en in welke mate deze bepalende factoren op hun beurt onderling samenhangen. Wat dergelijke onderzoeksresultaten daarmee tegelijk ook altijd aantonen, is dat geen enkele geïdentificeerde kwantificeerbare factor een onafhankelijke invloed uitoefent op andere fenomenen. Om te begrijpen hóe deze factoren een invloed hebben, moeten ze terug in het dagelijks leven van de onderzochte populatie worden geplaatst. Het is daarin, via de wisselwerking tussen leefwereld en sociaal netwerk in de dagelijkse praxis, dat zij betekenis krijgen, een sociaal construct worden, en hun invloed op andere 'factoren' uitoefenen. Hierin ligt de grote sterkte en verdienste van kwalitatief leefwereldonderzoek: nagaan op wélke wijze factor x een rol speelt in het veroorzaken van factor y. En hierin ligt een belangrijke weten-

schappelijke vaststelling die ook aan besluitvormers en andere beslissers het belang moet duidelijk maken van rekening te houden met de leefwereld van minderheden. Wanneer wordt voorbijgegaan aan de wijze waarop hulpverlenende en beleidsmaatregelen betekenis krijgen in en ingrijpen op het dagelijks leven van minderheden, loopt men het risico dat deze maatregelen geen of allerlei onbedoelde tot perverse effecten hebben. De voorbeelden die aangeven dat dit risico zeer reëel is, zijn legio; de werkloosheids- en andere vallen vormen een treffende illustratie.

2.4.2 *Botsende logica's*

Uit het voorafgaande werd wel duidelijk dat 'rekening houden met' de meest beloftevolle maar niet de gemakkelijkste weg is. Het is een laveren temidden van het complex spanningsveld tussen de (economische) verwachtingen en vereisten van de ruimere samenleving en diverse persoonlijke en groepsdoelstellingen, of nog: het is schipperen in het spanningsveld tussen integratie op macroniveau en integratie op microniveau. Bovendien zullen planmatige veranderingen die ingrijpen op het microniveau, in het dagelijks leven van de beoogde doelgroep, bijna altijd traag verlopen, moeizaam en in eerste instantie slechts via subtiele, soms nauwelijks merkbare processen en etappes. Dit dagelijks leven is immers een *world-taken-for-granted*, een als vanzelfsprekend ervaren realiteit. Zij wordt gekenmerkt door een amorf voorkomen, een behoudsgezind karakter en een traag ritme (zie onder andere Highmore, 2000; Ruebens, 1990: 9-14). Veranderingen in deze realiteit kunnen zeer zeker als bevrijdend en/of emanciperend worden ervaren. Dit blijkt, bijvoorbeeld, uit de reflecties over de resultaten van hun deelname van (ex)deelnemers aan de basiseducatie (Steenssens en Vermeire, 2000a: 160-161). Hieruit blijkt evenwel ook dat veranderingen van gewoonten, dagelijkse praktijken (hier door de toegenomen geletterdheidsvaardigheden), vaak veranderingen in en van de sociale relaties veronderstellen waarin deze praktijken liggen ingebed. Deelname van de laagst geletterden aan de basiseducatie blijkt veel meer te zijn dan een instrumentele activiteit. Het is ook een overgangsdaad die verandering in en van de eigen leefwereld mogelijk of noodzakelijk maakt.

Twee actuele verzuchtingen kunnen eveneens op basis van deze inzichten in een ruimer perspectief worden geplaatst. Ten eerste gaat het hier om de doorheen alle programma's – het *Vlaams Fonds voor Integratie van Achtergestelden* (VFIA), het *Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen* (VFIK) en het *Sociaal Impulsfonds* (SIF) – vaak gehoorde verzuchting van praktijkwerkers: hoe kunnen ze, op basis van de opgegeven indicatoren, de vooruitgang van 'hun' project ver(ant)woorden. Deze indicatoren besteden immers vaak niet of nauwelijks aandacht aan de fundamentele en essentiële, maar tegelijkertijd trage, moeizame en subtiele veranderingsprocessen die zij bij hun doelgroep vaststellen. Omgekeerd lukken de praktijkwerkers er soms onvoldoende in om deze procesmatige vooruitgang naar concrete resultaten te vertalen.

Ten tweede gaat het hier om een verzuchting die we in één van de werkgroepen huisvesting van het eerste Vooruitgangscongres op 17 mei vernamen en beaamd zagen en die ging over de participatie van de verenigingen waar armen het woord nemen aan beleidsprocessen (verslagboek te verschijnen). De grootste moeilijkheid in de samenwerking tussen beleidsactoren en de armenorganisaties, werd opgemerkt, ligt in het feit dat de logica's die in deze samenwerking worden gevolgd diametraal tegenover elkaar staan (zie ook: Vranken, Geldof, Van Menxel, 1997: 184-188). Dit uit zich ten eerste daarin dat de armenorganisaties veel tijd vragen voor beleidsvoorbereiding en daarna een zo snel mogelijke uitvoering wensen, terwijl de beleidsactoren, die werken in termijnen van legislaturen, een snelle voorbereiding verlangen omdat de uitvoering lang duurt. Ten tweede uit zich dit in de vaststelling dat de beleidsactoren bij het tot stand komen van wetten en reglementen aansturen op vereenvoudiging en veralgemening terwijl de armenorganisaties nuancering en diversificatie wensen. Deze verzuchting vormt ons inziens een treffende illustratie van wat wij hierboven 'schipperen in een complex spanningsveld' noemden.

2.4.3 *(Basis)vaardigheden als basisvoorwaarde*

Ten slotte willen we de aandacht vestigen op één belangrijke voorwaarde om een volwaardige gesprekspartner van sociaal uitgesloten groepen te zijn. Er moet rekening worden gehouden met de mate waarin en de wijze waarop ze over de vaardigheden beschikken om deel te nemen aan het besluitvormingsdiscours. Het gaat hier om taal- en verwante vaardigheden die hen in staat stellen om na te denken over hun positie in de maatschappij; om, hierdoor, greep te krijgen op hún micro- en dé macrowereld en om aansluiting te vinden bij de betekenissen van de gehanteerde taal in het heersende discours.

Dit vaardigheidsaspect is het tweede aandachtspunt waarmee wij onze omschrijving van het begrip leefwereld invulden (zie hiervoor). We wilden daarmee aangeven dat niet alleen de culturele dimensie maar ook de vaardigheden van personen en groepen een rol spelen in hun sociale handelen. In een vroegere bijdrage in het 'Jaarboek' vestigden we al de aandacht op het belang van deze vaardigheden in de beslissing van functioneel analfabeten om al of niet deel te nemen aan de basiseducatie (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1999: 142-143). Bij generatie-armen stelden we de relatie vast tussen basisvaardigheden en hun gedrag op en ten aanzien van de arbeidsmarkt (Vranken en Steenssens, 1996: 78-79). Hier gaat het om de invloed van basisvaardigheden op de mate waarin en de wijze waarop zij zullen en kunnen deelnemen aan besluitvormingsprocessen.

De ruimere wetenschappelijke grond voor deze basisvoorwaarde is onder meer gelegen in vastellingen over wat door sociologen de 'indexicaliteit' en door taalfilosofen en linguïsten het 'deïxis-probleem' van taal wordt genoemd:

> "Taal is een communicatiemedium dat steeds een compromis opbouwt tussen specificiteit en algemeenheid. Wanneer we een object of een gebeurtenis uit onze ervaring benoemen, dan verbinden we zijn typische eigenschap met andere objecten of gebeurtenissen, uit onze vroegere ervaringen, met een gelijkaardige type-structuur." (Ruebens, 1990: 30)

Het eenvoudige gegeven over de soms grote verschillen die bestaan in ervaringswerelden van personen en groepen, doet begrijpen hoe groot het risico is op mis-communicatie tussen minderheden en andere partners in het besluitvormingsproces.

Bij de armen wordt de kortsluiting in de communicatiestroom stilaan omgebogen tot een wisselstroom via bemiddeling door de verenigingen waar armen het woord nemen en opgeleide ervaringsdeskundigen. Andere minderheden, zoals foorreizigers en circusuitbaters, moeten het voorlopig zonder 'tolken' stellen, vaak met gemiste kansen als gevolg. Het cultureel kapitaal van de meeste foorreizigers en circusuitbaters staat vaak haaks op de toekomstgerichte strategie van het mee stimuleren van en ingaan op beleids- en hulpverlenende maatregelen (Steenssens en Vermeire, 2000b: 139). Hun vaardigheden (zoals visueel kunstenaarschap) zijn niet degene die daarvoor nodig zijn (taalvaardigheid); en hun waarden en normen (overlevingscultuur en afscherming van regelcultuur) bevorderen een vlot gebruik ervan niet. Eén circusuitbater stelt dit als volgt:

> *"Voor een deel is dit wantrouwen wel gegrond want de overheid heeft niet altijd fraai gehandeld ten opzichte van kunstenaars in het algemeen (...). (En zo'n werkgroep zoals die er nu is onder minister Anciaux en waarin de circussen vertegenwoordigd zijn, is dat een goeie werkvorm om maatregelen te kunnen nemen?) Ja, maar na de vergadering gaan wij altijd nog een pint pakken en dan worden er vaak dingen gezegd die eigenlijk op de vergadering hadden gezegd moeten worden en ik zeg dan altijd: 'Mannen dat had ge daarnet moeten zeggen'. (Waarom doen ze dat niet?) Ze hebben zoiets van: 'Als ik het zeg, heb ik de boter g'eten'. Ze zijn altijd op hun kiviv, op hun hoede: ik moet zien wat ik zeg want het kan tegen mij gebruikt worden. (Maar als er iets veranderd moet worden, moeten ze toch ook iets zeggen?) Ja, maar in de circuswereld zijn ze gewend om visuele programma's te maken. De theatermensen daarentegen zijn meestal taalvaardiger om over hun zaken te praten. Ik denk dat als ge een theatermens tegenover ne politieker plaatst, dat die politieker vaak zal verliezen. Circusmensen zijn niet taalvaardig genoeg om op te komen voor hun rechten. Ik kom uit een gemengde familie, dus ik heb binding met de beide werelden."* (Steenssens en Vermeire, 2000b: 139)

2.5 Besluit: naar een samenleving van 'verenigde naties'?

Met als doel tot een beter begrip te komen van de toestanden en processen van sociale uitsluiting in onze samenleving, onderzoeken we binnen de OASeS-onderzoekslijn 'de structuren van het dagelijks leven', de leefwereld en het sociaal netwerk van sociaal uitgesloten personen en groepen. In deze bijdrage richtten we de aandacht voornamelijk op één aspect van de leef-

wereld: de wisselwerking tussen de zingevende, culturele dimensie en de sociale dimensie. De resultante van deze wisselwerking is een beter inzicht in het vaak als onbegrijpelijk gepercipieerde gedrag van uitgesloten minderheden.

We brachten enkele algemene, empirisch onderbouwde inzichten. Ten eerste, het inzicht dat de marge van de samenleving niet wordt bewoond door één homogene bevolking. De vormen van sociale uitsluiting waarmee minderheden te maken hebben, verschillen naargelang van de specificiteit van de leefwereld. Dat gebeurt in de mate waarin en de wijze waarop deze een eigen, verzelfstandigd cultuurpatroon inhoudt. Zo doet sociale uitsluiting voor sommige groepen een dubbele kloof ten aanzien van de uitsluitende meerderheid ontstaan: wegens sociaal-economische uitsluiting en omwille van een eigen, verzelfstandigd cultuurpatroon. Ten tweede werd duidelijk dat de wijze waarop sociaal uitgesloten groepen in hun streven op de meerderheid van de samenleving betrokken zijn, eveneens erg kan verschillen. Waar het bijvoorbeeld voor sommigen gaat om een volwaardige opname in deze meerderheid, gaat het voor anderen om een streven naar een evenwaardige nevenschikking naast deze meerderheid.

Door tegelijkertijd aandacht te besteden aan de theoretische onderbouw van deze inzichten, raakten we aan het wetenschappelijk sociologisch debat waarin sinds de jaren tachtig wordt gezocht naar mogelijkheden om de kloof tussen een macro- en een microperspectief op de sociale werkelijkheid te overbruggen. Dit wetenschappelijk debat heeft ontegensprekelijk een maatschappelijke relevantie, inbegrepen een beleidsrelevantie. De noodzaak tot (h)erkenning van het reële, complexe en weerbarstige spanningsveld tussen integratie op het macroniveau en integratie op het microniveau van de samenleving manifesteert zich met steeds meer nadruk. Een dergelijke (h)erkenning heeft als consequentie dat er niet alleen rekening wordt gehouden met de (economische) vereisten van de hele samenleving, maar ook met de diverse zingevende overtuigingen en doelstellingen van personen en groepen in de onmiddellijke en concrete context van hun dagelijks leven. In de huidige (beleids)praktijk gebeurt dit 'rekening houden met' slechts schoorvoetend, in beperkte mate en met wisselend succes.

Het 'wisselend succes' is niet verwonderlijk. Het wordt immers bepaald door het al of niet aandacht besteden aan belangrijke basisvoorwaarden, zoals rekening houden met de (taal)vaardigheden van de betrokken minderheden. Dat het 'slechts' schoorvoetend en in beperkte mate gebeurt, mag evenmin verbazing wekken. Onderliggend aan de keuze of we al dan niet effectief rekening houden met de leefwereld van uitgesloten minderheden, stellen zich immers enkele essentiële vragen over de mogelijkheden én de wensen met betrekking tot de structurele opbouw van onze maatschappij. Zijn een volwaardige opname in en een gelijkwaardige nevenschikking naast de meerderheid van de samenleving beide mogelijk én wenselijk? Wordt er gekozen voor een snelle maar dan wel opgelegde adaptatie via activering en/of is er (ook) ruimte voor onthaaste, zelfgekozen integratie via emancipatie en/of kunnen en mogen er (ook) gelijkwaardige, aanpalende marges naast de meerderheid van de samenleving bestaan? Dat zijn de onderliggende vragen

én keuzes waar het hier om gaat. Daarover moet het, te expliciteren, debat worden gevoerd.

De trektocht van onderzoekers doorheen de marge is die doorheen een pluriform eilandenrijk. Net zo loopt de zoektocht van beleidsactoren naar een samenleving als een 'verenigde natie' over een lang en kronkelend pad. Daarmee is niet gezegd dat deze beide tochten hetzelfde pad kunnen of moeten volgen. Ze kunnen en moeten elkaar wel af en toe kruisen en op die kruispunten moet grondig van gedachten worden gewisseld.

HOOFDSTUK 3

ARMOEDE IS EEN SCHANDE

Tom De Herdt[1]

> "Mijn deo en mijn koran. Twee zaken waarmee
> een mens zijn zelfrespect niet verliest onderweg."
> (Martin (24), Afghaan en illegaal in Frankrijk)[2]

Armoede is niet alleen een politiek of maatschappelijk schandaal, veroordeeld zijn tot een schandalig leven is op zich ook een deel van het probleem. Dit is, in een notendop, één van de stellingen van de Indische econoom Amartya Sen. Sen definieert armoede algemeen als een gebrek aan mogelijkheden (*capabilities*). Naast de voor de hand liggende materiële, cognitieve en fysische mogelijkheden komt ook de 'mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen' voor in Sens onvolledige lijstje van de componenten van menselijke vrijheid.

Toch lijkt de 'mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen' een minder evident aandachtspunt voor het beleid, minder dan thuisloosheid, een slechte gezondheid of geldgebrek. Komt het omdat deze laatste aspecten veel tastbaarder, meetbaarder en objectiever zijn, ook al kan er dan discussie zijn over bijvoorbeeld de grens tussen een 'slechte' woning en een woning die zo schandalig slecht is dat de overheid zou moeten ingrijpen? De 'mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen' lijkt gevangen te zitten tussen twee polen waarover moeilijk iets te zeggen valt: de pool van de subjectieve gevoelswereld, en de overeenkomstige moeilijkheid om ieders subjectieve schaamtegrens te identificeren en te kwantificeren. De andere is de pool van de sociale normen waarop dit schaamtegevoel is gebaseerd, maar die tegelijkertijd ook sociaal relatief zijn.

Er valt iets voor te zeggen om ons als wetenschapper te beperken tot het meetbare en om als beleidsmaker slechts duidelijk verifieerbare en afgebakende doelstellingen te identificeren. Toch denk ik dat we onszelf op die manier als wetenschapper en beleidsmaker snel buitenspel zetten. Is schaamte niet één van de essentiële aspecten van leven in armoede en onvrijheid?

In elk geval lijken de betrokkenen zelf deze vraag bevestigend te beantwoorden. Schaamte en vernedering vormen de rode draad in het *Algemeen Verslag over de Armoede* (AVA) (KBS, 1994), waarvan we hieronder uitvoerig gebruik zullen maken. Het verband tussen armoede en schaamte werd echter al veel vroeger gelegd. Sen inspireerde zich bij de achttiende-eeuwse econoom en ethicus Adam Smith, die het had over publieke schaamte op het moment dat hij een onderscheid maakte tussen noodzakelijke goederen en luxegoederen, om de determinanten te bespreken van de 'nijvere armen' om zichzelf en hun gezin te reproduceren. De categorie van de 'noodzakelijke goederen' omvatte:

> "Niet enkel de goederen die onvervangbaar noodzakelijk zijn om in het levensonderhoud te voorzien maar ook zij die volgens de gewoonte van het land het verschil maken tussen fatsoenlijk en onfatsoenlijk voor gerespecteerde mensen, ook van de laagste stand. De gewoonte heeft van lederen schoenen een noodzakelijk goed gemaakt in Engeland. Zelfs de armsten, man of vrouw, zouden beschaamd zijn om zonder zulke schoenen in publiek te verschijnen." (Smith, 1791: 469-71)

Hoewel lederen schoenen geen fysische noodzaak waren, veronderstelde hij dat ze sociaal zo noodzakelijk zijn dat het effect van een belasting op aardappelen of leder gelijkaardig zou zijn. In beide gevallen zou de klasse van werkenden door zo'n belastingverhoging – zonder een proportionele verhoging van het loon – onmogelijk nog zichzelf kunnen reproduceren. Een stijging daarentegen in de prijs van luxegoederen zoals tabak of alcoholhoudende dranken zou deze reproductiemogelijkheid van de laagste klassen niet beïnvloeden. Zo'n stijging zou hen integendeel eerder dwingen tot een soberder levensstijl, waardoor deze klasse zichzelf misschien nog gemakkelijker zou reproduceren.

Laten we wel wezen. In Smiths redenering is de 'mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen' eerder een empirisch gegeven dan een evaluatiecriterium. Het belasten van *necessaries* zou het de arbeiders onmogelijk (of kostelijker) maken *to bring up families*, met alle gevolgen voor het arbeidsaanbod, de loonvorming en de economische productie in het algemeen. Net zoals de andere klassieke economen definieerde Smith economische ontwikkeling in termen van goederenproductie of economische welvaart. Welnu, één van de belangrijkste bijdragen van Sen is precies dat hij het problematische karakter van dit 'goederenfetisjisme' van de economische wetenschap beklemtoont. Zo onder meer door de nadruk te leggen op de (on)mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen.

Niettegenstaande dit hemelsbrede verschil vertrekt Sen, net als Smith, van een gelijkaardig mensbeeld en een gelijkaardige gedragstheorie.[3] Er lijken een aantal gedragsregels en normen te bestaan die zo essentieel zijn dat mensen indien nodig hun eigen fysieke voortbestaan of dat van hun verwanten in gevaar zouden brengen om hun zelfrespect (of wat Smith 'zelfliefde' noemde) te vrijwaren. Een fatsoenlijk en eerbiedwaardig leven leiden, is alles behalve een luxegoed dat slechts wordt geconsumeerd in functie van de kost die eraan is verbonden. Weliswaar is Adam Smith vooral gekend als de

auteur die schreef dat het niet door de welwillendheid van de beenhouwer, de brouwer of de bakker komt dat we ons middagmaal verwachten, maar door hun eigenbelang:

> "We spreken hen niet aan op hun mededogen maar op hun *self-love*, we spreken hen nooit van onze eigen noden maar van hun voordeel." (Smith, 1791: 24)

Evenwel is Smiths gedragstheorie, voornamelijk zoals die werd uitgewerkt in de 'Theory of moral Sentiments', veel complexer dan de huidige rationele-keuze-theorieën waarvan hij de grondlegger zou zijn. Diezelfde *self-love* is bijvoorbeeld ook in staat om onze realiteitszin zò te misvormen dat we dingen beginnen te doen die regelrecht tegen ons eigenbelang indruisen (Smith, 1790: 155-158)[4] en die mensen er bijvoorbeeld kunnen toe brengen lederen schoenen te kopen in plaats van aardappelen. We komen hier verder op terug.

Het toelichten van de verschillen en gelijkenissen tussen Smith en Sen zou een paragraaf kunnen zijn voor een handboek economische leerstelsels eerder dan voor een Jaarboek 'Armoede en sociale uitsluiting', ware het niet dat de discussie ook in de actuele armoedeliteratuur voortleeft. In hetgeen volgt zou ik allereerst het begrip 'publieke schaamte' willen uitklaren. Ik doe dat aan de hand van vijf proposities. Elk van deze voorstellen impliceert ook dat we enkele standpunten kunnen formuleren inzake hedendaags armoede-onderzoek en -beleid.

3.1 Propositie 1: publieke schaamte is: een goede reden hebben om zich vernederd te voelen

'Publieke schaamte' zou een wat gedemodeerd synoniem kunnen zijn voor 'gebrekkige sociale participatie' of voor het in dit Jaarboek veel gebruikte begrip 'sociale uitsluiting'. Ik denk dat de essentie van publieke schaamte ligt in wat Avishai Margalit 'vernedering' noemt:

> "Elke soort van gedrag of toestand die een goede reden vormt voor een persoon om zijn of haar zelf-respect als gekwetst te beschouwen." (Margalit, 1998: 9)

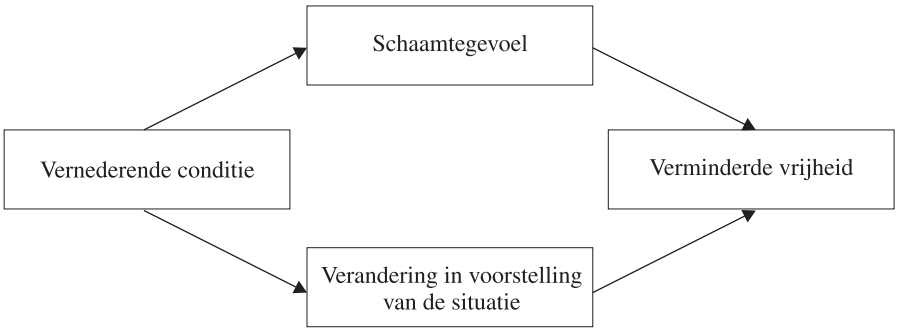
We kunnen de mogelijkheid om publiek te verschijnen zonder schaamte dan ook gelijk stellen met de mogelijkheid om publiek te verschijnen zonder zich vernederd te moeten voelen. Dit laatste zou het geval zijn wanneer een persoon wordt behandeld of beschouwd alsof hij niet tot de menselijke soort zou behoren, of alleszins tot een inferieure variant ervan (Margalit, 1998: 108):

> "Zolang wij niet begrijpen dat [het leven van de armsten] door een lange geschiedenis van armoede getekend is, zolang wij niet beseffen dat het om mensen gaat die door de ellende zozeer zijn aangetast dat ze in onze ogen als mensen onher-

kenbaar zijn geworden, zolang zullen zij door de samenleving miskend en verworpen blijven." (KBS, 1994: 29)

Margalit maakt in zijn argumentatie een duidelijk verschil tussen een schaamtegevoel en het hebben van een 'goede reden' om zichzelf beschaamd te voelen. Het is het laatste dat van belang is. Margalit meent dat hij op deze manier in rekening brengt dat mensen ook verschillende strategieën kunnen hebben ontwikkeld om de aanval op hun zelfrespect te verijdelen, te negeren, weg te lachen of te pareren.

Als we het erover eens zijn dat welzijn te maken heeft met het genieten van reële vrijheden kunnen we op twee verschillende manieren een relatie leggen tussen een vernederende situatie en een verminderde vrijheid. Enerzijds kan deze situatie schaamte opwekken en dus ervaart een persoon minder bewegingsvrijheid of kan hij of zij slechts met een schaamtegevoel in publiek verschijnen. Anderzijds kan deze conditie inwerken op de manier waarop deze persoon de wereld representeert en ermee omgaat. Sommige mensen kunnen bijvoorbeeld overgevoelig worden voor sommige vormen van vernedering. Anderen kunnen integendeel een dikhuidige 'Oom Tom-attitude' ontwikkelen, afhankelijk van de rol die men met de meeste brio denkt te kunnen spelen in het theater van de onderschikking (Scott, 1990: 35). In andere gevallen wordt niet zozeer het beeld van diegene die vernedert vervormd, maar worden andere cognities aangepast. Aan de hand van eigen onderzoek in Kinshasa konden we bijvoorbeeld vaststellen dat het psychologisch draaglijker is de symptomen van ondervoeding bij kinderen te koppelen aan hekserij, dan aan een tekort aan eten, een oorzaak die de moeders culpabiliseert en veel minder 'oplosbaar' is (De Herdt, 2000). In elk van deze gevallen zal de persoon zijn of haar zelfrespect behouden maar min of meer ten koste van een accurate inschatting van de realiteit.



Of de vernedering nu leidt tot minder bewegingsvrijheid of tot verminderde realiteitszin, in beide gevallen kan men spreken van verminderde reële vrijheid. Net zoals de verantwoordelijkheid van de samenleving niet ophoudt wanneer het 'mentale wrak, geruïneerd door honger en verteerd door ziekte' vrede heeft genomen met zijn of haar lot, simpelweg om het harde leven te

kunnen doorstaan (Sen, 1985a: 188; 1999: 62-63), dient de bezorgdheid van de samenleving over publieke schaamte verder te gaan dan het subjectieve schaamtegevoel van de betrokkene zelf.

Door te focussen op de 'goede reden' is ook het probleem van de meetbaarheid van gevoelens van vernedering van de baan, hoewel een ander meetprobleem wordt geïntroduceerd: wat is een goede reden? Hierop komen we terug in de vijfde propositie.

3.2 Propositie 2: zonder schaamte in publiek kunnen verschijnen vergt meer dan alleen maar toegang tot bepaalde goederen

Sen bespreekt de 'mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen' voor het eerst in een kritiek op onder meer Peter Townsend, die op zijn beurt elke vorm van 'absolute' armoede afzweert, maar toch op zoek blijft naar:

> "(...) een wetenschappelijk armoedebegrip dat toelaat om tegelijkertijd vergelijkingen te maken in de tijd, waarbij we veranderingen kunnen meten in de toestand binnen eenzelfde samenleving, en om verschillen te zien in de toestand van verschillende samenlevingen op één en hetzelfde tijdstip." (Townsend, 1985: 660)

In afwachting van het betere werk daarover, stelt Townsend voor de armoedelijn te bepalen op een bepaald percentage van het gemiddelde – of mediane – inkomen. 'Het betere werk' impliceert dan het opmaken van een lijst van goederen waarover de 'meerderheid van de bevolking' kan beschikken. Door armoede te definiëren in functie van het gemiddelde, de mediaan of de modus in de samenleving bouwt hij de maatschappelijke relativiteit van armoede in het meetinstrument in.

Net als Smith en Sen beklemtoont Townsend dus het sociaal relatieve karakter van een noodzakelijk goed. Maar Sen bekritiseert Townsends benadering voornamelijk omdat ze, net als Smith en de meeste economisten na hem, armoede definieert in termen van een gebrek aan noodzakelijke 'goederen'. Sen wijst erop dat elke definitie van armoede (of welzijn) in termen van goederen teveel voorbij gaat aan verschillen tussen mensen, sociale groepen, levensomstandigheden en geografische diversiteit. Hoewel een benadering in termen van goederen misschien 'bij benadering' juist kan zijn, of, gegeven de omstandigheden, de enig mogelijke, heeft armoede – of welzijn – in essentie te maken met de mogelijkheden die mensen hebben. En hoewel deze mogelijkheden deels zullen afhangen van de goederenkorf die mensen ter beschikking hebben, vormt deze goederenkorf slechts één van de determinanten van wat mensen kunnen zijn en doen.

Ook de mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen wordt niet alléén gerealiseerd door klederdracht of andere vormen van bezit. Noteer dat Smith niet ingaat op andere determinanten van publieke schaamte

dan gebrek aan bepaalde goederen: hij is immers enkel geïnteresseerd in publieke schaamte veroorzaakt door gebrek aan toegang tot bepaalde goederen, omdat hij in de bewuste passage de arbeidsmarkteffecten analyseert van belastingen op verschillende soorten van goederen. Maar publieke schaamte is duidelijk niet alleen het gevolg van onaangepaste schoenen maar ook van onaangepast taalgebruik, onaangepaste gebaren of bewegingen. Men kan zich in bepaalde omstandigheden ook beschaamd voelen als gehandicapte, als zwarte, als vrouw, als kind, als kind van arme ouders, als ouder wiens kind wordt geplaatst:

> "Je kinderen niet thuis hebben is de grootste vernedering die je als moeder of vader wordt aangedaan. Het is vernietigd worden in je eigen voortbestaan." (KBS, 1994: 48)

Daartegen zou kunnen worden opgeworpen dat samenleving of staat als zodanig geen verantwoordelijkheid kunnen opnemen voor publieke schaamte, voor zover ze deze niet kunnen neutraliseren door een overdracht van materiële goederen (Van den Bosch, 1999). In vele gevallen gaat de samenleving nochtans verder, onder meer in de mate dat ze de principes kan realiseren van gelijkberechtiging en van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze rechten lijken zeer instrumenteel voor de mogelijkheid om zonder schaamte in het publiek te verschijnen, en in principe onafhankelijk van de goederenkorf waarover mensen kunnen beschikken.[5] Nochtans lijkt dat in de praktijk al eens anders te lopen:

> "Het recht op respect voor het privé-leven bestaat niet voor alle gezinnen; de gezinnen die in armoede leven, zijn onderworpen aan een niet aflatend wantrouwen en gedwongen tot een volledige transparantie voor iedereen (beroepsmensen, buren, ...)." (KBS, 1994: 50)

We dienen nog aan te stippen dat Townsends opzet nog steeds erg actueel is. In Europa is de zogenaamde relatieve norm van de Europese Unie (EU), die de armoedegrens bepaalt op de helft van het gemiddelde equivalente gezinsinkomen, ondertussen ingeburgerd. Er bestaan ook interessante voorstellen voor het zogenaamde 'betere werk'. Zo maakten Mack en Lansley (1985) een lijst op van wat ze *necessities* noemen. Deze lijst is het resultaat van een enquête waarin ze aan de mensen vragen welke goederen een volwassene niet zou kunnen missen. Interessant is alvast dat deze methode een lijst van producten oplevert waarover eigenlijk merkwaardig veel consensus bestaat binnen één land (tussen inkomensgroepen, hoewel niet tussen leeftijdscategorieën) en tussen Europese landen (Van den Bosch, 1999). Van den Bosch zelf werkt in hetzelfde spoor met zijn onderzoek naar budgetnormen voor verschillende gezinstypes, in navolging van onderzoek aan de universiteit van York. Hij baseert zich daarbij op een lijst van items die ofwel door meer dan 66% van de bevolking noodzakelijk wordt geacht of die 75% van de bevolking zelf bezit. Op basis van dit onderzoek worden interessante vergelijkingen mogelijk met bijvoorbeeld bestaansminima (Van den Bosch, 2000a).

De vraag blijft echter of er nog voldoende verband is tussen deze operationalisering en het vooropgestelde theoretische concept 'maatschappelijke participatie'. Zoals Van den Bosch elders (1999: 41) zelf aangeeft, is het 'meerderheidscriterium' niet echt een goed criterium om aan te geven dat diegenen die een item 'niet' in huis hebben 'uitgesloten' zouden zijn. Ook Mack en Lansley's *should*-vraag gaat er impliciet vanuit dat diegenen die 'niet' over een item beschikken, sociaal uitgesloten zijn. Toch vallen nog andere redenen te bedenken om dingen als 'noodzakelijk' te bestempelen, zoals niet ondervoed raken, vrij van ziekte zijn.

Robert Goodin (1988) komt op het eerste gezicht nog het dichtst in de buurt van 'publieke schaamte'. Hij rationaliseert de welvaartsstaat aan de hand van het concept 'basisbehoeften'. Deze definieert hij als 'dingen waarvan je redelijkerwijze niet kan verwachten dat je zonder kan'. Iemand die die zaken mist, kan uitgebuit worden, omdat hem of haar geen redelijke keuze wordt geboden. Goodins 'basisgoederen' lijken erg op Smiths 'noodzakelijke goederen' in de zin dat het niet bezitten van deze goederen 'vernedering' impliceert: in de afwezigheid van een welvaartsstaat zijn mensen verplicht relaties van ondergeschiktheid aan te gaan. Tegelijkertijd vraagt Goodin zich ook af in hoeverre een (welvaarts)staat inderdaad die vernedering niet eerder institutionaliseert dan elimineert. Een staat zonder discretionaire bevoegdheid van ambtenaren, verpleegsters of onderwijzers is immers moeilijk denkbaar. Het komt er op dat moment op aan de principes van 'gelijkberechtiging' en 'bescherming van persoonlijke levenssfeer' in realiteit om te zetten.[6]

Bovendien kunnen we ook opmerken dat 'publieke schaamte' niet alleen te maken heeft met afhankelijkheid van andermans discretie maar ook met het bestaan van een asymmetrie tussen de hulpgever en de hulpontvanger, ongeacht of die hulpgever een persoon of een instelling is. Door aspecten van verzekering en herverdeling vakkundig te verwarren slaagt de welvaartsstaat er misschien deels in om hierop een antwoord te bieden. Maar gebrek aan transparantie lijkt me een onhandige en alvast gedemodeerde randvoorwaarde. Het AVA zegt hierover:

> "Een consequentie van – vooral langdurige – sociale ongelijkheid is juist dat wie op vele belangrijke leefdomeinen in de knel geraakt is, niet minder, maar meer behoefte heeft aan begrip. Daarom is het zo belangijk om de oproep te horen achter de verwijten over een vernederende hulpverlening: een noodkreet om bijstand in de goede betekenis van het woord. De hulpverlener kan die extra aandacht enkel opbrengen als hij van bij het eerste contact de feitelijke ongelijkheid erkent, ook in hun beider leefsituatie." (KBS, 1994: 76)

3.3 Propositie 3: publieke schaamte verschilt tussen sociale groepen binnen één samenleving

Deze vaststelling lijkt niet meer dan een evidentie. Smith vermeldde dat als volgt:

> "In Schotland heeft de gewoonte van lederen schoenen een noodzakelijk goed gemaakt voor de laagste klasse van mannen, maar niet voor de laagste klasse van vrouwen, die zonder gezichtsverlies te lijden, blootsvoets kunnen lopen." (Smith, 1790: 471)

Als we deze evidentie aanvaarden, lijkt het echter nog moeilijk te verdedigen om, zoals Townsend, unieke armoedegrenzen te definiëren op het niveau van een land of een regio, zij het door te refereren aan het gemiddelde inkomen, zij het door een bepaalde vaste goederenkorf te definiëren. Je kan je afvragen of deze benaderingen zelfs maar bij benadering correct zijn.

Bovendien stelt de derde propositie in vraag of er, naast de vele waarden en normen waarover in de samenleving duidelijk 'geen' consensus bestaat, wel überhaupt zoiets is als een kern van basiswaarden, een 'dominante cultuur' waarover we het allemaal eens zijn, en die dan als referentie kan dienen om mensen meer of minder 'aangepast' te noemen, of hun onaangepastheid te verklaren als '*gebrek* aan sociaal en cultureel kapitaal' (Mortelmans en Geldof 1999: 17, eigen cursivering). Ik denk dat zo'n kern van basiswaarden wel degelijk bestaat, maar ik denk ook dat we nooit overeenstemming zullen kunnen bereiken over het relatieve belang van elke waarde, en over de manier waarop we deze waarde in de praktijk zullen brengen. Zullen we het dragen van een sluier verbieden om de gelijkwaardigheid van man en vrouw te benadrukken of zullen we hem precies toelaten omdat we tenslotte ieders persoonlijke (geloofs)overtuiging dienen te respecteren (Timmerman en Vranken 2001: 54)? Vrijwaren we de rechten van het kind (en overwegen we een plaatsing) of geven we eerder prioriteit aan het recht om te leven in gezinsverband? Het begrip 'dominante cultuur', wordt met andere woorden soms te vlug gedefinieerd als een cultuur die door iedereen wordt gedeeld, terwijl het eerder lijkt te gaan om een discours waarvan iedereen op zijn of haar manier – en op een ongelijke manier – gebruik kan maken. Deze ongelijkheid valt misschien nog het meest op in de hulprelatie, wanneer de ene partij noodzakelijkerwijze de 'normen' van de andere moet volgen, al was het maar om tactische redenen:

> "De eisen die aan onze gezinnen gesteld worden om hun kinderen terug thuis op de voeden, liggen vaak veel hoger dan wat ikzelf als ouder moet bewijzen." (een begeleidster van De Cirkel, geciteerd in KBS, 1994: 50)

Tenslotte moeten we ook opmerken dat, zelfs indien er zoiets zou zijn als een goed afgebakende en duidelijk gespecifieerde kern van fatsoensnormen die iedereen moet kunnen respecteren, de verantwoordelijkheid van de hele samenleving niet ophoudt wanneer dit minimum minimorum bereikt zou zijn. Ook vernedering die slechts één bepaalde deelgroep betreft, is vernedering. Natuurlijk zijn niet alle vormen van schaamte maatschappelijk even relevant. Het gevoel van schaamte dat je overkomt wanneer je – of je team – een voetbalwedstrijd verliest weegt duidelijk veel minder zwaar – of is zelfs helemaal niet vernederend – in vergelijking met de schande waaronder ouders gebukt gaan omdat ze hun kinderen niet fatsoenlijk hebben kunnen grootbrengen.

Dit kan waarschijnlijk worden verklaard door het feit dat slechte voetbalspelers eigenlijk geen goede reden hebben om zichzelf te zien als behorend tot een minderwaardige of niet-menselijke soort, terwijl dat voor 'slechte ouders' al veel moeilijker ligt. Margalit zou 'ouders' beschouwen als een 'omvattende groep' (*encompassing group*), een grote sociale categorie die je identiteit sterk bepaalt en waaraan je nauwelijks kan ontsnappen. Margalit herdefinieert vernedering in dit geval als 'uitsluiting van een omvattende groep of de uitsluiting door zo'n groep van een persoon met het legitieme recht ertoe te behoren' (1998: 141). De Israëli Margalit denkt hierbij waarschijnlijk – zonder dit te expliciteren – in de eerste plaats aan zijn samenlevingsgenoten die worden vernederd omwille van hun Palestijnse identiteit.

3.4 Propositie 4: er zijn verschillende soorten publieke ruimten

We mogen er dus van uitgaan dat het type schoenen dat we kunnen dragen om naar de markt te gaan niet noodzakelijk 'fatsoenlijk' genoeg is om op een receptie te verschijnen. Meer algemeen zal elke publieke ruimte haar eigen fatsoensnormen meedragen. Tegelijk kan de publieke plaats die iemand bezoekt ook één van de stigmata zijn die hem of haar ongewenst maken in andere publieke plaatsen. Iemands aanwezigheid in de rij voor een voedselpakket of het stempellokaal kan in andere milieus schandalig worden gevonden.

Men zou op het eerste gezicht kunnen stellen dat deze propositie de moeilijkheid om het begrip 'publieke schaamte' te meten en dus in beleid te vertalen, nog verhoogt. Ik denk dat het tegendeel het geval is: het feit dat publieke schaamte is gekoppeld aan bepaalde sociale ruimten suggereert immers dat schandebestrijding precies kan focussen op de inrichting van deze ruimten. Bij deze inrichting kunnen factoren als locatie en architecturale vormgeving een rol spelen – de spreekwoordelijke toegankelijkheid voor rolstoelpatiënten – maar ook meer subtiele zaken als kleding, gebezigde taal en attitude van de mensen die je er kan vinden en de activiteiten die ze realiseren. Bovendien biedt de diversiteit in publieke ruimtes ook de mogelijkheid om prioriteiten te stellen. Precies deze instituties die het machtigst zijn – of die belangrijke goederen alloceren – en die de samenleving als geheel representeren – hebben meer potentieel om mensen te vernederen. Schandebestrijding zou dus dààr moeten beginnen.

Vanzelfsprekend zou het geheel van organisaties en instituties dat de welvaartsstaat uitmaakt ook extra gevoelig moeten zijn voor deze dimensie van armoede. Vooraf willen we evenwel beklemtonen dat we de problematiek van de toegankelijkheid van sociale diensten en publieke organisaties niet willen herleiden tot de dimensie 'publieke schaamte'. In de problematiek van toegankelijkheid komen potentieel alle mogelijke aspecten van het armoedebegrip samen. Publieke schaamte is slechts één van de mogelijke factoren die gebrek aan toegang tot een bepaalde dienst bepalen.

Evenwel is één van de gevolgen van bovenstaande propositie dat het fundamenteel verkeerd is om publieke schaamte te gebruiken als een middel om armoede-bestrijding te 'richten' naar de meer kwetsbare groepen. Deze positie werd onder meer weergegeven bij Rainwater:

> "Een manier om mensen te ontmoedigen om gebruik te maken van liefdadigheid is om hen duidelijk te maken dat ze hun status verlagen wanneer ze hierom bedelen. Dezelfde psychologie kan gebruikt worden om hulpontvangers te stimuleren het sociale zekerheidsstelsel te verlaten zo snel ze kunnen." (Rainwater, 1982: 28)

Ik denk dat een dergelijke strategie in de eerste plaats niet noodzakelijk doelmatig zou zijn, tenminste indien de bewering van Adam Smith klopt dat mensen desnoods hun fysieke overleven in gevaar zouden brengen om hun zelfrespect te kunnen behouden. Maar in de tweede plaats – en fundamenteler – is dat men een materiële deprivatie zou 'oplossen' ten koste van de vernedering die de hulpvragers ervoor moeten ondergaan, zelfs indien Smiths bewering niet zou kloppen.

Tenslotte kan men zich ook afvragen in hoeverre vormen van positieve discriminatie zich niet bezondigen aan een in essentie gelijkaardig probleem. Daardoor conditioneert men de hulp immers in functie van een bepaalde identiteit, waarmee men hoe dan ook deze identiteit moet voorstellen als een 'achtergestelde groep', omdat het deze achterstelling is die een extra inspanning verrechtvaardigt. Blommaert en Martens zijn zich van dit dilemma terdege bewust, wanneer ze pleiten voor gebruik van het woord 'inhaalmanoeuvre' om de historische achterstelling van migranten recht te trekken (1999: 72-80). De vraag is weliswaar of een verandering in woordgebruik krachtig genoeg is om het dilemma te omzeilen.[7]

3.5 Propositie 5: publieke schaamte is onderhandelbaar

Zelfs indien we geredelijkerwijs kunnen veronderstellen dat sommige mensen zichzelf diep vernederd zouden voelen indien ze niet aan bepaalde sociale normen kunnen voldoen, zullen anderen misschien gewoon afwijken van diezelfde norm bij wijze van contestatie. We mogen inderdaad niet uit het oog verliezen dat een sociale norm een sociale constructie is waarachter een spel gespeeld wordt van macht en tegenmacht. Door ons te concentreren op publieke schaamte en op de middelen om vernedering te vermijden mogen we niet uit het oog verliezen dat de norm er slechts is omdat er mensen zijn die de regels opleggen en de normen kunnen bepalen voor anderen die redenen lijken te hebben om ze te respecteren, en in weerwil van nog anderen die alternatieve regels voorstellen. De *politics of identity* is een hedendaagse uitdrukking om het spel te benoemen waarin wordt onderhandeld over de juiste fatsoensregels (Meyer en Geschiere, 1999).

Enigszins mechanisch redenerend zou je kunnen stellen dat je de schaamte over het gebrek aan lederen schoenen in het achttiende-eeuwse Schotland

ofwel kan oplossen door alle mannen zulke schoenen te bezorgen, ofwel door de deugden van blootsvoets lopen te promoten (en de Schotse vrouwen een voorbeeldfunctie te geven). Er zijn echter twee problemen met deze redenering. Allereerst is het weliswaar duidelijk dat fatsoensregels redelijk snel kunnen veranderen, maar het is minder duidelijk hoe deze verandering intentioneel kan worden gestuurd of gepland. Het spel van de *politics of identity* is meer dan zomaar een machtsspelletje (Moscovici, 1985; Kozakaï, 2000). Tenslotte impliceert het aannemen van een bepaalde identiteit in een bepaalde sfeer ook steeds een zekere mate van instemming door elke betrokkene. Bovendien is het maar de vraag of het überhaupt mogelijk is om de *politics of identity* uit te schakelen in grotere sociale gehelen, waar ongelijkheid onvermijdelijk is: brengt die ongelijkheid niet haast onvermijdelijk een dynamiek van identificatie, 'sociale sluiting' en dus uitsluiting met zich mee? Is vernedering niet even structureel ingebakken als de behoefte van mensen om hun eigen bestaan te verrechtvaardigen? Max Weber schreef al:

> "Wanneer een gelukkig man zijn positie vergelijkt men een ongelukkig man, is hij niet tevreden met zijn geluk, hij wil iets meer, namelijk het recht op zijn geluk, het besef dat hij zijn geluk ook daadwerkelijk verdiend heeft, in tegenstelling tot de ongelukkige, die zijn ongeluk eveneens verdiend moet hebben. Als de geprivilegeerde klassen één ding vragen van religie is het dat: een psychologische verzekering van deze legitimiteit." (geciteerd in Scott, 1990: 68)

Ook deze propositie lijkt dus op het eerste gezicht alleen maar bijkomende moeilijkheden mee te brengen. Als een 'schaamteloze samenleving' er ook één is waar mensen hun identiteit niet meer mogen beleven, lijkt het sop de kool niet waard. Maar zijn we niet eerder op zoek naar een 'fatsoenlijke samenleving'? Deze laatste zou van de schaamteloze samenleving verschillen wat betreft de vrijheid die ze blijft geven aan mensen om hun identiteit te beleven en uit te drukken op een manier die hen zelf het meest aangewezen lijkt. Maar in dat geval lijkt het ook onmogelijk om de dynamiek van constructie, reconstructie en reproductie van identiteiten stop te zetten. In elk geval zal een poging om elke bron van schaamte uit te bannen, worden betaald met de mogelijkheid op zelfexpressie, een recht dat evenzeer een essentieel bestanddeel is van welzijn dan de mogelijkheid om zonder schaamte in publiek te verschijnen.

Fatsoenlijke samenlevingen (die van schandebestrijding een speerpunt maken) zullen in dat opzicht dus erg pragmatisch moeten blijven. Ze kunnen het spel van de identiteitspolitiek onmogelijk afschaffen zonder op de eigen tenen te trappen. Alleszins kunnen ze regulerend optreden, en wel op twee manieren. Om te beginnen zijn er identiteiten die in essentie gebaseerd zijn op het vernederen van anderen. Dit soort identiteiten zou verboden moeten (kunnen) worden. Hoewel bijvoorbeeld racisten misschien een reden hebben om zichzelf vernederd te voelen door zo'n verbod gaat het in dit geval niet om een 'goede reden'. Voorts hebben we er al op gewezen dat niet elke identiteit even belangrijk is, en dat de samenleving dus prioriteiten kan defi-

niëren. De schaamte van slechte voetbalspelers en slechte ouders verschilt zo sterk dat men hier duidelijke prioriteiten kan stellen.

We kwamen zonet tot het besluit dat men best kan beginnen met het fatsoeneren van de belangrijkste instituties. We kunnen hieraan toevoegen dat dit best gebeurt door elke institutie ook te zien als een ruimte waar aan identiteitspolitiek wordt gedaan. Het komt er vervolgens op aan deze ruimte zo te organiseren dat de manier waarop verschillende sociale groepen zich in deze ruimte bewegen en verhouden, een gevoelige correctie betekent op de manier waarop deze sociale groepen zich in de samenleving als geheel bewegen en verhouden. Dit impliceert echter dat we realistisch blijven in onze verwachtingen omtrent dergelijke instituties. We kunnen ons aansluiten bij Maureen Mackintosh, wanneer ze stelt dat:

> "We zouden moeten verwachten dat een inclusieve publieke sfeer redelijk rommelig en conflictueus is, en een bron van ergernis. Dat is ook één van zijn meest belangrijke functies. Toegang tot publiek debat en het waarderen van pluraliteit en onenigheid zijn kernbegrippen van een sociaal inclusief proces." (Mackintosh, 2000: 91)

3.6 Vernedering als idee en beleidsconcept

Armoede is een schande, maar niet in schande hoeven te leven is ook een van de aspecten van welzijn en één van de aspecten van welzijn waarvoor ook de samenleving verantwoordelijkheid dient op te nemen. Ook wanneer de betrokkenen erin zijn geslaagd om het schandegevoel te vermijden. Ook wanneer de schande niets te maken heeft met een gebrek aan materiële goederen. De samenleving dient haar verantwoordelijkheid hier op te nemen omdat, net als bij andere vormen van armoede, de schaamte om in publiek te verschijnen een beperking kan betekenen in persoonlijke vrijheid die even belangrijk kan zijn als andere deprivaties.

De schaamte om in publiek te verschijnen kan weliswaar moeilijk worden gemeten. Een algemene maatstaf voor dit aspect van armoede is zelfs uit den boze, om twee redenen. In de eerste plaats produceert de samenleving per definitie een amalgaam aan identiteiten, elk met hun fatsoensregels. Het goede samenleven impliceert niet zozeer het uitvlakken van deze identiteiten als wel een wederzijds begrip voor en respect van elkaars andersheid. In de tweede plaats kunnen we de samenleving ook best zien als een amalgaam van publieke ruimtes, plaatsen waar mensen in publiek verschijnen, en waar de *politics of identity* concreet gestalte wordt gegeven.

We argumenteerden in deze tekst dat een 'fatsoenlijke' samenleving, een samenleving die schandebestrijding tot één van haar beleidsdoelen maakt, zich prioritair zou moeten toeleggen op het reguleren van de *politics of identity* in dié publieke ruimtes die het meest representatief zijn voor de samenleving als geheel en die het belangrijkst zijn in termen van allocatie van goederen en diensten.

De organisaties die de welvaartsstaat in brede zin belichamen behoren tot deze laatste categorie. We argumenteerden dat deze organisaties op twee manieren geconfronteerd worden met schandebestrijding. Het is mogelijk dat ze aan doelmatigheid inboeten doordat ze – impliciet – vernederend kunnen zijn. Omdat ze niet noodzakelijk gevoelig zijn voor de schaamte van armoede zijn ze ook niet noodzakelijk toegankelijk voor een deel van hun potentiële doelgroep. Maar zelfs indien deze vernedering 'niet' leidt tot minder doelmatigheid, is het mogelijk dat ze één aspect van armoede enkel verminderen ten koste van de vermeerdering van een ander. Schande is een aspect van armoede dat minder meetbaar, maar niet noodzakelijk minder belangrijk is dan andere aspecten.

Noten

1. De eerste ideeën van deze tekst werden doorgepraat met Jos Vaessen, Johan Bastiaensen, Karel Van Den Bosch en Toon Vandevelde. Ik wens verder ook de redactie van dit Jaarboek te bedanken voor hun bemerkingen op een eerste versie.
2. Geciteerd in 'De Morgen', 1 september 2001, p. 19.
3. De vraag is trouwens of Sen Smith hier niet teveel misbruikt als gezagsargument. Hij ontkent in elk geval grote verschillen tussen zijn benadering en die van de grondlegger van de economische wetenschap: "There is much evidence that [Smith] was deeply concerned with avoiding concentration on commodities (and wealth) as such, and keen on escaping the commodity fetishism of which Marx spoke later" (Sen, 1987: 16-17).
4. Weliswaar kan de rationele keuzetheorie ook worden beschouwd als een formele beslissingstheorie die met een substantiële notie van 'eigenbelang' niets meer van doen heeft. Zo interpreteert bijvoorbeeld Engbersen (1988) gedrag om je zelfrespect te redden als een rationele keuze. Voor een kritiek op dit soort redenering, zie Boudon (1996).
5. Het tegenargument lijkt me echter correct in die zin dat we een onderscheid moeten maken tussen de schaamte waarvoor de samenleving verantwoordelijkheid dient op te nemen en schaamte die te maken heeft met individuele verantwoordelijkheid. Het lijkt niet alleen onmogelijk, maar ook zinloos en zelfs onnuttig om de schaamte te compenseren die iemand voelt daags na een dronken nacht. Dit soort schaamte wordt echter ook niet bedoeld door Sen, die *capabilities* meer algemeen definieert als mogelijkheden die iemand heeft om een leven te leiden dat hij met rede zinvol acht. Dronkenschap kan in dat opzicht bezwaarlijk als 'met rede zinvol' worden genoemd.
6. Noteer dat Goodin geen lijst opmaakt van *basic goods*, dat zou ook moeilijk zijn, denk ik, vanaf het moment dat je 'schaamte' letterlijk begint te nemen, en dus verschillende sociologische groepen zou moeten onderscheiden (zie propositie 3). Maar het is niet omdat je geen lijst kan opmaken voor de samenleving als geheel dat Goodins concept *basic goods* geen goede vertaling is van 'publieke schaamte' in termen van goederen, en dus niet relevant zou zijn. Trouwens, zelfs in de meest homogene samenleving heeft het geen zin zo'n lijst op te stellen om dan vervolgens diegenen arm te verklaren die deze goederen niet zouden kunnen bezitten. Volgens Goodin zou slechts van armoede sprake zijn in de mate dat mensen geen beroep kunnen doen op de 'anonieme' welvaartsstaat om deze goederen te beko-

men. Ten hoogste zouden we dus met zo'n lijst niet zozeer armoede maar wel de welvaartsstaat zelf kunnen evalueren.

7. In Indië, waar ik de laatste hand leg aan deze tekst, staat men ook enigszins weigerachtig tegenover armoedebestrijding als onderzoeksthema, omdat, na de armen zelf, ook de armoedebestrijding werd gestigmatiseerd als *not our business.*

DEEL 2

METING EN ONTWIKKELINGEN VAN ARMOEDE

HOOFDSTUK 1

DE BODEMUITKERINGEN

Jeff Van Ouytsel, Dirk Geldof,
Gerard Van Menxel en Jan Vranken

In deze tiende editie van het Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting' moeten we het einde aankondigen van twee monumenten in de Belgische bijstand. *Het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden* (GIB) werd per 1 juni 2001 omgevormd tot een *Inkomensgarantie voor Ouderen* (IGO) en ook voor het bestaansminimum is er een opvolger in de maak. Deze treedt pas op 1 januari 2002 in werking. In beide gevallen blijft de doelstelling evenwel om een laatste sociaal vangnet te bieden aan de meest kwetsbaren. In dit Jaarboek bespreken we eerst nog de cijfers in de oude stelsels.

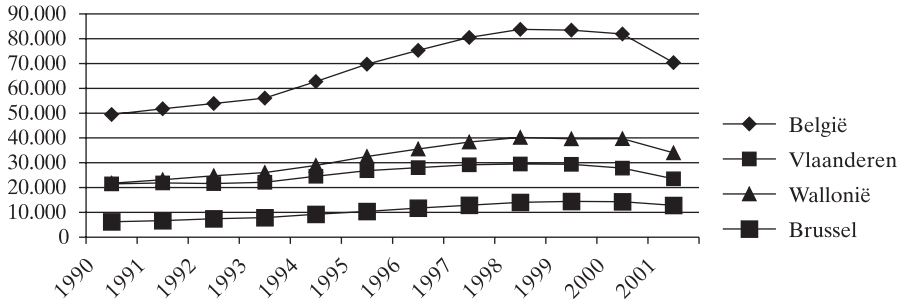
1.1 Forse daling van de bestaansminimumtrekkers

Het beroep dat wordt gedaan op bodemuitkeringen is één van de benaderingen om het aantal armen te meten. In België gaat het dan om het bestaansminimum, de wettelijke armoedegrens. Deze biedt het grote voordeel dat het aantal uitkeringstrekkers en sommige van hun kenmerken gekend zijn. Wel is de wettelijk vastgelegde armoedegrens ook de laagste, waarbij kanttekeningen moeten worden geplaatst (*AG4*). Over andere manieren van armoedemeting op basis van wetenschappelijk geconstrueerde armoedematen hebben we het verder in dit deel (zie hoofdstukken 3 en 4 van deel 2).

De laatste jaren was er een langzame daling van het aantal bestaansminimumtrekkers. Deze daling heeft zich forser doorgezet in 2000. Per 1 januari 2001 was het aantal bestaansminimumtrekkers teruggelopen tot 70.364. Tegenover het jaar voordien betekent dit een daling van meer dan 11.000 personen of 14% (*BM3*). Het gaat hier om cijfers voor 550 van de 589 *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW's). Voor de 39 andere werd

een schatting opgegeven. Figuur 1 toont de evolutie over de voorbije tien jaar. We merken dat dezelfde evoluties gelden voor de drie gewesten.

Figuur 1 – Evolutie aantal bestaansminimumtrekkers, België, 1990-2001.



Bron: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum.

Wanneer we de omvang van de populatie bestaansminimumtrekkers willen kennen, moeten we een onderscheid maken tussen de foto op één dag van het jaar en een film over het hele jaar. In een tweedelig onderzoek van Dehaes e.a. (2000 en 2001), ligt het aantal mensen dat in de loop van een jaar steun ontvangt bijna twee derden hoger dan het aantal op één moment. We noteren wel dat deze analyse gebeurde op gegevens van een onvolledig bestand van Vlaamse OCMW's, waarin onder meer Antwerpen, Brugge, Kortrijk en Maaseik ontbreken. Toch zullen we er af en toe naar verwijzen, wegens de interessante inzichten die deze dynamische of longitudinale gegevens leveren.

1.2 Het bestaansminimum

1.2.1 *Wie is rechthebbend?*

In afwachting van de *Wet op het leefloon* hebben we het dus nog over het *Recht op bestaansminimum*, dat werd ingesteld door de Wet van 7 augustus 1974. Niet iedereen heeft recht op het bestaansminimum, hoewel het de bedoeling was bestaanszekerheid te verschaffen voor elke burger, zoals later ook werd geconcretiseerd in de OCMW-wet van 1976. Het eerste artikel van de bestaansminimumwet bevat een nationaliteitsvoorwaarde (Belg zijn), een leeftijdsvoorwaarde (meerderjarig zijn), een verblijfsvoorwaarde (in België wonen) en een voorwaarde van behoeftigheid. De verruiming tot (bepaalde groepen van) vreemdelingen kwam er al in 1976. Door de verlaging van de wettelijke meerderjarigheid naar achttien jaar werd in 1990 een nieuwe leeftijdscategorie aangeboord. Toch blijven bepaalde groepen nog steeds uitge-

sloten. Zij kunnen eventueel een beroep doen op het equivalent bestaansminimum (zie punt 1.3).

De voornaamste voorwaarde om een bestaansminimum te ontvangen is dat men niet over toereikende bestaansmiddelen mag beschikken en evenmin in staat mag zijn om deze te verwerven. Mensen met een inkomen boven de bijstandsnorm hebben bijgevolg geen recht op het bestaansminimum, hoe gering dat verschil ook is. Voor degenen die wél gerechtigd zijn, worden de aanwezige inkomsten in principe van het uitgekeerde bijstandsbedrag afgetrokken. Om vast te stellen of de aanvrager van het bestaansminimum over inkomsten beschikt, wordt door het OCMW een onderzoek naar de bestaansmiddelen ingesteld. Hier wordt niet enkel rekening gehouden met de eigen inkomsten maar ook met die van een aantal andere personen met wie men samenwoont. Een beperkt aantal inkomstenvrijstellingen zijn mogelijk (voor een uitvoerigere bespreking zie Vranken e.a., 2000b: 136-137). Artikel 6 van de bestaansminimumwet concretiseert de voorwaarde van behoeftigheid voor wat betreft de onbekwaamheid om op eigen kracht voldoende bestaansmiddelen te verwerven. De bestaansminimumtrekker moet blijk geven van bereidheid tot tewerkstelling (tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen onmogelijk is), moet zijn rechten laten gelden op (andere) uitkeringen krachtens de sociale wetgeving en eventueel ook zijn of haar rechten op onderhoudsgeld.

1.2.2 *Ontwikkelingen in het profiel van de bestaansminimumtrekkers*

Tijdens de eerste helft van de jaren negentig steeg het aandeel van mannen, alleenstaanden, jongeren en niet-Belgen (*BM3,5,8 en 9*). In de tweede helft van het vorige decennium merkten we vooral opnieuw een toename van het vrouwelijk overwicht, een blijvende verjonging, meer alleenstaanden en meer niet-Belgen. Hoe zit dat aan het begin van de éénentwintigste eeuw? We baseren ons hier in de eerste plaats op de tellingen voor heel België, maar af en toe verwijzen we ook naar de analyse die Dehaes e.a. maakten van het cliëntenbestand van 228 van de 308 Vlaamse OCMW's (Dehaes e.a., 2000). Vooral haar longitudinale invalshoek is belangwekkend.

Vrouwelijk overwicht neemt verder toe

We zagen reeds dat tijdens de eerste helft van de jaren negentig het aandeel mannen steeg van 39,6% in 1990 tot 45,4% in 1997 (*BM3*). Daarna nam het vrouwelijk overwicht opnieuw lichtjes toe en dezelfde trend zet zich door voor de nieuwe gegevens. Per 1 januari 2001 was 58,9% van het totaal aantal bestaansminimumtrekkers vrouw tegenover 41,1% mannen. Dehaes (2000) merkt op dat de longitudinale gegevens uit haar bestand erop kunnen wijzen dat de in- en uitstroom van mannelijke bijstandstrekkers in de loop van het jaar relatief hoger ligt dan die van vrouwen. Voor de verklaring daarvan is bijkomend onderzoek nodig.

Leeftijdssituatie stabiel

De leeftijd van de bestaansminimumtrekkers (*BM8*) over de laatste zes jaar blijft vrij stabiel. Dit betekent dat jongeren onder de 25 jaar nog steeds de grootste leeftijdscategorie vormen (24,7% in 2001), maar dat hun aandeel niet is toegenomen. De belangrijkste afname is te signaleren bij de 25- tot 35-jarigen (van 21,7% naar 17,9%). De belangrijkste toename vindt plaats bij de mensen ouder dan 50 (van 21,9% in 1995 tot 25% in 2001).

Volgens Dehaes (2000) onderschatten metingen op een bepaald moment de aanwezigheid van de leeftijdscategorie tussen 25 en 35 jaar en overschatten ze die tussen 50 tot 60. De jongeren zijn dus mobieler qua in- en uitstroom in het stelsel, waardoor er op jaarbasis meer jongeren een beroep doen op het bestaansminimum, zij het vaak voor een kortere periode.

Uitkeringscategorie en gezinstoestand

Het aandeel van de alleenstaanden (categorie 3) steeg van 47,4% in 1990 tot 52,1% in 2001 (*BM5*). Er is wel een duidelijke daling waarneembaar ten opzichte van vorig jaar met 4%. Samen met de eenoudergezinnen, die wel lichtjes stijgen tegenover vorig jaar (+2,5%), maken alleenstaanden evenwel nog steeds bijna drievierden van alle bestaansminimumtrekkers uit. Iets meer dan 7% ontvangt het bedrag voor een koppel; 19% van de ontvangers woont samen.

De gezinstoestand van de bestaansminimumtrekkers wordt ook bepaald door het aantal kinderen dat ze 'ten laste' hebben (*BM7*). Nieuwe gegevens zijn hier nog niet beschikbaar. In januari 2000 had de meerderheid van de bestaansminimumtrekkers (73,3%) geen kinderen ten laste, 12,7% had één kind ten laste, 7,2% twee. In 3,6% van de gezinnen van bestaansminimumtrekkers vinden we drie kinderen en 1,6% heeft vier of meer kinderen.

Het totaal aantal personen dat op het bestaansminimum is aangewezen, rechthebbenden en personen ten laste samen, bedroeg in januari 2000 dus minimaal 137.000. Geëxtrapoleerd naar januari 2001 gaat het afgerond om zo'n 125.000 personen (70.364 rechthebbenden, 18.000 volwassenen en 37.000 kinderen ten laste).

Nationaliteit

Slechts bepaalde categorieën van niet-Belgen hebben recht op het bestaansminimum. In januari 2001 had 15,4% van de bestaansminimumtrekkers de Belgische nationaliteit niét (*BM9*), een opmerkelijke stijging vergeleken met de 8,3% in 1990. Tegenover januari 2000 (13,2%) tekenen we een lichte toename op.

Volledig of gedeeltelijk bestaansminimum

Het bestaansminimum kan geheel of gedeeltelijk worden toegekend (*BM10*). Nieuwe cijfers voor 2001 zijn nog niet beschikbaar. Vorig jaar had

bijna 40% recht op het gedeeltelijk bedrag en 60% ontving het volledige bedrag. Deze laatste situatie bleef de laatste jaren ongewijzigd. Mensen met een volledig bestaansminimum kunnen daarnaast nog andere (vrijgestelde) inkomsten hebben. Dat verklaart waarom de vaststelling van Dehaes (2000) dat slechts een minderheid van de huishoudens (23%) alléén van het bestaansminimum leeft, niet noodzakelijk in tegenspraak moet zijn met de eerste cijfers. Vooral alleenstaande ouders en gehuwde koppels lijken er gunstiger voor te staan qua bestaansmiddelen dan de andere twee categorieën. Dehaes (2000) merkt terecht op dat dit beeld zo rooskleurig is door de aanwezigheid van kinderbijslagen, vooral in categorie 2.

Overigens onderkent ze een specifieke vorm van het Mattheüseffect:

> "Aanvullende steun (van het OCMW) blijkt relatief vaker te worden toegekend aan huishoudens die nog andere bestaansmiddelen hebben buiten het bestaansminimum dan aan huishoudens die louter van die ene minimumuitkering moeten leven." (Dehaes, 2000)

Samen met de vaststelling dat aanvullende steun ook de neiging heeft om naar de oudste leeftijdsklasse te gaan, doet dit een stil vermoeden ontstaan dat het eeuwenlange onderscheid tussen 'goede' armen (oudere en/of met eigen middelen) en 'slechte' armen (jongere en/of zonder eigen middelen) misschien wel kruipt waar het niet mag gaan.

Duur van de bijstandsafhankelijkheid

Hierover worden geen systematische gegevens bijgehouden. Uit onderzoek van Dehaes blijkt dat 37% van de bijstandspopulatie, geregistreerd in 1998, al van in 1995 en zelfs vroeger een lopend of heropend dossier heeft. Ruim één klant op tien klopte al in de jaren tachtig of zelfs in de jaren zeventig aan bij het OCMW (Dehaes e.a., 2000: 31-35). Als de bijstandsafhankelijkheid langer duurt, dreigt een verergering en verdere cumulatie van problemen.

Ruimtelijke spreiding

Ook de drie 'klassieke' bestaansminimumcentra in Vlaanderen, Antwerpen, Gent en Oostende profiteerden het afgelopen jaar van de algemene daling (*BM11*). In Antwerpen daalde het aandeel bestaansminimumtrekkers van 13,8 per duizend inwoners per 1 januari 2000 tot 11,4 per duizend in 2001. In Gent (van 15,4‰ naar 11,6‰) en Oostende (van 15,0‰ naar 10,9‰) merken we dezelfde dalende trend. Blankenberge volgt nu op de voet met per 1 januari 2001 10,6 bestaansminimumtrekkers per duizend inwoners. Voor meer details over deze ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van bestaansminimumtrekkers in Vlaanderen, verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

Ook in Wallonië zijn geen spectaculaire verschuivingen te melden tegenover voorgaande jaren; ook daar merken we de algemeen dalende trend (*BM12*). Koplopers blijven Luik (26,6 per duizend inwoners), Hoei (25,3‰), Verviers (22,5‰) en Bergen (19,7‰). In Brussel tenslotte (*BM13*) blijven de gemeenten Sint-Gillis (28,3 per duizend inwoners), Sint-Joost-ten-Node

(24,2‰), Etterbeek (22,1‰) en Sint-Jans-Molenbeek (20,1‰) een hoog aandeel bestaansminimumtrekkers huisvesten. De daling blijkt wel minder uitgesproken dan het Belgische gemiddelde.

1.3 Financiële steun door de OCMW's

Buiten het bestaansminimum kent het OCMW in bepaalde gevallen een equivalent-bestaansminimum en aanvullende steunverlening toe. Het equivalent-bestaansminimum kan in de plaats komen van het bestaansminimum voor wie daarop geen recht heeft en toch behoeftig is; bij aanvullende steunverlening gaat het over hulp in geld of natura bovenop het bestaansminimum. De grond van beide vormen van sociale bijstand is de 'menselijke waardigheid', zoals voorzien in artikel 1 van de OCMW-wet.

1.3.1 *De aanvullende steun*

Een aantal bestaansminimumtrekkers ontvangt boven op het bestaansminimum aanvullende steun of materiële hulp. Deze steun kan vele vormen aannemen: een regelmatig inkomenssupplement, een eenmalige tussenkomst in bepaalde uitgaven (medische kosten of grotere aankopen, huurwaarborg of huursubsidies). De toekenning ervan gebeurt na een sociaal onderzoek.

Over de aanvullende steun bestaat weinig onderzoek. Dehaes (2001) ontdekte gemiddeld 1,4 vormen van kostencompenserende steun per bestaansminimumtrekkers. Zij vermeldt in haar werkdocument volgende supplementen, in dalende orde van belangrijkheid: medische en onderstandskosten (25%), globaal steunbedrag (22%), huur(waarborg) (22%), andere steun (21%), eenmalige steun (18%), energie (14%). Het zal geen verbazing wekken dat deze soorten verschillend scoren naargelang van de categorie van bestaansminimumtrekkers, omdat ze zo situatiegebonden zijn. Merkwaardig is dat 'zorg voor kinderen' vandaag vrijwel afwezig is in de bijkomende steun (2% in het totaal). Dit zou een effect kunnen zijn van de verhoging van de uitkeringen voor alleenstaanden met kinderen en van activeringsmaatregelen.

Ook qua het totaal van de aanvullende steun bestaan er sterke verschillen tussen de categorieën gerechtigden. Slechts een kwart van de samenwonenden ontvangt aanvullende steun, terwijl dat tot méér dan zes op tien oploopt bij de 'combinaties van categorieën', een categorie die bij de vier klassieke categorieën komt wanneer we een dynamisch perspectief innemen (wegens 'verhuisbewegingen').

Uit recent onderzoek in opdracht van minister Vande Lanotte (Cuypers e.a., 2001) naar beroepsprocedures bij arbeidsrechtbanken tegen de maatschappelijke dienstverlening van de OCMW's (waaronder de aanvullende steun), blijken nogmaals de sterke verschillen tussen de OCMW's in de toekenning van de steun. De aanvullende steun is veel minder een afdwingbaar

recht, maar heeft vaak meer van een gunstkarakter. Vooral de interpretatie van de notie van menselijke waardigheid verschilt sterk van OCMW tot OCMW en van arbeidsrechtbank tot arbeidsrechtbank. Opvallend is ook dat de Franstalige OCMW's deze notie meer expliciteren en uitwerken, waar hun Nederlandstalige tegenhangers minder vanuit een rechtenbenadering, maar meer vanuit een zekere pragmatiek de aanvragen behandelen.

1.3.2 *Equivalent-bestaansminimum*

Voor behoeftige personen die buiten het toepassingsgebied van de wet op het bestaansminimum vallen, biedt het equivalent bestaansminimum een 'alternatief'. Over wie gaat het? Zelfstandig levende minderjarigen kunnen zich in deze toestand bevinden. De omvangrijkste categorie waarop het equivalent-bestaansminimum van toepassing is, bestaat evenwel uit behoeftigen van niet-Belgische nationaliteit, waarop de uitzonderingen op de nationaliteitsvoorwaarde (erkende politieke vluchtelingen, staatlozen, EU-burgers die in België verblijven in het kader van het vrij verkeer van werknemers) niet van toepassing zijn. Het gaat dan onder meer om asielzoekers die niet in een opvangcentrum worden opgevangen, evenals om de in België verblijvende Europeanen van buiten de Europese Unie en migranten met Maghrebijnse nationaliteit. Dehaes (2001: 11) berekende dat niettegenstaande toch nog 16% van alle equivalent-bestaansminimumtrekkers wel de Belgische nationaliteit hebben of hiermee gelijkgesteld.

Over hoeveel mensen gaat het hier? Ook hier zijn geen nieuwe gegevens beschikbaar. We moeten ons dus behelpen met gegevens voor 2000 toen het aantal dossiers van kandidaat-vluchtelingen voor een equivalent-bestaansminimum 19.815 bedroeg (*BM15*). Dit betekende een verdubbeling tegenover 10.892 in 1998. Het merendeel hiervan woonde in Vlaanderen (59%) tegenover 34,8% in Wallonië en slechts 6,2% in Brussel.

Einde 2000 heeft de federale regering deze financiële steun aan nieuwe asielzoekers vervangen door een louter materiële steun, om de asielstroom te ontmoedigen en om de landelijke OCMW's te dwingen hun opvangverantwoordelijkheid ook effectief op te nemen. Mensen zonder papieren in een regularisatieprocedure komen niet in aanmerking voor een levensminimum. Ondertussen heeft de regering haar standpunt ter zake versoepeld. De regering blijft bij haar beleid om personen die wachten op een antwoord over hun regularisatie-aanvraag, geen recht op financiële steun toe te kennen. De OCMW's worden echter niet meer verplicht om systematisch in beroep te gaan wanneer ze door de arbeidsrechtbank worden verplicht tot het uitbetalen van steun. Indien het OCMW geen hoger beroep aantekent bij het arbeidshof, zal het toch terugbetaald worden door de federale overheid voor de steun die wordt uitgekeerd aan de vreemdeling. Deze kleine koerswijziging staat niet op papier. Het gaat om een mondelinge toezegging van het kabinet Vande Lanotte aan de OCMW's (zie ook deel 4, hoofdstuk 7).

1.4 Het bestaansminimum hervormd

Op 15 juni 2001 kondigde minister van Maatschappelijke Integratie Johan Vande Lanotte een wetsontwerp aan dat de bestaansminimumwet van 1974 moet vervangen. Dit ontwerp werd op 7 september 2001 door de federale regering goedgekeurd en bij het parlement ingediend (Vande Lanotte, 2001). Bij de goedkeuring in het parlement zal de term 'bestaansminimum' worden vervangen door 'leefloon' en een bestaansminimumtrekker zal voortaan 'leefloner' heten. Een belangrijke vraag luidt of met de nieuwe naamgeving ook een substantiële ingreep in het stelsel van sociale bijstand gepaard gaat. Bovendien moeten we ons afvragen welk beeld deze nieuwe naamgeving ophangt over waar het uiteindelijk om draait, zelfs met de nieuwe accenten. Tenslotte waren de betrokkenen zelf, de *Verenigingen waar armen het woord nemen*, weinig betrokken bij het tot stand komen van deze nieuwe regelgeving. Vooraleer we hier op ingaan, staan we stil bij de uitgangspunten van het nieuwe voorstel.

1.4.1 *Veranderende intenties*

Vijf krachtlijnen vormen de blikvangers in het nieuwe ontwerp. Het subjectieve recht op maatschappelijke integratie wordt voortaan ingebed in een contract met de gemeenschap. Meer nog dan voorheen wil het nieuwe wetsontwerp van het recht op maatschappelijke integratie een individueel contract maken dat voornamelijk het recht op werk moet garanderen. Een tweede belangrijk spoor wordt de verhoging van het bedrag van de uitkering. Een derde krachtlijn is de gelijke behandeling van de gebruikers; die voorziet onder meer de afschaffing van het equivalent-bestaansminimum. Ook een versterking van de gebruikersrechten wordt in het vooruitzicht gesteld. Tenslotte wordt de wet op het leefloon ook aangepast aan 'nieuwe maatschappelijke evoluties'.

Een individueel contract voor integratie en werk

De omvorming van het bestaansminimum tot leefloon kadert in het activeringsbeleid. De klemtoon in het nieuwe voorstel ligt op het wegwerken van alle mogelijke drempels voor werk, vorming, opleiding en integratie via persoonlijke projecten die de mensen afspreken met het OCMW of die het OCMW zelf voorstelt. Het is hun subjectief recht op maatschappelijke integratie. Prioritaire aandacht in dit spoor gaat uit naar de jongeren (4.108 integratiecontracten in 2001, *BM14*) die niet op eigen krachten uit het bestaansminimum raken. Iedere meerderjarige jongere krijgt voortaan tot 25 jaar recht op werk van het OCMW. Werk wordt daarbij zeer breed opgevat en kan zowel in de reguliere sector, via begeleide tewerkstelling, via wedertewerkstellingsprogramma's maar ook via het OCMW dat als werkgever kan optreden. Het werk moet wel passend zijn. Daarom wordt getracht via persoonlijke projecten begeleiding en omkadering te verzekeren. Zo kan ook

een studie met voltijds leerplan een persoonlijk project zijn. Vooraleer men aan een inkomen uit arbeid toe is, wordt het leefloon uitbetaald. Dit 'loon' moet dan de mogelijkheid bieden om te leven en te leren en is dan een uiting van tegenprestatie voor het genomen engagement.

Voor sommigen zal een professionele inschakeling wegens hun gezondheid of andere billijkheidsredenen tijdelijk of helemaal niet kunnen. Zolang een zinvolle inschakeling via arbeid niet mogelijk is, blijft het leefloon gegarandeerd. Dit alles is in de realiteit een bevestiging en veralgemening van de al bestaande (maar niet overal consequent toegepaste) integratiecontracten.

Een verhoging van het leefloon

Het leefloon zou, net als het bestaansminimum, een geïndexeerd inkomen worden dat een menswaardig bestaan garandeert. Omdat het bestaansminimum het voorbije decennium niet mee gestegen is met de welvaart, wordt het leefloon op 1 januari 2002 met 4% verhoogd ten opzichte van de bedragen van het bestaansminimum. Met deze verhoging wordt een beweging afgesloten waarbij al eerder de andere minimale uitkeringen werden verhoogd. De middelen hiervoor zijn op de begroting ingeschreven.

Een tweede verhoging zou moeten afgerond zijn tegen uiterlijk 1 januari 2005 met het resultaat dat het leefloon met nog eens 6% zal zijn gestegen, boven op de gezondheidsindex. Ook deze stijging zou gepaard moeten gaan met een gelijke verhoging in de andere uitkeringen om verschillen tussen de stelsels te behouden. Over een algemene en continue aanpassing aan de welvaart spreekt het voorstel zich niet uit. Een fundamenteel probleem wordt dus niet opgelost. Men onderkent het principe maar men wenst dit samen met de andere sociale uitkeringen te realiseren. Deze koppeling aan de welvaart is onderwerp van de sociale rondetafelgesprekken die in 2001 werden opgestart tussen regering en sociale partners en die het sociaal beleid voor de periode tot 2010 zullen vormgeven. Het risico blijft dus bestaan dat, na de huidige verhoging, de kloof tussen bestaansminimum en andere inkomens opnieuw groeit (zie punt 1.7).

Gelijke behandeling van de gebruikers en versterking van de gebruikersrechten

Formeel wenst het nieuwe wetsontwerp een gelijke behandeling van alle steuntrekkers te garanderen door het invoeren van een minimale personeelsnorm voor de OCMW's. Door een forfaitaire tegemoetkoming per dossier moet de individuele begeleiding van de leefloner worden gewaarborgd. Een minimum aan kwalitatieve dienstverlening wordt dan een recht van de aanvrager.

Door minimale procedureregels en het beklemtonen van de gebruikersrechten moeten steungerechtigden een garantie krijgen op een kwalitatieve dienstverlening. Het gaat dan meer bepaald om het recht op informatie, de registratie van de aanvragen, de verplichtingen van het onbevoegde OCMW en dies meer.

Meer op het inhoudelijke vlak situeert zich de feitelijke afschaffing van het equivalent bestaansminimum voor een beperkte groep. Daar de geldelijke steun in beide stelsels op vergelijkbare hoogte staat, maar de rechten en plichten verbonden aan het statuut van erkend vluchteling of niet-EU-migrant niet dezelfde zijn als voor Belgen, beslist het ontwerp in een gelijke behandeling tussen Belgen en de vreemdelingen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister. In grote mate gaat het hier om migranten die afstammen van de eerste generatie uit de jaren zestig. Zij moeten dezelfde rechten en begeleiding krijgen als de leefloners van Belgische nationaliteit. Anderen moeten een beroep blijven doen op het equivalent bestaansminimum, waarbij we dan denken aan asielzoekers.

Aanpassing aan nieuwe maatschappelijke evoluties

Een belangrijke wijziging is de aanpassing van de oude bestaansminimumwet aan de 'nieuwe maatschappelijke evoluties'. Het langzaam afbrokkelen van de traditionele gezinsstructuren leidt in deze ontwerpwet tot een verschuiving van de categorieën rechthebbenden. Zo zal de categorie 1 ('echtgenoten') worden afgeschaft, om het discriminerend onderscheid met samenwonenden weg te werken. Twee samenwonenden ontvingen bovendien sowieso al evenveel steun als echtgenoten. Daarom wordt er in de nieuwe ontwerpwet één basisbedrag voorzien voor alle samenwonenden. Echtgenoten krijgen een geïndividualiseerd recht op maatschappelijke integratie. Deze verandering sluit nauw aan bij de nieuwe reglementering voor de *Inkomensgarantie voor Ouderen* (zie verder).

Daarnaast wordt het bedrag van categorie 2 ('alleenstaande') behouden, ook in geval van co-ouderschap. Bij echtscheidingen geeft de rechter meer en meer de voorkeur aan co-ouderschap. Ouders die elk voor minstens voor de helft instaan voor de kinderen krijgen beiden recht op de categorie van het 'eenoudergezin met kinderlast'.

Tenslotte verhoogt het leefloon ook voor de alleenstaande gescheiden personen die onderhoudsgeld voor de kinderen moeten betalen. De toekenning van dit bedrag is echter onderworpen aan de controle van het OCMW op de effectieve betaling van het onderhoudsgeld door de gerechtigde op maatschappelijke integratie.

1.4.2 *Een eerste evaluatie*

Uiteraard is het nog te vroeg voor een evaluatie ten gronde. Bovendien kan het parlement bij de uiteindelijke goedkeuring van het wetsontwerp nog altijd wijzigingen aanbrengen. Toch kunnen we al een aantal voorlopige conclusies trekken. Positief in het nieuwe ontwerp zijn onder meer de – zij het minimale – verhoging van het bedrag en het wegwerken van de discriminaties bij een aantal categorieën. Daartegenover staan dan minder positieve overwegingen zoals de beperkte verhoging en het niet garanderen van de welvaartsvastheid. Ook kan men zich vragen stellen bij de manier waarop

het ontwerp is tot stand gekomen. Werden bij dit belangrijke dossier de belangrijkste partners, de *Verenigingen waar armen het woord nemen*, wel voldoende betrokken? Ook bij de naamgeving kunnen we een aantal vraagtekens plaatsen.

1.5 Het bestaansminimum voor ouderen: van GIB naar IGO

Op 1 juni 2001 begon een nieuwe fase in de ontwikkeling van de Belgische bijstand. De oudste sociale bijstandsuitkering, het gewaarborgd inkomen, uit 1969, werd (grotendeels) vervangen door een nieuwe regeling, de *Inkomensgarantie voor Ouderen* (IGO) (Wet van 22 maart 2001, BS 29.03.2001 zoals aangevuld met KB 23.05.2001, BS 31.05.2001). Vooraleer we de belangrijkste vernieuwingen samenvatten, geven we eerst de cijfers over het *Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden* (GIB). Het nieuwe stelsel van de *Inkomensgarantie voor Ouderen* (IGO) ging immers pas in op 1 juni 2001.

Op 1 januari 2001 waren er in het totaal 91.715 ontvangers van het GIB, tegenover 93.762 ontvangers het jaar voordien. Dit is dus een voortzetting van de onafgebroken dalende trend sinds 1994 (*GIB1*). Zo'n 28% onder hen zijn mannen – en dus 72% vrouwen. Alleenstaande vrouwen vormen nog steeds de grote meerderheid van de ontvangers (44,7%, *GIB3*) en ook 80-plussers (31,7% in 2000, 32,5% in 2001, *GIB4*) blijven sterk vertegenwoordigd.

De nieuwe regeling zoals uitgewerkt door minister van Sociale Zaken bevat drie klemtonen. Allereerst wenst men een gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Daarnaast werd de wetgeving aangepast aan recente maatschappelijke en sociale evoluties en tenslotte was ook de wetgeving zelf aan modernisering toe. De gelijke behandeling van mannen en vrouwen moest er komen omdat het Arbitragehof had geoordeeld dat de vroegere ongelijke leeftijdsgrens niet strookte met het gelijkheidsbeginsel. Daarom werd de leeftijd voor mannen en vrouwen eenduidig op 62 jaar vastgesteld. In januari 2009 zou dit moeten opgelopen zijn tot 65 jaar.

De aanpassing aan nieuwe maatschappelijke evoluties zijn volgens de bevoegde minister nodig omdat de oude regeling te veel vertrok van het klassieke gezinspatroon. Bij de berekening van het bedrag werd dan ook telkens uitgegaan van de gezinssituatie waarbij het al dan niet gehuwd zijn een centrale rol speelde. In de nieuwe regeling is het recht op inkomensgarantie geïndividualiseerd. Dit betekent voor sommige categorieën van samenwonenden een verbetering van de huidige situatie. Voortaan wordt aan iedereen hetzelfde basisbedrag gegeven, samenwonend of gehuwd. Alleenwonenden krijgen een verhoogd basisbedrag.

De wetgeving op het GIB werd in meer dan dertig jaar niet fundamenteel aangepast. Daardoor stroken sommige berekeningsprocedures, bedragen en opvattingen niet meer met de huidige visie op de toekenning en de controle van het recht op een bijstandsuitkering. Het recht op een IGO is gekoppeld

aan een onderzoek naar de bestaansmiddelen. De grootste wijziging ten opzichte van het GIB is een nieuwe berekeningswijze. Deze moet een (fors) hogere algemene vrijstelling van bestaansmiddelen en een andere berekening van het vermogen garanderen. Hierdoor zouden meer mensen een beroep moeten kunnen doen op de inkomensgarantie.

Al deze maatregelen samen moeten zorgen voor een reële inkomensverbetering. Vanaf 1 juni 2001 bedraagt het basisbedrag 390,18 EUR (15.740 BEF) per maand. Het verhoogde basisbedrag voor alleenwonenden wordt 573,75 EUR (23.145 BEF) per maand. De hoogte van het bestaansminimumbedrag houdt dus niet langer gelijke tred met het residuele stelsel voor ouderen. Eigenlijk vond deze loskoppeling wel al een jaar vroeger plaats (juli 2000) toen werd besloten om het GIB, los van het bestaansminimum, te verhogen met 24,79 EUR (1.000 BEF) voor alleenstaanden en met 33,04 EUR (1.333 BEF) voor gehuwden.

De nieuwe regeling zal evenwel niet voor iedereen voordeliger zijn. Voor hen die geen voordeel doen met deze nieuwe regeling, blijft alles bij het oude en zij blijven rechthebbende op het gewaarborgd inkomen. Op 1 juni 2001 kwam dit ongeveer neer op een kwart van de 91.476 gewaarborgd inkomentrekkers (20.644). Voor een tiende moest dit nog worden onderzocht (11.511). Van die 91.476 waren er 11.753 gehuwden. Deze schakelen allemaal over. Gezien de individualisering van het recht komt dit neer op een verdubbeling van deze categorie rechthebbenden. Ook zo'n 47.568 alleenstaanden schakelden over naar de IGO.

Hoewel de invoering van de inkomensgarantie een algemene verbetering van de levensstandaard van de steuntrekkers beoogt, moeten we toch voorzichtig blijven. In de praktijk zullen de rechthebbenden een nominale winst boeken tussen 9,72 EUR (392 BEF) per maand (alleenstaanden) en 12,35 EUR (498 BEF) voor gehuwden. Samenwonenden die voorheen beiden een bedrag voor alleenstaanden ontvingen, zouden zelfs hun uitkering drastisch zien dalen. De regeling voorziet hier echter een behoud van rechten zodat hun vroegere uitkering behouden blijft. Wanneer we merken dat de hoogte van de uitkeringen ver achtergebleven is op de welvaartsontwikkeling, kunnen we ons vragen stellen bij deze minimale verhogingen. De algemene inkomensverbetering zal dan ook voornamelijk komen van de combinatie met de nieuwe berekeningswijze van de bestaansmiddelen.

1.6 Ontwikkelingen in de overige residuele stelsels

1.6.1 *De Gewaarborgde Gezinsbijslag*

De *Gewaarborgde Gezinsbijslag* (GGB) wordt toegekend wanneer de persoon die de verzorging van het kind op zich neemt geen toereikende bestaansmiddelen heeft en geen aanspraak kan maken op één of andere kinderbijslagregeling voor werknemers, overheidspersoneel of zelfstandigen.

Dit wordt automatisch vermoed bij rechthebbenden op het bestaansminimum; zo komt er niet nog eens een onderzoek naar de bestaansmiddelen. Deze derde residuele regeling werd ingesteld bij Wet van 20 juli 1971. Onlangs werd de inkomensgrens die recht geeft op GGB met 91,72 EUR (3.700 BEF) verhoogd. Sinds 1 juli 2000 hebben dus meer gezinnen recht op de gewaarborgde kinderbijslag.

Het aantal rechthebbende gezinnen in België steeg de voorbije jaren ononderbroken van 4.078 in 1990 tot 8.482 per 31 december 1999. Eind 2000 stellen we echter een opmerkelijke daling vast van 21%. Het aantal rechthebbenden bedroeg per 31 december 2000 nog 'slechts' 7.034 gezinnen (*GGB1*). Deze daling hangt mogelijk samen met de daling van het aantal bestaansminimumtrekkers, al is verder onderzoek nodig om de precieze oorzaken te kennen. De bovenstaande wijzigingen in de inkomensgrenzen doen echter vermoeden dat we in 2001 opnieuw met een stijging van het aantal rechthebbenden kunnen te maken krijgen.

1.6.2 *De Tegemoetkomingen aan Gehandicapten*

Het stelsel van de *Tegemoetkomingen aan Gehandicapten* garandeert een minimuminkomen voor personen die worden erkend als ongeschikt voor de gewone arbeidsmarkt. Het aantal gerechtigden liep het voorbije decennium voortdurend op van 166.405 in 1990 tot 213.511 eind 2000 (*GH1*).

Het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming was gelijk aan dit van het bestaansminimum. Sinds 1 juli 2001 werd deze uitkering afzonderlijk verhoogd met 2%. Ze bedraagt nu 374,20 EUR (15.095 BEF) per maand voor een samenwonende, 561,23 EUR (22.640 BEF) voor een alleenstaande en 748,32 EUR (30.187 BEF) voor personen met andere personen ten laste. Wanneer het nieuwe voorstel voor het bestaansminimum (zie punt 1.4) wordt aanvaard, zal deze uitkering terug op gelijke hoogte komen. Op 1 januari 2002 komt boven op de eerdere verhoging immers nog eens 2%. Dit komt dus overeen met de vooropgestelde stijging met 4% van het bestaansminimum.

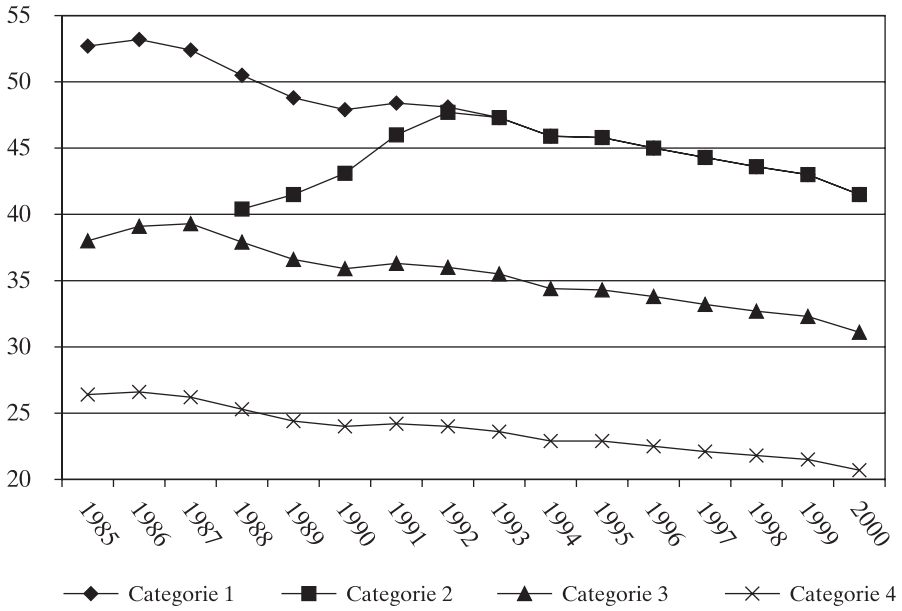
1.7 Het bestaansminimum niet langer als absolute ondergrens?

Ondanks de forse daling van het aantal bestaansminimumtrekkers horen we alert te blijven voor de ontwikkelingen in het stelsel zelf. Dat heeft onder meer te maken met het achterblijven van de koopkracht van het bestaansminimum bij de gemiddelde koopkracht van de bevolking. Deze vaststelling is een erg belangrijke ontwikkeling en een enorme uitdaging voor het beleid.

1.7.1 *Het laatste vangnet hangt te laag*

Het verzekeren van de bestaanszekerheid van iedere burger was het uitgangspunt van de instelling van het *Recht op het bestaansminimum* door de Wet van 7 augustus 1974. Dit bestaansminimum bedraagt sinds de laatste indexering op 1 juni 2001 733,72 EUR (29.598 BEF) per maand voor een koppel of voor een alleenstaande met kinderen ten laste, 550,22 EUR (22.196 BEF) per maand voor een alleenstaande en 366,81 EUR (14.797 BEF) per maand voor een samenwonende (*BM1*). De criteria voor het vaststellen van de hoogte van de uitkering waren voornamelijk van strategisch-politieke aard. Toch vormt het bedrag van het bestaansminimum de wettelijke armoedegrens: het geeft weer hoeveel men volgens de overheid in dit land nodig heeft om rond te komen. Hoewel gekoppeld aan de gezondheidsindex der consumptieprijzen, bleven de uitkeringen in de sociale bijstand achter op de algemene welvaartsontwikkeling. Met andere woorden het laatste vangnet kwam in de jaren 1990 steeds lager te hangen en vertoonde ook grotere gaten.

Figuur 2 – Reële welvaartsontwikkeling van het bedrag van het bestaansminimum (in % van het NI/hoofd).



Noot: Sinds 1998 gebruikt het *Instituut voor de Nationale Rekeningen* een nieuwe berekeningsmethode (ESR95). Deze gegevens zijn slechts herberekend tot 1985. Op basis van de oude berekeningswijze is het echter duidelijk dat er in de periode voorheen sprake was van een min of meer continue stijging. Om vergelijkbaarheidsredenen beginnen we onze analyse hier dus in 1985.

Onder meer het selectief besparingsbeleid van de verschillende regeringen sinds de jaren tachtig heeft ertoe geleid dat ook de minimumuitkeringen uit de sociale zekerheid – en inzonderheid de werkloosheidsuitkeringen – de algemene stijging van de welvaart niet hebben gevolgd (Cantillon, 1999: 160). Daarom dringt een nieuwe benadering van de bodemuitkeringen zich op.

We kunnen ons immers vragen stellen over de geschiktheid van de bijstandsnorm als enige politiek-administratieve indicator voor armoede. Ook andere (minimum)uitkeringen hebben tot doel om een minimale bestaanszekerheid te waarborgen. In de eerste plaats denken we dan natuurlijk aan de werkloosheidsuitkeringen. Het duidelijkst wordt dit wanneer we de welvaartsvastheid van de uitkeringen bekijken. Dit is de meest veelzeggende indicator. Ze wijst niet enkel op de nominale verarming (in termen van geldwaarde) maar ook op de reële verarming (in termen van volume goederen en diensten dat kan verkregen worden).

Figuur 2 geeft de reële welvaartsontwikkeling weer van het bestaansminimum voor de periode 1985 tot 2000 (zie ook *BM2*). Daarbij wordt gekeken welk percentage het bestaansminimum in termen van het *Nationaal Inkomen per hoofd* (NI/hoofd) vertegenwoordigt. Het NI/hoofd geeft een beeld van de gemiddelde evolutie van de welvaart van een individu (huishouden). Sinds de jaren tachtig verslechtert deze verhouding duidelijk. De hoogste verhouding voor categorie 1 vinden we in 1986 (53,2%), voor categorie 2 in 1992 (47,7%), voor categorie 3 in 1987 (39,3%) en voor categorie 4 ook in 1986 (26,6%). Eerder wezen we er al op dat de periode vóór 1985 – de beginperiode van het bestaansminimum – wordt gekenmerkt door een voortdurende stijging van het bedrag in termen van het NI/hoofd (zie o.a. Vranken e.a., 2000b: 137-138).

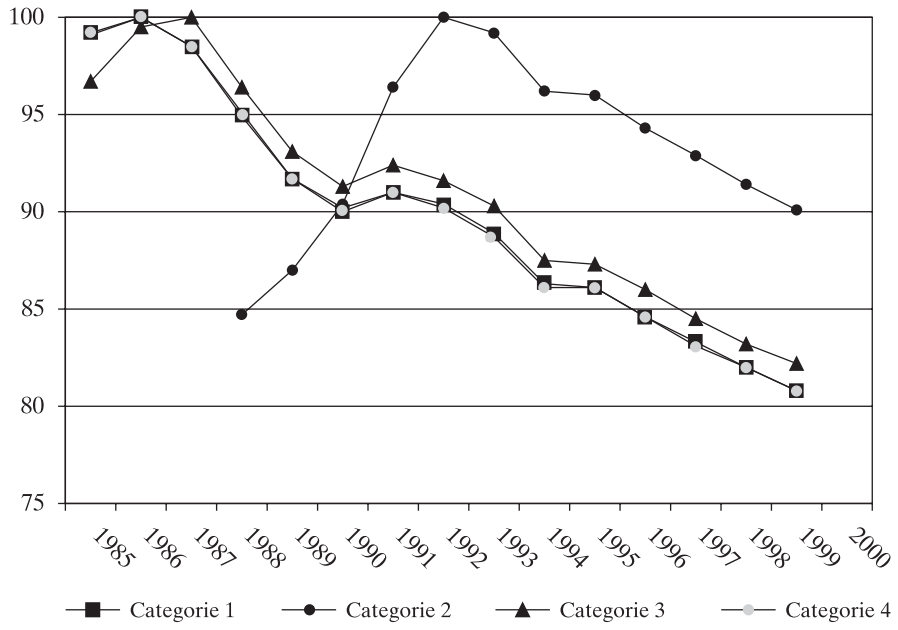
Wanneer we nu deze jaren met de hoogste verhouding tussen het bestaansminimumbedrag en het NI/hoofd nemen, kunnen we de percentages van de overige jaren herberekenen. Op deze manier kunnen we ons een beeld vormen van wat de overheid 'toen' nodig vond om een menswaardig bestaan te kunnen leiden en wat ze nu effectief toekent aan de populatie bestaansminimumtrekkers (in bijlage vindt men de volledige gegevens, *BM2*). De trends voor categorie 1, 3 en 4 zijn vrijwel gelijklopend. Voor alle drie de categorieën geldt dat ze in welvaartstermen vandaag ongeveer 20% lager uitvallen dan in de 'glorieperiode'. Voor categorie 2 is de trend dezelfde. Toch ligt deze uitkeringscategorie slechts 10% achter op het hoogste peil van 1992. Categorie 2 is de jongste van de verschillende categorieën. Ze werd pas ingesteld in 1988 en het uitkeringsbedrag werd in de eerste jaren stelselmatig verhoogd tot hetzelfde bedrag als categorie 1. De daling zette dan ook later in maar is toch even scherp.

Ook voor de minimale sociale zekerheidsuitkeringen kunnen we nagaan of deze zich boven of onder de grens bevinden die ooit werd vastgesteld als het absolute minimum om te overleven, het bestaansminimum. Wanneer we de minimumuitkeringen in de werkloosheidsverzekeringen vergelijken met de hierboven vastgestelde bovengrens, wordt het vermoeden bevestigd dat ook zij hier niet langer bovenuit komen. In juni 2001 bedroeg de minimum werkloosheidsuitkering voor een gezinshoofd 826,28 EUR (33.332 BEF)

(*WL 14*). Vergeleken met het bestaansminimum in welvaartstermen van 1986 blijkt dat deze uitkering maar liefst 7,2% lager uitvalt als het toenmalig vastgestelde minimale bedrag. Om op gelijke welvaartshoogte te komen met het bestaansminimum van toen, zou deze minimaal 890,19 EUR (35.910 BEF) moeten bedragen of 63,91 EUR (2.578 BEF) meer. Deze verschillen zijn slechts het laatste jaar teruggelopen door het verhogen van de minimum werkloosheidsuitkeringen. Deze verhoging blijkt echter nog niet voldoende om ze terug boven het minimale welvaartsniveau te tillen. Voor alleenwonenden geldt dezelfde redenering (4% lager dan welvaartsniveau van het bestaansminimum in 1987). Voor samenwonenden is de situatie rooskleuriger; zij krijgen minimaal een uitkering die 3,4% hoger ligt dan het bestaansminimumbedrag in welvaartsvaste termen in 1986.

We merken dus dat de minimale uitkeringen in de werkloosheidsverzekering laag uitvallen en zowel voor gezinshoofden als voor alleenwonenden onder de lage welvaartsgrens liggen. Voor de gewaarborgde minimumpensioenen voor een volledige werknemersloopbaan daarentegen blijken volgens deze optiek geen nijpende spanningen met de minimumuitkeringen in de residuele stelsels.

Figuur 3 – Welvaartsvastheid van het bestaansminimum tegenover het NNI/hoofd.



1.7.2 *Activering versus inkomensgarantie*

Bovenstaande oefening toont duidelijk aan dat er nogal wat vragen rijzen in verband met de hoogte van het bestaansminimum als absolute norm van bestaanszekerheid. Ook internationaal vergelijkend onderzoek toont aan dat de efficiëntie van middelengetoetste uitkeringen om mensen uit de armoede te halen voor een groot deel wordt bepaald door de generositeit van het uitgekeerde bedrag, naast de dekkingsgraad en *take-up* (Behrendt, 2000: 36-37).

Recent werden een aantal stappen gezet die aantonen dat ook de federale regering onderkent dat de huidige bijstandsnorm te laag ligt om de gerechtigden van een menswaardig inkomen te voorzien. Na concrete acties en een algemene betoging van de vakbonden, maar ook initiatieven van organisaties als *Welzijnszorg* en de *Verenigingen waar armen het woord nemen*, kondigde minister van Maatschappelijke Integratie Vande Lanotte in maart 2001 een fundamentele hervorming van de OCMW-Wet aan (zie hierboven).

Eerder had de minister er in zijn *Lenteplan* van maart 2000 er nog voor geopteerd om de kaart van de activering te trekken (zie hieronder). Pas wanneer er een voldoende aantal bestaansminimumtrekkers opnieuw als werknemers aan de slag konden, kon een verhoging van het bestaansminimum worden overwogen. Een jaar later zijn deze voorwaarden blijkbaar vervuld. Het in juni 2001 voorgestelde wetsontwerp omtrent het leefloon spreekt zich uit voor een stapsgewijze verhoging van het bestaansminimum met 10%. Op 1 januari 2002 komt er een eerste stijging met 4% en later en ten laatste tegen januari 2005 moet daar nog een verhoging van 6% bijkomen.

We kunnen dergelijke initiatieven enkel maar toejuichen. Toch blijkt uit het voorgaande dat enige nuancering gepast is. Ten eerste zal de verhoging worden gespreid over een langere periode. We toonden aan dat we al sinds de jaren tachtig worden geconfronteerd met een dalende welvaart. De verhoging in 2005 komt dan ook rijkelijk laat. Ten tweede is het duidelijk dat zelfs zonder deze te ruime spreiding, deze verhoging de bestaansminimumtrekkers nog niet zal terugbrengen op hun welvaartsniveau zoals zij dat in de jaren 1980 kenden. Men heeft, ten derde, wel oog voor de verhoudingen met andere minimumuitkeringen, teneinde de spanning tussen de 'verdiende' en 'onverdiende' uitkeringen te handhaven. Onder meer daarom wenst men geen specifieke koppeling aan de welvaartsontwikkelingen voor het leefloon alléén. Deze algemene koppeling voor alle sociale uitkeringen zou uitgewerkt worden tijdens de sociale rondetafelconferentie die in juni 2001 van start ging. Deze koppeling moet er sowieso komen, al was het maar omdat we hierboven duidelijk maakten dat de huidige minimumuitkeringen in de werkloosheid ver beneden de bijstandsnorm uit de jaren tachtig liggen.

Vanuit het oogpunt van armoedebestrijding blijven we zonder meer pleiten voor een structurele en onmiddellijke verhoging van het bedrag van het bestaansminimum. Gezien de bovenstaande redenering zou deze verhoging wel sneller en meer verregaand moeten gebeuren. Alleen zo kan het bestaansminimum bestaanszekerheid garanderen aan zij die er recht op hebben. De keuze van de *Actieve Welvaartsstaat* legt momenteel immers een te

grote druk op de minimale inkomensgarantie (zie hierover meer in detail Cantillon in deel 5, hoofdstuk 2).

1.8 Besluit

Einde 2001 bespreekt het parlement een ingrijpende verandering in het Belgische stelsel van de sociale bijstand. Na meer dan 25 jaar werden in 2001 het bestaansminimum en het gewaarborgd inkomen vervangen door meer eigentijdse stelsels. We vatten hier de belangrijkste ontwikkelingen samen.

Tabel 1 – Leefloon en Inkomensgarantie voor Ouderen.

	Leefloon	Inkomensgarantie voor ouderen
Basisbeginselen	Gelijke behandeling man en vrouw Gelijke behandeling gehuwd, ongehuwd en gescheiden	
Uitkeringen	Verhoging 4% (2002) en 6% (2005)	Verhoging 6,4% (2001)
Categorieën	1. Samenwonende persoon 2. Alleenstaande persoon 3. Alleenstaande persoon met onderhoudsplicht 4. Eenoudergezin met kinderlast	Eén enkel basisbedrag (verhoogd voor alleenstaanden)
Berekeningswijze	Ongewijzigd	Verhoogde vrijstelling

Deze veranderingen zouden niet mogelijk zijn geweest zonder een veranderende context. Met name het nieuwe voorstel voor het bestaansminimum was slechts haalbaar na een doorgedreven daling van het aantal rechthebbenden. Door allerhande activeringsmaatregelen uit het verleden en het recentere en krachtenbundelende *Lenteplan* werden zoveel mogelijk steuntrekkers uit het stelsel gelicht.

De nieuwe evoluties moeten ook worden geplaatst tegenover een veranderende globale context. De toevloed van vluchtelingen en asielzoekers maken een andere aanpak nodig (zie deel 5, hoofdstuk 3). De aanvankelijke weigering om nog langer geldelijke steun te verlenen aan kandidaat politiek vluchtelingen, werd ondertussen herzien. Ook de lokale context zal de komende jaren aan wijzigingen onderhevig zijn. De eventuele omvorming van het OCMW tot *Sociaal Huis* (zie deel 4, hoofdstuk 3) kan grote gevolgen hebben in de institutionele praktijken omtrent het bestaansminimum.

Ten slotte moet er dringend werk worden gemaakt van de welvaartsvastheid van de uitkeringen. Acties van het maatschappelijk middenveld en mooie beleidswoorden moeten uiteindelijk resulteren in beleidsdaden. Het is toch niet aanvaardbaar dat we zelfs met een aangekondigde stijging van 10% nog altijd ver onder het eens vastgestelde 'socio-vitale minimum' zitten.

HOOFDSTUK 2

EEN 'KLEINE' GEOGRAFIE VAN HET BESTAANSMINIMUM

Pascal De Decker

Hoewel ook het bestaan van plattelandsarmoede af en toe voor het voetlicht komt (De Decker, 1999c; Meulemans, 1999; Koning Boudewijnstichting, 1998; 2001a; Thissen & Linseele, 2001), werd de armoedeproblematiek tijdens het voorbije decennium toch in hoofdzaak als een stedelijk fenomeen gezien (zie bijvoorbeeld Peeters, 1995; De Decker, Hubeau en Nieuwinckel, 1996; De Decker en Meert, 2000b). Niet zelden werd daarbij gesteld dat de grotere steden armoede aantrekken en/of dat plattelandsgemeenten (al dan niet bewust) hun armen naar de steden exporteren. Het doorsturen van asielzoekers naar bijvoorbeeld Antwerpen fungeerde daarbij als symbool. Daartegenover staat dan weer dat 'permanente' bewoners op plattelandscampings in hoofdzaak uit de steden komen (De Decker, Raymaekers en Meert, 1998; Meert, 2000a), zodat het debat vooralsnog niet is afgesloten.

Als het klopt dat armoede steeds meer een stedelijk fenomeen is, moet dit worden weerspiegeld in een toename van het aandeel van de steden in de totale armoede. Of dit zo is, kan door middel van de evolutie van de spreiding van een brede waaier aan indicatoren worden nagegaan. Het is niet de bedoeling om in deze bijdrage de tweespalt stedelijke versus plattelandsarmoede definitief te beslechten. We beperken ons tot een geografie van het bestaansminimum. De evolutie van het bestaansminimum kende in Vlaanderen in de periode 1987-2000 drie fasen (zie ook Figuur 4). In een eerste fase bleef het aantal vrij stabiel rond 22.000. Vanaf 1994 is er een aanhoudende en sterke stijging, die eindigt in 1998 wanneer het aantal bestaansminimumtrekkers aftikt op 29.487. In 1999 doet er zich dan voor het eerst opnieuw een lichte daling voor. Begin 2000 leven er dan 27.592 huishoudens van een bestaansminimum.

In onze 'kleine' geografie wensen we twee vragen te beantwoorden: is er een overmatige concentratie van het aantal bestaansminimumtrekkers in de steden en is het stedelijke aandeel toegenomen? Achtereenvolgens komen aan bod: de evolutie van de spreiding van het aantal bestaansminimumtrek-

kers opgesplitst naar verstedelijkingscategorie voor heel Vlaanderen, de evolutie van het bestaansminimum in de voornaamste steden en de evolutie van het aandeel van het bestaansminimum van de drie steden met het grootste aandeel bestaansminimumtrekkers in hun arrondissement. We sluiten af met de antwoorden op onze onderzoeksvraag. Vooraleer tot de analyse over te gaan, beschrijven we de gebruikte verstedelijkingstypologie. Deze vormt de basis voor onze analyse (zie ook Appendix).

2.1 Een verstedelijkingstypologie

Vooraleer we kunnen nagaan of het bestaansminimum al dan niet stedelijk is, moeten we de Vlaamse ruimte eerst opsplitsen in verstedelijkingscategorieën. Een verstedelijkingstypologie dient bij voorkeur twee aspecten te combineren. In eerste instantie moet het belang, de rang van de stad of gemeente naar voor komen. Steden en gemeenten bekleden immers een duidelijk verschillende plaats in een hiërarchie, tengevolge van verschillen in hun ontwikkeling en in de activiteiten die ze herbergen. Op een continuüm bevinden zich aan het ene uiteinde de grootsteden (bijvooorbeeld Antwerpen en Gent) en aan het andere uiteinde de meest landelijke gemeenten. In tweede instantie dient de typologie ook een beeld te geven van het verloop van de ontwikkeling. Niet elke stad of gemeente behoudt noodzakelijkerwijze haar hiërarchische positie. Migraties van bevolking, werkgelegenheid of nieuwe inplantingen van belangrijke infrastructuren doen geografische entiteiten soms groeien, soms vervallen. In het verleden werden verschillende typologieën opgesteld. We maken gebruik van de typologie van Vandermotten en Vandewattyne (1985) omdat deze zowel een rangorde als een evolutie omvat. Deze typologie is relatief oud, maar omdat ruimtelijke structuren traag evolueren, vormt dit geen onoverkomelijk probleem.

Vandermotten en Vandewattyne vertrekken in hun analyse van een aantal regionale kernsteden en betrekken de verstedelijking van België in hun analyse. Essentieel is dat elke gemeente wordt geplaatst in een globale ruimtelijke structuur. De onderzoekers vertrekken daarbij van de agglomeraties waarrond zich een vroege en een latere uitbreidingszone bevinden. Deze gaan over in een intermediaire zone en een landelijke zone. Ze beschouwen de kustgemeenten met hun seizoensgebonden bewoning als een afzonderlijke zone.

Tabel 2 geeft enkele kengetallen. De agglomeraties die 37 gemeenten omvatten, beslaan 12% van het Vlaamse grondgebied. Op deze oppervlakte bevinden zich respectievelijk 37% van de woningen en 33% van de bevolking. Inzake bevolking en aantal woningen beslaan de steden en gemeenten uit de intermediaire zones proportioneel een even groot aandeel, die echter verspreid zijn over heel wat meer gemeenten en op een behoorlijk grotere oppervlakte. Noteer dat in Tabel 3 de kustzone bij de vroege (agglomeratie)uitbreidingen is geteld (zie Appendix).

Tabel 2 – Kengetallen naar verstedelijkingsgraad.

Verstedelijkings-categorie	Aantal ge-meenten	Bevolking Datum		Woningen 1991		Oppervlakte in km²	
		Aantal	Spreiding	Aantal	Spreiding	Aantal	Spreiding
Agglomeraties	37	1.917.525	33	803.739	37	1.622	12
Vroege uitbreidingen	32	641.408	11	245.508	11	946	7
Late uitbreidingen	60	924.840	16	316.431	14	2.504	19
Intermediaire zones	152	2.137.272	37	760.962	35	6.737	50
Landelijke zones	27	212.760	4	72.821	3	1.703	13
Vlaanderen	308	5.833.805	100	2.199.461	100	13.512	100

Overgenomen uit: Peeters, 1995.

2.2 Het bestaansminimum naar graad van verstedelijking

We splitsen drie indicatoren naar verstedelijkingsgraad uit. Ten eerste gaat het over de evolutie van het 'aantal' bestaansminimumtrekkers per verstedelijkingscategorie. Daarna bekijken we de evolutie van de 'spreiding' van de bestaansminima over de verschillende verstedelijkingscategorieën. Tenslotte gaan we de evolutie na van het 'relatieve gewicht' van het aantal bestaansminima in de lokale bevolking per verstedelijkingscategorie.

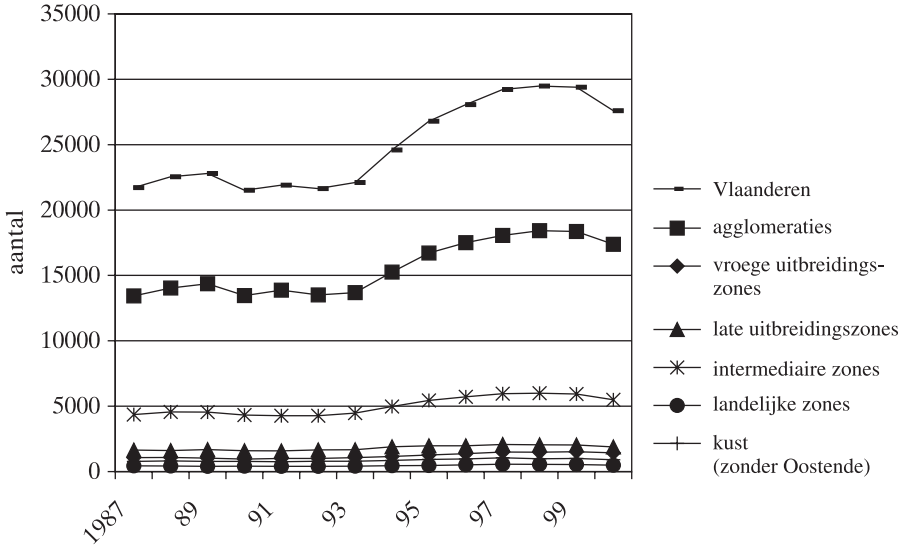
Figuur 4 gaat in op de evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers naar verstedelijkingscategorie (zie ook Tabel 3 voor twee meetmomenten). Daaruit blijkt dat vooral de agglomeraties, maar ook, zij het in iets mindere mate, de intermediaire zones het hoger geschetste Vlaamse patroon vertonen: het aantal bestaansminimumtrekkers bleef relatief stabiel tot 1993, met vervolgens sterke stijgingen tot 1998, gevolgd door een lichte daling. In de overige zones – veralgemenend gesteld de suburbane randen, het platteland en de kustgemeenten (zonder Oostende) – blijft het aantal bestaansminimumtrekkers over de gehele periode relatief stabiel.

Tabel 3 – Vlaanderen, het aantal bestaansminimumtrekkers naar verstedelijkingsgraad, 1987 en 2000.

Verstedelijkingsgraad	1987	2000	Index 1987=100
Agglomeraties	13.438	17.381	129
Vroege uitbreidingen	1.064	1.433	135
Late uitbreidingen	1.641	1.886	115
Intermediaire zones	4.366	5.492	126
Landelijke zones	434	489	113
Kust (zonder Oostende)	776	911	117
Vlaanderen	21.719	27.594	127

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en eigen berekeningen.

Figuur 4 – Bestaansminima – evolutie naar graad van verstedelijking, 1987-2000.



Figuur 5 behandelt de veranderingen in de spreiding van het aantal bestaansminima over de verschillende verstedelijkingszones (zie ook Tabel 4). Anders gesteld, er wordt nagegaan hoe de 'marktaandelen' van de verschillende gebieden zijn geëvolueerd. Twee conclusies dringen zich op. Eén, het marktaandeel van de agglomeraties, zeg maar van de grote steden en enkele ermee vergroeide gemeenten, is zeer groot: ze huisvesten ongeveer twee derden van de bestaansminima. Wanneer we dit confronteren met de marktaandelen uit Tabel 2, dan stellen we vast dat de bovenproportionaliteit van de steden inderdaad aanzienlijk is. Nemen we bijvoorbeeld de spreiding van de bevolking als referentiepunt, dan stellen we vast dat de agglomeraties met 33% van de bevolking steeds tussen de 60% en 65% van de bestaansminimumtrekkers binnen hun grenzen hebben gehad. Daartegenover staat dat de grootste groep steden en gemeenten, namelijk deze uit de intermediaire zones, tegenover een marktaandeel van 36% van de bevolking slechts een aandeel van 20% van bestaansminimumtrekkers heeft. Ook alle andere verstedelijkingszones hebben een aandeel bestaansminimumtrekkers dat lager is dan wat we op basis van een evenredige verdeling van de bevolking zouden verwachten.

De tweede conclusie is dat de verhoudingen over de bestudeerde periode behoorlijk stabiel zijn gebleven. Anders gesteld, de agglomeraties hebben in de periode 1987-2000 altijd een bovenproportioneel aandeel bestaansminimumtrekkers gehad, in tegenstelling tot de overige categorieën. Zonder dat we daarover op basis van onze gegevens sluitende conclusies kunnen trekken, wijst dit erop dat de overconcentratie van bestaansminimumtrekkers eerder een intern gereproduceerd proces is, dan dat er sprake is van een aan-

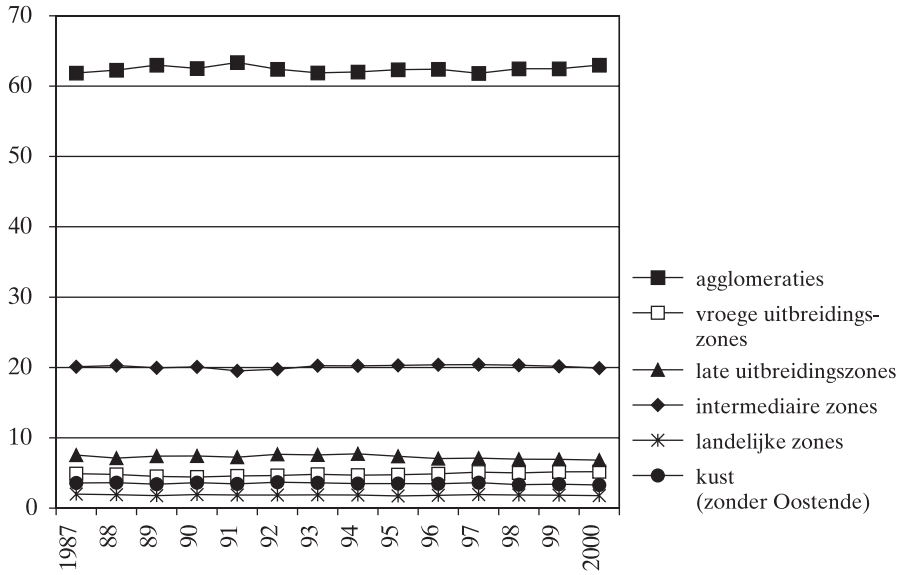
zuigeffect. Wat uiteraard niet uitsluit dat er uitwisselingen zullen zijn. Daar wezen we in de inleiding trouwens al op. Ze lijken echter niet van die aard dat er sprake is van een grootschalige transfer vanuit de ene zone naar een andere zone (voor een analoge redenering, zie al De Decker, Teerlinck en Vandendriessche, 1994).

Tabel 4 – Vlaanderen, de spreiding van de bestaansminimumtrekkers over de verschillende verstedelijkingscategorieën, 1987 en 2000 (per 1 januari).

Verstedelijkingsgraad	1987	2000
Agglomeraties	61,9	63,0
Vroege uitbreidingen	4,9	5,2
Late uitbreidingen	7,6	6,8
Intermediaire zones	20,1	19,9
Landelijke zones	2,0	1,8
Kust (zonder Oostende)	3,6	3,3
Vlaanderen	100	100

Bron: Ministerie van Sociale Zaken; eigen berekeningen.

Figuur 5 – Bestaansminima – evolutie aandelen van de verstedelijkingszones, 1987-2000.



We brengen deze gegevens in kaart. Kaart 1 geeft de spreiding van het aantal bestaansminima. Hoe groter de bollen, hoe meer bestaansminimumtrekkers een gemeente in 1999 op haar grondgebied had. De grote steden domineren

het patroon. Uitschieters zijn vooral Antwerpen, Gent en Oostende. Subtoppers zijn Brugge, Aalst, Mechelen, Leuven, Kortrijk en Sint-Niklaas. In alle andere gemeenten is het aantal bestaansminimumtrekkers eerder laag.

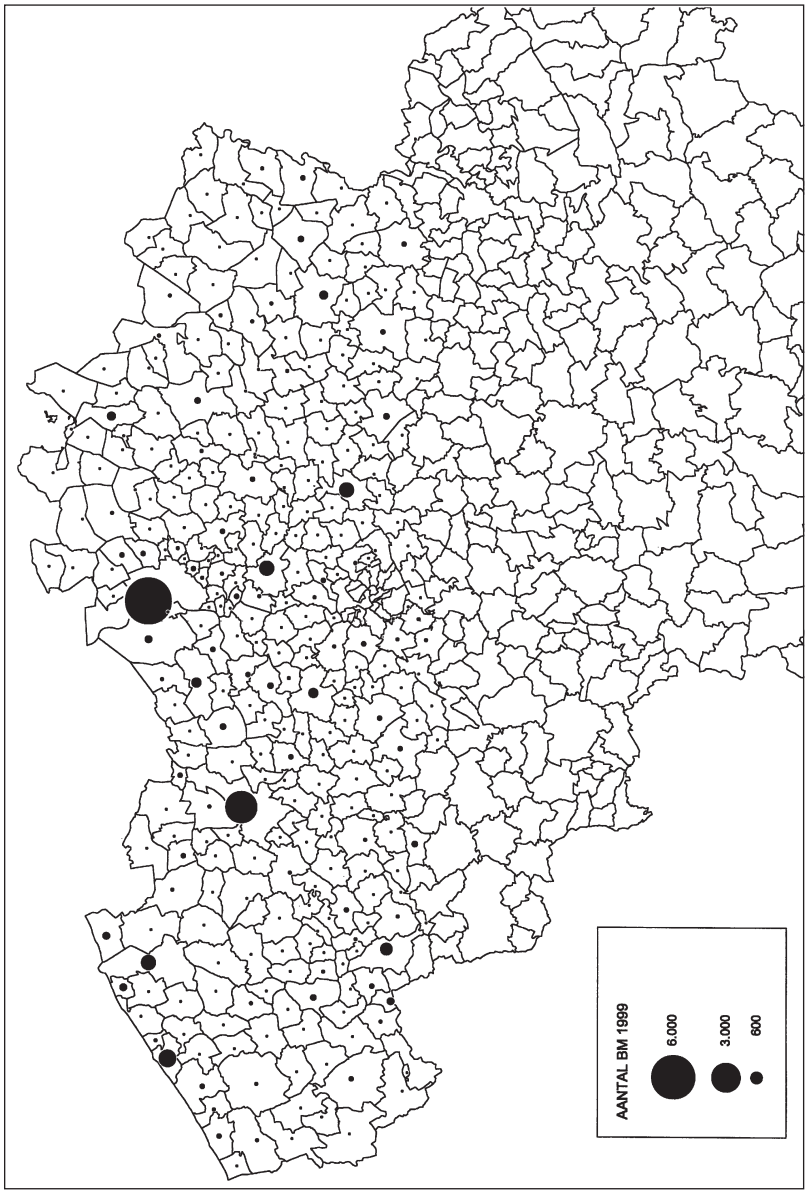
Kaart 2 bekijkt de evolutie van het aantal bestaansminima en presenteert het indexcijfer voor de periode 1987-2000. Uit dit beeld komt naar voor dat de sterkste stijgers zich buiten de steden bevinden. Ze zijn overal in Vlaanderen te vinden. Een concentratie treffen we evenwel ten noordwesten van Brussel aan, in de vierhoek Aalst-Dilbeek-Vilvoorde-Londerzeel. Ook in de Antwerpse Kempen, in een beperkt aantal gemeenten concentrisch rond Gent, in enkele buurgemeenten van Oostende en tussen Kortrijk en Brugge steeg het aantal bestaansminima aanzienlijk. In Limburg zagen weinig gemeenten het aantal bestaansminima sterk toenemen, enkele uitzonderingen buiten beschouwing gelaten (waaronder Sint-Truiden). We moeten hier wel opmerken dat het bij deze stijgingen om relatief beperkte absolute cijfers gaat, gezien de lage startwaarden. Van de grotere steden steeg vooral in Gent en Kortrijk het aantal bestaansminima op hun grondgebied redelijk sterk (categorie 2).

Figuur 6 bekijkt de evolutie van het aandeel bestaansminimumtrekkers in het totale aantal particuliere huishoudens. Deze maat kan worden beschouwd als een indicator van de impact, van de druk van de aanwezigheid van bestaansminima op de lokale gemeenschap. Uit de gegevens blijkt dat twee verstedelijkingscategorieën een meer dan gemiddelde druk ervaren: de agglomeraties en de kustgemeenten. In alle andere zones is het aandeel beduidend lager. Aansluitend bij de algemene toename van het aantal kunnen we, op basis van deze gegevens, ook vaststellen dat het aandeel bestaansminimumtrekkers in alle zones is toegenomen, maar niet in gelijke mate. Na 1993 steeg dus vooral in de agglomeratiegemeenten het aandeel bestaansminimumtrekkers. In de kustgemeenten fluctueerde het aandeel dan weer meer dan in de andere categorieën.

Tabel 5 – Vlaanderen, evolutie bestaansminimumtrekkers als aandeel van de private huishoudens, 1987 en 1999.

Verstedelijkingsgraad	1987	1987-1999	Evolutie
Agglomeraties	1.72%	2.20%	+0.48%
Vroege uitbreidingen	0.57%	0.73%	+0.16%
Late uitbreidingen	0.55%	0.56%	+0.01%
Intermediaire zones	0.60%	0.70%	+0.10%
Landelijke zones	0.63%	0.66%	+0.03%
Kust (zonder Oostende)	1.60%	1.68%	+0.08%
Vlaanderen	1.03%	1.23%	+0.20%

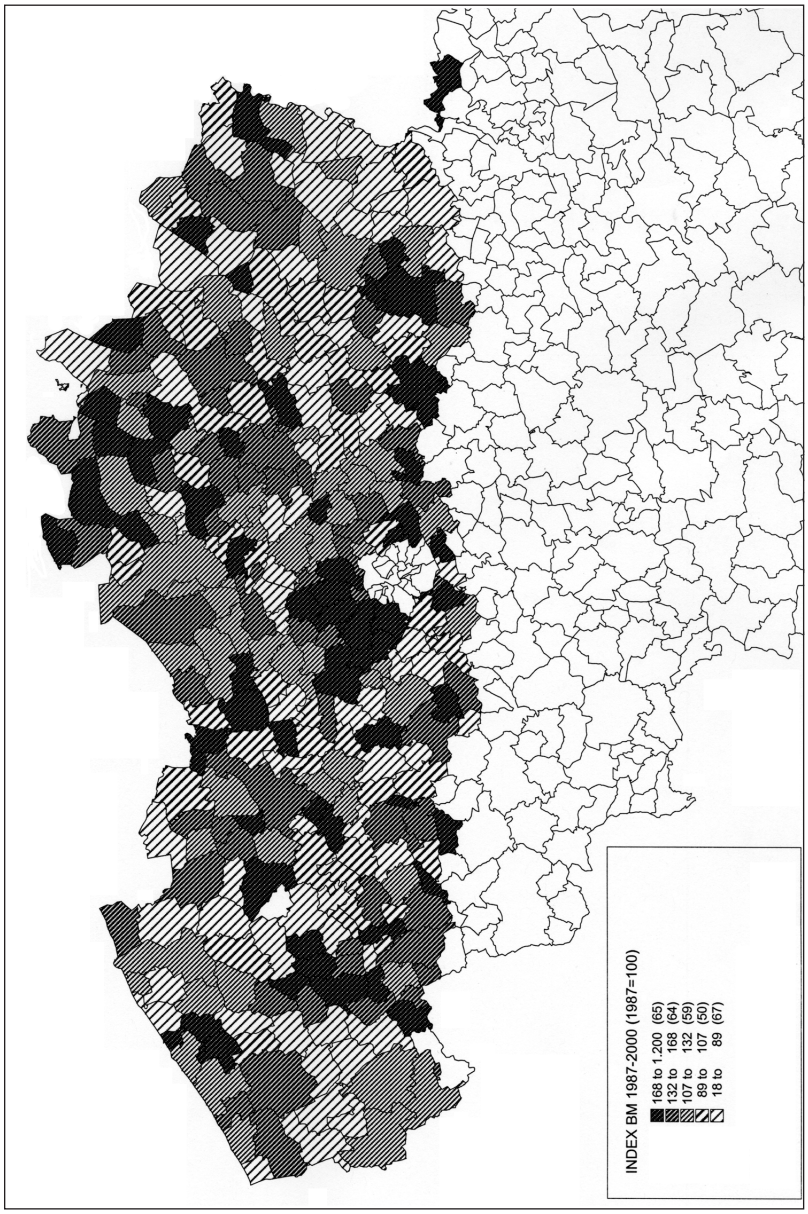
Bron: NIS; Ministerie van Sociale Zaken; eigen berekeningen.



Kaart 1 – Vlaanderen, het aantal bestaansminimumtrekkers per gemeente, 1999.

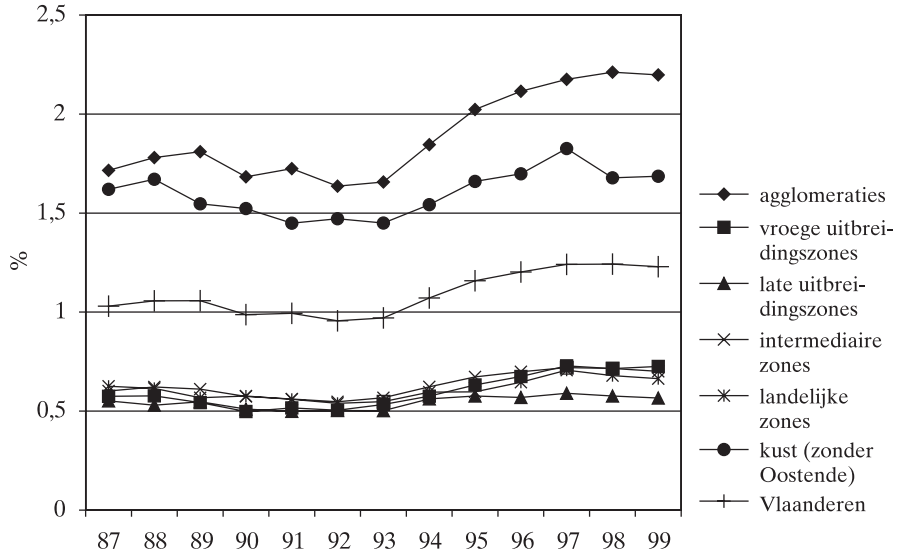
Bron: Ministerie van Sociale Zaken.

Kaart 2 – Vlaanderen, evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers per gemeente, 1987-1999 (1987=100).



Bron: Ministerie van Sociale Zaken.

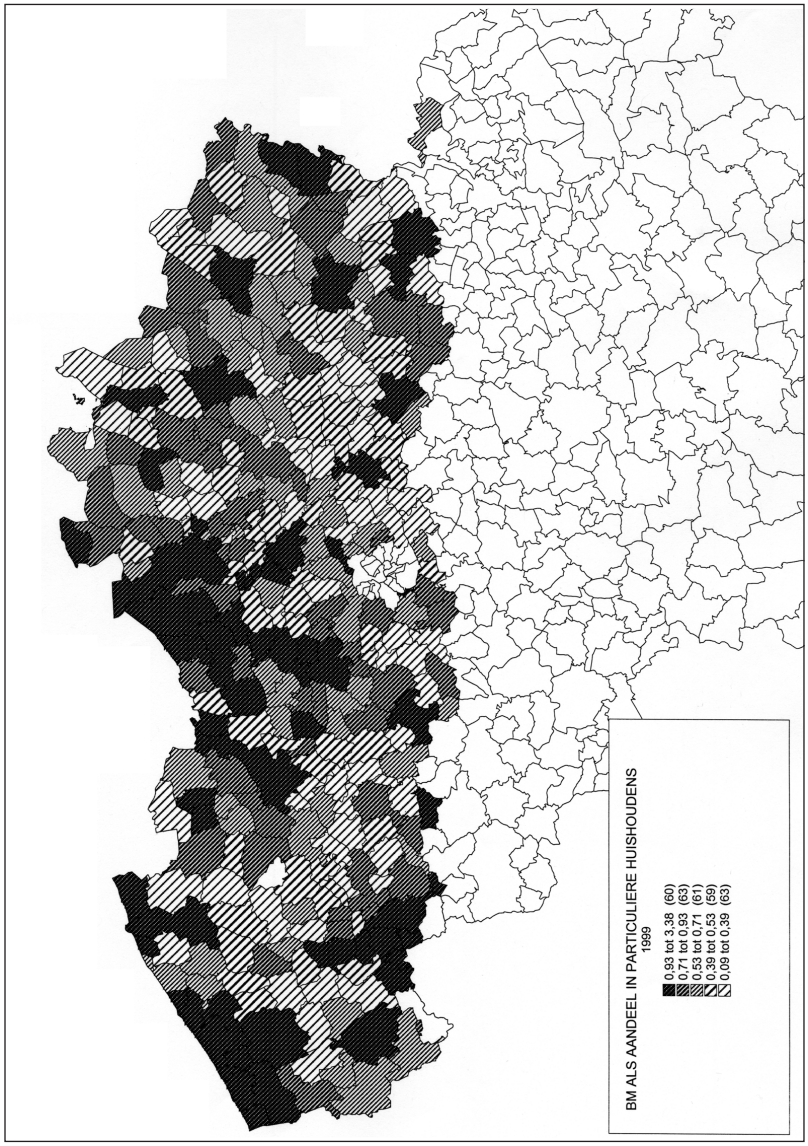
Figuur 6 – Evolutie aandeel bestaansminima t.o.v. het aantal private huishoudens, evolutie naar verstedelijkingsgraad, 1987-1999.



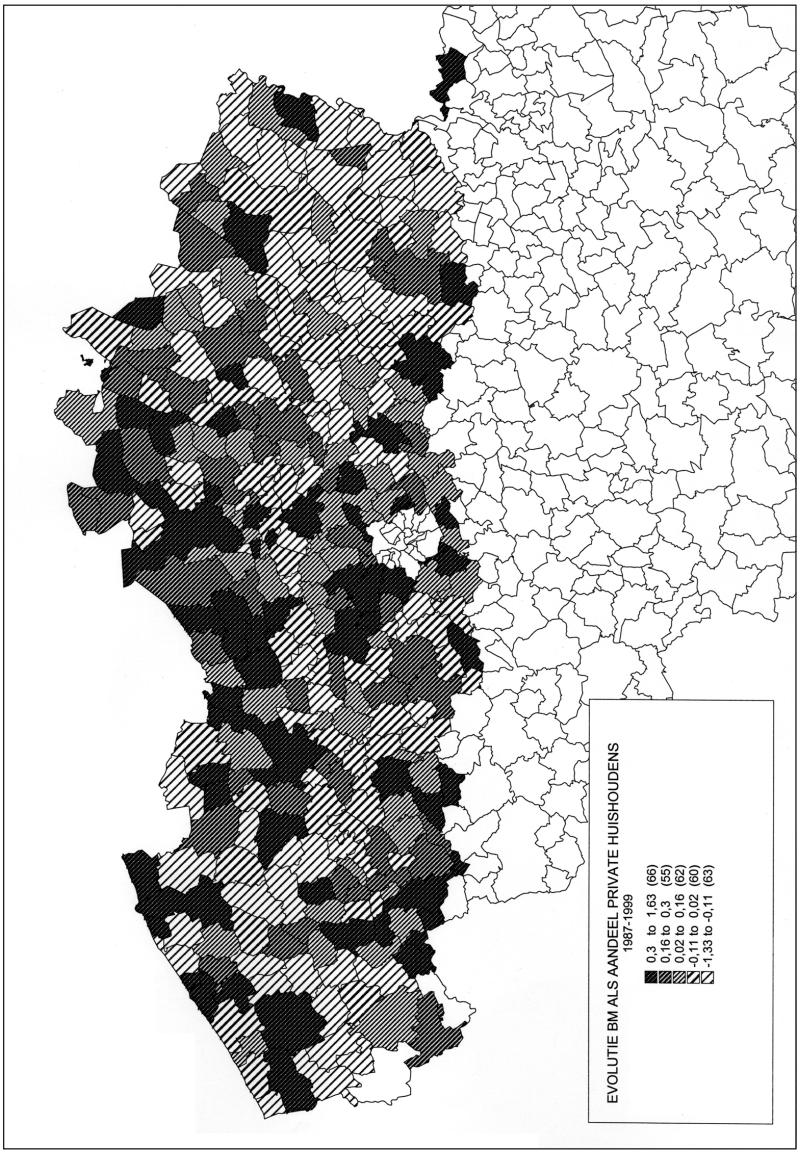
Ook dit beeld wordt verfijnd door middel van twee kaarten. Kaart 3 geeft het aandeel van bestaansminimumtrekkers in de private huishoudens weer. In de hoogste categorie zitten naast de grote steden Antwerpen en Gent, ook Mechelen, Leuven, Hasselt, Kortrijk, Brugge, Aalst en Sint-Niklaas. Daarnaast is het aandeel bestaansminima ook hoog in een aantal kleinere steden, zoals Eeklo, Wetteren, Roeselare, Tienen, Ronse, Tongeren en Maasmechelen. Buiten de steden zien we nog hoge waarden aan de kust, in enkele Westhoekgemeenten, het Kortrijkse, de Denderstreek, het Waasland en de Rupelstreek. Het gewicht van het aantal bestaansminimumtrekkers is eerder laag in Limburg, Vlaams-Brabant, de Antwerpse Kempen, het zuiden van Oost-Vlaanderen en grote delen van West-Vlaanderen.

Kaart 4 geeft de evolutie van het aandeel bestaansminima ten opzichte van het aantal private huishoudens weer. Uit dit beeld komt naar voor dat, met uitzondering van de Limburgse steden, de meeste grote steden de druk op hun lokale gemeenschap sterk zagen toenemen. Zowel Brugge, Kortrijk, Gent, Aalst, Sint-Niklaas, Antwerpen, Mechelen en Leuven zijn immers gesitueerd in de categorie met het grootste stijgingspercentage. Andere sterke stijgers situeren zich, in de lijn van eerdere vaststellingen, ten noordwesten van Brussel, in de Antwerpse Kempen, rond Oostende, evenals in enkele Westhoekgemeenten, het zuiden van Oost-Vlaanderen en in het Tiense. Zo'n 120 gemeenten zagen het gewicht van het aantal bestaansminima dalen. Dit geldt zeer uitgesproken in Limburg, maar ook andere provincies hebben gemeenten met een dalende druk (gemeenten uit categorieën 4 en 5).

Kaart 3 – Vlaanderen, het aandeel bestaansminimumtrekkers in het totale aantal private huishoudens, 1999 (percentages).



Bron: NIS; Ministerie van Sociale Zaken.



Kaart 4 – Vlaanderen, evolutie van het aandeel bestaansminimumtrekkers in het totale aantal private huishoudens, 1987-1999 (percentages).

Bron: NIS; Ministerie van Sociale Zaken.

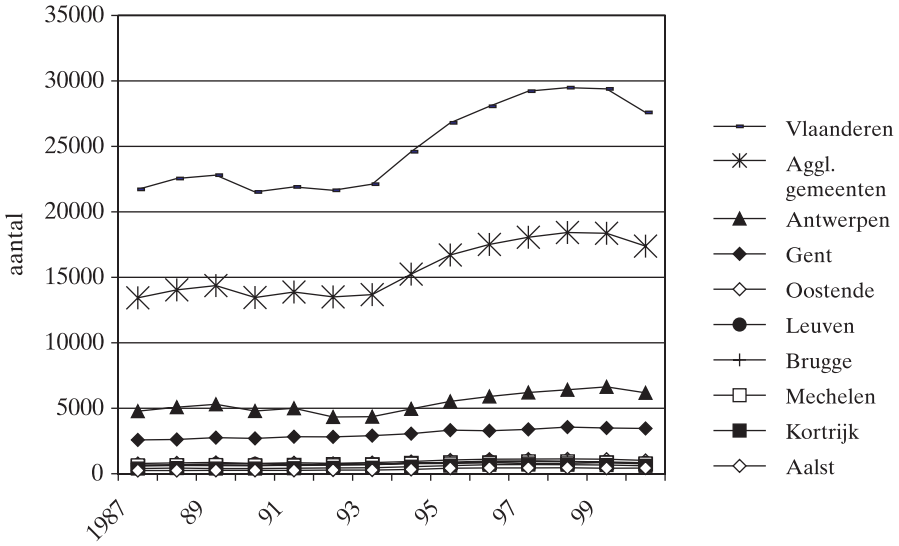
2.3 Het bestaansminimum in de voornaamste steden

In de vorige paragraaf vormden geaggregeerde verstedelijkingscategorieën de basis van de analyse. We bekijken nu de evoluties van enkele afzonderlijke steden. Dit betreft in eerste instantie de steden die samen meer dan 50% van alle bestaansminimumtrekkers huisvesten. Dit zijn er acht: Antwerpen, Gent, Oostende, Leuven, Brugge, Mechelen, Kortrijk en Aalst (in aflopende volgorde). In tweede instantie bekijken we de evolutie van het aandeel van de drie steden met de meeste bestaansminimumtrekkers in hun arrondissement.

2.3.1 *De 'Grote Acht'*

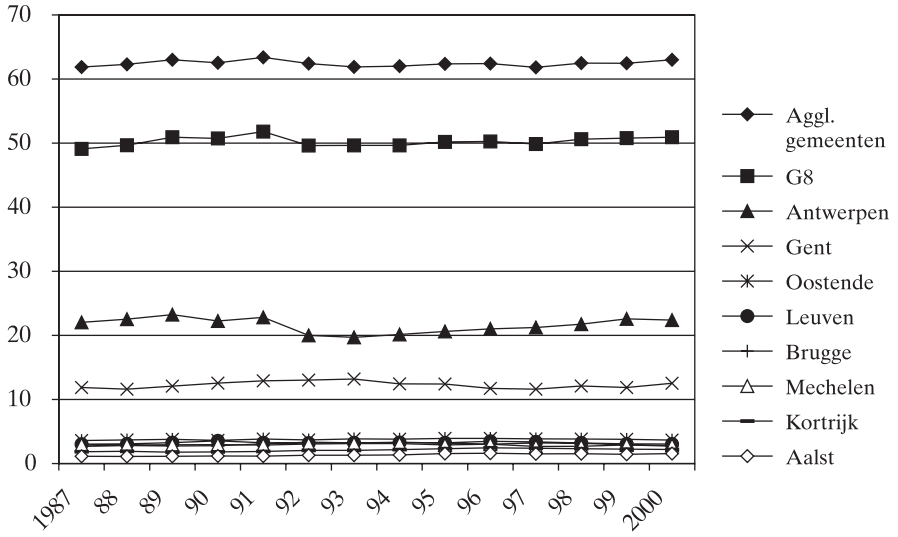
Figuur 7 geeft de evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers van de 'Grote Acht' weer. Daaruit blijkt dat vooral Antwerpen en in mindere mate Gent het Vlaamse patroon volgen: het aantal is behoorlijk stabiel tot 1994; vervolgens worden ze met een stijging geconfronteerd, om vanaf 1999 een lichte daling te ervaren. Oostende wijkt enigszins af van dit patroon en vertoont een matige maar aanhoudende stijging. In de andere steden is het patroon redelijk vlak. Anders gesteld, het aantal bestaansminimumtrekkers bleef er over de hele periode bekeken redelijk stabiel.

Figuur 7 – Evolutie bestaansminima – Vlaanderen, agglomeraties en grote steden, 1987-2000.

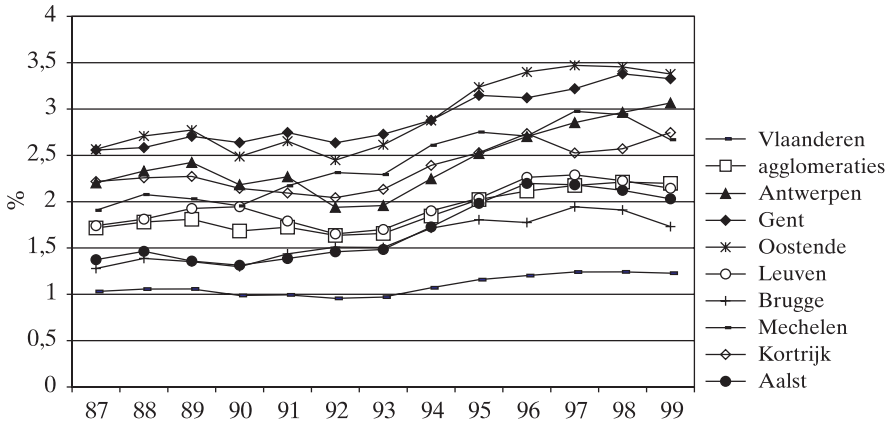


Inzake marktaandelen, in casu het aandeel van de afzonderlijke grote steden in het Vlaamse totaal (Figuur 8), wijkt eigenlijk alleen het Antwerpse patroon licht af. Dit Antwerpse patroon vertaalt zich dan ook in het patroon van alle 'Grote Acht-steden' samen. Daar waar het patroon voor de andere steden redelijk stabiel is en de marktaandelen weinig veranderden, daalde het aandeel van Antwerpen in de beginjaren negentig, waarna het weer zachtjes is gaan stijgen. Antwerpen alleen huisvestte in 2000 ongeveer één vijfde van alle Vlaamse bestaansminimumtrekkers. Gent nam ongeveer 12% voor haar rekening.

Figuur 8 – Bestaansminima – evolutie aandelen van de grote steden, 1987-2000.



Figuur 9 – Evolutie bestaansminima als aandeel van het aantal private huishoudens voor de grote steden, 1987-1999.

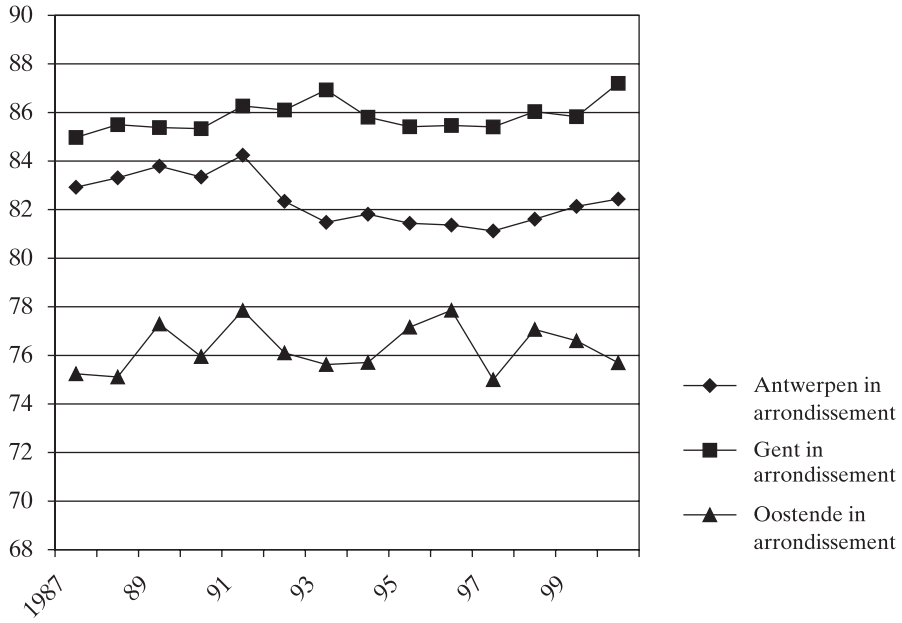


Antwerpen mag dan wel het grootste marktaandeel hebben, dit betekent niet dat de druk op de lokale gemeenschap er het grootst is. Figuur 9 toont aan dat dit niet het geval is. In achtereenvolgens Oostende en Gent is het aandeel van de bestaansminimumtrekkers in het aantal private huishoudens het grootst. Antwerpen volgt op de derde plaats. We wijzen erop dat de druk op de lokale gemeenschap in alle 'Grote Acht'-gemeenten groter is dan in een gemiddelde Vlaamse gemeente.

2.3.2 *De 'Grote Drie' binnen hun arrondissement*

Tot slot van deze beperkte analyse, gaan we nog in op het marktaandeel van de stedelijke bestaansminimumtrekkers in hun arrondissementen. We beperken ons daarbij tot de drie grootste aandeelhouders, Antwerpen, Gent en Oostende. Dit is weergegeven op Figuur 10. We stellen vast dat de aandelen groot zijn. Van alle bestaansminimumtrekkers in het arrondissement Antwerpen heeft nooit minder dan 85% in de stad Antwerpen gewoond. In 2000 was het marktaandeel van de stad Antwerpen zelfs opgeklommen tot bijna 88%. Het Gentse patroon wijkt hiervan af: haar aandeel, dat maximaal 84% bedroeg, kende eerst een daling, om na een periode van stabiliteit opnieuw lichtjes te klimmen en uit te komen op 83% in 2000. Het aandeel van Oostende lijkt op het eerste gezicht wisselend, maar ook in het kustarrondissement situeert het aandeel van de stad zich altijd tussen 75% en 78%.

Figuur 10 – Bestaansminima – aandeel van de grote steden in hun arrondissement, 1987-2000.



2.4 Conclusies

In wat vooraf gaat, stonden twee vragen centraal. In de eerste plaats vroegen we ons af of het aantal bestaansminimumtrekkers oververtegenwoordigd is in de steden. Daarnaast gingen we na of het marktaandeel van de steden is toegenomen in de periode 1987-2000. Onze analyse laat drie conclusies toe. Ten eerste is het inderdaad zo dat een zeer grote meerderheid van de bestaansminima in de agglomeraties – de grote(re) steden met aaneengegroeide gemeenten – woont. Ten tweede stellen we vast dat het gewicht op de lokale gemeenschap, gemeten als het aandeel bestaansminimumtrekkers in het aantal private huishoudens, groter is in de agglomeraties. Bovendien is dit in de loop van de jaren negentig toegenomen. Dit komt omdat het aantal huishoudens in de grote steden ofwel gedaald is (Antwerpen), ofwel minder snel gestegen (de overige gemeenten uit categorie 1) dan in de andere gemeenten. Ten derde concluderen we dat de onderlinge verhoudingen in de loop van de onderzoeksperiode vrijwel niet zijn gewijzigd. Dit wijst erop dat er nauwelijks sprake is van een export van de ene zone naar de andere, of dat de export telkens wordt gecompenseerd.

Appendix 1. Kaarten

Kaart 1: de grootte van de bollen is rechtevenredig met hun absolute waarde.

Kaarten 2, 3 en 4 zijn automatisch gecategoriseerd met als input de aanmaak van categorieën met (ongeveer) evenveel cases (steden en gemeenten).

Appendix 2. Verstedelijkingscategorieën

Agglomeratiegemeenten: Aartselaar, Antwerpen, Boom, Hemiksem, Kontich, Mortsel, Niel, Rumst, Schelle, Wijnegem, Wommelgem, Zwijndrecht, Mechelen, Willebroek, Turnhout, Machelen, Vilvoorde, Drogenbos, Leuven, Brugge, Deerlijk, Harelbeke, Kortrijk, Kuurne, Menen, Wevelgem, Oostende, Izegem, Roeselare, Aalst, Denderleeuw, Dendermonde, Zelzate, Gent, Sint-Niklaas, Genk, Hasselt.

Gemeenten in de vroege uitbreidingszones: Boechout, Borsbeek, Brasschaat, Edegem, Hove, Schoten, Lier, Vorselaar, Beersel, Dilbeek, Grimbergen, Halle, Hoeilaart, Sint-Pieters-Leeuw, Zaventem, Kraainem, Wemmel, Wezenbeek-Oppem, Tervuren, Waregem, Lebbeke, Wetteren, Melle, Merelbeke.

Gemeenten in de late uitbreidingszones: Essen, Kalmthout, Kapellen, Ranst, Schilde, Stabroek, Wuustwezel, Zandhoven, Zoersel, Malle, Bonheiden,

Beerse, Kasterlee, Oud-Turnhout, Asse, Gooik, Kampenhout, Kapelle-op-den-Bos, Liedekerke, Londerzeel, Meise, Merchtem, Overijse, Steenokkerzeel, Zemst, Affligem, Bertem, Bierbeek, Huldenberg, Keerbergen, Kortenberg, Lubbeek, Oud-Heverlee, Rotselaar, Tremelo, Jabbeke, Oostkamp, Zedelgem, Oudenburg, Berlare, Waasmunster, De Pinte, Destelbergen, Evergem, Lochristi, Lovendegem, Nazareth, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Sint-Gillis-Waas, Stekene, As, Beringen, Nieuwerkerken, Opglabbeek, Heusden-Zolder, Houthalen-Helchteren, Dilsen-Stokkem, Bilzen, Maasmechelen.

Gemeenten uit de intermediaire zones: Brecht, Lint, Berlaar, Bornem, Duffel, Heist-op-den-Berg, Nijlen, Putte, Puurs, Sint-Amands, Sint-Katelijne-Waver, Arendonk, Baarle-Hertog, Balen, Dessel, Geel, Grobbendonk, Herentals, Herenthout, Herstelt, Hulshout, Lille, Meerhout, Mol, Olen, Retie, Rijkevorsel, Vosselaar, Westerlo, Laakdal, Galmaarden, Opwijk, Ternat, Roosdaal, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Lennik, Aarschot, Begijnendijk, Bekkevoort, Boortmeerbeek, Boutersem, Diest, Geetbets, Haacht, Herent, Hoegaarden, Holsbeek, Kortenaken, Landen, Tienen, Zoutleeuw, Linter, Scherpenheuvel, Tielt-Winge, Glabbeek, Beernem, Torhout, Houthulst, Koekelare, Kortemark, Ieper, Poperinge, Wervik, Zonnebeke, Anzegem, Avelgem, Lendelede, Zwevegem, Spiere-Helkijn, Gistel, Ichtegem, Hooglede, Ledegem, Lichtervelde, Moorslede, Staden, Dentergem, Meulebeke, Oostrozebeke, Pittem, Ruiselede, Tielt, Wielsbeke, Winge, Aardooie, Geraardsbergen, Haaltert, Herzele, Lede, Ninove; Sint-Lievens-Houtem, Zottegem, Erpe-Mere, Buggenhout, Hamme, Laarne, Wichelen, Zele, Assenede, Eeklo, Kaprijke, Maldegem, Aalter, Deinze, Gavere, Knesselare, Nevele, Oosterzele, Waarschoot, Zomergem, Zulte, Kruishoutem, Oudenaarde, Ronse, Zingem, Kluisbergen, Horebeke, Lierde, Maarkedal, Zwalm, Beveren, Kruibeke, Lokeren, Temse, Diepenbeek, Halen, Herk-de-Stad, Leopoldburg, Lummen, Sint-Truiden, Tessenderlo, Zonhoven, Zutendaal, Ham, Bocholt, Bree, Kinrooi, Lommel, Maaseik, Neerpelt, Overpelt, Hamont-Achel, Alken, Borgloon, Herstappe, Hoeselt, Kortessem, Lanaken, Riemst, Tongeren, Wellen.

Plattelandsgemeenten: Hoogstraten, Merksplas, Ravels, Bever, Herne, Pepingen, Damme, Zuienkerke, Diksmuide, Lo-Reninge, Mesen, Heuvelland, Langemark-Poelkapelle, Vleteren, Ingelmunster, Alveringem, Veurne, Sint-Laureins, Moerbeke, Brakel, Wortegem-Petegem, Gingelom, Peer, Hechtel-Eksel, Meeuwen-Gruitrode, Heers, Voeren.

HOOFDSTUK 3

WOONKOSTEN EN DE METING VAN INKOMENSARMOEDE

Karel Van den Bosch en Rudi Van Dam

De meeste empirische armoedeonderzoekers beschouwen een huishouden als arm wanneer het vrij besteedbaar inkomen beneden de armoedegrens ligt. De armoedegrens is het inkomensniveau waarop huishoudens in staat worden geacht in hun minimale behoeften te voorzien, of, anders gezegd, de kosten kunnen dragen van een minimaal consumptiepatroon. Deze theoretische definitie van de armoedelijn wordt in de praktijk door de budgetmethode het dichtst benaderd (zie Van den Bosch, 2000a). Dit minimaal consumptiepatroon (minimale behoeften) omvat voeding, kleding, persoonlijke verzorging, etcetera en ook huisvesting. De woonkosten zijn met andere woorden al in de armoedelijn opgenomen. Vanuit dit perspectief is er geen reden om woonkosten anders te behandelen dan bijvoorbeeld de kosten van voeding of van kleding.

Dit hoofdstuk gaat over de vraag of dit traditionele perspectief juist is, dat wil zeggen, of het de realiteit dicht genoeg benadert om de resultaten van het empirische armoedeonderzoek niet te zeer te vertekenen. Zoals zal blijken is het antwoord dubbelzinnig, maar zeker niet positief. De vraag rijst dan hoe woonkosten in rekening gebracht kunnen worden en wat de gevolgen van een alternatieve methode zijn voor de resultaten van empirisch onderzoek naar inkomensarmoede?

De eerste paragraaf gaat in op de redenen om woonkosten al dan niet anders te behandelen dan bijvoorbeeld voedingskosten. In de tweede paragraaf overlopen we een aantal mogelijke methoden om met woonkosten rekening te houden bij de meting van armoede. In de derde paragraaf presenteren we een aantal empirische resultaten over gezinnen met lage inkomens en hoge huren, die relevant zijn voor de theoretische en methodologische vragen die hier aangeroerd worden. Paragraaf vier laat zien hoe de evolutie en de sociale incidentie van de armoede veranderen wanneer rekening wordt gehouden met woonkosten. Paragraaf vijf vat samen en besluit.

De relevantie van het vraagstuk van de plaats van woonkosten bij de meting van inkomensarmoede, is des te groter naarmate de betaalbaarheid van huisvesting problematischer wordt. Voor de afgelopen decennia is een sterke stijging vastgesteld van het aandeel in het gezinsbudget dat aan naakte woonuitgaven wordt besteed (Van Dam en Geurts, 2000; zie ook De Decker en Geurts, 2000). Daardoor steeg het aandeel van huishoudens met hoge woonuitgaven (+20% van het beschikbaar inkomen) van 6,9% naar 23,4%. Daarenboven was de toename van de woonkosten sterker voor lagere inkomens dan voor hogere inkomensgroepen.

3.1 Waarom woonkosten anders behandelen dan voedingskosten?

Zoals gezegd, wordt in het huidig onderzoek de armoedestatus van een huishouden bepaald op basis van het beschikbaar inkomen. Het beschikbaar inkomen is het inkomen uit alle mogelijke bronnen (arbeid, sociale zekerheid, private transfers), na aftrek van verplichte afdrachten, met name sociale bijdragen en belastingen. Over het overgebleven bedrag kan het huishouden in principe vrij beschikken, dat wil zeggen besteden naar eigen inzicht en voorkeuren. Een gezin wordt als arm beschouwd wanneer het beschikbaar inkomen beneden de armoedelijn blijft. De armoedelijn geeft het inkomensniveau aan dat (althans in theorie) voldoende is om zich een minimaal consumptiepakket te verschaffen. Een gezin dat niet in zijn minimumbehoeften van voeding voldoet, maar met een inkomen boven de armoedelijn, wordt niet als arm aanzien, omdat het zijn voedingspakket zou kunnen verbeteren door een herallocatie van het gezinsbudget.

Vanuit dit perspectief is er geen reden om woonkosten anders te behandelen dan voedingskosten. Een gezin met hoge woonkosten is blijkbaar een gezin dat veel belang hecht aan een grote, goed gelegen en/of goed geoutilleerde woning. Ook wanneer er daardoor weinig geld overblijft voor andere behoeften, is dit een resultaat van de voorkeuren en vrije keuzes van dit gezin en is er geen reden om dit gezin als armer te beschouwen dan een soortgelijk gezin met hetzelfde inkomen, maar veel lagere woonkosten.

Het is duidelijk dat dit een sterk gestileerde weergave van de realiteit is. De vraag is niet of ze volledig juist is (dat is ze uiteraard niet), maar of ze de realiteit voldoende benadert om niet tot grote vertekeningen aanleiding te geven. Voor sommige consumptiedomeinen lijkt dit perspectief in grote mate op te gaan. Een huishouden kan zich, voorzover zijn budget dat toelaat, op ieder moment om het even welk voedingspakket of garderobe aanschaffen. Voedings- en kledingkosten zijn in hoge mate flexibel, en alle gezinnen hebben in ongeveer gelijke mate toegang tot voedingswaren en kledingartikelen in winkels en supermarkten. Er zijn echter een aantal redenen waarom dit in veel mindere mate opgaat voor woonkosten. Het is veel moeilijker om van

woning dan van kleding te veranderen, en ook is de woningmarkt geen volledig vrije markt. Hieronder zullen wij deze verschillen nader toelichten.

Allereerst bevinden huurders zich uiteraard in een andere situatie dan eigenaars, en zeker dan eigenaars zonder afbetalingslast. Buiten het onderhoud van de woning hebben de laatsten geen woonkosten, terwijl huurders en ook eigenaars die hun woning nog moeten afbetalen deze zelden kunnen ontlopen. Bij gelijk inkomen en in overigens gelijke omstandigheden, zullen huurders en eigenaars met afbetalingslast daarom een lagere levensstandaard hebben dan eigenaars zonder meer, en dus ook eerder arm zijn dan de laatsten.[1]

Ten tweede, ook binnen de groep van huurders weerspiegelt een hogere woonkost lang niet altijd een woning van betere kwaliteit. Een deel van de huurmarkt bestaat uit sociale woningen, waarvan de huurprijs door subsidies lager ligt dan de de prijs voor vergelijkbare woningen in de private sector. De sociale woningen worden echter gerantsoeneerd, zodat slechts een beperkte groep van huishoudens van dit voordeel kan genieten. Ook op de private markt op zichzelf beschouwd is een duurdere woning lang niet altijd een betere woning. Vanwege de reglementering van huurverhogingen betalen huurders die al lange tijd in een bepaalde woning zitten gemiddeld gesproken minder huur dan gezinnen die pas verhuisd zijn. Daarnaast is de private huurwoningmarkt een zeer ondoorzichtige markt, waar het (in vergelijking met de markt voor de meeste andere consumptiegoederen, zoals voeding, kleding, tv's en auto's) zeer moeilijk is om goede en betrouwbare informatie over het aanbod te krijgen. Sociale netwerken kunnen hier een grote rol spelen, evenals voorkeuren en vooroordelen van verhuurders.

Ten derde, is het veel moeilijker om (bijvoorbeeld na een terugval in inkomen vanwege werkloosheid) de woonkosten te verminderen door verhuizing, dan om het voedingsbudget aan te passen, of om de auto te verkopen. Zeker op korte termijn kunnen gezinnen tegen hun zin aan een goede, maar dure woning gebonden zijn.

De mate waarin deze argumenten opgaan, verschilt uiteraard van land tot land, en zelfs van regio tot regio. In landen of regio's waar de woningmarkt sterk gereglementeerd en/of zeer krap is (bijvoorbeeld Nederland en het Verenigd Koninkrijk), zal de huurprijs in mindere mate met kwaliteit en de voorkeuren van huishoudens samenhangen dan in landen waar dit minder het geval is. Zelfs binnen één land, regio of stad kunnen marktomstandigheden verschillen naargelang van sector of prijsklasse. Het is denkbaar dat er in de sector van de duurdere woningen een grote mate van vrije keuze is, terwijl het aanbod van goedkope woningen zeer krap is tegenover de vraag. Bij sterke reglementering of grote schaarste is er weinig verschil tussen woonkosten en medische kosten: het gezin heeft geen andere keuze dan te aanvaarden hetgeen zich voordoet (*casu quo* aanbiedt) en de kosten te betalen.

Al deze argumenten wijzen erop dat bij de meting van inkomensarmoede woonkosten niet op één lijn kunnen worden gesteld met de kosten van kleding en voeding.

3.2 Methoden om woonkosten in rekening te brengen bij de meting van armoede

Uit de literatuur blijkt dat empirische armoedeonderzoekers verschillende methoden hanteren om woonkosten in rekening te brengen bij de meting van armoede.

Ten eerste wordt in het kader van het onderzoek naar inkomens en welvaartsverdeling (bijvoorbeeld bij de nationale rekeningen en bij gezinsbudgetonderzoeken) doorgaans aanbevolen om verschillen in huisvestingssituatie tussen huishoudens in rekening te brengen door bij de eigenaars een geïmputeerde huur bij het inkomen op te tellen. Deze procedure houdt in dat aan het huishouden een inkomen wordt toegekend voor de diensten die het bezit van een eigen woning oplevert, na aftrek van uitgaven (inclusief interesten op de hypotheek), afschrijving en eigendomstaksen (Expert Group on Household Income Statistics, 2001: 120). Voor armoedeonderzoek lijkt deze methode minder geschikt, omdat de geïmputeerde huur geen vrij besteedbaar inkomen vormt: het kan niet direct worden ingezet om behoeften aan voeding of medische verzorging te dekken.

Door Van den Bosch (1998a en b) werd een tweede methode verdedigd. Hierin wordt het bezit van een eigen huis niet als een bron van inkomen gezien, maar als een variabele die de inkomensbehoeften van gezinnen beïnvloed. Eigenaars zonder hypotheek hoeven geen huur, rente of aflossing te betalen, en houden dus meer geld over voor andere uitgaven, in vergelijking met huurders en eigenaars met hypotheek. Bij de meting van armoede kan dit uitgedrukt worden door lagere armoedelijnen te specificeren voor eigenaars-bewoners zonder hypotheek dan voor huishoudens mét huisvestingskosten. Verschillen in woonkosten tussen huurders en afbetalers onderling worden daarentegen in deze methode gezien als het resultaat van verschillende voorkeuren inzake kwaliteit van huisvesting, waarmee bij armoedemeting geen rekening moet worden gehouden.

Toepassing van deze methode voor België (Sociaal Economisch Panel, golf 1992) geeft de volgende resultaten (Van den Bosch, 1998a), in vergelijking met een armoedemeting zonder rekening te houden met woonsituatie. De armoedecijfers voor huishoudens zonder woonkosten dalen aanzienlijk, tot ver onder het gemiddelde. Onder de eigenaars-bewoners met hypotheek neemt de armoede slechts weinig toe, en blijft een stuk onder het gemiddelde. De gemeten armoede bij huurders, die al tamelijk groot was, neemt nog sterk toe. De situatie van bejaarde personen die huur moeten betalen wordt bijzonder dramatisch. Wanneer wordt gekeken naar de verdeling van armoede naargelang van de leeftijd van het gezinshoofd en gezinstype, dan blijkt dat rekening houden met woonkosten aanleiding geeft tot slechts beperkte verschuivingen.

Aan deze methode kleven twee problemen. Ten eerste is er de vraag met welk bedrag de armoedelijnen voor respectievelijk gezinnen met en zonder woonkosten moeten verschillen. In Van den Bosch (1998a) gebeurde dit op tamelijk willekeurige wijze. Gegeven de theoretische definitie van de armoedegrens in de inleiding van dit hoofdstuk, zou dit bedrag gelijk moeten zijn

aan de minimumkosten van huisvesting, met name de huurprijs van een woning die juist voldoet aan minimale vereisten qua omvang, kwaliteit en comfort. Naast het probleem door wie en op welke wijze die minimale vereisten vastgelegd zouden worden, is het vanwege de onvolledig vrije huurmarkt moeilijk om de prijs van een woning met een bepaalde kwaliteit te bepalen. Ten tweede blijkt uit de empirische resultaten dat een tamelijk groot aantal huurders om diverse redenen een feitelijke huur betaalt die lager ligt dan iedere realistische schatting van de minimumkosten van huisvesting. Dit tweede probleem hangt uiteraard samen met het eerste.

Een derde methode om rekening te houden met woonkosten houdt in dat de uitgaven voor huisvesting (huur of aflossing van een hypotheek) worden afgetrokken van het beschikbaar inkomen. Deze methode wordt vaak gebruikt in het Verenigd Koninkrijk en ze weerspiegelt de wijze waarop de sociale bijstandsuitkeringen in dat land worden bepaald. Het uitgangspunt is dat de omstandigheden op de woningmarkt maken dat gezinnen de woonkosten niet in eigen hand hebben. In een variant van deze methode worden de woonkosten slechts tot een bepaald maximum afgetrokken.

Een voordeel van deze methode is natuurlijk dat gezinnen die buiten hun wil door hoge woonkosten te weinig inkomen overhouden om in hun minimumbehoeften te voldoen, terecht als arm worden aangemerkt. Hier staat echter een minder evident nadeel tegenover. Gezinnen die (eveneens buiten hun wil) een slechte maar goedkope woning bewonen, en daardoor met de rest van hun inkomen juist boven de armoedelijn blijven, kunnen ten onrechte als niet-arm worden aanzien. In feite impliceert deze methode dat het hele domein van wonen buiten de meting van inkomensarmoede wordt gehouden en als een aparte dimensie wordt beschouwd. De behandeling van wonen is dan analoog aan die van gezondheidszorg: de prijs (bijdrage) is een verplichte afdracht en staat los van de verkregen prestaties. Eveneens zijn deprivatie inzake gezondheid(szorg), deprivatie inzake huisvesting, en inkomensarmoede afzonderlijke dimensies, die los van elkaar kunnen variëren.

Bij de keuze van een methode om rekening te houden met woonkosten is het daarom van groot belang na te gaan hoe de marktomstandigheden zijn. Bij een verkeerde keuze worden immers niet alleen sommige gezinnen ten onrechte als arm beschouwd, maar tevens andere gezinnen ten onrechte als niet-arm.

3.3 Woonkosten, woningkwaliteit en armoede in België, 1997

Wat zijn nu de resultaten van de toepassing van de derde methode – huur en afbetaling worden afgetrokken van het beschikbaar inkomen – in vergelijking met de resultaten van de gangbare methode, waarbij geen rekening wordt gehouden met woonkosten? Welke kenmerken hebben de gezinnen en personen die bij de alternatieve methode als arm worden aanzien en als niet-arm bij de gangbare procedure? Welke kenmerken hebben de gezinnen

die omgekeerd uit de gemeten armoede verdwijnen? Hangen bij deze gezinnen de woonkosten samen met de kwaliteit van de woning, of is er geen samenhang? Het antwoord op de laatste vraag geeft indirect een indicatie van de marktomstandigheden die voor deze groep van gezinnen gelden.

De gegevens die we gebruiken zijn die van de laatste golf van het *Sociaal-Economisch Panel*, gehouden in 1997. De armoedelijn is in navolging van *Eurostat* gedefinieerd als 60% van het mediane equivalent inkomen. In de alternatieve methode is deze herberekend na aftrek van woonkosten. De alternatieve armoedelijn ligt zo'n 13% lager dan de armoedelijn volgens de gangbare methode.

Vóór aftrek van woonkosten is 11,1% van de gezinnen arm, na aftrek is dat 13,2%. Van alle gezinnen is 4,7% niet-arm volgens de gangbare methode en wel arm na aftrek van woonkosten. Dit zijn gezinnen wiens inkomen enigszins boven de gangbare armoedelijn ligt, maar die met hoge woonkosten geconfronteerd worden. Omgekeerd verdwijnt 2,5% van alle gezinnen uit de armoede bij toepassing van de alternatieve methode. Dit zijn gezinnen met weinig of geen woonkosten wiens inkomen beneden de gangbare armoedelijn, maar boven de alternatieve armoedegrens ligt. De grotere omvang van de armoede bij de alternatieve methode duidt op grotere ongelijkheden aan de onderkant van de inkomensverdeling na aftrek van woonkosten.

In Tabel 6 worden de kenmerken van vier groepen vergeleken: degenen die bij de twee methoden arm zijn, de gezinnen die bij de alternatieve methode uit de gemeten armoede verdwijnen, de gezinnen die alleen arm zijn ná aftrek van woonkosten, en de gezinnen die hoe dan ook niet arm zijn. Zoals te verwachten, zijn de gezinnen die uit de armoede verdwijnen in overgrote mate eigenaar van hun woning zonder afbetalingslast, terwijl degenen die bij de alternatieve methode in de gemeten armoede komen, over het algemeen huurders in de private sector zijn. De tweede groep heeft gemiddeld hoge woonlasten, hoger ook dan de gezinnen die hoe dan ook nooit in armoede verkeren.

De groep die alleen arm is vóór woonkosten bestaat vooral uit bejaarden, terwijl in de groep die pas arm wordt ná woonkosten actieve alleenstaanden, éénoudergezinnen en koppels met kinderen sterker zijn vertegenwoordigd. Onder de tweede groep vinden we relatief veel tewerkgestelde gezinshoofden, onder wie een aantal bedienden en zelfstandigen, en ook meer werklozen dan in de eerste groep, die voor driekwart uit gepensioneerden bestaat. Gezinnen uit Brussel zijn oververtegenwoordigd in de groep die arm is ná woonkosten, terwijl Vlamingen daarin relatief minder voorkomen.

Onderaan in Tabel 6 zijn enige indicatoren van de levensstandaard van de gezinnen (afgezien van de huisvesting) opgenomen. Bijna 40% van de gezinnen die arm zijn na woonkosten zeggen dat ze moeilijk of zeer moeilijk rondkomen; bij de gezinnen die alleen arm zijn vóór woonkosten is dit een beetje minder. Bijna twee derde van de arme gezinnen ná woonkosten gaat niet op vakantie; bij de armen voor woonkosten ligt dit percentage nog wat hoger, waarschijnlijk ten dele vanwege het grotere aantal bejaarden onder deze groep. Verrassend is dat het percentage gezinnen zonder auto onder de armen ná woonkosten aanzienlijk hoger ligt dan bij de armen vóór woonkos-

ten, terwijl de demografische samenstelling van de twee groepen het omgekeerde zou doen verwachten.

Tabel 6 – Kenmerken van arme en niet-arme gezinnen volgens twee methoden.

	Altijd arm	Arm vóór woonkosten[1]	Arm ná woonkosten[2]	Nooit arm
Statuut woning:				
– Eigenaar	36%	80%	22%	72%
– Huurder	58%	8%	77%	25%
– in sociale sector[3]	19%	3%	11%	6%
– van familie	9%	12%	3%	3%
– op de private markt	35%	5%	64%	18%
– Gratis bewoner	5%	12%	1%	2%
Gemiddelde huur (huurders)	230 E	–[4]	384 E	318 E
Gemiddelde afbetaling (afbet's)	400 E	–[4]	596 E	416 E
Gezinstype:				
– Alleenstaande bejaarde	20%	29%	28%	12%
– Alleenstaande actieve	21%	8%	24%	12%
– Eénoudergezin	5%	3%	14%	5%
– Bejaard koppel	17%	31%	4%	11%
– Actief koppel zonder kind	11%	16%	9%	19%
– Koppel met kinderen	20%	9%	19%	32%
– Overig	5%	4%	2%	11%
Activiteit gezinshoofd:				
– Werkend	8%	10%	38%	61%
– arbeider	5%	4%	14%	18%
– bediende	0%	0%	11%	29%
– zelfstandige	2%	2%	10%	10%
– onbekend	0%	4%	3%	5%
– Werkloos	33%	10%	19%	3%
– Gepensioneerd	43%	73%	36%	33%
– Overig	16%	7%	8%	3%
Gewest:				
– Vlaanderen	49%	60%	49%	60%
– Wallonië	37%	36%	30%	31%
– Brussel	13%	3%	22%	9%
Moeilijk of zeer moeilijk rondkomend	53%	35%	40%	12%
Geen week vakantie per jaar	81%	73%	77%	31%
Geen auto	55%	39%	56%	19%
Aantal gevallen (ongewogen)	(342)	(120)	(160)	(4010)

1. Arm volgens gangbare methode; niet-arm bij alternatieve methode.
2. Niet-arm volgens gangbare methode; arm bij alternatieve methode.
3. Eigenaar is sociale huisvestingsmaatschappij, OCMW, gemeente of andere overheidsdienst.
4. Geen betrouwbare schatting mogelijk wegens te weinig gevallen (n < 10).

Bron: Sociaal Economisch Panel, golf 1997.

Tabel 7 toont een aantal indicatoren van comfort en kwaliteit van de woning, naargelang van de armoedestatus ná aftrek van woonkosten en de hoogte van de huur. De scheidingslijn tussen lage en hoge huur is getrokken bij 322,01 EUR (12.990 BEF), hetgeen samenvalt met de mediane huur in de

private sector. (In de tabel zijn alleen huurders die ook effectief huur betalen opgenomen.)

Tabel 7 – Indicatoren van de kwaliteit van de woning naargelang van de armoedestatus (ná woonkosten) en de hoogte van de huur (alleen huurders).

	Arm, lage huur	Arm, hoge huur	Niet arm, lage huur	Niet arm, hoge huur
Totale oppervlakte (m^2)[1]	93	102	100	123
Oppervlakte per persoon (m^2)[1]	78	86	75	89
Aantal slaapkamers[1]	1,6	2,0	1,9	2,2
Aantal slaapkamers per pers.[1 & 2]	1,2	1,5	1,4	1,5
Afzonderlijke keuken	68%	80%	83%	91%
Warm stromend water	81%	94%	92%	99%
Centrale verwarming	48%	78%	47%	84%
Dubbel glas in alle kamers	27%	44%	32%	45%
Bad of douche	86%	95%	95%	99%
Tocht	38%	32%	32%	25%
Water langs ramen of deuren	22%	20%	19%	14%
Vocht op muren of plafonds	31%	23%	23%	21%
Barsten	20%	16%	17%	13%
Mediane huur	217 E	397 E	228 E	400 E
Aantal gevallen (ongewogen)	(208)	(81)	(462)	(351)

1. Gemiddelde.
2. Een koppel is hierbij als één persoon gerekend.

Bron: Sociaal Economisch Panel, golf 1997.

Algemeen gesproken is de kwaliteit van de woning van armen die een hoge huur betalen duidelijk beter dan die van de armen met een lage huur. Anderzijds scoren de armen met hoge huren duidelijk minder goed dan de niet-armen met hoge huren, hoewel deze twee groepen dezelfde mediane huur betalen. Zeer opvallend is dat de kwaliteit van de woning van 'armen met hoge huren' in een aantal opzichten niet beter is dan die van de 'niet-armen met lage huren' (uitzonderingen zijn centrale verwarming en dubbel glas, waarvan de eerste groep wel in grotere mate geniet). De vergelijking van de woningkwaliteit tussen de armen met lage huren en de niet-armen met lage huren valt ook steeds in het nadeel van de eerste uit. Op het eerste gezicht lijken deze resultaten erop te wijzen dat de armen voor hetzelfde geld minder woningkwaliteit krijgen dan de niet-armen.

Een aantal mogelijke elementen ter verklaring van deze bevindingen worden aangedragen in Tabel 8. De groep armen met hoge huren geniet in geringe mate van de sociale huursector, vooral vergeleken met de groep niet-armen met lage huren. Dit resultaat is niet noodzakelijk een aanwijzing voor onvolledige selectiviteit in de sociale huursector, maar kan ook gelezen worden als een indicatie dat de sociale huursector een aantal gezinnen uit de armoede houdt. Meer dan de helft van de armen met hoge huren heeft zijn woning pas tamelijk recent betrokken, en een relatief zeer groot deel van hen woont in Brussel.

Tabel 8 – Kenmerken van huisvestingssituatie naargelang van de armoedestatus (ná woonkosten) en de hoogte van de huur (alleen huurders).

	Arm, lage huur	Arm, hoge huur	Niet arm, lage huur	Niet arm, hoge huur
Sociale huursector[1]	32%	10%	40%	6%
Woning betrokken in laatste 3 jaar	36%	56%	31%	51%
Wonend in Brussel	16%	39%	12%	2%
Aantal gevallen (ongewogen)	(208)	(81)	(462)	(351)

1. Eigenaar is sociale huisvestingsmaatschappij, OCMW, gemeente of andere overheidsdienst.

Bron: Sociaal Economisch Panel, golf 1997.

Nadere analyse van de relatie tussen huur, inkomen en woningkwaliteit wierp geen verhelderend licht op deze zaak. In zijn algemeenheid is het 'niet' zo dat de armen voor dezelfde huisvestingskwaliteit meer betalen dan de niet-armen. Wellicht zijn 'sommige' gezinnen met lage inkomens door omstandigheden, zoals acute woningnood, beperkte mobiliteit en misschien selectiviteit bij verhuurders, gedwongen om een dure woning te nemen, die geen goede prijs/kwaliteit verhouding biedt. Armen die kunnen kiezen, zullen eerder een goedkopere woning nemen, met navenant lagere kwaliteit. Gezinnen met hogere inkomens zullen daarentegen juist omwille van de betere kwaliteit een relatief dure woning verkiezen.

'Samenvattend' kunnen we stellen dat gezinnen met lage inkomens die een relatief hoge huur betalen daar tot op zekere hoogte ook meer woningkwaliteit voor terugkrijgen. De kwaliteit blijft echter duidelijk achter bij die van de woningen van niet-armen die ongeveer dezelfde huur betalen. Voor een deel kan het hoge niveau van de huur verklaard worden door factoren die los staan van de kwaliteit van de woning, zoals de regio en de duur van de bewoning. Indicatoren van armoede buiten het domein van de huisvesting lijken erop te wijzen dat gezinnen die vanwege hoge woonkosten onder de armoedelijn terechtkomen, zich op andere terreinen weinig kunnen veroorloven en veel meer moeilijkheden hebben om rond te komen.

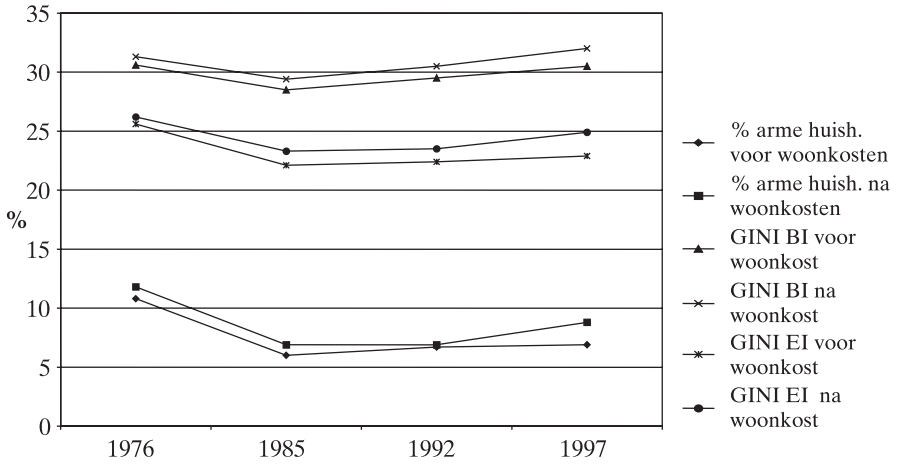
3.4 Evolutie van de armoede vóór en ná woonkosten, Vlaanderen 1976-1997

In deze paragraaf gaan we kort na wat de impact is van de opname van woonkosten in het inkomensbegrip op de evolutie van de inkomensarmoede (en de inkomensongelijkheid). Gegeven de conclusies van de vorige paragraaf passen we hierbij de derde methode toe, waarbij de woonkosten (huur en afbetalingen) worden afgetrokken van het beschikbaar gezinsinkomen. Om zeker geen overschatting van het effect te krijgen worden de af te trekken bedragen beperkt tot maximaal de gemiddelde huur. Bovengemiddelde uitgaven worden hier dus beschouwd als niet noodzakelijke uitgaven die

voortkomen uit individuele vrije keuzes en voorkeuren van huishoudens. Om de vergelijkbaarheid met vroegere publicaties van het *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB) te behouden gebruiken we hier een armoedelijn die gelijk is aan 50% van het gemiddeld equivalent inkomen.

Het percentage armen bedraagt in 1997 6,9%. Indien we woonkosten in rekening brengen door ze af te trekken van het beschikbaar gezinsinkomen komt dit op 8,8% te liggen. Wanneer we de evolutie nagaan van het armoedepercentage voor en na correctie voor woonkosten, stellen we naast een niveauverschil ook enig verschil in evolutie vast. Na een daling in de periode 1976-1985 vertoont het percentage armen vóór woonkosten een lichte stijging terwijl het percentage armen ná woonkosten constant blijft. Het duidelijkste verschil in evolutie merken we in de periode 1992-1997 waar de armoede bij aftrek van woonkosten scherp stijgt, terwijl het percentage armen vóór woonlasten constant blijft. Gelijkaardige vaststellingen gelden voor het niveau en de evolutie van de Gini-coëfficiënt (Figuur 11).

Figuur 11 – Evolutie armoede en inkomensongelijkheid voor en na opname van woonkosten in het inkomensbegrip, Vlaanderen, 1976-1997.



BI= beschikbaar inkomen, EI=equivalent inkomen

Bron: CSB-enquêtes.

Uitgesplitst naar woningsituatie (Tabel 9) zien we wel enkele verschillen in de evolutie tussen 1976 en 1997. De armoede daalt alleen bij de eigenaars zonder afbetalingskost, en bij de kleine groep gratis bewoners. Het armoederisico ná woonkosten van eigenaars met afbetalingskost is daarentegen enigszins gestegen, en bij de huurders is het zelfs aanzienlijk gestegen, terwijl vóór woonkosten de armoederisico's van deze groepen praktisch stabiel waren.

Tabel 9 - Armoede vóór en ná woonkosten, naargelang van de woningsituatie, Vlaanderen 1976-1997 (percentages).

	1976		1997	
	Arm vóór woonkosten	Arm ná woonkosten	Arm vóór woonkosten	Arm ná woonkosten
Eigenaar met afbetaling	2.1	2.7	1.9	4.0
Eigenaar zonder afbetaling	14.0	12.2	7.6	5.0
Huurder	10.2	15.1	11.0	20.0
Gratis bewoner	19.1	17.2	9.8	8.9
Alle huishoudens	10.8	11.8	7.0	8.8

Bron: Sociaal Economisch Panel, golf 1997.

Verdere resultaten, die hier niet in tabellen zijn weergegeven, leren dat in 1976 de verdeling van de armoederisico's vóór en ná woonkosten over een aantal sociale categorieën praktisch gelijk zijn. In 1997 is het globale verschil groter en ook meer geconcentreerd bij specifieke groepen. Ná woonkosten is de hoger dan gemiddelde armoede onder jonge gezinshoofden (tussen 18 en 25 jaar), werklozen en alleenstaanden meer geprononceerd dan vóór woonkosten.

Zoals hierboven is aangegeven, zijn bijna 80% van de huishoudens die onder de armoedegrens vallen na aftrek van woonkosten, maar niet ervoor, huurders. Het is duidelijk dat het effect van de aftrek van woonkosten op het armoederisico van de diverse sociale categorieën wordt bepaald door de ontwikkeling van de kosten in de diverse huisvestingsmarktsegmenten en het bewonersprofiel van deze segmenten. Zie hierover Van Dam en Geurts (2000) en De Decker en Geurts (2000).

3.5 Samenvatting en besluit

De meeste empirische armoedeonderzoekers beschouwen een huishouden als arm wanneer het vrij besteedbaar inkomen beneden de armoedegrens ligt. Met woonkosten wordt hierbij niet speciaal rekening gehouden, omdat men ervan uitgaat dat de woonkosten al in de armoedelijn opgenomen zijn, met andere woorden, huisvestingskosten worden op dezelfde manier behandeld als voedingskosten. Impliciet worden hoge woonkosten als het resultaat gezien van de vrije keuzes en voorkeuren van het gezin in kwestie.

In feite zijn er een aantal redenen waarom woonkosten van een andere aard zijn dan de kosten van voeding en kleding. Enerzijds is het veel minder gemakkelijk om van woning dan van kleding te veranderen, anderzijds is de woningmarkt geen volledig vrije markt. Om te beginnen bevinden huurders zich uiteraard in een andere situatie dan eigenaars, en zeker dan eigenaars zonder afbetalingslast: buiten het onderhoud van de woning hebben de laatsten geen woonkosten, terwijl huurders en ook eigenaars die hun woning nog moeten afbetalen deze zelden kunnen ontlopen. Daarenboven hoeft ook

binnen de groep van huurders een hogere woonkost lang niet altijd een woning van betere kwaliteit te weerspiegelen. Dit komt niet alleen door het bestaan van een sociale sector in de huisvesting met gesubsidiëerde huren, maar ook doordat de omstandigheden op de private huurmarkt niet die van een vrije en doorzichtige markt zijn. Regionale prijsverschillen zijn groot, en het is bijzonder moeilijk om goede en betrouwbare informatie over het aanbod te verkrijgen.

Er zijn dus goede redenen om woonkosten nader te bezien bij de meting van armoede. Een aantal methoden om woonkosten in rekening te brengen bij de meting van armoede werden overlopen. Praktische en theoretische argumenten wijzen naar de methode die wellicht ook de meest voor de hand liggende is: de feitelijke woonkosten worden afgetrokken van het beschikbaar inkomen. Het is echter niet vanzelfsprekend dat deze methode werkelijk meer valide resultaten oplevert dan de gangbare methode (dus zonder rekening te houden met woonkosten). Dit hangt af van de heersende marktomstandigheden: alleen in de mate dat de woningmarkt de omstandigheden van een vrije en doorzichtige markt minder benadert zal de alternatieve methode meer valide zijn dan de gangbare. De vraag welke marktomstandigheden gelden, is in principe een empirische kwestie. Die kan slechts per land en regio en zelfs maar per sector van de woningmarkt beantwoord worden.

Empirische resultaten van deze alternatieve methode voor België (1997) geven aan dat gezinnen met lage inkomens die een relatief hoge huur betalen daar tot op zekere hoogte ook meer woningkwaliteit voor terugkrijgen. De kwaliteit blijft echter duidelijk achter bij die van de woningen van niet-armen die ongeveer dezelfde huur betalen. Voor een deel kan het hoge niveau van de huur worden verklaard door factoren die los staan van de kwaliteit van de woning, zoals de regio en de duur van de bewoning. Indicatoren van armoede buiten het domein van de huisvesting lijken erop te wijzen dat gezinnen die vanwege hoge woonkosten onder de armoedelijn terechtkomen, zich op andere terreinen weinig kunnen veroorloven en veel meer moeilijkheden hebben om rond te komen.

Een toepassing van de alternatieve methode voor Vlaanderen in de periode 1976-1997 leert dat ná aftrek van woonkosten het percentage armen hoger is dan vóór aftrek van woonkosten, en in de periode 1992-1997 scherp stijgt, wanneer het percentage armen vóór aftrek van woonlasten stabiel blijft. Ná woonkosten stellen we bij de huurders een aanzienlijke stijging van de armoede vast voor de gehele periode 1976-1997, terwijl bij meting vóór woonkosten het percentage armen in deze groep praktisch gelijk bleef.

De empirische uitkomsten die in dit hoofdstuk gepresenteerd zijn, laten helaas geen ondubbelzinnige conclusies toe. Gezinnen met lage inkomens die een hoge huur betalen, krijgen daar vaak meer woningkwaliteit voor terug, maar niet altijd. Een hoge huur zal in veel gevallen het resultaat zijn van een min of meer vrije keuze, maar lijkt in een aantal gevallen door de omstandigheden opgedrongen te zijn.

Gegeven deze conclusie kan niet gezegd worden welke van de twee methoden valider is: de alternatieve methode van armoedemeting met aftrek van woonkosten, of de gangbare methode zonder rekening te houden met

woonkosten? Nochtans leveren de twee methoden in een aantal opzichten wezenlijk andere resultaten op. Voorlopig lijkt het daarom verstandig om in onderzoek naar de evolutie en samenstelling van de armoede de resultaten van beide methoden te rapporteren. De gangbare methode brengt de gezinnen in beeld die niet in staat zijn om via de circuits van markt (arbeids- en kapitaalsinkomen) en staat (sociale zekerheid) een voldoende hoog inkomen te vergaren. De alternatieve methode laat zien hoeveel en welke gezinnen na aftrek van woonkosten te weinig inkomen overhebben om in de moderne levensbehoeften te voorzien.

Noot

1. Een tegenargument tegen deze conclusie zou kunnen zijn dat eigenaars zonder afbetalingslast dit alleen maar zijn door afbetalingen in het verleden. Met andere woorden, op langere termijn (levenstijd) gezien zouden huurders, eigenaars met afbetaling en eigenaars zonder afbetaling *ceteris paribus* even goed af zijn. Deze redenering gaat echter niet op, onder meer omdat een groot aantal eigenaars zijn woning door erfenis heeft verkregen en dus nooit heeft moeten afbetalen. Belangrijker echter is het argument dat (inkomens)armoede een fenomeen is dat zich op relatief korte termijn voordoet: het feit dat een huishouden in het verleden rijker is geweest, maakt het op dit moment niet minder arm.

HOOFDSTUK 4

OP WEG NAAR EEN MULTI-ASPECTUELE ARMOEDEMAAT

Femke De Keulenaer en Caroline Dewilde

In de Jaarboeken werd vanaf het begin het 'multi-aspectuele' karakter van armoede benadrukt. Armoede is een netwerk van uitsluitingen op verschillende domeinen van het maatschappelijke leven. Deze uitsluitingen staan niet los van elkaar, maar zijn met elkaar verbonden. In dit hoofstuk nemen we deze multi-aspectualiteit opnieuw als uitgangspunt.

Een multi-aspectuele armoedemeting houdt in dat men zich niet beperkt tot informatie over één domein, maar dat informatie over verschillende aspecten van armoede wordt samengebracht in één maat. Een multi-aspectuele armoedemaat is in staat om een ruim aantal condities van het leven te bevatten (Muffels, Bergmans en Dirven, 1992). In de vorige Jaarboeken hebben we steeds de domeinen van armoede afzonderlijk belicht. In dit hoofdstuk zullen we een poging ondernemen om tot een meer geïntegreerde beschrijving van de armoedesituatie van de Belgische bevolking te komen.

4.1 Wat voorafging...

In het vorige Jaarboek (De Keulenaer, 2000: 103-114) is in het deel 'Meting en ontwikkelingen van armoede' uitvoerig ingegaan op de stappen om tot een meervoudige armoede-index te komen. Bij een verruiming van de operationalisering van armoede moeten onderzoekers verschillende keuzes maken en botsen ze op heel wat problemen. We herhalen kort een aantal van deze keuzes en problemen.

4.1.1 *Monetair of niet-monetair?*

Zowel de monetaire als de niet-monetaire werkwijze bieden mogelijkheden om een multi-aspectuele maat van armoede uit te werken. Een monetaire

meting drukt de armoedesituatie in financiële termen uit. Een voorbeeld van een multi-aspectuele monetaire werkwijze is de budgetmethode (zie onder andere Van den Bosch, 2000a). Hierbij wordt een lijst van goederen, diensten en activiteiten opgesteld die als essentieel worden beschouwd voor maatschappelijke participatie. Alle elementen in die lijst worden vervolgens uitgedrukt in monetaire bedragen en in één totaal budget ondergebracht.

Bepaalde aspecten van armoede, zoals gezondheid en sociale contacten, kunnen echter zeer moeilijk in monetaire termen omgezet worden. Men kan bijvoorbeeld wel de kostprijs bepalen van sociale en vrijetijdsactiviteiten, maar dit leert ons niets over de aard en de frequentie van deze activiteiten. In dit hoofdstuk trachten we via de niet-monetaire werkwijze een beeld te schetsen van de Belgische armoedesituatie.

4.1.2 *Armoede in 'enge' en in 'ruime' zin*

In de literatuur vinden we verschillende modellen terug om armoede te meten. Belangrijk is het onderscheid tussen directe en indirecte metingen (Ringen, 1987 en 1988). Een indirecte meting gebeurt op basis van indicatoren die de beschikbaarheid meten van voldoende bronnen om deel te nemen aan het maatschappelijk leven (Ringen, 1987: 145). Armoede wordt direct gemeten wanneer men indicatoren gebruikt die rechtstreeks peilen naar de levensomstandigheden en levensstandaard van de bevolking (Ringen, 1987: 145).

Een 'enge' indirecte meting gebruikt inkomen als enige indicator. Wanneer we armoede enkel op basis van inkomen meten, veronderstellen we dat inkomen de belangrijkste bron is van welvaart. Er zijn echter nog andere bronnen die bijdragen tot welvaart. We moeten daarom informatie over andere bronnen van welvaart zoals opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie, opnemen in onze maat (Ringen, 1995: 8). In dit hoofdstuk hanteren we een armoedemaat die opgebouwd is uit informatie met betrekking tot drie hulpbronnen: financiële bronnen, werk en opleiding. Iemand met een laag inkomen, een lage opleiding en zonder werk beschikt over onvoldoende bronnen om deel te nemen aan het maatschappelijk leven.

Het is wellicht verstandiger om het fenomeen armoede niet uitsluitend in het licht van de beschikbare bronnen te zien, maar ook te kijken naar de levensomstandigheden van de gehele bevolking. Hiermee raken we aan een 'bredere' definitie van armoede. Een directe meting peilt naar factoren als consumptie, kwaliteit van het wonen, gezondheid, sociale contacten en cultuur- en vrijetijdsbesteding. We trachten in dit hoofdstuk tot een ruimere operationalisering te komen door te kijken naar informatie met betrekking tot de kwaliteit van de woning en de woonomgeving, gezondheid en gezondheidsbeleving, sociale contacten en vrijetijdsactiviteiten.

4.1.3 *Selectie van 'goede' indicatoren*

De volgende vraag is 'hoe' we die verschillende domeinen van het leven meten. Armoede is een complex fenomeen. Dit impliceert dat de analyse ervan

enkel kan gebeuren aan de hand van een set van indicatoren. De selectie van deze set van indicatoren is een belangrijk punt in het opstellen van een armoedemaat. Elke alternatieve set van indicatoren houdt immers een andere visie op armoede in en resulteert in een andere meting. Om deze reden is het noodzakelijk om het gebruik van specifieke indicatoren inhoudelijk en theoretisch te beargumenteren.

Whelan (1993) stelt dat men bij de keuze van indicatoren rekening moet houden met: (1) de culturele afhankelijkheid van de indicatoren; (2) de tijdsgebondenheid van de indicatoren; (3) het al dan niet opnemen van subjectieve aspecten van armoede; (4) de relatie tussen materiële en niet-materiële deprivatie; en (5) de armoedegevoeligheid van de indicatoren. Er zijn echter nog andere aspecten, zoals het onderscheid tussen een absolute en een relatieve benadering.

Ideaal gezien moeten indicatoren bruikbaar zijn in verschillende culturen en moeten ze bruikbaar zijn voor alle lagen van de bevolking. In de praktijk echter zijn vrijwel alle indicatoren in meerdere of mindere mate afhankelijk van de cultuur waarin de respondenten leven. De redenen voor deze afhankelijkheid gaan van objectieve factoren, zoals variaties in klimaat, tot verschillen in sociale en economische attitudes (Whelan, 1993: 33). We trachten om indicatoren te selecteren die zo weinig mogelijk worden beïnvloed door de cultuur waarin mensen leven.

Het is ook belangrijk om items te selecteren die goede indicatoren blijven ongeacht technologische en culturele veranderingen. Die hebben immers gevolgen voor de betekenis van vormen van deprivatie. Dit is belangrijk wanneer we ook naar de verschillen in de tijd inzake armoede en sociale uitsluiting willen kijken.

Men kan armoede meten aan de hand van objectieve of subjectieve indicatoren, of een combinatie van beide. Objectieve indicatoren zijn eenduidig en houden geen rekening met de persoonlijke ervaring van de respondent. Het opnemen van subjectieve aspecten van armoede kan leiden tot een betere multi-aspectuele meting (Cheli en Lemmi, 1995: 120).

De dimensies van armoede zijn op te delen in een aantal materiële en een aantal sociale dimensies. Bepaalde auteurs (onder andere Whelan, 1993) zijn van mening dat men het concept van armoede steeds moet verbinden met een tekort aan materiële middelen, omdat het concept anders te 'vaag' wordt. Een andere groep auteurs (onder andere Townsend, 1979; Mack en Lansley, 1985; Muffels, 1993) neemt naast de materiële ook sociale aspecten op. We opteren in dit hoofdstuk eveneens voor een combinatie van materiële en sociale aspecten. De dimensies voeding, kleding, huisvesting en omgeving behoren tot de onderliggende dimensie 'materiële' deprivatie. Werkgelegenheid, familiale activiteiten, integratie in de gemeenschap, vrije tijd en onderwijs vormen samen 'sociale' deprivatie.

De opzet van dit hoofdstuk is de situatie van de armen te plaatsen tegenover deze van de niet-armen. We willen daarom items selecteren waarvan de breuklijnen relevant zijn met betrekking tot het armoedefenomeen, waardoor dus de 'onderkant' van verdelingen kan worden gedifferentieerd. De items die we selecteren hebben betrekking op toestanden, voorzieningen

en activiteiten waarvan het grootste deel van de bevolking niet uitgesloten is.

We maken tenslotte ook een onderscheid tussen absolute en relatieve metingen. Indicatoren zijn eigenlijk steeds relatief, aangezien we voor elke indicator een standaard of kritisch punt moeten aanduiden. Het onderscheid tussen absoluut en relatief heeft eerder te maken met de aard van dit kritisch punt. Deze kritische punten duiden de grens aan vanaf waar men een individu als uitgesloten beschouwt. Een kritisch punt is relatief wanneer bij de vaststelling rekening wordt gehouden met de huidige situatie met betrekking tot de indicator en wanneer men de mogelijkheid voorziet om het kritisch punt te wijzigen wanneer dit noodzakelijk lijkt. Het bepalen van kritische punten is echter niet eenvoudig. Er bestaan geen harde criteria om breuklijnen vast te leggen. De breuklijnen die wij gebruiken zijn eigenlijk de breuklijnen zoals die worden gepercipieerd in de maatschappij. We kunnen deze beschouwen als maatschappelijke of sociaal geconstrueerde breuklijnen.

4.2 Een set van niet-monetaire indicatoren uit de Panelstudie van Belgische Huishoudens

4.2.1 *De Panelstudie van Belgische Huishoudens*

Onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting kan op basis van heel wat databanken gebeuren. Aangezien we een beeld willen schetsen van de armoedesituatie van de totale Belgische bevolking moeten we een beroep doen op een grootschalige databank, representatief voor de Belgische bevolking behorend tot een privaat huishouden. Een bijkomende voorwaarde om een multi-aspectueel beeld van de armoedesituatie in België te schetsen is dat de gegevens beschikbaar moeten zijn voor zoveel mogelijk verschillende domeinen waarin sociale uitsluiting kan voorkomen. Surveys en panelstudies scoren hier meestal het best. Weliswaar bevat geen enkele databank alle gegevens waarover we zouden willen beschikken, maar ook een beperktere hoeveelheid informatie maakt een multi-aspectuele benadering min of meer mogelijk.

De *Panelstudie van Belgische Huishoudens* (PSBH) is gebaseerd op een steekproef van Belgische private huishoudens die op regelmatige tijdstippen – in dit geval jaarlijks – opnieuw bevraagd worden en dit sinds 1992. Op die manier wordt er een prospectieve gegevensbank gecreëerd, die representatief is voor de bevolking van België.

Zowel de situatie van de huishoudens als van de volwassen individuen binnen het huishouden worden bevraagd aan de hand van gestandaardiseerde vragenlijsten. In de eerste plaats wordt alle relevante informatie inzake de samenstelling van het huishouden geregistreerd op het zogenaamde ‘contactenblad’. Vervolgens wordt een reeks vragen in verband met de situatie van het huishouden voorgelegd aan de referentiepersoon. In deze ‘huishouden-

lijst' wordt voornamelijk gepeild naar de huisvesting en de financiële situatie. Bijkomend wordt ook elk huishoudlid ouder dan zestien jaar bevraagd aan de hand van de 'volwassenenlijst'. Hierbij wordt speciale aandacht besteed aan de arbeidsmarktsituatie en het inkomen van de respondent, maar ook opleiding, sociale relaties, gezondheid en welzijn komen aan bod.

4.2.2 *Een set van niet-monetaire indicatoren*

Voor elk domein of aspect van armoede in de voorgaande paragrafen, hebben we de beschikbare indicatoren in de PSBH geïnventariseerd. Vervolgens hebben we een selectie gemaakt van een beperkte set van indicatoren, die ons in staat stelt om een geïntegreerde beschrijving te geven van de Belgische armoedesituatie. Tabellen 10 en 11 bevatten een overzicht van deze indicatoren en een korte beschrijving.

We geven niet alleen de levenssituatie van de Belgische bevolking als geheel, maar ook die voor verschillende groepen. Zo kunnen we relatieve achterstanden opsporen. We kijken naar de samenhang tussen de armoedesituatie enerzijds en geslacht, leeftijd en huishoudentype anderzijds.

Tabel 10 – Overzicht van de geselecteerde variabelen voor de domeinen financiële bronnen, opleiding en arbeidsmarkt.

Domein	Indicator	Omschrijving
Financiële bronnen	Betalingsmoeilijkheden	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat leeft in een huishouden dat in het voorbije jaar betalingsmoeilijkheden had inzake huur of hypotheek; water, gas of elektriciteit; of aankopen op afbetaling of krediet
	Bron van inkomen	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat leeft in een huishouden waarin een inkomen uit de sociale zekerheid de belangrijkste inkomensbron is
Opleiding	Opleidingsniveau	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat geen diploma of slechts een diploma van het lager onderwijs heeft
Arbeidsmarkt	Activiteitsstatus	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat inactief of werkloos is

Tabel 11 – Overzicht van de geselecteerde indicatoren voor de domeinen wonen en woonomgeving, gezondheid en sociale contacten en vrije tijd.

Domein	Indicator	Omschrijving
Wonen en woonomgeving	Leefruimte	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat leeft in een woning met minder dan 1 kamer per lid van het huishouden (badkamer, wc, hal, ... niet meegerekend)
	Klein comfort	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat leeft in een woning met onvoldoende klein comfort (WC met spoeling binnenshuis, warm stromend water, bad of douche)

Domein	Indicator	Omschrijving
	Huisvestingsproblemen	% van de Belgische bevolking dat leeft in een woning met twee of meer van de volgende problemen: lekkend dak, geen adequate verwarming, schimmel en vocht, rottende ramen en deuren
	Vandalisme en vervuiling	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat van mening is dat ze wonen in een buurt met veel vandalisme of vervuiling
	Voorzieningen	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat leeft in een buurt met twee of minder van de volgende voorzieningen: groen in de buurt, speelruimte, administratieve diensten, commercieel centrum, openbaar vervoer
Gezondheid en gezondheidsbeleving	Algemene gezondheidstoestand	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat hun eigen gezondheidstoestand als slecht tot zeer slecht beoordeelt
	Hinder in activiteiten	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat in hun dagelijkse activiteiten ernstig tot zeer ernstig wordt gehinderd door ziekte, aandoeningen of een handicap
Sociale contacten en vrije tijd	Contact met buren	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat minder dan één keer per week contact heeft met buren
	Contact met vrienden	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat minder dan één keer per maand vrienden of familie ontmoet die niet bij hen inwonen
	Uitgaansactiviteiten	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat in de loop van het voorbije jaar geen enkele van de volgende activiteiten ontplooide: naar de bioscoop gaan, op café gaan, naar een sportmanifestatie gaan, op restaurant gaan, naar een dancing gaan, bowling spelen
	Culturele uitgaansactiviteiten	% van de Belgische bevolking ouder dan 16 dat in de loop van het voorbije jaar geen enkele van de volgende activiteiten ontplooide: naar het ballet of theater gaan, naar een concert of muziekvoorstelling gaan, naar een tentoonstelling of museum gaan, naar lezingen of voordrachten gaan

4.3 Armoede in 'enge' zin

In deze paragraaf trachten we de armoedesituatie van de Belgische bevolking te schetsen aan de hand van de geselecteerde indicatoren van financiële bronnen, opleiding en arbeidsmarktdeelname. We kijken eerst naar elk domein afzonderlijk. Hierbij geven we steeds de percentages voor de Belgische bevolking ouder dan zestien jaar en voor het jaar 1997 en maken we een uitsplitsing naar leeftijdsgroepen, geslacht en huishoudtype. Daarna wordt aandacht besteed aan probleemcumulatie binnen deze drie domeinen. We doen geen uitspraken over causaliteit en beperken ons tot het aanduiden van sig-

nificante samenhang. Bovendien hebben we, wanneer we een verband nagaan tussen twee indicatoren, steeds gecontroleerd voor andere relevante achtergrondvariabelen en indicatoren van armoede.

4.3.1 *Financiële bronnen en financiële moeilijkheden*

Individuen die deel uitmaken van een huishouden met moeilijkheden om rond te komen, werden geïdentificeerd op basis van een aantal vragen over betalingsmoeilijkheden. In 1997 leefde 7,5% van de bevolking in een huishouden dat in de voorbije twaalf maanden achterop was met betalingen inzake huur, hypotheek, water, gas, elektriciteit of aankopen op afbetaling of krediet.

In vergelijking met andere huishoudentypes liggen de percentages van betalingsmoeilijkheden veel hoger in éénoudergezinnen (34,4% tegenover 7,5%). De situatie van gezinnen met drie of meer kinderen is ook minder positief, maar toch nog opvallend beter dan deze van éénoudergezinnen; het aantal individuen in een huishouden met betalingsmoeilijkheden bedraagt er 12,0%. De percentages verschillen ook naar leeftijdscategorie. In de oudere leeftijdscategorieën liggen de percentages beduidend lager dan in de jongere leeftijdscategorieën (bijvoorbeeld, 10,6% in de leeftijdscategorie ouder dan zestien jaar en jonger dan 25 jaar tegenover 3,4% in de categorie 65 jaar en ouder).

Een andere manier om naar de financiële bronnen van individuen te kijken is door te peilen naar hun belangrijkste bron van inkomen. We maken hierbij een onderscheid tussen een inkomen uit arbeid of investeringen, een inkomen uit pensioenen en een ander inkomen uit de sociale zekerheid. 64,4% van de bevolking leeft in een huishouden met als belangrijkste inkomensbron een inkomen uit arbeid of investeringen. Bijna één derde van de bevolking leeft in een huishouden waarin pensioenen de belangrijkste inkomensbron zijn en voor 6,6% vormt een ander inkomen uit de sociale zekerheid de belangrijkste inkomensbron.

Opnieuw stellen we verschillen vast naar de achtergrondvariabelen. Zoals te verwachten, vormt voor de overgrote meerderheid van de bevolking ouder dan of gelijk aan 65 jaar een pensioen de belangrijkste bron van inkomen (89,6%). In vergelijking met andere huishoudentypes is er sprake van meer mensen met inkomens uit sociale zekerheid bij alleenstaande ouders (28,2% tegenover 6,6% in de volledige bevolking). Tenslotte merken we op dat mensen met een inkomen uit de sociale zekerheid (geen pensioen) vaker betalingsmoeilijkheden hebben dan de rest van de bevolking (32,1% tegenover 7,5%).

4.3.2 *Arbeidsmarktdeelname*

Eén van de belangrijkste hulpbronnen voor een goede leefsituatie is het verrichten van betaalde arbeid. Op basis van de data van de PSBH leiden we af

dat in 1997 46,7% van de bevolking betaalde arbeid verrichtte en dat 8,5% werkloos was. De overige 44,9% namen niet deel aan de arbeidsmarkt; het gaat om 16,9% niet-actieven en 28,0% gepensioneerden.

In de categorie ouder dan of gelijk aan 65 jaar verricht niemand nog loonarbeid. In de categorie jonger dan 25 jaar is de meerderheid inactief, door het hoge aandeel studenten in deze groep. Mensen in de leeftijdscategorie van 25 tot en met 40 jaar kennen de hoogste deelname aan de arbeidsmarkt (80,3%). Het aandeel individuen dat betaalde arbeid verricht, is lager bij de vrouwen dan bij de mannen: 37,2% tegenover 57,5%. De lage maatschappelijke positie van individuen uit éénoudergezinnen komt ook hier naar voor. In éénoudergezinnen zijn meer individuen werkloos dan in volledige gezinnen met kinderen (21,6% in éénoudergezinnen tegenover 8% in volledige gezinnen met kinderen). Dit huishoudtype wordt ook gekenmerkt door een hogere inactiviteit. De verschillen zijn hier echter minder duidelijk, gezien er ook een hoge inactiviteit is in gezinnen met drie of meer kinderen (35,3% in éénoudergezinnen en 32,2% in gezinnen met drie of meer kinderen).

4.3.3 *Opleiding*

Het opleidingsniveau is een andere belangrijke hulpbron. De leefsituatie is beter naarmate het opleidingsniveau hoger is. Eén vijfde van de bevolking is zeer laag geschoold: ze hebben geen diploma of enkel een diploma van het lager onderwijs. Wanneer we hierbij diegenen voegen met enkel een diploma van het lager secundair onderwijs, is 42,1% niet voldoende geschoold.

Deze resultaten verschillen natuurlijk sterk naar leeftijdscategorie, omdat de oudere cohorten over het algemeen een lagere opleiding hebben genoten. In de jongste leeftijdscategorie (ouder dan zestien jaar en jonger dan 25 jaar) studeert een kleine 60% nog. In de overige categorieën zien we een duidelijk lineair verband tussen opleidingsniveau en leeftijd. We zien bijvoorbeeld dat in de leeftijdscategorie van 25 tot 40 jaar slechts 5,8% zeer slecht geschoold is tegenover 45,7% in de hoogste leeftijdscategorie (vanaf 65 jaar).

4.3.4 *Probleemcumulatie inzake financiële bronnen, arbeid en opleiding*

In de voorgaande paragrafen werden inkomen, opleiding en arbeidsmarktsituatie afzonderlijk besproken. Kijken we evenwel naar de relaties tussen de verschillende indicatoren, dan zien we dat achterstelling op deze drie domeinen vaak samengaat en dat er dus sprake is van probleemcumulatie. Laaggeschoolden hebben vaker een inkomen uit sociale zekerheid dan hooggeschoolden (9,9% tegenover 2,4%). Werklozen zijn opvallend lager geschoold dan mensen die wel werken. In de categorie werklozen heeft slechts 6,5% een diploma van het hoger onderwijs tegenover 75,2% in de categorie met werk. Betalingsmoeilijkheden zijn bovendien verbonden met de activiteits-

status. Werklozen en niet-actieven hebben vaker betalingsmoeilijkheden (respectievelijk 17,4 en 11,8% tegenover 6,3% bij inkomens werkenden).

We zullen nu inkomen, opleiding en arbeidsmarkt in één samengestelde indicator of index combineren. Deze samengestelde indicator bestaat uit: een laag opleidingsniveau (maximaal lager onderwijs), de aanwezigheid van betalingsmoeilijkheden in het voorbije jaar, en een slechte arbeidsmarktpositie (niet verrichten van betaalde arbeid). Voor elke respondent wordt de som gemaakt van de scores op deze drie indicatoren.

In de voorgaande paragrafen werd al duidelijk dat de maatschappelijke positie inzake financiële bronnen, arbeid en opleiding niet voor alle groepen in de samenleving gelijk is. De leefsituatie van ouderen verschilt van deze van de rest van de bevolking en de verschillen in maatschappelijke positie binnen deze categorie zijn veel kleiner dan de verschillen in de rest van de bevolking. Wanneer we kijken naar de scores van de respondenten ouder dan of gelijk aan 65 jaar op de drie indicatoren uit de index, vormen zij een zeer homogene groep. De meerderheid van de bevolking ouder dan of gelijk aan 65 jaar is slecht geschoold, bijna iedereen is met pensioen en slechts een klein deel heeft betalingsmoeilijkheden. We kunnen de armoedesituatie van de ouderen dus niet op deze manier beoordelen. Er wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen personen ouder dan of gelijk aan 65 jaar en personen jonger dan 65 jaar.

Tabel 12 – Probleemcumulatie inzake financiële bronnen, arbeid en opleiding voor personen ouder dan 16 jaar en jonger dan 65 jaar, 1997 (percentages).

Score		% in de Belgische bevolking ouder dan 16 en jonger dan 65 jaar
Score 0 = op geen van de indicatoren een achterstandspositie		**41,2**
Score 1	Laag opgeleid (geen diploma of een diploma van het lager onderwijs)	15,0
	Inactief of werkloos	19,8
	Betalingsmoeilijkheden	2,3
	Totaal	**37,2**
Score 2	Laag opgeleid én inactief of werkloos	15,4
	Laag opgeleid met betalingsmoeilijkheden	1,4
	Inactief of werkloos met betalingsmoeilijkheden	2,5
	Totaal	**19,3**
Score 3 = op alle indicatoren een achterstandspositie		**2,2**

In Tabel 12 bekijken we de mate van probleemcumulatie voor de Belgische bevolking ouder dan zestien jaar en jonger dan 65 jaar. Op basis van deze tabel kunnen we ook afleiden welke combinaties van achterstellingen het meest voorkomen. Het aantal mensen jonger dan 65 jaar dat op geen enkele van de drie indicatoren slecht scoort bedraagt 41,2%. Deze individuen zijn dus voldoende opgeleid, hebben werk en hebben geen betalingsmoeilijkheden. Slechts 2,2% van de bevolking scoort slecht op alle drie de indicatoren. 37,2% haalt een score van één, dit wil zeggen dat ze slecht scoren op één van

de drie indicatoren. Bijna één vijfde van de bevolking heeft een score van twee; deze groep heeft op twee van de drie indicatoren een score die wijst op een situatie van uitsluiting. De meerderheid van deze laatste groep is laag opgeleid en neemt niet deel aan de arbeidsmarkt. Bij de opdeling naar achtergrondvariabelen blijkt dat, in verhouding met andere huishoudentypes, probleemcumulatie veel meer voorkomt bij individuen die deel uitmaken van een éénoudergezin. We zien bijvoorbeeld dat in deze groep 6,5% een score van drie haalt ten opzichte van 1,3% in volledige gezinnen met één of twee kinderen.

4.4 Armoede in 'ruime' zin

We willen armoede niet uitsluitend in het licht van beschikbare bronnen zien, maar ook kijken naar de levensomstandigheden van de bevolking. Dit doen we aan de hand van een aantal indicatoren met betrekking tot de kwaliteit van de woning en de woonomgeving, de gezondheid en de gezondheidsbeleving, de sociale contacten en de vrijetijdsactiviteiten. We kijken opnieuw eerst naar elk van de aspecten afzonderlijk en besteden daarna aandacht aan probleemcumulatie binnen deze domeinen. In een laatste punt gaan we de samenhang na tussen deze domeinen en de hulpbronnen (inkomen, werk en opleiding).

4.4.1 *Wonen en woonomgeving*

Huisvesting is een centraal gegeven bij armoede en sociale uitsluiting. De woning waarin iemand woont en de omgeving waarin de woning staat, zijn belangrijke aspecten van het dagelijkse leven. Om de huisvestingssituatie in kaart te brengen, bekijken we een aantal kenmerken van de woning en de woonomgeving.

In 1997 leefde 6,6% van de bevolking in een onvoldoende ruime woning en 4,4% in een woning met onvoldoende klein comfort. Iets meer (6,6%) mensen leefden in een woning die te kampen heeft met twee of meer huisvestingsproblemen zoals vocht en schimmel, een lekkend dak, geen adequate verwarming of rottende deuren en ramen. 15,5% van de bevolking scoort slecht op ten minste één van de drie indicatoren. Slechts 0,1% scoort op alle drie indicatoren slecht. Het hoge percentage respondenten dat te kampen heeft met ten minste één van de problemen en het zeer lage percentage respondenten dat slecht scoort op alle drie de indicatoren, is een gevolg van een concentratie van deze problemen bij verschillende bevolkingsgroepen. Om dit duidelijk te maken kijken we opnieuw naar de samenhang met de demografische variabelen.

De indicator met betrekking tot de aan- of afwezigheid van klein comfort is sterk leeftijdgerelateerd. In de oudste leeftijdscategorie woont 10,2% in een woning met onvoldoende klein comfort tegenover 2,4% in de leeftijdsca-

tegorieën jonger dan 25 jaar en tussen 25 en 40 jaar. Zoals te verwachten is de indicator met betrekking tot de beschikbare ruimte gerelateerd aan het huishoudtype. Er wordt een hoog percentage vastgesteld bij de gezinnen met twee of meer kinderen (30,6%), terwijl dit probleem natuurlijk onbestaande is bij de alleenstaanden. In vergelijking met de eerste twee indicatoren is er niet echt een specifieke bevolkingsgroep te identificeren die slecht scoort op de indicator met betrekking tot huisvestingsproblemen.

Niet alleen de kenmerken van de woning zijn belangrijk, ook de woonomgeving is een aspect van de huisvestingssituatie. Ongeveer één vierde van de bevolking vindt dat ze woont in een buurt met veel criminaliteit en vandalisme, al dan niet in combinatie met een sterke vervuiling. Eén vierde van de bevolking woont ook in een buurt met onvoldoende voorzieningen in de onmiddellijke nabijheid. Er werd gepeild naar de aanwezigheid in de onmiddellijke nabijheid van groen, speelruimte, openbaar vervoer, commerciële centra en administratieve diensten. Nog opvallender is dat bijna de helft (45,4%) van de bevolking vindt dat hun buurt slecht scoort op één of beide indicatoren.

De samenhang tussen de twee indicatoren met betrekking tot de woonomgeving en de demografische variabelen is minder duidelijk. Wel valt op dat oudere respondenten de voorzieningen in hun buurt slechter beoordelen (bijvoorbeeld, 23,0% in de leeftijdscategorie ouder dan zestien jaar en jonger dan 25 jaar tegenover 29,9% in de categorie 65 jaar en ouder).

In een laatste stap binnen dit domein hebben we gekeken naar de samenhang tussen kenmerken van de woning en kenmerken van de woonomgeving. Huizen met onvoldoende klein comfort of met huisvestingsproblemen zijn vaker te vinden in buurten met minder voorzieningen en met meer gepercipieerde criminaliteit en vervuiling. We kunnen dit afleiden uit de antwoordpatronen. Individuen die leven in een huis met te weinig basiscomfort rapporteren méér dan individuen die leven in een woning met alle basiscomfortelementen, dat er geen voorzieningen zijn in de onmiddellijke nabijheid en vinden dat er veel criminaliteit en vervuiling in hun buurt is (32,4% tegenover 25,2% voor de indicator over criminaliteit en vervuiling en 36,9% tegenover 25,1% voor de indicator over voorzieningen). Individuen die te kampen hebben met huisvestingproblemen percipiëren hun buurt als meer crimineel dan individuen in huizen van goede kwaliteit (47,4% tegenover 23,9%).

4.4.2 *Gezondheid en gezondheidsbeleving*

Van de bevolking vindt 5,4% dat haar algemene gezondheidstoestand slecht of zeer slecht is en 5,9% beweert in hun dagelijkse activiteiten ernstig gehinderd te worden door ziekte, aandoeningen of een handicap. 2,7% van de bevolking omschrijft haar gezondheid als slecht of zeer slecht én rapporteert ook dat ze door ziekte worden gehinderd in hun dagelijkse activiteiten.

Zoals verwacht stijgen deze percentages met de leeftijd. In de jongste leeftijdscategorie bedraagt het percentage respondenten dat hun algemene

gezondheidstoestand als slecht tot zeer slecht omschrijft 0,7% tegenover 12,6% in de oudste leeftijdscategorie. We vinden analoge verschillen naar leeftijd voor de tweede indicator van gezondheid (0,4% tegenover 15,6%). Voor het domein gezondheid geldt opnieuw dat alleenstaande ouders een afwijkend patroon vertonen tegenover de rest van de bevolking. Ook na controle voor leeftijd verklaren individuen uit éénoudergezinnen beduidend méér dat ze een slechte gezondheid hebben. Deze hogere incidentie vinden we niet terug voor de indicator met betrekking tot hinder in de dagelijkse activiteiten. Het is dus vooral de subjectieve beleving van hun gezondheidstoestand die problematisch is bij individuen die leven in éénoudergezinnen.

4.4.3 *Sociale contacten en vrije tijd*

Armoede en sociale uitsluiting hangen ook samen met deelnemen aan sociale netwerken en met participatie. Sociale contacten bepalen mee de kwaliteit van het leven. We hebben twee soorten indicatoren geselecteerd. De eerste twee indicatoren meten de frequentie van sociale contacten met buren en met vrienden of familie. De laatste twee indicatoren meten de deelname aan uitgaansactiviteiten. We verwachten dat deze activiteiten tot sociale contacten leiden.

11,4% van de respondenten ouder dan zestien jaar ontmoet minder dan één keer per maand vrienden of kennissen die niet bij hen inwonen. Een andere indicator betreft de vraag hoe dikwijls men contact heeft met buren. 15,6% van de bevolking heeft minder dan één keer per week contact met zijn of haar buren.

De ouderen worden vaak vermeld wanneer er gepraat wordt over sociaal isolement. Als we naar het verband tussen leeftijd en de eerste indicator kijken, dan blijkt dat er inderdaad een verband is: oudere mensen hebben minder sociale contacten met vrienden en familie (14,6% tegenover 3,8%). Voor de indicator van contact met buren is het verband met leeftijd omgekeerd, ouderen hebben gemiddeld vaker contacten met hun buren dan jongeren.

Uit de analyse blijkt dat de vraag over het contact met de buren niet samengaat met de andere indicatoren. Blijkbaar hangt iemands armoedesituatie als geheel niet samen met contact met buren. We besluiten dat het hebben van regelmatige contacten met vrienden of familie een betere indicator is voor het meten van armoede.

Inzake deelname aan concerten of muziekevenementen, tentoonstellingen of musea, lezingen of voordrachten geeft 38,3% van de respondenten ouder dan zestien jaar aan in het voorgaande jaar aan geen enkele van deze activiteiten te hebben deelgenomen. Een tweede indicator peilt op dezelfde manier naar deelname aan een aantal vrijetijdsactiviteiten: naar de bioscoop gaan, naar een sportmanifestatie gaan, op café of restaurant gaan, naar een dancing of discotheek gaan, en bowling of snooker spelen. Aan deze vrijetijdsactiviteiten nam een aanzienlijk lager percentage nooit deel: ongeveer 9%.

De vraag over culturele uitgaansactiviteiten is niet armoedegevoelig, aangezien bijna 40% van de bevolking er nooit aan deel neemt. Bovendien blijkt dat wanneer men goed scoort op de indicator met betrekking tot cultuur men ook goed scoort op de indicator van andere uitgaansactiviteiten. We zullen in de rest van het hoofdstuk geen beroep meer doen op de indicator van culturele activiteiten.

We splitsen de indicator van vrijetijdsactiviteiten nu uit naar achtergrondvariabelen. Er is een negatief verband met leeftijd: hoe ouder de respondenten, hoe minder ze hebben deelgenomen aan de opgesomde activiteiten. In de oudste leeftijdscategorie nam 24,9% niet deel tegenover 1,7% in de jongste leeftijdscategorie. In vergelijking is er sprake van een lage deelname bij vrouwen en vooral bij alleenstaande vrouwen (11,1% van de vrouwen en 22,8% van de alleenstaande vrouwen waren niet actief). Personen met weinig sociale contacten met vrienden en familie nemen minder deel aan de opgesomde vrijetijdsactiviteiten. In de groep met weinig sociale contacten had 19,1% aan geen enkele van de activiteiten deelgenomen tegenover slechts 7,8% in de groep met regelmatige sociale contacten.

4.4.4 *Probleemcumulatie inzake wonen en woonomgeving, gezondheid en gezondheidsbeleving, en sociale contacten en vrije tijd*

We merken opnieuw, wanneer we naar de relaties kijken tussen de verschillende indicatoren, dat achterstellingen op deze domeinen vaak samen gaan en dat er dus opnieuw sprake is van probleemcumulatie. Slecht gehuisveste individuen blijken een minder goede gezondheid te hebben. Deze samenhang merken we op voor beide indicatoren van gezondheid en bij alle geselecteerde indicatoren van wonen en woonomgeving, behalve voor de indicator van leefruimte. We zien bijvoorbeeld dat van de personen die leven in een woning met niet voldoende klein comfort 15,9% beweert een slechte gezondheid te hebben terwijl dit percentage slechts 4,8% bedraagt in de groep die woont in een woning met alle basiscomfortelementen. Het verband tussen wonen en woonomgeving en sociale contacten is minder duidelijk.

Personen gehinderd in hun dagelijkse activiteiten door ziekte of met een slechte gezondheid hebben minder frequent contacten met vrienden of familie dan personen in goede gezondheid. In de groep die een slechte gezondheid rapporteerde, beweerde 23,9% minder dan één keer per maand vrienden of familie te ontmoeten; het overeenkomstige percentage in de groep die hun algemene gezondheidstoestand als goed omschrijft, is 10,7%. Mensen met een slechte gezondheid hebben niet alleen minder sociale contacten, ze nemen ook minder deel aan de opgesomde vrijetijdsactiviteiten. In de groep met een goede algemene gezondheid nam 7,5% niet deel tegenover 33,4% in de groep met een slechte algemene gezondheid.

4.4.5 *Verband tussen armoede in 'enge' en in 'ruime' zin*

Een laatste stap in de opbouw van een multi-aspectuele armoedemaat is nu het samenbrengen van de indicatoren van armoede in 'enge' zin en van de leefomstandigheden als indicatoren in 'ruime' zin. In Tabel 13 zijn de percentages weergegeven voor de indicatoren van levensomstandigheden uitgesplitst naar score op de samengestelde indicator van hulpbronnen. De samenhang is evident. Mensen met een hoge score op de samengestelde indicator hebben een minder goede leefsituatie. De scores voor de samengestelde indicator van hulpbronnen differentiëren het meest voor huisvestingsproblemen en de perceptie van vandalisme en vervuiling en het minst voor de aanwezigheid van voorzieningen in de onmiddellijke nabijheid en contacten met vrienden en familie.

Tabel 13 – Uitsplitsing van de indicatoren, naar score op de samengestelde indicator van hulpbronnen, bevolking ouder dan 16 en jonger dan 65 jaar, 1997 (percentages).

	Score op de samengestelde indicator van hulpbronnen (armoede in 'enge' zin)			
Indicator (armoede in 'ruime' zin)	0	1	2	3
Leefruimte	5,1	9,3	9,6	27,7
Klein comfort	1,5	2,3	5,2	14,3
Huisvestingsproblemen	5,6	5,1	9,8	35,1
Vandalisme en vervuiling	21,1	24,3	30,9	53,2
Voorzieningen	22,2	25,0	28,5	28,3
Algemene gezondheidstoestand	0,8	3,0	7,6	18,1
Hinder in dagelijkse activiteiten door ziekte	0,6	2,1	10,1	9,7
Contact met vrienden en familie	10,8	9,6	11,9	16,0
Uitgaansactiviteiten	1,3	3,2	12,2	21,3

4.5 Besluit

De bestrijding van armoede richt zich niet meer uitsluitend op de verbetering van de inkomenspositie en de vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. De notie van een 'inclusief beleid' wint aan belang. Dit merken we duidelijk aan de debatten in eigen land en in de Europese Unie. Inclusief armoedebeleid werd op het niveau van de Vlaamse en de federale regering een cruciale beleidslijn (Vranken en Geldof, 2000). De *Europese Commissie* op haar beurt legt sterk de nadruk op het meerdimensionele en structurele karakter van sociale uitsluiting en erkent dat daarom moet gestreefd worden naar een 'omvattend' beleid dat sociale insluiting actief bevordert en aldus uitsluiting en armoede helpt voorkomen (Europese Commissie, 2000a: 8). Door deze gewijzigde nadruk is de belangstelling voor een instrument dat meerdere aspecten van de armoedesituatie bestrijkt, gegroeid.

Dit hoofdstuk beschrijft de armoedesituatie van de Belgische bevolking aan de hand van een set van niet-monetaire indicatoren. Bij de selectie van de indicatoren werd rekening gehouden met het multi-aspectuele karakter van armoede en werd het fenomeen armoede niet uitsluitend in termen van beschikbare bronnen omschreven. Er werden indicatoren geselecteerd voor de domeinen financiële bronnen, opleiding, arbeidsmarktparticipatie, wonen en woonomgeving, gezondheid en gezondheidsbeleving en sociale contacten en vrije tijd.

Er werd gekeken naar de armoedesituatie van verschillende bevolkingsgroepen. Op deze manier kon de relatieve achterstand van bepaalde bevolkingsgroepen worden opgespoord. Zo werd in de analyse duidelijk dat individuen uit éénoudergezinnen over het algemeen een minder gunstige maatschappelijke positie hebben. De analyse werd bovendien niet beperkt tot een beschrijving per domein. Er werd daarentegen getracht om tot een meer geïntegreerde beschrijving te komen van de Belgische armoedesituatie. Hiertoe werd aandacht besteed aan probleemcumulatie in de verschillende domeinen. We zijn van mening dat het wenselijk is om verder te investeren in deze werkwijze om op deze manier tot een armoedemeting met een grotere beleidsrelevantie te komen.

HOOFDSTUK 5

SOCIAAL PORTRET VAN WALLONIË

Interdepartementale Directie voor Sociale Integratie en Dienst Studies en Statistiek van het Ministerie van het Waalse Gewest[1]

Wie zich inzet voor de integratie van mensen die uit het maatschappelijk leven dreigen te worden gestoten, toont daardoor bekommernis met het lot van onze democratie. In het Waalse Gewest is de strijd tegen sociale uitsluiting een prioritaire doelstelling. Daarom werd een instantie opgericht die alle coördinerende taken op zich neemt, begeleidende maatregelen uitwerkt en de nodige impulsen geeft: de *Interdepartementale Directie voor Sociale Integratie* (DIIS) ontstond in juni 1992. Door samenwerkingsverbanden aan te moedigen en een horizontale aanpak voor te staan, zet de DIIS alles op bereikbaarheid en openheid. Dat is de enige manier om de sociale uitsluiting in haar ware gedaante te bestrijden en te vermijden dat van kant-en-klare oplossingen wordt uitgegaan om schrijnende toestanden uit de wereld te helpen.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op het *Eerste Jaarrapport over Sociale Cohesie in het Waals Gewest* (2000). Naar aanleiding van de publicatie van het *Algemeen Verslag over de Armoede* (AVA), van het *Samenwerkingsakkoord* betreffende de bestendiging van het armoedebeleid en van het *Waalse Toekomstcontract* kreeg de DIIS de opdracht van de Waalse Regering om dit verslag op te stellen en de coördinatie ervan te verzorgen. Daarmee stond de DIIS methodologisch voor een reuzenuitdaging, aangezien niet minder dan achttien partners uit de openbare en de privé-sector aan dat verslag meewerkten, ieder met zijn eigen aanpak. Het verslag beslaat drie grote hoofdstukken die een trouw beeld van Wallonië geven, met talrijke tot nu onbekende gegevens waarop we hier wat dieper ingaan. Het *Eerste Rapport over Sociale Cohesie* benadert het probleem vanuit de invalshoek van de sociale grondrechten. Artikel 23 van de *Belgische Grondwet* vormt hier het uitgangspunt:

> "Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de

overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen." (Belgische Grondwet, artikel 23)

Het gaat dan over het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen; het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand; het recht op een behoorlijke huisvesting; het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu; het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

5.1 Armoede: benaderingswijzen

Bij het beschrijven van armoede worden vaak verschillende benaderingen gebruikt. De meeste studies over het onderwerp gaan uit van het gezin als de relevante waarnemingseenheid voor zover de bestaansmiddelen er samengevoegd en de uitgaven er gecentraliseerd worden. Daarna dient de benedengrens voor de verdeling van de middelen te worden bepaald; armoede wordt dan geëvalueerd vanaf een bepaalde grens naar beneden. In Europa wordt de armoedegrens meestal uitgedrukt in een percentage van het mediaan inkomen of het gemiddeld inkomen.[2]

Vanzelfsprekend wordt de hoogte van het armoedecijfer rechtstreeks bepaald door de vaststelling van de armoedegrens. Hoe hoger de armoedegrens, hoe hoger het aandeel van de bevolking dat deel uitmaakt van een gezin waarvan het inkomen onder die grens ligt. Voor zover er geen volledige gegevens beschikbaar zijn met betrekking tot de 'ware' verdeling van de inkomsten, moet steekproefgewijs worden gewerkt.

Relevanter dan een eventuele 'telling' van het aantal armen, is de identificatie van de risicogroepen van mensen die het vanuit het geldelijk standpunt het minst breed hebben. Daar wordt in het verslag naar gestreefd. Zo is de plaats op de arbeidsmarkt één van de duidelijkste armoedefactoren. Gezinnen zonder werkend lid – of het nu om éénouder- of volledige gezinnen gaat – bevinden zich het verst onder de armoedegrens. Het gemakkelijkst hebben de gezinnen het waarvan de leden die deel uitmaken van de beroepsbevolking ook daadwerkelijk aan de slag zijn. Het armoedepercentage ondervindt ook een belangrijke invloed van de scholingsgraad in het gezin, omdat die meestal verbonden is met de plaats op de arbeidsmarkt en met het inkomenspeil.

Vanuit een demografisch standpunt bekeken, ondervinden de alleenstaanden en de éénoudergezinnen de grootste moeilijkheden. Per leeftijdscategorie stelt men vast dat de armoede vaker de leeftijdsgroep van 16- tot 24-jarigen en de 65-plussers treft. Gezinnen waarvan een vrouw aan het hoofd staat, worden meer door armoede getroffen dan andere gezinnen.

De vergelijking van het gezinsinkomen met een 'armoedegrens' kan worden vervangen door een analyse die gebaseerd is op de ervaringen van de ondervraagden: het gevoel van in armoede te leven of de bewering dat ze financiële moeilijkheden kennen. Hierbij wordt rekening gehouden met hún beoordeling van de manier waarop hun bestaansmiddelen voldoen om in hun behoeften te voorzien. Op die wijze kunnen twee identieke leefomstandigheden verschillend worden beoordeeld door twee verschillende gezinnen.

Zo wordt in het verslag vastgesteld dat 5% van de Belgische gezinnen het naar eigen zeggen 'zeer moeilijk' heeft om beide eindjes aan mekaar te knopen, terwijl 10% beweert het 'moeilijk' te hebben. Aan het andere uiteinde van het spectrum bevinden zich 5% van de gezinnen die beweren het 'zeer breed' te hebben, terwijl 24% het 'makkelijk' hebben. Centraal in het statistische spectrum staan de gezinnen die het 'soms moeilijk' hebben (23%) en die het 'redelijk makkelijk' hebben (33%).

Delhausse, Perelman en Pestieau (1999) berekenden eveneens een 'leefomstandighedenmaat' die gebaseerd is op het bezit van een aantal goederen (huishoudelijke apparaten, inrichting van het huis), op de leefomgeving (ligging van de woning) en op bepaalde gedragswijzen (regelmaat waarmee geld opzij wordt gelegd, een week vakantie per jaar, vrienden kunnen ontvangen). Ook op grond van die leefomstandighedenmaat stelt men vast dat de hoogste en de laagste leeftijdsgroepen (25-jarigen en jonger, 75-plussers), de werklozen, de mindervaliden en de arbeiders zonder scholing het meest in bestaansonzekere omstandigheden leven. Er bevinden zich meer alleenstaanden in die groep dan het geval is bij andere benaderingen, onder meer omdat de huishoudelijke apparatuur vaak aangekocht wordt wanneer een koppel beslist om samen te gaan leven of wanneer er een kind op komst is. De slechte leefomstandigheden van éénoudergezinnen mogen evenwel niet buiten beschouwing worden gelaten: ze zijn immers des te zorgwekkender omdat er kinderen bij betrokken zijn.

Het armoedecijfer evalueren vanuit het geldelijk of vanuit een subjectief standpunt heeft meestal wel een grote beperking: er wordt maar één variabele in rekening gebracht, namelijk de vraag of de koopkracht voldoende is. Armoede kent evenwel talrijke dimensies. Daarom wordt in het verslag getracht om verschillende aspecten die de leefomstandigheden bemoeilijken, samen te voegen. Dat gebeurt in navolging van talrijke auteurs die armoede proberen uit te leggen door de nadruk te leggen op het samengaan van verschillende armoedefactoren. Zo omschreef Dickes de armoede in 1997 als de optelsom van 'nadelen' op verschillende vlakken. Zo zegt hij dat armoede niet ontstaat wanneer één enkele armoedefactor aanwezig is; maar dat de val toeklapt wanneer verschillende factoren tegelijk aanwezig zijn of samengaan.

In het verslag worden uit die vaststellingen conclusies getrokken en wordt het verband tussen verschillende variabelen per leeftijdscategorie onder de aandacht gebracht. Enkele voorbeelden maken dit duidelijk. In de leeftijdscategorie van 16 tot en met 29 jaar wordt het algemene gevoel van misnoegdheid over het bestaan gevoed door een grote meerderheid van de armoedevariabelen. Overigens levert het alleen-zijn hier weinig cruciale problemen op, al is het feit dat men alleen leeft wel verbonden met een waarschijnlijke

geldelijke armoede maar dan enkel bij de jonge mannen. Voor jonge vrouwen daarentegen gaat alleen leven vaker gepaard met een inschakeling in het beroepsleven en een ruime vriendenkring, waarbij beide kenmerken elkaar nog versterken. Voor mannen en zelfs voor jonge mannen zijn de leefomstandigheden en het welzijnsgevoel grotendeels afhankelijk van hun opleidingsgraad en hun inschakeling in het beroepsleven. De variabelen 'zonder diploma' en 'zonder werk' worden proportioneel het vaakst aangetroffen bij jonge alleenstaande moeders.

In de leeftijdscategorie van 30- tot en met 49-jarigen is werkloosheid zowel bij mannen als bij vrouwen een factor die bijna onvermijdelijk bestaansonzekerheid in de hand werkt. Toch is er een groot verschil tussen beide geslachten waarneembaar, aangezien mannen zonder werk niet automatisch zonder vrienden vallen terwijl werk en vriendenkring bij vrouwen onlosmakelijk verbonden zijn. Vrouwen lijken dan weer geen bijzondere band te leggen tussen werk en geestelijke gezondheid, wat bij mannen wel in grote mate het geval is.

In de leeftijdscategorie van 50- tot en met 64-jarigen hebben de resultaten onder meer betrekking op huisvestingsproblemen, die hier niet afhangen van de eigenlijke armoedetoestanden. Toch werd vastgesteld dat die problemen een groot struikelblok vormen voor het tevredenheidsgevoel en de geestelijke gezondheid van de vrouwen.

Bij de 65-plussers, de oudste leeftijdscategorie, wordt vastgesteld dat de verschillende leefomstandigheden vaker gelijkenissen gaan vertonen en dat de verbanden zoals die voor de andere leeftijdscategorieën werden vastgesteld, niet meer van toepassing zijn. Oudere mannen, die sneller en vaker met gezondheidsperikelen te kampen hebben, lijden daardoor ook vaker onder een gebrekkig maatschappelijk leven en worstelen met meer psychologische problemen. Vastgesteld wordt ook dat alleenstaande ouderen minder snel onder de subjectieve armoedegrens vallen.

Hoewel we dus duidelijke verbanden merken tussen de verschillende variabelen overlopen we in de volgende paragrafen een aantal kerndomeinen van het maatschappelijke leven afzonderlijk.

5.2 De Waalse arbeidsmarkt

5.2.1 *Profiel van de arbeidsmarkt in Wallonië*

Wallonië telt om en bij de 3,3 miljoen inwoners. Na de daling tussen 1981 tot en met 1987, is het bevolkingscijfer langzaam maar gestaag gaan stijgen (+3% op tien jaar tijd) met een evenredige verdeling tussen mannen en vrouwen.

Tegen een achtergrond van vergrijzing vertegenwoordigt de beroepsbevolking van de 15- tot en met 64-jarigen 64,8% van de totale bevolking (cijfers voor 1997). De Waalse beroepsbevolking is ongelijk verdeeld tussen bei-

de geslachten: in 1997 waren 48 van de 100 mannen aan het werk en slechts 36 van de 100 vrouwen. Mettertijd maken de vrouwen die achterstand goed doordat de mannelijke beroepsbevolking in elkaar krimpt en de vrouwelijke beroepsbevolking groeit.

Het deel van de Waalse beroepsbevolking dat werkt, is en blijft vooral loontrekkend: het gaat om 83% van de Waalse effectief werkenden. De stijging van het loontrekkend aandeel van de Waalse beroepsbevolking is grotendeels toe te schrijven aan het vrouwelijke geslacht. De stijging van het vrouwelijk aandeel in de Waalse loontrekkende beroepsbevolking gaat gepaard met de toename van de deeltijdse arbeid. Die steeg de laatste tien jaar met liefst 55%, dat is één Waalse werkneemster op drie (cijfers voor 1997), terwijl minder dan 4% van de Waalse werknemers deeltijds aan de slag is. Deeltijds werken ging er voornamelijk op vooruit in de dienstverlenende sector.

Wie de verdeling van de diploma's onder de werkenden bekijkt, stelt eerst en vooral vast dat het niveau van het diploma globaal gezien hoger is bij die groep dan bij de bevolking in het algemeen en, vervolgens, dat de kans op werk groeit naarmate het niveau van het diploma stijgt. Dat valt vooral op bij het vrouwelijke deel van de bevolking. Er kan evenwel worden vastgesteld dat de mannen op de arbeidsmarkt meer nut uit hun diploma halen dan de vrouwen en dit ongeacht het niveau ervan.

Het onderzoek naar de verdeling van de Waalse binnenlandse werkgelegenheid per sector bevestigt de daling van de werkgelegenheid tussen 1992 en 1997 in de belangrijke sectoren van de Waalse economie (fabrieksarbeid, handel, opvoeding). Enkel de gezondheids- en de welzijnssector vormen daarop een uitzondering. Daarnaast ging de werkgelegenheid erop vooruit dankzij de flexibiliteit (interimarbeid) en door tewerkstelling bij de overheid. In welke sectoren is de Waalse werkgelegenheid, vergeleken met het gewestelijke werkgelegenheidsgemiddelde van 27,7% (1996), 's lands koploper? In neerdalende lijn gaat het om de ontginningsindustrie (74,6% van de nationale werkgelegenheid), het elektriciteits-, gas- en waterbedrijf (34,7%), de landbouw (32,5%), de quartaire sector (31,3%) en de bouw (29,6%). Vergeleken bij het gewestelijke gemiddelde van 27,2% is het aandeel van de Waalse dienstverlenende sector steevast ondermaats, met een uitzondering voor de groot- en de kleinhandel. Dat valt specifiek op voor de financiële beroepen, waar de Walen slechts 14,2% van de Belgische werknemers leveren. De middelpuntzoekende kracht die van Brussel uitgaat, speelt in de banksector inderdaad een belangrijke rol. Het Waalse aandeel in de quartaire sector ligt stelselmatig boven het landsgemiddelde (31,3%).

Ook blijkt dat de sectoren waarin Wallonië een grotere specialisatie aan de dag legt, juist die zijn waarin de werkgelegenheid aan de lage kant is, een paar uitzonderingen niet te na gesproken. Verwonderlijk is dat niet, want die gebieden behoren juist tot de primaire en de secundaire sector, waar de werkgelegenheid al jarenlang afneemt.

Het economisch bedrijf en de werkgelegenheid hebben een verschillende structuur naar gelang van de deelgebieden van het gewest. In de arrondissementen van de provincie Luxemburg en in Waals-Brabant worden een toe-

nemende werkgelegenheid en een afnemende werkloosheid vastgesteld tegenover het Waalse gemiddelde. Parallel neemt in die deelgebieden ook de beroepsbevolking toe. In de arrondissementen die al vroeg werden geïndustrialiseerd zoals Luik, Charleroi en Bergen gaat de werkgelegenheid niet vooruit; ze is in sommige arrondissementen op de terugweg. Ook neemt de werkloosheid er toe hoewel het aandeel van de beroepsbevolking er gelijk blijft of zelfs terugloopt. In de andere arrondissementen wordt de middenweg bewandeld. De toestand in de vroegst geïndustrialiseerde arrondissementen (specifiek Luik en Charleroi), weegt zwaar door op de cijfers voor héél Wallonië. Daardoor wordt het beeld van de Waalse ontwikkeling scheefgetrokken.

5.2.2 *Werkloosheid*

In de loop van de laatste vijftien jaar kende het Waalse werkloosheidscijfer beurtelings een neergaande (tot augustus 1990) en een opwaartse tendens (van september 1990 tot en met april 1996). Sinds mei 1996 is die trend weer omgekeerd. Op 30 juni 1999 telde Wallonië 126.439 vrouwelijke werkzoekenden (55%) en 101.236 mannelijke (45%). Het ontwikkelingsprofiel voor de werkloosheid in beide geslachten is gelijklopend zowel tijdens de opwaartse als de neergaande trend, maar er zit wat nuance in het verloop van de ontwikkeling. Zo lijkt de werkloosheid bij de mannen vatbaarder voor conjunctuurschommelingen, terwijl de werkloosheid bij de vrouwen eerder van structurele aard lijkt.

Bij de werkzoekenden die als werkloos te boek staan, is de leeftijdscategorie van de 20- tot en met 25-jarigen 'het best' vertegenwoordigd, hoewel die dominantie tegenwoordig naar een ommekeer neigt. Mettertijd ging de samenstelling van de werklozengroep naar duur van de werkloosheidsperiode afhangen van de conjunctuurschommelingen. Het aandeel van de korte werkloosheidsperiodes neemt af als de conjunctuur tekens van beterschap vertoont en neemt toe als de toestand op de arbeidsmarkt verslechtert.

Ongeacht de leeftijdsgroep of het type werkloosheid stelt men een negatieve correlatie vast tussen het werklozencijfer en de opleidingsgraad. Uit de resultaten van het onderzoek naar de arbeidskrachten in 1997 blijkt dat 19,8% van dat deel van de beroepsbevolking met enkel een lage opleiding, op straat stond terwijl 13,8% van het deel van de beroepsbevolking dat het hoger secundair onderwijs afsloot zonder werk zat. Bij de afgestudeerden van het hoger onderwijs was slechts 5,5% werkloos.

5.2.3 *Opleidingsgraad, plaats op de arbeidsmarkt en beroepsopleiding*

Naarmate de eisen inzake opleidingsgraad strenger worden, krijgt degene die het hoger secundair onderwijs niet afkrijgt, het steeds moeilijker om werk te vinden, om zijn werk te behouden en zich in de maatschappij te integreren. Vooral mensen met een lage opleidingsgraad zijn vaker en langer

werkloos dan de mensen die het secundair onderwijs met succes afsloten. Voor de sociale cohesie vormt een hoog aandeel van weinig geschoolde mensen een risicofactor. In Wallonië leven er 630.000 niet-studerende personen tussen 15 en 54 jaar die zonder diploma of getuigschrift van het hoger secundair onderwijs zitten, waarvan 50.000 jongeren onder de 25 jaar. In die risicogroep vertegenwoordigen de mannen iets meer dan 50%, waarvan dan weer 60% tot de jongerengeneratie behoren. Het aantal Walen dat geen getuigschrift van het basisonderwijs bezit, blijft niet te verwaarlozen. Dat is zelfs het geval voor de jongeren: 13.000 personen jonger dan 25 jaar en 40.000 personen tussen 25 en 34 jaar bevinden zich in die situatie.

In de loop van de laatste decennia is de opleidingsgraad in Wallonië gestegen. Zo is het aandeel van de gediplomeerden van het hoger secundair onderwijs in de leeftijdsgroep van niet-schoolgangers onder de 35 jaar gelijk aan twee derden van die groep, terwijl dat aandeel maar één derde in de groep van de 55- tot en met 64-jarigen bedraagt. Desalniettemin moeten we dat aandeel in de jongerengeneratie als 'zwak' kenmerken omdat de schoolplicht in 1983 van 15 naar 18 jaar werd opgetrokken. Zo komt het dat één derde van die leeftijdsgroep zich vandaag nog op de arbeidsmarkt begeeft zonder een diploma dat aan het einde van de schoolplicht wordt afgeleverd.

De opleidingsgraad steeg sterker bij de vrouwen dan bij de mannen. Het aandeel van de weinig opgeleiden in de jongerengeneratie is kleiner, waardoor de weinig opgeleide jongeren nòg kwetsbaarder zijn op de arbeidsmarkt aangezien – we vermeldden het al – de wervingscriteria inzake opleidingsgraad verstrengen.

5.3 Huisvesting en leefomgeving

5.3.1 *Comfort, kwaliteit en omgeving van de woningen*

In dit deel van het verslag worden de kenmerken van de slecht gehuisveste gezinnen tegen het licht gehouden. Vastgesteld wordt dat het gebrek aan basiscomfort het sterkst wordt aangevoeld bij de ouderen, bij de laagst opgeleiden, bij alle groepen niet-werkenden, bij de alleenstaanden en bij de huurders. Ook wat de staat van de woningen betreft, zijn de jongsten, de niet-werkenden (behalve de gepensioneerden), de huurders en de éénoudergezinnen er het slechtst aan toe.

In milieutermen worden de moeilijkste leefomstandigheden vastgesteld bij de gehandicapten en de werklozen. Dat is waarschijnlijk toe te schrijven aan het gebrek aan middelen, waardoor ze in de minst aangename wijken wonen. Dat kan ook komen door een verschillende tolerantie tegenover geluid of risico op vandalisme dat met een langere aanwezigheid in een woning verbonden is. Ook kampen de jongeren vaker met milieuproblemen, wat misschien komt doordat ze vaak in een huurappartement in de stad leven. Van milieuproblemen zijn huurders over het algemeen vaker slachtoffer dan

huiseigenaars. Ook hier is het lot van alleenstaanden en éénoudergezinnen zorgwekkend.

Niet-werkenden onder de 50 jaar hebben vaker met ruimtegebrek te kampen. Kinderen van volwassenen onder die leeftijd zijn immers meestal het huis nog niet uit. Ook grote gezinnen en alleenstaanden met of zonder kinderen worden met dat ruimtegebrek geconfronteerd. Ook hier weer zijn de huiseigenaars bevoordeeld, wat ongetwijfeld te maken heeft met het feit dat er bij de aankoop van een woning rekening gehouden wordt met de werkelijke of de verwachte omvang van het gezin.

5.3.2 *Betaalbaarheid van een woning*

Het recht op een behoorlijke huisvesting, erkend door de *Belgische Grondwet*, is onlosmakelijk verbonden met de voorwaarde dat een behoorlijke woning financieel haalbaar moet zijn. Evenwel steeg sinds 1981 de huishuur sterker dan de levensduurte, weliswaar verschillend naargelang van de deelgebieden. Zo scheert de huishuur de hoogste toppen in Nijvel, Zinnik, Aarlen en Namen, terwijl hij in Luik, Charleroi en Bergen bodemprijzen bereikt.

Hoewel die gegevens duidelijk verbonden zijn met de personele inkomensverdeling, kan ook het aandeel van de huurprijs in het gewaarborgde bestaansminimum worden berekend. Dat aandeel fluctueert van 50% (Luik) tot 96% (Nijvel). Omdat een gemiddelde huishuur onnoemelijk zwaar doorweegt, moeten bestaansonzekere gezinnen hun toevlucht nemen tot sociale woningen of tot woningen waarvan de huurprijs duidelijk onder de gemiddelde huishuur ligt. Vooral in het laatste geval kan dat ertoe leiden dat ze aan levenskwaliteit inboeten, waardoor dan weer de noden ontstaan die hoger werden besproken.

Huisvestingsproblemen zijn ontegensprekelijk verbonden met de koopkracht van de gezinnen. In welke mate kan een gezin de kostprijs van een degelijke huisvesting dragen zonder dat het gezinsbudget onder druk komt te staan? Ongeveer 27% van alle gezinsbestedingen van een gemiddeld Belgisch gezin gaat naar huisvesting, de grootste hap uit het gezinsbudget (NIS, 1998-1999). De bestedingen voor huisvesting vormen het beste voorbeeld van wat men schaalvoordelen noemt: de kostprijs verdubbelt niet, wanneer het aantal gezinsleden verdubbelt. Wanneer hoge huisvestingskosten moeten worden gedragen staan bijgevolg alleenstaanden en éénoudergezinnen voor grote moeilijkheden, evenals andere gezinnen met slechts één inkomen.

5.4 Gezondheid in Wallonië

In artikel 23, tweede lid, van de *Belgische Grondwet* wordt het recht op de bescherming van de gezondheid als grondrecht verankerd. Evenwel hebben niet alle burgers dezelfde toegang tot dat recht, zo blijkt uit de harde realiteit. Uit veelvuldig onderzoek bleek immers al dat de gezondheidstoestand

van een bevolking verbonden kan worden met de levensstandaard. Zo gaat een slechte gezondheidstoestand meestal gepaard met armoede. In de vakliteratuur wordt de term 'gebrekkige gezondheid' vaak vervangen door een algemenere term, namelijk 'medische kwetsbaarheid'. Ook die is verbonden met bestaansonzekerheid en – wat meer is – dat verband is significant.

Uit talrijke onderzoeksresultaten blijkt dat ook de gezondheidstoestand van de Waalse bevolking omgekeerd evenredig is met de plaats op de maatschappelijke ladder. Kansarmen om maatschappelijke en economische redenen (inkomen, opleidingsgraad) lijden vaker onder een slechtere gezondheidstoestand. Bevestigd wordt ook dat personen onderaan de maatschappelijke ladder gedragingen aannemen die nefaster zijn voor de gezondheid.

De ongelijke toegang tot de medische zorgverlening wordt ook onderstreept door indicatoren inzake medische consumptie en financiële draagkracht. Minderbedeelde gezinshoofden blijken financieel onvoldoende beschermd om alle zorgen die zij of hun gezin nodig hebben, te dragen. Proportioneel gezien moeten ze vaker afzien van bepaalde therapieën of medicaties. Uit de resultaten van de diverse onderzoeken blijkt ook dat gehandicapten, ongeschoolde arbeiders en werklozen het bijzonder moeilijk hebben om de verzorging te betalen.

In het verslag worden grote verschillen genoteerd naar gelang van de deelgebieden (provincies in dit geval). Afgaande op de indicatoren 'subjectieve gezondheidstoestand', 'chronische aandoeningen', 'onbekwaamheid', 'zwaarlijvigheid' en 'fysieke ontspanningsactiviteiten' lijkt Henegouwen er erger aan toe dan bijvoorbeeld Waals-Brabant. Naar beroepscategorieën is de tendens negatief voor niet-werkenden over het algemeen en voor niet-geschoolde arbeiders in het bijzonder. De gezondheidstoestand en de toegang tot de zorgverlening verschilt naar gelang van de positie op de maatschappelijke ladder: arbeiders hebben het moeilijker dan kaderleden. Tenslotte dienen de zware problemen aangestipt te worden waarmee psychiatrische patiënten te kampen hebben om hun medische kosten te betalen.

5.5 Gezinnen

Dankzij de talrijke indicatoren in het verslag, kan een profiel van de Walen in hun gezinsleven en in hun relatiekring worden geschetst. De gezinsstructuur en de levenssituatie verschilt volgens de generatie waartoe de individuen behoren en volgens hun plaats in de levenscyclus. Een meerderheid van de jongeren verlaat het ouderlijk dak tussen 25 en 29 jaar. Bij de generatie daarvóór (die nu de leeftijd van 55 jaar en hoger heeft bereikt) lag dat moment tussen 16 en 24 jaar. Die 'opschuiving' heeft te maken met het feit dat langer wordt gestudeerd, maar ook met het gebrek aan een vaste betrekking, waardoor jongeren trager tot zelfstandigheid komen.

Wat de relatiekring betreft, richten personen die zonder partner leven, hun vragen om hulp aan hun familie (vooral op het vlak van hulp in het huis-

houden, materiële hulp, hulp voor de gezondheidsproblemen). Op het affectieve vlak nemen vrienden een even belangrijke plaats in als de familie. Alleenstaande mannen rekenen veel meer op het familiale netwerk dan alleenstaande vrouwen en dat voor al hun behoeften. Bij koppels daarentegen zijn het vaker de vrouwen die een beroep doen op de familie. Mannen roepen voor alle behoeften – behalve de financiële – vaker de hulp in van hun partner dan omgekeerd het geval is. Vrouwen rekenen dan weer op het inkomen en de werksituatie van hun partner. Hoe jonger, hoe vaker mensen bij behoeften een beroep doen op het familiale netwerk en dat geldt vooral voor mensen zonder partner.

Vastgesteld wordt ook dat het niveau van de diploma's van de partners dicht bij elkaar ligt. Dat heeft een rechtstreekse impact op de maatschappelijke gelaagdheid en op de verdeling van de bestaansmiddelen en de positie van de gezinsleden binnen hun gezin. Het socio-economisch gedrag van echtgenoten is ook gelijkaardig: man en vrouw zijn vaak allebei werkend of werkloos. Ook bevinden ze zich vaak op dezelfde sport van de maatschappelijke ladder (arbeider, bediende, kaderlid).

Inzake de rol- en de taakverdeling van man en vrouw in de gezinsarbeid, vallen de huishoudelijke taken grotendeels de vrouw ten deel. De mannelijke inbreng is ook zwak als man en vrouw dezelfde professionele status hebben. Enkel mannen onder de 30 jaar nemen een groter deel van de huishoudelijke arbeid op zich. Het niveau van de diploma's lijkt geen enkele impact te hebben op de deelname van de mannen aan het huishouden. Vrouwen met een hogere opleiding beschikken daarentegen over een sterkere onderhandelingspositie. De verantwoordelijkheden van de vrouw tegenover de kinderen en de ouders kunnen ook een zware hypotheek leggen op haar beroepsleven. Het administratieve en geldelijk beheer van het gezin rust – hoewel blijkbaar tamelijk evenwichtig verdeeld over de geslachten – meer op mannelijke dan op vrouwelijke schouders. Hoe hoger de diplomacombinatie man-vrouw, hoe hoger de score van de mannen wat het administratieve beheer van het gezin betreft. Overigens vinden de Waalse mannen (onder de 50 jaar) vaker dan de Waalse vrouwen dat het beroepsleven zò belangrijk is dat ze tot veel opofferingen bereid zijn.

Uit de gegevens die over de kinderen verzameld werden, blijkt dat 15% van de kinderen onder de zestien niet meer met hun beide ouders samenleven. Kinderen worden meestal in hun eerste levensjaren geconfronteerd met een breuk in het samenleven van hun ouders. 89% van de kinderen van gescheiden ouders leven bij de moeder; meer dan één derde van de kinderen van gescheiden ouders zien hun vader amper nog. Vrouwen die een relatiebreuk achter de rug hebben, zijn daarna veel minder geneigd weer samen te gaan leven dan mannen, terwijl lager opgeleiden sneller weer gaan samen leven. Moeders die uit de echt scheiden of van tafel en bed gescheiden leven, nemen niet noodzakelijk een betere plaats in op de arbeidsmarkt, integendeel. Kinderen worden veel vaker toevertrouwd aan de grootouders van moederszijde, wat ook te maken heeft met afstanden. Grootouders worden vooral te hulp geroepen als de kinderen nog op de kleuterschool of op de basisschool zitten.

Kinderen die in een éénoudergezin opgroeien, worden het vaakst door armoede getroffen. Al hebben éénoudergezinnen het lastig, ook anderen kampen met problemen. Moeilijke levenssituaties houden vaak verband met het socio-economische leven van de volwassenen en het niveau van hun diploma. In 90% van de gevallen waarin kinderen bij een werkloos ouderpaar leven, is een armoedediagnose terecht. Het armoederisico is omgekeerd ook significant verbonden met het niveau van het diploma van de ouders. De kinderen onder de zestien zijn het kansarmst indien de ouders ofwel een laag diploma hebben ofwel werkloos zijn. Het werk van de ouders heeft ook invloed op de ontspanning van het kind. Kinderen van wie beide ouders werken, hebben de grootste ontspanningsmogelijkheden. Vastgesteld wordt ook dat de invloed van het niveau van het diploma van de ouders op de ontspanningsmogelijkheden van het kind zeer significant is.

Noten

1. DIIS: *Direction interdépartementale de l'Intégration sociale* (*Interdepartementale Directie Sociale Integratie*). In deze bijdrage wordt deze afkorting gemakshalve gebruikt. Voor bijkomende inlichtingen (verslag, samenvatting, andere) neemt u best contact op met hen: *Direction interdépartementale de l'Intégration sociale*, Ministère de la Région wallonne, Place de la Wallonie 1, bat. II, 5100 Jambes; 081-33.31.40 (tel.); 081-33.31.44 (fax); DIIS@mrw.wallonie.be; SES: Service des Etudes et de la Statistique (*Dienst Studies en Statistiek van het Ministerie van het Waalse Gewest)*.
2. Mediaan inkomen is de opdeling in twee gelijke delen van de verdeling van het gezinsinkomen; gemiddeld inkomen voor een gebied bekomt men door het gemiddelde te berekenen van de gezinsinkomens in dat gebied.

HOOFDSTUK 6

ARMOEDE IN BRUSSEL

Truus Roesems

Brussel – hoofdstad van Europa, België en Vlaanderen – is een internationaal handelsforum en een wereldcentrum voor congressen. Ongeveer 2.000 buitenlandse bedrijven, waarvan 1.400 Amerikaanse, en meer dan 1.000 internationale verenigingen hebben gekozen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hierna kortweg Brussel genoemd (in tegenstelling tot Brussel-Stad). Ongeveer 60 buitenlandse banken dragen ertoe bij dat Brussel nu de zevende financiële markt van de wereld is (BHG, 2001). Het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking ligt slechts in drie Europese regio's hoger (Vlaamse Gemeenschap, 2001). 14,5% van de rijkdom in België wordt voortgebracht in Brussel, waar 9,3% van de bevolking woont (NIS, 1999).

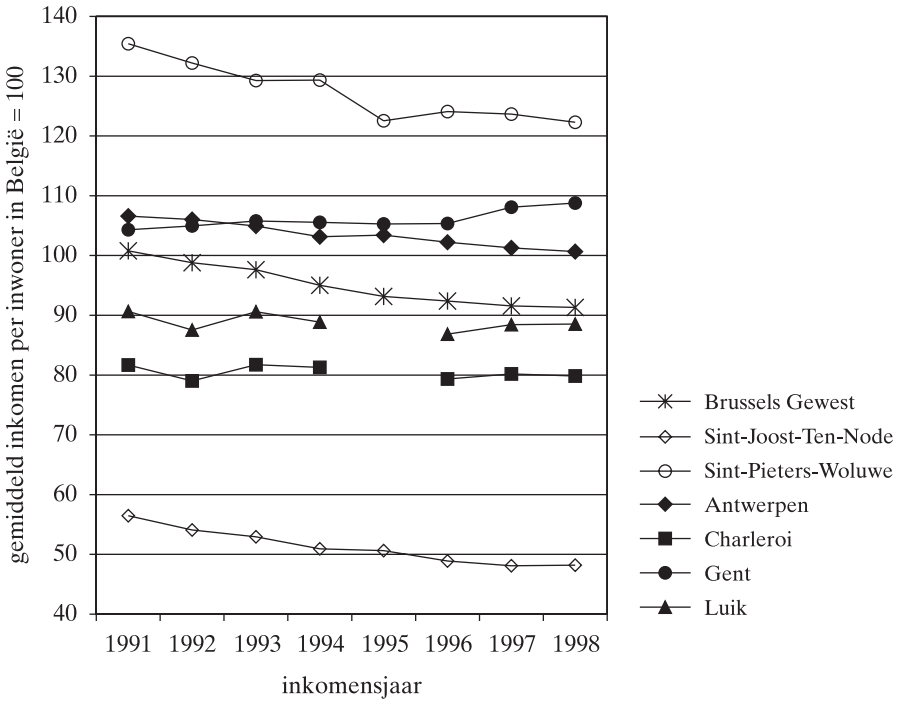
6.1 Rijk Brussel, arme Brusselaars

Ondanks deze economische successen leeft een groot aantal Brusselaars in moeilijke omstandigheden. Dit heeft deels te maken met bepaalde systemen van uitbuiting die vooral mensen treffen die niet legaal in de stad verblijven (Kesteloot en Meert, 1999). De belangrijkste reden is echter dat mensen onvoldoende kansen krijgen om mee te spelen in het Brusselse economische leven. Meer dan de helft van de jobs in Brussel worden immers ingenomen door niet-Brusselaars. Ongeveer 35% van de werknemers woont in Vlaanderen, 20% in Wallonië (MBHG, 2000). Het aandeel Brusselaars ligt het laagst in sectoren waar vooral geschoolde werknemers werken.

De beperkte toegang tot de Brusselse arbeidsmarkt, waarop vooral jobs in de tertiaire en quartaire sector worden aangeboden, is in de eerste plaats te wijten aan het laag opleidingsniveau van veel Brusselaars. Meer dan de helft van de jongeren (jonger dan 25 jaar) die als werkzoekenden zijn in-

geschreven bij de *Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling* (BGDA) heeft geen diploma van het hoger secundair onderwijs. Dit kan onder andere worden verklaard door de ongelijke toegang tot het onderwijs (Mistiaen en Kesteloot, 1998) en door de moeilijkheden die jongeren uit arme gezinnen ondervinden om zich op school te integreren. Etnische discriminatie vormt nog altijd een andere beperkende factor. Bijna een derde van de Brusselse bevolking heeft niet de Belgische nationaliteit, nog een groter deel heeft een niet-Belgische naam en/of voorkomen. Vooral Marokkanen en Turken worden sterker getroffen door werkloosheid (NIS, 2000).

Figuur 12 – Evolutie van het gemiddeld inkomen per inwoner in grote steden vergeleken met België.



Bron: NIS, *Fiscale Statistieken*.

Een belangrijk verschil tussen Brussel en andere grote steden in België is de begrenzing van het gewest dat slechts de kern van de economische entiteit omvat. De dagelijkse uitstroom van pendelaars die hun geld in Brussel verdienen, gaat gepaard met de transfers van een belangrijk deel van de rijkdom naar de andere gewesten. Dit vertaalt zich in het gemiddeld inkomen van de Brusselaars, dat elk jaar vermindert in vergelijking met de rest van het land. De figuur vergelijkt per jaar het gemiddeld inkomen in de Belgische grote

steden met het Belgisch gemiddeld inkomen. Tussen 1991 en 1998 steeg het gemiddeld inkomen per inwoner in België jaarlijks met ongeveer 4,4%. Aangezien de meeste steden de Belgische groei niet konden volgen, betekent dit dat vooral de inkomens van de niet-stedelingen aangroeiden. In 1998 lag het gemiddelde inkomen per inwoner 8,7% lager in Brussel dan in België. Zelfs in vergelijking met Antwerpen – waar het gemiddelde inkomen bijna gedaald is tot het Belgisch niveau – gaat Brussel sneller achteruit. Luik en Charleroi volgden min of meer de jaarlijkse groei, maar het gemiddeld inkomen van hun inwoners is erg laag. Gent is de enige grote stad waar de inkomens stijgen.

De relatieve daling van de inkomens in Brussel is het gevolg van een verarming in àlle negentien gemeenten, waarvan de twee uitersten in de grafiek worden getoond. De ongelijkheid binnen het gewest is enorm; het gemiddeld inkomen per inwoner ligt tienmaal hoger in de rijkste buurten aan de rand van het gewest dan in de armste buurten in het centrum (Kesteloot e.a., 1999; Noël e.a., 2000 a en b). In Sint-Joost-ten-Node ligt het gemiddeld inkomen sinds 1996 zelfs onder de helft van het Belgische gemiddelde.

Mensen die moeten rondkomen met een bestaansminimum zijn niet in de fiscale statistieken opgenomen. Ongeveer 3,5% van de Brusselse bevolking is afhankelijk van het bestaansminimum of het equivalent-bestaansminimum, hetzij als gerechtigde, hetzij als persoon ten laste (Roesems, Perdaens en De Spiegelaere, 2001). Ook deze mensen zijn zeer ongelijk over het gewest verdeeld.

Over de mensen die het meest getroffen worden door armoede is de minste informatie beschikbaar. Het aantal thuislozen wordt geschat op 1.200, maar dit cijfer houdt sterk verband met de opvangcapaciteit van de onthaalcentra (Rea e.a., 2001). Ook op de instroom van nieuwe mensen en de aanwezigheid van mensen zonder een wettelijke verblijfsvergunning is uiteraard moeilijk een cijfer te plakken.

Hoewel we geen cijfers nodig hebben om te weten dat het aantal mensen met financiële problemen gevoelig stijgt, is er dringende behoefte aan een systematische gegevensverzameling in verband met schulden en schuldbemiddeling, toegankelijkheid van energievoorzieningen en water, onbewoonbare woningen, kwaliteit van tewerkstelling.

6.2 Huisvesting en ruimtelijke verschillen

Zowel armen als maatschappelijk werkers halen huisvesting aan als het eerste agendapunt in de strijd tegen de armoede in Brussel (Gezondheidsobservatorium, 2001). Er bestaat nauwelijks recent cijfermateriaal, maar momenteel lijkt armoede het meest zichtbaar te worden via uitsluiting op de woningmarkt. Voor wie moet leven van een uitkering is het quasi onmogelijk om een gezonde woning te vinden, zeker voor een groot gezin. Onthaalcentra die instaan voor de opvang van mensen in een crisissituatie, geven aan

dat ze steeds meer mensen moeten opvangen omdat die geen toegang meer hebben tot een woning. Sinds het laatste jaar wordt de Brusselse administratie voor huisvesting overspoeld door mensen die hulp vragen voor het vinden van een huurwoning. Elke voormiddag kloppen zo'n 70 à 80 mensen aan. Een aantal *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW's) moet continu op zoek naar mogelijkheden om mensen een onderdak te geven. Volgens de laatste woningtelling (1991) voldoet één op zes woningen niet aan de basisnormen voor comfort (stromend water, privé-toilet en stortbad of bad). Onbewoonbare woningen blijven bewoond, bij gebrek aan mensen en middelen om de voorziene procedures toe te passen. De investeringen in het kader van stadsvernieuwingsprogramma's gedurende de jaren negentig (zie deel 4, hoofdstuk 4 van dit Jaarboek) zijn een druppel op een hete plaat en bereiken niet altijd de doelgroep. De middelen blijven immers beperkt, in vergelijking met de achterstand die moet worden ingehaald. De toegankelijkheid tot premies is niet altijd verzekerd omwille van de complexiteit en omdat mensen ze niet kunnen voorfinancieren (Decroly, Van Criekingen en Crahay, 2000: 60).

De ruimtelijk sterk gedifferentieerde woningmarkt is voor ongeveer 90% een private markt. Door de beperkte invloed van de overheid worden rijkdom en armoede over de stad verdeeld volgens de kwaliteit van de woningen. Die diversiteit in het woningaanbod is zelf het resultaat van sociaal-economisch sorteringsmechanismen vanaf de negentiende-eeuwse industrialisatie, die arme landarbeiders naar de stad leidde. De vele oude woningen in de industriële buurten dateren van vóór de Tweede Wereldoorlog en voldoen niet aan de hedendaagse normen voor comfort. Bij de suburbanisatie in de jaren 1960 trokken veel Belgen weg en werden vervangen door gastarbeiders. Tot op vandaag komen mensen die elders geen toegang vinden of verdrongen worden uit andere, opgewaardeerde wijken, in deze buurten terecht. Vooral Sint-Gillis staat erom bekend haar armste inwoners af te stoten (Decroly, Van Criekingen en Crahay, 2000: 60-62), evenals bepaalde buurten in het centrum van Brussel (Sint-Goriks, Dansaert).

Verschillende ruimtelijke analyses, al dan niet uitgevoerd in het kader van territoriale beleidsprogramma's, brengen het grote contrast in kaart tussen zeer rijke buurten in het zuidoosten van het gewest en de 'achtergestelde buurten' die zich hoofdzakelijk in de negentiende-eeuwse gordel, met uitzondering van de Europawijk, en in de kanaalzone situeren. Op de kaart worden de achtergestelde buurten zoals ze door Kesteloot werden afgebakend, aangeduid (Kesteloot e.a., 1999).

De sterkst achtergestelde zone in de negentiende-eeuwse gordel van Brussel onderscheidt zich van de achtergestelde buurten in andere steden door de graad van achterstelling. Voor bijna alle achterstellingscriteria in de analyse van Kesteloot en Vandermotten scoren deze buurten het slechtst: voor het gemiddeld inkomen per inwoner, het aandeel werklozen, het aandeel mensen in lage statusberoepen, het aantal kamers per 100 inwoners, het aandeel oude woningen. Er zijn enkele uitzonderingen: er wonen relatief weinig alleenstaanden in de Brusselse achtergestelde buurten, die vooral worden bevolkt door jonge gezinnen met kinderen van wie een groot aan-

deel niet de Belgische nationaliteit heeft. Het aandeel bestaansminimumgerechtigden is er lager omdat mensen zonder Belgische nationaliteit enkel een equivalent-bestaansminimum kunnen ontvangen. Daarover zijn geen cijfers beschikbaar op buurtniveau (Kesteloot e.a., 2001).

Het aandeel eigenaars is hoger in de negentiende-eeuwse gordel dan in achtergestelde buurten met hoofdzakelijk sociale woningen. Dat betekent niet dat de kwaliteit van de woningen er beter is. Integendeel, veel eigenaars beschikken over onvoldoende middelen om hun woning – gekocht om te ontkomen aan de hoge huurprijzen – op te knappen.

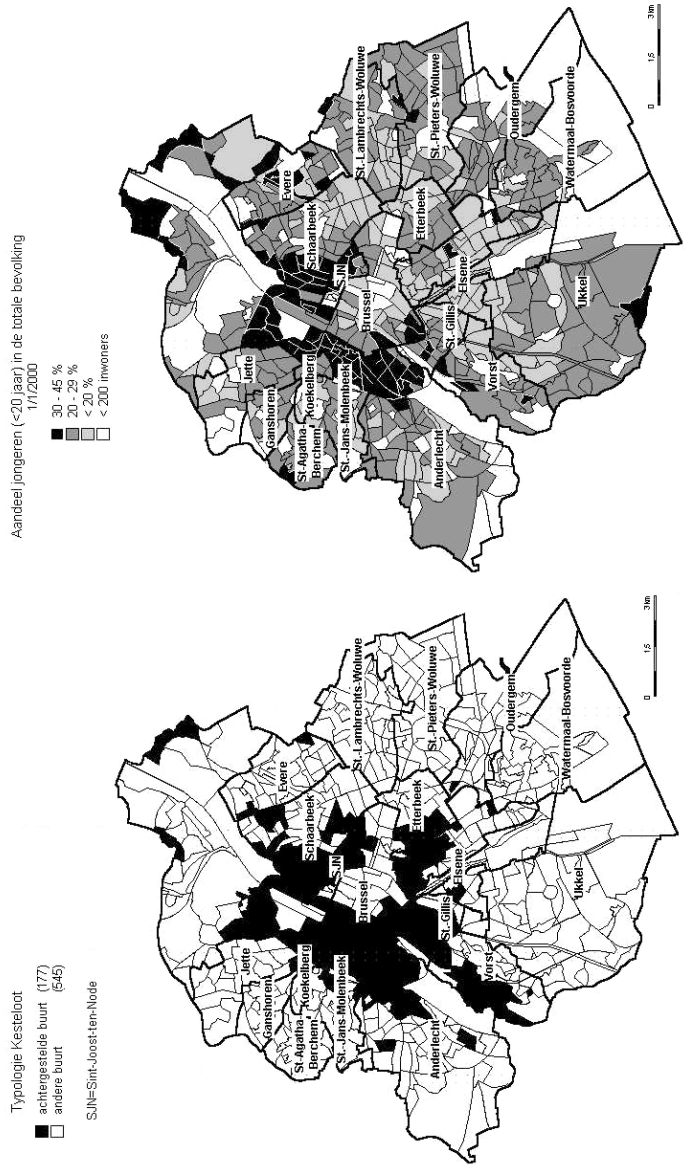
Wat niet uit de cijfers blijkt, is dat hoofdzakelijk in de armste buurten een belangrijk aantal vluchtelingen en illegalen haar toevlucht zoekt. Dit heeft een belangrijke invloed op de armoede in Brussel en bijgevolg op de sociale sector. De federale staat voorziet wel ondersteuning voor de OCMW's die asielzoekers opvangen, maar daarmee wordt de verhoging van de andere kosten niet gedekt. De sociale diensten krijgen meer vragen, de vraag naar goedkope woningen stijgt, er worden extra inspanningen van het onderwijs verwacht, er ontstaat concurrentie tussen armen, bijvoorbeeld voor zwartwerk.

6.3 Jongeren, de belangrijkste risicogroep

De meeste arme buurten van Brussel zijn dus buurten waar veel grote gezinnen en bijgevolg veel jongeren wonen (zie kaart). Ongeveer een derde van de bevolking is er jonger dan 20 jaar, terwijl dit gemiddeld in het gewest minder dan een vierde bedraagt. Vergeleken met de bevolkingsevolutie in de rest van het land kent Brussel een kleinere daling van het aantal jongeren beneden de 20 jaar. De overgang van een vrij groot aantal jongeren van migrantenorigine naar de actieve leeftijdsgroep wordt zeker een sleutelelement in de Brusselse demografische evolutie van de komende decennia (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001). Veel van deze jongeren hebben weinig perspectief voor de toekomst. In juli 2001 was 16% van de Brusselse uitkeringsgerechtigde werklozen jonger dan 25 jaar (BGDA, 2001). Ook bij de bestaansminimumtrekkers zijn ze sterk oververtegenwoordigd; meer dan een vierde van de bestaansminimumtrekkers is tussen 18 tot 25 jaar, een groep die minder dan 15% van de actieve bevolking uitmaakt (Roesems, Perdaens en De Spiegelaere, 2001: 30). Meer dan een vierde van de bestaansminimumtrekkers heeft kinderen ten laste. De laatste jaren nam het aantal gezinnen en alleenstaanden met kinderen toe in vergelijking met de andere categorieën die het bestaansminimum in Brussel ontvangen (Roesems, Perdaens en De Spiegelaere, 2001: 27-29).

Een andere reden om de nadruk op de jongeren te leggen is, dat voor Brussel niet dezelfde veroudering van de bevolking wordt verwacht als voor de andere gewesten. De afhankelijkheidsgraad zal vrij stabiel blijven, terwijl in de overige gewesten de vergrijzing toeneemt (De Spiegelaere, Wauters en

Jongeren en achtergestelde buurten
Brussels Hoofdstedelijk Gewest



© Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2001

Bron: Kesteloot (1999), Rijksregister (2000)

Cartografie: T. Roesems

Roesems, 2001). Bovendien wonen er veel minder mensen ouder dan 65 jaar in de achtergestelde buurten dan in het gewest (9% versus 17%). Ouderen in Brussel wonen vooral in de periferie en hebben zelfs een hogere levensverwachting dan in Vlaanderen.

6.4 Armoede en gezondheid

Dat de sociale status een weerslag heeft op de gezondheid is al lang bekend. Ondanks de algemene reductie van de mortaliteit, de vooruitgang van de geneeskunde en de sociale zekerheid, verkeren armen in een minder goede gezondheid dan de rijken. Ze sterven ook jonger. In Brussel stellen we vast dat kinderen van een moeder met ten hoogste een diploma van het lager secundair onderwijs 2,6 maal meer risico lopen om te sterven voordat ze één jaar zijn dan kinderen van wie de moeder minstens een diploma van het hoger secundair onderwijs heeft. De levensverwachting van de mannen uit de armere gemeenten van de eerste kroon is bij de geboorte ongeveer 8,4 jaar lager dan deze van de mannen uit een rijkere gemeente van de tweede kroon (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001).

Sommige gezondheidsproblemen, zoals loodvergiftiging, houden rechtstreeks verband met de slechte huisvestingssituatie van vele gezinnen. Vooral in de negentiende-eeuwse gordel cumuleren loodvervuiling door de oude verflagen in oude huizen en door het intense autoverkeer. Kleine kinderen zijn bijzonder kwetsbaar; zelfs intoxicaties die als miniem worden beschouwd hebben een langdurig effect op hun neuromotorische en intellectuele ontwikkeling. Helaas wonen veel Brusselse kinderen net in die risicozone. Een studie van 1992 bij jongere Brusselse kinderen die in oude huizen wonen, toonde aan dat bij meer dan de helft van deze kinderen de norm van de *Wereldgezondheidsorganisatie* werd overschreden. Bij 1,4% van de kinderen was de vergiftiging zo hoog dat ze werden gehospitaliseerd voor behandeling. Bij de referentiegroep van Brusselse kinderen die in andere wijken woonden, werd geen enkel geval van intoxicatie aangetoond. Verdere opsporingsacties bevestigden de resultaten van de studie uit 1992 (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001).

Tuberculose komt drie- tot viermaal meer in Brussel voor dan in Wallonië en Vlaanderen en ook dan in de andere grote Belgische steden. In 1999 lag de incidentie in Brussel op 32 per 100.000 inwoners, op 25 in Charleroi, 17 in Luik, 16 in Namen, 15,5 in Brugge, 15 in Antwerpen en 14 in Gent. Deze ziekte weerspiegelt de armoedeproblematiek in Brussel, omdat de mensen die door deze ziekte worden getroffen meestal in zeer precaire omstandigheden leven, soms in de clandestiniteit, zonder vaste verblijfplaats of met veelvuldige adresveranderingen. Ze zijn van uiteenlopende nationaliteit en vaak afkomstig uit landen met een hoge tuberculoseprevalentie. In de andere gewesten treft tuberculose bij voorkeur oudere mensen, in Brussel zijn alle leeftijden het slachtoffer. Er worden zeer grote verschillen vastgesteld tussen

de Brusselse gemeenten; de incidentie ligt 2,5 maal hoger in de gemeenten van de eerste kroon dan in de gemeenten van de rand. De rapporten van de organisaties die tuberculosepatiënten begeleiden, beklemtonen dat het opvolgen van mensen met tuberculose in Brussel steeds moeilijker wordt. Dit heeft te maken met hun levensomstandigheden, maar ook met de precaire toegang tot de gezondheidszorg voor deze mensen (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001).

6.5 Besluit

In grote lijnen vindt men in elke stad dezelfde fenomenen van sociale uitsluiting, maar de graad van achterstelling en de concentratie ervan maken armoede uiterst zichtbaar in de grootstad. Bovendien heeft Brussel een aantal eigenheden die andere grote steden in ons land niet (zo sterk) hebben en waarmee rekening moet worden gehouden: internationale functie, multiculturaliteit, bevoegdheden van verschillende gemeenschappen, een begrenzing die niet overeenkomt met economische realiteit. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen het internationale en multiculturele aspect van de grootstad, haar economisch belang en de levensomstandigheden van al haar bewoners. Elders in dit Jaarboek (deel 4, hoofdstuk 4) wordt nagegaan welke implicaties dit heeft voor het armoedebeleid in Brussel.

DEEL 3

DOMEINEN EN ASPECTEN VAN ARMOEDE EN UITSLUITING

HOOFDSTUK 1

INKOMEN EN VERMOGEN

Jeff Van Ouytsel

Hoewel armoede niet tot ongelijkheid mag worden herleid, is het er uiteraard wel mee verbonden. De evolutie van de inkomensverdeling biedt daarom noodzakelijke informatie over de positie van de armen in de samenleving. Ook moeten we rekening houden met de bronnen waaruit dat inkomen wordt gehaald. Deze hebben een verschillende economische en maatschappelijke status: situaties van armoede zijn in hoge mate verbonden met zwakke inkomensbronnen. Tenslotte is de hoogte en de regelmaat van het inkomen een belangrijke determinant voor de omvang en de aard van de bestedingen en voor de negatieve balans tussen inkomen en uitgaven die dikwijls tot schulden leidt (zie deel 3, hoofdstuk 2).

In dit hoofdstuk komen volgende vragen aan de orde. Hoe zit het met de verdeling van de inkomens en vermogens in ons land? Worden de ongelijkheden groter of kleiner? Vormen (de recente hervormingen) van ons belastingsysteem een antwoord op die groeiende ongelijkheid?

1.1 Groeiende ongelijkheid

1.1.1 *De ontwikkeling van de inkomensverdelingen*

Functionele inkomensverdeling

Het aandeel van de diverse 'inkomensbronnen' in het nationaal inkomen geeft aanleiding tot de zogenaamde 'functionele inkomensverdeling'. Voor België worden deze inkomens opgedeeld in loon, inkomen van zelfstandigen, inkomen onder de vorm van rente, dividenden en huurgelden uit eigendom en tenslotte sociale zekerheidsuitkeringen. We merken op dat het aandeel van de inkomens uit bezoldigde arbeid stelselmatig vermindert, en dat het

aandeel van de vermogensinkomens groeit. In de statistieken van het *Nationaal Instituut voor de Statistiek* (NIS) wordt becijferd dat in 1990 de inkomens uit bezoldigde arbeid nog 66,1% bedroegen van het nationaal inkomen en dat dit aandeel in 2000 is gedaald tot 60,0% (*IK1*). De stijging van het inkomen uit vermogen sinds de jaren tachtig heeft te maken met de vergroting van het volume obligatie-intresten ten gevolge van de groeiende staatsschuld en daarna met de stijging van de aandelenwaarde en van de winsten (Deleeck, 2001: 293).

Personele inkomensverdeling

De meest gebruikte maatstaf inzake inkomensverdeling vormt de 'personele inkomensverdeling'. Dit is de verdeling van de inkomens over huishoudens of personen. De personele inkomensverdeling laat ons onder meer toe om na te gaan welk aandeel van het totale inkomen wordt opgenomen door een bepaald deel van de bevolking, bijvoorbeeld de 10% rijksten of de 10% armsten.

Hiervoor vinden we in de eerste plaats gegevens in de fiscale inkomensstatistieken. Eerst moeten we de klassieke kanttekeningen herhalen. Fiscale statistieken geven immers om diverse redenen een vertekend beeld van de realiteit. Zij brengen vooral de hoogste inkomens onvoldoende in beeld. De werkelijke inkomensspreiding is wellicht nog ongelijker. Vooreerst gaan de fiscale statistieken uit van een bijzonder soort inkomen: het inkomen dat wordt aangegeven en dat netto belastbaar is. Niet alle inkomsten worden echter aangegeven. Wettelijke mogelijkheden tot belastingontduiking, belastingfraude, sommige inkomensverruimende strategieën (het uitoefenen van een tweede job, extralegale voordelen, overwerken, zwartwerk) houden grote delen van het inkomen uit de statistieken. Vermoedelijk maken de hogere inkomensgroepen veel meer gebruik van deze mogelijkheden; tenminste, voor hen brengen deze ingrepen meer op dan voor de lagere inkomenscategorieën. Onder meer uit recent Nederlands onderzoek blijkt dat 23% van de arme huishoudens informele arbeid verricht (Engbersen en Staring, 2000: 81). Dit wordt dan een onderdeel van ruimere overlevingsstrategieën. De opbrengsten hiervan zijn evenwel lager dan die van hogere inkomensgroepen, gezien de aard van de verrichte activiteiten (laaggeschoolde tot ongeschoolde arbeid).

Een ander belangrijk bezwaar tegen de fiscale statistieken is dat ook de laagste inkomens ontbreken. Het gaat onder meer om bescheiden pensioenen, een deel van de werkloosheidsvergoedingen en bestaansminima. Ook een aantal huishoudens die moeten rondkomen met bescheiden arbeidsinkomens met een groot aantal personen ten laste, treffen we er niet aan.

Een andere soort informatiebron kan een deel van de hierboven genoemde bezwaren ondervangen. Grootschalige wetenschappelijke surveys worden wel verondersteld representatief te zijn voor de hele bevolking. Toch komt ook hier een geringere respons van de laagste en de hoogste inkomens en ontbreken – wegens taalproblemen – de migranten grotendeels. Voor België bevatten de sociale indicatoren van het *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB)

(Cantillon e.a., 1999) gegevens over de inkomensverdeling en de ontwikkeling ervan. In deze enquêtes werd gepeild naar het totaal beschikbaar inkomen (met uitsluiting van de vermogensinkomens) van de huishoudens.

Wanneer we kijken naar het aandeel van de verschillende inkomensdecielen in de totale inkomensmassa, zien we op basis van de 'fiscale statistieken' voor de voorbije tien jaar een geleidelijke daling van het aandeel van de laagste inkomens vanaf 1993 (*IK3*). Tijdens de eerste helft van de jaren 1990 was er nog een duidelijke stijging van het aandeel van de drie laagste decielen, maar naar het einde van het afgelopen decennium nam de inkomensongelijkheid opnieuw toe. In 1999 ontvingen de drie laagste decielen nog 10,6% van het beschikbaar netto-inkomen terwijl het aandeel van de 10% rijksten verder steeg tot 29,3%.

Ook op basis van het *Sociaal-Economisch Panel van het Centrum voor Sociaal Beleid* kunnen we de evolutie over de inkomensdecielen nagaan. Deze cijfers wijzen erop dat de inkomensgelijkheid over de periode 1985-1997 langzaam toenam. In 1985 tekenden de 30% armsten nog voor 17,8% van het gestandaardiseerde inkomen (dit wil zeggen gecorrigeerd voor gezinsgrootte). In 1997 was dit nog 17,1%. In dezelfde periode nam het aandeel van de 10% rijksten licht toe van 19,5% tot 20,3%. (Cantillon e.a., 1999). Beide gegevensbronnen geven dus eenzelfde evolutie aan.

Een andere manier om naar inkomensongelijkheid te kijken, is via specifieke 'ongelijkheidsmaatstaven' (Deleeck, 2001). Ze drukken de inkomensongelijkheid uit in één cijfer. De meest bekende en gebruikte is de Gini-coëfficiënt. De waarde van de Gini-coëfficiënt varieert van nul (= volkomen gelijkheid) tot één (= volkomen óngelijkheid). Eén van de grootste nadelen van deze benadering is dat verschuivingen binnen en tussen de extreme uiteinden van de inkomensverdeling niet of nauwelijks tot uiting komen.

Op basis van de gegevens uit de fiscale statistieken merken we sinds de jaren tachtig een voortdurende stijging van de waarde van deze coëfficiënt, wat dus duidt op een steeds grotere ongelijkheid. Dit effect speelt zowel vòòr als na belasting, al is het duidelijk dat het Belgische fiscale systeem een zeker louterend effect heeft op de ongelijkheid. Daar waar de Gini-coëfficiënt na belasting in 1990 nog 0,297 bedroeg, is dit in 1999 al opgelopen tot 0,312 (*IK6*).

Ook op basis van de sociale indicatoren van het CSB bemerken we dezelfde trend (Cantillon e.a., 1999). De Gini-coëfficiënt voor het gestandaardiseerd inkomen bedroeg in 1985 nog 0,227. Bij de bevraging in 1997 was dit al 0,293. Opnieuw een stijging van de ongelijkheid dus, nadat de waarde van deze Gini-coëfficiënt in 1992 licht was afgenomen ten opzichte van 1988, namelijk van 0,237 naar 0,235.

Ongelijke geografische verdeling

Ook geografisch is de rijkdom in ons land niet gelijk verdeeld. Volgens de fiscale statistiek van het NIS verdiende een inwoner van dit land in 1999 gemiddeld 10.669,34 EUR (430.400 BEF). In het jaar voordien was dat nog 10.272,71 EUR (414.400 BEF). Vlaanderen blijft de rijkste regio. Een Vla-

ming verdiende gemiddeld 11.276,68 EUR (454.900 BEF), zijn Waalse buur 9.863,68 EUR (397.900 BEF) en de hoofdstedelingen 9.712,47 EUR (391.800 BEF). Alle inwoners gaan vooruit, maar sommigen iets meer dan de anderen. De Vlaming verdiende 4,1% meer dan in 1998; de Waal en de Brusselaar 3,5%.

Ook in de vijf grootsteden van het land (Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi) stegen de gemiddelde inkomens per inwoner tussen 1998 en 1999. De verschillen zijn hier echter vrij goot. Antwerpen (+6,6%) en Luik (+5,3%) kenden procentueel de sterkste stijging. Ook de toename van de Gentse inkomens (4,1%) zat boven het landelijk gemiddelde. De inwoners van Brussel zagen hun inkomen met 3,5% stijgen. In Charleroi, de armste grootstad, bedroeg de toename slechts 2,4%.

1.1.2 *De ongelijke verdeling van vermogen*

Over de vermogensverdeling over de Belgische bevolking zijn er geen administratieve gegevens voorhanden. De recentste studie is nog steeds die van Rademaekers en Vuchelen (1998), die we al in het verleden uitgebreid bespraken (zie o.a. Vranken, Geldof en Van Menxel, 1999: 102-103). We vatten hier nogmaals kort de belangrijkste vaststellingen samen. Het betreft gegevens voor 1984 en 1994. Er zijn echter weinig aanwijzingen dat de toestand sindsdien drastisch gewijzigd is.

Rademaekers en Vuchelen onderscheiden zes categorieën in de opbouw van het vermogen die ze afleiden uit de beschikbare bronnen: onroerende goederen (39% van het vermogen), materiële roerende goederen (12,5%), financiële activa zonder marktwaarde zijnde geld, spaarrekeningen, kasbons (46,5%), schulden (min 9%) en vermogen in het buitenland (11%). Ze becijferden het gemiddeld vermogen van de Belgische gezinnen voor 1994 op gemiddeld 206.376,22 EUR (8.325.196 BEF) met als uitersten 20.126,43 EUR (811.898 BEF) voor de 10% armste gezinnen (of het eerste deciel in de vermogensverdeling) en 1.021.835,16 EUR (41.220.728 BEF) voor de 10% rijkste gezinnen (het tiende deciel).

Uit deze studie blijkt dat de rijksten niet enkel volgens de inkomensverdeling rijker worden, ook het vermogen van het tiende deciel van die inkomensverdeling, dat zijn de 460.000 rijkste gezinnen van België, nam toe van 46,8% in 1984 naar 49,6% in 1994 (*IK4*). Vrijwel de helft van het totale Belgische gezinsvermogen is dus in het bezit van de 10% rijksten. Het aandeel in het totale vermogen van de 10% armste gezinnen daarentegen bedraagt slechts 1%. De vermogensverdeling verloopt dus nog veel ongelijker dan de inkomensverdeling: het tiende deciel verdient vijftienmaal meer dan het laagste deciel, maar bezit liefst vijftigmaal meer dan de groep met de 10% armste gezinnen (Rademaekers en Vuchelen, 1998: 28) (*IK4*).

Uit het onderzoek van Rademaekers en Vuchelen blijkt ook een duidelijke ongelijke aangroei van het vermogen tussen 1984 en 1994 (*IK4*). Het aandeel van het hoogste deciel nam toe met 2,8 procentpunt en dit van het tweede hoogste met 0,3 procentpunten. De 'rijkste' 20% gezinnen zijn dus met

3,1 procentpunt vooruit gegaan, de 'armste' 20% gezinnen met 0,3 procentpunten achteruit. Anders uitgedrukt, alleen al de 'vooruitgang' van het negende en tiende deciel is groter dan het 'totale aandeel' van de twee laagste decielen, wat in 1994 slechts 2,9% van het totale vermogen was. De laagste helft van de gezinnen bezat in 1994 amper 13,4% van het vermogen, een daling met 1,7 procentpunt ten opzichte van 1984.

1.2 Beleidsontwikkelingen: belastingen als herverdelend mechanisme?

In de initiële belastinghervorming die minister Reynders in de nazomer van 2000 voorstelde, treffen we twee grote krachtlijnen aan (Reynders, 2000): een verlaging van de fiscale druk op arbeid en een neutraliteit ten opzichte van de keuze van gezinsvorm. Vooraleer we hier dieper op ingaan, willen we nog even terugblikken op de effecten van de vorige grote belastinghervorming in 1988. Recent onderzoeksmateriaal bracht immers aan het licht dat dit niet voor iedereen een onvoorwaardelijke inkomensverbetering inluidde.

1.2.1 *Lessen uit het verleden...*

De meest in het oog springende veranderingen bij de belastinghervorming in 1988 waren de decumul (de beroepsinkomsten van twee gehuwde partners werden niet langer samengeteld) en een verlaging van de hoogste tarieven. Daarnaast werd in 1993 ook een aanvullende crisisbelasting van toepassing waardoor het totale belastingbedrag met 3% werd verhoogd. Decoster en Van Camp (2000) onderzochten de (her)verdelende effecten van deze maatregelen op basis van de te betalen belasting voor een 'representatief staal' van de fiscale aangiften. We herinneren eraan dat de armsten niét in een fiscaal bestand zitten.

De in het oog springende verlaging van de toptarieven, gecombineerd met de veralgemeende decumul zouden kunnen laten vermoeden dat de hervorming in 1988 een 'cadeau voor de rijken' was. Het onderzoek van Decoster en Van Camp (2000: 10-21) toont echter aan dat deze uitspraak te ongenuanceerd is. Hoewel globaal genomen voornamelijk gehuwden met een relatief hoog inkomen erop vooruitgingen, wonnen nominaal bekeken (in termen van een geldelijk bedrag) alle inkomensdecielen bij de belastinghervorming. Het laagste deciel (10% van de populatie) profiteerde echter procentueel opmerkelijk minder van de hervormingen, het tiende deciel beduidend meer, de andere hogere inkomensgroepen procentueel relatief minder van de doorgevoerde hervormingen. Wat het laagste deciel betreft, ligt de verklaring wellicht in de onmogelijkheid van de armste groep om ten volle te profiteren van de belastingverlagingen. Dit wordt vooral toegeschreven aan het niet-terugbetaalbare karakter van de belastingen voor de laagste inkomens, iets wat in de recente hervormingen wel op het menu staat.

De kernvraag in dit hoofdstuk is of de herverdelende werking van ons belastingsysteem nu is toegenomen of niet. Ook daarop trachten Decoster en Van Camp een antwoord te geven en zij maken daarbij een strak onderscheid tussen progressiviteit en herverdeling (2000: 22-28). Progressiviteit betekent dat de gemiddelde belastingvoet stijgt met het inkomen. Herverdeling betekent dat de ongelijkheid tussen de inkomens kleiner is na belasting dan ervoor. Het spreekt vanzelf dat progressiviteit een noodzakelijke voorwaarde is om te herverdelen, maar ze is niet voldoende. Ook de gemiddelde belastingdruk speelt een cruciale rol.

De hervormingen van 1988 hebben, volgens Decoster en Van Camp (2000), de herverdelende werking van de inkomstenbelasting lichtjes verhoogd. Dit komt omdat de sterke toename van de progressiviteit de daling van de gemiddelde belastingsvoet overcompenseerde. Ook in de huidige hervorming is opnieuw een forse belastingverlaging voorzien. Een afname van het herverdelend karakter van de personenbelasting kan dan ook enkel voorkomen worden door een nieuwe toename van de progressiviteit.

1.2.2 *... blijkbaar nog niet geleerd*

De nieuwe hervorming is inmiddels ook goedgekeurd door het parlement, zonder noemenswaardige wijzigingen (Wet van 10 augustus 2001, BS 20 september 2001). Het plan bevat vier belangrijke maatregelen. Ten eerste komt er een aanpassing van de belastingbarema's. Daarnaast wordt er een individueel belastingkrediet ingevoerd. Een derde maatregel betracht een individualisering van de belastingvermindering voor vervangingsinkomens. Ten slotte moet er een geleidelijke gelijkschakeling van de belastingvrije minima komen voor alleenstaanden en gehuwden. Deze maatregelen werden gespreid over de komende jaren en zouden vanaf 2003 tastbaar moeten worden.

Cantillon, Kerstens en Verbist (2000) berekenden dat de toepassing van de voorstellen opgenomen in het ontwerp inzake belastinghervorming (*Plan-Reynders*), ten goede zou komen aan 80% van de feitelijke huishoudens in België. De 20% huishoudens die geen voordeel ondervinden van de voorgestelde hervorming zijn vooral huishoudens die vrijgesteld zijn van aangifte, gepensioneerden en andere uitkeringstrekkers.

Het gemiddeld jaarlijks belastingvoordeel bedraagt volgens Cantillon, Kerstens en Verbist (2000) daarbij 803,18 EUR (32.400 BEF) per huishouden. Het voordeel loopt op van 126,43 EUR (5.100 BEF) in het eerste deciel tot 1.286,57 EUR (51.900 BEF) in het tiende. Vooral de baremieke aanpassingen, de afschaffing van de hoogste belastingtarieven en de individualisering van de belastingvermindering voor vervangingsinkomens zorgen voor een relatief grotere belastingvermindering voor gezinnen met een bovenmodaal inkomen dan voor lage inkomensgezinnen. Alle voorgestelde ingrepen leveren bovendien een groter profijt op voor meerinkomensgezinnen dan voor eeninkomenstrekkers (alleenstaanden, eenoudergezinnen en eenverdieners).

Het aandeel van de hogere inkomensgroepen in de belastingen zou, nog altijd volgens het CSB-simulatiemodel, duidelijk toenemen. Dit betekent dat de progressiviteit in het systeem is gestegen. Dit komt vooral door de verhoging van de belastingvrije minima en door de invoering van het terugbetaalbaar belastingkrediet. Omdat de totale belastingsom afneemt, is er toch een lichte afname van de herverdelende werking van de personenbelasting en een kleine toename van de inkomensongelijkheid. Het aandeel arme huishoudens zou volgens deze simulatie dalen van 7,2% naar 6,8%. Deze afname is dan volledig op rekening van het terugbetaalbaar belastingkrediet te schrijven.

Dit belastingkrediet – een nieuw gegeven voor het Belgisch fiscaal systeem – is een bepaald bedrag dat zal worden toegekend aan laagbetaalde individuen. Hierbij kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst (Marx, 2000). Zo zal deze bonus enkel gelden voor inkomsten uit arbeid. Vervangingsinkomens zullen daar sowieso geen recht op kunnen laten gelden. In de Belgische context hebben nochtans voornamelijk gezinnen die moeten rondkomen met één vervangingsinkomen het hoogste armoederisico (zie Van den Bosch, 2000b). Bovendien komen laagbetaalde arbeidsinkomens in België meestal voor binnen een tweeverdienersgezin. De keuze om het krediet enkel toe te kennen aan individuen en niet aan gezinnen, maakt dat dit krediet meer naar de middelste regionen van de inkomensverdeling zal vloeien (Marx, 2000: 35). Daarnaast vormt een belastingkrediet van maximaal 619,73 EUR (25.000 BEF), dat bovendien ten vroegste een jaar later kan verkregen worden, slechts een karig extraatje. Toch blijkt deze nieuwe maatregel de efficiëntste uit het hele plan om de armoede licht te laten afnemen.

Er bestaan dus sterke parallellen met de effecten van de vorige belastinghervormingen van 1988 tot 1993. Net zoals toen is de relatieve en absolute winst groter voor tweeverdieners en voor samengestelde gezinnen dan voor eenverdieners, eenoudergezinnen en alleenstaanden. Het gemiddelde belastingvoordeel blijkt in de huidige hervorming wel minder ruim gespreid over alle inkomensdecielen, terwijl de procentuele winst vooral in de hogere middengroepen groter is. In tegenstelling tot de vorige belastinghervorming resulteert dit in een lichte afname van het herverdelend vermogen van de personenbelasting, dat voorheen ook al niet zo sterk was.

Er is dus nog werk aan de winkel indien we van de fiscale regelgeving een beter instrument willen maken voor een rechtvaardiger verdeling van het totale inkomen. Ook een pleidooi voor een vorm van 'vermogensbelasting' hoort zeker in deze optiek thuis. Wanneer blijkt dat de ongelijkheid inzake vermogens nog veel groter is dan de inkomensverdeling doet vermoeden, is het logisch dat ook hier herverdelende mechanismen zouden moeten spelen. Europa lijkt ter zake langzaam een eerste stap in de goede richting te zetten.

1.2.3 *Ondertussen in Europa*

Europa staat, in de opvatting van vele burgers, in de eerste plaats voor een economisch en monetair beleid. Dit zou dus uitermate vatbaar kunnen en moéten zijn voor fiscale ingrepen. Toch bleef het lange tijd stil op het vlak

van een ééngemaakte Europese fiscaliteit en zeker over één of andere vorm van vermogensbelasting werd met geen woord gerept. Aan de andere kant was en is de internationale context een geliefd voorwendsel van de Belgische en andere beleidsmakers om geen werk te maken van een vermogensbelasting. Kapitaalvlucht is dan een veelgehoord argument contra elk serieus toezicht.

Toch lijkt er zich ook in Europa een verandering in de geesten te voltrekken. Hoewel het nog te vroeg is voor een definitieve beoordeling, zijn in Europa de eerste stappen in de richting van een belasting op vermogensinkomsten gezet. Op de *Europese Top van Feira* gingen de lidstaten principieel akkoord met de invoering van een belasting op spaargeld (Europese Raad van Feira, 2000 (SN 200/00 ADD 1)). Enkele maanden nadien werd onder Frans voorzitterschap de praktische uitwerking gegarandeerd (ECOFIN, nr. 2312, 26/27 november 2000). Concreet zal deze beslissing erop neerkomen dat de lidstaten zich ertoe verbinden om vanaf 2003 een belasting te heffen op de inkomsten uit spaargeld van inwoners van de andere lidstaten, die eerst 15% en later (in 2006) 20% van de inkomsten betreft. Zij zullen deze voor driekwart doorstorten naar het land van herkomst. Na deze overgangsperiode zou deze belasting in 2009 worden vervangen door een informatieplicht. Zo zou elke lidstaat op elk moment moeten weten hoeveel buitenlands spaargeld haar ingezetenen bezitten.

Dit lijkt een belangrijke stap vooruit. Door de informatieplicht wordt belastingontduiking door geld te beleggen in een andere lidstaat moeilijker. Laten we dit dan ook als een experiment beschouwen, dat de legendarische vrees voor een Belgische vermogensbelasting in een Europese context doet verwateren. Wil deze maatregel echt een rechtvaardiger verdeling van de aanwas van roerend vermogen mogelijk maken, dan moeten ook dividenden uit aandelen in rekening worden gebracht. De huidige regeling voorziet daar nog niet in. Daarnaast moet er ook dringend werk worden gemaakt van de beloofde afspraken met de gekende belastingparadijzen zoals Zwitserland, Andorra en Liechtenstein. Dit moet worden gerealiseerd tijdens het Belgische voorzitterschap van de tweede helft van 2001.

1.3 Besluit

De inkomens- en zeker de vermogensverdeling blijft in België dus erg ongelijk verspreid over de bevolking, maar ook naar regio. De nieuwe personenbelasting zal hierop alvast slechts een marginale correctie aanbrengen. Voor een rechtvaardiger herverdeling zullen we dus blijvend een beroep moeten doen op de sociale zekerheid (zie ook Cantillon, deel 4, hoofdstuk 6). Misschien moeten we de problematiek nog verder opentrekken. Het is een open deur intrappen als we wijzen op de mondiale inkomensverschillen. De enorme inkomenskloven die bestaan op wereldvlak, hebben onrechtstreeks gevolgen voor de situatie die we hier moeten aanpakken. De discussies die de

afgelopen jaren woedden, ook in België, over de invoering van een mondiale belasting op speculatieve geldstromen, tonen het belang hiervan aan. Deze zogenaamde Tobin-taks zou door België op de Europese agenda geplaatst worden. Dit gebeurde niet. Als een rechtvaardigere verdeling van inkomen en vermogen blijkbaar geen Belgische prioriteit is, waarom er dan een Europees, laat staan, een mondiaal strijdpunt van maken?

HOOFDSTUK 2

SCHULDEN EN SCHULDOVERLAST

Gerard Van Menxel

Als het inkomen onvoldoende is om te voldoen in de basisbehoeften dan rest er slechts de mogelijkheid om geld te lenen, om schulden te maken. Het is moeilijk om achter te blijven op de anderen en iedereen wil zijn kinderen geven waar ze recht op hebben: gezonde voeding, degelijke kledij, gezondheidszorgen, een goede scholing, vakantie, ontspanning en deelname aan gemeenschapsactiviteiten.

Voor wie moet leven van een klein inkomen of van het bestaansminimum is iedere schuld problematisch maar dikwijls ook onvermijdelijk. Het risico is niet klein om in een spiraal van schulden terecht te komen. Nieuwe leningen om de oude af te betalen, kopen op krediet, de betaling van rekeningen en belastingen uitstellen, ... het zijn allemaal noodgrepen die niet zonder gevaar zijn. Voor velen eindigt het verhaal met gerechtelijke procedures, deurwaarders die beslag (dreigen te) leggen op de bezittingen.

Voor wie in een uitzichtloze financiële situatie belandt, zal dit wegen op alle facetten van het bestaan en wordt het overleven van dag tot dag:

> "We hebben een lening. Dat is ondertussen 100.000 frank geworden. Het is wel hard. We staan daar een paar maanden achter met betalen. We kunnen het al lang niet meer dragen. Ge tekent zo'n lening omdat ge maar aan één ding denkt: 'Als we nú maar vooruit geholpen zijn. Er is geen eten, ik moet naar de dokter, enzovoort. En wie heeft er tegenwoordig geen schulden?' Maar ja, we kunnen het niet terugbetalen en onze huishuur staat nu ook al twee maanden achter. We wonen ondertussen ergens anders en ze weten ons min of meer niet zitten. We weten dat we er een boete voor zullen krijgen omdat we ons adres nog niet hebben veranderd, maar op dit moment gaat het niet anders. Eigenlijk kunnen ze ons direct vinden want als ze de post nagaan dan weten ze dat direct." (Dierckx, 2001)

In dit hoofdstuk behandelen we de bestedingsruimte van arme gezinnen (onder punt 2.1), de problematiek van de schuldoverlast (onder punt 2.2) en het beleid rond schuld en schuldbemiddeling (onder punt 2.3).

2.1 De bestedingen van (arme) huishoudens

Uit het *Huishoudbudgetonderzoek 1999* van het *Nationaal Instituut voor de Statistiek* (NIS, 2000a) blijkt dat het 'gemiddelde' Vlaamse huishouden jaarlijks 27.982,92 EUR (1.128.828 BEF) uitgeeft. De Waalse en Brusselse huishoudens doen het iets bescheidener met respectievelijk 25.901,33 EUR (1.044.857 BEF) en 26.595,11 EUR (1.072.844 BEF) (NIS, 2000). Het gemiddelde Belgische gezin besteedt daarmee 85% van zijn inkomen aan consumptie. Het overige deel wordt gespaard. De spaarquote is afgenomen in de tweede helft van de jaren negentig: in 1995 werd nog 19,4% van het inkomen gespaard (OCE, 2001a: 19). Ter vergelijking: een gezin met twee jonge kinderen dat van het bestaansminimum leeft, heeft (inclusief verhoogde kinderbijslag) jaarlijks 11.793 EUR (481.785 BEF) te besteden.

Het budget van de Belgische gezinnen geeft blijk van een grote verscheidenheid: de 25% minst rijken consumeren drie keer minder dan de 25% rijksten. De armste 25% van de gezinnen moeten het hoofd bieden aan alle uitgaven en lasten met een jaarinkomen dat vijfmaal kleiner is dan dat van de rijkste 25% van de gezinnen. De gezinnen uit het eerste inkomenskwartiel moeten de totaliteit van uitgaven en lasten dragen met een jaarinkomen van 12.996,94 EURO (524.295 BEF) waardoor er geen mogelijkheid tot sparen overblijft. In het eerste en tweede inkomenskwartiel zijn de consumptieuitgaven hoger dan het inkomen. Bij de gezinnen die tot het derde en vierde inkomenskwartiel behoren, overschrijdt het inkomen de uitgaven voor consumptie. Alleen deze gezinnen kunnen dus sparen (OCE, 1999: 28-29).

De 'totale bestedingen' van de gezinnen bedragen in 1999 125,29 miljoen EUR (5.054 miljard BEF), wat een bescheidener toename inhoudt in 1999 (+1,9%) dan in 1998 (+3,3%). Het gemiddelde Belgische huishouden besteedde in 1999 48% aan niet-duurzame goederen, 29% aan duurzame goederen, 19% aan huisvesting en 4% aan gezondheidszorgen. De grootste uitgavenposten zijn huisvesting (24%) gevolgd door voeding (17%) en transport en communicatie (17%), samen goed voor 70% van de gezinsuitgaven (OCE, 2001a: 15-30).

Arme gezinnen geven verhoudingsgewijs meer uit aan voeding, huisvesting en energie. Uit de gegevens van de gezinsbudgetenquêtes van het NIS (1998-1999) blijkt dat de consumptie-uitgaven van post tot post verschillen naargelang van de hoogte van het inkomen van het gezin. Bij de gezinnen met een zeer laag inkomen gaat bijna de helft van het gezinsbudget naar voeding en huurgelden. Voor het laagste deciel is dat voor voeding 14%, huur 27%, energie 7% en nogmaals 7% voor ontspanning. Deze gezinnen geven zeer weinig uit voor gezondheidszorg; tot slechts de helft van wat gezinnen in het derde inkomenskwartiel daaraan besteden. Na de omzetting van het effectief inkomen in een gestandaardiseerd inkomen, dat rekening houdt met de gezinssamenstelling, komt de kloof tussen de armsten (inkomenskwartiel 1) en de rijksten (inkomenskwartiel 4) op een verhouding van 2,4 (OCE, 1999: 29-30).

2.2 Schulden en schuldoverlast

2.2.1 *Schulden, schuldoverlast en armoede*

Schulden vormen niet per definitie een armoedeprobleem. Schulden kunnen tot armoede leiden maar dat hoeft helemaal niet zo te zijn. Vele mensen maken schulden, voor de aankoop van een huis of van duurzame consumptiegoederen. De Belgen gaan echter steeds meer op krediet kopen, ook voor alledaagse uitgaven voor niet-duurzame goederen. Zolang het inkomen er maar is en voldoende hoog blijft, stelt zich geen probleem. Maar van zodra de schulden om een of andere reden niet meer kunnen afbetaald worden of wanneer de schuldenlast overmatig wordt in verhouding tot het inkomen ontstaan er problemen. We spreken dan van schuldoverlast. Schuldoverlast is een relatief gegeven en wijst op een situatie waarin de omvang van de schulden overmatig is in verhouding tot het beschikbaar inkomen. Het kan gaan om schulden die te maken hebben met het verkrijgen van een krediet (het consumentenkrediet of het hypothecair krediet) of om achterstallige betalingen (huurschulden, schulden voor gezondheidszorgen, achterstallige belastingen, energieschulden, telefoonrekeningen).

Een niet gering deel van de bevolking belandt in deze situatie: één op twintig meerderjarige Belgen heeft ernstige afbetalingsproblemen. Voor een deel van deze personen zal dit tot ernstige financiële problemen leiden die de kwaliteit van hun leven blijvend kan beïnvloeden. Zij komen terecht in een schuldspiraal waarbij nieuwe leningen worden afgesloten om de voorgaande af te betalen. Schulden kunnen zo leiden tot 'nieuwe armoede'. Voor personen of gezinnen die al in een situatie van armoede verkeren, is een overmatige schuldenlast in veel gevallen het onvermijdelijke gevolg van dagelijkse pogingen om het hoofd boven water te houden. Deze gezinnen maken 'overlevingsschulden' waarbij het meestal niet gaat om heel grote bedragen of schulden ten gevolge van overdreven luxe. Toch zijn schulden voor deze gezinnen onoverkomelijk en vaak onvermijdelijk omdat ze vooral worden gemaakt voor levensnoodzakelijke voorzieningen zoals huurwaarborgen of -achterstallen, niet betaalde energiefacturen, schulden voor kleding en voeding, gezondheidsuitgaven.

Schuldoverlast kan dus zowel oorzaak als gevolg zijn van armoede. Schuldoverlast kan ontstaan uit verschillende situaties. Vooreerst zijn er armoedesituaties waarin men niet over voldoende inkomsten beschikt om de schulden die niet meer verlaagd kunnen worden te betalen. Ten tweede kunnen onvoorziene tegenslagen zoals ziekte of sterven van de partner een aanleiding vormen voor overmatige schuldenlast. Het is, ten derde, ook mogelijk dat men zijn toevlucht zoekt tot krediet om een tekort aan inkomsten te compenseren. Tenslotte kan er ook een wanverhouding ontstaan tussen de levensstandaard en het inkomen.

Op die wijze ontstaan verschillende vormen van schuldoverlast. Armen en bestaansonzekeren maken 'overlevingsschulden'. Voor hen is kopen op krediet een noodzaak. Een tweede soort zijn 'aanpassingsschulden' aangegaan door huishoudens die van het ene op het andere moment een lager in-

komen krijgen door een of andere tegenslag in het persoonlijke leven. Twee andere vormen hebben minder met armoede te maken: 'compensatieschulden' om zich 'iets extra' te gunnen en 'overbestedingsschulden' waarbij het zogenaamde 'gat in de hand' ervoor zorgt dat iemand met een behoorlijk inkomen meer uitgeeft dan hij verdient (De Greef, 1988 in: Brodala, 1999).

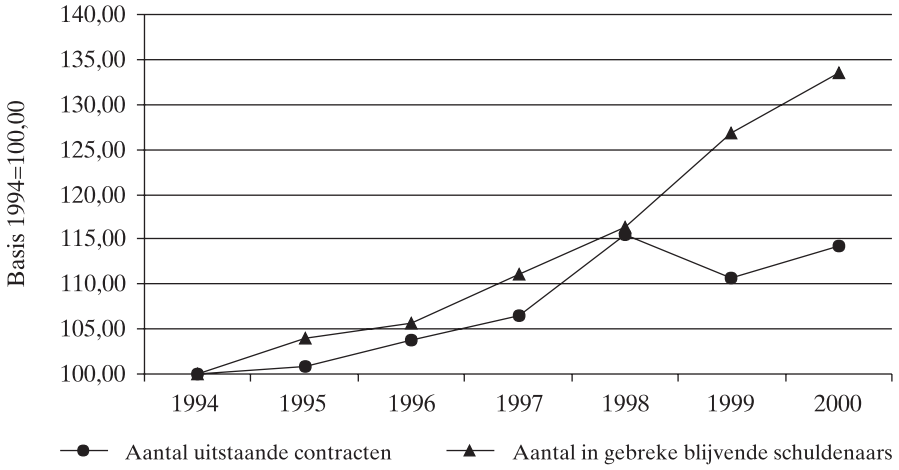
2.2.2 *De evolutie van de schuldenlast*

Twee bronnen vertellen ons iets over de omvang en de evolutie van de schuldenlast inzake consumenten- en hypothecair krediet: de gegevens van het *Nationaal Instituut van de Statistiek* (NIS) en de *Centrale voor Kredieten aan Particulieren* van de *Nationale Bank van België* (NBB, 2001).

De negatieve kredietcentrale van de Nationale Bank van België

Bijna 5% van de meerderjarige Belgische bevolking heeft momenteel overmatige schulden. In de zogenaamde 'negatieve kredietcentrale' van de NBB worden inlichtingen geregistreerd over personen met afbetalingsmoeilijkheden. Het gaat om de betalingsachterstallen inzake consumentenkredieten en hypothecaire leningen die door natuurlijke personen zijn gesloten voor privé-doeleinden. Officieel heet het dat deze registratie tot doel heeft de overmatige schuldenlast van particulieren af te remmen. In werkelijkheid is gebleken dat deze 'zwarte lijst' van de banken nauwelijks preventieve effecten heeft.

Figuur 13 – Evolutie van de uitstaande saldi inzake consumptiekrediet en van het aantal in gebreke blijvende schuldenaars, België, 1994-2000.



Bron: NIS, *Statistieken van Binnenlandse Handel en Vervoer.*

Uit de cijfers van de NBB blijkt dat eind 2000 385.465 personen afbetalingsproblemen hebben. Men wordt geregistreerd in de negatieve centrale wanneer men meer dan drie maanden achterstand heeft met de betaling voor een consumptiekrediet of een hypothecaire lening. Samen gaat het over 517.690 contracten goed voor zo'n 1.765 miljoen EUR (70,6 miljard BEF).

In 1995 waren er 352.335 personen opgenomen op de lijst wat een stijging betekent met 9,4% op vijf jaar. In vergelijking met 1999 is er een stijging van 2,8% of 10.465 personen meer. De stijging is dus niet nieuw maar is groter in 2000 dan tijdens de vorige jaren. Bovendien is de stijging voornamelijk het gevolg van een toename van het aantal nieuwe registraties. Bij die nieuwe registraties gaat het hoofdzakelijk om een toename van consumentenkredieten die in de vorm van 'kredietopeningen' (een vorm van krediet met heel soepele afbetalingsmodaliteiten) werden afgesloten bij niet-bancaire kredietverstrekkers zoals financieringsmaatschappijen, warenhuisketens, postorderbedrijven en andere (NBB, 2001). Dit is een verontrustende evolutie. De stijging bij het aantal uitstaande contracten is groter dan deze bij het aantal personen en bedraagt 21.854 eenheden of een stijging van 4,4%. Dit betekent dat de geregistreerde personen alsmaar meer contracten aangaan: 37% van de wanbetalers is geregistreerd voor twee of meer contracten (NBB, 2001).

De statistieken van het Nationaal Instituut voor de Statistiek

Het NIS geeft een semestrieel overzicht van het aantal uitstaande saldi, het totaal krediet dat in omloop is, het aantal in gebreke zijnde schuldenaars en de totale waarde van de onbetaalde schuldvorderingen. De statistiek van het NIS bevestigt de stijging. In het tweede kwartaal van 2000 geven de NIS-statistieken 198.555 schuldenaars die in gebreke zijn tegenover 185.920 in het eerste kwartaal van 1999 of een stijging met 6,8%. In België waren er begin 2000 4.271.602 uitstaande consumptiekredieten voor meer dan 12,64 miljard EUR (510 miljard BEF) (*S1*).

Deze statistiek geeft verder gegevens opgedeeld per kredietvorm (*S2*). Het overgrote deel van de schulden betreft consumptiekrediet: 41% van de ingebreke zijnde schuldenaars betreft dossiers voor leningen op afbetaling gevolgd door de verkopen op afbetaling (29,6%) en de kredietopeningen (26,2%). Slechts 2,9% van de schulden heeft betrekking op financieringshuur.

Geografische spreiding

Voor het eerst zijn er ook gegevens beschikbaar over de geografische verdeling van de schuldenlast. De *Beroepsvereniging van het Krediet* (BVK) voerde een gedetailleerd onderzoek uit naar de geografische spreiding van de kredietportefeuille van de particulieren. Het onderzoek had betrekking op 4 miljoen contracten inzake consumenten- en hypothecair krediet (dit is 70 tot 75% van het totaal aantal kredieten aan particulieren). Daaruit blijkt dat de kredietbehoefte van de bevolking vrij homogeen verspreid is over het hele Belgische grondgebied. Ze komen wel op verschillende wijzen tot uiting: het

noorden van het land is gevoeliger voor wooncomfort, waardoor het hypothecaire krediet overheerst, terwijl het zuiden eerder voorrang geeft aan materieel comfort, waardoor het consumentenkrediet dan weer de overhand neemt (BVK, 2001).

Energieschulden

Het aantal betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit is in 2000 opnieuw fors gestegen (*S4*). De onbetaalde energiefacturen blijven in snel tempo oplopen. In 1996 bedroeg het aantal ingebrekestellingen 1.345.948 en dat is in 2000 opgelopen tot 2.257.580.

Het aantal effectieve onderbrekingen liep de laatste jaren sterk terug (van 28.626 in 1996 tot 18.520 in 1999) als gevolg van maatregelen om het afsluiten van energievoorzieningen te vermijden zoals het plaatsen van betaalmeters of vermogensbeperkers en bemiddelingen door *het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW) en de werking van de *Lokale Adviescommissies* (LAC's). Merkwaardig genoeg is er in 2000 opnieuw een gevoelige stijging van de afsluitingen van 18.520 in 1999 tot 20.191 in 2000. Het aantal klanten dat werd opgenomen op de OCWM-lijsten daalde dan weer zeer sterk in 2000 naar 213.160 tegenover 335.358 in 1999.

Een alternatief voor het afsluiten van de electriciteitslevering is het plaatsen van een vermogensbegrenzer die een levering van 6 Ampère garandeert. Het aantal geplaatste vermogensbeperkers bedraagt 15.804 in 2000 tegenover 11.712 het jaar daarvoor. In 2000 werden echter veel meer vermogensbegrenzers weggenomen (17.455 tegen 10.582 in 1999), allicht omdat ze ten dele vervangen werden door betaalmeters, waardoor in 2000 voor het eerst het saldo van het aantal geplaatste vermogensbegrenzers daalde tot 15.769 tegenover 17.528 in 1999 (*S4*).

Sinds 1992 worden ook betaalmeters geplaatst als alternatief voor de vermogensbegrenzer. De gebruiker bepaalt dan zelf vooraf hoeveel stroom hij nog wil (of kan) afnemen. Van deze toestellen werden er in 2000 2.518 geplaatst en 851 weggenomen. Het saldo van het aantal in gebruik zijnde betaalmeters blijft uiteindelijk toenemen van 5.001 in 1999 tot 6.668 in 2000 (*S4*).

In 1999 besliste de Vlaamse Regering immers dat elk Vlaams gezin jaarlijks recht heeft op gratis 100 kWh elektriciteit. Sinds de zomer van 2000 wordt dit bedrag afgetrokken van de elektriciteitsrekening. Vanaf 2002 wordt dit minimum verhoogd (zie verder).

Als belangrijkste conclusie onthouden we dat de energieschulden blijven toenemen. De beleidsmaatregelen inzake energieschulden zijn gericht op het voorkomen van afsluitingen, het garanderen van een minimum en het bemiddelen voor het oplossen van de schulden (zie verder). Maar op de evolutie van de schuldproblematiek zelf hebben deze maatregelen uiteraard geen effect.

De economische condities en marktmechanismen waaronder de energiemarkt werkt, hebben wel een invloed en hier vrezen we een verharding indien de markt wordt geprivatiseerd. De nakende liberalisering van de ener-

giemarkt zou op korte tijd kunnen leiden tot belangrijke evoluties. Zo zullen de huidige intercommunales van energieleveranciers zich moeten opsplitsen in bedrijven die enkel het distributienet beheren en energiebedrijven die de energie aan de klant verkopen. Deze omvorming zal het energielandschap sterker commercialiseren waarbij het onduidelijk is of de LAC's nog verder een preventieve rol kunnen spelen inzake afsluitingen.

2.2.3 *Socio-economische kenmerken van schuldenaars*

Schulden maken behoort zo tot de vanzelfsprekendheden van ons consumptiepatroon dat we er soms niet meer bij nadenken. De vele kredietkaarten maken dat op de poef (kunnen) kopen vandaag eerder een teken van welstand dan van armoede geworden is. Minder begoede en arme gezinnen zullen zich hiervan allicht veel bewuster zijn omdat ze veeleer schulden aangaan uit noodzaak of om toch maar enigszins gelijke tred te kunnen houden met hun omgeving. Schulden maken en zeker schuldoverlast zijn niet evenredig verdeeld over de bevolking maar hebben te maken met de levensfase, met *life events* en tegenslagen en uiteraard met het inkomen en het vermogen. Wie in de problemen komt, kan bij het zoeken naar oplossingen sinds enkele jaren terecht bij schuldbemiddelingsdiensten.

Schuldbemiddeling door OCMW's en andere sociale diensten heeft al een langere traditie in Wallonië dan in Vlaanderen (decreet Waalse Regering 7 juli 1994, BS 28 juli 1994). Voorlopig zijn er voor Vlaanderen nog bitter weinig gegevens over het cliënteel van de schuldbemiddelingsdiensten.

Uit een enquête die door het *Observatoire du Crédit et de l'Endettement* in 1999 werd uitgevoerd bij de Waalse diensten voor schuldbemiddeling (DIIS, 2001: 51) blijken volgende categorieën van personen het grootste risico op schuldoverlast te lopen: 25- tot 45-jarigen (30%), onderwijsniveau lager secundair (39%), gehuwden (42%), koppels met kinderen (41%), niet-tewerkgestelden (51%) en private huurders (57%). Enkele categorieën die in vergelijking met de gemiddelde bevolking sterk oververtegenwoordigd zijn onder de personen die schuldbemiddeling vragen: personen met een diploma van lager secundair onderwijs (39% tegenover 27% in de totale bevolking), gescheidenen (22% tegenover 8%), gezinnen met meer dan drie kinderen (17% tegenover 8%).

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat naar aard van de schulden het merendeel van de dossiers (66%) zowel betrekking hebben op consumptiekrediet als op schulden van allerhande andere achterstallige betalingen. Voor 19% gaat het uitsluitend over achterstallige betalingen en voor 14% gaat het enkel om consumptiekrediet. De onderzoekers stellen dat 77% van de dossiers betrekking hebben op consumptiekrediet waarvan er 71% meer dan één krediet heeft lopen met een gemiddelde schuldenlast van 14.522,99 EUR (585.856 BEF) per huishouden. Gemiddeld gaat het om 3,2 contracten per dossier. 23% van de kredieten betreffen hypothecaire kredieten. Het consumptiekrediet wordt in belang gevolgd door fiscale schulden (70%), schulden voor gezondheidszorgen (45%), schulden voor gas en elektriciteit

(36%), schulden voor telefoon (22%), huurschulden (22%) en schulden aan particulieren (22%). Het gemiddelde bedrag voor de schulden is na consumptieschulden het grootst voor fiscale schulden (2.491,73 EUR of 100.516 BEF), schulden aan particulieren (2.470,23 EUR of 99.649 BEF), schulden voor voeding (!) (2.459,43 EUR of 99.213 BEF) en huurschulden (1.545,57 EUR of 62.348 BEF) (*S5*).

Voor Vlaanderen is het nog even wachten op onderzoeksresultaten over de schuldenlast, het profiel van de schuldenaars en de schuldbemiddeling door OCMW's en *Centra voor Algemeen Welzijnswerk* (CAW's). Deze zullen blijken uit een onderzoek dat uitgevoerd wordt door het *Hoger Instituut voor de Arbeid* (HIVA) in opdracht van Vlaams minister Vogels (HIVA, *te verschijnen*). Intussen vinden we een aantal aanduidingen bij de schuldbemiddelingsdiensten van de *Vlaamse Centra voor Algemeen Welzijnswerk*. Uit cijfers over de schuldbemiddeling in 1999 en 2000 blijkt dat de verdeling mannen/vrouwen ongeveer gelijk is; de helft is jonger dan 40 jaar. De leeftijdscategorie 30-39 jaar is het sterkst vertegenwoordigd. Eén op tien van de cliëntdossiers heeft betrekking op eenoudergezinnen. Naar scholing heeft 51% van de cliënten ten hoogste beroepsonderwijs genoten. Slechts een minderheid van de cliënten heeft een arbeidsinkomen; 69% heeft een vervangingsinkomen, dat voor 39% van de totale populatie lager ligt dan 991,57 EUR (40.000 BEF) per maand. De schulden hebben hoofdzakelijk betrekking op leningen (27%), belastingen (13,5%), nutsvoorzieningen (12,4%) en ziekenhuisrekeningen (10,6%). Gemiddeld hebben deze personen tien schuldeisers en een schuld die gemiddeld tussen 6.197,34 EUR (250.000 BEF) en 8.676,27 EUR (350.000 BEF) ligt (CAW De Visserij, 2001).

Een onderzoek dat inmiddels wel is afgerond, betreft de schuldproblematiek bij jongeren. In het kielzog van het *Algemeen Verslag over de Armoede* (AVA) (KBS, 1994) werd in opdracht van de federale ministers Picqué en Vande Lanotte een onderzoek uitgevoerd over 'Jongeren en krediet' (Ysabie en Van Loon, 2001). Daaruit bleek dat 7,5% van de ondervraagde jongeren tussen 12 en 25 jaar ooit financiële moeilijkheden had. Het aandeel jongeren met financiële moeilijkheden stijgt met de leeftijd en daalt naarmate het opleidingsniveau stijgt. Werkende en werkzoekende jongeren hebben vooral financiële moeilijkheden als ze zelfstandig gaan wonen. In de geïnterviewde populatie bleek schuldoverlast vooral voor te komen bij werkzoekende en werkende jongeren die reeds hulp hadden gezocht bij diensten als *Opvangcentra voor Jongeren* en CAW's. Uit cijfers van een Gents CAW blijkt dat voor de budgetbegeleiding 14,6% van de cliënten jonger zijn dan 25 jaar (CAW De Visserij, 2001). Ook in deze diensten blijkt dat schuldoverlast bestaat in alle lagen van de bevolking.

2.3 Opkomen voor de belangen van de kwetsbare schuldenaar

2.3.1 *Als de machine eenmaal op gang komt*

Bij wanbetaling treden allerhande mechanismen in werking die de schuldenlast nog doen toenemen. Wanneer het niet lukt om de lening of het krediet af te korten, begint de ellende van waarschuwingen, deurwaarders, incassobureaus. Dit brengt nieuwe kosten mee. Op die manier groeien de schulden en wordt de situatie snel uitzichtloos. Kredietverstrekkers schuwen geen procedures en sancties: verval van de termijnen of ontbinding van de overeenkomst waarbij alle nog te betalen termijnen ineens moeten worden terugbetaald, forfaitaire schadevergoedingen die makkelijk 15 tot 20% van het verschuldigde bedrag belopen en nalatigheidsintresten, die lopen zolang de achterstallige schuld niet is aangezuiverd. Het *Verbruikersateljee* onderzocht een aantal concrete dossiers en toont treffend aan hoe de cumul van al deze vergoedingen de consument aardig in de problemen brengt (Verbruikersateljee, 2001). Het onderzoek leidt tot enkele opmerkelijke bevindingen inzake de mechanismen die bij wanbetaling in werking treden.

Er bestaat onduidelijkheid over de verschuldigde bedragen en de toerekening van betalingen. Kredietgevers verstrekken doorgaans weinig informatie aan consumenten met betalingsproblemen over de bedragen die zij nog verschuldigd zijn en de posten waarop hun verrichte betalingen worden toegerekend. Kredietgevers verstrekken ook zelden de gegevens die tot het bedrag van de aanmaningskosten hebben geleid. Inzake de nalatigheidsintresten stellen zich vooral problemen wanneer in de overeenkomst werd bedongen dat deze van rechtswege lopen. Dit is een afwijking van de regel dat nalatigheidsintresten beginnen te lopen vanaf de aanmaning. Kredietnemers die omwille van allerlei omstandigheden laattijdig betalen, weten dan vaak niet dat er al nalatigheidsintresten lopen. De betalingsachterstand wordt zo aanzienlijk groter zonder dat de kredietnemer zich ervan bewust is.

Een cumul van diverse vergoedingen leidt ook in het consumentenkrediet tot buitensporige bedragen. Wanneer zich in het consumentenkrediet wanbetalingen voordoen, eist de kredietgever een combinatie van vergoedingen: de onmiddellijke opeisbaarheid, met inbegrip van het gedeelte van de termijnen dat betrekking heeft op de intresten en kosten; een schadebeding, dat aan een bepaald percentage op het verschuldigde bedrag wordt berekend; nalatigheidsintresten en, tenslotte, aanmaningskosten.

Uit de dossiers die het *Verbruikersateljee* onderzocht, blijkt dat een cumul van al deze vergoedingen tot aanzienlijke bedragen leidt. In vele gevallen kan men zich afvragen of deze vergoedingen niet veel omvangrijker zijn dan de schade die de kredietgever kan lijden ten gevolge van de wanbetaling. Helemaal betwistbaar wordt het wanneer de kredietgever meer voordeel heeft bij de wanbetaling door de kredietnemer dan wanneer deze zijn overeenkomst correct zou uitvoeren.

En als het dan tot rechtspraak komt dan biedt deze zeer uiteenlopende ‘oplossingen’. Zo bestaat er onduidelijkheid over de regels die worden toegepast inzake schadevergoedingen. Rechters kunnen overdreven of onverant-

woorde straffen of schadevergoedingen verminderen. Of en hoe dit gebeurt, hangt af van rechter tot rechter en advocaten weten daar vaak handig op in te spelen. Vergelijkbare zaken krijgen zo een erg verschillende afloop naargelang van het gerechtelijk kanton waar ze worden behandeld (Verbruikersateljee 2001).

Voor de schuldenaar in problemen stopt het niet bij verrassingen met de kleine lettertjes in het contract en gerechtelijke procedures. De schuldeiser kan ook beslag leggen op het loon of een gedeelte ervan van de schuldenaar. Tenminste als die een arbeidsinkomen heeft. Voor gewone schulden is wel een gedeelte van het inkomen gevrijwaard van beslag. Het overdraagbaar deel bedraagt 0% beneden 827,96 EUR (33.400 BEF), 11,90 EUR (480 BEF) van 827,99 EUR (33.401) tot 887,46 EUR (35.800 BEF), 27,52 EUR (1.110 BEF) van 887,48 EUR (35.801 BEF) tot 979,20 EUR (39.501 BEF), 36,69 EUR (1.480 BEF) van 979,20 EUR (39.501 BEF) tot 1.070,90 EUR (43.200 BEF) en alles boven de 1.070,90 EUR (43.200 BEF). Enkel voor achterstallige onderhoudsgelden kan het volledige inkomen in beslag worden genomen. Aan kinderbijslag, de uitkering voor gehandicapten, het bestaansminimum en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden mag niet worden geraakt.

2.3.2 *De verantwoordelijkheid van banken en kredietverstrekkers*

Banken gaan niet vrijuit in de problematiek van schuldoverlast. Hen kan minstens worden verweten dat zij te makkelijk leningen toestaan – ook aan personen wiens inkomenssituatie dit niet meer toelaat – en dat zij in het geval van betalingsproblemen er hard tegenaan gaan om hun geld terug te krijgen en zich weinig bekommeren om het belang van hun (dubieuze) cliënt.

Er zijn heel wat spelers op de markt van kredietverstrekkers aan particulieren. Een eerste onderscheid betreft de verstrekkers op de markt van het consumentenkrediet en de verstrekkers op de markt van het hypothecair krediet. Het hypothecair krediet wordt verstrekt door verzekerings- en pensioenfondsmaatschappijen, door openbare instellingen, door kredietinstellingen en door andere hypotheekinstellingen. Een tweede onderscheid stelt zich inzake het consumentenkrediet. Dit wordt verstrekt door de banken maar verder ook door een kluwen van kredietinstellingen, die al dan niet rechtstreeks samenwerken met de handel.

Op de markt van de financiële instellingen telt men 414 erkende kredietinstellingen, waarvan 57 instellingen behoren tot de banksector (dit is nauwelijks 14% van alle leners) en 357 tot de niet-banksector. De financiële instellingen die niet tot de banksector behoren, vormen een ondoorzichtig kluwen. Zij opereren meestal door overeenkomsten met de sector van de groothandel of de detailhandel of met andere distributiekanalen zoals internet, *call centers*, teleaankoop, mailings (OCE, 2001b).

Banken zijn commerciële instellingen die winst maken als eerste objectief hebben. Maar heiligt het doel wel altijd de middelen? Het is gemeenzaam bekend dat ook 'respectabele' banken vlotjes leningen toestaan aan klanten

wiens inkomen dit in feite niet (meer) toelaat. Verder valt te vrezen dat sommige klanten eenvoudigweg van de markt worden uitgesloten. Banken richten zich immers op de meest rendabele activiteiten. Op die manier bepalen zij ook hun doelgroep en zorgen zo voor financiële uitsluiting van de minvermogenden. De 'niet-rendabele' klant wordt verwezen naar de markt van de kredietinstellingen. Vele van die 'kredietverstrekkers' zijn echter van dubieus allooi. Het zou een beleidsprioriteit moeten worden om te zorgen voor de nodige reglementering die de kwaliteit van deze kredietverstrekkers bewaakt. (Réseau Financement Alternatif, 2000).

Banken dragen een collectieve verantwoordelijkheid inzake financiële uitsluiting. Zij zouden daarom meer aandacht moeten hebben voor een ethische code, die niet alleen betrekking heeft op het wederzijds vertrouwen tussen partijen die financiële transacties aangaan maar die ook verder reikt en betrekking heeft op het geven van verantwoordelijke adviezen en informatie aan cliënten. Bovendien mag men verwachten dat de banken ook een (zelf)normering ontwikkelen inzake hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Voor zover ze daar niet zelf aan werken, is het de taak van de overheid om dit te stimuleren (Réseau Financement Alternatif, 2000).

De *Campagne Welzijnszorg en partners 2001* 'Schulden. Wie wordt er beter van?' richt zijn pijlen op de beroepsvereniging van kredietgevers en -makelaars. Via hen laken de verenigingen de praktijken van een aantal banken en kredietinstellingen die handig inpikken op de problemen van mensen die het moeilijk hebben. Met zeer opdringerige en gewiekste reclame zetten zij kwetsbare mensen aan om kredieten aan te gaan die eigenlijk te hoog zijn en die dan ook moeilijk of niet kunnen worden terugbetaald. Maar de gewone banken gaan ook niet vrijuit. Een onderzoek van *Test Aankoop* toonde aan dat werklozen en mensen die leven van een vervangingsinkomen niet of nauwelijks bij de banken terecht kunnen. Op die manier worden ze in de armen van dubieuze kredietverstrekkers gedreven (Bex, 2001).

2.3.3 *Dan maar voedsel uitdelen?*

Met bovenstaande gegevens in het achterhoofd, zal het geen verwondering wekken dat initiatieven als 'voedselbanken' op volle toeren draaien en een dankbaar cliënteel vinden bij de allerarmsten.

Uit de nationale gegevens van de *Belgische Federatie voor Voedselbanken* blijkt al sinds het begin van de jaren negentig een spectaculaire toename van de ingezamelde hoeveelheden, het aantal geholpen instellingen en het aantal begunstigde hulpbehoevenden. Dit is niet anders als we de gegevens voor 2000 bekijken (*V1*). In 2000 werd 7.645 ton voedsel ingezameld (tegen 6.380 ton in 1999). In het hele land deden vorig jaar 665 instellingen een beroep op de *Belgische Federatie van Voedselbanken*. Sommige van die verenigingen hebben voedselbedeling als hoofdactiviteit, terwijl andere voedsel verstrekken als onderdeel van een bredere begeleiding van de armen en uitgeslotenen. Elk jaar bereiken deze instellingen meer mensen. In 1999 klopten er

91.445 hulpbehoevenden aan bij deze instellingen voor één of meerdere voedselpakketten. In 2000 zijn het er al 95.225 geworden.

De bedeling van voedselpakketten wordt door de armen zelf niet zelden als paternalistisch ervaren. Spijts alle goede bedoelingen draagt afhankelijkheid van noodhulp nooit bij tot een gevoel van eigenwaarde. Kansen krijgen om een positiever zelfbeeld te ontwikkelen is nu net voor generatie-armen van groot belang. Dat is ook de mening van vele armenorganisaties. Zo klaagt *Recht-Op* aan dat een aantal OCMW's systematisch doorverwijzen naar organisaties die voedsel bedelen:

> "Naast de dagelijkse zorg om rond te komen met het karige inkomen, komt er voor de armsten nog eens de vernedering van 'moeten vragen' bij." (Clarys, 2000: 8; Recht-Op, 1998)

Ook het bureaucratisch karakter (selectieprocedures, onpersoonlijke opvang, geen inspraak) van voedselbedelingen wordt aangeklaagd (Nuyts, 1998). Voedselbedeling is bovendien maar één voorbeeld van de zovele 'extra's' waarop armen vandaag een beroep kunnen doen in het kader van allerhande uitzonderingsmaatregelen die in de voorbije jaren tot stand kwamen: minimumenergie, goedkoop openbaar vervoer, cultuurcheques, gratis of goedkope cultuurtickets, verwarmingspremies, klusjeswerk; de lijst wordt te lang om op te sommen. Al deze 'nieuwe' vormen van 'armenzorg' doen denken aan vroegere tijden toen armen afhankelijk waren van bijstandsinitiatieven vanuit christelijke liefdadigheid of burgerlijke filantropie. Dat voedsel- en noodhulp meer en meer geïnstitutionaliseerd raken vinden we een bedenkelijke ontwikkeling. Het is verontrustend dat deze 'voordelen' steeds meer een vast onderdeel vormen van de armoedebestrijding door de overheid, zowel van de lokale OCMW's als van de interministeriële initiatieven op federaal niveau.

Deze vormen van 'direct' armoedebeleid kunnen niet bepaald structureel worden genoemd. Afhankelijkheidsrelaties ten aanzien van een hele reeks van overheidsinstanties nemen toe, voor financiële hulp, rechtsbijstand, gezondheidszorg, huursubsidies. Er ontstaat een parallel consumptiecircuit, waar ruil van (tweedehands)goederen en diensten belangrijker wordt. Ongetwijfeld worden al deze maatregelen genomen vanuit goede bedoelingen. De fundamentele vraag blijft echter in hoeverre deze maatregelen eerder tot sociale uitsluiting dan wel tot insluiting leiden?

2.3.4 *Signalen naar het beleid*

Sinds het begin van de jaren negentig is de schuldproblematiek sterk onder de aandacht gekomen. In het *Algemeen Verslag over de Armoede* (AVA) kwam schuldoverlast naar voor als een problematiek die noopte tot het nemen van grondige maatregelen (KBS, 1994). Op de meeste *Interministeriële Conferenties voor Maatschappelijke Integratie* (ICMI), die de voorstellen uit het AVA in concreet beleid moesten omzetten, was het probleem van de

schuldoverlast aan de orde. De ICMI van 26 april 2000 was volledig aan deze problematiek gewijd.

Niet alleen de partnerverenigingen van het AVA laten hun stem horen in het schuldendebat. Meerdere (private) organisaties en studiediensten werken rond de schuldenproblematiek. In Vlaanderen is het *Overleg Schuldoverlast* sinds 1996 actief rond schuldbemiddeling. In deze vzw zijn alle partijen vertegenwoordigd die betrokken zijn bij de problematiek van schuldoverlast en overkreditering zoals de verbruikersverenigingen, de OCMW's en de CAW's en hun koepelorganisaties, de verenigingen van armen, universiteiten en gerechtsdeurwaarders. Recent wordt de problematiek ook opgevolgd door het *Verbruikersateljee* (2001). In Wallonië heeft het *Observatoire du Crédit et de l'Endettement* een stevige reputatie uitgebouwd als onderzoeksinstituut.

In 2001 voert *Welzijnszorg* samen met al deze verenigingen een campagne rond schulden (Bex, 2001). De campagne behelst bewustmaking, steun aan een tweehonderdtal projecten en voorziet ook in een gerichte actie. Net zoals andere jaren is er ook een politiek dossier. Op dit moment beweegt er heel wat in de wetgeving rond kredieten en consumentenbelangen. *Welzijnszorg* probeert de besprekingen mee in de juiste richting te sturen en vraagt onder andere aandacht voor een menswaardig inkomen, gepaste informatie en sensibilisering rond 'omgaan met geld', en een betere aanpak van de buitensporige en agressieve reclame voor kredieten en kredietaankopen. De organisatie ijvert daarbij voor voldoende en goed uitgebouwde diensten voor schuldbemiddeling en vraagt de snelle realisatie van de 'positieve kredietcentrale'. Hierdoor kunnen kredietverstrekkers verantwoordelijk gesteld worden voor de onhaalbare leningen die ze toestaan. Tenslotte wordt aan de overheid en andere diensten (ziekenhuizen, scholen, ...) gevraagd naar hun manier om achterstallige schulden te innen. Zij staan hoegenaamd niet altijd bekend als een 'goede' schuldeiser.

2.4 Schuldbeleid en schuldbemiddeling

Om de schuldproblematiek aan te pakken moet worden ingegrepen op tal van aspecten: de consumentenwetgeving en de praktijken van de kredietverstrekkers, betere gerechtelijke procedures, een uitgebouwd netwerk van sociale schuldbemiddeling en het instellen van minimumvoorzieningen. Voor een overzicht van maatregelen die in de voorbije jaren tot stand kwamen, verwijzen we naar de vorige Jaarboeken (Vranken, Geldof, Van Menxel, 1999 en Vranken e.a., 2000a).

Het voorbije jaar hebben de federale regering en de Vlaamse Regering knopen doorgehakt rond een aantal maatregelen die in de voorbije jaren op de ICMI werden voorgesteld en voorbereid: de instelling van een positieve kredietcentrale lijkt nakend, de wet op het consumentenkrediet wordt opnieuw herzien, de collectieve regeling van schulden wordt geëvalueerd, de

schuldbemiddelingsdiensten krijgen een structurele basis en een budgettaire injectie, de gratis minimumlevering van elektriciteit aan ieder Vlaams gezin wordt vanaf volgend jaar verhoogd.

2.4.1 *Nieuwe wet op het consumentenkrediet*

Op 1 januari treedt een nieuwe wet in werking die voor het consumentenkrediet de gevolgen van de wanbetalingen streng reglementeert (wet van 7 januari 2001 tot wijziging van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet). Door de nieuwe wet zal de kredietgever niet meer vrij kunnen bepalen welke vergoedingen de consument verschuldigd is in geval van wanbetaling. Voortaan zijn de mogelijke te bedingen schadevergoedingen beperkt tot degene die in de wet worden opgesomd. De kredietverstrekker mag dus niet meer, zoals dit tot nu het geval was, vrij de schadevergoedingen bepalen wat een hele stap vooruit betekent in de bescherming van de schuldenaar tegen vergoedingen en boetes die niet (meer) in verhouding staan tot de openstaande schuld.

2.4.2 *Naar een positieve kredietcentrale*

Zal de uitbreiding van de Kredietcentrale met een positief registratiesysteem binnenkort dan eindelijk een feit zijn? Voorstellen voor een 'positieve kredietcentrale' ter aanvulling van de bestaande 'negatieve' worden al een decennium lang geopperd. In deze 'positieve kredietcentrale' zullen vanaf begin 2003, naast de betalingsachterstallen, ook gegevens betreffende àlle verleende kredieten met een normaal verloop worden geregistreerd. De banken zullen deze databank moeten raadplegen bij het toekennen van een nieuw krediet. Of dit inderdaad het verhoopte effect zal geven dat de banken minder leningen gaan toestaan aan personen die in feite geen bijkomende leninglast meer aankunnen, is nog de vraag. De banken zijn immers niet verplicht rekening te houden met de kredietcentrale. Of iemand er al dan niet nog een schuld kan bijnemen, blijft een beslissing van de banken.

2.4.3 *Waarborging van een minimumlevering van energie*

De Vlaamse Regering voorziet al sinds het begin van de jaren negentig in een minimale levering van elektriciteit en een regeling van de procedure bij wanbetaling. De minimale levering van elektriciteit bedraagt sinds 1997 (BVR 16 september 1997, BS 15 november 1997) 6 ampère door het plaatsen van een stroombegrenzer of een budgetmeter. In geval van wanbetaling bestaat er een procedure waarbij de wanbetaler in geval van betalingsmoeilijkheden contact kan opnemen met het OCMW of een erkende schuldbemiddelaar om een afbetalingsplan op te maken. Het is de abonnee die op verzoek van de distributeur een keuze maakt tussen het OCMW of een erkende instelling voor schuldbemiddeling.

Als het vroegere decreet van de Vlaamse Regering eerder het afsluiten van energie tengevolge van betalingsmoeilijkheden wou voorkomen, dan werd in 1999 een andere weg ingeslagen door een gratis minimum te voorzien voor iedereen. In 1999 besliste Vlaams minister Stevaert dat elk Vlaams gezin jaarlijks recht had op gratis 100 kWh elektriciteit. Sinds de zomer van 2000 wordt deze gratis hoeveelheid elektriciteit afgetrokken van de energierekening. De kostprijs van deze maatregel wordt gedragen door de elektriciteitsproducenten.

Vanaf januari 2002 wil minister Stevaert deze maatregelen uitbreiden naar 100 kWh per gezin, plus 100 kWh per gezinslid. Een gemiddeld gezin met twee kinderen zal zo jaarlijks 500 kWh krijgen. Dit komt overeen met een bedrag van ongeveer 74,37 EUR (3.000 BEF). Op die manier wordt een sociale correctie doorgevoerd. Het voordeel van de gratis hoeveelheid elektriciteit is namelijk relatief groter voor gezinnen met een laag elektriciteitsverbruik – en dit zijn meestal gezinnen met een lager inkomen – en voor gezinnen met veel kinderen of andere personen ten laste. Het uitvoeringsbesluit van de maatregel ligt nog voor bij de Raad van State.

2.4.4 *Een recht op schuldbemiddeling in iedere gemeente*

De federale regering keurde op 20 september 2001 een voorontwerp van wet goed waardoor elk OCMW het recht op schuldbemiddeling moet garanderen via een erkende dienst voor schuldbemiddeling. Deze diensten, waarvan er nu al een aantal erkend zijn in OCMW's en CAW's, staan in voor de sociale en financiële begeleiding van mensen met schuldoverlast. Het gaat meer bepaald om de bemiddeling rond afbetalingsplannen met de schuldeisers, het verhinderen van afsluitingen van energie, het leren beheren van het beschikbare budget. Daarnaast zal het OCMW ook met financiële steun kunnen tussenkomen voor de betaling van achterstallige facturen maar ook in de kosten voor het plaatsen van budgetmeters of veiligere en efficiëntere toestellen die energie verbruiken. De aanpak is dus zowel preventief als curatief.

Met haar nieuwe wet stelt de federale regering 42,14 miljoen EUR (1,7 miljard BEF) ter beschikking van deze schuldbemiddeling door de OCMW's (de wet spreekt niet over de schuldbemiddeling door de CAW's). De middelen komen uit de *Sociale Fondsen Gas en Elektriciteit* die vanaf 2001 worden opgetrokken van 7,90 miljoen EUR (320 miljoen BEF) naar 42,63 miljoen EUR (1,72 miljard BEF). Deze fondsen worden gespijsd met een heffing op de transporttarieven voor energie.

Met deze middelen zal personeel kunnen worden aangeworven voor een totaal bedrag van 28,26 miljoen EUR (1,14 miljard BEF), wat overeenkomt met ten minste 760 voltijdse krachten. Daarnaast wordt 14,38 miljoen EUR (580 miljoen BEF) ter beschikking gesteld voor de toekenning van financiële steun voor de aanzuivering van achterstallige facturen, plaatsing van budgetmeters en dergelijke.

De Vlaamse Gemeenschap zal instaan voor de vorming (via kennisoverdracht en ervaringsuitwisseling) van de door hen al erkende schuldbemiddelingsdiensten en de juridische helpdesk voor deze diensten.

2.5 Besluit

Onze samenleving stelt steeds hogere eisen, ook om mee te consumeren. Consumptie is steeds meer een middel tot maatschappelijke integratie, maar niet iedereen beschikt over de financiële middelen om aan die verwachtingen te kunnen voldoen. De vraag is dan ook ten gronde of en hoe lang we die consumptiedwang nog kunnen laten stijgen. Sommigen – en dan gaat het over tienduizenden gezinnen – beschikken niet eens over een voldoende inkomen om menswaardig te leven.

In deze context zien we, en dit is niet anders dan in de voorbij tien jaren, aangetoond dat de problematiek van schulden en schuldoverlast blijft toenemen: de banken registreren alsmaar meer 'wanbetalers', de kredietverleners gaan steeds meer mensen te lijf die de aflossing hun consumptieschulden niet meer aankunnen, het aantal mensen dat zijn energierekeningen niet kan betalen blijft stijgen.

Als we dan toch met een positieve noot willen eindigen dan zien we in het voorbije decennium toch een beleid groeien dat aan deze problemen wil werken. Van het grootste belang om de spiraal van schulden te voorkomen vinden we daarbij normeringen in de economische sector. De nieuwe wet op het consumentenkrediet is daarin alvast een stap vooruit. Aan de curatieve zijde is de verdere uitbouw van schuldbemiddelingsdiensten belangrijk. Maatregelen die recht geven op 'mimima' zijn niet onbelangrijk maar houden toch steeds het gevaar in geen structurele impact te hebben.

HOOFDSTUK 3

ARBEID

Mieke Frans

Het voorbije jaar was de focus van het vertoog over de arbeidsmarkt in Vlaanderen voornamelijk gericht op de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt en op het toenemende aantal knelpuntberoepen en onvervulde vacatures. Het *Vlaams Economisch Verbond* (VEV) stelde zelfs voor om te werken met migratiequota om de tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Het beeld van de huidige arbeidsmarktsituatie in Vlaanderen is dus overwegend positief en de aandacht verschuift van werkloosheid naar de negatieve gevolgen voor de economie van een te gespannen arbeidsmarkt. Dit discours leidt wel de aandacht af van de andere dimensie: dat grote groepen van de toegang tot de arbeidsmarkt en van een eigen inkomen uit arbeid, uitgesloten blijven. Zelfs in Vlaanderen blijft werkloosheid een probleem, evenals een substantieel lagere werkzaamheidsgraad bij specifieke groepen en in bepaalde regio's. De categoriale en geografische verschillen zijn dus niet verdwenen en nemen in bepaalde gevallen zelfs toe. Bovendien betekende de zomer van 2001 een voorlopig einde van de vijf jaar lange daling van de werkloosheid. Wat betekenen armoede en uitsluiting onderaan een krappere arbeidsmarkt en hoe omvangrijk is het probleem van structurele werkloosheid?

3.1 Werkloosheid en werkzaamheid in beeld

Ook in 2000 daalde het aantal werklozen in België opnieuw sterk. Er waren in 2000 ruim 28.463 of 7,1% *Uitkeringsgerechtigd Volledig Werklozen* (UVW's) minder dan het jaar ervoor. Het aantal *Niet-werkende Werkzoekenden* (NWWZ) nam in dezelfde tijdspanne af met 33.205 eenheden of 6,5%. Het aantal UVW's voor België bedroeg in 1999 nog 402.484 terwijl er dit in 2000 nog 374.021 waren. De cijfers voor de NWWZ daalden van 507.632 in

1999 naar 474.427 in 2000. De werkloosheidsgraad – dit is het aantal UVW's ten opzichte van de bevolking op beroepsactieve leeftijd – daalde van 9,1% in 1999 naar 7,0% in 2000 *(WL1, 2 en 3)*.

De daling zette zich begin 2001 voort. De maand september vormde evenwel een keerpunt. Voor de eerste maal in vijf jaar tijd ging de werkloosheid op jaarbasis weer omhoog. Vergeleken met de cijfers van de NWWZ in september 2000, lag het aantal NWWZ van september dit jaar 7,6% hoger. Voor de UVW's bedroeg deze stijging 0,7%. Het was geleden van april 1996 dat de werkloosheid nog op een dergelijke manier was gestegen. Sinds mei van dit jaar weerspiegelden de eerste tekenen van de economische groeivermindering zich wel al in een afnemende daling van de werkloosheid op jaarbasis. Terwijl de eerste zes maanden van dit jaar de werkloosheid nog afnam met meer dan 10% per maand ten opzichte van dezelfde maand van het jaar ervoor, beperkte de daling in de maand augustus zich tot slechts 3% (VDAB-Studiedienst, 2001a).

Wat betekent deze evolutie van de werkloosheidsgraad voor de werkzaamheidsgraad en de inactiviteitsgraad in België? Een uitstroom uit de werkloosheid kan namelijk een instroom in de groep 'werkenden' betekenen, maar ook een toetreden tot de inactiviteit. De verdeling van de Belgische bevolking tussen 15 en 64 jaar volgens arbeidssituatie zag er in 2000 als volgt uit: 60,5% was aan het werk, 4,6% was werkloos (berekend volgens de maatstaven van de *International Labour Organization* (ILO)) en 34,9% was inactief (Administratie Werkgelegenheid, 2001a: 56). Ten opzichte van het jaar ervoor is het aandeel werkenden (de werkzaamheidsgraad) toegenomen met 1,2%. Het aandeel werklozen en het aandeel inactieven in de bevolking op beroepsactieve leeftijd namen beide af met respectievelijk 1% en 0,2%. Omdat ook het aandeel inactieven kleiner wordt, kunnen we ervan uitgaan dat de werklozen eerder werkzaam worden dan inactief. De stijging van de werkzaamheidsgraad wordt echter slechts in zeer beperkte mate gerealiseerd doordat inactieven doorstromen naar het werkende segment. Dit is de globale evolutie van de werkloosheid voor België in de periode 1999-2000. Maar wie genoot er mee van deze gunstige arbeidsmarktsituatie met zijn stijgende werkzaamheid en dalende werkloosheid? En wie is de dupe van de opnieuw verslechterde arbeidssituatie van de laatste maanden?

3.2 Niet iedereen is gelijk voor de arbeidsmarkt: categoriale verschillen

Goed nieuws is dat de globale werkloosheidsdaling tussen 1999 en 2000 in Vlaanderen voor bijna tweederde toe te schrijven is aan een daling bij de 'risicogroepen': langdurig werklozen, laaggeschoolden en jongeren (Steunpunt WAV en SSA, 2000: 38). Dit neemt niet weg dat België in Europees perspectief zelfs één van de koplopers blijkt te zijn inzake ongelijkheid op de arbeidsmarkt. Samen met Italië, Spanje en Griekenland vormt België het

Europese peloton van 'de minst gelijke landen'. En ondanks de globaal gunstiger arbeidsmarkt in Vlaanderen, scoort Vlaanderen niet beter dan het Belgisch gemiddelde en is de ongelijkheid er even manifest (Vandenbrande en Van Mechelen, 2001: 37). De werkloosheidsgraad bij probleemgroepen blijft nog steeds (ver) boven het gemiddelde liggen. Bij andere probleemgroepen, zoals de vijftigplussers en de niet-Europese NWWZ, neemt de (reële) werkloosheid (of inactiviteit) zelfs nog verder toe. Kwetsbare groepen behouden of vergroten met andere woorden hun achterstand.

Opmerkelijk is wel dat de recente achteruitgang van de arbeidsmarktprestaties in de maand september 2001 niet in de eerste plaats de zogenaamde risicogroepen treft, met uitzondering van de jongeren. De jongeren kenden namelijk een stijging van het aantal NWWZ met 15,6% en een stijging van het aantal UVW's met 13,7% op jaarbasis. Naar scholingsniveau brengen de laaggeschoolden het er echter opmerkelijk beter van af dan de hooggeschoolden. Zo is er een daling van het aantal UVW's bij de laaggeschoolden met 2,2% maar een stijging bij de hooggeschoolden van 5,5% ten opzichte van september van vorig jaar. Eenzelfde opmerkelijke evolutie doet zich voor bij de langdurig werklozen. De toename van het aantal kortdurig werkloze UVW's (met 22,9%) is op zich niet zo verwonderlijk. De daling bij de langdurig werkloze UVW's (met 18,8%) is dit wel (VDAB-Studiedienst, 2001a). Voor verklaringen voor deze evolutie is het nog te vroeg gezien de recentelijkheid van het fenomeen (VDAB-Studiedienst, 2001a).

3.2.1 *Wie geniet (niet) van de werkloosheidsdaling?*

Allochtonen

Een daling van het aantal NWWZ in Vlaanderen bij de autochtonen van bijna 50% tussen december 1995 en december 2000 steekt schril af tegen een stijging van het aantal allochtone NWWZ met 23,5% in dezelfde periode. Voor Turken en Magrebijnen – met een aandeel van 66% de belangrijkste groep in de allochtone bevolking – was de situatie in december 2000 nagenoeg een status quo in vergelijking met de situatie in december 1995 (15.741 in 2000 ten opzichte van 15.778 in 1995). Dit betekent dat de aangroei van het aandeel allochtonen in de populatie van de NWWZ vooral is toe te schrijven aan de immigratie van nieuwkomers. Meest opvallend is de sterke stijging van het aantal NWWZ uit de ex-Sovjet Unie (in de periode 1995-2000 nam het aandeel van deze groep toe met maar liefst 21,5%), uit Azië, Oost-Europa en zwart Afrika. Een andere belangrijke verklaring van de sterke stijging van het aantal allochtone werkzoekenden is eerder administratief van aard: de regularisatiecampagne. Kandidaat-geregulariseerden mogen zich namelijk vrij inschrijven bij de *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling* (VDAB), waardoor ze bij de categorie 'vrij ingeschrevenen' van de NWWZ worden meegerekend. Naar schatting zouden sinds 15 april 2000 3.239 regularisatie-aanvragers zich ingeschreven hebben als vrije werkzoekenden. Een bewijs hiervan vinden we in de cijfergegevens van de UVW's,

waar de categorie van de 'vrij ingeschrevenen' niet wordt bij opgeteld en die een totaal andere ontwikkeling kenden. Het verloop van het aantal allochtone UVW's vertoonde namelijk wél een positieve trendbreuk het voorbije jaar (december 1999-december 2000). Voor de eerste maal daalden de UVW-cijfers bij de Turken en Magrebijnen (met 16,3%) zelfs sterker dan bij de autochtone EU-burgers (15,5%). De gehele groep van de allochtone UVW's tekende zelfs een daling op van 14.520 in december 1999 tot 12.770 in de december 2000; een daling met 12%. Een uitgesproken daling doet zich echter enkel bij de allochtone mannen voor (VDAB-Studiedienst, 2001b).

Ouderen

Het aantal UVW's in de categorie van de vijftigplussers (van 50 tot 65 jaar) in België zou het voorbije jaar zijn gedaald met 1.224 eenheden (*WL4*). Deze daling verhult echter een stijging van de werkloosheid in deze categorie wanneer we rekening houden met het aantal vrijgestelde ouderen. Terwijl het aantal UVW's met 1.224 eenheden daalt, nam het aantal vrijstellingen van oudere werklozen het voorbije jaar toe met 8.378. De rekening is dan gauw gemaakt. In plaats van te zijn gedaald met 1.224 eenheden, zou zonder deze activeringsmaatregelen het aantal UVW's zijn toegenomen met 7.154 eenheden. Trouwens, nergens in de Europese Unie is de *generation gap* – het verschil tussen de werkzaamheidsgraad van de bevolking tussen 25 en 44 jaar en die van de 45-plussers – groter dan in België. De werkzaamheid van de eerste groep (de middengroep) ligt in ons land maar liefst 60% hoger dan bij de ouderen (Vandenbrande en Van Mechelen, 2001).

Laaggeschoolden

De economische hoogconjunctuur en de demografische evolutie hebben blijkbaar positieve gevolgen voor de laagst geschoolden. Zo deed de sterkste daling zich voor bij de UVW's met maximaal een diploma van het lager onderwijs (*WL6*). Daar daalde het aandeel UVW's bij de mannen met 0,8% en bij de vrouwen met 0,9%. In alle andere categorieën nam het aantal UVW's toe behalve bij de vrouwen met een diploma van het hoger onderwijs. Vooral bij laaggeschoolde mannen en in mindere mate bij laaggeschoolde vrouwen, nam de werkzaamheidsgraad in België toe. Voor de vrouwelijke laaggeschoolden was dat 0,3% (van 30,4% in 1999 tot 30,7% in 2000). De werkzaamheid bij laaggeschoolde mannen bedroeg 53,9% in 1999 en 55,2% in 2000; een toename dus van 1,3% (Administratie Werkgelegenheid, 2001a). Zelfs ondanks de verslechterde toestand op de arbeidsmarkt van de laatste maand, blijft de werkloosheid bij de laaggeschoolden dalen; dit in tegenstelling tot de hooggeschoolden waar de werkloosheid duidelijk toeneemt. Toch is de discrepantie tussen hoog- en laaggeschoolden nog altijd bijzonder groot. De *education gap*, die op dezelfde manier wordt berekend als de *generation* en de *gender gap* (dit wil zeggen de werkzaamheidsgraad van de midden- en hooggeschoolden ten opzichte van de laaggeschoolden) bedraagt 44% voor België en 38% voor Vlaanderen (Vandenbrande en Van Mechelen, 2001: 37).

Jongeren

Van de schoolverlaters ingeschreven eind 1999, was in juni 2000 (dus na één jaar) 15% nog steeds werkzoekend en heeft 9,1% één jaar na afstuderen nog geen enkele vorm van werkervaring opgedaan (Depuydt, 2001: 85). Het percentage van de bevolking tussen 18 en 24 jaar met ten hoogste een diploma van het lager secundair onderwijs en die verder geen onderwijs volgt, bedroeg in 1999 14,2% in België en 11,9% in Vlaanderen. Voor Vlaanderen betekende dit een daling met 3,2% en voor België een daling met 2,6% ten opzichte van het jaar ervoor. Het aantal UVW's jonger dan 25 jaar bedroeg per juni 2001 17,9%. Dit cijfer ligt drie procentpunten hoger dan dezelfde datum het jaar ervoor (*WL4*).

Vrouwen

Hoewel ze verder afneemt, blijft de genderkloof steevast aanwezig op de Vlaamse arbeidsmarkt. Het werkloosheidsrisico voor vrouwen ligt in België 50% hoger dan dat voor mannen. De werkzaamheidsgraad van vrouwen ligt 33% lager dan die van mannen (Vandenbrande en Van Mechelen, 2001: 37). Hierin wijkt het sterk af van het Europese patroon, zeker voor wat betreft de oudere vrouwen. Vanuit een armoedeperspectief hoeft de werkloosheid van vrouwen op zich nog geen problematisch karakter te hebben omdat, binnen het huidige tweeverdienersmodel, een werkloosheidsuitkering dikwijls wordt aangevuld met het loon van de partner. Dat wordt het wel wanneer die vrouw alleenstaand is en daarenboven kinderen heeft.

Over de band tussen huishoudstructuur en werkloosheid waren tot nog toe weinig gegevens voorhanden. Vorig jaar berekende het *Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming* (Steunpunt WAV) de werkloosheidscijfers per huishoudtype (Steunpunt WAV en SSA, 2000: 73). Daaruit blijkt dat alleenstaande vrouwen met kinderen de meest precaire arbeidssituatie vertonen. De graad van werkloosheid van deze groep bedroeg volgens de berekeningen van het Steunpunt WAV in 1999 maar liefst 22,6%. Uiteraard gaat deze hoge werkloosheidsgraad gepaard met een ondermaatse werkzaamheidsgraad voor deze groep (65,5%). Deze slechte arbeidsmarktsituatie wordt nog versterkt door een laag onderwijsniveau. Bij de laaggeschoolde alleenstaande moeders is één op drie (35,3%) werkzoekend in 1999 en oefent slechts één op twee een job uit. (Dit tegenover een werkzaamheidsgraad van 96% bij mannen die samenwonen met een partner en één of meer kinderen hebben, de best presterende groep.) Bovendien merken we dat 53% van de alleenstaande vrouwen met kinderen langer dan twee jaar werkloos is (Steunpunt WAV en SSA, 2000: 178). Bij de zeer langdurig werklozen komt dit huishoudtype ook het meest voor.

Langdurig werklozen

Dat België, meer nog dan welk ander Europees land ook, te kampen heeft met hoge langdurige werkloosheid is al langer geweten. De langdurige werkloosheid – het percentage UVW's dat langer dan één jaar werkloos is ten op-

zichte van het totaal aantal UVW's – evolueerde in positieve zin. Dit percentage lag op 30 juni 2001, 2,1% lager dan op 30 juni van het jaar ervoor (*WL5*). In absolute termen betekent dit een daling met 18.640 eenheden. We zouden ons echter kunnen afvragen of deze sterke daling te maken heeft met het aantal schorsingen omwille van langdurige werkloosheid (artikel 80). Rekening houdend met de 10.136 schorsingen op basis van artikel 80, bedraagt de reële daling slechts 8.504 eenheden.

3.2.2 *Het spiegelbeeld: een verbeterde arbeidsmarktpositie?*

Voor de meeste risicogroepen is de situatie op het vlak van de werkloosheid iets minder precair geworden; we noteerden het voorbije jaar veelal een daling van de werkloosheidsgraad en een stijging van de werkzaamheidsgraad zelfs ondanks de negatieve arbeidsmarktontwikkelingen. Een groeiend aantal personen uit risicogroepen deden dus hun (her)intrede op de arbeidsmarkt. Als de toegang tot de arbeidsmarkt voor deze 'kansengroepen' verbetert, rest de vraag waar zij terechtkomen. Het voorbije jaar werd de arbeidsmarktpositie van twee van deze kansengroepen onderzocht: die van de allochtonen door Verhoeven en Martens (2000) en die van de laaggeschoolden door Pollet e.a. (2000).

In hun onderzoek naar de kwantiteit en de kwaliteit van de arbeid bij laaggeschoolden kwamen Pollet e.a. (2000) tot de vaststelling dat laaggeschoolden voornamelijk terechtkomen in de secundaire segmenten van de arbeidsmarkt. Zij komen terecht in bedrijven met een 'volatiele marktomgeving': dit zijn bedrijven die minder investeren in opleiding en personeelsuitbreiding, die een minder stabiele tewerkstelling kennen en die het economisch minder goed doen. Bovendien komen laaggeschoolden terecht in een beperkt aantal functies en zijn deze functies seksegesegregeerd, is de kwaliteit van de arbeid minder goed, hebben zij vaker het statuut van ongeschoolde arbeider en oefenen zij meer irreguliere en flexibele arbeid uit. Eigen aan werknemers in de secundaire segmenten van de arbeidsmarkt is dat zij bij economische recessie de meeste kans lopen om opnieuw uit de boot te vallen. Gelijkaardige fenomenen doen zich voor bij de allochtonen. Verhoeven en Martens (2000) spreken over de etnostratificatie van de arbeidsmarkt in die zin dat allochtonen in een (lager) segment van de arbeidsmarkt terechtkomen; zij hebben gemiddeld lagere lonen dan de autochtonen, zijn geconcentreerd in arbeidersstatuten en werken beduidend meer deeltijds.

3.3 Geografische verschillen, of hoe woonplaats en mobiliteit mee kansen bepalen

Globaal genomen benaderen of overtreffen Vlaamse arbeidsmarktindicatoren veelal de Europese gemiddelden. Dit is nauwelijks het geval voor Wallo-

nië en Brussel. De arbeidsmarktsituatie verbetert er slechts met mondjesmaat, waardoor de discrepantie met Vlaanderen blijft toenemen.

3.3.1 *Regionale verschillen*

Het werkloosheidsrisico blijft geografisch ongelijk verspreid. Een eerste indicatie hiervoor zijn de regionale verschillen inzake de werkloosheidsgraad. Die bedroeg in 2000 7,0% in het Vlaamse Gewest, 17,0% in het Waalse Gewest en eveneens 17,0% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*WL3*). Regionale verschillen inzake werkzaamheidsgraad zijn eveneens beduidend (*WL12*). Terwijl 63,9% van de bevolking op beroepsactieve leeftijd werkzaam was in Vlaanderen in 2000, bedroeg dit percentage in Wallonië 55,9% en in Brussel 55,0%. Een andere indicatie voor de uiteenlopende arbeidsmarktprestaties van de verschillende regio's is het aantal NWWZ per openstaande vacature. Deze ratio bedroeg in 2000 voor Vlaanderen slechts 4,1. In het Waalse Gewest daarentegen werden in 2000 32,6 werkzoekenden per vacature geteld en in het Brusselse Gewest waren er dat 25. Vandaar dat het niet verwonderlijk is dat het discours over de krapte en spanning op de arbeidsmarkt een typisch Vlaams discours is.

Met een precaire globale arbeidsmarktsituatie in Wallonië en Brussel gaat een nog precairdere situatie van kwetsbare groepen samen. Niet alleen de kans op werkloosheid in het algemeen verschilt tussen de gewesten. Voor wie eenmaal werkloos is, is de kans op langdurige werkloosheid veel minder groot in Vlaanderen dan in Brussel of Wallonië. Zo steekt een langdurige werkloosheidsgraad (in procent van de beroepsbevolking) van 1,5% in het Vlaamse Gewest in 2000 schril af tegen één van 6,1% in het Waals Gewest en één van 7,4% in het Brussels Gewest (Administratie Werkgelegenheid, 2001a). Ook voor vrouwen is de arbeidsmarktsituatie minder rooskleurig in Wallonië en Brussel dan in Vlaanderen. Terwijl in Wallonië 16,0% en in Brussel 15,7% vrouwen werkloos zijn, geldt dat in Vlaanderen voor slechts 6,7% van de vrouwen.

Niet alleen het werkloosheidsrisico, ook de factoren zelf die de kans op werkloosheid vergroten, verschillen tussen de gewesten. Dit blijkt uit de onderzoeken van het *opleidingscentrum van het aanvullend nationaal paritair comité voor bedienden* (CEVORA, 2000 a, b en c) naar de kansen van risicogroepen in bediendenberoepen, gebaseerd op gegevens van de VDAB, de *Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling* (BGDA) en *Office Communautaire et Régionale de la Formation professionnelle et de l'Emploi* (FOREM). Naast leeftijd, hetgeen voor de drie gewesten de belangrijkste risicofactor is, blijkt nationaliteit in Vlaanderen de meest doorslaggevende risicofactor. De kans op werkloosheid wordt in Wallonië dan weer eerder beïnvloed door de scholingsgraad en in Brussel door de talenkennis (Bertrand, Van Cauteren en Van Waes, 2001).

De zogenaamde 'verborgen groepen' (vrijgestelde ouderen, loopbaanonderbrekers, bruggepensioneerden) zijn echter in Vlaanderen talrijker aanwezig dan in Wallonië. Terwijl 55% van de vrijgestelde ouderen zich in het

Vlaams landsgedeelte bevinden, zijn er dat maar 34,4% in Wallonië en 10,1% in Brussel. Tegenover 66% Vlaamse bruggepensioneerden, staan 29,2% Waalse en 4,8% Brusselse bruggepensioneerden. De oververtegenwoordiging van verborgen groepen in Vlaanderen doet zich het sterkst aanvoelen bij de loopbaanonderbrekers: in het Vlaamse Gewest zijn er dat 70,7%, in het Waalse Gewest 25,2% en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 4,1%.

3.3.2 *Provinciale en gemeentelijke verschillen*

De regionale diversiteit inzake werkloosheid, werkzaamheid, arbeidsmarktsituatie van risicogroepen en de risicofactoren die hiervoor verantwoordelijk zijn, bestaat ook op het niveau van de provincies en gemeenten. Veruit de beste posities worden ingenomen door de provincies Oost- en West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant. De gemeenten uit wat men in de diverse provinciale Jaarboeken (Steunpunt WAV en VIONA SSA, 2001) een 'zeer gunstige cluster' noemt, komen veruit het meest voor in Vlaams-Brabant. Deze zeer gunstige cluster is samengesteld uit gemeenten waar zowel ouderen, vrouwen als langdurig werklozen zich in een behoorlijke positie bevinden. De gunstige cluster bevat dan weer gemeenten waar ofwel de positie van ouderen en langdurig werklozen positief is ofwel de gelijkheid tussen man en vrouw positief is. In Oost- en West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant zijn de gemeenten die behoren tot de 'gunstige cluster' in nagenoeg even sterke mate aanwezig. Gemeenten behorende tot de zeer gunstige en de gunstige cluster zijn echter bijna niet terug te vinden in Limburg en Antwerpen. Daar primeren de gemeenten uit de 'ongunstige' of 'zeer ongunstige cluster'. De 'ongunstige cluster' bevat die gemeenten waar ofwel ouderen zeer weinig aan het werk zijn ofwel gemeenten waar er ongelijkheid heerst tussen man en vrouw en waar de positie van langdurig werklozen negatief is. De zeer ongunstige cluster bestaat dan uit steden en gemeenten die deze drie negatieve arbeidsmarktkarakteristieken te samen vertonen (Geurts e.a., 2001).

De diversiteit binnen de provincies en dus tussen de gemeenten en steden is eveneens groot. De gemeenten met het meest rooskleurig profiel zijn terug te vinden in de brede rand rond Brussel en in de industriepool Kortrijk-Tielt. Binnen de provincie Limburg vallen de voormalige mijngemeenten (Beringen, Heusden-Zolder, Houthalen-Helchteren, Genk, Maasmechelen) op door een arbeidsmarktprofiel dat extreem ongunstig te noemen is. In de globaal gunstige arbeidsmarktsituatie van Vlaams-Brabant nemen drie stedelijke centra in de regio Leuven – Leuven, Tienen en Diest – en de gemeenten Vilvoorde en Drogenbos de minst gunstige positie in. In de provincie Antwerpen springen de steden Antwerpen, Mechelen en Lier in het oog door hun uitgesproken negatief profiel. Antwerpen bijvoorbeeld heeft de derde laagste werkzaamheidsgraad (59,9%) en veruit de hoogste werkloosheidsgraad (12,8%) van de provincie. Dit heeft uiteraard te maken met de hoge concentratie van 'probleemgroepen' (of kansengroepen in het actuele beleidsjargon) in de stad. De concentratie van werkloosheid in de steden gaat

ook op voor de provincie Oost-Vlaanderen. In Gent is maar liefst 13% van de beroepsbevolking werkzoekend. Opvallend is in ieder geval dat vooral de grote steden te kampen hebben met teleurstellende arbeidsmarktprestaties, wat uiteraard te maken heeft met de concentratie van probleemgroepen aldaar en het feit dat vele stedelijke jobs worden ingevuld door pendelende bewoners uit de (groene) stadsrand.

3.4 Waarom? Uitsluitingsfactoren onderzocht

Naar onderwijs, toeleidingsinstanties en werklozen zelf wordt vaak met een beschuldigende vinger gewezen wanneer het gaat om uitsluiting uit de arbeidsmarkt. Vaak wordt echter vergeten dat uitsluitingsmechanismen ook werkzaam zijn aan de vraagzijde op de arbeidsmarkt. Over de hindernissen op weg naar werk aan vraag- en aanbodszijde werden het voorbije jaar diverse onderzoeken gevoerd. We focussen hier op de categoriale verschillen omdat – in tegenstelling tot de geografische verschillen – hierover heel wat onderzoek is verricht.

3.4.1 *Ongelijke instroom vanuit het onderwijs*

De initiële opleiding die iemand heeft genoten is een eerste determinerende factor voor zijn of haar kansen op de arbeidsmarkt. Zeker in het licht van de evolutie naar een 'kenniseconomie' speelt opleiding een cruciale rol. Europa formuleerde al in 1997 in de eerste richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid de opdracht voor de lidstaten om het aantal voortijdige schoolverlaters binnen de vijf jaar met de helft te verminderen.

Over deze 'ongekwalificeerde uitstroom' rondden Douterlugne en Van de Velde (2001) dit jaar een onderzoek af. Een eerste belangrijke vaststelling is dat in 1998 13.000 leerlingen (één op zes uitstromers) het onderwijs verlieten zonder een diploma hoger secundair onderwijs. Van deze voortijdige schoolverlaters had 3,5% zelfs geen getuigschrift van de tweede graad op zak. De cruciale rol van de sociale achtergrond van de ouders wordt ook in dit onderzoek nog maar eens aangetoond. Zo bedraagt de procentuele kans om het onderwijs gekwalificeerd te verlaten 54% bij leerlingen van wie de ouders laaggeschoold zijn, van wie de vader niet aan het werk is en bij wie thuis Nederlands niet de voertaal is. Wanneer de ouders van de leerling in kwestie hooggeschoold zijn, wanneer de vader werkt en wanneer er thuis Nederlands wordt gesproken loopt de kans op slagen op tot 96%.

Eenmaal op de arbeidsmarkt, hangt de kans op verdere kwalificatie ook sterk samen met het initiële onderwijsniveau (zie o.a. Pollet e.a., 2000). Hoewel gegevens uit de *Sociale Balans* aangeven dat opleidingsinspanningen in bedrijven – onder druk van de krappe arbeidsmarkt – zijn toegenomen, komen deze verhoogde inspanningen niet iedereen ten goede. De deelnamekans aan opleidingen in de onderneming neemt toe met het onderwijsniveau

(Steunpunt WAV en SSA, 2000: 108). Zo hebben hooggeschoolde werknemers bijna drie keer zoveel kans om zich bij te scholen dan laaggeschoolden. Omdat men er nog vaak van uitgaat dat opleidingen het meest rendabel zijn voor hoger geschoolden of werknemers die op meer strategische plaatsen in het bedrijf werken, doet zich ook hier een variant van het bekende Mattheüseffect voor (Van Valckenborgh en Douterlugne, 2001:148): aan wie weet, zal geleerd worden. De initiële ongelijkheid van werknemers wordt dus tijdens de loopbaan nog versterkt.

3.4.2 *Discriminatieprocessen aan de vraagzijde*

Te vaak wordt vergeten dat ook factoren aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt de oorzaak zijn van een moeizame integratie van achtergestelde groepen. De laatste decennia werden we geconfronteerd met het fenomeen van 'overvraging'. Werkgevers stelden niet alleen steeds hogere eisen inzake scholing, maar hechtten ook een stijgend belang aan werkervaring (VDAB-Studiedienst, 1999). Dit leidde tot verdringing van laaggeschoolden. De jobs voor laaggeschoolden verdwenen niet, maar werden stelselmatig ingenomen door hogergeschoolde kandidaten. Volgens Gheldof en Lamberts (2000) zijn bedrijfsinterne processen van werving en selectie van geschoolde en ongeschoolde arbeiders verantwoordelijk voor deze verdringing van laaggeschoolden. In de bedrijven met een minimale selectieprocedure kwam meer verdringing voor. De 'statistische discriminatietheorie' zagen zij daarvoor als een verklaring. Bij een minimale selectieprocedure wordt namelijk weinig informatie over de te verwachten prestaties van potentiële werknemers verzameld. Daardoor gaan werkgevers over tot statistische discriminatie. Dit wil zeggen dat zij zich beroepen op algemene veronderstellingen betreffende de kenmerken van de kandidaat zoals leeftijd, geslacht, nationaliteit, werkloosheidsduur, onderwijsniveau. Deze veronderstellingen spelen zelden of nooit in het voordeel van de meest achtergestelde groepen.

We kunnen veronderstellen dat een krappere arbeidsmarktsituatie de verdringing zou doen verdwijnen. Diverse onderzoeken spreken dit echter tegen. Uit onderzoek over wervingsgedrag van bedrijven (Simoens, Denys en Denolf, 1998; Denolf, Denys en Simoens, 1999) blijkt dat nog altijd bij iets minder dan een derde van de vacatures, personen worden aangeworven met een hoger scholingsniveau dan oorspronkelijk was gepland. Een gelijkaardig percentage vinden we terug in de studie van CEVORA (Bertrand, Van Cauteren en Van Waes, 2001). Analyse van de Waalse FOREM-cijfers leert dat in 55% van de vervulde vacatures voor bediendenberoepen iemand werd geplaatst met het gevraagde studieniveau, dat in 31% van de gevallen de geplaatste een hoger studieniveau bezat dan het gevraagde en dat het in 17% van de gevallen een invulling betrof door een persoon met een lager studieniveau dan oorspronkelijk was vooropgesteld.

Daarbovenop komt de achterstellingssituatie van migranten. Op de vraag of etnostratificatie op de arbeidsmarkt te wijten is aan factoren aan de aanbodszijde (kenmerken van allochtonen zoals opleiding, ervaring en taalvaar-

digheid), dan wel aan factoren aan de vraagzijde (bewuste-onbewuste, directe-indirecte discriminatie), vinden we geen antwoord in het onderzoek van Verhoeven en Martens (2000). Dit onderzoek was louter beschrijvend en deed geen uitspraken over de oorzaken van achterstelling. Toch vinden we her en der bevindingen die (meer) directe oorzaken van achterstelling van allochtonen doen vermoeden. Zo geeft de Eurobarometer een uitgesproken negatieve houding weer van de Belgen ten opzichte van buitenlanders. Het aandeel Belgen dat minderheden negatief beoordeelt (68%) ligt 45% hoger dan het aandeel dat een positief oordeel heeft (23%). Daarmee is België het minst verdraagzame land van Europa. Dezelfde bevinding geldt voor de houding ten opzichte van minderheden op de arbeidsmarkt, die bijzonder negatief is. Zo gelooft maar liefst 80% van de Belgen dat buitenlanders bijdragen tot werkloosheid (Vandenbrande en Vermandere, 2001: 67). Tenslotte ontdekte Doyen (2001: 111) in haar onderzoek naar het zoekgedrag van werklozen dat allochtone werkzoekenden sneller aan het werk willen dan autochtone werkzoekenden, maar dat allochtonen meer hindernissen ervaren in hun zoektocht naar werk. Bovendien zou voor 45% van de allochtonen het feit dat werkgevers aarzelen een allochtoon aan te nemen, een serieuze hindernis zijn in de zoektocht naar werk.

3.4.3 *Nieuwe, andere en hogere kwalificaties gevraagd*

Ondanks de afname van het aandeel laaggeschoolden in het arbeidsaanbod en de toename van de scholingsgraad, is de positie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt er stelselmatig op achteruit gegaan. De ineenstorting van de relatieve vraag naar laaggeschoolden zou hiervan de oorzaak zijn. Maar welke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de vraag naar laaggeschoolden zo sterk is teruggedrongen? Volgens Bollens (2000) citeren Drèze en Sneessens vier verklaringen: de toegenomen handel met de lage loonlanden, de massale vernietiging van werkgelegenheid in de industrie, het fenomeen van tertiarisering en de *skill-biased technological change*. Vooral deze laatste ontwikkeling zou het sterkst verklarend gehalte hebben. De introductie van bepaalde nieuwe technologieën en organisatievormen evenals de daling van de relatieve prijs van bepaalde kapitaalgoederen zou leiden tot een toename in de vraag naar hoger geschoolde arbeid, ten koste van de laaggeschoolde arbeid.

3.4.4 *Tussen vraag en aanbod: toeleidingsinstanties en zoekkanalen*

De vraag naar arbeid in contact brengen met en afstemmen op het aanbod van arbeid lijkt niet evident. Ook de zogenaamde 'derden' (de opleidings- en tewerkstellingsprojecten), die vaak veel dichter staan bij de meest achtergestelde groepen dan de institutionele actoren, geven aan dat er nog steeds een groep van 'niet-bereikten' is. Gelijkaardig fenomeen doet zich ook voor in landen die een universele dienstverlening hebben ontwikkeld voor werkzoe-

kenden. Zelfs bij een garantieplanachtige benadering van het arbeidsmarktbeleid zoals in Denemarken en Groot-Brittannië, bestaat er een substantiële groep van niet-bereikten (31% en 37%). Over deze groepen is nagenoeg niets geweten (Nicaise, 2001: 25).

In hun onderzoek 'Including the excluded' deed *Vitamine W*, een Antwerps opleidings- en tewerkstellingsinitiatief, een poging om te achterhalen hoe het kwam dat bepaalde mensen nog steeds niet werden bereikt en hoe dit eventueel kon worden verholpen (Deleu, 2001). Volgens hen wordt tewerkstelling of opleiding vaak verhinderd door uiteenlopende problemen van sociale en/of persoonlijke aard. Daarom pleiten zij ervoor om binnen een sterk geïndividualiseerde trajectbegeleiding, een meer structurele plaats toe te kennen aan dit soort van persoonlijke psychosociale begeleiding. Ook inadequate informatiekanalen dragen bij tot het niet-bereiken van bepaalde groepen. Gebruik maken van netwerkontwikkeling zou een mogelijke oplossing kunnen zijn. Het belang van een goede afstemming van de zoekkanalen van de werkgevers en deze van de werknemers bleek ook in het onderzoek van Doyen en Lamberts (2001).

3.5 Antwoorden van het beleid

Het werkgelegenheidsbeleid kent de laatste jaren een sterke Europese input. Voor de vierde maal werd op de *Europese ministerraad van Werkgelegenheid en Sociale Zaken* van 27 en 28 november 2000 een stel van Europese beleidsdoelstellingen of 'richtsnoeren' voor werkgelegenheid uitgewerkt. Naast de vier inmiddels klassiek geworden pijlers (inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelijke kansen), onderverdeeld in twaalf richtsnoeren, werden dit keer ook horizontale aandachtspunten in het programma opgenomen. Via de methode van 'open coördinatie' wordt het beleid van de lidstaten sterk gestuurd door de Europese aanbevelingen. Tegelijkertijd merken we een toename van het belang van het lokale niveau. Een supranationale besturing aan de hand van de Europese richtsnoeren van het arbeidsmarktbeleid gaat de laatste tijd hand in hand met een groeiend belang van het lokale niveau; nog een illustratie van de trend van 'glokalisering'.

Op basis van de Europese richtsnoeren dienen de lidstaten jaarlijks een *Nationaal Actieplan* op te maken, waarin zij de beleidsmaatregelen van het voorbije jaar en de te nemen maatregelen in de komende jaren presenteren volgens de Europese vierpijlerstructuur. Op dit *Belgisch Nationaal Actieplan* en de Vlaamse bijdrage tot dit nationaal plan is de volgende paragraaf gebaseerd. Telkens wordt aangegeven hoe de Europese richtsnoeren die betrekking hebben op 'achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt' worden ingevuld op het federale niveau en op het Vlaamse niveau.

3.5.1 *Algemene maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid en ter stimulering van de werkzaamheid*

In het Vlaams en federaal beleid vormt de ondervertegenwoordiging van kansengroepen op de arbeidsmarkt en de oververtegenwoordiging van deze groepen in de populatie 'werklozen' en 'inactieven' een belangrijk aandachtspunt. Het verhogen van de werkzaamheid, een centrale doelstelling in de 'actieve welvaartsstaat', vereist uiteraard ook een verhoogde werkzaamheidsgraad van deze kansengroepen. Gestuurd door de Europese richtsnoeren vaardigden de federale en regionale beleidsmakers het voorbije jaar algemene en doelgroepgerichte maatregelen uit om deze doelstelling te halen. De algemene maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid willen zowel inspelen op de vraag naar arbeidskrachten als op het aanbod ervan.

Stimuleren van de vraag naar arbeidskrachten

Een voor de hand liggende manier om de vraag naar arbeidskrachten op te vijzelen is de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. In haar werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2001 spoort Europa – net zoals vorige jaren – aan om 'potentiële bronnen van werkgelegenheid' te benutten. Deze moeten in de eerste plaats worden aangeboord in de dienstensector en in de nieuwe technologieën van de kennismaatschappij (pijler 2, richtsnoer 10 en 11). Een voor 'kansengroepen' veel substantiëlere bron van werkgelegenheid is de sociale economie. Hierover zegt Europa dat:

> "(...) de lidstaten maatregelen moeten bevorderen om het concurrentievermogen en het banenscheppend vermogen van de sociale economie te vergroten, in het bijzonder het aanbod van goederen en diensten die voorzien in behoeften welke nog niet door de markt worden vervuld [de buurtdiensten of dienstenwerkgelegenheid]." (Administratie Werkgelegenheid, 2001a: 93)

Maatregelen inzake de 'sociale economie' worden in het Europese programma ook gegroepeerd onder de noemer 'lokale en regionale actie voor werkgelegenheid'. Het federaal beleidsniveau meet zich dan ook een eerder ondersteunende rol toe ten behoeve van de regionale en lokale overheden. Dit blijkt eveneens uit het samenwerkingsakkoord inzake de sociale economie dat in juli 2000 werd afgesloten tussen de Belgische Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap en dat ruimte laat voor invulling door de regio's zelf.

De sociale economie in Vlaanderen is opgebouwd rond het concept van de 'meerwaardeneconomie'. Daarbij werd het ambitieuze plan opgevat 7.500 bijkomende plaatsen voor werkervaring te creëren in de periode 2000-2004. Het WEP-plus-programma telde op 31 maart 1999 2.448 begunstigden. Evaluatie door de administratie Werkgelegenheid van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2000) bracht een aantal knelpunten aan het licht. Zo heeft één op drie WEP-plus promotoren te kampen met toeleidings- en selectieproblemen. Een mogelijke oorzaak van de toeleidingsproblematiek is dat er voornamelijk gerekruteerd wordt onder de meest bemiddelbare werk-

lozen: het fenomeen van 'afroming' is dus blijkbaar niet vreemd aan de WEP-plus maatregel. Verder richten een aantal promotoren zich te veel op loutere tewerkstelling (als kostenbesparende factor voor de organisatie) zonder aandacht te besteden aan begeleiding en opleiding, die kansen op doorstromen gevoelig kunnen verhogen (Gelders, 2001: 128).

Het WEP-plus privé-plan werd daarentegen stopgezet wegens gering succes. Naast WEP-plus worden in het Vlaams actieplan ook de 2000 extra plaatsen, gecreëerd binnen het stelsel van de *Individuele Beroepsopleiding* (IBO), meegeteld in een poging om de gestelde doelstelling van de 7.500 extra plaatsen te bereiken. Daarenboven werden de bestaande arbeidsplaatsen voor de *Sociale Werkplaatsen* gecontinueerd; daar werden het voorbije jaar 666 nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd. Voor 2001 wordt nog een uitbreiding met een honderdtal arbeidsplaatsen voorzien.

Om het werkgelegenheidspotentieel binnen deze sector van de sociale economie ten volle te benutten, werd de mogelijkheid voorzien om incubatiecentra op te richten. Deze centra spelen 'een pro-actieve rol bij bedrijfsontwikkeling en bieden infrastructuur en logistieke diensten aan startende ondernemingen in de sociale economie'. Tot deze ondernemingen in de sociale economie behoren ook de invoegbedrijven en de buurtdiensten. Het concept invoegbedrijven werd aangevuld met de mogelijkheid voor reguliere bedrijven om een invoegafdeling op te starten. Wat de buurtdiensten betreft, moeten de lokale werkwinkels – naast een geïntegreerde basisdienstverlening aan de werkzoekenden en werkgevers – als katalysator van de nieuwe dienstenwerkgelegenheid fungeren. Het gaat hier om het ontwikkelen van buurtdiensten die tegemoetkomen aan nieuwe maatschappelijke behoeften en zowel een nabijheids- als een zorgaspect inhouden. In het kader van de dienstenwerkgelegenheid werden de actieplannen van de centrumsteden al goedgekeurd. Tot slot is opmerkelijk dat de minister van Werkgelegenheid heeft besloten om de functie en de methodiek van arbeidszorg te ondersteunen, voor zover deze zijn ingebed in de sociale werkplaatsen.

Aan de vraagzijde wordt werkloosheid voor een deel veroorzaakt door een productiviteitskloof. Dit betekent dat laaggeschoolde arbeid in verhouding tot zijn economische waarde te duur zou zijn. Om die productiviteitskloof te dichten, kunnen werkgevers gebruik maken van maatregelen zoals tijdelijke of structurele 'lastenverlaging op lage lonen'. De effectiviteit van deze maatregelen werd door Marx (2001: 39) bestudeerd op basis van buitenlandse literatuur. Ten eerste geven studies in het buitenland aan dat veronderstellingen over *dead-weight-* en substitutie-effecten vaak te optimistisch zijn. Bovendien lijkt een periode van gesubsidieerde tewerkstelling op zich niet te volstaan om de tewerkstellingskansen te verbeteren, tenzij deze programma's worden gecombineerd met opleiding en begeleiding.

Maatregelen gericht op de aanbodszijde

Om de werkzaamheid te verhogen moet niet alleen de vraag naar arbeidskrachten worden opgekrikt, maar deze moet ook in evenwicht zijn met het aanbod van (geschikte) arbeidskrachten. Daartoe werden maatregelen uitge-

vaardigd ter bestrijding van de werkloosheidsvallen en werd de inzet van activeringsmaatregelen geïntensiveerd. Inzake de verbetering van de inzetbaarheid (pijler 1) pleit Europa voor een meer werkgelegenheidsvriendelijke benadering van het sociale zekerheids-, belasting- en opleidingsstelsel. Richtsnoer twee zet de lidstaten ertoe aan 'hun sociale zekerheids- en belastingstelsel te onderzoeken en waar nodig te herzien, teneinde armoedevallen te verminderen...'. Ook voor het federale en het Vlaamse beleid is het wegwerken van deze vallen prioritair.

De 'werkloosheidsval' wordt in de eerste plaats beschouwd als een financiële val. De beperkte financiële meerwaarde van het inkomen uit laagbetaalde arbeid ten opzichte van het inkomen uit een uitkering zou de werkzoekende niet of onvoldoende stimuleren om werk te zoeken en aan te nemen. Daarom bestaat een eerste reeks van federale maatregelen uit het vergroten van de kloof tussen inkomen en uitkering. Om het inkomen uit arbeid en dus ook de financiële meerwaarde bij overgang van werkloosheid naar (laagbetaald) werk te vergroten, werd de vermindering van de persoonlijke bijdragen van de lage lonen op 1 januari 2000 ingevoerd en nog eens versterkt op 1 april 2000. Bovendien kunnen de lage lonen binnenkort rekenen op een terugbetaalbaar belastingskrediet van 496,3 EURO (20.000 BEF) per jaar.

Evaluatie-onderzoek (Marx, 2001: 39) leert echter dat maatregelen zoals het verlagen van fiscale en parafiscale lasten op lage lonen en belastingkredieten slechts succes hebben op het vlak van de armoedebestrijding op voorwaarde dat men gezinnen met lage lonen subsidieert en niet laagbetaalde individuen. De reden hiervoor is dat veel laagbetaalde arbeid wordt gepresteerd in een tweeverdienerscontext. Een andere factor die bijdraagt tot de creatie van een werkloosheidsval is het wegvallen van bijzondere financiële voordelen verbonden aan het werkloosheidsstatuut bij het aannemen van werk. Een voorbeeld is de verhoogde kinderbijslag. Sinds kort behoudt een werkloze die weer aan het werk gaat gedurende zes maanden het recht op een verhoogde kinderbijslag, zoals hij/zij die genoot in zijn/haar hoedanigheid van (langdurig) werkloze.

Werklozen worden echter niet enkel weerhouden terug aan het werk te gaan door een té beperkt financieel voordeel. Het aannemen van werk gaat dikwijls ook gepaard met meerkosten, bijvoorbeeld op het vlak van kinderopvang en mobiliteit. Zowel het federale als het Vlaamse beleidsniveau namen initiatieven om deze drempels weg te werken. Zo kent de federale overheid onder andere een eenmalige mobiliteitspremie en/of een premie voor éénoudergezinnen toe aan een werkzoekende, die werk aanvaardt dat – omwille van de verplaatsingsduur – geen gepaste betrekking is. De Vlaamse initiatieven om werkloosheidsvallen te bestrijden, situeren zich vooral op het vlak van uitbreiding van de kinderopvang en een verbeterde mobiliteit.

Inzake 'activeringsmaatregelen' heeft de Europese Unie haar doelstelling gekwantificeerd. Het aantal werklozen dat wordt bereikt met actieve maatregelen zou het gemiddelde van de drie best presterende landen moeten evenaren en moet ten minste 20% van de populatie werklozen bedragen (pijler 1, richtsnoer 2). Algemener blijft de in 1997 geformuleerde richtlijn omtrent

de preventieve aanpak van werkloosheid behouden. Deze bestaat erin dat elke werkloze een nieuwe start – in de vorm van opleiding, omscholing, het opdoen van werkervaring, een baan of een andere maatregel ter bevordering van de inzetbaarheid – moet worden geboden voordat hij zes maanden werkloos is in het geval van jongeren en voor twaalf maanden in het geval van volwassenen. De modernisering van de diensten voor arbeidsvoorzieningen moet dit mee mogelijk maken (pijler 1, richtsnoer 1). Ook de horizontale doelstelling van het levenslang leren (horizontale doelstelling B) speelt in deze optiek een belangrijke rol.

Om werklozen te activeren bestaat er in België een (té?) rijk arsenaal aan instrumenten gaande van opleiding over begeleiding naar werkervaring. Vaak zijn deze activeringsmaatregelen gericht op een specifieke doelgroep. Zo richten de nieuwe federale activeringsmaatregelen zich voornamelijk op jongeren en op langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers. De startbaanovereenkomst voor jongeren en de invoeginterim voor bestaansminimumtrekkers en langdurig werklozen zijn twee voorbeelden. Vandaar dat deze maatregelen uitgebreider aan bod komen bij de bespreking van het doelgroepenbeleid. Toch kunnen we in het Vlaamse beleid enkele algemene activeringsstrategieën ontwaren.

Een eerste strategie is de verdere 'uitbouw van trajectbegeleiding' onder meer via de verdere oprichting van lokale werkwinkels. Deze moeten voorzien in een geïntegreerde basisdienstverlening voor de werkzoekende. Hiermee wordt getracht het bereik van de dienstverlening te vergroten door deze zo dicht mogelijk bij de werkzoekenden te brengen. Samenwerking tussen lokale arbeidsmarktactoren, onder regie van de VDAB, moeten trajecten naar werk optimaliseren. De steeds belangrijkere rol die de lokale arbeidsmarktactoren spelen in het werkgelegenheidsbeleid, manifesteert zich ook bij de *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW's). In 55% van de OCMW's maakt arbeidsbegeleiding deel uit van het takenpakket van de maatschappelijk assistent én meer dan drie op vier OCMW's werkt samen met de VDAB en/of met het *Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap* (PWA). Het activeringsbereik hangt echter af van de schaal en de visie van het OCMW. OCMW's die zich richten op de integratie van cliënten naar de arbeidsmarkt, activeren gemiddeld 16% meer cliënten dan OCMW's die zich louter focussen op het sociaal verzekerd maken van hun cliënten. Het effect van samenwerking met andere actoren zoals VDAB wordt geneutraliseerd door de twee andere factoren (Sannen, Struyven en Vos, 2000).

Een andere strategie is de 'intensivering van de trajectbegeleiding' van de VDAB zelf. De VDAB heeft het trajectwerkingsmodel dat het in 1999 had geïnitieerd, verder uitgebouwd in 2000. Zo werden er in 2000 voor ongeveer 63.400 werkzoekenden nieuwe trajecten gestart. Deze versterkte preventieve aanpak van werkloosheid staat echter nog ver af van de door Europa gepropageerde 'universele basisdienstverlening'. De 'voldoeningspercentages' tonen dit aan. Dit is de verhouding tussen het aantal jongeren respectievelijk volwassenen dat werkloos is geworden in de loop van maand x en binnen de zes maanden gestart is met een individueel actieplan en het totale aantal jongeren respectievelijk volwassenen dat werkloos wordt in de loop van dezelf-

de maand. Dit voldoeningspercentage bedraagt in Vlaanderen 53,3% voor jongeren en 54,6% voor volwassenen. De VDAB trekt de trajectbegeleiding echter meer en meer naar zich toe ten koste van de derden. Wil men komen tot een universele dienstverlening (en dus richtsnoer 1 realiseren) dan moeten de mogelijkheden van zowel de publieke als de private partners ten volle worden benut. Tot slot begint de VDAB stilaan gebruik te maken van de *Arbeidsmarktrijpheidstest* (ARI) die de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt moet helpen bepalen (Leroy, 2001: 52). Gevreesd wordt echter dat deze indeling het mechanisme van statistische discriminatie nog verder zal versterken (Bollens, 2000: 21). De informatie die deze test oplevert zal bij de schaarse informatie worden gevoegd, waarop werkgevers zich baseren bij aanwerving.

Niet alleen toeleiding en (traject)begeleiding zijn van belang in een beleid ter verhoging van de inzetbaarheid. Een kwantitatief verhoogd aanbod aan arbeidskrachten alleen volstaat niet. Ook kwalitatief moet het aanbod erop vooruit gaan. De Europese Unie roept de lidstaten op om van de EU 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie te maken'. Hierin past de federale en Vlaamse 'strategie van levenslang leren', die zich niet alleen richt naar (risico)werknemers maar ook naar werklozen. Het initiatief van de federale sociale partners om de sectoren ertoe aan te zetten 0,10% van de loonmassa te besteden aan opleidingsprogramma's voor risicogroepen zoals laaggeschoolde werknemers, past onder andere in deze doelstelling van levenslang leren.

Om de uitbouw van de kenniseconomie in Europa te bevorderen, nemen maatregelen inzake verbeteren of verwerven van informatietechnologie- en communicatievaardigheden en het toegankelijk maken van internet en multimedia een belangrijke plaats in. In Vlaanderen is er bijvoorbeeld het opleidingsproject *Plan basisvaardigheden ICT*, dat kadert binnen het voorstel 'toptechnologie voor kansengroepen'. Hierbij worden toestellen uitgeleend aan 'kansengroepen' en wordt mobiele infrastructuur ingezet. Verder moet een *Actieplan Laaggeletterdheid* de strijd aangaan tegen analfabetisme, in het bijzonder bij laaggeschoolden.

Een 'schorsings- en sanctiebeleid' behoort ten slotte tot het disciplinerend luik van een activeringsbeleid. Uitgangspunt is dat schorsing van de (werkloosheids)uitkering de bereidheid tot het aannemen van werk vergroot. Naar dit soort van maatregelen wordt niet expliciet verwezen in het Europese document. Wel staat erin vermeld dat de lidstaten:

> "(...) hun sociale zekerheidsstelsel dienen te onderzoeken en desgevallend te herzien, teneinde het voor werklozen en inactieven aantrekkelijker te maken om werk te zoeken en te aanvaarden" (pijler 1, richtsnoer 2).

Het laatste jaar werd een meer stringent transmissiebeleid gevoerd. De doorstroom van gegevens van de VDAB naar de *Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening* (RVA) werd geoptimaliseerd. Dit werd door de minister gelegitimeerd door te stellen dat de RVA meer gedifferentieerd sanctioneert (Leroy, 2001). In het jaar 2000 vonden er in België 24.155 uitsluitingen plaats omwille van

een fout of een overtreding van de werkloze. Het aantal schorsingen omwille van langdurige werkloosheid (op basis van atikel 80 van de werkloosheidsverzekering) is weliswaar afgenomen met 1.346 eenheden maar bedroeg toch nog 10.136 in het jaar 2000.

3.5.2 *Het doelgroepenbeleid of 'kansengroepenbeleid'*

Om de werkzaamheidsgraad te doen stijgen en de werkloosheidsgraad te doen dalen, volstaan algemene maatregelen niet. Er is ook nood aan specifieke maatregelen om groepen die ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt en oververtegenwoordigd in de werkloosheidsstatistieken, te activeren en zo evenredige participatie te realiseren. De problematiek van de verschillende kansengroepen loopt echter niet gelijk over heel het land. Elke regio heeft zijn prioritaire doelgroepen. Wallonië treft vooral maatregelen ten behoeve van jongeren in het algemeen. In Vlaanderen en de Duitstalige Gemeenschap krijgen laaggeschoolden en de zogenaamde 'risicogroepen' (personen met een handicap, allochtonen en andere 'kansengroepen') meer aandacht. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest focust zijn beleidsinitiatieven dan weer op laaggeschoolde jongeren.

Jongeren

De problematiek van werkloosheid bij jongeren staat dus hoger op de Waalse (en dus federale) en Brusselse politieke agenda dan op de Vlaamse. Nochtans werden de activeringsmaatregelen ten behoeve van jongeren in beide landsgedeelten het voorbije jaar sterk opgevoerd. Dit mede als antwoord op de algemene Europese aanbeveling van de preventieve aanpak van (jongeren)werkloosheid en de specifiek naar ons land gerichte opmerking dat nog steeds te veel (jonge) werklozen in België in langdurige werkloosheid verglijden.

Het tweeledig federale antwoord was het 'inschakelingstraject voor laaggeschoolde jongeren' en de 'startbaanovereenkomst', beter bekend als het *Rosettaplan*. Deze twee initiatieven die met federale ondersteuning door de gemeenschappen en gewesten moesten worden uitgevoerd, kregen een Vlaams tintje. Zo voorziet het *Vlaams Actieplan Startbanen* in extra maatregelen voor kansengroepen en werd de doelgroep uitgebreid tot alle werkzoekenden jonger dan 30 jaar. Uitbreiding van de doelgroep tot de min-dertigjarigen vond eveneens plaats in het Vlaamse inschakelingsplan voor laaggeschoolde jongeren, dat zich volledig inschrijft in de (geïntensiveerde) trajectwerking van de VDAB. Het volgen van een inschakelingstraject is echter enkel verplicht voor werklozen onder de 25 jaar. Het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid voor jongeren is duidelijk gericht op de groep die het meest risico loopt op langdurige werkloosheid: de laaggeschoolde jongeren.

Het zijn inderdaad deze jongere risicogroepen die met het *Rosettaplan* zijn bereikt. Dat blijkt uit de evaluatie van het plan na een werking van ruim één jaar (Malfait en Vandenbrande, 2001). Bedrijven rekruteerden namelijk

vooral (51,1%) uit doelgroep twee (werkzoekenden jonger dan 25 jaar) en minder uit doelgroep één (de schoolverlaters jonger dan 25 jaar, binnen de zes maanden na het verlaten van de schoolbanken). Het aantal laaggeschoolden was in deze doelgroep het hoogst. Logisch, gezien hooggeschoolden minder kans hebben om zes maand na afstuderen nog werkloos te zijn. Van alle uitstroom uit de jongerenwerkloosheid die in de periode van 1 april 2000 tot 31 maart 2001 plaatsvond, kan 26,5% op rekening geschreven worden van *Rosetta*. Van de laaggeschoolden kon 29% uitstromen via een startbaanovereenkomst, terwijl dit slechts bij 23% van de hogergeschoolden het geval was. Dat meer dan de helft van de Belgische overeenkomsten werd afgesloten in Vlaanderen ligt volledig in de lijn der verwachtingen, gezien de omvang van de werkgelegenheid er groter is dan in de andere gewesten. De samenhang van het succes van het plan met de globale arbeidsmarktprestaties doen echter een zeker *dead-weight*-effect vermoeden. Dit betekent dat een (al dan niet groot) deel van de jongeren ook wel werk zouden gevonden hebben zonder deze maatregel.

Laaggeschoolden

Ook voor de hele groep van laaggeschoolden (en dus niet enkel de jongeren) worden inspanningen gedaan om hun inzetbaarheid te verhogen. De meeste van deze inspanningen passen in de strategie van het 'levenslang leren' (horizontale doelstelling). De aanpak van de problematiek van de laaggeschooldheid gebeurt gedurende het gehele proces van onderwijs naar werk. Allereerst probeert men kinderen van jongs af in contact te brengen met nieuwe technologieën. Op het einde van de schoolloopbaan probeert men de niet-gekwalificeerde uitstroom te verminderen op basis van de modulaire uitwerking van beroepsopleidingen (leertrajecten in verschillende sectoren). Aandacht voor de overgang van school naar werk en specifiek voor de deeltijds leerplichtigen, vond plaats in de vorm van het openstellen van het IBO-stelsel voor een verbeterde toeleiding van deeltijds leerplichtigen.

Eens aan het werk, mag – in de filosofie van het levenslang leren – het leerproces niet ophouden. Dit om het verlies van kwalificaties ten gevolge van werkloosheid, non-participatie en uitsluiting te voorkomen. Om de vaardigheden van werknemers op peil te houden wordt het systeem van jobrotatie sterk gestimuleerd. Het 'wisselbanenplan', goedgekeurd door de Vlaamse regering op 29 juni 2001, wil bedrijven ondersteunen die hun werknemers via opleiding of vorming laten promoveren en de vrijgekomen vacatures laten opvullen door werkzoekenden. Hiervoor zullen de budgetten voor het werkgelegenheidsbeleid (hefboomkrediet, opleidingskrediet, IBO, invoegafdelingen, ...) geheroriënteerd worden voor het wisselbanenplan. Dit betekent dat het hele werkgelegenheidsbeleid wordt omgevormd tot een opleidingsbeleid voor alle werknemers (Vlaamse Regering, 2001c).

Langdurig werklozen/Bestaansminimumtrekkers

De klemtoon op preventieve maatregelen neemt niet weg dat op Europees niveau ook wordt gepleit voor herintredingsmaatregelen voor langdurig

werklozen. Preventieve maatregelen moeten altijd worden gecombineerd met curatieve maatregelen (pijler 1, richtsnoer 1), zeker in België, waar het aandeel van de langdurig werklozen bij de hoogste van Europa is.

De doelgroep van langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers worden hier samengenomen omdat de initiatieven voor beide groepen deels gelijklopend zijn. Zo werden de maatregelen voor langdurig werklozen tevens opengesteld voor bestaansminimumtrekkers. Dit is het geval voor tewerkstellingsprogramma's zoals DAC en *Gesubsidieerde Contractueel* (GESCO). Bestaansminimumtrekkers en begunstigden van de sociale bijstand komen eveneens in aanmerking voor WEP-plus en voor *Sociale Werkplaatsen*. De doelgroep van de sociale werkplaatsen werd uitgebreid tot mensen die gedurende vijf jaren inactief zijn. De periode waarin men een bestaansminimum of andere vormen van sociale bijstand ontvangt, telt mee voor deze vereiste inactiviteitsperiode.

Ook op federaal niveau werden specifieke maatregelen genomen ten behoeve van deze twee groepen, met name de 'werkgeversgroepering' en de 'invoeginterim'. De 'werkgeversgroepering', ingevoerd op 1 oktober 2000, brengt werkgevers samen in een autonome juridische structuur met als doelstelling werknemers uit de doelgroep ter beschikking te stellen aan alle leden van deze groepering. Dit biedt moeilijk te plaatsen werkzoekenden extra kansen op een voltijdse job als loontrekkende in het kader van een contract voor onbepaalde tijd.

Vooral het concept van 'invoeginterim' is een nieuw gegeven. Het vormt één van de vijf sporen die door minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, Johan Vande Lanotte, is uitgestippeld in zijn *Lente-programma*. Dit programma dat werd goedgekeurd op 17 maart 2000 wil de actieve welvaartsstaat ook voor bestaansminimum- en andere steuntrekkers in de beleidspraktijk omzetten. Het principe van de invoeginterim komt hierop neer dat een interimbedrijf de bijstandscliënt voltijdse arbeid garandeert gedurende minstens 24 maanden. Om tegemoet te komen aan de noden van een specifiek bedrijf of sector worden ze begeleid en opgeleid door het interimbedrijf. Gedurende de periode van terbeschikkingstelling wordt de loonschaal van de sector waar ze werken gegarandeerd. Teneinde hun overgang naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken mogen ze hun contract beëindigen mits een opzegging van zeven dagen. Zij moeten tevens tewerkgesteld in de reguliere economie. In ruil voor dit alles ontvangt het interim-bedrijf ruime premies vanwege de overheid. Dit systeem werd op 1 oktober 2000 opgestart en einde 2000 waren 28 overeenkomsten gesloten met interimbedrijven voor een geleidelijke tewerkstelling van 3.000 bestaansminimum- en steungerechtigden. Vanaf 1 januari 2001 trad het systeem dan definitief in werking. Tussen de VDAB (t-Interim), de federale overheid en privé-interimkantoren werd een samenwerkingsovereenkomst afgesloten om 2.600 steuntrekkers een interim-baan aan te bieden.

Een eerste evaluatie (Cheikh en Pitteljon, 2001) leert dat in de aanvangsfase van de invoeginterim vooral meer bemiddelde cliënten werden aangetrokken. Dit heeft te maken met de dubbele selectie: OCMW's selecteren de personen die ze geschikt achten en daaruit kiest het uitzendkantoor. Een an-

der aandachtspunt vormt de ongelijkheid van het stelsel voor langdurig werklozen en voor bestaansminimumtrekkers, wat betreft de duur van de maatregel en het activeringsbedrag. Als men weet dat de subsidiëring voor het uitzendbureau een pak hoger is voor een bijstandscliënt dan voor een langdurig werkloze, hoewel hun profiel gelijkaardig is, is de keuze wellicht snel gemaakt. Daarnaast is het maar de vraag welk effect deze maatregelen zullen ressorteren, rekening houdend met het feit dat slechts een beperkt deel van het OCMW-cliënteel activeerbaar wordt geacht. Een recente studie bracht aan het licht dat de OCMW-hulpverleners slechts 37,5% van al hun cliënten activeerbaar acht. (Sannen, Struyven en Vos, 2000).

Ouderen

Een beleid inzake 'actief ouder worden' moet de geschiktheid van oudere werknemers vergroten en hen stimuleren om zo lang mogelijk aan het arbeidsproces te blijven deelnemen (pijler 1, richtsnoer 3). Om volledige werkgelegenheid te bereiken en om de billijkheid en de betaalbaarheid van de sociale zekerheidsstelsels te waarborgen, moet de werkzaamheidsgraad van ouderen volgens Europa aanzienlijk vergroten. Ook dit is een aanbeveling die in het bijzonder geldt voor België aangezien de werkzaamheidsgraad van de 55-plussers er bij de laagste van Europa is.

Zowel de federale als de Vlaamse beleidsmakers vaardigen maatregelen uit die het voor oudere werknemers aantrekkelijk moeten maken om langer aan het arbeidsproces te blijven participeren. Deze maatregelen hebben vooral betrekking op mensen van boven de 45 jaar die nog aan het werk zijn. Veel minder gebeurt er voor de werkloze 45-plussers. De enige maatregel voor werkzoekenden ouder dan 45 jaar is de Vlaamse 'oriëntatiemodule'. Hoewel er 980 trajecten werden opgestart voor deze doelgroep, werden er slechts 85 plaatsingen gerealiseerd. Bovendien worden ook de 'inactiveringsmaatregelen' onaangeroerd gelaten. Noch de minimumleeftijd voor pensioen werd opgetrokken, noch de maatregel van de vrijstelling van stempelcontrole van werklozen ouder dan 45 jaar werd gewijzigd.

Vrouwen

Een gelijkekansenbeleid voor mannen en vrouwen is al van bij de opstart van het 'proces van Luxemburg' in 1997 één van de vier pijlers van het Europese werkgelegenheidsbeleid (pijler 4). Dit beleid moet bijdragen tot een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen. Hoewel de genderkloof de laatste jaren is afgenomen, ligt de werkzaamheidsgraad van vrouwen nog steeds te laag, zeker voor laaggeschoolde vrouwen. Aan de horizontale doelstelling van een totale arbeidsparticipatie van 70% in 2010 werd ook een doelstelling van een totale arbeidsparticipatie voor vrouwen van meer dan 60% gekoppeld (horizontale doelstelling A).

Het meest voor de hand liggende instrument om dit te helpen realiseren is kinderopvang. Een gebrek aan kinderopvang wordt nog steeds gezien als de voornaamste hindernis voor vrouwen om aan het arbeidsproces deel te ne-

men. Daartoe heeft het federale parlement in februari 2001 een verhoging goedgekeurd van de fiscale aftrekbaarheid van 80% tot 100% van de kosten voor opvang van kinderen jonger dan drie jaar. Deze maatregel zou bijzonder gunstig zijn voor vrouwen die gezinshoofd zijn. Alleenstaande vrouwen met kinderen bleken namelijk het grootste risico te lopen op (langdurige) werkloosheid. Op Vlaams vlak werden in 2000 zo'n 1.500 extra opvangplaatsen gecreëerd.

Personen met een handicap, etnische minderheden en migrerende werknemers

In de Europese beleidsaanbevelingen worden ook personen met een handicap, etnische minderheden en migrerende werknemers beschouwd als personen met een achterstand in het arbeidsproces. Deze groepen vertonen een groter risico op uitsluiting. Daarom moet discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt van deze groepen bestreden worden en hun sociale integratie door middel van toegang tot werk bevorderd (pijler 1, richtsnoer 7).

Voor personen met een handicap werd de toegang tot federale tewerkstellingsprogramma's vereenvoudigd dankzij maatregelen die ervoor zorgen dat het aanvaarden van een job geen negatieve gevolgen meer heeft op de uitkering van de persoon met een handicap. Daarnaast werd vanaf juni 2000 het minimumloon ingevoerd in de beschutte werkplaatsen. Op 30 mei 2000 werd een protocol inzake de bevordering van de werkgelegenheid van personen met een handicap afgesloten tussen de Vlaamse minister van Welzijn en de Vlaamse minister van Werkgelegenheid, waarin een kader werd gecreëerd voor een zo groot mogelijke inschakeling van personen met een handicap op de arbeidsmarkt. Eén van de elementen van dit protocol was de verankering van de *Arbeids Traject Begeleidingsdiensten* (ATB-diensten) in het lokale werkgelegenheidsbeleid. Een actieplan arbeidsgehandicapten van het Vlaams Sociaal Economisch Overlegcomité (VESOC), waarbij sociale partners bij de sectoren een non-discriminatiebeleid aanmoedigen, volgde op dit protocol.

Met het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000 werd het (tweede) VESOC-jaarprogramma allochtonen operationeel. Het doel van dit programma is de evenredige en volwaardige arbeidsdeelname van allochtonen op de arbeidsmarkt. Bedrijven worden ertoe aangezet positieve actieplannen voor allochtonen te ontwikkelen. Tot nu toe werden 67 van zulke plannen gesubsidieerd. In het kader van de meerwaarde-economie kwam eveneens een 'TRIVISI-werkgroep diversiteit' tot stand, die beste praktijken ontwikkelt inzake diversiteitsbeleid. Voor de realisatie van professionele integratie van nieuwkomers besliste de Vlaamse Regering dat arbeidsmarktoriëntatie een noodzakelijk onderdeel moet worden van het Vlaamse inburgeringsbeleid. Net zoals bij de arbeidsgehandicapten werd er eveneens met de sociale partners (*Vlaams Ecomomisch Verbond – Verbond van Kristelijke Werkgevers* (VEV – VKW) en *Algemeen Christelijk Vakverbond – Algemeen Belgisch Vakverbond – Algemeen Liberaal Vakverbond* (ACV – ABVV – ALVB) en de uitzendsector (*Federatie van de Uitzendbureaus*, UPEDI) een protocol afgesloten ter bestrijding van de rechtstreekse en onrechtstreekse discriminatie.

3.6 Besluit

Er lijkt een einde te zijn gekomen aan de reeds vijf jaar durende niet-aflatende daling van de werkloosheid. De afnemende daling, die zich in mei van dit jaar begon in te zetten, sloeg in september om in een stijging van de werkloosheid. Hoewel de arbeidsmarktsituatie voor de zogenaamde 'risicogroepen' er tot de eerste helft van dit jaar iets rooskleuriger begon uit te zien, doen de recente arbeidsmarktprestaties weinig goeds vermoeden voor deze groepen in de toekomst. Maar zelfs ondanks de fenomenen van krapte en spanningen op de arbeidsmarkt blijft de arbeidsmarktpositie van de meest kwetsbaren precair. Dit heeft onder andere te maken met de ongelijke instroom vanuit het basisonderwijs die tijdens de (eventuele) verdere loopbaan verder wordt versterkt. Een andere verklaring vinden we in de discriminatieprocessen aan de vraagzijde, de hogere kwalificaties die er worden gevraagd en het fenomeen van overbevraging dat, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, nog steeds manifest aanwezig is. De recente stijging van de werkloosheid dwingt dan ook tot een herbezinning over een activerend werkgelegenheidsbeleid dat de reguliere arbeidsmarkt als ultiem referentiepunt heeft. Zelfs in tijden van krapte op de arbeidsmarkt stootte deze aanpak al op duidelijke grenzen.

HOOFDSTUK 4

ONDERWIJS EN ARMOEDEBESTRIJDING: OP ZOEK NAAR EEN NIEUWE ADEM

Ides Nicaise

Kritische analyses van de sociale ongelijkheid in het onderwijs waren er al een kwarteeuw geleden, ook in Vlaanderen (Verbrugghe en Dulaing, 1977). Het thema werd in het voorbije decennium beschouwd als uitgemolken en uit de mode, terwijl de aandacht verschoof naar vraagstukken van effectiviteit, zoals de bestrijding van het zittenblijven, een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Er gebeurden weliswaar inspanningen voor kansarme en allochtone kinderen, maar zonder de fundamenten van het onderwijssysteem in vraag te stellen. Nu moeten we vaststellen dat de ongelijkheid en uitsluiting in het onderwijs zó schrijnend blijven, dat een grondige bezinning zich opnieuw opdringt.

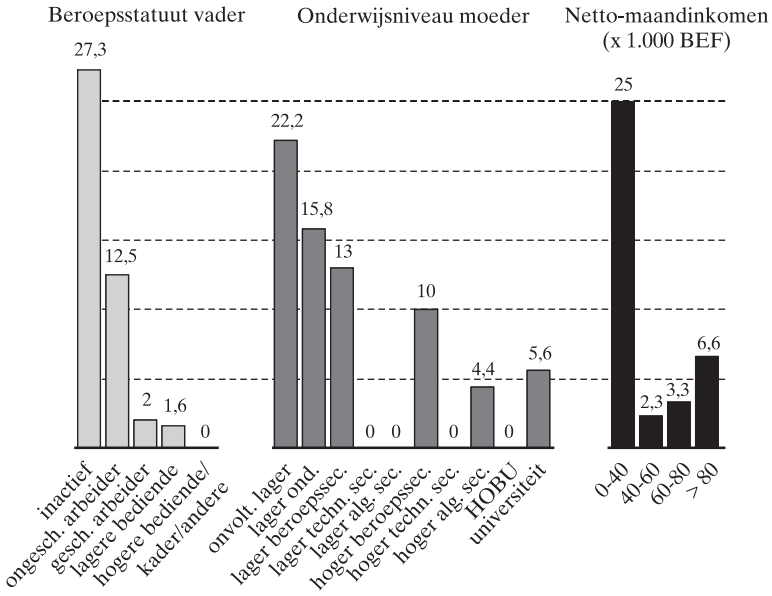
In deze bijdrage brengen we vooreerst feitenmateriaal bijeen over sociale ongelijkheid in het onderwijs. Vervolgens wordt een globaal interpretatiekader aangereikt en tenslotte behandelen we kort enkele grondbeginselen van het te voeren beleid. Hierbij nemen we zoveel mogelijk de kansarme jongeren in het vizier. De kern van ons betoog is, dat de impliciete ideologie van ons onderwijssysteem niet echt democratisch, maar eerder meritocratisch moet worden genoemd; en dat zelfs dit meritocratische 'ideaal' nog verre van gerealiseerd is.

4.1 Ons selectieve onderwijssysteem

Ons onderwijssysteem filtert en haalt sociale groepen uit elkaar van bij de prille start van de schoolloopbaan. Dit is al lang geweten, maar nog altijd een half taboe: er bestaat opvallend weinig statistisch materiaal over. Vaak moeten we ons tevreden stellen met cijfers die zowat tien jaar oud zijn of met ruwe benaderingen van de categorie 'kansarme jongeren'.

Figuur 14 bevat representatieve data omtrent de 'schoolse achterstand' van leerlingen in het eerste leerjaar van het lager onderwijs in Vlaanderen volgens verschillende socio-economische gezinskenmerken. Daaruit blijkt dat de percentages leerlingen met achterstand in de lagere sociale milieus een veelvoud zijn van die in de hogere milieus. Vooral het contrast tussen de kinderen uit de laagste klassen (met inactieve vader, of waarvan moeder geen enkel diploma heeft, of kinderen uit de allerlaagste inkomensklasse) en de rest van de bevolking is opvallend.

Figuur 14 – Percentage leerlingen met minstens één jaar achterstand in het eerste leerjaar van het lager onderwijs, naar sociale afkomst, Vlaanderen, schooljaar 1988-1989.



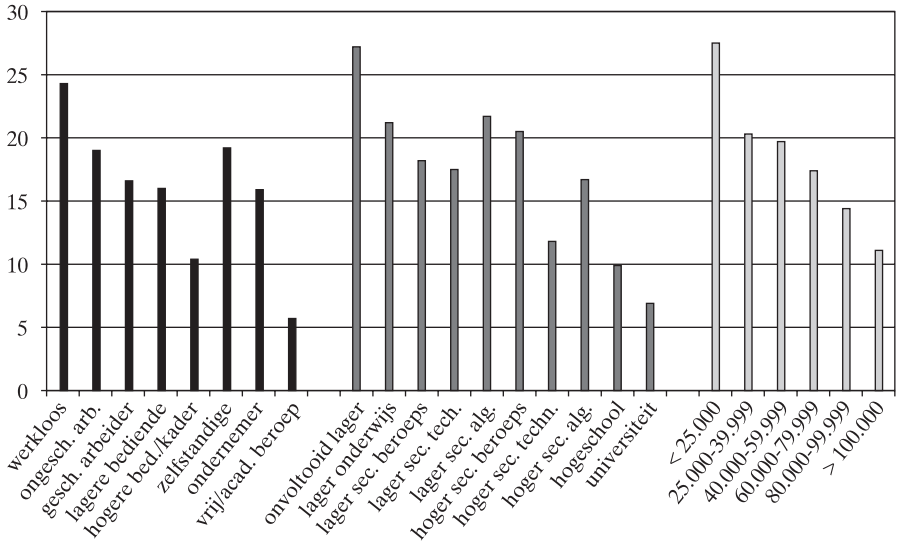
Bron: Nicaise, 1997a.

Ook naar etnische herkomst verschillen de kansen sterk: waar het gemiddelde kind van Belgische nationaliteit anno 1998-1999 in het eerste leerjaar 9,7% kans heeft op achterstand, is dat voor niet-Belgische kinderen 30,9% (De Wit en Van Petegem, 2000). De ongelijkheid neemt toe doorheen het lager onderwijs. In het zesde leerjaar heeft het gemiddelde Belgische kind 12,4% kans om al minstens een jaar achterop te zitten; voor niet-Belgische kinderen loopt dat op tot 43,8%.

Figuur 15 beschrijft de kans op zittenblijven van leerlingen in het lager secundair onderwijs volgens verschillende socio-economische gezinskenmerken. Het gaat om een cohorte leerlingen die in 1990 het eerste jaar instroomden en die gedurende vier jaar werden gevolgd. Kinderen van werklozen,

ongeschoolde arbeiders of kleine zelfstandigen, leerlingen wier moeder laaggeschoold is en kinderen uit lage-inkomensgezinnen hebben het beduidend moeilijker om op school het hoofd boven water te houden.

Figuur 15 – Percentage leerlingen dat minstens één jaar overgezeten heeft in de vier eerste jaren van het secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-94 (beroep vader, diploma moeder, netto-inkomen/maand).



Bron: Van Damme, Departement Pedagogische Wetenschappen, KULeuven (niet-gepubliceerde gegevens uit het LOSO-onderzoeksproject voor het Departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap – met dank).

Telkens gaat het hier uitsluitend om leerlingen uit het 'gewoon' lager respectievelijk secundair onderwijs. Deze statistieken verbergen dus de kinderen uit kansarme gezinnen die naar het 'buitengewoon onderwijs' werden verwezen. Bovendien vallen de onderste categorieën uit beide figuren nog niet samen met de groep 'kansarmen', waar de situatie wellicht nog schrijnender is. Vier kleine steekproeven bij kinderen uit Belgische gezinnen die in persistente armoede leven,[1] illustreren dit op treffende wijze: 64% van de leerlingen uit deze gezinnen in het lager en secundair onderwijs hadden minstens één jaar overgezeten, 30% hadden twee of méér jaren gebist en ongeveer één op drie was in het buitengewoon onderwijs verzeild. Dit laatste betekent dat de kans om in het buitengewoon onderwijs terecht te komen vijf- tot zesmaal hoger is bij arme kinderen dan bij het gemiddelde Vlaamse kind.[2] Ook kinderen van niet-Belgische nationaliteit komen al te gemakkelijk in het buitengewoon onderwijs terecht: hun aandeel in het buitengewoon secundair onderwijs (BuSO) bedraagt ruim het dubbele van hun aandeel in het gewoon secundair onderwijs (De Wit en Van Petegem, 2000).

Van de Velde, Van Brusselen en Douterlugne (1996) bestuderen de sociaal ongelijke 'studieoriëntatie' binnen het secundair onderwijs. De zwakste leerlingen komen in het eerste jaar in de zogenaamde b-klas terecht, die 95% onder hen na afloop doorsluist naar het beroepsvoorbereidend jaar. Nu blijkt dat de moeders van deze leerlingen voor 68,4% het lager of lager beroepsonderwijs als hoogste diploma hebben; bij de a-klassers is dat 35%. Een kwart van de vaders van b-klassers is inactief, tegenover slechts 10% bij de a-leerlingen.

In Tabel 14 wordt de sociale achtergrond van leerlingen in het vierde jaar algemeen, technisch en beroepssecundair onderwijs geschetst. Eén op drie moeders van de beroepsleerlingen heeft enkel lager onderwijs gevolgd, tegenover slechts één op tien moeders van leerlingen van het algemeen secundair onderwijs (ASO). Eén op vijf vaders van de beroepsleerlingen is economisch inactief, tegenover slechts één op twintig vaders van hun leeftijdsgenoten in het ASO. En twee op drie vaders van leerlingen van het bijzonder secundair onderwijs (BSO) is arbeider, tegenover één op drie vaders van ASO-ers.

Tabel 14 – Sociale achtergrond van leerlingen in het vierde jaar secundair onderwijs, Vlaanderen, 1994-1995 (percentages).

	ASO	TSO	BSO
Vader economisch inactief	6,0	10,7	18,9
Beroep vader:			
Ongeschoold arbeider	5,4	8,7	21,6
Halfgeschoold arbeider	15,7	27,3	34,5
Geschoold arbeider	10,5	14,3	11,6
Uitvoerend bediende	5,6	7,5	6,3
Hoger bediende/kader	34,6	23,8	10,5
Onderwijzend personeel	9,6	3,6	1,5
Kleine zelfstandige	3,6	3,7	4,5
Ondernemer	8,0	8,5	7,5
Landbouwer	1,1	1,3	1,5
Vrij beroep	5,7	1,0	0,4
Onderwijsniveau moeder:			
Lager	9,1	17,0	31,4
Lager secundair beroeps	14,3	24,2	32,3
Lager secundair technisch	8,0	14,6	9,6
Lager secundair algemeen	7,4	6,9	4,4
Hoger secundair beroeps	6,3	7,7	9,3
Hoger secundair technisch	12,0	12,0	5,7
Hoger secundair algemeen	9,8	5,7	2,5
Hogeschool	27,1	11,7	3,4
Universiteit	6,0	0,3	0,3

Bron: Van de Velde e.a., 1996: 48-49, op basis van de LOSO-databank.

Een verdere fase in het selectieproces is de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs, die thans in het brandpunt van het onderwijsbeleid staat. Ook deze groep zit geconcentreerd bij de lagere sociale klassen. Nemen we als

criterium 'uitstromen zonder diploma of getuigschrift van het zesde jaar secundair onderwijs' (inclusief het deeltijds beroepsonderwijs), dan gold dit in de voorbije jaren voor 14,8% van alle jongeren, maar voor 21,6% van de arbeiderskinderen, tegenover slechts 4,8% van de kinderen van hogere bedienden en kaders (Verhaeghe e.a., 2000).[3] Nemen we een iets strenger criterium, namelijk het bezit van een diploma dat toegang geeft tot het hoger onderwijs, dan blijkt dat nauwelijks 50% van de arbeiderskinderen dit verwerft, tegenover 90% van de kinderen van hogere bedienden.

Het diploma secundair onderwijs verklaart dan ook voor het grootste deel de ongelijke doorstroming naar het tertiair onderwijs. Al is dit laatste de norm geworden, toch geldt dit slechts voor 35% van de arbeiderskinderen, terwijl kinderen van hogere bedienden voor meer dan driekwart doorstromen. Binnen het hoger onderwijs opteren drie op vijf arbeiderskinderen voor het korte type, tegenover één op vier kinderen van hogere bedienden. En op het einde van de rit behaalt minder dan één op drie arbeiderskinderen een diploma hoger onderwijs, tegenover drie op vier kinderen van hogere bedienden.

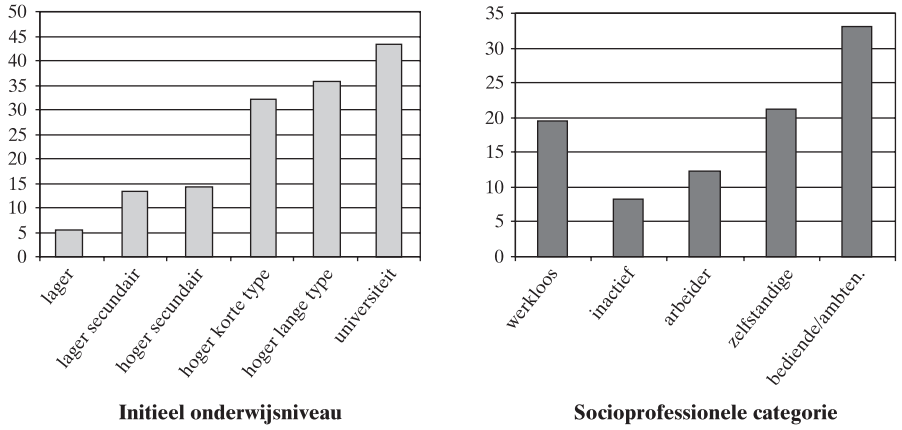
Tabel 15 – Uitstroom uit het secundair en instroom in het hoger onderwijs, naar sociale afkomst, Vlaanderen, 1993-1998.

Beroep vader	Geen diploma of getuigschrift HSO	Geen toegang tot HO	In HO op 21 jaar	Studierichting binnen hoger onderwijs			Diploma HO
				HOKT	HOLT	Univ.	
Arbeider	21,6	49	35,0	62,5	14,3	23,2	31,3
Uitvoerend bediende	12,2	15	70,4	41,3	25,0	33,7	67,3
Hoger bed., kader	4,8	10	77,5	27,5	20,2	52,4	72,6
Zelfst./landbouwer	10,7	22	52,8	45,8	25,0	29,2	50,0
Vrij beroep/ondern.	6,9	14	69,0	20,7	31,0	48,3	69,0
Gemiddelde	14,8	25	54,4	40,5	21,8	37,8	54,1

Bron: Berekeningen van Groenez (HIVA) op de Panelstudie van Belgische Huishoudens.

Men zou verwachten dat naschoolse opleidingen een herverdelend effect hebben: de basiseducatie, het tweedekansonderwijs en het onderwijs voor sociale promotie hebben immers alle prioritair tot doel om laaggeschoolden een nieuwe kans op een hoger diploma te bieden. Voorts zijn er opleidingen van de *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling* (VDAB), de middenstand, de sectorale fondsen, het departement Landbouw. Inmiddels weten we dat ook hier het Mattheüseffect blijft spelen. Jaarlijks neemt ongeveer één op vier beroepsactieven in België (23,1%) deel aan één of andere bij- of nascholing. De participatiekans van universitairen is echter achtmaal groter dan die van personen die enkel lager onderwijs volgden. Voorts zijn het vooral de jongeren, de werkenden, de mannen, de bedienden en ambtenaren die profiteren van de volwassenenopleidingen (Slabbinck en Nicaise, 2000).

Figuur 16 – Deelname van personen op beroepsactieve leeftijd aan naschoolse opleidingen, België, 1994-95.



Bron: Eigen berekeningen op basis van de PSBH.

Het bovenstaande overzicht beschrijft slechts de omvang van de ongelijkheden, maar geeft er nog geen verklaring voor. Hoe is het mogelijk dat, ondanks decennia democratiseringsbeleid, de balans nog steeds zo pover uitvalt? Tan (1998) analyseert de evolutie in de sociale ongelijkheid in het hoger onderwijs tussen 1976 en 1992. Zij komt tot de vaststelling dat de democratisering wel heeft gewerkt voor de meisjes, maar niet voor de arbeiderskinderen. Hoe komt het dan dat deze vorm van sociale ongelijkheid zo hardnekkig blijft bestaan? Over die vraag buigen we ons in de volgende sectie.

4.2 Democratie of meritocratie?

Bijna twintig jaar geleden inventariseerde Dewaele (1982) de beschikbare literatuur over de oorzaken van de onderwijsongelijkheid. De bekende theorieën passeerden de revue: intelligentieverschillen, milieudeficittheorie, sociale reproductietheorie, economische verklaringen. We komen hier kort op terug, zij het vanuit een globaler referentiekader. De conclusie van Dewaele blijft echter verrassend actueel: de ongelijkheid raakt niet uitgeroeid omdat men steeds opnieuw gepoogd heeft de kinderen uit lagere sociale milieus in te passen in een systeem dat ongenaakbaar selectief blijft. Men geeft hun wat extra aandacht en middelen, maar zonder de maatschappelijke grondvesten van het onderwijs in vraag te stellen.

Voor een zindelijke discussie definiëren we eerst enkele sleutelbegrippen. Met '(on)gelijke kansen' verwijzen we naar materiële, fysische, sociale en culturele factoren die de onderwijsprestaties van leerlingen in positieve of

negatieve zin kunnen beïnvloeden. Het gaat onder meer om de fysische en mentale gezondheid, de vóórschoolse psychomotorische en taalontwikkeling, de pedagogische draagkracht van het gezin, het materieel comfort, het cultureel kapitaal, de relatienetwerken. Deze factoren zijn exogeen ten aanzien van het onderwijssysteem, maar het onderwijsbeleid kan al dan niet compenserend optreden waar blijkt dat deze kansen sociaal ongelijk verdeeld zijn. De notie '(on)gelijke behandeling' daarentegen verwijst naar de al dan niet bestaande, bewuste of onbewuste discriminaties in het onderwijs zelf. We vermelden cultureel bepaalde vooroordelen, sociaal vertekende communicatiestromen, taal- of etnische barrières, sociaal vertekende verwachtingseffecten of curricula, segregatie naar intelligentie- of prestatieniveau. Tenslotte zijn '(on)gelijke uitkomsten' deels het resultaat van (on)gelijke kansen respectievelijk behandeling. Ze hebben betrekking op het feitelijke, gemiddelde profijt dat leerlingen met verschillende sociale kenmerken uit het onderwijs halen.

Hoever gaat het streven naar maatschappelijke gelijkheid in ons huidig onderwijssysteem? Wil het gelijke kansen, gelijke behandeling en/of gelijke uitkomsten naar sociale afkomst realiseren? Wij menen te moeten besluiten van niet. Ons onderwijssysteem drijft, méér nog dan onze arbeidsmarkt of onze samenleving als geheel, op de ideologie van de 'meritocratie' en zelfs dit ideaalbeeld is nog lang niet verwezenlijkt. Het lijkt ons dan ook, ietwat cynisch geformuleerd, voorbarig om over 'democratisering' te spreken. Het begrip democratie verwijst in een onderwijscontext naar sociaal 'gelijke uitkomsten', terwijl de meritocratie wel tot op zekere hoogte 'gelijke kansen' impliceert, maar de facto een 'ongelijke behandeling' en 'ongelijke uitkomsten' aanvaardt in functie van een vaag criterium van 'verdienste'. Het debat over democratisering – hoe oud het ook moge zijn – loopt dus nog altijd enkele decennia vooruit op het feitelijk gevoerde beleid.

De meritocratische ideologie in verband met onderwijs berust impliciet op volgende stellingen:

1. iedereen heeft gelijke toegang tot het onderwijs overeenkomstig zijn/haar natuurlijke aanleg (of zou het 'moeten' hebben). Het beleid moet met andere woorden gelijke kansen naar sociale afkomst verzekeren;
2. natuurlijke aanleg is gelijk verdeeld over de sociale klassen, en dus zou ongelijkheid naar sociale afkomst normaliter niet meer kunnen bestaan indien stelling 1 ten volle is gerealiseerd;
3. wie vlot doorstroomt in het onderwijs, dankt dit bijgevolg: (1) aan zijn/haar aangeboren talent, en (2) aan zijn/haar inspanning of verdienste (vandaar de term meritocratie).

De sociale afkomst wordt met andere woorden geacht om in een echt meritocratisch systeem geen invloed meer uit te oefenen op de onderwijsloopbaan, wat als een grote stap voorwaarts wordt beschouwd ten opzichte van de vroegere situatie.

Deze ideologie wordt in de vormgeving van het Vlaamse onderwijsbeleid weerspiegeld in een vreemd 'evenwicht' tussen elementen van gelijkheid en welbewuste differentiatie. Gelijkheid wordt bijvoorbeeld vertaald in een leerplicht tot achttien jaar en in de kostenloosheid, om aan iedereen maxi-

maal gelijke toegang te bieden tot het onderwijs. Daarentegen zit in het systeem duidelijk een 'waterval' ingebouwd, met name een hiërarchie tussen 'sterke' en 'zwakke' richtingen, met de (minstens impliciete) bedoeling om de differentiatie naar vaardigheden en verdiensten zo getrouw mogelijk te reproduceren. Zo worden de 'zwakste' leerlingen naar het buitengewoon onderwijs gedraineerd of – binnen het gewoon onderwijs – naar het (deeltijds) beroepsonderwijs, terwijl de 'sterksten' met man en macht in het ASO worden vastgehouden. Zelfs in het stelsel van studietoelagen – dat symbool staat voor het gelijkekansenbeleid – zit een meritocratische visie vervat: éénmaal wanneer de leerplicht voorbij is, wordt het recht op een toelage afhankelijk gesteld van het feit dat men in het voorbije schooljaar al dan niet geslaagd is (zelfs in het secundair onderwijs). Recent (vanaf academiejaar 2001-2002) werd hier voor het hoger onderwijs wel een correctie aangebracht door middel van de 'Jokerbeurs' (decreet van 16 februari 2001, BS 04.04.2001). Studenten kunnen hierdoor eenmalig hun recht op een studietoelage behouden wanneer zij een jaar moeten overdoen, van richting veranderen of een opleiding van de derde cyclus aanvatten. Op het niveau van het hoger onderwijs wijst het toenemende debat over toelatingsproeven daarentegen op een tendens om de toegang tot verder onderwijs afhankelijk te maken van gereveleerde talenten en prestaties.

In zijn artikel 'Problems of Meritocracy' ontmaskert Goldthorpe (1996) om te beginnen het grondbeginsel van de zogenaamde verdienste in de meritocratische visie. In de stap van ideologie naar beleid wordt dit beginsel plots vermengd met dat van de 'aangeboren aanleg', alsof aangeboren aanleg op enige wijze als een vorm van verdienste kan worden aangerekend. We komen hier later op terug. Maar zelfs afgezien van deze fundamentele kritiek klopt de beleden ideologie blijkbaar helemaal niet met de feiten: waarom?

4.3 Ongelijke kansen op verdienste

De stelling dat de gelijke kansen zouden gerealiseerd zijn door de kostenloosheid van het basis- en secundair onderwijs, de studietoelagen en de leerplicht, houdt bij nader toezien geen steek. Deze instrumenten volstaan niet om de veelvormige maatschappelijke ongelijkheid te neutraliseren. Kansarme kinderen gebruiken al op kleuterleeftijd een minder uitgebreide woordenschat en een minder abstracte taal. Hun ouders kunnen hen minder helpen bij huiswerk of leerproblemen. Deze kinderen hebben ook meer ongevallen en chronische ziekten; ze worden vaker gepest op school, hebben minder ondersteunende contacten, minder culturele bagage, minder speelgoed, minder ruimte, minder stilte, meer stress en onzekerheid. Al deze factoren behoren tot de sfeer van de ongelijke kansen, dit wil zeggen exogene factoren die de gelijke toegang tot het onderwijs belemmeren (Nicaise, 1997a; 1997b). Daarmee kan stelling 1 uit het bovenstaande lijstje alvast geschrapt worden.

Bij nader toezien krijgt men zelfs de indruk dat de mythen van de 'natuurlijke aanleg' en de 'kostenloosheid' in werkelijkheid moeten dienen om het taboe van de ongelijke kansen te camoufleren. Kinderen worden bijvoorbeeld bij het begin van het secundair onderwijs getest op hun 'intelligentie' en vaardigheden, zogezegd om op een zo objectief mogelijke basis georiënteerd te worden. Bedoeld wordt dat men geen rekening wenst te houden met sociale afkomst, maar wel met de objectief gemeten individuele vaardigheden. De betrokken deskundigen vergeten daarbij (bewust of onbewust?) dat het geobserveerde intelligentiequotiënt (IQ) op deze leeftijd zwaar sociaal vertekend is: het meet deels de aangeboren vaardigheden, maar ook voor een verrassend groot deel de gecumuleerde effecten van de sociaal ongelijke ontwikkelingskansen tijdens de jeugdjaren. Wij voerden op LOSO-databank een regressie-analyse uit met als afhankelijke variabele het IQ bij instap in het secundair onderwijs, en als verklarende variabelen het onderwijsniveau van vader en moeder, het gezinsinkomen en de arbeidssituatie van beide ouders. Deze variabelen (als indicatoren van de sociale afkomst) verklaren samen 71% van de variantie in het IQ van de jongeren! Het gemeten IQ reflecteert dus blijkbaar bij kinderen uit de begoede klassen het gekoesterde menselijk kapitaal waarin jarenlang geïnvesteerd is, en bij kansarme kinderen het door ziekte, stress, ontbering en vernedering gekraakte talent. Het onderwijs zou beide met dezelfde 'objectiviteit' willen behandelen, als ging het om een natuurlijke, biologische ongelijkheid? Hetzelfde verhaal geldt, mutatis mutandis, voor de talrijke verwijzingen van kansarme kinderen naar types 1 of 8 van het buitengewoon onderwijs: hun lage IQ of hun leerproblemen worden als gebreken van het kind beschouwd, eerder dan als het resultaat van een langdurige achterstelling. Er wordt te weinig nagegaan wat de (gewone) school gedaan heeft of nog kan doen om hun achterstelling te verhelpen, laat staan op welke manier het gezinsmilieu kan worden ondersteund (Ruelens e.a., 2001).

Een soortgelijke mythe is die van de 'kostenloosheid' van het onderwijs. Sinds de vroege jaren tachtig heeft het *Hoger Instituut voor de Arbeid* (HIVA) enkele malen peilingen uitgevoerd naar de studiekosten (Cossey, Hedebouw en Ringoot, 1993; Denys, 1987; Dewaele, 1987; Van Hooreweghe, Van Regenmortel en Nicaise, 1989; Nicaise, Van Poecke en Baeten, 1989; Bollens e.a., 2000a; Verhaeghe e.a., 2000; Fripont e.a., 2001). We weten inmiddels dat een jaar kleuteronderwijs anno 1998-1999 173,53 tot 223,10 EUR (7.000 tot 9.000 BEF) per kind kost, en een jaar lager onderwijs 334,66 tot 471,00 EUR (13.500 tot 19.000 BEF). De gemiddelde kost van een jaar secundair onderwijs komt in 1999-2000 neer op 842,84 (34.000 BEF). Voor minder begoede gezinnen zijn dit zware uitgaven, en elke onbetaalbare factuur is een potentiële bron van vernedering, conflicten en verdere achterstelling. Hoger onderwijs kost in 1998-1999, naargelang van de optie en de verblijfplaats van de student, tussen 1.685,68 EUR en 3.817,56 EUR (tussen 68.000 en 154.000 BEF), wat voor iedereen zwaar weegt. Maar deze uitgaven voor inschrijving, boeken, vervoer, materiaal, eventueel huur van een kamer vertegenwoordigen 'slechts' de directe kost van onderwijs. De indirecte kost, namelijk het gederfde inkomen zolang men op de schoolbanken zit, is ver-

schillende malen groter. Zelfs rekening houdend met tegemoetkomingen zoals kinderbijslagen, belastingverminderingen en eventueel studietoelagen, betekent elk jaar bijkomend onderwijs een investering van honderdduizenden franken. Econometrische analyses tonen aan dat de participatiekans aan voortgezet onderwijs significant wordt geremd door deze financiële drempels (Nicaise, 1997c; 2002). Het zou dus zelfs niet volstaan dat de gemeenschap door extra werkingsmiddelen voor de scholen de schooluitgaven ongedaan maakt. Zij zou, minstens voor de laagste inkomensgroepen, ook de indirecte studiekosten moeten dekken om van een echt meritocratisch – laat staan democratisch – onderwijs te kunnen spreken.

4.4 Discriminatie en segregatie

Hierboven werd het argument van de gelijke kansen ontkracht. Hiermee is echter slechts een deel van het verhaal verteld, want er zijn ook tekenen dat het onderwijs kinderen uit lagere sociale milieus niet zo 'objectief' behandelt als vaak wordt voorgespiegeld. Het IQ-verhaal van hierboven is daarvan al een treffende illustratie. IQ of andere diagnostische scores, die in grote mate het product zijn van sociale omstandigheden, dreigen door onjuiste interpretatie te verworden tot individuele stigmata die aanleiding geven tot quasi onomkeerbare oriënteringsbeslissingen. Bij allochtone kinderen komen daarbij taalproblemen en extra cultuurverschillen. In toenemende mate worden centra voor leerlingenbegeleiding zich bewust van de vertekeningen die dit alles in diagnostische tests veroorzaakt, maar afdoende oplossingen zijn nog niet voorhanden. Dit lijkt ons de kern van de sociale reproductie in het onderwijs, wellicht veel meer dan verschillen in waardesystemen tussen sociale klassen.

Veel andere vormen van sociale discriminatie hebben te maken met sociaal vertekende informatie, die onbewust wordt vertaald in vooroordelen en discriminerend gedrag (voor een overzicht, zie Nicaise, 1997b). Hoe groter de culturele kloof tussen school- en thuismilieu, hoe minder accuraat het beeld dat leerkrachten of begeleiders zich vormen van hun leerlingen. Bijvoorbeeld worden concentratieproblemen, die bij kansarme leerlingen het gevolg kunnen zijn van onevenwichtige voeding of stress, door niets vermoedende leerkrachten algauw geïnterpreteerd als desinteresse, luiheid of gewoon gebrek aan intelligentie. Een minder verzorgd uiterlijk wordt onbewust gepercipieerd als een teken van slordigheid. Het is bekend dat leerkrachten in hun eigen gedrag tegenover leerlingen deels geleid worden door dergelijke impressies en dat daardoor de ongelijkheid versterkt wordt. De schoolresultaten worden immers op hun beurt beïnvloed door de verwachtingen van leerkrachten.

Ook de leerplannen zijn sterk bepaald door de dominante cultuur: de abstracte, 'ideologisch-symbolische' kennisontwikkeling (de sterkte van de hogere sociale klassen) staat er veel centraler dan de 'instrumentele' (die in

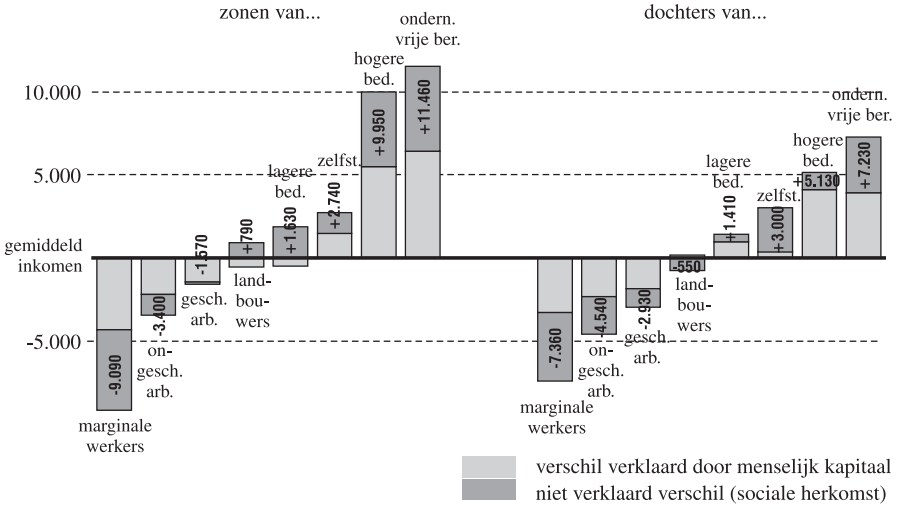
lagere klassen relatief meer aanwezig is) (Litt, 1980). Verwijzingen van kinderen uit lagere klassen naar het technisch en beroepsonderwijs zijn niet zozeer gebaseerd op een positief beeld van hun aanleg en interesses, maar vooral op de mate waarin zij falen in het dominante leerplan. Op die manier wordt de sociale hiërarchie vertaald in een cognitieve hiërarchie en een beroepshiërarchie.

Voorts moeten we de communicatiekloof tussen school en ouders uit kansarme milieus vermelden, wat leidt tot wederzijds onbegrip, escalerende conflicten, schoolmoeheid van jongeren en 'leerlingmoeheid' van scholen (Verhoeven en Kochuyt, 1995).

Op de arbeidsmarkt blijft de sociale afkomst via allerlei subtiele mechanismen doorwerken, boven op het bereikte onderwijsniveau. De meeste aanwervingen gebeuren nog steeds via informele kanalen, waarbij de sociale netwerken van de sollicitant een belangrijke rol spelen. Individuele kenmerken die kunnen verwijzen naar sociale afkomst, zoals taalgebruik, voorkomen, huidskleur of woonplaats zijn zovele signalen die werkgevers benutten bij het screenen van kandidaten. Voorts is er een correlatie tussen sociale afkomst en andere vormen van menselijk kapitaal zoals gezondheid en culturele bagage, die wellicht ook van belang zijn op de werkplek. Tenslotte is het best denkbaar dat kinderen uit lagere sociale milieus niet alleen minder onderwijs genieten, maar ook onderwijs van lagere kwaliteit. Wat er ook van zij, uit analyses blijkt dat het inkomen van individuen niet alleen bepaald wordt door hun menselijk kapitaal, maar ook door de beroepscategorie van hun vader.[4] In Figuur 17 stelt de horizontale as zowel voor mannen als voor vrouwen het gemiddeld persoonlijk maandinkomen voor (alle sociale categorieën samengenomen). De balkjes naar boven en naar onder geven, per categorie, het verschil met het populatiegemiddelde weer. Het eerste gedeelte van elk balkje (het lichtgrijze gedeelte) is verklaarbaar door verschillen in menselijk kapitaal (onderwijsniveau en beroepservaring) terwijl de rest wél door sociale afkomst, maar niet door menselijk kapitaal kan worden verklaard. Eén en ander betekent dat dezelfde investering in onderwijs minder rendeert voor individuen uit sociaal zwakkere milieus. Voor zover de betrokken jongeren (en hun ouders) zich hiervan bewust zijn, zal dit besef hen uiteraard ontmoedigen om in onderwijs te investeren.

Kortom, de school en de arbeidsmarkt behandelen niet iedereen gelijk. Op allerlei subtiele, vaak onbewuste manieren bevestigen of versterken zij de sociale ongelijkheid. Leggen we deze beschouwingen samen met de bevindingen uit vorige paragraaf, dan moeten we besluiten dat van een 'waarachtige meritocratie' in het onderwijs nog geen sprake is. Hoeveel te minder van een democratie?

Figuur 17 – Verschillen in persoonlijk netto maandinkomen naar sociale afkomst.



Bron: Nicaise, 2002 (hoofdstuk 3).

4.5 Beleidsimplicaties

In een recent onderzoek voor de *Europese Commissie* legden we de beleidsservaringen van zes Europese landen samen op het vlak van de achterstandsbestrijding (Nicaise, 2000a). Ook in de Verenigde Staten zijn verschillende overtuigende vernieuwingen doorgevoerd die, mits enige aanpassing, in ons land vruchtbare resultaten zouden kunnen opleveren (Nicaise, 1997a en b). In wat volgt vatten we de voornaamste lessen samen.

In de eerste plaats lijkt een duidelijke explicitering van de sociale doelstellingen van het onderwijs wenselijk. We maken hierbij een onderscheid tussen 'gelijke kansen' (bij de toegang), 'gelijke behandeling' (afwezigheid van discriminatie) en 'gelijke uitkomsten' (in het uiteindelijk resultaat).

4.5.1 *Gelijkekansenbeleid*

De meritocratische visie mikt zoals gezegd noch op gelijke behandeling, noch op gelijke uitkomsten. Men wil immers gerust méér investeren in de zogenaamd verdienstelijke en getalenteerde studenten, omdat hun voorsprong wordt gezien als de toetssteen van een efficiënt en rechtvaardig onderwijs. Maar theoretisch mikt de meritocratie wel op 'gelijke kansen'. Wil men dus minstens een 'consequent' meritocratisch onderwijs realiseren, dan moet de kansengelijkheid ook volledig worden gewaarborgd.

Dit impliceert onder meer de uitbouw van 'voorschoolse stimuleringsprogramma's' voor kinderen uit achtergestelde milieus, naar het voorbeeld van het Amerikaanse *Head Start* of het Ierse *Early Start*, opdat deze kinderen op een meer gelijke voet aan het basisonderwijs kunnen beginnen. Deze programma's hebben duidelijk positieve langetermijneffecten op de onderwijsloopbaan en de maatschappelijke integratie van kansarme jongeren (Nicaise, 1997a): minder zittenblijven, minder verwijzingen naar het buitengewoon onderwijs, minder ongekwalificeerde uitstroom, een vlottere sociale en arbeidsintegratie. Het lijkt ons dan ook méér dan wenselijk dat samenwerkingsprojecten worden uitgebouwd tussen het kleuteronderwijs en *Kind en Gezin*, om vóór en tijdens het kleuteronderwijs aan achterstandspreventie te doen, met een nauwe betrokkenheid van de ouders.

Voorts is er nood aan een bredere, meer 'multidisciplinaire dienstverlening' aan deze leerlingen doorheen hun hele schoolloopbaan (gezondheidszorgen, cultuurprojecten, sport, gezinsondersteuning, jeugdwelzijnswerk). We vinden hiervan partiële voorbeelden in het experiment *Verlengde Schooldag* in Nederland, maar ook in de zogenaamde magneetscholen in eigen land. De doelstelling van dergelijke initiatieven is voornamelijk het versterken van het draagvlak waarop een kind zich kan ontplooien, het scheppen van een krachtiger leeromgeving 'rond' de school.

Om de financiële drempels af te bouwen is een sterkere nadruk op 'kostenloosheid' nodig. Dit veronderstelt een duidelijker definitie van de uitgavenposten die onder de kostenloosheid vallen, meer werkingsmiddelen, en (veel) hogere 'studietoelagen'. In het secundair onderwijs dekt de maximale studietoelage nog nauwelijks 36% van de gemiddelde studiekost. De bedragen zouden dus fors moeten opgetrokken worden en geïndexeerd. Waarom zouden overigens geen studietoelagen ingevoerd worden in het basisonderwijs, als men weet dat de overheid niet meer in staat is om de kostenloosheid daar ten volle te verzekeren?

4.5.2 *Gelijke behandeling*

Het gaat hierboven altijd om het vervullen van de nodige randvoorwaarden opdat jongeren min of meer op gelijke voet 'aan de schoolpoort' staan. Een beleid van meer 'gelijke behandeling' binnen het onderwijs vereist een moeizaam proces van culturele integratie tussen de school en de diverse thuismilieus en dat in twee richtingen! Dit begint bij een betere 'communicatie'. Het is bekend dat de klassieke, formele kanalen (oudercontacten, oudercomités en dergelijke) niet de meest aangewezen instrumenten zijn om kansarme ouders te bereiken. Naast rechtstreekse, persoonlijke contacten aan de schoolpoort of via huisbezoeken is er nood aan een verdere uitbouw en structurele erkenning van het schoolopbouwwerk. Nu is dat nog hoofdzakelijk afhankelijk van het *Sociaal Impulsfonds* (SIF) en de kwaliteit ervan wordt bedreigd door de onzekere financiering.

Voor allochtone jongeren wordt naast non-discriminatiepacten, intercultureel onderwijs en dergelijke nu ook werk gemaakt van juridische instru-

menten om voor elkeen het 'recht op inschrijving' in de school van zijn of haar keuze maximaal te garanderen.

Voor gehandicapte jongeren, maar ook voor veel leerbedreigde jongeren die nu naar het buitengewoon onderwijs worden verwezen, biedt het 'inclusief onderwijs' nieuwe perspectieven. Inclusief onderwijs is erop gericht om deze jongeren zoveel mogelijk binnen het gewoon onderwijs te houden mits passende ondersteuning en begeleiding (Ghesquière, De Fever en Van Hove, 1996). Het is in Vlaanderen nog niet echt uit de startblokken geraakt. Een essentiële voorwaarde is dat in het gewoon onderwijs een afdwingbaar individueel 'recht op leerhulp' wordt ingevoerd voor leerlingen die een aantoonbaar leerprobleem hebben. De centra voor leerlingenbegeleiding zouden kunnen worden belast met het attesteren van dergelijke leerproblemen. Uiteraard moeten scholen dan over de nodige middelen beschikken om passende ondersteuning te bieden.

Maar gelijke behandeling gaat nog verder: het vergt uiteindelijk ook grondige pedagogische en curriculumhervormingen, onder andere in de richting van 'comprehensief onderwijs', en de afbouw van het watervalsysteem. Differentiatie naar studierichtingen moet resoluut worden uitgesteld tot de tweede of zelfs derde graad van het secundair onderwijs. Uit internationaal vergelijkend onderzoek is immers gebleken dat comprehensieve onderwijssystemen leiden tot een grotere gelijkheid, zowel in als na het onderwijs (zie onder andere Erikson en Jonson, 1996). De éénheidsstructuur (verraderlijke naam!) heeft in Vlaanderen op dit vlak de klok van het vernieuwd secundair onderwijs alleen maar teruggedraaid.

De gezamenlijke stam van het curriculum moet echter tegelijk minder academisch, meer ervaringsgericht, technisch en instrumenteel van inslag worden. Waar toch wordt gedifferentieerd tussen onderwijsvormen, moet niet het ASO worden versterkt, zoals recent nog gebeurde, maar het BSO.

Sommigen zullen opperen dat een meer comprehensief onderwijs en een sterker BSO de lat alleen maar hoger zullen leggen voor zwakkere leerlingen. Het is waar dat dergelijke ingrepen hun effect op de democratisering missen, indien niet tegelijk méér geïnvesteerd wordt in de ondersteuning van deze leerlingen. Daarmee verwijzen we reeds naar ons derde principe: dat van de positieve discriminatie met het oog op meer 'gelijke uitkomsten'.

De gelijke behandeling van sociaal achtergestelde leerlingen zal slechts in de klaspraktijk voelbaar zijn mits een grondige bijsturing van de 'lerarenopleiding'. Een betere opleiding voorkomt sociale vooroordelen en discriminatie. Naast de vaktechnische aspecten moet plaats worden gemaakt voor een stevige sociale en pedagogische vorming. In de eerste plaats moet het onderwijspersoneel de sociale ongelijkheid leren waarnemen en interpreteren. Het gedrag en de eventuele leermoeilijkheden van leerlingen moeten in verband kunnen worden gebracht met hun sociale achtergrond en eventuele cultuurverschillen moeten kunnen worden overstegen door een betere samenwerking tussen school, ouders en buurt. Ook die vaardigheden moeten worden ontwikkeld tijdens de opleiding. Tegelijk zou de opleiding meer nadruk moeten leggen op de kennis van onderwijsvernieuwingen in binnen- en

buitenland die tot een succesvolle bestrijding van sociale achterstelling hebben bijgedragen.

4.5.3 *Naar meer gelijke uitkomsten?*

Weinigen durven of willen uitdrukkelijk pleiten voor een beleid van 'gelijke uitkomsten'. We bedoelen hiermee uiteraard geen blind systeem van gelijke beloning, ongeacht de prestaties van leerlingen. Evenmin wordt een nivellering naar beneden bedoeld. Veeleer gaat het erom, de 'sociale ongelijkheid aan de eindmeet van het onderwijs (zoveel mogelijk) uit te roeien'. Wie onderwijs als een democratisch recht ziet voor iedereen, zoals ook in de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* staat, moet erkennen dat het om méér gaat dan alleen het gelijke recht om een schoolgebouw te betreden. Het gaat in essentie om het (gelijke) recht op leren, op het verwerven van vaardigheden en kennis, op profijt van het onderwijs. Dit impliceert positieve discriminatie, een extra investering in jongeren uit de lagere milieus.

Hoe verhoudt deze benadering zich tot concepten als differentiatie of pedagogie van de diversiteit? Deze begrippen zijn erg in zwang, maar krijgen soms een erg uiteenlopende invulling. De kernidee is telkens dat het onderwijs uitdrukkelijk rekening moet houden met de zeer verschillende uitgangssituatie van leerlingen en zich dermate hieraan moet aanpassen dat ruimte wordt geboden voor de optimale ontwikkeling van elk individu. De maatstaf van het succes is, naast de diversiteit zelf, het welbevinden van elke leerling. Al klinkt het principe aantrekkelijk, het 'kan' ofwel volledig haaks staan op, ofwel samenvallen met de filosofie van 'gelijke uitkomsten'. Wordt diversiteit een alibi om zich neer te leggen bij de sociale ongelijkheid? Of gaat differentiatie precies dienen om de initiële sociale verschillen tussen leerlingen weg te werken? Alleen in het tweede geval lijkt differentiatie ons een wenselijke strategie te zijn. Met andere woorden niet elke vorm van diversiteit is nastrevenswaardig. Een goede pedagogie van de diversiteit veronderstelt een expliciet oordeel over de waarde van verschillen: dragen ze bij tot een maatschappelijke verrijking of tot verdere ongelijkheid en spanningen?

Het Amerikaanse programma *Success for All* illustreert hoe differentiatie kan ingepast worden in een strategie voor gelijke uitkomsten (Slavin, Karweit en Madden, 1989). De opdrachtverklaring van het programma werd samengevat in de volgende slogan:

> "In de meeste scholen wordt een gegeven hoeveelheid middelen aan de leerling ter beschikking gesteld, en laat men toe dat het schoolsucces varieert. In Success for All wordt schoolsucces beschouwd als een recht van elke leerling, en zijn het de middelen die mogen variëren." (Succes for All-programma)

Er wordt per leerling een individueel leerplan opgesteld. Wanneer de leerkracht niet bij machte is om in de klas de problemen van een leerling op te lossen, wordt de hulp van een taakleerkracht ingeroepen. Als de problemen

te maken hebben met de gezinsomgeving staat een gezinsondersteunend team ter beschikking, dat ook medische en psychologische hulp kan bieden. Individuele *tutoring*, klasdoorbrekende niveaugroepen voor bepaalde oefeningen, individuele leerplannen en tweemaandelijkse evaluaties illustreren de flexibele aanpak van het leerproces op het niveau van elke afzonderlijke leerling. Aan deze aanpak hangt natuurlijk een prijskaartje. Toch stellen de evaluatoren van het programma dat de kosten gematigd blijven. Men bespaart immers op aparte voorzieningen voor de zwakste leerlingen, op zittenblijven en op het buitengewoon onderwijs.

Om de resultaten van het eerste *Succes for All*-experiment te evalueren, werden leerlingen uit de eerste drie leerjaren van de pilootschool 'gepaard' met leerlingen van een naburige school. In het derde leerjaar scoorden de 25% zwakste *Success-for-All*-leerlingen beter dan het algemeen gemiddelde uit de vergelijkingsgroep; het gemiddelde van de *Success-for-All*-school benaderde zelfs het nationaal gemiddelde. De aantallen zittenblijvers en verwijzingen naar het buitengewoon onderwijs waren tot bijna nul herleid. Niettegenstaande het nog om voorlopige resultaten gaat, toont het voorbeeld van dit programma aan dat rechtvaardigheid en efficiëntie in het onderwijs niet noodzakelijk tegenstrijdige doelstellingen zijn. Belangrijker nog, het bewijst dat het schoolfalen van kinderen uit kansarme milieus doeltreffend kan worden voorkomen door een gepaste mix van instrumenten en tussendoelen. Inmiddels wordt het experiment alvast vermenigvuldigd in honderden andere scholen in de Verenigde Staten.

Voorbeelden van een beleid voor 'meer gelijke uitkomsten' in Vlaanderen zijn de 'zorgverbreding' in het basisonderwijs, het 'onderwijsvoorrangsbeleid' voor migranten en het lopende project *Scholen met bijzondere noden* in het secundair onderwijs. Telkens gaat het om extra middelen die aan scholen worden toegekend om tegemoet te komen aan de noden van bepaalde achtergestelde doelgroepen. In haar beleidsbrief 'Naar een geïntegreerd gelijkekansenbeleid binnen het onderwijs' (Departement Onderwijs, 2000) stelt de minister een bestendiging en integratie van deze programma's in het vooruitzicht. Een decretale regeling is in voorbereiding en zou operationeel moeten zijn tegen september 2002. Daarom besteden we er in wat volgt extra aandacht aan.

Vooreerst stelt zich de vraag naar de 'behoeftecriteria' om de middelen te verdelen tussen scholen. Hierover heerst verdeeldheid, niet in het minst omdat sommigen vrezen dat een systematische detectie en registratie van doelgroepleerlingen zou leiden tot stigmatisering. Literatuur (zie Bernardo en Nicaise, 2000) wijst erop dat een specifieke registratie van indicatoren op leerlingenniveau noodzakelijk is. Indicatoren op mesoniveau (zoals kansarmoedemaatstaven op buurt- of gemeentelijk niveau) leiden tot ondoelmatigheden: veel geld gaat naar verkeerde scholen (kansrijke scholen in kansarme buurten), en veel scholen (kansarme scholen in gewone buurten) blijven ten onrechte van middelen verstoken. Zelfs het gebruik van administratieve databanken (via de *Kruispuntbank*) op leerlingenniveau leveren onvoldoende verfijnde informatie op (Bollens e.a., 1998, hfst 8). Een aangepaste registratie van de socio-economische achtergrond van individuele leerlingen is ons in-

ziens niet alleen onvermijdelijk, maar ook 'nodig' als integraal onderdeel van een goed leerlingvolgsysteem.

De kwaliteit van deze bevraging hangt wel af van een aantal voorwaarden:

1. dat de (juridisch gewaarborgde) privacybescherming, het inzage- en amenderingsrecht van ouders over de hele lijn worden gerespecteerd;
2. dat alle betrokken gebruikers worden gevormd in de omgang met dit materiaal (methode van bevraging, privacywetgeving, inzagerecht ouders, voorkoming van vooroordelen);
3. dat geen stigmatiserende vragen aan ouders worden gesteld;
4. dat men échte, multidimensionele sociale achterstelling meet;
5. dat het systeem geen administratief keurslijf wordt.

Concreet kan worden gedacht aan een flexibel geheel van meervoudige criteria dat verfijnd is (zoals omtrent materieel welzijn, lichamelijke en psychische gezondheid, de gezinssituatie, het menselijk, sociaal en cultureel kapitaal van het gezin, de woonomstandigheden, mobiliteit), maar niet verplicht (en niet noodzakelijk over de hele lijn) in te vullen voor elke leerling.

Wat de 'aanwending' van de extra middelen in scholen met bijzondere noden betreft, streeft het departement Onderwijs naar een versoepeling: in plaats van een uitgebreid aanwendingsplan op papier wordt gedacht aan een resultaatsverbintenis, die na drie tot zes jaar wordt geëvalueerd. Alhoewel een aantal formele criteria wenselijk blijven (participatie van doelgroepouders, aangepaste nascholing voor het personeel, integratie van de zorgverbredingsstrategie in het schoolwerkplan, gebruik van het leerlingvolgsysteem, multidisciplinariteit in de aanpak, continue evaluatie) is een versoepeling van de 'inhoudelijke' voorschriften zeker wenselijk. Waarom zou bijvoorbeeld naast bijkomende leerkrachten ook geen personeel van andere disciplines (opbouwwerkers, maatschappelijk werkers, paramedici) kunnen worden ingeschakeld? Waarom zou men de scholen niet (deels) vrijlaten in de allocatie tussen personeel en werking, aangezien zorgverbreding ook materiële aspecten heeft (bijvoorbeeld materialenbank, externe leerhulp, bibliotheek, informaticamateriaal, reductie van noodzakelijke schooluitgaven)? Het is immers duidelijk dat, in de huidige omstandigheden, de ruimere werkingsmiddelen van het buitengewoon onderwijs, en de daarmee samenhangende gratis verstrekking van heel wat diensten, één van de factoren zijn die de doorstroom naar het buitengewoon onderwijs versterken. Het recht op soortgelijke gratis diensten in het gewoon onderwijs voor de meest kansarmen maakt deel uit van de randvoorwaarden om het recht op (gewoon) onderwijs te verwezenlijken, zoals dit wordt verkondigd in de *Verklaring van Salamanca*.

De accentverschuiving van aanwendingscriteria naar resultaatsverbintenissen in de zorgverbreding roept de vraag op naar de 'effectiviteit' van de bestaande maatregelen. Bollens e.a. (1998) tonen aan dat de zorgverbreding wel degelijk een positieve invloed heeft op de leervorderingen van kinderen. Van Heddegem, Douterlugne en Ghesquière (2001) stellen echter vast, dat ze er niet in geslaagd is de uitstroom van (kansarme) leerlingen naar het buitengewoon onderwijs in te dammen: integendeel, tijdens de eerste jaren is

het aantal verwijzingen in de betrokken scholen – wellicht door de snellere detectie van leerproblemen – sterk toegenomen; andere scholen hebben dit voorbeeld gevolgd. Het blijvend gebrek aan middelen en aan professionalisering van leerkrachten wordt als mogelijke verklaring opgegeven. De eerste evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid voor migranten, inmiddels zes jaar geleden, leverde nog meer kritische resultaten op: op leerlingenniveau werden (nog?) geen significante effecten gevonden (Vanhoren, Van de Velde en Ramakers, 1995). Eén en ander schijnt erop te wijzen, dat positieve discriminatiemechanismen de structurele achterstelling van hun doelgroepen niet kunnen ongedaan maken als ze niet krachtig genoeg zijn (Bernardo en Nicaise, 2000). Om een aantoonbaar rendement te bekomen zou dus in dergelijke voorzieningen een veelvoud moeten geïnvesteerd worden van het huidige budget. Momenteel bedragen de kredieten voor zorgverbreding en onderwijsvoorrangsbeleid nog niet 1% van het totale onderwijsbudget.

Als maatstaf voor de effectiviteit van de zorgverbreding wordt het criterium 'leerwinst' naar voren geschoven, t.t.z. verschillen tussen instaptoetsen en toetsscores bij uitstroom. Het is een correct maar ook veeleisend criterium. Men moet namelijk ook rekening houden met de selectiviteit in tussentijdse uitstroom (o.a. zittenblijven). Een hoge 'gemiddelde' leerwinst ten koste van een systematische afroming kan immers bezwaarlijk als een goed resultaat bestempeld worden. Idealiter zou men ook de leerwinst afzonderlijk moeten meten bij de zwakste groep leerlingen. Ten slotte leert het recente debat rond armoede-indicatoren ons dat het belangrijk is om naast louter cognitieve indicatoren ook meer psychosociale aspecten zoals tevredenheid en sociale vaardigheden in aanmerking te nemen.

4.6 Besluit

Het wordt tijd om in Vlaanderen het debat over het recht op onderwijs naar een hoger niveau op te tillen. Tot nog toe ging dit debat steeds over de 'vrijheid van onderwijs' respectievelijk de 'gelijke toegang tot het onderwijs'. We hebben gezien dat die doelstelling nog niet gehaald is. Maar de voortdurende ongelijkheid is wellicht vooral te wijten aan de halfslachtigheid van de doelstelling zelf. We weten immers dat een gelijke toegang niet volstaat, zolang kinderen met leer- of gedragsmoeilijkheden op grote schaal naar het buitengewoon onderwijs verwezen worden, en zolang het watervalsysteem in het secundair onderwijs door een gemakzuchtige meerderheid in stand wordt gehouden.

We willen niet ontkennen dat de overheid in de voorbije decennia vernieuwingen heeft doorgevoerd met als doel een grotere sociale gelijkheid. Vernieuwd lager onderwijs, vernieuwd secundair onderwijs, vernieuwd beroepsonderwijs, leerplichtverlenging, alternerend leren, onderwijsvoorrangsbeleid, zorgverbreding: telkens hoopte men een grotere kansengelijkheid te bereiken. Soms werd al na een paar jaren de geldkraan dichtgedraaid, soms

ontbrak het aan deskundigheidsontwikkeling en soms ging men gewoon niet ver genoeg. De globale balans blijft teleurstellend.

Ontbreekt misschien het fundamenteel geloof dat kinderen uit zwakkere sociale milieus, mits de nodige menselijke en financiële investeringen, dezelfde mogelijkheden bezitten als andere kinderen? Ook al is dit tot nog toe niet rechtstreeks meetbaar, toch heeft het succes van een aantal experimenten en vernieuwingsbewegingen in het buitenland het afdoende bewezen. Het is verbijsterend vast te stellen, dat deze goede praktijken bij ons nog quasi onbekend zijn. Ze zouden om te beginnen deel moeten uitmaken van elke lerarenopleiding. Wetenschappelijk begeleide pilootprojecten in Vlaanderen zouden moeten bijdragen tot meer deskundigheidsontwikkeling en verdere bewustmaking. Eerder dan in lineaire loonsverhogingen voor leerkrachten, zou in verdere, meer gedurfde onderwijsvernieuwing moeten worden geïnvesteerd.

De Visietekst van minister M. Vanderpoorten 'Naar een geïntegreerd gelijke kansenbeleid binnen het onderwijs' (Departement Onderwijs, 2000) is een uitstekende voorzet om het maatschappelijk debat hierover een nieuwe impuls te geven. Het voorstel van een 'recht op inschrijving' wil alvast de gelijke toegang van de meest achtergestelde jongeren tot de school van hun keuze juridisch verankeren. De voorgestelde fusie van zorgverbreding en onderwijsvoorrang tot een geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen komt tegemoet aan de verzuchting om alle jongeren met leermoeilijkheden in één globaal kader voor het basis- en secundair onderwijs de gepaste ondersteuning aan te bieden. Met onze voorstellen hopen we voort te bouwen op deze aanzetten en vanuit het onderzoek een nuttige bijdrage te kunnen leveren.

Noten

1. Steekproeven werden uitgevoerd in het kader van een onderzoek naar contacten met de bijzondere jeugdzorg (Nicaise en De Wilde, 1995) en in het kader van het *Algemeen Verslag over de Armoede* (AVA) (KBS, 1994). Twee andere slaan op arme gezinnen uit Franstalig België (steekproeven van ATD-Vierde Wereld, resp. in 1994 en 1996, niet gepubliceerd). Samen bevatten ze gegevens omtrent 243 kinderen in het lager en secundair onderwijs.
2. De populatie leerlingen in het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen beslaat immers 3,6% van de totale leerlingenpopulatie.
3. Voor een analyse van trends, risico-indicatoren en beleidsvoorstellen inzake voorkoming van ongekwalificeerde uitstroom verwijzen we naar Douterlungne e.a. (2001).
4. Onder het menselijk kapitaal van een individu verstaan we zijn onderwijsniveau en beroepservaring. De analyse verliep als volgt: in een eerste stap werden per sociale klasse (bepaald op basis van de beroepscategorie van de vader) regressies geschat met het netto maandinkomen als afhankelijke variabele en onderwijsniveau en beroepservaring als onafhankelijke variabelen. Vervolgens werd op de resultaten een *Blinder Oaxaca*-decompositietechniek toegepast om de verschillen in

gemiddelde inkomens per sociale klasse op te splitsen in een deel dat wordt verklaard door de verschillende hoeveelheden menselijk kapitaal, en de verschillende waardering van dat menselijk kapitaal (zie Nicaise, 2002, hoofdstuk 3).

HOOFDSTUK 5

WONEN

Pascal De Decker en Isabelle Pannecoucke

Antwoorden op de vraag naar het 'recht op wonen' in Vlaanderen, geven een 'gespleten' beeld: een grote meerderheid van de huishoudens woont goed tot uitstekend en kent geen betaalbaarheidproblemen, terwijl anderen soms behoorlijk achterop hinken. Een betekenisvolle minderheid van arme en achtergestelde huishoudens heeft immers niet geprofiteerd van de algemene verbetering van de woonsituatie. Dit is één van de voorname conclusies die blijft nazinderen bij het herlezen van de *state of the art* opgemaakt in het Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting 1999' (De Decker, 1999b). Deze vaststelling werd later bevestigd door Van Dam en Geurts (2000) na hun analyse over de evoluties over een periode van twintig jaar. Driehonderdduizend slechte woningen, een aanzienlijk aantal huishoudens die met betaalbaarheidproblemen en/of met woononzekerheid kampen, de schijnbaar onophoudelijke opgang van marginale woonvormen, en een beperkt aanbod aan sociale huurwoningen is blijkbaar de blijvende staat van het wonen in Vlaanderen. Of anders gesteld, niet voor iedereen is het 'recht op wonen', zoals voorzien in artikel 23 in de *Belgische Grondwet* en artikel 3 van het *Decreet op de Vlaamse Wooncode*, gerealiseerd.

De vraag stelt zich uiteraard hoe het beleid hierop reageert. Na een windstilte, zijn het afgelopen jaar opnieuw enkele beleidsmaatregelen van kracht geworden. Wat ze inhouden en hoe we ze evalueren, komt aan bod in het tweede deel van deze bijdrage. Allereerst gaan we echter in op de resultaten van een onderzoek naar het profiel en de woonsatisfactie van de sociale huurder. In navolging van eerdere bevindingen van Van Dam en Geurts (2000) en in het kader van brede internationale debatten, gingen we in vorig Jaarboek na of er een kloof groeit tussen eigenaars en huurders. We kwamen tot de conclusie dat er vooralsnog geen sprake kan zijn van residualisering van de huursector als geheel. Residualisering verwijst naar het proces waarbij de huursector in toenemende mate de minstbedeelden huisvest en naar de evolutie van het huisvestingsbeleid naar een restbeleid. Wel wordt een

duidelijke polarisering tussen de eigendoms- en huursector vastgesteld. Dit betekent dat de huursector veel meer dan twintig jaar geleden bestaat uit huishoudens met een lage opleiding en laag inkomen. In de eigendomssector daarentegen is het aandeel van maatschappelijk kwetsbare groepen sterk gedaald.

Wat toen voorlag, was een eerste oefening. Nieuw empirisch onderzoek maakt het mogelijk om nu ook het profiel van de sociale huurder in beeld te brengen (Pannecoucke e.a., 2001). Hoewel het onderzoek onmiddellijk het gevolg daarvan is, sluit het wonderwel aan bij het debat in de loop van de jaren tachtig in de sociale huursector, namelijk het 'marginaliseringsdebat': de vrees dat de sociale huursector alleen maar zwakke bewoners huisvest. Een pleidooi voor een verhoging van de sociale mix klonk dan ook nadrukkelijk.

5.1 De sociale huursector gepositioneerd

Vooraleer in te gaan op enkele van de voornaamste resultaten van het genoemde onderzoek (zie punt 5.2), schetsen we eerst de contouren van het marginaliseringsdebat en bekijken we de kwaliteit van de sociale huurwoningen. Vervolgens schetsen we het sociaal-economisch en sociaal-demografisch profiel van de sociale huurders en gaan we kort in op de toegankelijkheid van de sociale huursector voor dak- en thuislozen. We sluiten dit deel af met beschouwingen over de gewijzigde maatschappelijke positie van de sociale huursector en de gevolgen ervan voor de samenstelling van de huurderspopulatie.

5.1.1 *Het marginaliseringsdebat*

In de loop van de jaren tachtig is de sociale huursector getroffen door wat gemeenzaam 'het marginaliseringdebat' is gaan heten. Sociale huisbazen klaagden over de instroom van probleemhuurders en huurders met lage inkomens. De sociale huursector zou daardoor onleefbaar en onbeheerbaar worden. De kreet 'getto' was niet uit de lucht. Dit discours werd steevast ondersteund door mediatieke beelden, waarbij niet zelden de link vuil-hoogbouw-migranten werd gelegd. Subtiliteit was daarbij vaak afwezig. Het discours heeft er finaal toe geleid dat de verantwoordelijke minister Leo Peeters in de loop van 1996 in het Vlaams parlement werd gevat door enkele omklede moties, die een evaluatie en/of aanpassing van het sociale huurbesluit van 29 september 1994 vragen. Deze moties waren niet alleen afkomstig van leden van de oppositie, maar ook van de toenmalige meerderheidspartijen. Dit wijst op een grote mate van eensgezindheid omtrent de beoogde samenstelling van de sociale huurderspopulatie.

De problematiek van de leefbaarheid van probleemcomplexen en de sociale mix werd ook aan de orde gebracht in het jaarverslag 1996 van de *Vlaamse Huisvestingsmaatschappij* (VHM). We citeren:

> "Ondanks de door het besluit van de Vlaamse regering van 29 september 1994 verhoogde inkomensplafonds maken kandidaten die een inkomen uit arbeid genieten omzeggens geen kans om op de wachtlijsten ingeschreven te worden. Daardoor werd de discussie inzake de verarming van het publiek en de gettovorming aangezwengeld, met heel wat kritiek op de onduidelijkheden inzake in het huurbesluit niet omschreven, maar wel het gehanteerde begrip sociale mix. (...) De lage inkomensgrenzen gecombineerd met een grote rotatie in bestaande woonwijken hebben tot gevolg dat bij de inhuurnamen vooral kansarmen en ontwrichte gezinnen in aanmerking komen. Ook de problemen op de werkgelegenheidsmarkt spelen hierbij een rol. Bij de inhuurgave van nieuwe en volledig gerenoveerde projecten zet voornoemd fenomeen zich nog sterker door. Dit alles resulteert in een eenzijdige samenstelling van de huurderspopulatie. Die eenzijdige samenstelling leidt op haar beurt tot gettovorming, wat dan weer de kans op de vorming van probleemwijken vergroot." (VHM, 1997)

De VHM bepleit vervolgens een concrete invulling van de begrippen 'gettovorming' en 'sociale mix' uit het genoemde besluit (artikel 5§5).

De aanhoudende commotie heeft uiteindelijk geresulteerd in een verhoging van de inkomensgrenzen, in de hoop dat op die manier meer huishoudens met hogere inkomens zullen instromen. We komen daar straks op terug.

5.1.2 *Weinig krakende deuren: de kwaliteit van sociale huurwoningen*

Omdat de woningkwaliteit in nauw verband staat met de ouderdom van de woning (Afdeling Woonbeleid, 1996), is het belangrijk om aandacht te besteden aan de verdeling naar het bouwjaar van de woning. Daarbij stellen we grote verschillen vast tussen de verschillende woningmarktsegmenten. Oudere woningen (gebouwd voor 1960) blijken duidelijk ondervertegenwoordigd in de sociale huursector: 23% tegenover de helft van het totale woningenbestand. Woningen gebouwd in de periode 1960-1980 zijn oververtegenwoordigd in de sociale huursector en ook bij de gesubsidieerde eigendomswoningen (*HV1*).

Qua gebreken aan de woning, zoals vastgesteld door de enquêteur en de respondent, situeert de sociale huursector zich op het niveau van de privéhuursector met gemiddeld 1,79 gebreken. De sociale huursector telt enerzijds wel minder woningen zonder gebreken dan de privé-sector maar anderzijds ook minder woningen met vijf of meer gebreken. De sociale huursector lijkt met andere woorden minder ongelijkheid te kennen inzake het aantal gebreken aan de woning dan de privé-huursector. Het gemiddeld aantal gebreken per woning situeert zich wel ruim boven het gemiddelde voor eigendomswoningen.

Op basis van deze vaststellingen kunnen we concluderen dat de sociale huursector, zeker in vergelijking met de private huursector, in grote mate garant staat voor een 'behoorlijke huisvesting': relatief jonge, goed uitgeruste woningen en met gemiddeld evenveel gebreken als private huurwoningen.

5.1.3 *De deuren geopend: het profiel van de sociale huurder*

Het profiel van de sociale huurder wordt geschetst aan de hand van achtereenvolgens hun sociaal-demografische (*HV2*) en hun sociaal-economische (*HV3, HV4*) kenmerken. Daarbij wordt gesteund op gegevens van een onderzoek bij een representatief deel van huurders bij de VHM of één van de erkende sociale huisvestingsmaatschappijen. Ze schetsen het profiel van de sociale huurder anno 1999.

Naar 'sociodemografische samenstelling' stellen we vast dat alleenstaanden sterk oververtegenwoordigd zijn onder de huurders van een sociale woning (37,8% tegenover 23,8% in de totale populatie). Ook alleenstaande ouders treffen we verhoudingsgewijs meer aan in de sociale huursector: 13,0% tegenover 4,8% bij de private huurders en 2,0% bij gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars. Daarnaast blijken koppels met kinderen dan weer sterk ondervertegenwoordigd in vergelijking met de Vlaamse huishoudens (14,2% tegenover 29,0%).

Enigszins verwant met een differentiatie naar gezinstype blijkt dat een opsplitsing naar burgerlijke staat van het gezinshoofd niet gelijklopend is voor de verschillende bewonerscategorieën. Sociale huurders onderscheiden zich op basis van het aandeel 'uit de echt gescheidenen': 25% tegenover 17% bij private huurders, 8% bij niet-gesubsidieerde eigenaars en 4% bij gesubsidieerde eigenaars. Daarbovenop blijkt ook de categorie verweduwde gezinshoofden oververtegenwoordigd bij de sociale huurders: 19% tegenover 14% bij private huurders, 12% bij niet-gesubsidieerde eigenaars en 10% bij gesubsidieerde eigenaars.

Wanneer we focussen op het 'socio-economisch profiel' van de sociale huurders dan blijkt dat de lagere sociale categorieën sterk oververtegenwoordigd zijn onder de sociale huurders. Op basis van een vergelijking van het onderwijsniveau van de gezinshoofden met de andere deelsegmenten van de woningmarkt stellen we vast dat het scholingsniveau van de sociale huurders heel wat lager uitvalt. Bijna de helft van de gezinshoofden (48%) heeft ten hoogste lager onderwijs gevolgd tegenover ongeveer 25% in de andere groepen. Slechts 2,5% van de sociale huurders heeft hoger onderwijs genoten. Dit percentage staat in schril contrast met de proportie bij de private huurders (18%), bij de gesubsidieerde eigenaars (22%) en bij de niet-gesubsidieerde eigenaars (29%).

Bij een opsplitsing naar activiteitstype van het gezinshoofd blijkt dat tewerkgestelde gezinshoofden in de sociale huursector ondervertegenwoordigd zijn. Terwijl bij sociale huurders ongeveer een derde tewerkgesteld is, werkt in de drie andere sectoren meer dan de helft van de gezinshoofden. Aangaande niet-tewerkgestelde gezinshoofden stellen we vast dat het verschil met de andere woningmarktsegmenten niet wordt bepaald door een hoger aandeel gepensioneerden, maar door een hogere proportie van zowel personen die een ziekte- of invaliditeitsuitkering als individuen die een werkloosheidsuitkering ontvangen. Het aandeel personen dat een ziekte- of invaliditeitsuitkering ontvangt, is in de sociale huursector tot viermaal hoger dan in de andere sectoren (ongeveer 17% tegenover 6% bij niet-gesubsidieerde

eigenaars, 5% bij gesubsidieerde eigenaars en 4% bij private huurders). Het aandeel werklozen is in de sociale huursector (16,3%) ongeveer dubbel zo hoog als in de private huursector (8,8%). Nog markanter is de vaststelling dat de proportie werkloze gezinshoofden in de sociale huursector tot achtmaal hoger is dan in de eigendomssector.

Ook naar beroepscategorie van het gezinshoofd stellen we, volgend uit het voorgaande, duidelijke verschillen vast. Zo blijkt dat de zwakkere categorieën oververtegenwoordigd zijn in de sociale huursector: het aandeel van de ongeschoolde arbeiders onder de sociale huurders loopt meer dan dubbel zo hoog op dan bij de private huurders. Het verschil met de niet-gesubsidieerde en gesubsidieerde eigenaars blijkt nog groter: 43% van de sociale huurders is ongeschoold arbeider, terwijl dit maar 10% bij de niet-gesubsidieerde eigenaars en 13% bij de gesubsidieerde eigenaars bedraagt.

Dit globaal zwak sociaal profiel vertaalt zich uiteraard in de inkomenssituatie (*HV4*). Het gemiddeld feitelijk inkomen van de sociale huurders bedraagt circa 1.306,43 EUR (52.700 BEF) per maand en is 347,05 EUR (14.000 BEF) lager dan bij private huurders en zelfs ongeveer 942,00 EUR (38.000 BEF) lager dan bij gesubsidieerde eigenaars. Deze verschillen nemen in enige mate af indien we rekening houden met de grootte van het huishouden. Die verrekening geven we weer aan de hand van het zogenaamd gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen. Bij sociale huurders is dat inkomen gelijk aan 865,15 EUR (34.900 BEF) per maand en ligt daarmee 297,47 EUR (12.000 BEF) lager dan bij private huurders en 396,63 EUR (16.000 BEF) lager dan bij gesubsidieerde eigenaars.

Wanneer we de respondenten naargelang van hun inkomen over de quintielen verdelen, blijkt dat de laagste twee quintielen oververtegenwoordigd zijn bij de sociale huurders (77% tegenover 45,7% bij private huurders, 34% bij niet-gesubsidieerde eigenaars en 36,6% bij gesubsidieerde eigenaars). Dergelijk patroon wordt ook weerspiegeld in de mate van bestaansonzekerheid. 18% van de sociale huurders verdient een inkomen onder de EU-armoedelijn. Dit aandeel van bestaansonzekere sociale huurders staat in schril contrast met de situatie in de eigendomssector, waar we zowel bij gesubsidieerde als bij niet-gesubsidieerde eigenaars meer dan 90% van de huishoudens als bestaanszeker kunnen interpreteren.

5.1.4 *De betaalbaarheid van sociale woningen*

Wanneer we het inkomen van de sociale huurders in relatie brengen met de huurprijzen krijgen we een beeld over de betaalbaarheid van de sociale huursector. Meer bepaald kunnen we aangeven welk aandeel van dit inkomen aan huisvesting wordt gespendeerd, de zogenaamde woonquote (Tabel 16).

Onze vergelijking met de particuliere huurwoningen leert in elk geval dat sociale huurwoningen duidelijk beter betaalbaar zijn dan private huurwoningen. Het gemiddeld beschikbaar inkomen van de private huurders ligt weliswaar hoger dan dat van sociale huurders, maar de huur in de privé-sec-

tor loopt ook 76% hoger op dan de gemiddelde sociale huurprijs. Dit vertaalt zich dan ook in een gemiddelde woonquote die de 20%-grens ruim overschrijdt. De gemiddelde woonquote in de private huursector is 24,3% terwijl deze in de sociale huursector 16,6% bedraagt. Wanneer we, naar analogie van de maximale huurquota in de sociale huurwetgeving, de 20%-norm als betaalbaarheidsmaatstaf hanteren, blijkt dat het percentage huishoudens met een problematisch hoge woonquote (> 20%) in de sociale huursector veel lager ligt dan in de privé huursector (27% tegenover 54%). Toch is dit ook, gegeven de gereglementeerde huurprijs, nog een vrij omvangrijke groep binnen de sector.

Tabel 16 – Betaalbaarheid van de woningen, gedifferentieerd naar huisvestingssector, Vlaanderen.

	Niet gesubs. eigenaars	SEP 1997 Gesubs. eigenaars	Private huurders	Survey 1999 Sociale huurders
Maandelijkse woonkost (gemid.)				
– huishoudens met woonkosten	19.800	15.200	14.300	8.100
– alle huishoudens	7.700	6.800	14.300	8.100
Woonquote (gemiddelde)				
– huishoudens met woonkosten	21,7	16,5	24,3	16,6
– alle huishoudens	8,5	7,4	24,3	16,6
Woonquote (in categorieën)				
– geen uitgave	61,0	55,5	0,0	0,0
– < 15%	14,6	23,8	24,5	45,8
– 15-20%	8,1	9,1	21,1	26,8
– meer dan 20%	16,3	11,6	54,3	27,3
– meer dan 33%	4,2	1,9	19,6	2,8

5.1.5 *Gesloten deuren*

We richten nu onze blik af van de sociale huurder. Vroeger onderzoek heeft aangetoond dat als we kijken naar de geldende basistoelatingsgrenzen, het huidige aanbod van sociale huurwoningen ruim onvoldoende is om alle rechthebbenden een woning aan te bieden. Dit aanbodstekort heeft onder meer tot gevolg dat bepaalde kwetsbare gezinnen en personen geen toegang tot de sociale huursector krijgen. Ze moeten op zoek gaan naar alternatieven: het huren van een woning op de private huurmarkt of het kopen van een eigen woning. Eigendomsverwerving is echter geen evidentie voor kansarme gezinnen omdat eigendomsverwerving vooral een kwestie van tweeverdieners is geworden (Meulemans, Geurts en De Decker, 1996). Uit verschillende onderzoeken (De Decker, Meulemans en Goossens, 1994; De Decker, Meulemans en Geurts, 1996) blijkt dat wanneer deze gezinnen een woning kopen deze niet om te bouwen valt tot een goede woning omwille van de slechte basisstructuur of omdat de middelen voor de verbouwing, na het

aankopen van een woning, niet meer voor handen zijn. Hierdoor blijven ze in een slechte of onaangepaste woning wonen en zijn bepaalde problemen, alhoewel ze eigenaar zijn geworden, niet verdwenen.

Zoals al aangegeven is een ander alternatief het huren van een woning op de private markt. Alhoewel het onderzoeksmateriaal fragmentair en occasioneel is, wordt duidelijk dat er nogal wat woonproblemen in de private huursector bestaan en dat vooral (kans)arme en maatschappelijk kwetsbare huurders een groot aandeel van hun inkomen aan huur betalen voor vaak minderwaardige woningen. Enige indicaties van deze vaststellingen vinden we ook terug in de hier gepresenteerde gegevens. Zo merken we onder meer op dat de oudste woningen (gebouwd voor 1960) oververtegenwoordigd zijn in de private huursector (62,5% tegenover de helft van het totale woningenbestand) en dat de private huurwoningen beduidend slechter scoren inzake de aanwezigheid van volledig comfort (bijvoorbeeld 61% van de private huurwoningen tegenover 79% van de sociale huurwoningen). Daarenboven stellen we onder andere vast dat 45,7% van de private huurders huishoudens zijn die tot de twee laagste inkomensquintielen behoren en dat hun gestandaardiseerd gemiddeld inkomen het laagst is na dat van de sociale huurders. De conclusie die Van Dam en Geurts (2000) trekken uit de vergelijking van de huisvestingssituaties van huishoudens met een laag inkomen die wonen in de private huursector enerzijds en deze die een sociale woning huren anderzijds wijst in dezelfde richting: de private huursector is, zoals in vorig onderzoek (De Decker en Geurts, 2000), gemiddeld behoorlijk duurder. Bovendien biedt ze gemiddeld een lagere kwaliteit en is de woonzekerheid minder geregeld (De Decker, 2001).

Niet alleen is het huidige sociale huurpatrimonium ontoereikend, het is bovendien onaangepast (Meulemans, Geurts en De Decker, 1996). Er werd immers een grote discrepantie vastgesteld tussen de aard van het aanbod en de aard van de behoeften. Bijvoorbeeld 47,3% van het huurpatrimonium bestaat uit woningen met drie slaapkamers, terwijl de overeenkomstige gezinstypes slechts 6% uitmaken van de behoeften.

Dat de sociale huursector niet voor iedereen toegankelijk is, blijkt ook uit een recent onderzoek naar de toegankelijkheid van de sociale huisvesting voor thuislozen (Lescrauwaet, 2000b). Zo bleek dat slechts 4% van de in 1999 opgenomen thuislozen is kunnen doorstromen naar een sociale woning. Daarenboven stelt de onderzoeker vast dat de toegenomen investeringen vanwege de Vlaamse overheid in de sociale huisvesting slechts voor een beperkt gedeelte de sociale huisvestingsmogelijkheden voor thuislozen hebben verruimd. Ook al wordt het recht op wonen op de meest uitgesproken wijze geschonden voor personen die dak- of thuisloos zijn, toch toont dit onderzoek aan dat 'thuislozen geen voet aan huis krijgen in de sociale huisvesting' (Lescrauwaet, 2000).

Op het Vooruitgangscongres van 17 mei 2001, georganiseerd door de *Koning Boudewijnstichting* (KBS), signaleerden niet enkel de academici problemen inzake toegankelijkheid van de sociale huursector. Ook welzijnswerkers en verenigingen waar armen het woord nemen, maken hieromtrent gelijkaardige opmerkingen. Ondanks enkele positieve ontwikkelingen, zoals de

uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen en het, in vergelijking met vroeger, beter bereiken van de lage inkomenscategorieën, stellen ze vast dat de sociale huursector de harde kern onder de armen niet bereikt (Vanhove, 2001). Bewoners in meervoudige achterstandssituaties kunnen bijvoorbeeld moeilijk opgevangen worden omdat de huisvestingsmaatschappijen geen woonbegeleiding verzorgen. Ook het dringend karakter van bepaalde vragen vormt een hinderpaal omdat de sociale huisvesting onder meer gehouden is aan het principe van de chronologische inschrijving op wachtlijsten. Hierdoor ontstaan er problemen om dringende huisvestingsvragen te beantwoorden en op korte termijn een woning aan te bieden.

5.1.6 *Samenvattende conclusies en beschouwingen*

De sociale huursector biedt dus een meer dan degelijke prijs-kwaliteitsverhouding. De woningen zijn goed en betaalbaar, waardoor slechts een relatief beperkt aantal sociale huurders te diep in hun beugel moeten tasten. Daaraan kunnen we nog toevoegen dat de sector haar klanten een contract van onbeperkte duur aanbiedt. In combinatie met de vaststelling dat sociale huurders doorgaans erg tevreden zijn (Pannecoucke e.a., 2001; Pannecoucke, 2001) kunnen we concluderen dat de sociale huursector als geheel haar sociale opdracht waarmaakt. Kortom, er is geen sprake van een 'algemene' malaise in de sociale huursector.

Geen marginalisering noch residualisering

Wat leert het onderzoek ons over de zogezegde marginalisering van de sociale huursector? Vooraleer we daarop ingaan, duiden we kort nog een aantal begrippen (De Decker en Geurts, 2000). Wie de literatuur doorneemt, zal doorgaans drie schijnbaar verwante begrippen tegenkomen: residualisering, polarisering en marginalisering. 'Residualisering' refereert aan het feit dat een bepaald segment van de woningmarkt enkel en alleen achtergestelde huishoudens en personen bevat. Een extreme vorm van residualisering is het 'getto': een gebied waar alleen mensen met een bepaald kenmerk (bijvoorbeeld etnie) wonen, terwijl dat kenmerk nergens anders aanwezig is. In West-Europese steden bestaan geen getto's. 'Polarisering' is dan een wat afgezwakte vorm van residualisering: het wijst erop dat bepaalde kenmerken naar bepaalde polen tenderen. Het begrip marginalisering overstijgt eigenlijk de problematiek van de huisvesting. Daar waar de termen residualisering en polarisering verwijzen naar de veranderingen in de bewonerspopulatie, verwijst 'marginalisering' naar de wijze waarop de bewoners dit ervaren als een deel van een breder proces (Anderson, 2000). Marginalisering verbindt de veranderingen inzake huisvesting met de bredere processen van economische herstructurering. Het relateert de veranderende bevolkingssamenstelling van bepaalde woningmarktsegmenten aan de toename van een substantiële populatie van mensen, vaak zonder de nodige vaardigheden, die geen volwaardig inkomen uit loonarbeid verwerven en dus leven aan de rand van

de formele economie. Deze mensen moeten ergens worden gehuisvest. Men treft ze aan in alle soorten van woonstatuten, maar er is een neiging tot concentratie in de publieke huisvesting (Malpass en Murie, 1994).

Wat betekent dit nu voor de sociale huursector in Vlaanderen? Zoals marginalisering hierboven wordt gedefinieerd, is er bij ons geen sprake van een marginalisering van de sociale huursector. We kunnen daartoe niet besluiten omdat we niet over longitudinale gegevens kunnen beschikken, maar meer nog stellen we vast dat de sociale huurders zich helemaal niet ongelukkig voelen in hun woning. Er zijn derhalve geen indicaties dat de sociale huurders zichzelf als marginaal ervaren. Ter nuancering moeten we stellen dat deze conclusie geldt voor de sociale huursector 'als geheel'. Het is best mogelijk dat er op lagere schaalniveaus (gemeente, wijk, wooncomplex) wel degelijk sprake is van (tendensen tot) marginalisering. Ons onderzoek laat daarover echter geen conclusies toe.

Is er dan sprake van residualisering in de sociale huursector? Neen, ook dat niet omdat ondanks het globaal zwak sociaal profiel van de sociale huurder we eveneens vaststellen dat een deel van de sociale huurders zich niet onderaan de inkomensladder bevindt. Wanneer we kijken naar de verdeling van het gestandaardiseerd inkomen, dit is het inkomen waarbij het aantal gezinsleden is verrekend, blijkt dat 23% van de sociale huurders niet tot de 40% laagste inkomens behoren.

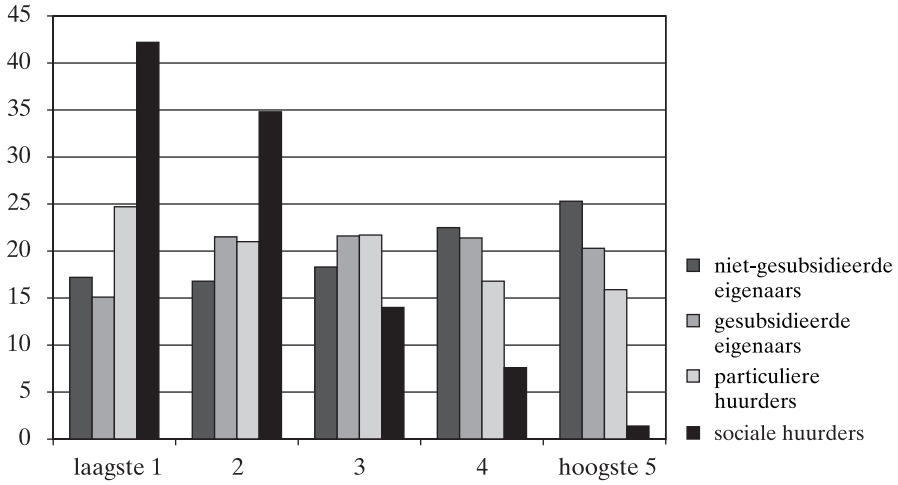
Nog dit: De Decker en Geurts (2000) concludeerden in het vorige Jaarboek dat er wel degelijk sprake is van een polarisering op de woningmarkt. Dit betekent dat de huursector veel meer dan twintig jaar geleden bestaat uit huishoudens met een lage opleiding en laag inkomen, terwijl in de eigendomssector daarentegen het aandeel van maatschappelijk kwetsbare groepen sterk is gedaald. Vandaag stellen we vast dat het profiel van de sociale huurder zwakker is dan dat van de particuliere huursector.

De sociale huursector geherpositioneerd

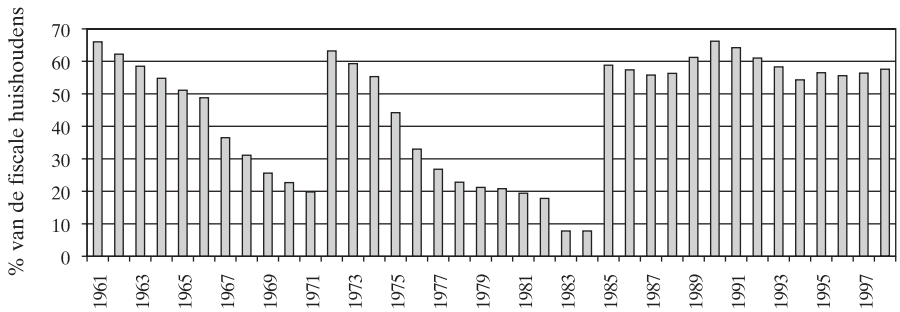
Abstractie makend van het kwantitatieve tekort, kan op basis van bovenstaande bevindingen worden geconcludeerd dat de sociale huursector in belangrijke mate haar sociale opdracht vervult. De vraag stelt zich hoe de oververtegenwoordiging van zwakke huishoudens in de sociale huursector tot stand is gekomen (Figuur 18). De overheid had immers geenszins de bedoeling om sociale huurwoningen zeer selectief aan de allerzwaksten toe te wijzen. Ze heeft steeds een brede en gedifferentieerde doelgroep voor ogen gehad. Tot 1960 waren er geen uitsluitingsgrenzen, zodat elk gezin dat over een bewijs van goed gedrag en zeden beschikte, in aanmerking kwam voor een sociale huurwoning. In 1961 werd voor het eerst een inkomensgrens van kracht, waaraan nadien herhaalde malen is gesleuteld. Figuur 19 geeft het theoretische bereik sinds 1961 weer. Op de grafiek is aangeduid welk percentage van de huishoudens, zijnde diegenen die zijn weergegeven in de financiële statistieken van het *Nationaal Instituut voor de Statistiek* (NIS), in principe in aanmerking komen wanneer het basisbedrag, zijnde het bedrag voor een koppel zonder kinderen, in rekening wordt gebracht. Grosso modo val-

len drie periodes te onderscheiden. De eerste twee (1961-1971, 1972-1984) kennen een gelijkaardig verloop: er wordt gestart met een groot bereik (ongeveer 60%), dat vervolgens sterk daalt omdat de inkomensgrenzen niet werden geïndexeerd. Dit heeft als gevolg dat in deze periode de doelgroep de facto evolueerde van ruim naar zeer selectief. Vanaf 1985 zijn herhaaldelijk nieuwe inkomensgrenzen geïntroduceerd, die bovendien steeds geïndexeerd werden. Daardoor is sindsdien het bereik van de sociale huursector op ongeveer 60% van de fiscale huishoudens gebleven. Dit heeft als gevolg dat de huidige samenstelling van de populatie geen rechtstreeks gevolg kan zijn van de vastgelegde inkomensgrenzen noch van het feitelijk gevoerde toewijzingsbeleid. De wettelijke inkomensgrenzen zijn immers van die aard dat in theorie een globaal zwak sociaal profiel van de sociale huurders kon worden vermeden. Bovendien laat de formule van contracten van onbeperkte duur toe dat sociale klimmers kunnen blijven wonen.

Figuur 18 – De spreiding van het basisbedrag van eigenaars en huurders per quintiel, Vlaanderen, 1997 en 1999.



Figuur 19 – Theoretisch bereik van de sociale huursector, Vlaanderen, 1961-1998.



Wat is of zijn de verklaringen voor het zwakke profiel van de sociale huurders? Ze hebben ons inziens te maken met een complex van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen die hun invloed op het sociaal verhuren laten gelden. De sociale huursector fungeert niet los van de rest van de woningmarkt. Dit houdt ondermeer in dat haar positie op de woningmarkt kan wijzigen en wijzigt. Plaatsen we de sociale huursector in haar historische context dan is het duidelijk dat een sociale huurwoning in het verleden voor de 'gelukkige winnaar' (er waren er nauwelijks) een belangrijke woonkwalitatieve vooruitgang was. Uit bijvoorbeeld het verslagboek dat de *CV Huisvesting* (1996) naar aanleiding van haar 75ste verjaardag publiceerde, blijkt dat dit in de jaren zestig ook voor de zo verguisde 'blokken' gold. Met andere woorden het betrekken van een sociale huurwoning was gedurende een zeer lange periode een stap hoger op de ladder van de woningmarkthiërarchie. Anders gesteld: het product 'sociale huurwoning' was zowel woonkwalitatief, als qua betaalbaarheid als inzake woonzekerheid op zijn minst concurrentieel of zelfs een beter dan het voor de doelgroep bestaande alternatief, namelijk een mindere huurwoning in de ongeregelde particuliere huursector. Dit is trouwens vandaag niet anders (De Decker en Geurts, 2000; Van Dam en Geurts, 2000; Pannecoucke e.a., 2001).

Maar de maatschappelijke omstandigheden zijn gewijzigd en daardoor worden vandaag de ooit gewaardeerde sociale woonwijken anders geapprecieerd. Ze demoderen en/of nieuwe en als beter beschouwde woonconcepten gaan domineren. Nu heeft de algemene toename van de 'welvaart' in een context van een langdurige socio-economische stabiliteit ertoe geleid dat vele gezinnen eigenaar van een huis kunnen worden. In Vlaanderen is 'eigenaarschap' zowat tot algemene norm verworden. Dit houdt per definitie in dat het 'feitelijke' bereik van de sociale huursector is veranderd. Was dit vroeger een meerderheid van de bevolking, dan is dit vandaag – wat vereenvoudigd gesteld – geslonken tot zij die zich geen eigen woning kunnen veroorloven. Anders geformuleerd, de sociale huursector is gedaald in de woningmarkthiërarchie. Ook in het buitenland stelt men vast dat naarmate een samenleving welstellender wordt, de publieke sector meer en meer de toeverlaat wordt van relatief 'armere' huishoudens en huishoudens die allerlei sociale en psychologische problemen cumuleren. In Frankrijk stelt Barrou (1992) dat de sociale huursector nu pas voor het eerst haar eigenlijke doelgroep bereikt. Een gelijkaardige appreciatie valt ook te lezen bij Whitehead (2000) die stelt dat de evolutie naar een armere bevolking 'ook een wijziging in het huisvestingsbeleid naar hen die in de hoogste nood verkeren' inhoudt.

Ter nuancering moet gesteld worden dat 'niet alle' sociale huisvestingswijken door een gelijkaardig proces worden getroffen. Ligging, schaal en stedenbouwkundige inplanting zullen ongetwijfeld een mediërende rol spelen. Zo zijn vele tuinwijken, mits modernisering van de woningen, nog steeds aangename en populaire wijken. Minder gunstig lijkt de positie van flatgebouwen: vele mensen blijken een huis te verkiezen boven een flat. Ook dit is een vaststelling die internationaal blijkt te zijn: in het buitenland zijn reeds vele hoogbouwblokken 'gesloopt of afgetopt' (zie onder andere Power, 1997).

Dit maatschappelijk veranderingsproces van de voorbij decennia heeft voor de sociale huursector als gevolg dat de kans afneemt dat de betere inkomens nog kandideren, een mechanisme dat bovendien versterkt wordt door het negatief imago die de sociale verhuurders zichzelf hebben aangedaan. Maar minstens even belangrijk is dat door de toegenomen welvaart eigen woningbezit binnen het bereik van steeds meer huishoudens valt. Dat voornamelijk huishoudens met een laag tot zeer laag inkomen instromen, is door middel van analyses van de wachtlijsten gekend, terwijl ook geweten is – zij het fragmentair – dat uitstromers gemiddeld een hoger inkomen hebben dan instromers (Tabel 17) (De Decker, 1997; zie ook: VHM, 2001).

Tabel 17 – In- en uitstroom in sociale huursector naar inkomen Vlaanderen, eind 1995-begin 1996.

Inkomen (BEF)	Alle huurders 31/12/1995	Nieuwe huurders	Vertrokken huurders
< 399.999	41	60	48
400.000-599.999	27	25	24
600.000-799.999	15	11	11
800.000 en +	17	4	16
	100	100	100

Bron: VHM, geciteerd in: De Decker (1997).

5.2 Gemengde gevoelens: beschouwingen bij twee jaar woonbeleid

In het vorige Jaarboek viel er – onder andere volgend op een eerder zwakke beleidsbrief 2001-2004 van de toenmalige minister Anciaux (De Decker, 2000b) – inzake woonbeleid weinig nieuws te rapen. Intussen zijn we aan de vierde verantwoordelijke minister in twee jaar tijd. Toch zijn het afgelopen jaar een aantal maatregelen geïmplementeerd. Dit betreft in eerste instantie een nieuw sociaal huurbesluit, terwijl ook een nieuwe bouw- en renovatiepremie werden geïntroduceerd. Even belangrijk is dat de budgetten voor de bouw van sociale huurwoningen zijn verhoogd. We evalueren deze maatregelen in het licht van eerdere en bovenstaande bevindingen. We beginnen met het goede nieuws: de verhoging van de budgetten. Daarna gaan we in op het nieuwe sociale huurbesluit en besluiten met een kritische evaluatie van de herintroductie van de bouwpremie. De invoering van een renovatiepremie, na moeilijke debatten in het Vlaams parlement en kritische beschouwingen erbuiten (De Decker e.a., 2000), dienden daarbij slechts als politieke pasmunt.

5.2.1 *Druppels op een oververhitte plaat: verhoogde budgetten*

Met het oog op de realisering van de regeringsdoelstelling om gedurende deze legislatuur vijtienduizend nieuwe sociale huurwoningen te bouwen, zijn de budgetten behoorlijk opgetrokken. Terwijl het subsidiebedrag uit de Vlaamse regering onder de vorige regering op jaarbasis ongeveer 74,4 miljoen EUR (3 miljard BEF) bedroeg, is dit nu 198,3 miljoen EUR (8 miljard BEF). Ook het subsidiebedrag voor een koopwoning is toegenomen, zij het wel in mindere mate, namelijk van 74,4 miljoen EUR (3 miljard BEF) naar 86,8 miljoen EUR (3,5 miljard BEF). Tevens zijn de middelen voor het grond- en pandenbeleid – inclusief de toepassing van het recht op voorkoop (in uitvoering van de *Vlaamse Wooncode*) verhoogd van 5,7 miljoen EUR (230 miljoen BEF) naar 14,9 miljoen EUR (600 miljoen BEF). Met betrekking tot het grond- en pandenbeleid zijn de procedures vereenvoudigd (waardoor sociale huisvestingsmaatschappijen sneller panden kunnen aankopen) en zijn de modaliteiten voor de aankoop van gronden gewijzigd. Voorheen mocht een sociale huisvestingsmaatschappij slechts een beperkt bedrag per woning spenderen voor de aankoop van gronden. Dit had voor gevolg dat ze – vooral in de steden – omwille van de hoge prijzen nauwelijks nog gronden kon kopen, tenzij ze systematisch appartementen zou aanschaffen, wat dan weer indruiste tegen de beleidsoptie van de minister. De nieuwe subsidieregeling houdt in dat, binnen het kader van de voorziene budgetten en afhankelijk van de ligging van de gronden, alle kosten boven een bepaald bedrag gesubsidieerd worden.

Beschouwingen

In de wetenschap dat, ten eerste, zo'n 70.000 huishoudens op de wachtlijsten voor een sociale huurwoning staan, dat, ten tweede, de sociale huursector een meer dan behoorlijke prijs-kwaliteit biedt en dat, tenslotte, de sociale huurders niettegenstaande de vele onheilstijdingen en schandalen, behoorlijk tevreden zijn (Pannecoucke e.a., 2001), zijn de budgettaire ontwikkelingen uiteraard belangrijke stappen in de goede richting. Ondanks deze initiatieven, blijft er echter nog een lange weg te gaan. Niettegenstaande de verhoogde inspanningen van de jaren negentig, met *Domus Flandria*, een intensiever gebruik van de reserves van de sector en het optrekken van de investeringsmiddelen, blijven de (uitgekuiste) wachtlijsten vele tienduizenden lang. Niettegenstaande dat sociaal huren een belangrijke buffer tegen armoede is (zie ook Van den Bosch en Van Dam deel 2, hoofdstuk 3 van dit Jaarboek), staan dus vele gegadigden nog altijd in de kou. Bovendien blijkt ook deze regering, net zo min als de vorige, geen aanzet te geven voor een lange termijnplanning. Er is de intentie om 15.000 extra sociale huurwoningen te bouwen, maar elk zicht op wat daarna volgt, ontbreekt. Gaat men door op hetzelfde elan? Steekt men een tandje bij? Of draait men de kraan dicht? Niets is daarover bekend. Dit contrasteert sterk met bijvoorbeeld Nederland, waar de tienjaarlijkse nota de (nieuwe) krachtlijnen vastlegt en de budgetten inschat (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieube-

heer (VROM), 2001). Dit laat de uitvoerders van het beleid toe een eigen planning annex implementatieschema op te stellen. Doordat in Vlaanderen geen budgettair langetermijnperspectief bestaat, worden de lokale actoren willens nillens in een ad hoc-beleid gedwongen, wat hen ongetwijfeld afremt in het ontwikkelen van nieuwe initiatieven.

5.2.2 *Met een nieuw sociaal huurbesluit naar een sociale mix?*

In uitvoering van een regeringsbeslissing medio 2000, werd op 1 januari 2001 een nieuw sociaal huurbesluit van kracht, dat het besluit van 24 september 1994 vervangt. Het nieuwe besluit wijkt op een aantal punten af van het vorige (VHM, 2001). Zo komt bij inschrijving (niet verhuring!) de eigendomsvoorwaarde te vervallen. De inkomensgrenzen om toegelaten te worden tot de wachtlijst zijn opgetrokken, vooral voor maatschappijen met een hoog aandeel huurders met een laag inkomen. De voorrangsregels zijn licht gewijzigd. Er wordt een intern toewijzingsreglement en leefbaarheidsplan ingevoerd. De modaliteiten in verband met de huurprijsbepaling worden gewijzigd. Tenslotte worden ook de opzegmogelijkheden gespecificeerd.

Vooral de verhoging van de inkomensgrenzen en de invoering van een toewijzingsreglement annex leefbaarheidsplan zijn cruciaal. Tabel 18 vergelijkt de inkomensgrenzen die in 2000 (in uitvoering van het besluit van 1994) van kracht waren met de nieuwe. Daaruit blijkt dat de basisbedragen slechts licht zijn opgetrokken (en in feite gewoon naar boven zijn afgerond). De inkomensverhoging is daarentegen wel substantieel voor de zogenaamd 'arme' maatschappijen: dit zijn maatschappijen met een hoge concentratie van huishoudens met een zeer laag inkomen.

Tabel 18 – Vlaanderen, sociale huursector, inkomensgrenzen voor kandidaat-sociale huurders, 2000-2001.

	2000[2] (Uitvoering BVR 1994)	2001[3] Algemene tarieven (BVR 2000)	2001 'Arme' maatschappijen[1] (BVR 2000)
Alleenstaande	540.100	600.000	900.000
Alleenstaande gehandicapte	–	650.000	950.000
Alleenstaande met 1 of meer personen ten laste	798.800	900.000[3]	1.200.000[3]
Gehuwden en samenwonenden	843.800	900.000[3]	1.200.000[3]

1. Sociale huisvestingsmaatschappijen met een inkomenscoëfficiënt lager dan 1, wat weergeeft dat ze een hoog aandeel huurders met een laag inkomen huisvesten.
2. Te verhogen met 46.300 BEF per persoon ten laste.
3. Te verhogen met 50.000 BEF per persoon ten laste.

Bron: VHM.

Bij de toewijzing van een woning moet, zo beoogt het nieuwe besluit, altijd rekening worden gehouden met de leefbaarheid en met de rationele bezet-

ting van de woning. Met leefbaarheid bedoelt men de zorg voor een optimale leefbaarheid van het patrimonium in het algemeen en van een woningcomplex in het bijzonder. Een optimale leefbaarheid kan onder meer het nastreven van sociale vermenging inhouden, waartoe de inkomensgrenzen zijn verhoogd. Om geldig te kunnen toewijzen, keurt het beslissingsorgaan van elke sociale huisvestingsmaatschappij een intern toewijzingsreglement goed. Dit reglement bevat het aan zijn specifieke situatie aangepaste kader waarin de sociale huisvestingsmaatschappij de toewijzingsregels van het besluit zal toepassen. Het intern toewijzingsreglement moet minstens regels bevatten in verband met de wijze waarop de sociale huisvestingsmaatschappij (1) de zorg voor een optimale leefbaarheid zal realiseren door preventieve of andere maatregelen, (2) de sociale menging zal nastreven, (3) de rationele bezetting zal waarborgen, (4) sociale netwerken zal versterken en ondersteunen, (5) de bewoners zal informeren en (6) aandacht zal besteden aan de meest behoeftige gezinnen en aan alleenstaanden.

Beschouwingen

Het nieuwe besluit beoogt vooral een antwoord te geven op het hierboven reeds beschreven 'marginaliserings- en sociale mixdebat', door de sociale mix en de leefbaarheid te verhogen. Zonder ons uit te spreken over het effect op de leefbaarheid, stelt zich de vraag of deze (getrapte) verhoging van de inkomensgrenzen wel tot een verhoging van de sociale menging zal leiden. Met andere woorden: zullen meer huishoudens met een hoger inkomen instromen? Ons lijkt de kans daartoe klein; de verhoging van de inkomensgrenzen is eerder oogverblinding dan wel zelfbedrog. Dit heeft meerdere redenen. Reden één volgt uit de hoger gemaakte vaststelling dat de inkomensgrenzen al een hele tijd niet selectief blijken te zijn. De modale en zelfs bovenmodale burgers konden de afgelopen tien à vijftien jaar instromen. Ze hebben dit blijkbaar niet gedaan. Er zijn geen signalen om aan te nemen dat de redenen waarom ze dat niet deden, zijn gewijzigd. Deze vaststelling brengt ons bij een tweede reden. Vanaf een bepaald inkomen wordt eigendomsverwerving een alternatief. Eigenlijk zijn enkel de allerlaagste inkomensgroepen uitgesloten van eigen woningbezit. Een combinatie aan factoren waaronder de wachttijden en de reputatie van de sector, zorgen ervoor dat huishoudens voor het alternatief kiezen. Anders geformuleerd: die huishoudens die een alternatief hebben, kandideren niet langer voor een sociale huurwoning. Daardoor wordt de kans groter dat de instroom in de toekomst steeds meer bepaald wordt door no choice-huishoudens, door huishoudens die hun woningnood met andere sociale problemen (werkloosheid, ziekte, relatieproblemen, ...) combineren. Dit komt dan bovenop de veroudering van de zittende huurders. Vanuit deze realiteit dient een beleid te worden gevoerd.

5.2.3 *Nieuwe premies*

In het begin van dit jaar stelde de Vlaamse regering een nieuwe bouw- en renovatiepremie in. Ze maakte daarvoor 32,2 miljoen EUR (1,3 miljard BEF)

vrij. Huishoudens kunnen in de periode van 1 maart 2001 tot 30 september 2002 van een dergelijke premie genieten. De premie bedraagt zowel voor de bouw- als voor de renovatiepremie forfaitair 7.436,81 EUR (300.000 BEF) Naast de beperktheid in tijd is er ook een inkomensgrens. Om van de premies te kunnen genieten mag het netto belastbaar inkomen van drie jaar voor de aanvraag niet hoger zijn dan 24.789,35 EUR (1 miljoen BEF) voor alleenstaanden en 32.226,16 EUR (1,3 miljoen BEF) voor samenwonenden (telkens te verhogen met 2.107,09 EUR (85.000 BEF) per persoon ten laste). De aanvrager moet een minimuminkomen van 9.915,74 EUR (400.000 BEF) hebben.

De renovatiepremie is beperkt en geldt slechts voor de dertien kernsteden: Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Leuven, Mechelen, Sint-Niklaas, Oostende, Roeselare en Turnhout. De renovatie moet essentiële bestanddelen van de woning betreffen en moet minimaal 24.789,35 EUR (1 miljoen BEF) (inclusief BTW) kosten.

Beschouwingen bij de herintroductie van een bouwpremie

De bouwpremie is dus terug, zij het tijdelijk. Naast het feit dat, ons inziens, de bestaande prioriteiten zich op andere vlakken situeren, kunnen we ook verschillende punten van kritiek ten aanzien van de bouwpremie zelf formuleren. In de eerste plaats werkt een bouwpremie inflatoir. Internationaal onderzoek heeft aangetoond dat een dergelijke manier van subsidiëren om te bouwen, te kopen, te renoveren of te huren de prijzen opdrijft. De betrokkenen worden minder kieskeurig en/of de verkoper van de grond of het pand rekent de subsidie gewoon door. Als gevolg daarvan wordt de kloof tussen zij die zich een eigen woning kunnen veroorloven met diegenen die zich geen eigen woning kunnen aanschaffen nog groter (zie onder andere Kemeny, 1995; Bramley e.a., 1995). Berekeningen van Meulemans en Willemé (1998) hebben aangetoond dat het initiële voordeel reeds na twee jaar weggeëbd is.

Daarnaast lost een bouwpremie niets op. Volgens kenners kost een nieuwe rijwoning vandaag een slordige 173.525,47 EUR (7 miljoen BEF). De premie zou forfaitair 7.436,81 EUR (300.000 BEF) bedragen. Betrokkene moet dus nog 166.088,66 EUR (6,7 miljoen BEF) ophoesten, zonder notariële kosten. Met andere woorden, de bouwpremie zal de huishoudens met bouwplannen niet aanzetten tot bouwen. Of zoals H. Deleeck (1984) reeds jaren geleden stelde: de premie is in verhouding tot de investering dermate laag dat hij door kandidaateigenaars met modale en hoge inkomens veeleer als een bijkomend voordeel wordt meegenomen dan dat hij mindervermogende potentiële eigenaars in staat zou stellen eigenaar te worden. Het verleden heeft trouwens de beperkte impact van een bouwpremie reeds aangetoond: België heeft – in tegenstelling tot wat algemeen wordt geloofd – een van de laagste nieuwbouwniveaus in Noordwest-Europa. Niet omdat de Belgen niet bouwden – wie kon deed dat wel –, maar omdat de overheid hier weinig heeft gebouwd (zie onder andere De Decker, Goossens en Beirens, 1993).

Ten derde is de bouwpremie eigenlijk niet nodig. Ondanks alle onheilstijdingen over de onbetaalbaarheid van de woningen hebben onderzoekers van het *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB) vastgesteld dat de gemiddelde afbetaling in 1997 niet meer dan 20% van het beschikbare inkomen bedroeg (Van Dam en Geurts, 2000). Of anders gesteld, wie het zich kan veroorloven koopt, bouwt of renoveert. Er stelt zich blijkbaar geen betalingsprobleem.

Ten vierde menen we dat de bouwpremie te laat komt. De premie die de Vlaamse regering heeft goedgekeurd, geldt in principe voor twee jaar. Nu ligt er tussen de beslissing om te bouwen, het kopen van een bouwgrond, het verkrijgen van een bouwvergunning en de eerste steenlegging een behoorlijke tijd. Dit komt erop neer dat het overgrote deel van de gezinnen die straks de bouwpremie zullen aanvragen, reeds beslist hebben om eigenaar te worden zonder dat ze op de hoogte waren van een premie. Een groot aandeel zal zelfs reeds zijn grond gekocht hebben. Maar er is meer. Diegenen die nu eventueel over de streep worden getrokken, moeten het proces van financiering, bouwgrond kopen, vergunning aanvragen en dergelijke nog opstarten. Daardoor zou het best kunnen dat zij finaal te laat komen.

Vervolgens bevat een bouwpremie inherent discriminerende kenmerken. In theorie heeft iedereen onder een bepaald inkomensniveau recht op de bouwpremie. In de praktijk is dit echter onrealistisch aangezien onder een bepaald inkomensniveau men gewoon niet kan bouwen. Hierdoor gaat de bouwpremie per definitie naar bovenmodale inkomensgroepen en derhalve naar wie het – uiteraard in relatieve termen – reeds behoorlijk goed heeft. Onderzoek heeft aangetoond dat – zelfs zonder de bouwpremie – de Belgische en Vlaamse huisvestingsmiddelen vooral naar hogere inkomens gaan (De Decker, 2000a). De vraag is trouwens of er genoeg geld vrijgemaakt zal worden. Als we veronderstellen dat driekwart van de bouwers recht zullen hebben, dan is tegen het bouwritme van de afgelopen jaren, jaarlijks zo'n 173,5 miljoen EUR (7 miljard BEF) nodig. Dit bedrag staat in schril contrast met het vrijgemaakte geld (waarvan zelfs nog een deel voor renovatie is toegewezen).

Bovendien is een bouwpremie geografisch niet neutraal. Er wordt niet gebouwd in de steden, enerzijds omwille van het plaatsgebrek en de betaalbaarheid en anderzijds omwille van de aanwezige armoede. De bouwpremie zal dan ook eerder gaan naar de welstellende residentiële randen rond de steden, de Antwerpse Kempen en naar Limburg, de goedkoopste en woonkwalitatief beste streek van Vlaanderen.

Ten slotte is een bouwpremie asociaal. Haar asociale karakter ligt niet alleen in de bevinding dat de bouwpremie eerder naar hogere inkomensgroepen zal gaan maar gewoon in de vaststelling dat de prioriteiten elders liggen en veel geld eisen. Zo hebben bijvoorbeeld vele tienduizenden huurders steun nodig. Ze betalen gemiddeld een vierde van hun inkomen aan naakte huur. Aangezien dit een gemiddelde is, betalen heel wat huishoudens meer. Ongeveer een vijfde betaalt meer dan een derde van zijn, soms karig, inkomen. Veelal gaat het om bejaarden, alleenstaanden, eenoudergezinnen, bestaansonzekeren, mensen die van een bestaansminimum moeten leven, werklozen, vluchtelingen, ... Naast ontbrekende financiële steun hebben ze

ook geen woonzekerheid en is de kans dat ze in een slechte woning wonen ook reëel: 300.000 slechte woningen die al lang op renovatie wachten, worden voor de helft door arme huurders bewoond.

Beschouwingen bij de renovatiepremie

Het is ontegensprekelijk broodnodig dat Vlaanderen een renovatiebeleid opstart. Het is dan ook onbegrijpelijk dat de premie slechts een tijdelijke maatregel is en dat niet bekend is wat na 30 september 2002 zal gebeuren. Het feit dat de invoering van een renovatiepremie, na een voor de toenmalige minister Sauwens moeilijk debat in het Vlaams parlement, als pasmunt voor de herinvoering van de bouwpremie heeft gediend, speelt dus parten. Bovendien blijft het vrijgemaakte budget zeer beperkt en bestaat het toepassingsgebied enkel uit de kernsteden. Dit houdt in dat andere gemeenten in regio's met een hoge renovatiebehoefte in de kou blijven staan. Daarbij valt te denken aan grote gebieden in Oost- en West-Vlaanderen (Cellen Huisvesting, 1996; Goossens e.a., 1997; De Decker, 2000c).

Bovendien blijft een premie een individuele aanpak. In de steden – maar soms ook daarbuiten – komen slechte woningen vaak geconcentreerd voor. Bovendien zijn de woningen vaak te klein om er een duurzame woning van te maken. In weer andere gevallen zijn de omgevingscondities van die aard dat een geïndividualiseerde aanpak weinig efficiënt zal zijn. Een langdurige, gecoördineerde en substantiële inbreng is noodzakelijk. Er mag derhalve niet worden verwacht dat de nieuwe (tijdelijke) premie in verkrotte buurten enige impact zal hebben (zie reeds De Decker, 1987).

5.3 Geen marginalisatie van de sociale huursector! Wel van het beleid?

In het eerste deel van deze bijdrage hebben we het profiel van de sociale huursector geschetst. We zijn tot de conclusie gekomen dat de sociale huursector, in tegenstelling tot wat het wijd verbreide discours oppert, niet gemarginaliseerd is. De sector biedt degelijke en betaalbare woningen. De huurders zijn doorgaans zeer tevreden. Dit neemt echter niet weg dat het sociaal profiel van de huurders zwak is, wat eerder dan van een gericht toewijzingsbeleid, het gevolg is van de gewijzigde maatschappelijke positie van de sociale huurmarkt op de woningmarkt. Het valt trouwens te verwachten dat de feitelijke doelgroep van de sociale huisvesting steeds meer zal bestaan uit mensen die op de woningmarkt geen andere keuze hebben én daar niet te onderschatten andere problemen mee combineren (zie onder andere Kokhuis, 1997). Hierin schuilt het gevaar dat het vastgestelde zwakke sociaal profiel van de sociale huurders uitmondt in effectieve residualisering – dit is het tot tevredenheid huisvesten van huishoudens die geen andere keuze hebben – en in 'marginalisering', een situatie waarin de huisvestingssituatie in plaats van te verzachten, de maatschappelijke problemen van een brede groep van

haar bewoners versterkt. Daardoor zou het van nabij opvolgen van wat in de sociale huursector gebeurt een absolute prioriteit van het beleid moeten zijn. Het is bovendien wenselijk dat snel een analoog onderzoek op lagere schaalniveaus wordt ondernomen. Het kan immers best zijn dat de situatie in bepaalde wijken minder rooskleurig is. Ons onderzoek laat niet toe om daarover uitspraken te doen.

Het tweede deel van deze bijdrage hield de recente beleidsmaatregelen tegen het licht. Alhoewel de budgetten nog lang niet genoeg zijn om de nood te lenigen, kunnen we ons verheugen omtrent de verhoging van de subsidies voor de aankoop van gronden voor sociale woningbouw en de bouw van sociale huurwoningen. Andere beleidsmaatregelen, in casu de herintroductie van de bouwpremie en het nieuwe sociale huurbesluit, kunnen ons minder bekoren. De bouwpremie is niet meer dan een financieel cadeau: ze zal nauwelijks effect hebben op de beslissing van huishoudens om eigenaar te worden. Ook van het nieuwe sociale huurbesluit valt weinig te verwachten. Het nieuwe besluit is het resultaat van een aanhoudend discours dat in hoofdzaak door de sector zelf is gevoed en waarin de begrippen 'marginalisering' en 'gettovorming' als slogans werden gebruikt. Deze slogans hebben tot begripsverwarring geleid, waardoor de positie van de sociale huurmarkt op de woningmarkt verkeerd wordt ingeschat.

Negatief is ook de vaststelling dat – niettegenstaande enkele beleidsmaatregelen – het beleidsdomein huisvesting de afgelopen twee jaar vrij snel van de politieke agenda lijkt te zijn verdwenen (zie ook Vanhove, 2001). Nadat huisvesting onder de vorige regeringen hoog op de maatschappelijke en politieke agenda was geraakt, lijken momenteel nog weinigen er een lans voor te breken. Het Vlaams parlement lijkt enkel wakker te schieten wanneer schandalen de kop opsteken. Het is dan ook symbolisch dat huisvesting sinds medio 1999 al aan haar vierde minister toe is. Dit, plus het blijvend ontbreken van een langetermijnvisie en van een structurele analyse van de woningmarkt en de woonbehoeften, doet ons concluderen dat na de periode van wederopbouw onder de ministers De Batselier en Peeters, het huisvestingsbeleid terug geworden is wat het daarvoor was: een restbeleid. Niet zozeer de sociale huursector is gemarginaliseerd, wel het beleid. Nochtans is huisvesting een basisbehoefte en een sociaal huisvestingsbeleid een heel goede vorm van armoedebeleid...

HOOFDSTUK 6

GEZONDHEIDSBEVORDERING EN ARMOEDE

Tom Van Paepegem, Sara Willems, Linda De Boeck en Jan De Maeseneer

In het verleden werd in de sector gezondheidsbevordering veel aandacht besteed aan preventieprojecten gericht op het veranderen van de individuele leefstijl. Op die manier hoopte men de volksgezondheid te bevorderen. In de praktijk bleken deze preventieprojecten vooral effect te hebben bij de hogere sociaal-economische groepen, waardoor de grote ongelijkheid in gezondheid nog versterkt dreigt te worden (het zogenaamde Mattheüseffect). Als men deze specifieke ongelijkheid wil aanpakken, moet men oog hebben voor de fundamentele ongelijkheid. Peersman (2000) stelt dat er weinig effect te verwachten valt indien men enkel het gezondheidsschadende gedrag tracht te veranderen en niets doet aan de onderliggende structuren.

Een intersectorale benadering van armoedebestrijding is nodig. In dit hoofdstuk beschrijven wij een gerichte en gestructureerde aanpak van sociaal-economische gezondheidsverschillen, specifiek vanuit de invalshoek gezondheidsbevordering. Daartoe wordt in een eerste deel het begrip gezondheidsbevordering omschreven, alsook de relatie met sociale ongelijkheid en de werkwijze naar kansarmen. In een tweede deel worden de bestaande structuren voor gezondheidspromotie en hun werking naar kansarmen toegelicht. Bovendien trachten wij via enkele praktijkvoorbeelden de theorie concreet uit te werken.

Tot slot wordt ook het beleid belicht. Gezondheidspromotie heeft tot doel om de gezondheid van zowel het individu als van de gemeenschap te bevorderen. Dit impliceert dat men tracht te vermijden dat mensen een beroep moeten doen op de gezondheidszorg. Indien mensen dan toch de gezondheidszorg nodig hebben, dient deze toegankelijk te zijn voor iedereen, zonder onderscheid en dit zowel financieel, geografisch, psychosociaal en cultureel. Om deze toegankelijkheid te verbeteren, werden een aantal beleidsmaatregelen genomen die in het laatste deel kort toegelicht worden.

6.1 Wat is gezondheidsbevordering?

Gezondheidsbevordering is een proces dat individuen, groepen en gemeenschappen in staat stelt om controle te verwerven over de determinanten van gezondheid en zo hun gezondheid te verbeteren (WHO, 1986). Het vertrekt van een holistische en emancipatorische kijk op gezondheid. Vanuit deze benadering is gezondheid meer dan de afwezigheid van ziekte. Gezond zijn betekent ook je fysiek, mentaal en sociaal aanvaard en in vorm voelen, je eigen levenskeuzen kunnen maken, je mogelijkheden kunnen ontwikkelen en ze gebruiken. Gezondheid is met andere woorden een middel dat mensen moet helpen om hun mogelijkheden te realiseren, om sturing te geven aan hun leven. In deze optiek is gezondheid een fundamenteel maatschappelijk recht van iedereen.

Gezondheidsbevordering volgens deze definitie vertrekt van het perspectief dat ook moet gewerkt worden aan de randvoorwaarden opdat mensen zelf meer controle over hun gezondheid verwerven en in staat worden gesteld te kiezen voor het gezonde alternatief. Daartoe blijkt de traditionele gezondheidsvoorlichting en -opvoeding die kennisoverdracht en gedragsbeïnvloeding omvat, ontoereikend. Op die manier verandert immers weinig of niets aan de omgeving waarin mensen leven, ondanks het feit dat die omgeving ongezondheid kan in de hand werken.

Gezondheidsbevordering werkt veel ruimer dan de traditionele gezondheidsvoorlichting en -opvoeding en vertrekt hierbij van vier basisprincipes (Antheunis e.a., 1999). In de eerste plaats is gezondheid niet het exclusieve domein van gezondheidsexperten maar van de hele samenleving. Gezondheidswerkers moeten geen diensten verstrekken aan de bevolking, maar samenwerken met de bevolking. 'Participatie' van de doelgroep is van essentieel belang. Indien men deze participatie wil bekomen, dient men heel lokaal te werk te gaan. 'Buurtgericht werken' is daarom het tweede principe, waarbij men kan werken aan het versterken van lokale gemeenschapsacties die gericht zijn op de verbetering van de gezondheid en van de levenskwaliteit via de methodiek van *empowerment* (zie verder).

We stelden al dat gezondheid meer is dan de afwezigheid van ziekte. Men kan aan gezondheid werken vanuit verschillende invalshoeken en disciplines. Daarom is een 'intersectorale benadering' van gezondheidspromotie belangrijk. Tot slot heeft het werken aan gezondheidspromotie ook een 'structureel aspect'. Het overheidsbeleid moet op alle niveaus en doorheen de verschillende beleidsdomeinen aandacht besteden aan gezondheid in al haar facetten.

Methoden voor gezondheidsbevordering omvatten naast de sociaal-cognitieve (educatieve) benadering ook een meer sociaal-ecologische (omgevings) benadering. De eerste benadering helpt mensen om (bewust) te kiezen voor een gezonde leefwijze door het aanbrengen van kennis (individueel en massamediaal), door het beïnvloeden van gedrag en het ontwikkelen van vaardigheden. De tweede benadering werkt aan het creëren van een leefomgeving die gezondheidsrisico's minimaliseert en een gezonde leefwijze vergemakkelijkt (Van den Broucke, 2000).

6.2 Sociale ongelijkheid in gezondheid en gezondheidszorg

Tot voor kort waren gegevens over de sociaal-economische gezondheidsverschillen eerder schaars. Momenteel beschikken we over twee belangrijke gegevensbronnen: de *Nationale Databank Mortaliteit* en de *Belgische Gezondheidsenquête* van 1997. Deze tonen zowel een differentiële mortaliteit als een differentiële morbiditeit naar sociaal-economische status. Zo is de gemiddelde levensverwachting van een 25-jarige man zonder diploma 5,5 jaar minder lang dan deze van een 25-jarige man met een diploma hoger onderwijs van het lange type (*GZ2*). Een andere vaststelling is dat mannen op 25 jaar een gemiddelde levensverwachting hebben van 49,6 jaar waarvan zij gemiddeld 37,5 jaar in 'als goed ervaren gezondheid' doorbrengen. Voor een 25-jarige man uit de laagste opleidingscategorie bedraagt de 'levensverwachting in een als goed ervaren gezondheid' 28,1 jaar terwijl dit bij de personen met een diploma hoger onderwijs van het lange type nog 45,9 jaar is.

Daarnaast merkt men ook een differentiatie naar leefstijl. Waar 18,2% van de hoogste inkomensklasse dagelijks rookt, bedraagt dit 27,9% voor de laagste inkomensklasse. Volgens het opleidingsniveau bedragen deze cijfers 20,2% en 28,6%. Ook voor het eetgedrag bekomt men een gelijkaardige verhouding. 62,9% van de hoogste inkomenscategorie eet vooral bruin brood, tegenover 31,1% uit de laagste inkomensklasse. Wat de fysieke activiteit betreft, ziet men dat 76,6% van de hoogste inkomensklasse wekelijks actief is, tegenover 59,2% van de laagste inkomensklasse. Volgens het opleidingsniveau bedragen deze cijfers respectievelijk 76,9% en 40,7%.

Naast deze cijfers over gezondheidsverschillen bestaan er ook cijfers over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. De *Belgische Gezondheidsenquête* van 1997 rapporteert dat voor een derde van de Belgische huishoudens de kosten voor medische voorzieningen moeilijk te dragen zijn. Naast de perceptie van de gezondheidskost dienen ook de reële problemen in kaart gebracht te worden. 8% van de huishoudens heeft in het jaar voorafgaand aan de *Belgische Gezondheidsenquête* een medische consultatie of de aankoop van geneesmiddelen moeten uitstellen. Bovendien blijkt dat huishoudens met een gezinshoofd zonder diploma vijf keer vaker medische zorgen uitstellen, dan de huishoudens met een gezinshoofd met een hogere opleiding.

Deze zware achterstand van deze groepen heeft te maken met een aantal van hun specifieke karakteristieken. Dit betekent echter niet dat de problematiek bij de kansarmen zelf gesitueerd dient te worden. Het is veeleer een maatschappelijk probleem waarbij mensen worden geconfronteerd met uitsluitingsmechanismen in voorzieningen, diensten, en breder, in de gehele samenleving.

Vaak nog wordt armoede herleid tot een louter inkomensprobleem. De problematiek omvat echter diverse levensdomeinen (Peersman, 2000). Een gebrek aan financiële middelen heeft bijvoorbeeld ook zijn weerslag op de huisvesting: ongezonde woningen met minder leefruimte, gelegen in verkeersonveilige buurten, waar minder speelmogelijkheden zijn voor de kinderen. Lagere sociaal-economische groepen rapporteren vaker zware lichame-

lijke arbeid, meer contact met afvalstoffen, rook of explosieven. De psychologische arbeidsomgeving is minder gunstig voor diegenen in beroepen met een lage status. Ze hebben meer te maken met monotone arbeid en een gebrek aan zeggenschap over de eigen werkinhoud. Ook andere, niet-materiële levensomstandigheden beïnvloeden de gezondheid en zijn verschillend verdeeld over de sociale groepen. Stress veroorzakende gebeurtenissen, zoals ontslag, echtscheiding of overlijden van een partner zijn negatief geassocieerd met sociale status en hebben een negatieve invloed op gezondheid en psychologisch welzijn. Personen met een lage sociaal-economische status blijken bovendien een minder groot sociaal netwerk te hebben en minder beroep te kunnen doen op sociale steun. Tenslotte ligt hun gebruik van preventieve gezondheidszorgvoorzieningen meestal lager en vertonen ze meer risicogedrag. Dit risicogedrag wordt zo benoemd door professionals, maar in de context van armoede zijn dit vaak noodzakelijke overlevingspatronen. Indien deze overlevingspatronen niet in de context van armoede begrepen worden, vormen zij een bron van negatieve bestempeling en een bevestiging van vooroordelen die in de samenleving leven. Door deze negatieve bestempeling vinden mensen geen aansluiting bij de bestaande maatschappelijke structuren, wat tot gevolg heeft dat ze minder of geen mogelijkheden hebben om hun positie in de samenleving te verbeteren. Mensen in armoede verliezen op deze manier de greep op hun eigen leefsituatie en worden als het ware gedwongen in een positie van afhankelijkheid. Dit blijkt ook uit onderzoek dat stelt dat sociaal-economische status positief geassocieerd is met een gevoel van interne controle. Dit betekent dat lagere sociaal-economische groepen een groter gevoel van machteloosheid bezitten.

De laatste jaren worden inspanningen gedaan om via nieuwe methodieken van gezondheidsbevordering ongelijkheid aan te pakken. Men constateerde dat de meest gebruikte strategie voor gezondheidsbevordering, met name gezondheidsvoorlichting en -opvoeding, vooral effect heeft op de middenklasse en mensen in kansarme situaties niet bereikt. Deze aanpak is onvoldoende en houdt het gevaar in dat op die manier ongelijkheid alleen maar vergroot, wat niet alleen onaanvaardbaar is vanuit de invalshoek van de fundamentele mensenrechten (iedereen heeft evenveel recht op gezondheid) en van sociale gelijkheid maar ook vanuit de invalshoek van effectiviteit van het gezondheidsbevorderend beleid zelf. Het is duidelijk dat gezondheidsbevordering naar kansarme groepen niet alleen prioritair is, maar ook specifieke vereisten veronderstelt.

6.3 Hoe de gezondheid van kansarmen bevorderen?

Gezondheidsbevordering vertrekt van vier basisprincipes: participatie van de doelgroep, buurtgericht werken, intersectorale samenwerking en structureel werken (Antheunis e.a., 1999). Deze basisprincipes moeten steeds toegepast worden wanneer er gezondheidsbevorderend gewerkt wordt, voor om het

even welke doelgroep. Toch verdient hun toepassing naar kansarmen expliciete aandacht omwille van de specifieke karakteristieken van deze doelgroep.

6.3.1 *Participatie van de doelgroep*

Participatie van de doelgroep is een absolute en noodzakelijke voorwaarde om te komen tot effectieve gezondheidspromotie. Hiervoor zijn een aantal randvoorwaarden. In de eerste plaats is er nood aan 'betrokkenheid'. De leefwereld van de mensen is van belang. Deze verschilt vaak sterk van de leefwereld van professionals. Het is daarom belangrijk dat professionals hun eigen denkkader opzij kunnen zetten. Dan kunnen kansarmen praten vanuit hun eigen denk- en leefwereld zonder daarop beoordeeld of veroordeeld te worden en wordt een echte dialoog mogelijk. Die dialoog is noodzakelijk omdat het thema gezondheid vaak geen prioritair thema is bij achtergestelde groepen.

Werken aan 'zelfvertrouwen' is een tweede randvoorwaarde. Groepen met een lage sociaal-economische status hebben weinig vertrouwen in de maakbaarheid van de toekomst. Dit vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde om tot participatie te komen. Gezondheidswerkers zullen eerst, en best in samenwerkingsverband, voldoende moeten investeren in het herstellen van dit zelfvertrouwen. Dit herstel loopt als een rode draad doorheen de diverse acties van gezondheidspromotie. Als er van netwerken of basisinitiatieven voor/van de kansarme groepen nauwelijks sprake is, lijkt het zinvoller hierin eerst te investeren. Dit betekent wel dat op langere termijn wordt gewerkt.

Een derde randvoorwaarde is een goede 'balans tussen inspanning en resultaat'. Mensen veranderen hun gedrag enkel als ze verwachten dat hun handelen ook effect zal hebben en dat de moeite tegen het resultaat opweegt. De vraag is niet alleen of de gerealiseerde inspanningen steeds de verhoopte resultaten zullen opleveren, maar ook of de resultaten de gedane investeringen zullen rechtvaardigen. Acties moeten niet alleen voor gezondheidswerkers of het beleid een meerwaarde inhouden maar ook de doelgroep een stap vooruit helpen om de armoedecirkel te doorbreken.

'Motivatie' is een vierde punt. Het spreekt voor zich dat het laten bepalen van de doelstellingen door de beoogde doelgroep de motivatie tot deelname aan en het gevoel van betrokkenheid bij de actie alleen maar kan vergroten. Bovendien kunnen zij het best aangeven waar in hun situatie verbeteringen mogelijk zijn, welke doelstellingen moeten bereikt worden.

Aandacht voor de 'sociale context' is een vijfde randvoorwaarde. Gedragsverandering hangt niet enkel af van de eigen motieven en betrachtingen, maar ook van de sociale omgeving. Zowel expliciete sociale druk als impliciete sociale normen van groepsgenoten spelen een rol. Een louter individuele benadering volstaat niet. Lokale gezondheidspromotie moet plaatsvinden binnen een globale en integrale aanpak van de kansarmoedeproblematiek.

De 'organisatorische vorm' is de laatste randvoorwaarde. De individuen moeten een organisatorische vorm vinden die aanspreekt en waarbinnen het handelen met dat van anderen gecoördineerd kan worden. Achtergestelde groepen hebben een andere vergadercultuur, de noodzakelijke dialoog en feedback dienen dikwijls op een andere manier verkregen te worden. Er kan worden gedacht aan het inschakelen van sleutelfiguren, bevoorrechte getuigen, het opzetten van focusgroepen. De participatie van de doelgroep kan direct zijn (de gezondheidswerker die zich richt tot de doelgroep) of indirect (gezondheidswerker die zich richt naar een intermediair die de doelgroep goed kent en die op zijn beurt contact neemt met de doelgroep). Het werken met intermediairen lijkt meer garanties te bieden naar bereik en het bespreekbaar stellen van het thema gezien hier reeds een zekere vertrouwensband is gesmeed.

6.3.2 *Buurtgericht werken*

Gezondheidswerkers kunnen best lokaal of buurtgericht werken. Buurtgericht en territoriaal werken is meer beheersbaar, meer herkenbaar en dynamischer dan het werken in grotere regio's. De mogelijkheden tot het uitbouwen van een netwerk zijn hier ongetwijfeld ook groter en het lokale beleid staat hoe dan ook nog altijd dichter bij de burger dan het regionale en landelijke beleid.

Naargelang van de samenstelling van de buurt (homogeen of heterogeen) kan het gebeuren dat er verschillende doelgroepen bepaald worden. Er zal dan voor elke doelgroep (jong-oud, allochtoon-autochtoon, ...) op basis van hun eigen noden en behoeften een specifieke categoriale aanpak, binnen de globale gezondheidsbevorderingsactie, vereist zijn. Om uit te maken of een categoriale aanpak al dan niet noodzakelijk is om de beoogde doelgroep tot participatie aan de actie te over-halen, is het noodzakelijk dat er een gedegen kennis is van de buurt, haar structuren, dynamieken en inwoners.

6.3.3 *Intersectorale samenwerking*

Voor gezondheidswerkers betekent samenwerken een meerwaarde om in samenwerking met andere sectoren na te denken en activiteiten te ontwikkelen. Hierbij kan vertrokken worden vanuit een ruimere interpretatie van het begrip 'gezondheid', bijvoorbeeld het probleem van een tekort aan speelruimte voor kinderen aanpakken, of de gevolgen van verkeersonveiligheid voor ouderen. Gezondheid is afhankelijk van tal van factoren die liggen op andere beleidsterreinen, zoals huisvesting, inkomen, werkgelegenheid, onderwijs, veiligheid, adequate infrastructuur, milieu, ... Het beïnvloeden van deze factoren vereist een intersectorale benadering, niet alleen op het terrein maar ook op beleidsvlak. Die samenwerking kan zowel op buurt- als op stedelijk niveau gebeuren en ook op regionaal en nationaal vlak.

6.3.4 *Structureel werken*

De bevoegdheidsverdeling in een federale staat als België bemoeilijkt echter een gestructureerde aanpak. Daarom is het belangrijk dat de overheid op haar verschillende niveaus voldoende geïnformeerd en ondersteund wordt in deze problematiek door organisaties die vertrouwd zijn met het thema kansarmoede. Het behoort tot de taken van deze organisaties om een signaalfunctie te vervullen naar het beleid toe. Omgekeerd dient het beleid ook open te staan voor de inbreng van deze organisaties en hun kritische kijk op het beleid.

We verduidelijken de mogelijke structurele bijdrage van het beleid aan de hand van het voorbeeld van CO-intoxicaties. Vochtige woningen of slechte verluchting verhogen het risico op een CO-intoxicatie. Naast sensibilisering van de bewoners kunnen ook een aantal structurele maatregelen het aantal CO-intoxicaties helpen reduceren: een premie ter voorkoming van Co-intoxicaties met daaraan verbonden een verplichte keuring van de uitgevoerde werken, de erkenning van het beroep schoorsteenveger, meer aandacht voor Co-intoxicaties in de opleiding van huisartsen, thuisverpleegkundigen en wijkagenten, opleiding van huisvestingsambtenaren. Twee voorbeelden: een project omtrent toegankelijkheid van logopedie en psychomotorische therapie vanuit het wijkgezondheidscentrum *De Ridderbuurt* in Leuven en een project omtrent gezondheidsbabbels in *De Keeting* in Mechelen.

Toegankelijkheid van logopedie en psychomotorische therapie (De Ridderbuurt, Leuven)

In 1995 contacteerde de Leuvense *kinderwerking Fabota* het wijkgezondheidscentrum rond de problematiek van schoolachterstand. Tijdens een eerste overleg, waarbij ook *schoolopbouwwerk Kamileon* betrokken was (intersectoraal), bleek dat het *Centrum voor Leerlingenbegeleiding* (CLB) vaak een doorverwijzing naar logopedie of psychomotorische therapie noodzakelijk achtte, maar dat ouders geen toegang vonden tot deze diensten.

In de eerste fase werd een inventaris gemaakt van de omvang van het probleem en van de drempels voor deze therapieën. Ouders, die voor hun kind het advies kregen om logopedische of psychomotorische therapie in te schakelen, werden actief opgezocht. In groepsgesprekken werd gezocht naar een therapie op maat, die zowel financieel als in praktische afspraken haalbaar was voor het gezin. De geïdentificeerde drempels waren financieel, de onbekendheid van de disciplines en het belang ervan, problemen van mobiliteit en kinderopvang, moeite om taal- of rekenproblemen te situeren binnen de totale ontwikkeling van het kind (schrik dat een therapie eigenlijk een doorverwijzing naar het bijzonder onderwijs betekende) en tenslotte ook moeilijke of onbestaande communicatie tussen de school, het CLB en het gezin.

Tijdens de tweede fase werden de zelfstandige logopedisten en psychomotorische therapeuten, samen met de mutualiteiten en het *Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW) uitgenodigd op een overleg waar zij ingelicht werden over de bestaande ontoegankelijkheid (intersectoraal).

Hier werd de verantwoordelijkheid gedeeld met het reguliere circuit en werd een aanzet gegeven tot het zoeken naar structurele oplossingen.

In een derde fase werd het project verzelfstandigd. Er werd een brochure samengesteld die door alle CLB-medewerkers zelfstandig kan toegepast worden bij de doorverwijzing van een kind uit een kansarm milieu. Afspraken met revalidatieartsen en met zelfstandige therapeuten werden gemaakt om via het systeem van derdebetaler te werken voor kinderen waar ouders het financieel moeilijk redden (structureel). Er werd ook een brochure gemaakt waarmee leerkrachten aan ouders kunnen uitleggen wat logopedie en psychomotorische therapie inhoudt.

Vanuit dit project ontstonden twee andere initiatieven. Er werd een praktische cursus voor ouders georganiseerd over de ontwikkeling van kinderen van nul tot zes jaar en het *Centrum voor Ontwikkelingsbegeleiding* engageerde zich om de emotionele problematiek bij kinderen uit een kansarm milieu actief te gaan exploreren en een gepaste behandelingswijze te zoeken, in samenspraak met de ouders.

De gezondheidsbabbels in De Keeting (Mechelen)

De ontmoetingsruimte in *De Keeting*, een basisschakel, is een plek waar mensen terecht kunnen voor een babbeltje, een kop koffie, een luisterend oor. In 'losse babbels' praten bezoekers over hun ervaringen en er worden ideeën uitgewisseld. Een belangrijke eigenschap van de ontmoetingsruimte is de vrijblijvendheid en onvoorwaardelijkheid. Werkers nodigen bezoekers uit, maar niemand is verplicht om aan iets mee te doen.

Als organisatie neemt *De Keeting* deel aan de werkgroep gezondheid van het *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting* (structureel). De werkgroep gezondheid is, samen met de Vakgroep Huisartsgeneeskunde en eerstelijnsgezondheidszorg van de Universiteit Gent en een aantal organisaties, een onderzoek gestart naar de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Het doel van dit onderzoek is een aantal knelpunten te detecteren die mensen in armoede ervaren rond de toegankelijkheid van de gezondheidszorg en de bestaande maatregelen en het opstellen van suggesties om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg te verbeteren met het oog op het verminderen van de sociale ongelijkheid inzake gezondheid.

Voor de bezoekers van *De Keeting* was de werkgroep van het *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting* het eerste half jaar weinig concreet. Bovendien wilde *De Keeting* het thema gezondheid een plaats geven in hun werking, daarbij vertrekkende vanuit de ervaringen en behoeften van de bezoekers. Omwille van deze twee redenen, werd gestart met 'gezondheidsbabbels'. De deelname van de bezoekers aan deze babbels is van in het begin heel wisselend geweest. Een vaste kern van geïnteresseerden is er altijd bij, anderen die toevallig aanwezig zijn, worden aangesproken door wat gezegd wordt.

Om de bezoekers echt op het thema gezondheid te betrekken werd in de eerste gezondheidsbabbels vertrokken van enkele open vragen. Eén van de

belangrijkste uitgangspunten van *De Keeting* is namelijk het openstaan voor en vertrekken vanuit de ervaringen en behoeften van de mensen. Bovendien werd via deze open instap een zoveelste schuld- of faalervaring bij de bezoekers vermeden. Via participatie kunnen de bezoekers hun kijk op de problemen formuleren en van daaruit ook betrokken worden bij het zoeken naar mogelijke oplossingen (doelen) en wegen om deze oplossingen te bereiken (strategieën).

In de voorbije babbels werd de vaststelling gedaan dat een groot deel van de factoren die gezondheid beïnvloeden, op hun beurt beïnvloed worden door de armoede. Vertrekkende van deze vaststelling werd besloten om in de verdere gezondheidsbabbels dieper in te gaan op de samenhang tussen armoede en gezondheid en om deze informatie te bundelen in een document. Dit document, gebaseerd op concrete ervaringen, wil men gebruiken als bekendmaking naar diensten (intersectoraal). Op basis daarvan kunnen dan in de toekomst, in samenwerking met andere organisaties, concrete acties opgezet worden.

6.4 Gezondheidspromotie in Vlaanderen voor kansarmen

Het besef dat vanuit gezondheidsbevordering extra aandacht moet gaan naar kansarme groepen en dat methodieken van gezondheidsbevordering een unieke invalshoek zijn om deze gezondheidsverschillen aan te pakken, is niet alleen internationaal (*World Health Organization* (WHO), *Europese Commissie*) aanwezig. Ook in België wordt in het beleid specifieke aandacht gevraagd voor het bereiken en betrekken van kansarmen bij het ontwikkelen van gezondheidsbevorderende acties. In Vlaanderen zijn hiervoor momenteel het *Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie* (VIG), de *Vereniging van Wijkgezondheidscentra* en de *Lokale Gezondheidsnetwerken* (Logo's) actief, alsook een aantal voorzieningen. In Wallonië kregen de *Centres Locaux de Promotion de Santé* de opdracht in hun werking prioritaire aandacht te besteden aan kansarme groepen.

6.4.1 *Het Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie*

Sinds 1991 geeft het VIG een gezicht aan de gezondheidsbevordering. Een belangrijke taak van het VIG is om de aanpak vanuit gezondheidsbevordering bekend te maken in het brede veld van intermediairen, werkzaam in de sectoren die verband houden met gezondheid in ruime zin: voorzieningen maar ook beroepsgroepen als diëtisten, huisartsen en preventiewerkers maar ook centra voor leerlingenbegeleiding, leerkrachten, of welzijns- en jeugdwerkers. Een specifieke taak daarbij is om hun inhoudelijke ondersteuning en advies te bieden. Daarnaast zorgt het VIG voor onderlinge contacten en afstemming van initiatieven van de voorzieningen die geheel of gedeeltelijk werken rond gezondheidsbevordering, zoals mutualiteiten, wetenschappelij-

ke verenigingen, het *Rode* en *Vlaamse Kruis*, kankerverenigingen of organisaties werkzaam rond brandwonden(preventie).

6.4.2 *Het VIG en haar werking naar kansarmen*

De Vlaamse overheid formuleert voor het VIG (tot nu toe) geen expliciete opdracht om te werken naar kansarme groepen. Dit betekent echter niet dat minister Mieke Vogels niet bekommerd is omtrent het thema gezondheidspreventie en kansarmoede. Zo stelde zij op het colloquium van 15 december 1999 naar aanleiding van de voorstelling van het Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting' (1999) dat ze in haar gezondheidspreventiebeleid prioritaire aandacht heeft voor de doelgroep kansarmen en er zich van bewust is dat ook bij preventie het Mattheüseffect speelt. Ook in haar beleidsnota 2000-2004 (Vogels, 2001) komt die aandacht naar boven in haar voorstel om initiatieven in de preventieve gezondheidszorg en gezondheidspromotie te ondersteunen waarbij het al dan niet bereiken van kansarme doelgroepen een evaluatiecriterium is.

Voor de *Lokale Gezondheidsnetwerken* (Logo's) behoort het bereiken van kansarmen, als één van hun prioritaire doelgroepen, wel tot hun opdracht. Door hun coördinerende werking kunnen zij de gezondheidsverschillen helpen verkleinen. Naarmate de werking van de Logo's op snelheid kwam en hun activiteiten binnen hun regio zich uitbreidden, namen ook de terechte vragen van logo-medewerkers naar ondersteuning bij het bereiken van kansarmen via gezondheidspromotie toe.

Het VIG heeft, naar aanleiding van de uitspraken van minister Vogels en de vraag naar ondersteuning vanuit de Logo's, in nauwe samenwerking met de *Vereniging van Wijkgezondheidscentra*, het initiatief genomen om een *Overlegplatform Armoede en Gezondheidspromotie* op te starten. Dit Overlegplatform, dat een contactpunt is van vertegenwoordigers van de sector gezondheidsbevordering, de welzijnssector, basiswerkingen met kansarmen en de wetenschappelijke wereld op deze terreinen, startte in 2000 met het opmaken van een stand van zaken van gezondheidsbevordering en kansarmoede in Vlaanderen.

Daarnaast is het VIG ook coördinator van een tweejarig Europees project 'Tackling inequalities in health'. Hieraan nemen vijftien Europese lidstaten, Noorwegen en IJsland deel. Het belangrijkste doel van het project is na te gaan op welke wijze gezondheidspromotie een bijdrage kan leveren aan het reduceren van de sociale ongelijkheid op het vlak van gezondheid. Het project zal afgerond worden met een Europese expertenmeeting eind september. Begin december vindt er rond hetzelfde thema een *high level Ronde Tafelconferentie* plaats. Beide activiteiten gaan door in het kader van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie. Een definitief rapport van de expertenmeeting en *de Ronde Tafelconferentie* verschijnt begin 2002.

Vanuit haar rol als expertisecentrum tracht het VIG ook methodieken te ontwikkelen die in Vlaanderen effectief zijn in het betrekken van kansarmen bij gezondheidsbevorderende acties. Een methodiek die in deze optiek de

laatste jaren meer en meer aandacht krijgt, is deze van *empowerment*. *Empowerment* verwijst naar het vermogen van mensen, groepen of gemeenschappen om inzicht en controle te verwerven over de persoonlijke, sociale, economische en politieke krachten die een invloed uitoefenen op hun leven, zodat zij zelf acties kunnen ondernemen om de eigen leefsituatie te verbeteren. Een vertaling die het best aansluit bij deze definitie is 'versterking van maatschappelijke weerbaarheid' (Hennion en Van den Broucke, 1999).

Om te bereiken dat kansarmen daadwerkelijk een gezondere leefwijze kunnen nastreven en een gezondere leefomgeving kunnen creëren, is het essentieel dat zij meer controle verwerven over de beslissingsprocessen aangaande de determinanten van hun gezondheid. Dit aspect zit vervat in het begrip *empowerment* (Hennion en Van den Broucke, 1999).

De relevantie van empowerment voor gezondheidsbevordering op het niveau van de lokale leefgemeenschap, biedt een interessant perspectief op toepassing binnen de Logo's. Van de Logo's wordt verwacht dat zij een substantiële bijdrage leveren tot de realisatie van de *Vlaamse Gezondheidsdoelstellingen*. Hiervoor dienen zij op het lokaal niveau overleg te organiseren, en initiatieven voor gezondheidsbevordering te coördineren. Het is belangrijk dat hierbij ook mensen in kansarme situaties niet uit de boot vallen. Het gevaar is immers reëel dat kansarmen niet bij het lokaal overleg betrokken worden omdat zij vaak teruggetrokken leven in een beperkt sociaal netwerk en zij zelden toegang hebben tot de personen en instanties die beslissingen kunnen nemen over wat hun gezondheid aanbelangt. Het VIG wil de Logo's ondersteunen in hun zoektocht naar de efficiëntste en effectiefste methoden om kansarme doelgroepen te betrekken bij hun gezondheidsbevorderende werking.

Naast het VIG en de Logo's zijn ook een aantal organisaties, de zogenaamde 'erkende voorzieningen', actief op het domein van gezondheidspromotie. Binnen deze voorzieningen onderscheiden zich twee groepen: grote organisaties die deelactiviteiten ontwikkelen op het vlak van gezondheidspromotie enerzijds en organisaties die exclusief werken op een bepaald deelaspect van gezondheidspromotie anderzijds. Tot de eerste groep behoren onder meer de verschillende mutualiteiten, het *Rode Kruis Vlaanderen*, de *Wetenschappelijke Vereniging van Vlaamse Huisartsen*, de *Vereninging van Wijkgezondheidscentra*. Tot de tweede groep behoren de *Vereniging voor Alcohol en andere Drugproblemen*, het *Vlaams Aidscoördinaat Sensoa* en *de Vereniging voor Respiratoire Gezondheidszorg en Tuberculosebestrijding*. Sommige organisaties zoals de *Vereniging van Wijkgezondheidscentra* richten zich, omwille van hun visie, meer dan andere organisaties specifiek tot kansarme doelgroepen. Het voordeel is dat zij deze doelgroepen dan ook effectief bereiken; het nadeel schuilt erin dat zij op termijn soms beschouwd worden als 'exclusief voor kansarme doelgroepen' wat geenszins hun bedoeling is.

6.4.3 *De Lokale Gezondheidsnetwerken*

Naast het VIG en de voorzieningen geven in Vlaanderen de Logo's structureel gestalte aan gezondheidsbevordering. De Logo's of de *Lokale Gezondheidsnetwerken* zijn opgericht in 1998. Elk Logo is voor zijn eigen regio (variërend van 100.000 tot 400.000 inwoners) verantwoordelijk voor het inventariseren van lokale gezondheidsindicatoren, voor het coördineren en bevorderen van de samenwerking van regionale en lokale organisaties actief op het terrein van gezondheidspromotie, voor het fungeren als draaischijf voor het uitwisselen van concrete informatie rond acties en initiatieven en bovenal voor het zorgen voor de implementatie van efficiënte methodieken en instrumenten voor gezondheidsbevordering binnen hun eigen regio. Momenteel zijn 24 Logo's actief en twee in opstartfase (*Logo Aalst* en *Logo Dendermonde*).

In tegenstelling tot het VIG hebben de Logo's wel de expliciete opdracht om in hun werking prioritaire aandacht te besteden aan kansarme groepen in hun regio. Daarnaast vormen ook de gezondheidsdoelstellingen een leidraad voor hun werking. Deze dienen om richting te geven aan het beleid inzake gezondheid, om strategieën en acties te helpen bepalen, om middelen toe te wijzen en verantwoording af te leggen over het gebruik van deze middelen. In 1998 formuleerde de Vlaamse overheid voor het eerst vijf doelstellingen om de preventieve acties van gezondheidswerkers te oriënteren. Deze Vlaamse gezondheidsdoelstellingen zijn: een daling van het aantal rokers met 10% in 2002; een significante daling van de consumptie van vetrijke voeding; een doelmatigere borstkankerscreening, vooral bij de doelgroep van 50 tot 69-jarigen; het aantal dodelijke ongevallen in de privé-sfeer en in het verkeer moet tegen 2002 met 20% afgenomen zijn en tenslotte moet ook de preventie van infectieziekten significant verbeterd zijn.

De bedoeling is dat de verschillende actoren actief op het terrein van gezondheidsbevordering in Vlaanderen, en specifiek de Logo's, hun werking afstemmen op deze doelstellingen en zodoende samen werken in de richting van dezelfde doelen. Het VIG geeft hen hierbij methodische en inhoudelijke ondersteuning (inhoudelijk met betrekking tot de thema's tabak, voeding en ongevallenpreventie in de privé-sfeer).

Logo's en armoede

Logo's zijn erkend in het kader van het besluit inzake gezondheidspromotie en werken dan ook volgens de principes van gezondheidsbevordering. Bij het uittekenen van de werking van de Logo's naar kansarmen, komen een aantal knelpunten naar boven. Deze knelpunten werden geïnventariseerd door de werkgroep *Logo's en kansarmoede* van het VIG. In deze werkgroep stellen de Logo's de verschillende concrete initiatieven die ze reeds opgezet hebben naar de doelgroep kansarmen aan elkaar voor, is er uitwisseling van ervaringen met het werken naar kansarmen en worden, in functie van inhoudelijke ondersteuning, externe (ervarings)deskundigen uitgenodigd.

Logo's kunnen niet zomaar starten met het bereiken van de doelgroep kansarmen. Het samenleggen van de ervaringen van de verschillende Logo's

in de werkgroep *Logo's en kansarmoede* bracht een aantal voorwaarden aan het licht waar moet aan voldaan zijn:

Om te kunnen werken naar een doelgroep is in de eerste plaats een definiëring nodig van de doelgroep. Wie wordt bedoeld met 'kansarmen'? Welke doelgroepen kan men onderscheiden onder kansarmen? Om hierop een antwoord te kunnen geven is basiskennis nodig over het probleem van kansarmoede, over kansarme doelgroepen en problemen waarmee zij worden geconfronteerd. Daarnaast is sensibilisatie, informatie en vorming nodig over het belang van een communicatie met kansarmen die gebaseerd is op het luisteren naar de mensen en hun behoeften (*bottum up* in plaats van *top down* werken naar de doelgroep). Deze kennis is nuttig als achtergrond bij het uitbouwen van hun communicatienetwerken met organisaties die de kansarme doelgroepen vertegenwoordigen.

Logo's hebben ook moeten uitklaren welke meerwaarde zij kunnen betekenen voor de doelgroep kansarmen. Er zijn immers al heel veel organisaties die zich richten naar kansarmen. De meerwaarde bestaat in het toepassen van de principes van gezondheidsbevordering (zie eerder). Logo's moeten zich in eerste instantie niet richten naar de doelgroep van kansarmen zelf. Daarvoor bestaan er al heel wat organisaties (intermediairen). De taak van de Logo's is in de eerste plaats om de 'intermediairen' die zich in hun regio richten naar kansarme doelgroepen, te leren kennen. Deze intermediairen hebben immers al een vertrouwensband opgebouwd met de doelgroep en werken ook meestal vanuit een integrale benadering van de problematiek (en dus niet alleen vanuit het gezondheidsaspect). Via het uitbouwen van contacten met deze instanties en organisaties (netwerkvorming) ontstaat overleg met de verschillende actoren om planningen en acties op elkaar af te stemmen en zodoende de impact naar de doelgroep te versterken. Deze 'netwerkvorming' dient intersectoraal te gebeuren. De verschillende sectoren dienen in het netwerk te zijn vertegenwoordigd om op die manier een integrale aanpak te kunnen verzekeren.

Naast het 'intersectoraal' samenbrengen van actoren, het bewaken van de integrale aanpak en de 'participatie' van de doelgroep bij het uitwerken van initiatieven zorgt het Logo voor inbreng van methodieken, informatie en toetsing van initiatieven op hun gevolgen vanuit de 'invalshoek gezondheid'.

Men neemt gerichte initiatieven met het oog op het specifiek bereiken en verbeteren van de leef- en gezondheidssituatie van kansarme doelgroepen (verkleinen van gezondheidsverschillen). Daarnaast heeft het Logo ook tot taak, telkens zij een actie opzet of coördineert ervoor te zorgen dat ook de doelgroep kansarmen in het overleg en uitwerking is betrokken (via de intermediaire instanties of organisaties).

Een blijvend probleem voor de Logowerking met kansarmen is de dualiteit waarmee zij geconfronteerd wordt tussen het werken vanuit gezondheidsthema's (hun opdracht vanuit de overheid is te werken aan vijf specifieke gezondheidsdoelstellingen) en dus te werken van bovenaf, tegenover werken van onderuit met participatie van de doelgroep. Het eerste leidt onvermijdelijk tot een *top down*-benadering en druist in tegen de hoger geformuleerde randvoorwaarden om tot participatie te komen. Het tweede kan

leiden tot het formuleren van behoeften die zich op een ander vlak situeren dan dat van de gezondheidsdoelstellingen. Een mogelijke oplossing kan een wisselwerking zijn. Men kan *top down* een thema voorstellen dat dan verder uitgewerkt wordt vanuit de *bottom up*-strategie. Of men kan vertrekken vanuit de *bottum up*-strategie en via het werken aan geformuleerde behoeften die passen in het brede concept van gezondheid (zoals in het begin geformuleerd) komen tot het bespreekbaar maken en werken aan de drie leefstijlgebonden thema's, nl. roken, voeding en veiligheid en aan borstkankerscreening en vaccinaties.

Vanuit die *bottom up*-strategie vangt het Logo soms signalen op van noden waarop zij zelf vanuit haar opdracht geen antwoord kan formuleren. Het Logo kan dan fungeren als draaischijf en het probleem rapporteren aan een organisatie uit de regio die wel bevoegd is op dat terrein. De vraag blijft wat er moet gebeuren indien er geen organisatie in de regio bestaat die kan reageren op de gedetecteerde nood. Een voorbeeld van de *bottum up*-benadering door een Logo is 'De wijk in gezondheidsperspectief'.

De wijk in gezondheidsperspectief (Logo Brussel)

Logo Brussel startte een tijd geleden met een pilootproject om een gezondheidsportret te schetsen van Laag-Molenbeek (buurtgericht). Het project omvat drie fasen. In een voorbereidend stadium werd een trekkersgroep samengesteld uit lokale wijkorganisaties (intersectoraal). Deze zou het project sturen en kan concrete acties inkleden.

Een eerste fase omvatte het opmaken van een gezondheidsportret van Laag-Molenbeek. Daarmee wil men een pragmatisch beeld schetsen van de gezondheidsproblemen van bewoners gerelateerd aan de woon- en leefomgeving (intersectoraal en structureel). Het portret wordt samengesteld door bewoners en sleutelinformanten (participatie). De sleutelinformanten zijn mensen die wonen en/of werken in Laag-Molenbeek. Tijdens de gesprekken met deze mensen peilde men naar hun mening en perceptie over een aantal thema's. Naast een verkenning van de problemen werden tevens mogelijke oplossingsstrategieën of 'troeven' van de buurt nagegaan.

Laag-Molenbeek wordt omschreven als een buurt waar armoede heerst: het dagelijkse bestaan staat in functie van het rondkomen, het overleven en vele bewoners hebben weinig perspectief op verbetering. De buurt vormt een restgebied waar mensen komen wonen omdat ze er een onderkomen vinden aan lagere prijzen in vergelijking met andere Brusselse buurten. De gezondheidsproblemen die aangehaald werden, kan men relateren aan vier domeinen: huisvesting (onder andere vochtigheid van de huizen, gebrek aan sanitair comfort), woonomgeving (onder andere zwerfvuil en sluikstorten, tekort aan groen- en speelvoorziening), ontoegankelijkheid van de gezondheidszorg (onder andere onbekendheid met het aanbod, financiële, organisatorische en administratieve drempels) en leefstijl (onder andere psychosomatische problemen, anticonceptie en gynaecologische gezondheidsproblemen).

Tegelijk werden concrete voorstellen geformuleerd voor een verdere wijkontwikkeling. Gezondheid werd daarbij gezien als het product van de

interactie tussen verschillende beleidsdomeinen zoals huisvesting (onder andere het voorzien van transitwoningen), leef- en woonomgeving (onder andere inplanten van een containerpark in de nabijheid van Laag-Molenbeek), tewerkstelling (onder andere doorstroming naar tewerkstelling in de volwaardige economische sectoren) en gezondheidszorg (onder andere uitbreiding en ondersteuning van bestaande preventieve diensten). Gezondheidsbevordering moet gebeuren binnen het geheel van deze domeinen en dit zowel op wijkniveau als op grootstedelijk niveau (intersectoraal).

Een tweede fase omvat het opstellen van een actieplan. Vier mogelijke werkpistes werden opgesteld en op korte termijn schaart de trekkersgroep zich achter een doelstelling omtrent leef- en woonomgeving, namelijk het sensibiliseren van en concrete acties met bewoners omtrent afval/sluikstorten/zwerfvuil/sorteren van afval. De actie biedt de mogelijkheid van bewonersparticipatie en sluit aan bij de problematieken die door de sleutelinformanten aangehaald werden. De actie rond afval en zwerfvuil vormt tevens een ingangspoort waarlangs op langere termijn andere gezondheidsthema's kunnen worden benaderd.

De laatste fase zal een procesevaluatie van het pilootproject omvatten. Het is de bedoeling dat deze procesevaluatie een aantal sterke en minder sterke punten van het project aan het licht brengt en de toepasbaarheid van het project in andere achterstandswijken onderzoekt.

6.5 Beleidsmaatregelen om de sociaal-economische gezondheidsverschillen terug te dringen

Onder impuls van de federale ministers van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Vlaamse minister van Gezondheid werden in de voorbije jaren een aantal maatregelen genomen om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg te verbeteren. Deze kunnen worden onderverdeeld in maatregelen met als doel het realiseren van een algemene bescherming (zie punten 6.5.1 tot en met 6.5.5) en maatregelen gericht naar patiënten met specifieke aandoeningen (zie punten 6.5.6 en 6.5.7).

6.5.1 *Uitbreiding voorkeurregeling en hervorming verzekerbaarheid*

Met ingang van 1 juli 1997 werd de doelgroep van de voorkeurregeling voor *Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen* (WIGW) verruimd. Zo werden bestaansminimumtrekkers en gelijkgestelden, personen die genieten van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of een tegemoetkoming voor gehandicapten en gezinnen met een gehandicapt kind, opgenomen in deze groep. In januari 1998 werd de verzekerbaarheid hervormd en werden alle residuaire stelsels afgeschaft. Deze stelsels omvatten personen die omwille van hun status of administratieve belemmeringen niet verzekerd waren in de

twee grote stelsels van de ziekteverzekering (het algemeen stelsel en het stelsel voor zelfstandigen).

6.5.2 *De Maximumfactuur*

In 1994 werden de sociale en de fiscale franchise ingevoerd als een sociale correctie voor de belangrijke verhoging van de persoonlijke bijdrage (het 'remgeld') voor een aantal verstrekkingen. Deze maatregelen beperkten de totale jaarlijkse uitgave aan eigen bijdragen tot een plafond afhankelijk van de sociale categorie waartoe de patiënt behoort en zijn inkomen. Eens het plafond bereikt, betaalden de patiënten geen eigen bijdragen meer (de sociale franchise) of werd het bedrag boven het plafond verrekend via de belastingen (de fiscale franchise). Een belangrijke opmerking hierbij is dat bepaalde medische zorgen zoals opname in psychiatrische instellingen en medicatie niet werden meegerekend.

De *Maximumfactuur* is een uitgebreide verderzetting van deze twee maatregelen, die vanaf 1 januari 2001 progressief is ingevoerd. Evenals de fiscale en de sociale franchise beperkt de *Maximumfactuur* het totaal aan betaalde eigen bijdragen voor terugbetaalbare, essentiële en noodzakelijke medische prestaties via een absoluut plafond dat in functie van het inkomen wordt bepaald. Concreet zullen volgende plafonds worden gehanteerd:

Tabel 19 – Plafonds Maximumfactuur.

Inkomensgrenzen (in BEF)	Plafonds eigen bijdrage
< 540.000	18.000
540.001-830.000	26.000
830.001-1.120.000	40.000
1.120.001-1.400.000	56.000
1.400.001-2.000.000	72.000
> 2.000.001	100.000

Bij deze eigen bijdragen zijn inbegrepen: honoraria, technische prestaties, geneesmiddelen A en B (sedert 2001), ziekenhuisopnames (voor alle gezinnen vanaf 2002, met uitgebreide en verfijnde bepaling van de hospitalisatiekosten in 2002 en 2003) en op termijn eveneens kosten voor verzorgingsmateriaal.

Een belangrijk onderscheid met de bestaande maatregelen is dat bij de *Maximumfactuur* de sociale bescherming wordt georganiseerd in functie van het inkomen in plaats van in functie van sociale categorieën (bijvoorbeeld mensen met een vervangingsinkomen) zoals bij de sociale franchise het geval was. Alle gezinnen met een laag inkomen zullen met andere woorden kunnen genieten van de maatregel, ongeacht hun sociale categorie. Een ander onderscheid is dat bij de *Maximumfactuur* meer kosten worden opgenomen in de teller. Zo werden de kosten voor medicatie niet opgenomen binnen de sociale en fiscale franchise en worden deze wel opgenomen binnen de *Maximumfactuur* (geneesmiddelen categorie A en B). Verder garandeert de

Maximumfactuur een snellere terugbetaling van de remgelden die bovenop het plafond zijn betaald voor gezinnen met een bescheiden inkomen. Ten slotte wordt een bijkomende bescherming van elk kind tot vijftien jaar ingebouwd. Ongeacht het inkomen van het gezin, mogen de gezondheidskosten van een kind nooit stijgen boven de 644,52 EUR (26.000 BEF) per jaar.

6.5.3 *Tariefzekerheid*

In december 2000 werd tussen de artsen en de ziekenfondsen een akkoord bereikt over de supplementen die artsen in ziekenhuizen kunnen vragen. Het uitgangspunt is dat patiënten vóór hun opname moeten geïnformeerd worden over de supplementen die zullen worden aangerekend. In de nieuwe regeling mogen de geconventioneerde artsen geen ereloonsupplementen aanrekenen in een meerpersoonskamer, ook niet bij daghospitalisatie. De niet-geconventioneerde artsen mogen geen supplementen meer vragen voor mensen met een laag inkomen.

6.5.4 *Bijzonder Solidariteitsfonds*

Het *Bijzonder Solidariteitsfonds* werd opgericht binnen de Dienst Geneeskundige Verzorging van het *Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering* (RIZIV) en heeft als doel tegemoetkomingen te verlenen voor uitzonderlijke en dure verstrekkingen die (nog) niet opgenomen zijn in de nomenclatuur der geneeskundige verstrekkingen. Om in aanmerking te komen voor deze uitzonderlijke tegemoetkoming moet de geneeskundige verstrekking aan een aantal voorwaarden voldoen: het betreft een zeldzame aandoening die de vitale functies aantast, de behandeling is duur, noodzakelijk en met een bewezen doeltreffendheid. Verder kan het *Bijzonder Solidariteitsfonds* tussenkomst verstrekken voor medicatie die (nog) niet in aanmerking komt voor terugbetaling.

Sinds 1 maart 2001 (wet 24 december 1999) is de toegang tot het *Bijzonder Solidariteitsfonds* grondig vereenvoudigd, wordt de wachttermijn voor de goedkeuring van de aanvraag teruggeschroefd van soms meer dan een jaar naar twee tot drie maanden en gebeurt de terugbetaling binnen een termijn van veertien dagen. Bovendien kunnen voortaan alle tussenkomsten van het *Bijzonder Solidariteitsfonds* rechtstreeks aan de zorgverstrekkers worden betaald via het systeem van de 'derde betalende'. Dit betekent dat de patiënt op het moment van de behandeling niets meer moet betalen of, in sommige gevallen, alleen het remgeld. Voorwaarde is wel dat zowel de patiënt als de zorgverstrekker hiermee akkoord gaan. Tenslotte voorziet het *Koninklijk Besluit* (KB) dat voor bepaalde zeldzame aandoeningen die een chronische, langdurige en herhaalde verzorging vragen, de beslissing om de tussenkomst toe te kennen, kan worden genomen door de plaatselijke medische adviseurs van de ziekenfondsen in plaats van door de centrale diensten van het RIZIV.

Deze delegatie van bevoegdheid zal uiteraard zorgen voor een aanzienlijke tijdswinst.

6.5.5 *De zorgverzekering*

Hoewel de verzekering voor geneeskundige verzorging voorziet in een uitgebreide terugbetaling van medische verstrekkingen, zijn er nog een aantal mazen in het net wat betreft de niet-medische kosten. De zorgverzekering wil hierop een antwoord bieden. Iedereen die in Vlaanderen of Brussel woont, zal verplicht worden om aan te sluiten bij een zorgkas. Deze zorgkassen ontvangen subsidies van de Vlaamse Gemeenschap en solidaire bijdragen van de leden. De zorgverzekering komt tussen voor iedereen met een verminderd zelfvermogen (de toestand waarbij de mogelijkheid is aangetast om voor zichzelf te voorzien in de eigen basisbehoeften in het dagelijks leven), al dan niet opgenomen in rust- of verzorgingstehuis. De tussenkomst bestaat uit een bedrag aan zorgcheques, dat overeenkomt met de graad van zorgbehoevendheid. De patiënt kan vrij kiezen welke diensten hij met de zorgcheque wil betalen.

6.5.6 *Maatregelen voor chronisch zieken*

De algemeen corrigerende maatregelen werden aangevuld met een aantal specifieke beschermingsmaatregelen, onder meer voor chronische zieken.

Het 'zorgforfait' is een forfaitaire tegemoetkoming van 247,89 EUR (10.000 BEF) die wordt toegekend aan personen die geconfronteerd worden met hoge uitgaven voor gezondheidszorgen (meer dan 247,89 EUR of 10.000 BEF voor een gerechtigde en 371,84 EUR of 15.000 BEF voor een gezin met een chronisch ziek gezinslid) en die zwaar zorgbehoevend zijn (bijvoorbeeld gedurende drie maanden aanspraak maken op een forfait B of C in de thuisverpleging). Sinds 2000 werd deze tegemoetkoming uitgebreid naar personen die twee opeenvolgende jaren veelvuldig werden gehospitaliseerd. Het aantal chronisch zieken dat recht heeft op dit zorgforfait zal hierdoor vermoedelijk stijgen tot 100.000, of ruim 44.000 meer dan voordien het geval was.

Een tweede maatregel is het 'incontinentieforfait'. Personen die gedurende vier maanden aanspraak konden maken op een tussenkomst voor thuisverpleging (forfait B of C met score 3 of 4 voor het criterium incontinentie) kunnen een tussenkomst van 371,84 EUR of 15.000 BEF voor incontinentiemateriaal verkrijgen (KB 02.06.1998).

Daarnaast zijn er 'ziektegebonden maatregelen'. In 1998 werden een aantal maatregelen getroffen voor personen met een neuromusculaire aandoening, met een metabole aandoening of aandoening van de stofwisseling en voor mucoviscidosepatiënten. Verder werden een aantal zorgvernieuwende projecten opgestart of gepland rond onder andere chronische pijn, diabetes, autisme, incontinentie, astma/chronische bronchitis en beroerte. Deze hebben tot doel een meer kwalitatieve of betere zorg te bieden evenals de be-

vordering van de zelfredzaamheid van de chronisch patiënten. De principes die aan de basis liggen van deze projecten zijn: preventie, interdisciplinaire werking, maatzorg en betaalbaarheid.

Verder werden er verschillende maatregelen getroffen om 'palliatieve zorgverlening' te verbeteren. Zo werden de toegekende budgetten voor palliatieve zorgverlening in de ziekenhuizen en rust- en verzorgingsinstellingen opgetrokken. Verder werd een palliatief thuiszorgforfait van 483,39 EUR (19.500 BEF) per maand voorzien dat de kosten van palliatieve, thuisblijvende patiënten voor medicatie, materiaalkosten, ziekenoppas, ... moet dekken.

6.5.7 *Maatregelen genomen in het kader van het Jaar van de Geestelijke Gezondheidszorg*

In het kader van 2001, het *Jaar van de Geestelijke Gezondheidszorg* werden een aantal concrete initiatieven genomen om de toegankelijkheid van de geestelijke gezondheidszorg te verbeteren. Het zorgaanbod voor jongeren wordt uitgebreid en de intensieve behandeling voor sterk gedragsgestoorde agressieve volwassen patiënten wordt wettelijk geregeld. De financiële toegankelijkheid van de psychiatrische verzorgingstehuizen en de dagactiviteitencentra wordt verbeterd en eveneens de psychiatrische zorg in de thuissituatie wordt financieel bijkomend ondersteund. Een bemiddelingsfunctie wordt toegevoegd aan de overlegplatforms voor geestelijke gezondheidszorg met het oog op betere informatieverstrekking en klachtenopvang voor patiënten en hun familiale omgeving. De sociale dienst wordt wettelijk erkend, genormeerd en gefinancierd als aanloop tot de uitbouw van een dienst voor patiëntenbegeleiding in elk ziekenhuis.

6.6 Besluit

Acties om gezond gedrag te bevorderen, beperkten zich vroeger hoofdzakelijk tot preventieprojecten, gericht op het veranderen van de individuele leefstijl. In de praktijk bleken deze vooral effect te hebben bij de hogere sociaal-economische groepen en droegen ze ongewild bij tot het vergroten van sociaal-economische gezondheidsverschillen. Om deze groeiende kloof aan te pakken zal men moeten werken aan de sociale ongelijkheid in de samenleving. Dit vraagt een intersectorale benadering van armoedebestrijding. De bestrijding van deze sociaal-economische gezondheidsverschillen kan ondermeer gebeuren vanuit het aspect gezondheidsbevordering. Gezondheidsbevordering is gebaseerd op vier belangrijke principes: participatie van de doelgroep, buurtgericht werken, intersectorale samenwerking en structureel werken. Een aantal karakteristieken van kansarmen maken dat deze principes nog aan belang winnen wanneer men werkt naar deze doelgroep.

In Vlaanderen werken momenteel vooral het VIG, de *Vereniging van Wijkgezondheidscentra* en de Logo's rond gezondheidspromotie naar kansar-

men, alsook een aantal voorzieningen. Hoewel het VIG (nog) geen expliciete opdracht heeft om naar kansarmen te werken wordt het betrekken van de doelgroep kansarmen bij initiatieven inzake gezondheidspromotie als essentieel beschouwd en wordt er een werking rond uitgebouwd. Zo wordt de toepassing van het concept *empowerment*, een methodiek om kansarmen te betrekken bij gezondheidsbevorderende acties, in Vlaanderen ondersteund door het VIG.

Het bereiken van kansarmen behoort wel tot de prioritaire opdrachten van de Logo's. Het werken van onderuit (namelijk met participatie van de doelgroep) combineren met de *top down* gestuurde prioriteit voor gezondheid en de specifieke gezondheidsdoelstellingen, is dan ook de moeilijke maar belangrijke uitdaging waar Logo's zich bewust van zijn. Het is onmogelijk om een pasklaar antwoord te formuleren op de vraag hoe die combinatie concreet kan gerealiseerd worden. Dit is immers afhankelijk van de lokale situatie, van de aan- of afwezigheid van lokale netwerken en van omgevings- en beleidsfactoren.

De wereldgezondheidsorganisatie stelt gelijkheid inzake gezondheid als tweede Europese gezondheidsdoelstelling. Tegen 2020 wil zij daartoe de gezondheidskloof tussen sociaal-economische groepen met minstens een vierde verkleinen. Het vormt een uitdaging en opdracht voor iedereen die direct of indirect met gezondheidsbevordering bezig is om deze doelstelling te helpen realiseren. Daarnaast blijft een algemeen beleid noodzakelijk om de toegang van sociaal zwakkeren tot de gezondheidszorg te verbeteren.