

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2002

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  
katrien.deboyser@ua.ac.be  
dirk.geldof@stad.antwerpen.be  
gerard.vanmenxel@steunpunt.be

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

# Armoede en sociale uitsluiting

JAARBOEK 2002

*Jan Vranken, Katrien De Boyser,  
Dirk Geldof en Gerard Van Menxel (red.)*

Acco Leuven / Leusden

*Eerste druk* : 2002

*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

© 2002 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/2002/0543/163

NUR 756

ISBN 90-334-5182-4

## Inhoud

Lijst van schema's, figuren en tabellen	15
Gebruikte afkortingen	17
Woord vooraf	21
Dankwoord	23
Inleiding	25
<i>Jan Vranken</i>	
1.1 Tussen globaal en lokaal	25
1.1.1 'Bottom-up', lokaal	26
1.1.2 Kleine pleisters voor grote problemen? Of, kleine maatregelen met grote gevolgen?	26
1.1.3 Van globaal naar lokaal	28
1.2 Het theoretisch raamwerk en armoedemeting verder gedynamiseerd: deel 1	32
1.3 Belangrijke maatschappelijke terreinen geproblematiseerd: deel 2	34
1.4 Het beleid inzake armoede en sociale uitsluiting geïncludeerd, met bijzondere aandacht voor het lokale: deel 3	38
1.5 De tabellen gevaloriseerd: deel 4	40
1.6 Een besluit?	40
<b>Deel 1</b>	
<b>HET ARMOEDEVRAAGSTUK</b>	43
Hoofdstuk 1 – Dimensies van armoede en sociale uitsluiting: het perspectief van het Jaarboek	45
<i>Jan Vranken</i>	
1.1 Het vertrekpunt: sociale uitsluiting	45

1.2	Moet er psychologie bij?	48
1.3	Vormt sociale insluiting dé remedie tegen sociale uitsluiting?	50
1.4	Sociale cohesie en sociale uitsluiting veronderstellen elkaar	52
1.5	Besluit	54
Hoofdstuk 2 – De impact van <i>life events</i> op sociale uitsluiting en armoede		55
<i>Caroline Dewilde</i>		
2.1	Een nieuwe invalshoek?	55
2.2	Drie theoretische kaders	56
2.2.1	Het ‘traditionele’ levensloop-perspectief	56
2.2.2	De institutionele benadering	61
2.2.3	De ‘politieke economie’ van de levensloop	63
2.3	Besluit	66
Hoofdstuk 3 – Empowerment en Maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede		71
<i>Tine Van Regenmortel</i>		
3.1	‘Distancing’	71
3.2	Het empowermentparadigma	72
3.2.1	Wat is ‘empowerment’?	73
3.2.2	Empowerment en hulpverlening	76
3.2.3	Empowerment en onderzoek	79
3.2.4	Kritische kanttekeningen en valkuilen	80
3.3	Empowerment en Maatzorg	80
3.4	Psychologisch kapitaal: de rijkdom van de armoede	83
Hoofdstuk 4 – De mobiliteit in en uit armoede: ‘Wie is arm en voor hoe lang?’		85
<i>Caroline Dewilde en Katia Levecque</i>		
4.1	Inkomensarmoede in een dynamisch kleedje	85
4.2	Wat voorafging...	87
4.3	Armoededynamiëken herbekeken in de <i>Panel Studie van Belgische Huishoudens</i>	89
4.3.1	Onderzoeksaanpak	90
4.3.2	Cross-sectioneel	93
4.3.3	Longitudinaal	94
4.4	Besluit	101

<b>Deel 2</b>	
<b>DOMEINEN EN ASPECTEN VAN ARMOEDE EN UITSLUITING</b>	105
Hoofdstuk 1 – Domeinen en aspecten van armoede en sociale uitsluiting	107
<i>Katrien De Boyser</i>	
1.1 Inkomen(songelijkheid) en schulden	107
1.1.1 Ongelijke verdeling van inkomen en vermogen	108
1.1.2 Belastinghervorming	109
1.1.3 Welvaartsvastheid van de sociale minima	110
1.1.4 Schulden en schuldoverlast	111
1.2 Arbeid	114
1.3 Wonen en ruimte	115
1.3.1 Algemeen	115
1.3.2 Thuisloosheid in Vlaanderen	118
1.4 Onderwijs	119
1.5 Gezondheid(szorg)	120
1.5.1 Groeiende ongelijkheid	120
1.5.2 Psychische problemen	122
1.6 Andere domeinen	123
1.6.1 Mobiliteit	123
1.6.2 Tijd	124
1.7 Wat volgt...	124
Hoofdstuk 2 – De bodemuitkeringen	124
<i>Katrien De Boyser</i>	
2.1 Daling van het aantal bestaansminimumtrekkers	127
2.2 Van bestaansminimum naar leefloon	128
2.2.1 Situering	129
2.2.2 De krachtlijnen van de nieuwe regeling	130
2.2.3 Voorwaarden: wie is rechthebbend?	134
2.2.4 Kritische stemmen	135
2.3 Financiële steun door OCMW's	137
2.3.1 Aanvullende steun	137
2.3.2 Het levensminimum of 'equivalent bestaansminimum'	138
2.4 Ontwikkelingen in de overige residuele stelsels	139
2.4.1 De Inkomensgarantie voor Ouderen	139
2.4.2 De Gewaarborgde Gezinsbijslag	141
2.4.3 De tegemoetkomingen aan personen met een handicap	142
2.5 Het leefloon, de absolute ondergrens?	144
2.6 Besluit	144

Hoofdstuk 3 – Het gewaarborgd minimuminkomen: vangnet, valkuil of springplank?	147
<i>Ides Nicaise en Steven Groenez</i>	
3.1 Inleiding	147
3.2 Gaten in het net	148
3.3 Werkende armen en kinderen	149
3.4 Oorzaken van onderbescherming	150
3.5 Integratie en uitsluiting	152
3.6 Besluiten en beleidsaanbevelingen	157
Hoofdstuk 4 – Opnieuw stijgende werkloosheid	161
<i>Dirk Geldof</i>	
4.1 Opnieuw meer werklozen	162
4.2 Dezelfde groepen blijven kwetsbaar	164
4.3 Verschillende regionale evoluties	165
4.4 Europa stuurt het beleid naar een hogere werkzaamheidsgraad	167
4.5 Het beleid aan de onderkant	167
4.5.1 Een meerwaarde-economie	168
4.5.2 Werk en arbeid aantrekkelijker maken	170
4.5.3 Evenredige participatie	172
4.5.4 Sociale investeringen in opleiding en vorming	174
4.5.5 Het recht op geïntegreerde basisdienstverlening	174
4.6 Besluit	175
Hoofdstuk 5 – Cultuurparticipatie en sociaal-artistieke projecten als elementen van maatschappelijke integratie	177
<i>Barbara Demeyer, Ivo Janssens en Marie Van Looveren</i>	
5.1 Sociale uitsluiting en de (on-)toegankelijkheid van het culturele aanbod	177
5.2 Het ontstaan van een experimentele ruimte: toeleidings- en sociaal-artistieke projecten	180
5.2.1 Toeleiding van mensen met een laag inkomen naar het culturele aanbod	181
5.2.2 De sociaal-artistieke praktijk in Vlaanderen en Brussel	182
5.3 De subsidielijns voor ‘sociaal-artistieke projecten’ onder de loep genomen	183
5.3.1 Cijfermatige vergelijking	184
5.3.2 Inhoudelijke vergelijking	185



5.4 Beantwoordt de subsidielijn voor ‘sociaal-artistieke projecten’ aan de nood aan sociale cultuurspreiding?	187
Hoofdstuk 6 – Kansarmen: op de wip tussen gewoon en buitengewoon onderwijs?	189
<i>Ilse Van Heddegem en Mia Douterlungne</i>	
6.1 Enkele vaststellingen inzake doorverwijzingen	189
6.2 Doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs	190
6.2.1 Het effect van zorgverbreding op de doorverwijzingen	190
6.2.2 Oorzaken van een verhoogde uitstroom naar het buitengewoon onderwijs	191
6.2.3 Redenen van doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs	193
6.2.4 De doorverwijzing van kansarme leerlingen	193
6.3 Samenwerking met het buitengewoon onderwijs	194
6.4 Onderwijskansenongelijkheid en het antwoord van het beleid	195
6.4.1 Doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs	195
6.4.2 Samenwerking met het buitengewoon onderwijs	196
6.4.3 De nieuwe beleidsinitiatieven: een (buiten)kans?	197
Hoofdstuk 7 – Schijn bedriegt. Armoede onder Belgische landbouwers bestaat wel degelijk	199
<i>Henk Meert, Etienne Van Hecke, Marie Bourgeois, Tom Vernimmen en Guido Van Huylbroeck</i>	
7.1 Inleiding	199
7.2 (Te) lage inkomens voor een kwart van de Belgische beroepslandbouwers en hun gezinsleden	201
7.2.1 Raming op basis van landbouwkundige en boekhoudkundige gegevens	202
7.2.2 Raming op basis van fiscale gegevens	203
7.2.3 Een globale raming	203
7.2.4 Problematische bedrijfstypes	204
7.3 Erop of eronder: overlevingsstrategieën van bestaansonzekere landbouwers in Vlaanderen	204
7.3.1 Op zoek naar overlevingsstrategieën	204
7.3.2 Een typologie van agrarische huishoudens	205
7.3.3 Hoe landbouwers en hun gezinsleden anno 2001 samen overleven	206

7.4	Lessen voor het beleid	210
7.4.1	Individuele begeleiding en maatwerk uit noodzaak	210
7.4.2	Actieve begeleiding van overnames	211
7.4.3	Rechtspersoonlijkheden en nieuwe samenwerkingsverbanden	211
7.4.4	Tot slot: naar een agrarisch grondbeleid	212

Hoofdstuk 8	– Kinderen op de grens van sociaal en fiscaal beleid. Een evaluatie van de kinderbijslag en het belastingkrediet voor kinderen	215
-------------	--	-----

*Gerlinde Verbist*

8.1	In het grensgebied van sociale uitkeringen en belastingen	215
8.1.1	Belastingen en sociale uitgaven	216
8.1.2	Invloed van de belastingen op het sociale uitgavenniveau	217
8.1.3	Sociaal fiscale maatregelen in België	219
8.2	Gezinsbeleid en inkomenshervdeling	220
8.2.1	Kinderbijslagen en belastingverminderingen voor kinderen	220
8.2.2	Verdeling van kinderbijslag en belastingkrediet voor kinderen	221
8.3	Simulatie van alternatieve maatregelen	223
8.4	Conclusie	228
8.5	Appendix: methodologie	230
8.5.1	Het microsimulatiemodel MISIM	230
8.5.2	Maatstaven van welvaart, inkomensverdeling en armoede	230

### **Deel 3**

<b>ONTWIKKELINGEN IN HET OVERHEIDSBELEID INZAKE ARMOEDE</b>	233
---	-----

Hoofdstuk 1	– Het federale beleid inzake armoede en sociale uitsluiting	235
-------------	---	-----

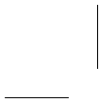
*Jan Vranken en Katrien De Boyser*

1.1	De context: het Belgische voorzitterschap van de EU	235
1.1.1	Na 2001, goede voornemens in 2002	235
1.2	Welke terreinen?	237
1.2.1	Maatschappelijke Integratie	238
1.2.2	Sociale Zekerheid van werknemers en zelfstandigen	238
1.2.3	Arbeid	239
1.2.4	Fiscaliteit	240
1.2.5	Gezondheid	240
1.3	Wat denkt Europa van het <i>nationale</i> beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting?	242

1.4 Instrumenten voor een armoedebeleid	243
1.4.1 De opvolging van het Algemeen Verslag van de Armoede (1994)	244
1.4.2 De nieuwe instrumenten: het NAP/int. en de open coördinatiemethode	244
1.5 Welke prioriteiten?	245
1.6 Besluit	245
Hoofdstuk 2 – Het Vlaamse armoedebeleid: vorderingen of status quo?	247
<i>Danielle Dierckx en Katrien De Boyser</i>	
2.1 Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding: de tweede editie	247
2.2 Het nakende armoededecreet?	249
2.2.1 De laatste rechte lijn	249
2.2.2 De kracht en de lijnen van het ontwerp van decreet	250
2.2.3 Wie wil oogsten, moet eerst zaaien	251
2.3 Het debat aangewakkerd	253
2.3.1 Het Permanent Overleg Armoede	253
2.3.2 Congressen	254
2.4 Langs de zijlijn	256
2.4.1 Welzijn	256
2.4.3 Energie	257
2.4.4 Mobiliteit	258
2.4.5 Toerisme	258
2.4.6 Cultuur	259
2.4.7 Wonen	259
2.4.8 Werkgelegenheid	260
2.4.9 Onderwijs	260
2.5 Het discours van een hobbelig parcours	261
Hoofdstuk 3 – Is er nog plaats voor armoedebestrijding in het nieuwe lokaal sociaal beleid?	263
<i>Gerard Van Menxel</i>	
3.1 Het lokaal sociaal beleid	263
3.2 Het Sociaal Impulsfonds voorbij – de eerste pijler	265
3.2.1 Eerste stap van armoedebestrijding naar stedelijk beleid	265
3.2.2 Goed maar niet genoeg	266
3.3 Het Gemeentefonds	267
3.3.1 Middelenherschikking	267
3.3.2 Samenwerkingsakkoorden	267

3.3.3	Nieuwe verdeelsleutels	268
3.4	Het Stedenfonds	268
3.4.1	Versterking van het stedelijk beleid?	269
3.4.2	Verdeelsleutels	269
3.5	Het kaderdecreet lokaal sociaal beleid – de tweede pijler	270
3.5.1	Uitgangspunten voor het lokaal sociaal beleid: 13 juli 2001	270
3.5.2	Drie doelstellingen in het (voorontwerp van) decreet op het Lokaal Sociaal Beleid – 19 juli 2002	271
3.5.3	Coördinatie	271
3.6	Het Sociaal Huis – de derde pijler	272
3.7	Wat met stedenbeleid en armoedebestrijding?	273
3.7.1	Armoedegeld werd stedengeld	274
3.7.2	Armoedebestrijding minder populair	274
3.8	Besluit	275
Hoofdstuk 4 – Elementen uit een Europees armoedebeleid		277
<i>Jan Vranken</i>		
4.1	De voorgeschiedenis	277
4.2	Open coördinatiemethode en indicatoren	278
4.2.1	De open coördinatiemethode (OCM)	278
4.2.2	De indicatoren	279
4.3	Een overzicht en evaluatie van de eerste NAP's/int.	280
4.3.1	Een eerste analyse van de verschillende NAP's/int.	282
4.3.2	Wat nu? (Minstens) acht uitdagingen	283
4.3.3	Een negende uitdaging?	283
4.4	Armoede-4	284
4.5	Besluit	285
<b>Deel 4</b>		
<b>BASISGEGEVENS ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING</b>		287
<i>Stefaan Hurts, Tom D'Olieslager en Katrien De Boyser</i>		
1.1	Armoedemeting	293
1.1.1	Overzichtstabel	293
1.1.2	Armoedegrenzen	295
1.1.3	Armoederisico's	296
1.1.4	Wettelijke armoedegrens: vroeger het bestaansminimum, nu het leefloon	299
1.2	Domeinen van armoede en sociale uitsluiting	311
1.2.1	Inkomen, inkomensverdeling en -ongelijkheid	311

1.2.2	Schulden	316
1.2.3	Werkloosheid	319
1.2.4	Onderwijs	329
1.2.5	Huisvesting	335
1.2.6	Gezondheid	339
1.2.7	Sociale Zekerheid	340
1.2.8	Voedselbedeling	343
1.3	Doelgroepen	343
1.3.1	Gezinnen	343
1.3.2	Gewaarbord Inkomen voor Bejaarden (GIB) – Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)	345
1.3.3	Personen met een handicap	348
1.3.4	Verhoogde tussenkomst geneeskundige verzorging	349
Algemeen besluit		351
1.	Waar meer, waar minder: een balans	351
2.	Het beleid gewikt, gewogen en...	353
3.	Activering, dialoog, empowerment en maatwerk: doelstellingen en methodieken op de werkvloer	354
4.	Vragen tot slot	355
Adressen voor meer informatie		357
Bibliografie		361
Register		395
Personalía		399



## Lijst van schema's, figuren en tabellen

Schema 1 – Sociale uitsluiting, deel van een kwartet.	45
Figuur 1 – Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers in België, 1990-2002 (per 1 januari) – uitgesplitst naar regio's.	128
Figuur 2 – Evolutie van het aantal GIB- en IGO-trekkers, 1990-2002. België, 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	140
Figuur 3 – Aantal gezinnen dat de Gewaarborgde Gezinsbijslag ontvangt, België, 1990-2002, absolute cijfers per 31 december.	142
Figuur 4 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan mensen met een handicap, België, 1990-2001, absolute cijfers per 31 december.	143
Figuur 5 – Indices van uitsluiting.	155
Figuur 6 – Indices van integratie.	156
Figuur 7 – Evolutie van het maandcijfer van het aantal uitkeringsgerechtigd volledig werklozen in België en uitgesplitst naar Vlaanderen, Wallonië en Brussel tussen augustus 2001 en september 2002.	162
Figuur 8 – Evolutie van het maandcijfer van het aantal niet-werkende werkzoekenden in België en uitgesplitst naar Vlaanderen, Wallonië en Brussel tussen januari 1990 en september 2002.	163
Figuur 9 – Evolutie van het aantal toegekende en bezette voltijds equivalenten van erkende doelgroepwerknemers in de sociale werkplaatsen van 1995 tot 2002.	169
Figuur 10 – Verdeling van gemiddelde kinderbijslag (KB) en belastingkrediet voor kinderen (BKK) over gestandaardiseerde decielen, België, 1997.	221
Tabel 1 – Het gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen, schatting gezinshoofd (alle individuen, 1992-1998, gewogen).	92
Tabel 2 – Het gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen, berekening (alle individuen, 1993-1997, gewogen).	92
Tabel 3 – Aantal jaren in inkomensarmoede tijdens de periode 1993-1997, % (alle individuen in de substeekproef met volledige inkomensinformatie).	96
Tabel 4 – Ontsnappingskansen uit armoede (alle individuen, 1993-1997, Kaplan-Meier schattingen).	97
Tabel 5 – Frequentieverdeling van het aantal jaren in inkomensarmoede naar activiteitsstatus gezinshoofd, onderwijsniveau gezinshoofd en gezinstype, %, 1993-1997 (alle individuen in de substeekproef met volledige inkomensinformatie).	98
Tabel 6 – Percentage van de bevolking dat tussen 1/1/93 en 31/12/95 ooit beneden de nationale bijstandsdrempel leefde, zonder bijstandsuitkeringen te ontvangen.	149

Tabel 7 – Conceptueel kader voor de analyse van mobiliteit tussen statuten van sociale bescherming.	153
Tabel 8 – Mobiliteit tussen statuten van sociale bescherming: jaarlijkse overgangskansen.	154
Tabel 9 – Classificatie van de geïnterviewde huishoudens volgens evolutie van hun bestaanszekerheid.	205
Tabel 10 – Overzicht van de hoofdkenmerken van de verschillende doelgroepen.	208
Tabel 11 – Netto sociale uitgaven-indicatoren, 1995, als een percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in factorkosten.	218
Tabel 12 – Impact van kinderbijslag (KB) en belastingkrediet voor kinderen (BKK) op armoede, percentage arme individuen en armoedekloof, België, 1997.	222
Tabel 13 – Verdeling van terugbetaalbaar belastingkrediet (TBKK) en kinderbijslag (KB) volgens simulaties 2 en 3, over gestandaardiseerde decielen, België, 1997, gestandaardiseerde jaarbedragen in €, aangepaste OECD-schaal.	226
Tabel 14 – Effect van simulatie 1 (TBBK), simulatie 2 (geen BKK + categoriaal selectieve verhoging van KB) en simulatie 3 (geen BKK + inkomensselectieve verhoging van KB) op herverdelend effect (HE) en progressiviteit, België 1997.	227
Tabel 15 – Impact van simulaties 1, 2 en 3 op armoede, België 1997.	228



## Gebruikte afkortingen

€	Euro
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
AC	Absoluut cijfer
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
ACW	Algemeen Christelijk Werknemersverbond
AG	Armoedegrenzen
APS	Administratie Planning en Statistiek
AR	Armoederisico
ASO	Algemeen Secundair Onderwijs
ATB	Arbeids Traject Begeleiding(sdienst)
ATD	Aide à Toute Détresse – Quart Monde (Vierde Wereldbeweging)
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede
BBP	Bruto Binnenlands Product
BEF	Belgische frank
BFMW	Bijzonder Fonds Maatschappelijk Welzijn
BGDA	Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BI	Beschikbaar inkomen
BKK	Belastingskrediet voor kinderen
BM	Bestaansminimum
BS	Belgisch Staatsblad
BSO	Bijzonder Secundair Onderwijs
BSS	Bruto Standaard Saldo
BTW	Belasting op de toegevoegde waarde
BuO	Buitengewoon Onderwijs
BuSO	Buitengewoon Secundair Onderwijs
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
CBGS	Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën
CDO	Commissie voor Duurzame Ontwikkeling
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding
CLB	Centra voor Leerlingenbegeleiding
COCOF	Commission communautaire française
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen (UFSIA-UA)
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
EI	Equivalent inkomen
EITC	Earned Income Tax Credit
EU	Europese Unie
EUR	Euro
EWBL	(Department) Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw
EWS	Europese Wergelegenheidsstrategie
FAO	Food and Agriculture Organisation (of the United Nations)
FOREM	Office Communautaire et Régionale de la Formation professionnelle et de l'Emploi
G	Gezinnen
G7	Group of seven
GESCO	Gesubsidieerde Contractueel
GGB	Gewaarborgde Gezinsbijslag
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GH	Gehandicapten
GIB	Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden
GOMB	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van Brussel
GON	Geïntegreerd Onderwijs
GSSO	Gewestelijk Secretariaat voor Stedelijke Ontwikkeling
GZ	Gezondheid
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid
HO	Hoger Onderwijs
HOBUE	Hoger Onderwijs Buiten de Universiteit
HOKT	Hoger Onderwijs Korte Type
HOLT	Hoger Onderwijs Lange Type
HSO	Hoger Secundair Onderwijs
HV	Huisvesting
IBO	Individuele Beroepsopleiding
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
K&G	Kind en Gezin
KB	Kinderbijslag
KB	Koninklijk Besluit
KBS	Koning Boudewijnstichting
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
KULeuven	Katholieke Universiteit Leuven
KW	Kilowatt
LAC	Lokale Adviescommissie
LL	Leefloon
LO	Lager Onderwijs
LOGO	Lokale Netwerken voor Gezondheidsoverleg en -Organisatie
LOI	Lokaal OpvangInitiatief
LSO	Lager Secundair Onderwijs
MAF	Maximale Factuur in de gezondheidszorg
MB	Ministerieel Besluit
MBHG	Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

MIO	miljoen
MISIM	Microsimulatiemodel
MORA	Mobiliteitsraad
NAP/int.	Nationaal Actieplan Sociale Integratie
NBB	Nationale Bank van België
NBI	Nationaal Beschikbaar Inkomen per hoofd
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NI	Nationaal Inkomen
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NNI	Netto Nationaal Inkomen
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
OCM	Open Coördinatie Methode
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ON	Onderwijs
PH	Personen met een Handicap
POA	Permanent Overleg Armoede
PRISO	Provinciaal Instituut voor Samenlevingsopbouw
PSBH	Panelstudie van Belgische Huishoudens
PSW	Politieke en Sociale Wetenschappen
PVT	Psychiatrisch Verzorgingstehuis
PWA	Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap
RISO	Regionaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
RMI	Recht op Maatschappelijke Integratie
ROSSO	Regionale Ondersteuningsscholen voor Speciale Onderwijsbehoeften
RUG	(Rijks)Universiteit Gent
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
S	Schulden
SEGV	Sociaal Economische Gezondheidsverschillen
SEP	Sociaal Economisch Panel
SERV	Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen
SIF	Sociaal Impulsfonds
SST	Samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling
SSW	Samenwerkingsverband Sociale Werkplaatsen
SZ	Sociale Zekerheid
TBBK	Terugbetaalbaar Belastingkrediet
TSO	Technisch Secundair Onderwijs
UFSIA	Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen (UA)
UIA	Universitaire Instelling Antwerpen (UA)
ULB	Université Libre de Bruxelles
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation
UVW	Uitkeringsgerechtigde Volledig Werkloze
V	Voedselbedeling
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling

VESOC	Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité
VEV	Vlaams Economisch Verbond
VFIA	Vlaams Fonds voor Integratie van Achtergestelden
VFIK	Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen
VFSIPH	Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie (BHG)
VHM	Vlaamse Huisvestingsmaatschappij
VIBOSO	Vlaams Instituut voor Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw
VICA	Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding
VIG	Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie
VIONA	Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwork Arbeidsmarkttrapportering
VIW	Verbond van Instellingen voor Welzijnswerk
VK	Verenigd Koninkrijk
VKW	Verbond van Kristelijke Werkgevers
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
VN	Verenigde Naties
VOB	Vlaams Overleg Bewonersbelangen
VOCB	Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie
VS	Verenigde Staten
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
WEP-PLUS	Werkervaringsplan-Plus
WFTC	Working Family Tax Credit
WHO	World Health Organization
WIGW	Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen
WL	Werkloosheid

## Woord vooraf

In een vorige uitgave van het Jaarboek 'Armoede en sociale uitsluiting' drukte een van mijn voorgangers de hoop uit dat *'de jaarboeken steeds dunner zouden worden, als dat zou betekenen dat voor de problematiek van armoede en uitsluiting werkelijk oplossingen werden geboden'*. Zoals u ziet aan de omvang van deze uitgave, is zijn hoop ijdel gebleken, ondanks de voortdurende inzet van honderden mensen uit de welzijnssector. Armoede en sociale uitsluiting lijken wel een veelkoppig monster, dat altijd weer in nieuwe gedaantes de kop op steekt. Het toenemend aantal jongeren dat bij de OCMW 's aanklopt of de groeiende armoede in de landbouwsector illustreren dit. Ook het aantal mensen uit de middenklasse dat door armoede getroffen wordt, stijgt.

De hardnekkigheid van het armoedeprobleem weerhoudt het werkveld er geenszins van om zich elke dag opnieuw in te spannen voor de slachtoffers van sociale uitsluiting, in welke vorm ook, en om de armoede bij de wortels aan te pakken. Ook het beleid zit niet stil. Het *ontwerpdecreet inzake armoedebestrijding* van 19 oktober 2001 werd ingediend bij het Vlaams parlement en wordt er binnen afzienbare tijd besproken. Ook de uitvoeringsbesluiten zijn in grote lijnen klaar. De laatste rechte lijn naar een nieuwe structurele verankering van het Vlaamse armoedebeleid is aangesneden. De oprichting van het Vlaams Netwerk voor het einde van 2002 zal deze evolutie bezegelen.

In de loop der jaren is het Jaarboek tot een onmisbaar instrument uitgegroeid. Het boek bestudeert het armoedeverijnsel in al zijn vormen en zoekt en onderzoekt voortdurend nieuwe invalshoeken om het mechanisme van sociale uitsluiting te doorgronden en uit te schakelen. Zo wijst deze uitgave erop dat vooral kinderen en jongeren uit armere gezinnen in het beroeps- en buitengewoon onderwijs terechtkomen. Dit belemmert de volwaardige ontplooiing van deze jongeren en werkt zo armoede-bestendigend. De auteur van deze bijdrage analyseert de situatie en wijst op het gevaar van een nieuwe dualisering in het onderwijs tussen scholen met veel en scholen met weinig kinderen uit sociaal achtergestelde milieus. Een andere bijdrage onderzoekt de mobiliteit in en uit armoede. De auteurs gaan na hoe en hoe lang mensen in armoede terechtkomen. Ze komen tot de vaststelling dat er een brede waaier aan armoederealiteiten bestaat, en dat armoede mensen uit verschillende lagen

van de bevolking treft, voor heel uiteenlopende periodes. Een dynamisch armoedebeleid moet een antwoord bieden op deze realiteit en gedifferentieerde maatregelen hanteren.

Deze elfde uitgave van het *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting* doet de reputatie die het tijdens het eerste decennium van zijn bestaan verwierf alle eer aan. Het Jaarboek houdt de vinger aan de pols van de armoede in Vlaanderen, en is een vaste waarde geworden voor ieder die zich met armoedebestrijding bezighoudt: het werkveld, het beleid of de onderzoekswereld. De fundamentele waarde ervan voor de armoedebestrijding in Vlaanderen valt niet te onderschatten.

MIEKE VOGELS

Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen

Oktober 2002

## Dankwoord

Een Jaarboek berust op vele pijlers, zeker wanneer het aan zijn elfde editie toe is en omvangrijk en gediversifieerd is geworden.

Een eerste pijler is het geld om te kunnen werken. Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking zorgde daarvoor ook dit jaar weer. Even dankbaar zijn we voor de woorden van aanmoediging die ze elk jaar meebrengt naar het colloquium en waardoor we niet anders kunnen dan voortdoen.

Een tweede pijler is de informatie. Vele mensen uit allerlei publieke en particuliere diensten bezorgden die en dat vaak uit eigen beweging. Ze waren en blijven 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 – in het bijzonder Peter Anaf, Lieve De Grande, – 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 Ghislaine Adriaenssens –, de Cel Kansarmoede van ‘Kind en Gezin’. Ook Linda Boudry, Ludo Horemans, Guy Redig, Fons Leroy en Tijs Vastesaegeer droegen direct of indirect bij tot deze editie van het Jaarboek ‘Armoede en Sociale Uitsluiting’. Wellicht vergeten we weer enkele mensen.

Een derde pijler is de kritische. De leden van de stuurgroep namen ook dit jaar die taak weer met enthousiasme op en behoedden ons voor uitsluiers, stimuleerden onze gedachtegangen en bezorgden ons informatie uit de eerste hand.

Een vierde pijler is het geschreven woord. Onze auteurs hoeven we niet uitdrukkelijk te vermelden. De lezer(es) zal al lezende hun bijdrage leren appreciëren. Lis Geelissen wiede weeral het onkruid dat na elke versie terug de kop opstak. Wat er overbleef, dient als schoonheidsvlek(je).

Een vijfde pijler is de collegiale. Zonder de collega’s van OASeS zouden we de eindstreep nooit halen. Het zijn onze trouwste supporters en zoals het goede supporters betaamt, schuwen zij de kritiek niet. Maar vooral steunen ze ons in moeilijke momenten. Bedankt, Pascal De Decker, Femke De Keule-

naer, Wies De Raedemaecker, Caroline Dewilde, Danielle Dierckx, Machteld Dumon, Mieke Frans, Johan Geets, Veerle Geurts, Luc Goossens, Astrid Janssens, Tim Janssens, Joeri Laureys, Katia Levecque, Marleen Luyten, Isabelle Pannecoucke, Katrien Steenssens, Rebecca Thys, Chris Timmerman, Katrien Van der Heyden, Els Vanderwaeren en Inge Van Nieuwenhuyze. Karel Van den Bosch van de Vakgroep Sociologie en Sociaal Beleid van het Centrum voor Sociaal Beleid zorgde voor een deskundige inbreng.

Een zesde pijler is Stefaan Hurts, die de gegevensbank achter het Jaarboek beheerde. Vooraleer hij naar een nieuwe wereld vloog, ordende en polijste hij zijn jarenlang opgespaarde schat aan gegevens een laatste keer en overhandigde die aan Tom D'Olieslager.

Een zevende pijler vormen de armenorganisaties. Zij brengen niet alleen de ervaringsdeskundigheid van de armen samen, maar proberen deze in dialoog ook te laten doorstromen naar het beleid en de wetenschap, als deel van een moeizame sociale emancipatiestrijd.

Een achtste pijler is de uitgever. Rob Berrevoets, Nancy Derboven, Rit Van Camp en hun medewerk(st)ers zorgden ervoor dat ook dit elfde Jaarboek – óver alle aangekondigde deadlines heen – dáár aankwam waar het hoort: bij de lezer(es), de ultieme pijler. We danken jullie voor de blijvende belangstelling, enthousiasme en reflecties.

Als al die pijlers stand houden, maken we het dozijn vol.

JAN VRANKEN

KATRIEN DE BOYSER

DIRK GELDOLF

GERARD VAN MENXEL

Oktober 2002



## Inleiding

*Jan Vranken*

België is een rijk land. In alle mogelijke rangschikkingen eindigt het bij de top. In de rangschikking van de ‘Human Development Index’ van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) – die de toestand op het vlak van menselijke ontwikkeling opvolgt – staat België op wereldvlak op de vierde plaats. De ‘Human Development Index’ is een samenvattende welzijnsmaat waarin onder meer de levensverwachting bij de geboorte, het kennisniveau (de graad van geletterdheid bij volwassenen en de scholarisatiegraad) en de levensstandaard (het Bruto Binnenlands Product per hoofd) zijn opgenomen. Op het vlak van koopkracht (rekening houdend met prijsverschillen tussen landen) staat België op de vijfde plaats in de EU. En Vlaanderen is misschien wel de rijkste regio ter wereld, althans volgens de berekeningen die de Vlaamse regering liet uitvoeren.

Leveren deze wimpels en vaandels de stof waarmee armoede en sociale uitsluiting en zelfs ongelijkheden worden toegedekt? We beginnen het te vrezen. Dat gebeurt niet brutaal, natuurlijk. Vooral lijkt een beweging op gang te komen om deze structurele problemen (terug) te herleiden tot individuele problemen van gebrek aan zelfstandigheid, van onvoldoende handigheid om met de nieuwe informatiemiddelen om te gaan, van onvoldoende werkzaamheid en erger, dreigt zo ongelijkheid opnieuw een vanzelfsprekendheid te worden.

### 1.1 Tussen globaal en lokaal

In dit elfde Jaarboek besteden we bijzondere aandacht aan het dagelijkse leven en de nabije omgeving van de mensen die in armoede of sociale uitsluiting leven; we zouden het een benadering ‘van onderop’ kunnen noemen. We doen dat voor een stuk wegens de toenemende populariteit van kleine, goedbedoelde, mensvriendelijke initiatieven. We stellen daar een aantal inzichten, bedenkingen en benaderingen tegenover die écht ‘van onderop’ komen of die een bekommernis voor het dagelijkse, het lokale koppelen aan een inzicht in de algemenere en structurele context van armoede en sociale uitsluiting. We richten het zoeklicht vooral op de eigen ervaringen van de armen, de impact

van bredere ontwikkelingen en beleid op hun leven, datgene wat zich op lokaal vlak afspeelt. Het gaat dus over allerlei initiatieven en ontwikkelingen die verwijzen naar het gezin, de lokale netwerken, de buurt of de stad.

Dit perspectief koppelen we aan het fenomeen van globalisering. Voor de samenhang tussen fenomenen die zich vooral lokaal situeren en globale ontwikkelingen, werd overigens een nieuw woord uitgevonden: glocalisering. Uit vele illustraties blijkt immers de impact die macro-ontwikkelingen hebben op het dagelijkse leven van mensen, in het bijzonder op dat van ‘gewone’ mensen die voortdurend op een slappe koord moeten balanceren. Als wetenschappers is het onze opdracht om dergelijke concrete gebeurtenissen en ervaringen te plaatsen in het raamwerk van algemenere maatschappelijke ontwikkelingen.

### 1.1.1 ‘Bottom-up’, lokaal

Er bestaat menige aanleiding, zowel positief als negatief, om bijzondere aandacht te besteden aan wat er ‘gelijkvloers’ gebeurt. Ten eerste, is het een perspectief dat sinds de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede in 1994 nogal prominent aanwezig was, zo niet in de beleidspraktijk dan toch in het beleidsdiscours. Meer bepaald gaf het een argument in handen van hen die ook de armen en andere sociaal uitgeslotenen willen laten meepraten in de besluitvorming. Het schuldbesef van de overheden is ondertussen weggeëbd, we vrezen zelfs voor een periode van laagtij. Het voorbije jaar kwamen geen Interministeriële Conferenties meer samen, het Sociaal Huis blijft een virtuele realiteit. Het Sociaal Impulsfonds wordt afgeschaft, maar het Stedenfonds is er nog lang niet. Wel raakte het langverwachte Vlaamse armoededecreet op 15 oktober 2002 tot in het Vlaamse Parlement. Groeit het beleid weg van armoedebestrijding als één van de prioritaire doelstellingen of heeft het te maken met de vermoeidheid (of tevredenheid?) na de vrij geslaagde etappe van het Belgisch voorzitterschap van de EU? Op Europees niveau blijft de ‘participatie van de doelgroepen’ nochtans een belangrijk criterium waarmee initiatieven worden beoordeeld.

Misschien draagt de invalshoek van ‘empowerment’ (‘van onderuit’) uit de bijdrage van Tine Van Regenmortel bij tot enig nieuw elan (‘vanwege hogerop’)? Het verschaft dit ‘bottom-up’ perspectief in elk geval een steviger theoretische basis en een uitgangspunt voor de praxis, waarbij de klemtoon ligt op de persoonlijke ontvoogding van de betrokkenen.

### 1.1.2 Kleine pleisters voor grote problemen? Of, kleine maatregelen met grote gevolgen?

Beginnen we met een aantal concrete gebeurtenissen. Bij de verhoging van de tarieven voor bellen uit openbare cellen werd ons gevraagd ‘hoe dat zat qua

gevolgen voor de armen'? In dezelfde periode lazen we over het stijgende aantal bezitters van een mobiele telefoon dat bij het OCMW moest aankloppen wegens onbetaalde want onbetaalbare rekeningen. Meteen rezen méér vragen dan een wijs mens kan beantwoorden. Vragen van principiële aard, zoals naar de invulling die aan 'het recht op communicatie' moet worden gegeven. Hoort daar het bezit en gebruik van een mobiele telefoon bij, of volstaat het dat iedereen een publieke cel op loopafstand en aan betaalbare tarieven heeft? Maar er zijn òòk vragen over de impact op langere termijn van een aantal maatregelen. Zal het beleid van Belgacom uiteindelijk niet leiden tot een verminderd gebruik van publieke cellen en zo – om commerciële redenen – tot een verdere inkrimping van hun aantal en een verhoging van de tarieven? Waardoor natuurlijk de enige optie die – althans vanuit het perspectief van het recht op communicatie – overblijft, die van 'elke burger zijn mobiele telefoon' is.

In 2001 deelde Belgacom – in het kader van zijn verplichting tot universele dienstverlening – trouwens 17.866 gratis belkaarten uit aan bestaansminimumtrekkers; die hebben jaarlijks recht op twee dergelijke kaarten, aan te vragen bij het OCMW. De kaarten kunnen worden gebruikt in een openbare telefooncel of vanaf een andere telefoon. Misschien komt er wel een stigmatisering van iedereen die nog in een publieke telefooncel wordt aangetroffen? Waarom wordt bijvoorbeeld ook niet de mogelijkheid geboden om dit bedrag in GSM-belwaarde te krijgen, een communicatiemiddel van de toekomst en dus niet stigmatiserend?

In dezelfde periode en naar aanleiding van de – uitgestelde – koopjesperiode brachten de kranten het bericht dat een Europese regelgeving in de maak zou zijn waardoor verkopen met verlies mogelijk wordt. Wat heeft dat met armoede te maken, zal u zich afvragen? Heel veel. Welke handelaars kunnen stelselmatig verkopen met verlies? Niet de kleine buurtwinkel, die dreigt dan wel helemaal te verdwijnen. Wie heeft het grootste belang bij het voortbestaan van die buurtwinkel? Mensen die het minder breed hebben en dat om vele redenen. Je kan er gemakkelijker aangepaste porties kopen, je kan 'op de poef' kopen, je ontmoet er mensen en komt zo al eens wat te weten, je kan er zelfs om hulp vragen. Wellicht is het daar dat vele mensen op de rand van het bestaansminimum kennis hebben gemaakt met de euro. Welke gevolgen heeft die introductie overigens voor de problemen waarmee armen in het commerciële verkeer hebben af te rekenen, vroegen we ons af.

De beslissing om kleinere postkantoren te sluiten heeft gelijkaardige gevolgen als die over de telefooncellen en de kleine winkeliers. Dit jaar werden ook de banken met de vinger gewezen voor het weigeren van minimale dienstverlening aan minderbedeelden, zoals het openen van een zichtrekening. Onder-tussen dingen tegenwoordig ook supermarkten mee als kredietinstelling. Carrefour – onder meer aandeelhouder van een kredietinstelling – hanteert als slogan om leningen aan te prijzen: 'een kleine intrest om uw grote droom te realiseren'. De drempel is wellicht lager dan die bij banken.

Voor (arme) bejaarden stegen de dagprijzen in rusthuizen met 30% in 10 jaar, wat een stuk meer is dan de inflatie. Vooral voor mensen in een werknemers- en zelfstandigenstatuut vormt dit een probleem; voor ambtenaren stelt het zich minder. De VVSG schat dat 1 op 3 van de bewoners van OCMW-rusthuizen geheel of gedeeltelijk een beroep moet doen op het OCMW om de rekening te betalen.

Het alimentatiefonds werd door minister Vande Lanotte afgeketst wegens vrees voor een Mattheüs-effect – rijke alleenstaande moeders zouden er meer van profiteren en dat zou de staat te veel kosten. Na gesprekken kwam een compromis uit de bus: bij elk geopend dossier worden door de overheid inspanningen gedaan om het geld te vorderen bij diegene die de alimentatie moet betalen en de inkomensgrenzen waarbij men bij het OCMW een voorschot op de alimentatievergoeding kan krijgen, worden verhoogd tot € 1.438 (of 58.000 BEF). Ook het voorschot wordt verhoogd van € 125 (5.042 BEF) naar maximaal € 200 (8.067 BEF). De stelling dat een gescheiden mens die recht heeft op alimentatie maar die niet krijgt, eerst in armoede moet belanden om het recht op alimentatie te laten gelden, is daarmee van tafel geveegd; men moet echter wel nog altijd een beroep doen op het OCMW om dit voorschot of de vordering bij de wanbetaler te verkrijgen. Dit wordt, volgens de parlementsleden die het oorspronkelijke voorstel voor een Alimentatiefonds naar voor schoven, door velen als vernederend beschouwd.

Verder spannen de Belgische elektriciteitsprijzen nog altijd de kroon op de Europese markt. Uiteraard juichen we het elektriciteitsdecreet van de Vlaamse regering toe; dat geeft vanaf 2002 elke Vlaming jaarlijks recht op gratis 100 kWh elektriciteit. Dit betekent echter niet dat men kan spreken van een gewaarborgd recht op nutsvoorzieningen. 100kW gratis elektriciteit, het plaatsen van budgetmeters, het voorzien van een gewaarborgd minimumvermogen van 6 ampère mogen dan al maatregelen in de goede richting zijn; ze zijn druppels op een hete plaat in het licht van het aandeel in het budget en de schulden dat bij minder begoeden naar het betalen van de rekeningen van nutsvoorzieningen gaat.

### 1.1.3 Van globaal naar lokaal

Er zijn genoeg spectaculaire evenementen waarop armoede op wereldschaal wordt aangeklaagd en waar oproepen worden gelanceerd voor een globale aanpak van de problemen die door globalisering worden veroorzaakt. Tienduizenden wonen deze toppen bij. Zo vond van 18 tot 22 maart 2002 in Monterey de VN-conferentie plaats over 'Financing for Development'. Na de grote VN-conferenties van de jaren '90 – Duurzame ontwikkeling in Rio, Sociale ontwikkeling in Kopenhagen, Vrouwen en ontwikkeling in Peking – zou deze

conferentie ervoor zorgen dat er eindelijk ook middelen op tafel kwamen om de talrijke plannen te financieren.

Van 26 augustus tot 4 september 2002 was Johannesburg (Zuid-Afrika) gastheer voor de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling, ter opvolging van de Conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro (Brazilië) in 1992. De groeiende kloof tussen arm en rijk kreeg er meer aandacht dan in Rio. In het 'Actieplan' staat dat de bestrijding van armoede een essentieel onderdeel vormt van eender welke duurzame ontwikkeling. Het resultaat evenwel is een weinig daadkrachtig plan met weinig concrete engagementen. Dat terwijl volgens het al geciteerde Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) de toestand dramatisch verslechterde tussen 1960 en 1990. In 1960 was het armste deel van de wereldbevolking 30 keer armer dan het rijkste deel. Tegen 1990 verslechterde die wanverhouding exponentieel naar 1/60 en bleef ook daarna verder groeien. Het laatste rapport van UNDP (2001) stelt dat het rijkste 1 procent van de wereldbevolking evenveel verdient als de 57 procent armsten van de wereldbevolking. 1,2 miljard mensen moeten rondkomen met een inkomen van minder dan 1 \$ (de 'absoluut' armen).

Milanovic (1999) onderzocht de ongelijkheid als vormde de hele wereldbevolking één natie. Hij stelt vast dat tussen 1988 en 1993 de ongelijkheid steeg met 5%. De reële inkomens van de armste 5% daalden terwijl die van de rijkste 20% stegen. Vier vijfden van de wereldbevolking bevindt zich onder de 'westerse' armoedenorm (rekening houdend met de lagere prijzen in de ontwikkelingslanden). Bedenklijk is ook dat het middendeel van de inkomensverdeling – gedefinieerd als boven de armoededrempel maar onder het gemiddeld inkomen van Italië – geleidelijk aan verdwijnt. Armoede vindt plaats in een bepaald verdelingssysteem en daarvan maakt ook rijkdom deel uit. Aan die problematiek besteedden we veel en controversiële aandacht in het Jaarboek anno 1999. De tendensen die we toen signaleerden, zijn ondertussen niet opgehouden, integendeel – en ook niet op wereldvlak. Zo signaleert Erik De Gier tijdens zijn openingstoespraak 'Omtrent de mondiale risico's van het 'shareholder'-kapitalisme' op de sociaal-wetenschappelijke studiedagen over 'Armoede en Rijkdom' (Amsterdam 30-31 mei 2002) dat de laatste decennia niet alleen het aantal rijken is toegenomen maar dat die rijken individueel gezien ook aanzienlijk rijker werden. De totale rijkdom van mensen die minstens 1 miljoen dollar bezitten is tussen 1986 en 2000 bijna verviervoudigd (van 7.2 tot 27 triljoen dollar). De vermogengroei vond vooral plaats in Azië (600%), Europa (440%) en Noord-Amerika (313%). In Afrika bedroeg dit 166%. De oorzaken van de groei van het aantal rijken en hun vermogen zijn volgens hem te vinden in: de enorme waardevermeerdering van de aandelenmarkten tussen 1985 en 2000; een excessieve stijging in de verloning van het topmanagement in het bedrijfsleven; de massale verkoop van familiebedrijven; de verlaging van belasting op inkomen en vermogen. Deze oorzaken wijzen in de richting van het wereldwijd oprukken van het 'shareholder'-kapitalisme. Dit wil zeg-

gen dat het maximale rendement op de aandelen van een bedrijf het primaire doel is geworden van het topmanagement van vele bedrijven waardoor relatief gezien de beloning van andere 'stakeholders' (werknemers, maar ook de samenleving) achterblijft.

Hertz (2002) schreef met 'De Stille Overname' een aanklacht tegen de invloed van multinationals op de politieke besluitvorming en het publieke domein. Deze bedrijven zijn volgens haar reuzen geworden die beschikken over een (te) grote politieke macht. Volgens haar heeft het kapitalistische systeem gezegevierd, maar heeft niet iedereen daarvan de vruchten geplukt. Het politieke bestuur is niet bij machte om belangrijke thema's aan te pakken omdat de economische markt steeds meer de regels bepaalt volgens dewelke de maatschappij dient te functioneren. Het geglobaliseerde kapitalisme holt de politieke democratie uit en burgers keren zich steeds meer af van de politiek. De Wereldvoedselorganisatie (FAO) verwacht dat tussen 2002 en 2030 het aantal mensen dat honger lijdt, zal dalen van 770 miljoen tot 440 miljoen ondanks een groei van de bevolking met 2,2 miljard in dezelfde periode. Hiermee is duidelijk dat de doelstelling van de Wereldvoedseltop uit 1996 om tegen 2015 het aantal hongerigen te halveren, niet zal worden bereikt. Niet alleen de mensen van voedsel voorzien, maar ook van drinkbaar water vormt een uitermate belangrijke uitdaging die om meer engagementen vraagt: ongeveer 1,1 miljard mensen ontberen voldoende drinkbaar water en volgens Unicef en de WHO is er \$ 10 miljard nodig om dit probleem structureel de wereld uit te helpen. Ter vergelijking: de regering Bush investeerde na 11 september 2001 voor ongeveer \$ 40 miljard in zogenaamde antiterrorismemaatregelen.

Dit zijn feiten, wat gaat er achter schuil? Mestrum (2002) maakte een vertooganalyse van gegevens van een aantal grote internationale instellingen omtrent armoede. Sinds 1995 neemt armoede immers een belangrijke plaats in op de agenda van de internationale instellingen. Na de sociale top in Kopenhagen organiseerde de VN haar eerste 'decennium voor de uitroeiing van de armoede' (1997-2006). Armoede is een vast agendapunt geworden van de G7, het World Economic Forum en het IMF. De redenen waarom deze instellingen van armoede op een vrij korte termijn een prioriteit hebben gemaakt, liggen niet meteen voor de hand.

Uit de vertooganalyse blijkt dat de denkbeelden over armoede en over de armen in de documenten van de Wereldbank, de VN en de UNDP precies beantwoorden aan de behoeften van het neoliberale mondialiseringsbeleid. In de praktijk werkt armoedebestrijding als de ultieme legitimering van de economische globalisering en is het een kwestie geworden van zelfredzame marktparticipatie.

Volgens Mestrum wijzen de gemeenschappelijke kenmerken in alle documenten op een nieuwe internationale strategie. Het gaat om de volgende: armoede wordt als een multidimensioneel probleem beschreven waarbij de inkomensdimensie meer op de achtergrond wordt gedrongen. Armoede wordt meer

gedefinieerd in termen van kwetsbaarheid en machteloosheid. Het nieuwe armoedebeleid heeft weinig van doen met inkomensherverdeling. Armoede wordt beschouwd als een kwestie van algemeen belang waarbij de rechten van de armen de plaats moeten ruimen voor het belang van de wereldgemeenschap. Zo wordt armoede niet langer als een zaak van sociaal beleid en nationale staten gezien. In de naam van armoedebestrijding komt het interne beleid van arme landen onder controle van internationale instellingen. Armen worden steeds als slachtoffers, nooit als schuldigen beschreven. Om voor hen te zorgen, is een gezond macro-economisch beleid nodig waarin ze recht op en kansen tot deelname krijgen. Armoede wordt vooral met vrouwen in verband gebracht, die in het verhaal de ideale 'goede armen' zijn. De aandacht wordt verlegd van inkomens naar discriminatie, van sociale rechten naar medelijden en liefdadigheid.

De voorgestelde armoedebestrijding wordt gekenmerkt door de uitbouw van sociale basisvoorzieningen en (zogenaamde) open markten voor goederen en kapitaal, een transparante rechtstaat, goed bestuur, een aantrekkelijk investeringsklimaat en een gedereguleerde arbeidsmarkt: met andere woorden het basisrecept voor een neoliberale mondialisering. Ontwikkeling is niet langer een project van politieke, economische en maatschappelijke emancipatie maar wordt een geïndividualiseerd gegeven (empowerment is hier misschien een misplaatst woord...). De armoedebestrijding van de internationale instellingen houdt duidelijk een paradigmawissel in voor sociale ontwikkeling. De klassieke sociale zekerheid met bescherming tegen de markt wordt als ondoelmatig bestempeld, gelijkgesteld aan particuliere belangen en daarmee niet als een overheidsopdracht beschouwd.

Het pleidooi van de internationale instellingen kan een duale maatschappij in stand houden. In de redenering is het immers het gevolg van de manier waarop armen hun kapitaal opbouwen, laten renderen, hoe ze reageren op marktprikkels, hun inzetbaarheid en zelfredzaamheid. De overheid staat in die redenering enkel in voor het algemeen belang, met name ervoor zorgen dat armen op hun eigen benen kunnen staan en bijdragen tot de groei door het stimuleren van eigenbelang. Armoede wordt gebruikt om een einde te stellen aan het naoorlogse sociale pact (nationale verzorgingsstaten en ontwikkeling van arme landen). Als armoedebeleid een wezenlijk onderdeel wordt van een marktgerichte benadering kan van minimumlonen geen sprake zijn en komt de inkomensgarantie van de sociale bescherming in de verdrukking. Het verhaal over de armoede wordt mogelijk en zelfs noodzakelijk gemaakt door het verhaal over de mondialisering.

Als we dit alles onder een internationaal trefwoord willen vatten, dan dient zich natuurlijk 'glokalisering' aan. Deze – niet zo kwaadaardige – nieuwvorming probeert om de zeer enge verwevenheid uit te drukken tussen het lokale en het globale die zo kenmerkend zou zijn voor hedendaagse ontwikkelingen. Alhoewel het hier om een tweerichtingsverkeer kan gaan, wijst de pijl vooral van globaal naar lokaal.



## 1.2 Het theoretisch raamwerk en armoedemeting verder gedynamiseerd: deel 1

Over de mogelijkheid en het belang van het ‘versterken’ van de armen, heeft Tine Van Regenmortel het haar hoofdstuk. Ze leidt ons in een vrij recent raamwerk in, dat van ‘empowerment’. De Verenigingen waar armen het woord nemen beklemtonen al langer dat actie en beleid òòk moeten kijken naar de krachten van armen en deze opsporen. Het is tijd dat wetenschappers en beleidsmensen dit inzicht ook in hún verhoog erkennen en integreren. Het gaat dus niet alleen om het toevoegen van een psychologische dimensie aan het armoedediscours, die past binnen een algemenere tendens van ‘positive psychology’. Belangrijker is dat deze benadering, volgens de auteur, niet culpabiliserend werkt.

Recent is er een sterke belangstelling voor *sociale indicatoren* en meer in het bijzonder voor armoede-indicatoren, dermate dat we van een ‘tweede sociale indicatorenbeweging’ kunnen spreken. Deze indicatorenbeweging wordt als vanouds gekenmerkt door zijn ‘top-down’, zijn kwantitatief karakter. Daartegenover staat – inzonderheid als het over armoede gaat – de behoefte aan *kwalitatieve* indicatoren, die rekening houden met de ‘structuren van het dagelijkse leven’ van de armen, inbegrepen hun overlevingsstrategieën. Een in 2002 gestart (tweetalige) project – in opdracht van het Centrum Gelijke Kansen en Racismebestrijding – beoogt een kruisbestuiving van verschillende vormen van kennis over armoede. Hiertoe gaan mensen die in extreme armoede leven, wetenschappers, administraties en sociale partners een dialoog aan. Op die manier willen ze komen tot een evenwichtige set nieuwe of verfijnde indicatoren waardoor het terugdringen van armoede op een betere manier kan aangeduid en gemeten worden.

‘Armoede is een maatschappelijke toestand waarvan mensen het slachtoffer worden’. Zo formuleerden we herhaaldelijk de spanningsvolle verhouding tussen ‘armoede’ en ‘armen’. In dit Jaarboek besteden we meer aandacht aan de processen die maken dat mensen in de armoede terechtkomen, erin blijven en soms ook wel uit de armoede raken.

In hun bijdrage werpen Caroline Dewilde en Katia Levecque een eerste licht op de mate van armoedemobiliteit in België. Hun analyse is gebaseerd op de gegevens van de Panel Studie van Belgische Huishoudens (PSBH), van 1992 tot 1998. Dit soort van longitudinaal onderzoek laat toe een onderscheid te maken tussen ‘occasionele’ armen, de mensen die zich herhaaldelijk in en uit armoede begeven en de ‘harde kern’, de mensen die zich in een voortdurende situatie van uitsluiting bevinden.

Onderzoek naar de dynamische kant van armoede doorprikt het beeld van inkomensarmoede als een marginaal maatschappelijk verschijnsel. Bestaande onderzoeken naar armoededynamieken geven aan dat armoede vaak, zij het als een korte en/of éénmalige ervaring, ook tot in de middenklasse doordringt.



Deze ‘democratisering’ van armoede gaat gepaard met een zekere mobiliteit in en uit armoede. Veel personen en gezinnen ondervinden dus weinig onoverkomelijke barrières op weg naar de verbetering van hun levensomstandigheden. Tezelfdertijd genieten ze echter ook te weinig bescherming om tijdelijk inkomensverlies op te vangen. Voor anderen is de weg uit armoede iets dat verschillende jaren duurt en dat mogelijk door tijdelijke maar kortstondige successen wordt voortgestuwd.

Ondanks de vele onbeantwoorde vragen, wijst het bestaande dynamische armoedeverhaal alvast een aantal nieuwe beleidsoriëntaties aan om de strijd tegen armoede effectiever te voeren. De waaier aan armoederealiteiten vraagt om een armoedebeleid dat voldoende gedifferentieerd is om de verschillen in armoededuur en in hervallingskansen op te vangen. Moeten armen die blijkbaar snel en op eigen kracht uit armoede geraken dezelfde ondersteuning of activering krijgen als armen die via de bestaande structuren en mechanismen hun inkomenssituatie niet kunnen verbeteren? Het feit dat inkomensarmoede zich blijkbaar niet beperkt tot de marges van de samenleving maar tot in de middenklasse doordringt, suggereert dan weer dat armen best niet als een residuele categorie worden beschouwd die alleen met residuele stelsels moet worden opgevangen. Een dynamisch armoedebeleid begint bij een ruimer sociaal beleid waarin voldoende rekening wordt gehouden met de differentiële armoederisico’s die zich in verschillende lagen van de bevolking manifesteren.

Deze overgangen naar en uit armoede of het voortdurend in armoede blijven, gebeuren dikwijls door het optreden van specifieke ingrijpende gebeurtenissen, zogenaamde ‘*life-events*’. In de lijn van het theoretisch raamwerk van het Jaarboek (zie deel 1, hoofdstuk 1) kunnen we dit ‘persoonlijke breuklijnen’ noemen. Deze *life-events* kunnen een demografisch gegeven zijn dat deel uitmaakt van de ‘normale’ levensloop van mensen, zoals het aangaan of afbreken van relaties, de geboorte van kinderen. Daarnaast zijn er ook *life events* die zorgen voor een wijziging in de inkomenssituatie, zoals pensionering of het verliezen van een job. Deze *life events* hebben markante gevolgen voor elk lid van de samenleving, maar voor mensen *nét* beneden of *nét* boven de armoedegrens kunnen ze (in positieve of in negatieve zin) tot een kwalitatief verschillende levenstoestand leiden. In deze bijdrage bespreekt Caroline Dewilde, op een exploratieve manier, een aantal mechanismen die een verklaring kunnen bieden voor het feit dat bepaalde individuen en gezinnen op een bepaald moment in een armoedesituatie terechtkomen – en die later eventueel weer verlaten –, en anderen niet.

Twee conclusies dringen zich volgens haar op. Eenzelfde gebeurtenis kan ten eerste verschillende gevolgen hebben voor personen en gezinnen in verschillende sociale posities. Zo is de daling in het welvaartspeil tengevolge van veranderingen in de gezinsstructuur of wijzigingen in de arbeidsmarktsituatie voor de meeste gezinnen beperkt en van tijdelijke aard. Anderen slagen erin om het hoofd boven water te houden, maar moeten hiervoor één of meerdere

overlevingsstrategieën hanteren. Nog anderen beschikken helemaal niet over reserves en gaan kopje onder. Ten tweede, bepaalde bevolkingsgroepen hebben het moeilijk om een ‘normale’ levensloop uit te bouwen. De mate waarin mensen een beroep kunnen doen op de welvaartsstaat om zich te wapenen tegen ongewenste *life-events* is afhankelijk van de mate waarin ze in staat zijn om een ‘normale’, gestandaardiseerde levensloop uit te bouwen. Nogal wat uitkeringen zijn arbeidsgebonden en dus niet of in mindere mate toegankelijk voor de groepen aan de rand van of buiten de arbeidsmarkt. Ook de kansen op een ‘normale’ levensloop zijn ongelijk verdeeld. Zo ontstaat de omkering in de maatschappelijk aanvaarde volgorde van de verschillende levensfasen bij generatie-armen uit noodzaak en is ze geen vrijwillige keuze.

### 1.3 Belangrijke maatschappelijke terreinen geproblematiseerd: deel 2

Wat de ‘*belangrijke maatschappelijke terreinen*’ aangaat, kent het Jaarboek een belangrijke wijziging. We hebben altijd geprobeerd om in de ‘domeinen’ een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de informatie op alle domeinen: inkomen, schulden, arbeid, huisvesting, onderwijs. Die basisinformatie wordt nu ondergebracht in het deel ‘statistieken’. Deze worden in deel 4 vanaf deze editie uitvoerig becommentarieerd. Daarmee willen we volgende vliegen in één klap slaan: de drempel om met deze cijfergegevens kennis te maken, verlaagt en de vergelijkbaarheid doorheen de tijd neemt toe. Meteen zijn we af van de soms te repetitieve verhalen uit het verleden.

Dit noodzaakt ons natuurlijk om in een *eerste, inleidend hoofdstuk* de belangrijkste ontwikkelingen van het voorbije jaar samen te vatten en te bespreken en tegelijk een overzicht van alle relevante feiten op deze domeinen aan te reiken. Op deze manier krijgt de lezer een houvast aangeboden op het meer algemeen en soms op het zeer concrete niveau. De bespreking gebeurt uitgesprokener voor de thema’s die verder niet worden behandeld in de hoofdstukken van dit deel.

Inzake arbeid stelt Dirk Geldof vast dat in Vlaanderen en België een betaalde baan een belangrijke bescherming blijft tegen financiële armoede en tegen vormen van sociale uitsluiting. Daardoor heeft het arbeidsmarktbeleid een belangrijke rol bij het opzetten van een beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Zo kunnen het verhogen van de werkzaamheidsgraad en vooral het bestrijden van werkloosheid cruciale hefboomen bieden voor het tegengaan van onvrijwillige uitsluiting uit de arbeidsmarkt en aan alle individuen die dat wensen de kans geven om via betaalde arbeid te integreren in onze samenleving. Evenwel sputtert de motor van de actieve welvaartsstaat. In plaats van de werkzaamheidsgraad stijgt de werkloosheid en blijven in grote

lijnen dezelfde groepen uitgesloten van werk. Vooral de kwetsbare positie van laaggeschoolden en van allochtonen illustreert dat uitsluiting een structureel kenmerk is, dat dieper ligt dan conjuncturele evoluties.

Omdat het werkgelegenheidsbeleid in belangrijke mate afhangt van conjuncturele ontwikkelingen en van structurele bepaaldheden, kan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de economisch minder productieven enkel worden gestuurd door een gericht arbeidsmarktbeleid én een economisch beleid dat evenwel slechts beperkt in staat is om economische ontwikkelingen te sturen. Tevens is het gevaar groot op kinken in de kabel die loopt van economisch beleid via arbeidsmarktbeleid naar een herintegratiebeleid voor de economisch minder productieven. De toenemende werkdruk en stijgende productiviteitseisen vormen al een risico voor de kwaliteit van arbeid en leven van werkenden; hoeveel meer is dat dan het geval voor heringetreden werklozen? De lovenswaardige inspanningen om voor hen werkervaring en sociale tewerkstelling te organiseren blijven onvoldoende. Ook missen vele groepen de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt niet alleen omdat ze hun best niet doen maar ook omdat het onderwijs weinig op de leefwereld en de behoeften van kansarme jongeren en/of allochtonen is afgestemd. Specifieke hinderpalen voor deze laatste groep blijven ook de taalachterstand en de discriminatie door werkgevers. Deze problemen zijn al jarenlang gekend, maar beleidsinspanningen stoten in het beste geval op veel weerstand vanwege werkgevers en publieke opinie; in het huidige tijds klimaat hebben weinigen de moed om maatregelen voor te stellen.

Kortom, zo beleidsverantwoordelijken willen bewijzen dat het beleidskader van de actieve welvaartsstaat niet in de eerste plaats is ingegeven vanuit een zorg voor het invullen van knelpuntvacatures of de financierbaarheid van de sociale zekerheid, maar vanuit een bekommernis om de integratie van zwakkere groepen op de arbeidsmarkt, dan zijn hier sterkere inspanningen noodzakelijk.

Over de culturele participatie van de armen schrijven Barbara Demeyer, Ivo Janssens en Marie Van Looveren. In het stuk gaat de aandacht naar algemene cultuurparticipatie en naar de drempels die de meeste kansarmen verhinderen om deel te nemen aan de dominante cultuur of om hun eigen cultuurbeleving te organiseren. Cultuurparticipatie als domein van sociale uitsluiting en armoede staat sinds 1994 – het jaar van de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede – in de kijker. Op het veld ontstonden vele projecten die een sociale dimensie koppelen aan een artistieke. Het beleid volgde door in 2000 een experimenteel reglement uit te vaardigen voor de financiële ondersteuning van sociaal-artistieke projecten. De onderzoekswereld startte met een aantal toegepaste en fundamentele onderzoeken rond praktijk en theorie van sociaal-artistieke projecten. In hun bijdrage geven ze een overzicht van deze dynamiek. Vooreerst komen een aantal theoretische inzichten aan bod rond cultuurparticipatie en sociale uitsluiting. Daarbij besteden ze aandacht aan het

begrip ‘cultureel kapitaal’ en de betekenis daarvan voor een beter begrip van de positie van de (sociaal) uitgesloten ten aanzien van deze dimensie. Deze korte ‘hommage’ gebeurt (ook) naar aanleiding van het overlijden van de geestelijke vader van de notie sociaal en cultureel kapitaal, met name de Franse socioloog Pierre Bourdieu. Vervolgens schetsen ze de beleids- en onderzoeksdynamiek die op gang is gekomen. De onderzoeken van het HIVA naar de stand van zaken en de methodiekontwikkeling van sociaal-artistieke projecten worden geschetst. Tevens overlopen ze een VUB-onderzoek naar de identiteit van de sociaal-artistieke projecten. Afsluitend evalueren ze kort de nieuwe dynamiek rond cultuurparticipatie voor achtergestelde groepen. Ondanks de toegenomen aandacht die hiermee naar cultuurparticipatie ging, kan men zich de vraag stellen of sociaal-artistieke projecten ook niet weer de armen ‘opsluiten’ in hun eigen leefwereld.

In een ander hoofdstuk geven Ides Nicaise en Steven Groenez resultaten weer van een recent onderzoek in het kader van de ontwikkelingen van indicatoren van sociale integratie en insluiting op Europees vlak. Ondanks het uitgebreide en verfijnde netwerk van sociale beschermingsstelsels, vertoont ook in België de sociale bescherming grote gaten. Naar schatting heeft bijna 10% van de Belgische bevolking tussen 1993 en 1995 ooit onder het officiële minimuminkomen geleefd zonder te genieten van een bijstandsuitkering. Zij bespreken zowel de institutionele mechanismen als determinanten op individueel niveau als mogelijke verklaringen voor de mobiliteit. In het licht van de nieuwe leefloonwet en berichten over het dalend aantal rechthebbenden zijn dit verhelde-rende maar verontrustende gegevens. In vorige Jaarboeken wezen we altijd weer op het ‘waterval’-effect, waardoor vooral jongeren uit armere gezinnen in het beroeps- en buitengewoon onderwijs terechtkomen. Dit druist in tegen de doelstellingen van deze onderwijsrichtingen en het onderwijsbeleid én verhindert dat vele van deze jongeren een optimale schoolloopbaan en toekomstperspectieven (kunnen) ontwikkelen. Tot nog toe verdween deze thematiek enigszins in globalere overzichten; in dit Jaarboek besteden Ilse Van Heddegem en Mia Douterlungne er specifieke aandacht aan. Dit sluit overigens aan bij de bijzondere belangstelling die de minister van Onderwijs voor deze richtingen heeft. De bijdrage vertrekt van twee vaststellingen die de laatste jaren in het wetenschappelijke veld zijn gemaakt. De eerste is de toename van het aantal doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs en de tweede dat er in het buitengewoon onderwijs een oververtegenwoordiging van kinderen uit kansarme milieus en van een andere etnische herkomst is. Vooral type 1 (licht mentaal gehandicapte leerlingen), type 3 en type 8 blijken als opvangnetten te fungeren voor de ‘probleemscholieren’ van hoofdzakelijk lagere sociale milieus.

Een van de doelstellingen van het zorgverbredingsbeleid en onderwijsvoor-rangsbeleid dat de overheid begin jaren negentig opstartte, was het terugdringen van deze uitstroom naar het buitengewoon onderwijs. Deze beleids-initiatieven hadden tot doel de onderwijsachterstand van respectievelijk de

(autochtone) kansarme kinderen en de allochtone kinderen weg te werken en hun integratie te bevorderen. Scholen die aan een aantal criteria met betrekking tot de doelgroep voldeden, konden aanvullende lestijden ontvangen. Hiermee kon extra aandacht en zorg aan de doelgroepen worden besteed waardoor ze zo lang mogelijk konden functioneren in het reguliere onderwijssysteem. De auteurs bekijken het effect van zorgverbreding op de doorverwijzing, raken de redenen van doorverwijzing aan alsook de rol van de Centra voor Leerlingenbegeleiding in de doorverwijzing. Daarnaast worden ook de mogelijkheden verkend van een samenwerking tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs. De bijdrage wordt afgerond met een stand van zaken betreffende het huidige beleid ten aanzien van deze materie.

Ondanks dat het hier gaat om een meer categoriale invalshoek, die niet typisch is voor het Jaarboek, willen we de aandacht vestigen op een specifieke problematiek van plattelandsarmoede. Nadat jarenlang de urbane armoede in het centrum van de belangstelling heeft gestaan – en terecht, laten we daarover duidelijk zijn – duiken de laatste tijd gedocumenteerde berichten op over armoede op het platteland. De armoede bij Vlaamse landbouwers vormt slechts een onderdeel van deze problematiek, maar Henk Meert, Etienne Van Hecke, Marie Bourgeois, Tom Vernimmen en Guido Van Huylenbroeck bespreken hem – in hoofdstuk 7 van deel 2 – vanuit de macrosociale en vooral vanuit de economische context. Zij besteden aandacht aan het sociaal isolement van de boeren en aan de huishoudelijke en bedrijfsgebonden strategieën die worden gehanteerd om een hoger inkomen te verwerven.

Gerlinde Verbist neemt ten slotte twee van de vele sociaal-fiscale maatregelen onder de loep die een belangrijke impact (kunnen) hebben op de bestaanszekerheid van kinderen uit lage-inkomensgezinnen, met name het belastingkrediet voor kinderen en de kinderbijslag. Ze stelt vast dat het belastingkrediet bijna even universeel en gelijkmatig is verdeeld als de kinderbijslag. Er is wel een probleem aan de onderkant van de welvaartsverdeling: de armsten kunnen nauwelijks van dit fiscaal voordeel voor kinderen gebruik maken omdat hun inkomen te laag is. Daarom wordt hier de afschaffing van dit belastingkrediet gesimuleerd. De middelen die hierdoor vrijkomen, worden gebruikt voor een selectieve verhoging van de kinderbijslag. Deze extra kinderbijslag wordt gericht op het eerste kind: de minimale kosten van het eerste kind zijn in België immers in zeer beperkte mate gedekt. De inkomensselectieve toename van de kinderbijslag (en in mindere mate de categoriaal selectieve) vermindert de armoede voor gezinnen met kinderen. Een andere mogelijkheid, die de kinderbijslagen buiten beschouwing laat, is een terugbetaalbaar belastingkrediet voor kinderen. Het niet-gebruikte deel van het belastingkrediet wordt dan uitbetaald aan de gezinnen. Met een eerder beperkte budgettaire inspanning zou de armoede bij de gezinnen met kinderen met ongeveer 20% dalen. Het is deze piste die bewandeld wordt in het kader van de recente belastinghervorming.

Deze resultaten zouden ons ertoe kunnen verleiden om ondubbelzinnig te kiezen voor meer selectiviteit in het gezinsbeleid. Enkele reserves zijn hier toch op hun plaats. Het is niet verwonderlijk dat een selectiever systeem de armoede vermindert, maar de realiteit is veel complexer. In de analyse werd immers geen rekening gehouden met gedragseffecten, noch met administratieve uitvoerbaarheid of politieke legitimiteit. Ook het probleem van niet-opname van uitkeringen werd buiten beschouwing gelaten. Al deze factoren zijn moeilijk te kwantificeren, maar ze moeten zeker in het achterhoofd worden gehouden bij de simulatie en evaluatie van alternatieve maatregelen en bij het geven van beleidsaanbevelingen.

#### 1.4 Het beleid inzake armoede en sociale uitsluiting geïncorporeerd, met bijzondere aandacht voor het lokale: deel 3

In deel 3 voegen we – in overeenstemming met de invalshoek van dit Jaarboek – aan de traditionele niveaus (Europees, federaal en Vlaams) een vierde niveau toe, het lokale. We zijn ons ervan bewust dat veel van datgene wat als ‘lokaal beleid en actie’ valt te omschrijven, geïnitieerd en gestuurd wordt op de ‘hogere’ niveaus van besluitvorming, maar we lichten die lokale dimensies daaruit en bundelen ze in dat nieuwe hoofdstuk. Daarbij focussen we op de aflossing van een reeks specifiek stedelijke armoedeprogramma’s – met als recentste en markantste het SIF – door het vernieuwde algemene ‘Gemeentefonds’ en het (nu al vertraging oplopende) nieuwe Stedenfonds. Ook in het Sociaal Impulsfonds was armoedebestrijding al geen centrale doelstelling meer.

De centrale kwestie blijft of het verlies aan aandacht voor armoedebestrijding ten voordele van een beleid gericht op de leefbaarheid in de steden wel terecht is, zeker nu armoedebestrijding binnen het vernieuwde ‘lokaal sociaal beleid’ helemaal niet meer gegarandeerd is. Of, om het positiever te stellen, laat de paradigmawisseling van ‘bestrijding van uitsluiting’ naar ‘bevordering van insluiting en cohesie’ de achtergestelde buurten en de armen niet in de kou staan? Welke mogelijkheden biedt de vernieuwing voor een doelmatiger aanpak van deze problematiek? Welke nieuwe verhoudingen tussen algemeen armoedebeleid en specifieke vormen van armoedebeleid (ook met betrekking tot de ‘plattelands’ armoede) worden zo ontwikkeld? Wat met de ontwikkeling naar een ‘Sociaal Huis’, naar een concentratie van noodzakelijke publieke diensten op een plek in de buurt? Kan het uitgangspunt hier niet zijn dat deze binnen wandelafstand van alle burgers moeten worden geconcentreerd, net zoals die voorwaarde voor het openbaar vervoer wordt gesteld? Ten slotte: er zijn aanwijzingen dat concentratie van armoede niet langer alleen een zaak is van de kernen of negentiende eeuwse gordels van de (groot)steden maar meer

verschuift naar de agglomeraties of voorsteden. Houdt het nieuwe 'lokaal sociaal beleid' daar wel voldoende rekening mee? De centrale inhoudelijke vraag, waarop het hele stuk steunt en die op het einde aan de oppervlakte komt, is: wat heeft dat alles nog met armoedebestrijding van doen? Gaat het hier niet over louter stedelijk beleid, een beleid dat – net zoals arbeidsmarkt-beleid of gezondheidsbeleid – een aantal directe maar vooral indirecte gevolgen heeft op de positie van de armen. Wat komt dan in de plaats om de problemen aan te pakken in de stad, die een unieke ontmoetingsplaats is van de insluitende en uitsluitende krachten in de samenleving, de creatieve en destructieve, van de problemen en de kansen...

In een ander hoofdstuk van deel 3 wordt de evolutie in het Europees armoedebeleid na het Belgische voorzitterschap beschreven en geanalyseerd. Zo worden de belangrijkste stappen in de ontwikkeling van een EU-armoedebeleid in herinnering gebracht, worden de cruciale instrumenten voor dit beleid – NAP/int., open coördinatiemethode en indicatoren – besproken en wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste vaststellingen over en uit de Nationale Actieplannen Sociale Insluiting (NAP/int.). De acht uitdagingen die de Europese verantwoordelijken signaleren worden vermeld en wij voegen er enkele aan toe. Elementen uit de stand van zaken van het vierde Europees armoede-programma worden besproken.

Het hoofdstuk over federaal overheidsbeleid vertrekt vanuit de uitkomsten van het Belgisch Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. De sociaal-economische voornemens uit de federale beleidsverklaring en de nadruk hierbij op activering, worden getoetst aan feitelijke ontwikkelingen en aan de recente beleidsverklaring naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen begin oktober 2002. Binnen de 'klassieke' sectoren werden een aantal maatregelen genomen die directe of indirecte gevolgen op de toestand van de armen (kunnen) hebben, zoals onder meer de omvorming van het recht op een bestaansminimum naar een recht op maatschappelijke integratie, de uitbreiding van de maximumfactuur in de gezondheidszorg. Ook gaan we in dit hoofdstuk dieper in op de evaluatie van het NAP/int. in het Europese gezamenlijk verslag en tot slot bekijken we de beleidsinstrumenten die voor handen zijn bij de opvolging van het Algemeen Verslag van de Armoede (1994).

Op Vlaams niveau houden een aantal instrumenten de aandacht voor armoede en sociale uitsluiting scherp. Zo is er de tweede editie van het Vlaams Actieplan armoedebestrijding met de beleidsinitiatieven die de Vlaamse Regering onder de noemer 'inclusief armoedebeleid' nam in 2001 en plande voor 2002. Met de toetsing van het beleid aan de sociale grondrechten, legde men de lat hoog. Het langverwachte decreet inzake armoedebestrijding is eindelijk doorgesluist naar het Vlaams Parlement; men kan nu maar hopen op een spoedige afhandeling van de parlementaire werkzaamheden. De uitdagingen voor het Vlaamse beleid liggen in de toekomst onder meer op het vlak van bruggebouw tussen verschillende beleidssectoren en beleidsniveaus.



### 1.5 De tabellen gevaloriseerd: deel 4

In de vorige edities van dit Jaarboek bleven de tabellen onderbenut. We willen dit kapitaal in de toekomst beter valoriseren. Dit gebeurt door een betere selectie van de tabellen, een korte beschrijving en analyse van de belangrijkste ontwikkelingen in het verleden, en een eerste poging om de evolutie in het recentste jaar te duiden.

Ook is het onze bedoeling om gegevens uit verschillende tabellen te koppelen en zo een beter onderbouwde ‘verklaring’ te geven van wat er op specifieke terreinen gaande is. Zo willen we de evolutie van de uitkeringstrekkers (leefloon en IGO) koppelen aan de ontwikkeling van het bevolkingsdeel dat daarvoor potentieel in aanmerking komt. Niet dat het hier om grote innovaties gaat; het interessante is dat we dit stelselmatig willen doen en op een manier die toegankelijk is, ook voor de lezer(es) die gewoonlijk onwel wordt bij het zien van tabellen, zeker wanneer die wat gedetailleerd zijn. Zeker omdat dit een eerste keer is, vragen we de lezer(es) uitdrukkelijk om haar/zijn commentaren in te sturen; kritieken, opbouwende voorstellen, aanvullingen en dies meer.

De summier becommentarieerde tabellen in deel 4 worden voortaan een wezenlijk deel van het Jaarboek. Zij gaan dan ook vooraf aan het algemeen besluit waarin we de belangrijkste ontwikkelingen samenbrengen, kaderen en analyseren.

### 1.6 Een besluit?

Met de jaren wordt het moeilijker om besluiten te schrijven voor dit Jaarboek. Is het omdat we alles wel al eens geschreven hebben en dat we denken dat de lezer(es) het dus ook wel al eens gelezen heeft? En dat we dus vrezen dat we hem of haar gaan vervelen? Of is het omdat de werkelijkheid zo traag verandert, ondanks ongetwijfeld goedbedoelde inspanningen van de beleidsactoren? We kunnen de Catch-22 positie waarin gewetensvolle beleidsmensen dikwijls zitten, best begrijpen. Vanuit hun kennis van de problematiek – en er bestaat in Vlaanderen toch behoorlijk wat deskundigheid over armoede en sociale uitsluiting en vele lokale, regionale en federale administraties en politici zijn bereid om daarnaar te luisteren – weten ze dat iets en zelfs méér dan iets moet worden gedaan aan toestanden en processen van armoede en sociale uitsluiting. Aan de andere kant weten die beleidsmensen dat ze niet noodzakelijk op het sérieux van hun voorstellen of initiatieven afgerekend worden. Daardoor zetten ze soms hun politieke voortbestaan op het spel wanneer ze de maatschappelijke structuren en/of langetermijndoelen als beleidsperspectief nemen.



De kiezer vraagt immers zichtbare, directe resultaten die enkel hemzelf of haarzelf ten goede komen.

Welke ankerplekken kunnen we de lezer(es) dit jaar bieden? Het perspectief ‘vanuit de basis, van onderop, bottom-up’? Het leek een goede idee bij de conceptie van dit Jaarboek, het is minder evident nu we het hebben geschreven. Toch blijven een aantal initiële ideeën overeind, zoals dat ‘kleine initiatieven’ niet op hun omvang mogen worden beoordeeld. Ze kunnen een pleister op een houten been zijn, ze kunnen de zilveren rand aan de donkere wolk zijn, maar eigenlijk moeten ze de desem in het deeg zijn. Dat zijn vele van deze mensvriendelijke ingrepen niet of te weinig. Ze zetten niets in beweging, ze maken het leven enkel draaglijker. Eigenlijk raken we hier de kern van het hele armoedebeleidsdebat. In jarenoude voorstellen als een ‘armoede-effectenrapport’ vragen we: laat ons *op voorhand* nagaan welke de effecten zijn van algemene of specifieke maatregelen, één, op de situatie van de armen en andere doelgroepen en, twee, op de productieprocessen van armoede en sociale uitsluiting.

Meer in het bijzonder trekken we de aandacht op een aantal verwaarloosde items in armoedeonderzoek en -beleid. Zoals dat armoede, ondanks alle andersluidende verklaringen, in feite nog altijd wordt herleid tot een inkomensprobleem. Is dat een kwestie van intellectuele luiheid, van verdediging van de eigen machtspositie of van inzicht in de beperkte mogelijkheden van het beleid om op andere terreinen veel aan te vangen? Nochtans wijzen vrijwel alle tekens in de richting van een veel grotere relevantie van een meerdimensionele armoedenorm: die vertelt veel meer over de toestand van de armen en is zelfs veel handiger voor beleidsmakers. Die worden niet op één cijfer afgestraft en kunnen beter de sterke en zwakke punten in hun beleid identificeren. Tegelijk tonen we aan dat de aanwezigheid van meerdere gegevensverzamelingen een sterk punt is voor een betere kennis van toestand en de processen van armoede. Vergelijkbaarheid was en blijft uiteindelijk het fundament waarop alle wetenschappelijkheid van uitspraken berust. Dat impliceert de noodzaak om longitudinaal onderzoek te blijven doen, ondanks alle problemen die de panelmethode meebrengt. We weten dat dit tegen de stroom oproeien is, nu ‘Europa’ besloten heeft om dit soort van onderzoek af te sluiten, behoudens voor een inkomenspanelstudie die zo gesofisticeerd is dat enkel mensen met een postuniversitair diploma erin zullen slagen om de vragenlijsten in te vullen en dan nog...

Ook komen we in dit Jaarboek meer te weten over een aantal specifiekere problemen die we al jaren meeslepen, zoals de kwestie van het buitengewoon onderwijs en die van het niet-opnemen van uitkeringen waarop mensen recht hebben, zoals het recht op een bestaansminimum en ondertussen het recht op maatschappelijke integratie.

Over de effecten van het beleid zouden we graag meer vertellen, maar dat kan alleen op basis van gedegen onderzoeksresultaten. Het is opvallend hoe

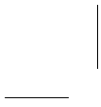
weinig goed beleidsonderzoek er is in dit land, terwijl goede beleidsmakers er nochtans op uit zouden moeten zijn om dit soort van onderzoek op te zetten – en liefst niet in concurrentie met fundamenteeler onderzoek over situaties en processen. Ze zouden er hun voordeel mee doen. Net zoals bij een evenwichtiger verhouding tussen het traditionele survey-onderzoek of de eenvoudige beschrijvende analyse waartoe de Vlaamse onderzoeker zich meestal beperkt aan de ene kant en kwalitatievere vormen van onderzoek aan de andere. Tussenin liggen nochtans vele specifieke niches, zoals traditioneel onderzoek bij een steekproef van de bevolking die geacht wordt in armoede te leven – op voorwaarde dat de onderzoeksresultaten aansluiten bij die van een representatieve steekproef van de hele bevolking.

Nog één punt om af te sluiten en dat gaat over de verdere uitdieping van ons theoretische raamwerk. Alles wel beschouwd, hebben we tijdens de vele jaren dat we nu al het Jaarboek publiceren, weinig serieus weerwerk gekregen in verband met de concepten die we hanteren, de definitie die we voorstellen, de onderzoekslijnen die we uitzetten. Met de bijdrage van Tine Van Regenmortel is dat wel het geval en we kijken uit naar een écht – gefocust, diepgaand en open – debat, dat we graag zelf organiseren.

In de hoop dat de lezer(es) met deze inleiding een oriënterende en stimulerende leidraad heeft meegekregen.

DEEL 1

**Het armoedevraagstuk**



## HOOFDSTUK 1

### **Dimensies van armoede en sociale uitsluiting: het perspectief van het Jaarboek**

*Jan Vranken*

Wat hebben ons theoretisch raamwerk en een supertanker gemeen? Beide worden wel bijgestuurd, maar meestal verloopt enige tijd tussen het opvangen van signalen en het bijsturen. Dit jaar is uitzonderlijk. We reageren op een uitdagend voorstel van één van onze auteurs, Tine Van Regenmortel. Eigenlijk mag u nu niet verder lezen en moet u meteen naar haar bijdrage gaan, zodat u voorzien bent van het begrip ‘empowerment’.

Toch volgen de eerstvolgende alinea’s het oude spoor. We definiëren armoede aan de hand van ‘sociale uitsluiting’. Dan ontwikkelen we een complement voor onze definitie via enige reflectie over Tine Van Regenmortels suggestie. Langs die tussenstap komen we nu meer vanzelf terecht bij de verschillende modellen van inpassing/integratie en bij het ‘duivelskoppel’ van cohesie en uitsluiting.

#### 1.1 Het vertrekpunt: sociale uitsluiting

Wanneer beschouwen we verschillen als een verrijking, wanneer als problematisch voor de betrokkenen én voor de samenleving? Ze vormen een verrijking wanneer ze de vorm aannemen van sociale verscheidenheid (of differentiatie) en zelfs van sociale fragmentering; ze vormen een bedreiging wanneer ze sociale ongelijkheid of sociale uitsluiting worden. Daarmee wordt sociale uitsluiting 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**

Om de verschillen in dit kwartet van begrippen te duiden, gebruiken we twee centrale concepten, met name ‘relaties’ en ‘breuklijnen’. Relaties tussen mensen, groepen of maatschappelijke deelgebieden kunnen onderschikkend of nevenschikkend zijn; met andere woorden hiërarchisch of niet. Daarenboven kunnen al dan niet breuklijnen optreden in de maatschappelijke werkelijkheid. Breuklijnen zijn er bij een kwalitatief verschil tussen groepen of situaties. Dat is het geval bij al dan niet uitkeringsgerechtigd zijn, al dan niet over politieke rechten beschikken, boven of beneden de armoedegrens vallen, tot de ene of andere (etnische) gemeenschap behoren. Het gaat dus om een plots verval in het maatschappelijk continuüm. Dat is niet altijd – en meestal zelfs niet – het geval. Verschillen kunnen ook geleidelijk gebeuren, een continuüm vormen, enkel kwantitatief van aard zijn, zoals verschillen in lengte of gewicht.

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). Hier bespreken we drie soorten breuklijnen, één op elk van de genoemde niveaus: relationele, ruimtelijke en maatschappelijke breuklijnen.

Relationele breuklijnen zien we in de relaties tussen individuen. Mensen ruilen sociale goederen (zoals macht of status) met elkaar. Via die sociale ruil maken ze deel uit van sociale netwerken. Sociale uitsluiting is dan het gevolg van uitsluiting uit deze sociale netwerken omdat men met de anderen niets te ruilen heeft; enkel te ontvangen (via bijstand, hulp). *Gatekeepers* spelen daarbij een belangrijke rol. Het zijn actoren die zich op strategische knooppunten van het netwerk bevinden. Ze kunnen de stroom van sociale goederen (sociaal, economisch en cultureel kapitaal) tegenhouden en zo werk, woning, onderwijs, inkomen, status en macht onthouden aan de laaggeschoolden, de migranten, de thuislozen.

Een tweede soort breuklijn is deze tussen sociale klassen, gemeenschappen en – best zichtbaar – de ruimtelijke breuklijn tussen buurten. Sociale uitsluiting verschijnt hier als het monopoliseren van economisch, sociaal en cultureel kapitaal voor de eigen groep. Dit leidt tot ‘sociale sluiting’ ten aanzien van andere groepen. De reactie van uitgesloten groepen is dikwijls dat ze zelf grenzen stellen naar nog machtelozer groepen, wat dan leidt tot een ‘tweezijdige sluiting’ (Parkin, 1974). Een illustratie? Sociale sluiting treedt op bij het voorbehouden van jobs, van kwalitatief goed onderwijs, van de aantrekkelijke ruimtes in de stad voor de eigen – autochtone – gemeenschap. Als reactie hierop verschijnt tweezijdige sluiting onder de vorm van het optreden van arme autochtonen in achtergestelde buurten tegenover allochtonen uit dezelfde buurt, of het optreden van beide groepen ten aanzien van nog recentere ‘nieuwkomers’ in de buurt, zoals asielzoekers of illegalen.

Een derde soort van breuklijnen zijn de maatschappelijke. We vinden ze in de ruimere structuren en processen, zoals in de moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt voor langdurige en/of laaggeschoolde werklozen. Ook in de uit-

sluiting van sociale en politieke rechten vinden we deze scheiding. 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).

Keren we terug naar ons kwartet van begrippen in schema 1. Wanneer we beide kenmerken – de aanwezigheid of de afwezigheid van breuklijnen en hiërarchie – combineren, komen we tot de typologie van vier soorten 'sociale verschillen' uit het schema. Zonder breuklijnen leiden relaties van nevenschikking tot sociale verscheidenheid (sociale differentiatie). Verschillen in lengte of gewicht, in haarkleur of de kleur van ogen leiden tot sociale verscheidenheid. Deze verscheidenheid beschouwen we als een verrijking van de samenleving.

Worden relaties in de maatschappij wél hiërarchisch geordend (van hoog naar laag), maar zijn er geen breuklijnen, dan krijgen we sociale ongelijkheid. De inkomensverdeling is daarvan het klassieke voorbeeld. Waar het om draait bij het onderscheid tussen 'verscheidenheid' en 'ongelijkheid' is dat het criterium in het laatste geval wordt gebruikt voor het toewijzen van belangrijke posities in de samenleving. In andere tijden was de kleur van haren en ogen wél een factor van onderschikking of bovenschikking.

Ook fragmentering refereert aan nevenschikkend geordende gehelen, maar verschilt van differentiëring doordat een breuklijn (of een discontinuïteit) optreedt. Het gaat bij fragmentering bijvoorbeeld om een polycentrische ruimte, waarbij verschillende centra in een relatie van relatieve gelijkwaardigheid staan, zoals in een écht multiculturele samenleving of in een wereldstad met verschillende etnische 'dorpen' (een Italiaanse, Franse, Chinese, Joodse 'village'). Een ander voorbeeld vormen verschillende subculturen van jongeren of supportersgroepen in het voetbal. Deze groepen staan evenwaardig naast elkaar, maar hanteren zeer strikte kledij- of muziekcodes die bepalen wie wel of niet tot een groep behoort.

Sociale uitsluiting ontstaat wanneer de eenheden (individuen, posities of groepen) hiërarchisch geordend zijn (ongelijkheid) en er daarenboven ook duidelijke breuklijnen optreden. Zo'n breuklijn kan de vorm van een kloof aannemen, van een muur of een hoge drempel. Die uitsluiting speelt zich af op verschillende maatschappelijke domeinen: in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, op de huisvestingsmarkt, in de politiek. Voorbeelden zijn legio: de analfabeten, de thuislozen, de campingbewoners, de 'stemlozen' in de politiek, de armen.

Tussen de verschillende 'vormen van verschillen' bestaat natuurlijk een dynamiek. Zo kunnen we het emancipatieproces van vrouwen typeren als een traject van sociale uitsluiting naar sociale ongelijkheid; de verwachting is dat het in sociale fragmentering of sociale differentiatie eindigt. De emancipatie van de arbeiders is blijven steken bij ongelijkheid; die van de allochtonen

moet nog beginnen – zij zitten nog altijd in de fase van de uitsluiting. Voor de armen geldt dit evenzeer.

Want – waar hoort armoede thuis in deze typologie? Armoede is een bijzondere vorm van sociale uitsluiting. Alleen gaat het bij armoede om breuklijnen in het *meervoud*, want armoede is altijd multi-aspectueel; verschillende vormen van uitsluiting interageren en versterken elkaar in de armoede. Dat terwijl sociale uitsluiting òók betrekking kàn hebben op één domein, zoals bij analfabeten of aids-patiënten of gevangenen. We definiëren armoede dan ook als...

‘(...) 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 Moet er psychologie bij?

In haar bijdrage pleit Tine Van Regenmortel ervoor om ook ‘de krachten van armen’ in het wetenschappelijk en beleidsdiscours te erkennen en te integreren (zie deel 1, hoofdstuk 3). Ze vraagt deze toevoeging van een psychologische dimensie binnen het armoedediscours vanuit het argument dat ze niet culpabiliseert en past binnen een algemenere tendens van ‘positieve psychologie’. Zo krijgt de psychologische wetenschap ook een volwaardige erkenning voor de beschrijving en aanpak van sociale problemen. Vanuit deze inzichten van het empowermentparadigma binnen de armoedebestrijding stelt ze een aanpassing voor van de definitie van armoede die we sinds enige tijd in dit Jaarboek hanteren.

Deze definitie wijst volgens haar terecht op het netwerk van achterstellingen waardoor de armen van de rest van de samenleving worden gescheiden. Evenwel leidt de toevoeging van de vaststelling dat de armen ‘deze kloof niet op eigen kracht kunnen overbruggen’ volgens haar tot het (over)belichten van een ‘psychology of powerlessness’, een psychologie van machteloosheid. Daarom wil ze die laatste zinsnede vervangen door een ‘psychology of power’, een psychologie van de macht. Daardoor zou de jaarboekdefinitie volgend addendum krijgen:

‘Deze kloof kan enkel worden overbrugd wanneer de samenleving een appèl doet op het psychologisch kapitaal van personen die in armoede leven en van hun omgeving. De samenleving maakt daarbij ook de economische, sociale en culturele kapitaalvormen voor hen toegankelijk. Zo krijgt iedereen gelijke kansen op niet-kwetsende sociale en maatschappelijke interacties en op waardevolle bindingen met zichzelf, de anderen, de maatschappij en de toekomst.’



We zijn het volkomen eens met de motivering die Tine Van Regenmortel aanhaalt voor haar voorstel. Onze vraag is enkel of dat alles thuishoort in een definitie van *wat armoede is*. Meer specifiek vragen we ons af of we moeten vermelden dat óók personen die in armoede leven trots en zelfwaarde hebben en of we de voorwaarden ‘om de kloof te overbruggen’ niet in een complementaire definitie horen te gieten – over *wat armoedebestrijding hoort te doen*.

Beide bemerkingen hebben te maken met het mens- en maatschappijbeeld dat we koesteren en dat aan de basis ligt van onze voortdurende aandacht voor sociale ongelijkheid, sociale uitsluiting en armoede, maar dat we wellicht onvoldoende duidelijk onder de aandacht brengen. Dat mens- en maatschappijbeeld steunt op twee pijlers: dat alle mensen gelijk (maar verscheiden) zijn en dat de ongelijkheden in de eerste plaats het gevolg zijn van de maatschappelijke omstandigheden waarin mensen vanuit hun verscheidenheid terecht komen. Dit laatste refereert direct aan de structuren van een samenleving, de manier waarop ze is ingericht, de mechanismen via dewelke ze de maatschappelijke goederen – economisch, sociaal en cultureel kapitaal – verdeelt.

Concreet: vele armen behouden hun trots en zelfwaarde, ondanks de omstandigheden waarin ze moeten (over)leven. Het tweede lid van een definitie – over de voorwaarden van *armoedebestrijding* – zou er dan als volgt kunnen uitzien:

‘De kloof tussen de armen en de rest van de samenleving kan enkel duurzaam worden overbrugd wanneer de samenleving het beschikbare economische, sociale en culturele kapitaal voor hen toegankelijk maakt, wat een fundamentele herinrichting van de samenleving veronderstelt. Enkel zo krijgt iedereen gelijke kansen op een volwaardige sociale positie en de daarbij horende rollen en status – evenals op de mogelijkheid om volwaardige interacties en communicatie aan te gaan en om zelfwaarde te ontwikkelen. Dat houdt noodzakelijkerwijs in dat de samenleving een appèl doet op het psychologisch kapitaal van personen die in armoede leven en van hun omgeving.’

Deze definitie van armoedebestrijding – die, zoals die van armoede zelf, voor verbetering vatbaar is – bevat de gevraagde oproep om structurele veranderingen door te voeren en om de psychologische randvoorwaarden te realiseren zodat personen die in armoede leven hun levenswandel naar eigen behoefte en *op eigen maat* kunnen invullen.

Ook mensen die in armoede leven, horen keuzevrijheid te hebben. Deze keuzes moeten maatschappelijk worden gewaardeerd en niet gestigmatiseerd, ook al stroken ze niet met de klassieke activeringspaden van opleiding en werkgelegenheid.

Tegelijk laat de definitie van armoedebestrijding ruimte voor andere benaderingen – alleen toetst ze deze, minstens impliciet, aan de structurele benadering. Mogen we even een literair beeld gebruiken?

Je kan de kloof waarover sprake, op verschillende manieren overbruggen. Je kan vanuit de samenleving een brug werpen naar de overkant. Sommige

van die bruggen bestaan uit duurzaam materiaal, zoals de sociale zekerheid. Andere hebben veeleer het karakter van noodbruggen: allerlei soorten van hulpverlening en bijstand. Nog andere zijn niet méér dan niet al te strakke koorden, tijdelijke projecten in het raamwerk van fondsen die elk ogenblik kunnen verdwijnen.

Je kan ook hopen dat de mensen aan de overkant erin zullen slagen om zelf zo'n brug te bouwen. Armen hebben per definitie niet het materiaal en de deskundigheid bij de hand die daarvoor nodig zijn – anders zouden ze niet in die toestand zitten. Je kan hen natuurlijk helpen om die deskundigheid te verwerven, door ze over de kloof heen te instrueren, door deskundige mensen van deze naar gene kant te sturen (opbouwwerkers) en/of door materiaal over te hevelen, wat gebeurt via allerlei herverdelingsmechanismen.

Feit is dat die kloof blijft en dat mensen die proberen om van de 'arme' naar de 'niet-arme' kant te komen, het gevaar lopen om erin te vallen. Ze slaan meestal wel niet op de harde bodem te pletter, want de verzorgingsstaat voorziet vangnetten, nietwaar? De beste oplossing blijft, natuurlijk, van die kloof te dichtten. Dat bedoelen we met structurele armoedebestrijding, met een 'andere inrichting' van de samenleving.

In de volgende pagina's zullen we dit beeld 'verwetenschappelijken' en – dus – ook compliceren. Sociologen hebben immers, net zoals psychologen, te maken met een werkelijkheid die uit contradicties en perverse effecten bestaat. Dat maakt de mens en de maatschappij overigens tot zo'n fascinerende studieobjecten en tegelijk tot zeer weerbarstig materiaal om te boetsen naar eigen inzicht. We hernemen dus twee topics uit het vorige jaarboek: de verschillende modellen van integratie en het 'duivelskoppel' van cohesie en uitsluiting.

### 1.3 Vormt sociale insluiting dé remedie tegen sociale uitsluiting?

Insluiting is dé oplossing voor uitsluiting. Deze stelling mag op het eerste gezicht voor de hand liggen; zoals vele vanzelfsprekendheden heeft ze een dubbele bodem. Natuurlijk moet er eerst sociale uitsluiting zijn vooraleer we over sociale insluiting kunnen schrijven, maar daarover gaat het niet. Waarover het wél gaat, is dat sociale insluiting tot nieuwe vormen van sociale uitsluiting kan leiden. Een illustratie biedt de stigmatisering die (soms) gepaard gaat met een beroep doen op specifieke, doelgroepgerichte programma's of instellingen. Denken we maar aan de mensen die bij het *Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW) aankloppen en daar meer in het bijzonder het bestaansminimum aanvragen. Ondanks dat OCMW's vijftienvintig jaar geleden werden opgericht met als doel om voor elke persoon het recht te verzekeren op maatschappelijke dienstverlening om hem of haar zo 'in de

mogelijkheid te stellen een leven te leiden beantwoordend aan de menselijke waardigheid' (artikel 1 van de organieke wet op het OCMW), toch roept het OCMW bij velen nog altijd schaamte op. De facelift waarmee het bestaansminimum per 1 oktober 2002 – na negen maanden in het halfdonker – eindelijk als 'leefloon' de straat op mocht, maakt haar daarom nog niet aantrekkelijker.

Die onvoorziene en soms perverse effecten van sociale insluiting hebben onder meer hiermee te maken dat de weg terug uit sociale uitsluiting veeleer een smal en kronkelend bergpad is, dat bergop en langs diepe ravijnen loopt. Zo is het ongetwijfeld de bedoeling om psychiatrische patiënten of wetsovertreders op weg te zetten naar 'insluiting' in de samenleving; die weg lijkt merendeels nog via opsluiting te moeten gaan. Sociale insluiting slaat soms om in sociale opsluiting.

Als 'sociale insluiting' het spiegelbeeld vormt van sociale uitsluiting, dan gaat het over méér dan het mildereren van sociale ongelijkheden door het aanbieden van gelijke kansen. Ook de breuklijn moet dan worden overwonnen. Dat kan op verschillende manieren, zoals we hoger hebben besproken: door initiatieven vanuit de samenleving via stelsels van sociale bescherming en hulp, door acties vanwege de armen zelf, door vormen van 'empowerment' en – meest structureel en dus radicaal – door het dichten van de breuklijn. 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.

Een eerste vraag, die verband houdt met onze definitie van de armoede, is of het volstaat om de mensen die in armoede leven op slechts één van deze terreinen te integreren? Het huidige 'activeringsbeleid' gaat daarvan uit, omdat het – ondanks een andersluidend vertoog – integratie op de arbeidsmarkt als voldoende naar voren schuift. Empirisch materiaal omtrent de resultaten van initiatieven die langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers naar de arbeidsmarkt leiden, leert evenwel dat hun toestand op andere levensgebieden van die aard is, dat ze een grote hinderpaal vormt voor die overstap of voor een langer verblijf op die arbeidsmarkt.

Een tweede vraag is hoe sterk deze traditionele integratiekaders nog zijn. Hun kracht lijkt af te brokkelen en er zijn nog geen nieuwe in de plaats gekomen. Er wordt gewezen op de veelvuldige gezinsontbindingen, het tekort aan arbeidsplaatsen, de verdunning van het stedelijke weefsel die apart of samen kunnen optreden. Welke instituties zorgen er nu voor primaire socialisatie, vervangen arbeid als toewijzer van sociale status of treden in de plaats van het sociale netwerk van de buurt? Vele 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 is de toekomst van elk 'insluitingsbeleid' een wankel evenwicht. Insluiting ja, maar waarin? Waartoe? En tot welke prijs, voor het individu én voor de maatschappij?

#### 1.4 Sociale cohesie en sociale uitsluiting veronderstellen elkaar

Vandaag vinden we de term ‘sociale cohesie’ meestal als synoniem voor insluiting, wat niet bijdraagt tot een verheldering van het debat. Ook het overigens uitstekende rapport over ‘Indicatoren’ van Atkinson (2001) houdt deze verwarring in stand.

Sociale cohesie en sociale insluiting verschillen nochtans vrij grondig. Uit wat voorafgaat is duidelijk dat sociale insluiting te maken heeft met de opname van een nieuw element in een bestaand geheel, zoals van nieuwkomers in een groep, van een minderheidscultuur in de dominante cultuur. Meestal gaat het hier om een hiërarchische verhouding, van ‘kleiner’ tot ‘groter’, van ‘zwakker’ tot ‘sterker’. Sociale cohesie betreft de samenhang tussen de elementen van een – bestaand – geheel: individuen in een groep, groepen in de buurt, buurten in de stad, gemeenschappen in de staat. De relatie is dus veeleer ‘horizontaal’, alhoewel dit niet uitsluit dat de elementen van elkaar verschillen. Het is zelfs zo dat cohesie differentiatie veronderstelt, stukken die voldoende verschillend zijn om in elkaar te passen. Dit inzicht is niet nieuw; Durkheim noemde dit meer dan een eeuw geleden al ‘organische solidariteit’. Het Europese vertoog over cohesie is dus coherent wanneer het de samenhang tussen landen of regio’s betreft, of tussen verschillende bevolkingsgroepen. Dat is niet langer zo wanneer het over de ‘integratie van minderheidsgroepen in de samenleving’ gaat. Voor ons heet dat sociale insluiting.

Sociale cohesie heeft twee dimensies, een relationele (gestructureerde solidariteit, sociale netwerken en sociaal kapitaal) en een culturele (gemeenschappelijk waardepatroon en identificatie met de groep). We behandelden dit uitvoeriger in de theoretische bijdrage in het vorige jaarboek (Vranken e.a., 2001a). Het aspect dat vandaag het meest ter sprake komt is ‘sociaal kapitaal’ en de auteur die tegenwoordig daarmee wordt verbonden, is Putnam. Volgens Putnam (2000) gaat sociaal kapitaal over sociale investeringen, over *human capital* dat wordt ingezet in collectieve actie. Hij betoogt dat het sociaal kapitaal in de Verenigde Staten is afgenomen. Als indicatoren voert hij de terugloop van het vrijwilligerswerk en van deelname aan vrijwillige verenigingen aan.

Nu vormt ook in Vlaanderen het ledenbestand van verenigingen geen doorsnee van de bevolking. Volgens het onderzoek van Elchardus, Huyse en Hooghe (2001) zijn actieve burgers alhier hoger opgeleid dan gemiddeld, bezoeken ze vaker dan gemiddeld de kerk, en kijken ze minder televisie. Dat is een belangrijke vaststelling, want verenigingen hebben belangrijke socialiserende en coördinerende taken; ze bemiddelen tussen burger en politiek, en kweken vertrouwen in de democratie. Over het algemeen maken verenigingen mensen minder autoritair en minder etnocentrisch en ze verminderen gevoelens van machteloosheid. Ook vergroten ze het vertrouwen in instellingen, de buurtbetrokkenheid en het veiligheidsgevoel. Opmerkelijk genoeg maakt het

hierbij niet uit of mensen lid zijn van een zuilgebonden vereniging of een ander soort vereniging. Zelfs het lidmaatschap van een sportvereniging heeft al positieve gevolgen. Ouderwets of modern en oppervlakkig, verenigingen zijn altijd van grote waarde. Dit bevestigt de intuïties van Robert Putnam – en vormt een bevestiging temeer dat ook op dit vlak de lagergeschoolden buitenspel worden gezet.

In de relatie tussen sociale cohesie en sociale uitsluiting is één aspect van de culturele dimensie bijzonder belangrijk, met name de identificatie met een groep, een gemeenschap. Die identificatie ontstaat langs twee wegen, een positieve en een negatieve weg. De positieve weg is die van de gemeenschappelijke waarden en doelstellingen waardoor er binnen een groep of gemeenschap een saamhorigheidsgevoel (solidariteit) groeit. Dit saamhorigheidsgevoel wordt evenwel ook op een veeleer negatieve wijze in het leven geroepen, namelijk via scheiding tussen leden en niet-leden, tussen wij-groep ('in-group') en zij-groep ('out-group'). Eén van de traditionele wegen om de samenhang binnen een gemeenschap te behouden, bestaat er dan in om leden die zich niet schikken naar de waarden en doelstellingen van de groep hun 'lidmaatschap' te ontnemen, ze tot de 'out-group' te veroordelen. Daardoor worden ze 'het zwarte schaap', de zondebok die de woestijn in wordt gestuurd, beladen met alle zonden van de gemeenschap. Dat gebeurt niet alleen met overtreders van de wettelijke regels of met wie zich niet schikt naar de gangbare normen – maar ook met de zwakkeren in de samenleving. Deze uitsluiting, deze uitgesloten vormen een werktuig om interne conflicten onder controle te houden en de samenhang te behouden.

Zo komen we tot de stelling dat uitsluiting en cohesie geen tegengestelde, maar complementaire concepten zijn. We moeten beide 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. Zo wanneer een sterk samenhangende buurt de bewoners dermate 'opsluit' dat ze uitgesloten worden van de kansen op onderwijs of een job die zich buiten de buurt bevinden. Ook kunnen ze mensen uitsluiten van kansen waartoe ze gerechtigd zijn. Voorbeelden zijn achtergestelde wijken die getto's worden of subculturen die kenmerken van een armoedecultuur ontwikkelen. Evengoed gaat het om ommuurde en duur bewaakte woningen van hoge inkomensgroepen of om hele feitelijk geprivatiseerde woongebieden. Straten en pleinen zijn daar niet langer een publieke ruimte waar de diversiteit van de stad speelt, maar een niemandsland dat ongewenst contact met 'anderen' moet verhinderen. Deze 'compounds' of 'gated communities' ontstonden als woongebieden van westerlingen in derdewereldsteden, maar duiken steeds vaker in westerse steden op.

Daarom moeten onderzoek en beleid een onderscheid maken tussen vormen van uitsluiting en cohesie die mensen ondersteunen en hun identiteit ver-

sterken en vormen die verhinderen dat mensen hun kansen gebruiken en toegang krijgen tot andere sociale werelden dan die van henzelf.

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 of toegang kan krijgen tot om het even welke organisatie is zelfs noodzakelijk voor het behoud van de eigenheid, voor het goed functioneren van de groep. We denken aan gezinnen, peergroepen, politieke partijen, religieuze genootschappen, vrijetijdsverenigingen allerhande. Beperking van de toegang verwordt tot 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. Nu behoren alle organisaties die maatschappelijk belangrijke goederen (werk, kennis, gezondheidszorg) beheren en verdelen (bedrijven, scholen, ziekenhuizen) tot laatstgenoemde.

## 1.5 Besluit

Zonder dat we voorbijgaan aan de impact die toestanden van achterstelling en uitsluiting hebben op het zelfbewustzijn en de ontwikkelingskansen van mensen, blijven we ervan uitgaan dat een structurele invalshoek de beste garantie biedt om tot de kern van het armoedeprobleem door te stoten. We verwerpen het individuele schuldmodel als valabele verklaring voor wat uiteindelijk een maatschappelijk probleem is: een probleem van de samenleving zelf en niet van degenen die er slachtoffer van zijn. Het begrip ‘empowerment’ is een bijzonder nuttige aanvulling op dit perspectief; het brengt het waardevolle van de overlevingsstrategieën van de armen duidelijker voor het voetlicht en daarmee ook het psychologisch kapitaal dat bij de armen zélf aanwezig is. Het mildert het wat deprimerende perspectief dat in een structurele benadering aanwezig is: alhoewel armoede zélf zal blijven bestaan, zijn de armen niet tot armoede veroordeeld. Daardoor krijgen acties om de armen te organiseren een steviger theoretische onderbouwing.

## HOOFDSTUK 2

### **De impact van *life events* op sociale uitsluiting en armoede**

*Caroline Dewilde*

Onderzoek toont aan dat de mobiliteit in en uit armoede geassocieerd is met twee belangrijke klassen van *life events* (Duncan en Morgan, 1984: 10; Bane en Ellwood, 1986: 8; Jenkins, 2000: 546). In de eerste plaats zijn er de demografische gebeurtenissen, die betrekking hebben op veranderingen in de structuur van het gezin, bijvoorbeeld een echtscheiding of samenwoningsbreuk, de geboorte van een kind, het overlijden van de partner of het verlaten van de ouderlijke woning om een eigen huishouden te vormen. De tweede klasse van gebeurtenissen wordt door Jenkins (2000: 545) gedefinieerd als *income events*, veranderingen in het gezinsinkomen, meestal verbonden met wijzigingen in de arbeidsmarktsituatie van één of meerdere gezinsleden. We denken hierbij aan werkloosheid, een verandering in het aantal gewerkte uren of in het aantal werkende gezinsleden. Daarnaast kunnen we nog een residuele klasse van ongewenste levensgebeurtenissen onderscheiden. Bijvoorbeeld, financiële problemen of andere vormen van sociale uitsluiting ten gevolge van een chronische ziekte of een ongeval.

Het is duidelijk dat alle lagen van de bevolking doorheen hun leven geconfronteerd worden met zowel demografische gebeurtenissen als inkomensveranderingen. Niet iedereen echter belandt ten gevolge van deze gebeurtenissen in een situatie van uitsluiting of armoede. In deze bijdrage willen we een aantal mechanismen verkennen die mogelijk een verklaring bieden voor de vaststelling dat bepaalde personen of gezinnen in een situatie van achterstelling terechtkomen – en die later eventueel weer verlaten – en andere niet. We vertrekken hierbij van enkele theoretische ankerpunten die we terugvinden in het zogenaamde ‘levensloop-perspectief’.

#### 2.1 Een nieuwe invalshoek?

Vooraleer we ingaan op de theoretische achtergrond, willen we de lezer erop attent maken dat het ‘levensloop-perspectief’ voornamelijk niet als een paradigma kan worden beschouwd. Er bestaat nog geen algemeen erkende onder-



zoeksagenda, gekenmerkt door gemeenschappelijke definities en gestandaardiseerde meetinstrumenten. Het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de levensloop gebeurt vanuit verschillende invalshoeken, met specifieke – vaak uiteenlopende – concepten, definities en methoden.

Op basis van een uitgebreide literatuurstudie selecteren we drie theoretische raamwerken die een belangrijke meerwaarde kunnen bieden aan het dynamisch onderzoek naar sociale uitsluiting en armoede. We benoemen deze als volgt: het ‘traditionele’ levensloop-perspectief, de institutionele benadering en de ‘politieke economie’ van de levensloop. Voor een gedetailleerd overzicht van deze perspectieven, zie Dewilde (2001).

Het is de bedoeling van deze bijdrage te verkennen hoe de drie geselecteerde levensloopkaders kunnen bijdragen tot een verklaring van de mobiliteit in en uit situaties van sociale uitsluiting en armoede. Hiertoe bespreken we kort de uitgangspunten van elke benadering. We tonen de relevantie van elk van deze benaderingen aan met behulp van illustraties en resultaten uit binnenlands en buitenlands onderzoek.

## 2.2 Drie theoretische kaders

### 2.2.1 Het ‘traditionele’ levensloop-perspectief

In het ‘traditionele’ levensloop-perspectief, in de loop van de jaren ’60 geformuleerd door Glenn Elder (VS), staan drie inzichten centraal: de actieve rol van het gezin, de longitudinale dimensie en de aandacht voor de context waarbinnen de levensloop van personen en gezinnen zich ontvouwt.

#### *Het gezin als schakel tussen samenleving en individu*

Het gezin vervult de functie van primaire groep maar ook van doorgeefluik en bemiddelaar tussen de samenleving en de persoonlijke levensloop. De *Chicago School* en de *family history* waren Elders belangrijkste inspiratiebronnen.

De *Chicago School* (1915-1935) bestudeerde het gedrag van personen en sociale groepen in specifieke historische situaties, gekenmerkt door één of andere crisis (Elder, 1978a: 17-20; 1978b: 19; 1985: 24). Deze crisis initieert een zoektocht naar een doeltreffende respons: via de aanpassing aan de nieuwe situatie probeert de persoon de controle over het eigen leven opnieuw in handen te krijgen. Hij of zij moet hierbij rekening houden met de mogelijkheden én beperkingen die de nieuwe situatie kenmerken. Tevens worden de handelingsmogelijkheden bepaald door de manier waarop deze crisis geïnterpreteerd wordt – de ‘definitie van de situatie’. Het gezin vormt hierbij de belangrijkste schakel tussen sociale verandering en de persoonlijke levensloop.



De *new social history*, en vooral de subdiscipline van de *family history*, vormt de tweede belangrijke pijler waarop het ‘traditionele’ levensloop-perspectief gebaseerd is. Ook hier speelt het gezin een actieve rol. De respons van het gezin op ingrijpende veranderingen wordt volgens de gezinshistorici het best bestudeerd aan de hand van de gehanteerde strategieën. Gezinsstrategieën verwijzen naar het gebruik en de verdeling van middelen en zijn gericht op het genereren, beschermen of verbeteren van het economisch welzijn (Moen en Wethington, 1992: 235). Dergelijke strategieën hebben betrekking op de nabije toekomst of op de langere termijn en ze kunnen expliciet of impliciet zijn. Expliciete strategieën hebben betrekking op bewuste en rationele afwegingen inzake de kosten en baten van alternatieve handelingswijzen. Impliciete strategieën verwijzen naar de min of meer onbewuste navolging van bestaande handelingswijzen. Dergelijke strategieën zijn daarom niet irrationeel: vaak hebben ze hun nut al bewezen of sluiten ze beter aan bij de tradities, waarden en normen van een bepaalde groep. Het gezin reageert dus op de veranderende noden en behoeften over de levensloop en aan externe veranderingen *binnen de context van de economische, sociale en culturele beperkingen* (Hareven, 2000: 99).

Deze wisselwerking tussen het gezin en de sociale omgeving wordt niet altijd voldoende erkend. Personen of gezinnen die geconfronteerd worden met een daling in hun economisch welzijn, ten gevolge van veranderingen in de gezinsstructuur of in de arbeidsmarktsituatie van de gezinsleden, kunnen op verschillende manieren proberen de balans tussen middelen en behoeften te herstellen. In de eerste plaats kan men de beschikbare tijd herverdelen, via het opnemen van betaalde arbeid door de andere gezinsleden. Ten tweede kunnen gezinnen proberen de middelen en behoeften beter op elkaar af te stemmen door wijzigingen in hun consumptie- of uitgavenpatronen, via besparingen (minder en/of goedkoper), thuisproductie, het opnemen van spaargeld of het afsluiten van leningen.

Niet iedereen is evenwel in gelijke mate in staat om te opteren voor de ene of de andere strategie. Uit kwantitatief onderzoek naar de dynamiek aan de onderkant van de inkomensverdeling blijkt bijvoorbeeld dat 9% van de Belgische bevolking gedurende een langere periode – minstens zes jaar – behoort tot de categorie van de 20% laagste inkomens (Van Kerm, 2002: 12). Verder komt, over een beschouwde periode van vijf jaar, 23% van de Belgische bevolking gedurende minstens één jaar onder de EU-armoedelij<sup>1</sup> terecht (Dewilde en Levecque, 2002: 95). Het is duidelijk dat deze toch vrij omvangrijke groep over weinig reserves beschikt. In het geval van een kritisch *life event*, zoals bijvoorbeeld een ongeval waarbij de verzekering op zich laat wachten, riskeert men beroep te moeten doen op ondersteuning vanwege de familie of een lening. Dit kan leiden tot een vicieuze cirkel van afbetalingen en nieuwe leningen.

Dat de mogelijkheden en opties ongelijk verdeeld zijn, blijkt verder ook uit studies die aantonen dat de kwetsbaardere bevolkingsgroepen over minder so-

ciaal kapitaal beschikken. Wall e.a. (2001: 213) stellen vast dat de ondersteuning vanwege informele netwerken sterk afhankelijk is van de positie op de sociale ladder. Gezinnen uit de lagere sociale groepen ontvangen aanzienlijk minder hulp van familie en vrienden, zowel inzake financiële ondersteuning als inzake praktische hulp, zoals kinderopvang. Ook Gallie (1999: 154) komt tot de conclusie dat hoewel werkloosheid weinig effect heeft op de frequentie van de sociale contacten, werklozen méér deel uitmaken van informele netwerken die weinig effectieve ondersteuning bieden. Werklozen hebben immers vaker contact met andere werklozen. De netwerksegregatie neemt bovendien toe met de duur van de werkloosheid. Ten slotte verwijzen we naar het onderzoek van Thys (2001), die de sociale netwerken van kansarme jongeren in het Antwerpse vergelijkt met die van arbeidersjongeren. Hieruit blijkt dat kansarme jongeren over minder instrumentele hulpbronnen beschikken. Hun netwerken zijn kleiner en bevatten minder studerende en meer uitkeringstrekken. Bovendien studeren de netwerkleden van kansarme jongeren op een lager niveau: de meerderheid van de netwerkleden van de arbeidersjongeren volgt hoger onderwijs, terwijl kansarme jongeren vooral contact hebben met leerlingen uit het beroepsonderwijs. De netwerken van arbeidersjongeren bevatten niet alleen meer en betere instrumentele hulpbronnen, ze zijn ook beter gestructureerd. Hun netwerken zijn groter, gevarieerder, bevatten meer groepen en zijn minder geconcentreerd rond één of een aantal centrale figuren. Tot slot slagen kansarme jongeren er ook minder goed in om de beschikbare hulpbronnen in hun netwerk effectief te mobiliseren. Problematische familierelaties resulteren in beperkte contacten met ‘verre’ verwanten, terwijl de relatie met de naaste familieleden vaak vertroebeld is door een gebrek aan ondersteuning of door de emotionele of financiële belasting vanwege de ouders.

Nog binnen de eigen kwalitatieve traditie vinden we onderzoeksresultaten die het complexe samenspel tussen de beschikbare strategieën en de economische, sociale en culturele beperkingen ondersteunen. Zo komen Vranken en Steenssens (1996: 105) tot de conclusie dat de generatie-armen in hun onderzoek er een heel traditionele opvatting van het ‘ideale’ gezin op nahouden, waarbij de man uit werken gaat en de vrouw voor het huishouden en de kinderen zorgt. Wanneer de man er niet in slaagt zijn rol als kostwinner te vervullen, is de vrouw dan ook niet meteen geneigd om zelf betaalde arbeid te verrichten. Vaak valt het gezin dan ook terug op de sociale zekerheid en/of op zwartwerk.

Deze resultaten tonen aan dat we ons moeten hoeden voor een ‘middenklasse’-interpretatie van de geobserveerde gezinsstrategieën. Het rationaliteitsgehalte van een strategie varieert immers naargelang van de tradities, normen, waarden en cultuurpatronen die dominant zijn binnen sociale groepen. Daarnaast heeft ook de positie op de sociale ladder een bepalende invloed op de bronnen, middelen en netwerken waarop personen of gezinnen zich kunnen beroepen om de economische en sociale gevolgen van ingrijpende *life events*

op te vangen. Zo stelt Dehaes (1994: 179) in haar onderzoek naar de dossieropvolging van duizend Vlaamse bestaansminimumcliënten vast dat de bijstandpopulatie gekenmerkt wordt door een zeer laag onderwijsniveau: meer dan 60% heeft geen diploma of alleen een diploma van het lager onderwijs. Verder is de meerderheid van de bijstandpopulatie op het instromingsmoment alleenstaand of hoofd van een éénuoudergezin, wat maakt dat men in het geval van (verdere) inkomensderving niet kan rekenen op de inkomsten van andere gezinsleden (1994: 64).

#### *Een longitudinale benadering*

Een tweede belangrijk aandachtspunt binnen het ‘traditionele’ levensloop-perspectief is de nadruk die gelegd wordt op de longitudinale dimensie. We onderscheiden drie mechanismen.

Ten eerste worden mensen, via de geboortecohorte (een groep mensen die in hetzelfde jaar geboren zijn) waartoe ze behoren, gesitueerd binnen de loop van de geschiedenis (Riley, 1985: 373; Elder en O’Rand, 1995: 454). Vaak hebben de kenmerken van hun geboortecohorte, zoals de omvang of de samenstelling, evenals de specifieke historische omstandigheden op belangrijke momenten in hun leven, een grote invloed op de verdere levenskansen. Zo verliep de overgang naar volwassenheid veel vlotter voor de kleinere cohorten van de jaren ’50 dan voor de grotere *babyboom* cohorten van de jaren ’70, die geconfronteerd werden met een gebrek aan beschikbare plaatsen in het onderwijs, de arbeidsmarkt en de huisvestingsmarkt.

Een tweede mechanisme staat in de literatuur bekend als het *life stage principle*. Dit mechanisme impliceert dat ingrijpende *life events* een andere impact hebben naargelang van de levensfase waarin personen of gezinnen zich bevinden. Leeftijdsverschillen zijn immers vaak geassocieerd met verschillende sociale rollen en beschikbare middelen. De impact op de verdere levensloop is het sterkst voor personen die zich in een kwetsbare of afhankelijke positie bevinden. Zo zullen de economische en sociale gevolgen van jobverlies variëren naargelang van de fase in de gezins- en arbeidsgeschiedenis. Werkloosheid weegt zwaarder door voor het jonge gezin met afhankelijke kinderen en afbetalingslast dan voor de oudere werknemer die met vervroegd pensioen wordt gestuurd.

Ten slotte besteedt men ook aandacht aan de invloed van gebeurtenissen en transitie vroeg in het leven op de latere levenskansen. Zo rapporteren sommige studies dat een omkering in de maatschappelijk aanvaarde volgorde van belangrijke levenstransities voor mannen (bijvoorbeeld, vader worden vóór het verlaten van de schoolbanken) resulteert in een lager economisch welzijn, een minder goede job en een hogere echtscheidingskans (George, 1993: 360). Ook wijzen recente studies op het bestaan van een onafhankelijk ‘litteken’-effect van werkloosheid. De ervaring van werkloosheid werpt een schaduw op

de verdere arbeidsloopbaan. Werklozen hebben het moeilijker om een job te vinden, en wie er één vindt, heeft een hogere kans om opnieuw werkloos te worden (Gallie en Paugam, 2000: 359).

#### *Aandacht voor de context*

Ten slotte kunnen we nog een aantal contextuele mechanismen identificeren die mogelijk een verklaring bieden voor de verschillende impact van *life events* op het economisch welzijn van personen en gezinnen.

In de eerste plaats zijn er de kenmerken van de transitie zelf (Elder en O’Rand, 1995: 459). De economische gevolgen zijn over het algemeen beperkter naarmate *life events* meer verwacht of voorspelbaar zijn. Bijvoorbeeld, de economische impact van het overlijden van de partner is voor de meeste bejaarden relatief beperkt. Hoe ingrijpend ook, deze gebeurtenis maakt vanaf een bepaalde leeftijd deel uit van de verwachte, sociaal geconstrueerde levensloop – vooral voor vrouwen. De sociale voorzieningen in de samenleving, zoals het erfenisrecht en het pensioensysteem, zijn hier op ingesteld. Bejaarden kunnen bovendien vaak rekenen op hulp van hun kinderen, maar vooral van leeftijdsgenoten in een gelijkaardige situatie. Deze ondersteunen de bejaarde zowel praktisch als emotioneel bij de gewenning aan zijn of haar nieuwe sociale positie.

Ook de maatschappelijke context waarin mensen geconfronteerd worden met *life events* kan een belangrijke rol spelen. Zo is de formele en informele economische ondersteuning bij echtscheiding afhankelijk van de mate waarin deze gebeurtenis al dan niet aanvaard wordt binnen de samenleving of binnen bepaalde bevolkingsgroepen. Ook de mate waarin een bepaald *life event* vaker voorkomt speelt een belangrijke rol. Zo hadden oudere werklozen het dertig jaar geleden moeilijker dan nu. De specifieke manier waarop regeringen, vakbonden en werkgevers de structurele veranderingen op de arbeidsmarkt aanpakten, resulteerde in de Continentaal-Europese landen in een nieuwe levensfase, deze van de actieve vervroegd gepensioneerde senioren. Deze nieuwe levensfase kon ontstaan door allerlei ingrepen in verschillende sociale zekerheidsregelingen, die ervoor zorgen dat oudere werklozen de periode tot het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd op een sociaal aanvaarde manier en zonder al te veel inkomensverlies kunnen overbruggen (Guillemard en Van Gunsteren, 1991: 366).

Tot slot heeft het ‘traditionele’ levensloop-perspectief aandacht voor de mate waarin de levens van mensen met elkaar verbonden zijn, niet alleen binnen het gezin maar ook over de generaties. We kunnen hier verwijzen naar de terugkeer van volwassen kinderen, al dan niet vergezeld van kleinkinderen, naar de ouderlijke woning na een echtscheiding of samenwoningsbreuk. Deze terugkeer gebeurt meestal vanuit economische overwegingen en resulteert vaak in een daling van het economisch welzijn van de grootouders. Dat deze

strategie regelmatig voorkomt blijkt uit het onderzoek van Dehaes (1994: 66): zij stelt vast dat één vijfde van de OCMW-cliënten beschutting zoekt in ruimer familieverband. Het gaat hierbij vooral om ongehuwden en (feitelijk) gescheidenen. Ook uit het onderzoek van Dewilde (2002: 104) blijkt dat 26% van de Belgische vrouwen na het meemaken van een relatie-ontbinding geen onafhankelijk huishouden vormt, maar intrekt bij de ouders of gaat samenwonen met een nieuwe partner.

### 2.2.2 De institutionele benadering

De constructie van de levensloop als een sociale institutie door de staat en later door de welvaartsstaat vormt het onderzoeksonderwerp van de institutionele benadering. We hebben hier te maken met een hoofdzakelijk Duits perspectief, dat vooral na de éénmaking opgang maakte. In tegenstelling tot het 'traditionele' levensloop-perspectief heeft de institutionele benadering minder aandacht voor de feitelijke levensloop-trajecten. De 'sociaal geconstrueerde' levensloop staat centraal. Dit is het concept van de levensloop dat ontstaat via allerlei wettelijke regelingen en op die manier een richtinggevend baken wordt in het collectief bewustzijn en de persoonlijke biografie.

Volgens Mayer en Schoepflin (1989: 189) leidde het ontstaan van de natiestaat tot de institutionalisering van de levensloop. Rechten en plichten werden niet langer toegekend aan de traditionele groepen maar aan individuele burgers. Voorts had de scheiding tussen de levenssferen van gezin, arbeid en opleiding tot gevolg dat personen over de loop van hun leven verschillende sociale posities innemen op diverse domeinen. De staat wordt beschouwd als de instantie die de verschillende levenssferen met elkaar verbindt. De staat construeert de sociale levensloop doordat ze specifieke regels en wetten vervangt door algemene criteria, die vaak gebaseerd zijn op leeftijd.

De sociale constructie van de levensloop werd nog versterkt door de ontwikkeling en de uitbreiding van de welvaartsstaat. Die produceerde een gestandaardiseerde levensloop, gebaseerd op algemene en rationele principes (Mayer en Müller, 1986: 233). De burger heeft op elk moment in zijn levensloop een formele status, die de rechten en plichten tegenover de verschillende staatsinstellingen definieert. Zo wordt van personen op actieve leeftijd een bijdrage aan de maatschappij verwacht, hetzij via betaalde arbeid, hetzij via zorgarbeid binnen of buiten het gezin. Voor wie om de ene of andere reden een beroep moet doen op de welvaartsstaat, is de hoogte van de uitkeringen afhankelijk van specifieke voorwaarden, onder meer van de vroegere arbeidsprestaties en de werkwillegheid. Ook beïnvloedt de welvaartsstaat het patroon van de sociale ongelijkheden. Zo zijn de carrièremogelijkheden voor vrouwen beperkter in landen met weinig sociale voorzieningen voor jonge kinderen. Leisering en Walker (1998: 9) en Leisering en Leibfried (1999: 26) wijzen

ook op de verborgen agenda van het sociaal beleid. De meeste beleidsmaatregelen zijn immers, expliciet of impliciet, gericht op de beïnvloeding van de levensloop volgens bepaalde normatieve modellen. De auteurs wijzen er bijvoorbeeld op dat onderwijsinstellingen niet enkel kennis overdragen, maar ook een bepaalde levensstijl, sociale vaardigheden, culturele oriëntaties, gedragsnormen en gewoontes.

De band tussen de welvaartsstaat en de levensloop is het sterkst in landen waar de sociale rechten gedifferentieerd zijn naargelang van klasse en status, zoals in Duitsland en Oostenrijk of, in mindere mate, Nederland, België en Frankrijk (Leisering en Leibfried, 1999: 24). De meeste sociale zekerheidsuitkeringen in deze landen zijn immers afhankelijk van de bijdragen die personen in de loop van hun arbeidsgeschiedenis betalen. Op die manier produceert de welvaartsstaat een 'normale' levensloop, waarbij afwijkingen van de standaard meestal financiële risico's met zich meebrengen. Zo is het recht op een volledig pensioen gebaseerd op een volledige en ononderbroken beroepsloopbaan. Bovendien steunen deze landen sterk op het kostwinnersmodel, waarbij de man het gezinsloon verdient en de vrouw instaat voor de zorgarbeid binnen het gezin. Concreet worden zo heel wat vrouwen indirect, via hun echtgenoot, in de sociale zekerheid opgenomen. Ze hebben nooit gewerkt of hun arbeidsgeschiedenis voldoet niet aan de criteria om een eigen pensioen te ontvangen. Voor deze laatste groep worden de betaalde bijdragen dus niet gehonoreerd.

Het verband tussen de door de welvaartsstaat geproduceerde levensloop en de impact van al dan niet voorziene *life events* op het economisch welzijn is vrij rechtlijnig: wie getroffen wordt door een niet-verzekerd risico en geen eigen economisch of sociaal kapitaal achter de hand heeft, is aangewezen op de sociale bijstand. Daar zijn de uitkeringen over het algemeen een stuk lager. Het normatieve karakter van de institutionele benadering komt hier duidelijk tot uiting. Zo beschouwen Leisering en Leibfried (1999: 29) de bijstand als 'een opvangnet voor afwijkende levenslopen'. Dergelijke uitspraken leggen de verantwoordelijkheid voor situaties van sociale uitsluiting en armoede bij de persoon zelf en houden geen rekening met de mate waarin de mogelijkheden om een 'normale' levensloop uit te bouwen variëren naargelang van de positie op de sociale ladder.

De laatste decennia worden volgens sommige auteurs bovendien gekenmerkt door een zekere 'desinstitutionalisering', 'destandaardisering' of 'individualisering' van de levensloop (Guillemard en Rein, 1993: 495; Buchmann, 1989: 69). De huidige systemen van sociale bescherming, die tot ontwikkeling kwamen in de naoorlogse bloeiperiode, zijn niet altijd afgestemd op de nieuwe sociale risico's waarmee we sinds het midden van de jaren '70 geconfronteerd worden. Het gaat daarbij om de overgang van een industriële naar een postindustriële productiewijze en de hiermee gepaard gaande structurele en langdurige werkloosheid, de nieuwe onzekerheden op de arbeidsmarkt, de vergrijzing van de bevolking en de toenemende gezinsinstabiliteit. Wanneer de welvaarts-

staat niet of onvoldoende inspeelt op deze nieuwe risico's, dan rijst onvermijdelijk de vraag naar de impact van deze veranderingen op het economisch welzijn voor kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals de langdurig werklozen, werkloze jongeren, laaggeschoolden, alleenstaande moeders.

### 2.2.3 De 'politieke economie' van de levensloop

Deze invalshoek kan worden beschouwd als een integratie en uitbreiding van de twee voorgaande benaderingen: het 'traditionele' levensloop-perspectief en de institutionele benadering.

#### *Stratificatie van de levensloop*

De term 'stratificatie van de levensloop' verwijst naar de manier waarop de welvaartsstaat, de (arbeids)markt en het gezin, evenals de relaties tussen deze systemen van middelenverdeling, de levensloop beïnvloeden en tot sociale differentiaties en sociale ongelijkheden tussen personen en groepen leiden (O'Rand, 1990: 133).

We hebben hier dus te maken met een structurele benadering (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1999: 34). De manier waarop sociale structuren de kenmerken en omstandigheden van personen bepalen is belangrijker dan het gedrag en de kenmerken van personen zelf. De verantwoordelijkheid voor sociale uitsluiting en armoede ligt dus niet langer bij de persoon, maar bij de samenleving en de manier waarop deze georganiseerd is. We illustreren de creatie van sociale ongelijkheid door de welvaartsstaat, de (arbeids)markt en het gezin aan de hand van een aantal voorbeelden.

Wat betreft de welvaartsstaat wezen we er al op dat de sociale rechten in de Continentaal-Europese landen gedifferentieerd zijn naar klasse en status. Zo bestaat er in België een belangrijk onderscheid tussen de sociale zekerheidsregeling van de werknemers en de ambtenaren enerzijds en de zelfstandigen anderzijds. De sociale zekerheid voor zelfstandigen is beperkt. Voor kleine zelfstandigen die zich onvoldoende kunnen indekken via bijkomende verzekeringen leidt dit tot dramatische situaties wanneer zij worden geconfronteerd met een negatief *life event*, zoals arbeidsongeschiktheid of faillissement. Uit het onderzoek van Dehaes (1994: 97) blijkt dat 37% van de personen die in de bijstand terechtkomen wegens werkloosheid in het verleden zelfstandig waren. Ze doen een beroep op het OCMW omwille van falen maar ook wegens gezondheidsproblemen of familiale omstandigheden. Deze groep heeft bovendien vaak problematische schulden, die ook na het verlaten van de bijstand de levenskansen sterk beperken.

Wat betreft de arbeidsmarkt, is het ten eerste belangrijk of mensen al dan niet participeren. Wie niet werkt, is veelal afhankelijk van de andere gezinsle-



den of van de welvaartsstaat. Een tweede element van ongelijkheid betreft de locatie op de arbeidsmarkt: de publieke of private sector, de economische sector, het type en de duur van het arbeidscontract. O’Rand (1990: 136) wijst op een aantal bijkomende factoren, zoals de fysieke vereisten van de job, de gevaren die ermee verbonden zijn en de aard van het werk. In tegenstelling tot wat sommige aanhangers van de ‘risicomaatschappij’ wel eens durven stellen, zijn negatieve *life events* niet gelijk verdeeld. Zo vonden Vranken en Steenssens (1996: 45) dat generatie-armen die erin slagen een vaste, formele job te verwerven hun arbeidsloopbaan vaak moeten onderbreken of zelfs afbreken ten gevolge van de ziekten en ongevallen die door zware en ongezone arbeidsomstandigheden worden veroorzaakt.

Ook binnen het gezin zijn voor- en nadelen niet altijd gelijk verdeeld. Zo resulteert de ongelijke verdeling van de zorgarbeid voor heel wat vrouwen in een onregelmatige arbeidsgeschiedenis. Dit heeft gevolgen op lange termijn, in die zin dat vrouwen bij hun herintrede op de arbeidsmarkt vaak tevreden moeten zijn met minder goede jobs in minder goede sectoren. Voltijds werkende vrouwen zijn niet noodzakelijk beter af. Uit onderzoek blijkt dat zij geconfronteerd worden met een dubbele dagtaak. Voor veel vrouwen leidt de combinatie arbeid en gezin tot een verminderde toegang tot diensten, goederen en vrije tijd in vergelijking met hun partner. Zo blijft er bijvoorbeeld minder tijd over voor bijscholing, wat resulteert in lagere promotiekansen (O’Rand, 1990: 137). De negatieve effecten van de stratificatie binnen het gezin komen vooral tot uiting wanneer de partners uit de echt scheiden. De sterkere daling van het economisch welzijn voor de vrouwelijke partner heeft niet alleen te maken met de kinderlast, maar ook met de verminderde kansen op tewerkstelling veroorzaakt door een lager menselijk kapitaal (Smith en Moen, 1988: 508).

Ter illustratie van de wisselwerking tussen de drie grote systemen van middelenverdeling verwijzen we naar de recente omkering in middelen en mogelijkheden voor jongeren en ouderen. De uitbreiding en maturatie van het pensioensysteem enerzijds, en de structurele veranderingen op de arbeidsmarkt en de toenemende gezinsinstabiliteit anderzijds, leidden ertoe dat de jongvolwassenen de plaats van de ouderen als één van de kwetsbaardere bevolkingsgroepen ingenomen hebben (O’Rand, 1990: 133).

#### *Stratificatie over de levensloop*

De sociale ongelijkheden gecreëerd door de welvaartsstaat, de (arbeids)markt en het gezin werken door op langere termijn. De term ‘stratificatie over de levensloop’ verwijst naar de toename van de sociale ongelijkheid binnen eenzelfde geboortecohorte over de levensloop (Dannefer, 1987: 217). Zo is de inkomensongelijkheid binnen de oudere bevolkingsgroepen vaak groter dan de inkomensongelijkheid binnen de jongere bevolkingsgroepen. Dit mechanisme



werd voor het eerst door Merton (1968: 58) beschreven als het Mattheüs-effect, naar een uitspraak in het evangelie door Mattheüs: 'Want aan wie heeft, zal gegeven worden en hij zal overvloed hebben, maar van wie niet heeft, zal ook ontnomen worden wat hij bezit'. Merton stelde vast dat de ongelijkheid inzake onderzoeksmiddelen binnen cohorten van wetenschappers toeneemt over de tijd. De waardering voor een bepaalde productiviteit is immers vertekend in de richting van de initiële ongelijkheden. Merton schrijft deze heterogeniteit toe aan een normatief proces dat leidt tot de overwaardering en onderwaardering van wetenschappers met respectievelijk meer en minder prestige.

De verdere uitwerking en toepassing van deze hypothese op de levensloop vinden we terug bij Dannefer (1987) en O'Rand (1990, 1996). De ontwikkeling van de persoonlijke levensloop wordt beïnvloed door factoren op de verschillende niveaus van de sociale realiteit: het niveau van de ruimere maatschappelijke structuren en processen (macroniveau), het niveau van de sociale groepen, organisaties, klassen, gemeenschappen en buurten (mesoniveau), en het niveau van de relaties tussen individuen en de structuren van het dagelijks leven (microniveau).

In ons land wezen Deleeck en collega's op het Mattheüs-effect in het sociaal beleid. Onderzoek naar de middelenverdeling in de diverse sociale zekerheidstakken toonde aan dat de voordelen van het sociaal beleid verhoudingsgewijs meer naar de hogere sociale groepen vloeien dan naar de lagere. Deze ongelijke verdeling van de sociale voorzieningen is het gevolg van de politieke besluitvorming, waarbij de sterkst georganiseerde sociale groepen hun zaak het best weten te verdedigen. Tegelijk hangt deze ongelijkheid ook samen met sociaal en cultureel verschillende uitgangsposities, die het gebruik van de aangeboden voorzieningen bevorderen of in de weg staan (Deleeck, Huybrechs en Cantillon, 1983: 371).

De sociale posities over de levensloop zijn met elkaar verbonden. De sociale positie van een persoon in de diverse levenssferen op een bepaald moment is afhankelijk van de vroegere posities, maar heeft ook een invloed op de verdere levensloop. Dit resulteert in een toename of afname van middelen en mogelijkheden over de levensloop. Uit verschillende studies blijkt dat de oudere bevolkingsgroepen voor heel wat kenmerken een grotere heterogeniteit vertonen dan de jongere bevolkingsgroepen (Dannefer, 1987: 214). Deze differentiatie is voor een aantal kenmerken, zoals bijvoorbeeld het gevoel van vervreemding, het gevolg van sociaal-psychologische processen. Andere meer sociaal-economische variabelen, zoals inkomensongelijkheid, zijn het resultaat van structurele invloeden doorheen de levensloop. We wezen er in deze bijdrage al op dat het economisch welzijn van ouderen sterk afhankelijk is van hun arbeids- en gezinsgeschiedenis. In die zin zouden we de ongelijkheid op latere leeftijd kunnen beschouwen als een indicator van de mate waarin levenslopen gestratificeerd worden door de welvaartsstaat, de (arbeids)markt en het gezin.

De toename van de sociaal-economische ongelijkheid over de levensloop is geen deterministisch proces (Dannefer, 1987: 224; O’Rand, 1996: 199). Levensloop-trajecten kunnen worden omgebogen onder invloed van historische gebeurtenissen, sociale, economische, politieke of culturele veranderingen, familiale omstandigheden of individuele *life events*. Niettemin blijft het zo dat bepaalde sociale groepen kwetsbaarder zijn voor negatieve gebeurtenissen dan andere. Dergelijke *triggers*, die resulteren in de versterking of de omkering van een bepaald traject, zouden zich vaker voordoen gedurende de middelste levensfase. Deze fase is immers minder onderhevig aan normatieve of institutionele invloeden die een structurende werking uitoefenen.

### 2.3 Besluit

De levensloopkaders die we in deze bijdrage behandelden, leveren een genuanceerder beeld op van de impact van *life events* op het ontstaan van achterstelling. Het is de bedoeling de hypothesen die uit deze perspectieven afgeleid werden de komende jaren empirisch te testen, aan de hand van longitudinale paneldata voor twee landen, België en het Verenigd Koninkrijk.

Wat betreft de beleidsrelevantie van deze bijdrage dringen twee conclusies zich op. Ten eerste, eenzelfde gebeurtenis kan verschillende gevolgen hebben voor personen en gezinnen in verschillende sociale posities. Ten tweede, bepaalde bevolkingsgroepen hebben het moeilijk om een ‘normale’ levensloop uit te bouwen. Gezien de wijze waarop onze sociale zekerheid georganiseerd is, betekent dit een dubbele handicap wanneer deze groepen geconfronteerd worden met *life events* die hun economisch welzijn beïnvloeden.

De daling in het economisch welzijn ten gevolge van veranderingen in de gezinsstructuur of wijzigingen in de arbeidsmarktsituatie van de gezinsleden is voor de meeste gezinnen beperkt en van tijdelijke aard. Anderen slagen erin om het hoofd boven water te houden, maar moeten hiervoor één of meerdere overlevingsstrategieën hanteren. Nog anderen beschikken helemaal niet over reserves en gaan kopje onder. De middelen waarover personen en gezinnen beschikken om zich te wapenen tegen *life events* zijn ongelijk verdeeld. Economische, sociale en culturele factoren van verschillende aard vergroten of verkleinen de waaier aan beschikbare strategieën. De manier waarop de systemen van middelenverdeling in onze samenleving – de welvaartsstaat, de (arbeids)markt en het gezin – georganiseerd zijn, draagt er bovendien toe bij dat de ongelijke levenskansen aan het begin van de levensloop met de tijd worden geaccentueerd.

Ten tweede stellen we vast dat de mate waarin mensen een beroep kunnen doen op de welvaartsstaat om zich te wapenen tegen ongewenste *life events* afhankelijk is van de mate waarin ze in staat zijn om een ‘normale’, gestandaard-

diseerde levensloop uit te bouwen. Nogal wat uitkeringen zijn arbeidsgebonden, en dus niet of in mindere mate toegankelijk voor de groepen aan de rand van of buiten de arbeidsmarkt. Ook de kansen op een ‘normale’ levensloop zijn ongelijk verdeeld. Zo vonden Vranken en Steenssens (1996: 60) dat de omkering in de maatschappelijk aanvaarde volgorde van de verschillende levensfasen bij generatie-armen ontstaat uit noodzaak en geen vrijwillige keuze is.

Wat betekent dit nu naar het beleid toe? Personen en gezinnen uit de laagste sociale groepen, die over weinig reserves beschikken en daarenboven afwijken van de ‘normale’ levenslooppatronen worden geconfronteerd met een dubbele handicap wanneer zij getroffen worden door negatieve *life events*. Het arbeidsgebonden karakter van onze sociale zekerheid maakt dat deze groepen aangewezen zijn op de sociale bijstand, waar de uitkeringen een stuk lager liggen. Verschillende barrières, zoals laaggeschooldheid, ongeletterdheid of een gebrek aan basisvaardigheden, verlagen bovendien de kansen op verbetering. De bijstand, ontworpen als een tijdelijk systeem ter overbrugging van tijdelijke tegenslagen, krijgt voor deze groepen een permanent karakter.

Internationaal vergelijkend onderzoek toont aan dat het introduceren van gerichte uitkeringen voor de armsten niet noodzakelijk resulteert in een grotere herverdeling (Korpi en Palme, 1998: 661). Het arbeidsgebonden karakter van de meeste sociale uitkeringen vormt immers een belangrijke legitimatie van het systeem voor de groepen die hiertoe bijdragen en heeft een invloed op de omvang van het te verdelen budget. In het licht van deze vaststelling pleiten we dan ook voor het aanpassen van de laagste uitkeringen aan het huidige welvaartspeil, opdat personen en gezinnen die met ongewenste *life events* geconfronteerd worden, deze periode op een leefbare manier kunnen overbruggen. Wanneer deze *life events* daarenboven blijvende gevolgen hebben, bijvoorbeeld in het geval van een handicap, kan de inkomensondersteuning niet beperkt blijven tot op het niveau van het leefloon of het vroegere bestaansminimum.

Deze basisuitkeringen moeten evenwel worden aangevuld met specifieke maatregelen die mensen in staat stellen de bestaande ongelijkheids- en stratificatiemechanismen te overstijgen en hun leven opnieuw in handen te nemen. Twee factoren zijn hierbij belangrijk. In de eerste plaats kunnen we ons afvragen in hoeverre de huidige sociale zekerheid, gebaseerd op een ‘normale’, gestandaardiseerde levensloop, nog in overeenstemming is met de sociale realiteit. In vergelijking met de naoorlogse periode is de levensloop meer variabel en geïndividualiseerd geworden, gekenmerkt door nieuwe sociale risico’s, maar ook door nieuwe kansen en mogelijkheden. Een beleid dat hierop inspeelt, zou voor de meerderheid van de bevolking moeten resulteren in een effectievere bescherming tegen de tijdelijke impact van negatieve *life events*.

We kunnen de discussie rond de ‘individualisering’ van de levensloop koppelen aan het begrip ‘transitionele arbeidsmarkten’, uitgewerkt door Schmid

(1998). Deze auteur pleit voor een doorgedreven herverdeling van de arbeid, zowel tussen personen als over de levensloop. Het uitgangspunt is een werkweek van dertig uur voor mannen én vrouwen, waarbij de concrete werktijd op een bepaald moment afhankelijk is van de economische omstandigheden en de fase in de levensloop. Transitionele arbeidsmarkten verwijzen dan naar de institutionele regelingen die dergelijke afwijkingen mogelijk maken en de vlotte overgang tussen verschillende arbeidsregimes bevorderen. Hoewel een dergelijke reorganisatie van de arbeid een zekere inkomensherverdeling impliceert, hoeft dit volgens de auteur niet te leiden tot een lagere levensstandaard. Hij haalt hiervoor vier redenen aan. Ten eerste verwacht Schmid dat de productiviteit zal stijgen. Verder zijn er meer mensen aan het werk, zodat er ook meer middelen voor herverdeling kunnen worden ingezet. Ten derde zal de kwaliteit van het leven toenemen. Vanuit het standpunt van het huishouden ten slotte is deze ingreep volgens de auteur een nuloperatie: de gedeelde inkomsten door de man zouden gecompenseerd worden door een hogere arbeidsmarktparticipatie van de vrouw. Gezien de ingrijpende en complexe institutionele hervormingen die de realisatie van dit ideaal vereist, kunnen we de 'transitionele arbeidsmarkt' vooralsnog beschouwen als verre toekomstmuziek. Niettemin biedt dit concept een interessant heuristisch kader van waaruit onderzoekers en beleidsmakers de strijd tegen sociale uitsluiting en armoede kunnen voeren.

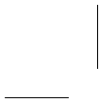
In Vlaanderen vormen de bestaande systemen van loopbaanonderbreking, loopbaanvermindering en tijdskrediet een voorbeeld van een dergelijke maatregel. Dit systeem stelt mensen in staat om hun loopbaan te onderbreken of te verminderen, ten einde een beter evenwicht tussen hun arbeids- en privé-leven te realiseren, maar ook om bijvoorbeeld een zwaar ziek gezinslid te verzorgen zonder hiervoor ontslag te moeten nemen. De werknemer krijgt gedurende deze periode een basisuitkering, eventueel aangevuld met een aanmoedigingspremie van de Vlaamse Gemeenschap. Deze vervangingsuitkering moet personen en gezinnen in staat stellen gedurende deze periode van arbeidsduurvermindering de levensstandaard op peil te houden. We kunnen ons echter afvragen in hoeverre dergelijke maatregelen écht sociaal zijn, in die zin dat ze ook van toepassing zijn voor de kwetsbaardere bevolkingsgroepen. De indruk bestaat immers dat deze maatregelen vooral nuttig zijn voor de personen in een tweeverdienersgezin, met een hoger inkomen en een regelmatig arbeidsverleden. Personen met een onderbroken of onregelmatig arbeidstraject, met een atypisch arbeidscontract of een laag loon zullen minder gebruik maken van dergelijke systemen, omdat ze niet in aanmerking komen, te veel loonverlies lijden, minder goed geïnformeerd zijn of ondanks de ontslagbescherming onder druk gezet worden door hun werkgever.

Via deze omweg komen we dus tot de tweede belangrijke factor. Beleidsmakers moeten niet enkel inspelen op de nieuwe, variabele levensloop, geconceptualiseerd als een 'keuzebiografie' voor de beter gegoeden. Ze moeten ook rekening houden met het feit dat de nieuwe sociale risico's vaker te beurt val-

len aan de minder weerbare bevolkingsgroepen, en tevens dat ze een grotere negatieve impact hebben op hun verdere levenskansen. We willen dan ook pleiten voor specifieke, écht sociale maatregelen die rekening houden met en inspelen op de complexe realiteit waarin zowel de niet-armen, de nét niet armen als de armen hun levensloop ontvouwen.

NOOT

1. Minder dan 60% van het mediane inkomen in de bevolking.



## HOOFDSTUK 3

# Empowerment en Maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede<sup>1</sup>

*Tine Van Regenmortel*

*(...) Recovering is discovering, that we have much to give.  
That all of our experiences, have served to help us live.  
Recovering is uncovering, the gifts we still possess,  
And bringing them to the light of day, and basking in success.  
  
Yes, we are all recovering, as we live from day to day.  
And we all seek a caring hand, when we seem to lose our way.  
Case managers and consumers, seeking comfort, and release.  
Both pilgrims on the journey, together we'll find peace.'*  
Kisthardt, 1995 in Saleebey, 1997: 111-112

### 3.1 'Distancing'

Personen die in armoede leven, staan in onze maatschappij meestal aan de verschuldigde kant: ofwel moeten ze geld terugbetalen ofwel zorg. Daarbij is er geen sprake van een 'vrije' keuze en het inlossen van hun schuld zal niet leiden tot een grotere maatschappelijke erkenning. Het gaat om ongelijkheid (van kansen, behandeling, resultaten en waardering) die maakt dat personen die in armoede leven in sterke afhankelijkheidsrelaties komen tegenover anderen en de maatschappij. Een cumulatief proces waarbij het netwerk van achterstellingen zich steeds verder uitstrekt en zodanig veralgemeend geraakt, dat de berusting in deze afhankelijkheid de enige keuze lijkt of zelfs aangewezen is.

De maatschappij biedt hulp, activeert en controleert. Dit houdt veelal een manifeste of latente morele veroordeling in vanuit de maatschappij: ze hebben niet alleen minder, ze kunnen niet alleen minder, maar ze 'zijn' ook minder want ze zijn lui, passief, ongemotiveerd, ze willen niet veranderen. Een klassiek verhaal, maar een erg resistent, ook al heeft het nu andere namen.

Tot op vandaag is het zich distancieren ('distancing') immers het dominante antwoord van niet-armen tegenover armen. Lott (2002) situeert dit zowel op het cognitieve, het institutionele als op het interpersoonlijke vlak. Zo is er de negatieve stereotypering die leidt tot het beschuldigen van de betrokkene ('blaming the victim') en die dwingende maatregelen rechtvaardigt ('from welfare to work'). Lott wijst op een institutionele discriminatie (zoals op het

vlak van onderwijs, huisvesting, gezondheid, juridische bijstand) waardoor armen op barrières stuiten die een volwaardige participatie aan de samenleving belemmeren en – meer nog – de sociale ongelijkheid reproduceren. Ten slotte wijst zij op de continue vernederende ervaringen van uitsluiting van armen in hun dagelijkse leven (in de winkels, de klas, de sociale diensten).

Het is tijd voor de andere kant van dit verhaal, gebaseerd op eenzelfde realiteit maar met heel andere gevolgen voor de personen die in armoede leven, voor de samenleving en voor haar maatschappelijke instituties, in het bijzonder voor de hulpverlening. Een verhaal dat niet eindigt in fatalisme, in massale gevoelens van afwijzing en sociale overbodigheid, in afhankelijke hulpverleningsrelaties, in zich neerleggen bij een duale samenleving. Het gaat om een ‘positief’ gekleurd verhaal, dat in de eerste plaats focust op potenties en krachten van personen, organisaties, gemeenschappen en vanuit dit perspectief knelpunten aanpakt. Een verhaal dat achter de schermen kijkt, naar de binnenkant van mensen en organisaties: oog heeft voor ervaringen, belevingen en betekenisgevingen. De focus ligt hierbij op personen die in maatschappelijk kwetsbare situaties leven. Zij hebben prioritair recht op aandacht, op ‘positieve’ aandacht dan wel.

Dit artikel gaat in op de hulpverlening, in casu het maatschappelijk werk, ten aanzien van personen die in armoede leven en dit vanuit een psychologische invalshoek. De vroeger geformuleerde ‘maatzorg’methodiek (Van Regenmortel, 1996; Verzelen, 1995; Lammertijn, 1996) wordt hierbij ingebed in het bredere ‘empowerment’paradigma. Met de ontwikkeling van de methodiek van het werken met ervaringsdeskundigen in de armoede (Van Regenmortel, Demeyer en Vandenbempt, 1999; Van Regenmortel, de Veirman en Vercaeren, 2000; Van Regenmortel, 1998), met het uitvoeren van kwaliteitsonderzoeken vanuit het cliëntperspectief en met het vaststellen van de meerwaarde van cultuurparticipatie voor personen die in armoede leven zoals op het vlak van zelfontplooiing en psychisch welzijn, sociale cohesie en beeldvorming en identiteit (Demeyer en Van Regenmortel, 1998), komt de aandacht voor de participatie en voor de krachten van personen die in armoede leven en voor het belang van structurele belemmeringen sterk naar voren. De behoefte om deze evoluties meer te kaderen en fundamenteel theoretisch te onderbouwen, leidde tot de uitdieping van het concept ‘empowerment’.

### 3.2 Het empowermentparadigma

We spreken van een empowerment‘paradigma’<sup>2</sup> omdat het verder reikt dan een nieuwe methodiek of dan zorgvernieuwing in het kader van vraaggericht werken. Het gaat om een fundamentele verandering in het kijken naar sociale problemen en naar hun oplossingen met implicaties voor interventie, onder-



zoek en beleid. Inherent aan dit paradigma is de primaire bekommernis voor personen of groepen die maatschappelijk kwetsbaar zijn. Een streven naar ‘volwaardig burgerschap’ voor iedereen, vormt daarbij een rode draad.

### 3.2.1 Wat is ‘empowerment’?

De roots van het empowermentparadigma liggen in de Verenigde Staten, meer bepaald in de jaren ’60 en ’70. Tijdens de zogenaamde ‘War on Poverty’ kwam de aandacht voor de participatie en sociale actie van armen. Armen werden zelf ingeschakeld in de dienst- en hulpverlening aan armen naar het principe van een ‘maximum haalbare participatie’ (‘Maximum Feasible Participation’, Zurcher, 1970). De kwaliteit van de participatie en het participatieproces komen hierbij op de voorgrond. Saul Alinsky (1974) stelde dat verandering voortkomt uit macht en dat macht voorkomt uit organisatie. Vele bewegingen bloeiden open, zoals de burgerrechtenbeweging, de welzijnsrechtenbeweging, de zwarte bewegingen (Piven en Cloward, 1977). In 1976 introduceert Barbara Solomon met haar boek ‘Black Empowerment’ het concept in het professionele discours.

Er ontstaat aandacht voor de krachten (‘strengths’) van de armen. Het werk van Riesmann (1964 en 1965; Riesmann, Cohen en Pearl, 1964) is hierbij toonaangevend. Hij was tevens een autoriteit in de sterk opkomende zelfhulpbeweging, die de meerwaarde van het hulp kunnen geven sterk beklemtoont.

In deze periode introduceert Oscar Lewis zijn alombekende ‘culture of poverty’ in het invloedrijke ‘Moynihan Report’ (1969). Het is ook de tijd van het ‘Apathy-Futility Syndroom’ (Polansky, Borgman en De Saix, 1972) en van de beschrijving van het ‘labeling’ mechanisme (Gans, 1972 en 1995) en ‘blaming the victim’ (Ryan, 1971). Dit zijn sociaal-psychologische mechanismen die bijdragen tot de vicieuze armoedecirkel en de sociale klassenhiërarchie in stand houden. Alhoewel wellicht niet zo bedoeld, hebben deze sociaal-psychologische en culturele armoedestudies een stigmatiserend effect op de armen.

In de jaren ’70 is er sprake van een ontzuivering na de ‘War on Poverty’ met psychologische gevolgen voor het individu en met het benadrukken van het belang van de gemeenschap. De gevoelens van machteloosheid bij de armen worden versterkt, en erger, ze worden verinnerlijkt. Armen ervaren geen greep meer te hebben op hun omgeving én op zichzelf. Lerner (1979) spreekt over een ‘teveel aan machteloosheid’ en stelt dat dit een krachtig psychologisch mechanisme is dat armen niet toelaat om op geboden kansen in te gaan en om eigen potenties aan te wenden.

In de jaren ’60 ontstaat ook de gemeenschapspsychologie. De wetenschappers opereren hierbij binnen de gemeenschappen, worden ‘insiders’.<sup>3</sup> Men wil de psychologische wetenschap relevanter maken voor de maatschappelijke noden. Sarason (1974) wijst op de waarde van het ‘psychologisch gemeen-

schapsgevoel' en op de nood aan sociale actie. Zowel bij het mechanisme van 'teveel aan machteloosheid' als binnen de gemeenschapspsychologie wordt het belang van kritische bewustwording beklemtoond met aandacht voor de structurele oorzaken van armoede.

In de Nederlandstalige literatuur wordt de term 'empowerment' stilaan meer gebruikt zoals in de context van opvoedingsondersteuning (o.a. Maes en Vandemeulebroecke, 2001; Vandemeulebroecke en Nys, 2001; Nys en Wouters, 2001; Janssens, Kemper en Wels, 2001),<sup>4</sup> gezondheidsbevordering (o.a. Hennion en Van den Broucke, 1999; Van Paepegem e.a., 2001) en op het vlak van rehabilitatie (o.a. Wilken en den Hollander, 1999 en Lissens en Van Audenhove, 1998 in: Vandenbempt, 2001a). Vertalingen van 'empowerment' zijn onder meer eigenmachtig worden, zelfsturing, versterking. Veelal valt de afwezigheid van een duidelijke omschrijving hierbij op. De Angelsaksische literatuur over dit thema evenals de theoretische en empirische onderbouw van empowerment is daarentegen overweldigend.

Uit de talrijke omschrijvingen van empowerment kiezen we voor die van twee Amerikaanse autoriteiten op dit vlak: Julian Rappaport (1981, 1984 en 1987) en Marc Zimmerman (1995 en 2000; Zimmerman en Warschausky, 1998). Deze stellen dat empowerment een eigen kijk heeft om sociale problemen te analyseren en om interventies te ontwikkelen gericht op sociale verandering. De focus ligt op gezondheid, adaptatie, competentie en natuurlijke hulpsystemen en vraagt om een bottom-up benadering. Vele sociale problemen zijn structureel van aard en bestaan door een ongelijke verdeling van bronnen.

Een empowermentbenadering wil de negatieve aspecten van een situatie verbeteren door positieve zaken te zoeken: ze focust op welzijn, krachten en omgevingsinvloeden en niet op problemen, risicofactoren en 'blaming the victim'. In tegenstelling tot reactieve benaderingswijzen – zoals het behandelings- of ziektemodel – is het empowermentconcept positief en pro-actief. Het theoretisch kader bouwt voort op deze waardeoriëntatie. De empowermenttheorie verbindt het individuele welzijn met de bredere sociale en politieke omgeving.

Belangrijk is dat men empowerment niet kan krijgen, men moet het zelf verwerven. Dezen die over meer empowerment beschikken, hebben wel de taak om de condities te scheppen om empowerment mogelijk te maken voor degenen die minder empowered zijn: niet door ze macht te geven ('to give power to'), maar door hen ontplooiingsmogelijkheden te geven ('to enable').<sup>5</sup>

Een ander centraal inzicht in de theorievorming is ten eerste dat empowerment een *open-ended* construct is. Dit betekent dat empowerment een continue variabele is, het gaat niet over het al dan niet beschikken over empowerment, er zijn gradaties. Haar concrete invulling varieert naargelang van de tijd, context en populatie.

Empowerment is ook een *multi-level* construct met drie niveaus. Het psychologische of individuele niveau integreert percepties van persoonlijke con-

trole, een pro-actieve benadering van het leven en een kritisch begrip van de sociaal-politieke omgeving. Het niveau van de organisaties verwijst onder meer naar inspraak en beslissingsmacht van de werknemers binnen een organisatie, naar het scheppen van mogelijkheden om vaardigheden te vergroten, of naar wederzijdse steun en netwerkvorming tussen organisaties. Het niveau van de gemeenschap ten slotte refereert aan een samenleving die op een georganiseerde wijze samenwerkt om de kwaliteit van het leven te behouden, een creatieve omgeving die inspelt op de capaciteiten van personen, groepen en organisaties, ruimte laat voor autonomie, samenwerkingsverbanden stimuleert en versterking biedt waar nodig. Het is een samenleving (en sociaal beleid) die de structurele mechanismen van sociale uitsluiting bestrijdt, openstaat voor diversiteit, actief opkomt voor gelijke rechten en ontplooiingskansen voor iedereen met een evenwichtige balans tussen verzorging en zelfzorg. Deze niveaus zijn onderling verbonden, wat wijst op de interactieve aard van empowerment, op de studie van personen, organisaties en gemeenschappen in context.

Het onderscheid tussen *empowering processes en empowered resultaten* ('outcomes'), vormt een derde inzicht. De processen verwijzen naar de manier waarop men empowered geraakt, zoals door te leren omgaan met de aanwezige middelen of bronnen, door het aanleren van beslissingsvaardigheden of door het creëren van participatiemogelijkheden binnen een organisatie. De outcomes verwijzen naar de resultaten van deze processen, onder meer het hebben van politieke invloed, participatie in een buurtwerking, coalities tussen organisaties of de mate van pluralisme binnen een samenleving.

Rappaport (1984 in: Zimmerman, 2000: 43-44) stelt als definitie van empowerment:

'Empowerment is viewed as a process: the mechanism by which people, organizations and communities gain mastery over their lives.'

Zimmerman formuleert drie centrale variabelen die dit 'meesterschap' verder concretiseren: controle, kritisch bewustzijn en participatie. Ze zijn interessant omdat deze van oudsher centrale aandachtspunten vormen bij de bestrijding van armoede. Controle, maar dan vooral het niet hebben van controle, het totaal geen greep hebben op de eigen situatie kreeg ruime aandacht. Zimmerman stelt dat een andere manier om de band te begrijpen tussen waargenomen controle en gedrag erin bestaat te focussen op de positieve gevolgen van controle. Deze idee van 'aangeleerde hoop' ('learned hopefulness', Zimmerman, 1990) staat tegenover de klassieke 'aangeleerde hulpeloosheid' ('learned helplessness', Seligman, 1975). Het aspect kritische bewustwording brengt ons terug bij Freire die ook wel de peetvader van empowerment wordt genoemd. Participatie ten slotte is vandaag niet meer weg te denken uit het armoedediscours. Empowerment reikt een kader aan dat aantoonbaar waarom participatie belangrijk is en dat de kwaliteit van participatie en het participatieproces beklemtoont.

Als Nederlandse omschrijving van empowerment stellen we voor:

‘Empowerment is een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie.’

In de literatuur vinden we een heel verscheiden doelgroep in het kader van empowerment, maar veelal zijn het toch personen in een minderhedenpositie of afhankelijkheidssituatie zoals patiënten, migranten, vrouwen, personen met een handicap, ouderen, gezinnen in een problematische opvoedingsituatie.

Van Regenmortel (2002a en 2002b) besteedt extra aandacht aan empowerment op het psychologische niveau. Empowerment belet om dit eenzijdig intrapsychisch en individualiserend te doen met het risico van culpabilisering. Door de focus te verschuiven van tekorten naar krachten, betekent dit net het blootleggen van de krachten van personen, van hun groeiomogelijkheden. Dit gebeurt altijd in relatie met de sociale omgeving en structurele condities. Zimmerman (1995) stelt dan ook expliciet om empowerment op het psychologische niveau (‘psychological empowerment’) niet op te vatten als een statisch persoonlijkheidskenmerk, maar wel als een dynamisch en contextbepaald construct. Het is op zich een multilevel construct met een intrapersoonlijke component,<sup>6</sup> een interactionele component en een gedragscomponent. Empowerment op het psychologische niveau omvat een geloof in de capaciteit om de omgeving te beïnvloeden, een begrijpen hoe sociale systemen in een bepaalde context werken en het stellen van gedrag om in die context invloed uit te oefenen.

### 3.2.2 Empowerment en hulpverlening

Zowel in Amerika als in Groot-Brittannië beschouwt men het empowermentperspectief als een radicale verandering binnen het maatschappelijk werk (Adams, 1996; Braye en Preston-Shoot, 1996; Saleebey, 1997). De volgende vijf aspecten illustreren deze verandering.

#### *Het ‘strengths’ of krachtenperspectief*

Het eerste aspect betreft de toevoeging van het krachtenperspectief. Dit houdt in dat de hulpverlener openstaat voor de potentiële krachten van iedereen, dat deze hier niet alleen in gelooft, maar er ook expliciet appèl op doet. Het betekent een streven naar de minst ingrijpende hulpverlening die het dichtst staat bij de natuurlijke hulpbronnen van het individu en bijzondere aandacht heeft voor de sociale netwerken.

Zodoende kan de veerkracht (‘resilience’) van personen die in maatschappelijk kwetsbare situaties leven, en van hun omgeving, worden gestimuleerd en benut. Naast ‘krachtgerichte praktijk’ (Saleebey, 1997) wordt hierbij ook

de term ‘veerkrachtgerichte praktijk’ in de mond genomen (Fraser en Galinsky, 1997 in: Early en Glenmayer, 2000).

#### *Rolrelatie tussen hulpvrager en hulpverlener*

Een empowering maatschappelijk werk betekent een fundamentele verandering in de klassieke machtsrelatie tussen hulpvrager en hulpverlener. De hulpvrager wordt een volwaardige actor. Het uitgangspunt van de relatie dient gelijkwaardigheid te zijn, ingebed in een zorgzame (‘caring’) relatie (Van Regenmortel en Fret, 1999). Deze basishouding van gelijkwaardigheid op betrekkingniveau is noodzakelijk om iets te kunnen en te mogen toevoegen op inhoudsniveau (de ‘paradox in de hulpverlening’). De beoogde betrokkenheid van de hulpverlener gaat lijnrecht in tegen het klassieke hulpverleningsmodel waarbij het belangrijk geacht wordt om ‘afstand’ te behouden. Een evenwicht vinden tussen beide is een belangrijke topic in het discours over de hulpverlening. Vanuit deze betrokkenheid kunnen verbindingen worden gemaakt naar de omgeving (‘connection’).<sup>7</sup>

De expertenrol wordt vervangen door de rol van facilitator (Zimmerman, 2000; Saleebey, 1997). Deze verschuiving naar een samenwerkingsrelatie heeft implicaties op de attitude en technieken van de hulpverlener.

#### *Attitude en technieken van de hulpverlener*

Hulpverleners worden ‘verbindingsfunctionarissen’. Beschikbare mogelijkheden moeten in en om de hulpvrager worden gemobiliseerd. Dit vereist een authentisch luisteren naar levensverhalen, oog hebben voor betekenisgevingen, het onderkennen van de waarde van ervaringen en een meer ‘outreaching’ werken (werken met een open en naar buiten gerichte houding) (o.a. de Jong en Miller, 1995 en 1998; Saleebey, 1997). Het vraagt om specifieke vraagtechnieken, een aangepast taalgebruik en een multidisciplinair assessment (o.a. Cowger, 1997; Saleebey, 2001), die ruimte scheppen om krachten te laten zien. Ook een planmatig handelen is hierbij een middel.

Dit alles behoeft een organisatorische context die de hulpverlener toelaat om in een dergelijke rolrelatie in te stappen.

#### *Organisatorische context en setting*

Om competente werkers te hebben inzake empowerment, heeft men ook competente organisaties nodig. Dit zijn onder meer organisaties waarin teamwerk wordt gestimuleerd met een democratisch management. Dit is geen gesloten en oppressieve organisatie gericht op controle, maar een organisatie die ruimte laat voor autonomie en creativiteit. Een ‘competente’ organisatie noopt volgens Bray en Preston-Shoot (1996: 69-70) tot:

‘Participative management, delegated responsibility and devolved decision-making (...) a culture in which power is an overt agenda, and where recognition of and feedback on how it is used, both within the organization and between it and those who use its services, is permitted and encouraged.’

Ook vanuit de ecologische wetenschap (bv. Bronfenbrenner, 1977) worden belangrijke inzichten geformuleerd die een meerwaarde betekenen voor de omschrijving van een ‘empowering context’. De term ‘enabling niche’ (Taylor, 1997: 223) wordt hierbij in de mond genomen. Dit zijn omgevingen die gericht zijn op het scheppen van maximale ontplooiingskansen voor mensen.

Naast organisaties zijn er uiteraard nog andere contexten die belangrijk zijn voor empowerment: het lokale buurt- en gemeenschapsniveau, het lokaal en hoger beleid. Zo kan de wettelijke infrastructuur al dan niet belemmerend of faciliterend zijn voor empowerment.

#### *Casemanagement en ‘Eigen-kracht conferenties’*

Tot slot nog iets over de samenwerking tussen organisaties. Een grensoverschrijdende werking is belangrijk om een zorg op maat te kunnen aanbieden, om een multidisciplinaire aanpak en naadloze hulpverlening te bekomen: dit zijn belangrijke aspecten bij empowerment. Men spreekt van ‘casemanagement’ dat ingevuld wordt als een vraaggestuurd overleg waarbij de vragen, beleving en de krachten van de hulpvrager centraal staan (Vandenbempt, 2001b). In de Engelstalige literatuur spreekt men van ‘strengths-based case management’, een op krachten gebaseerd overleg op maat van het hulpvragersysteem, (Brun en Rapp, 2001). Dit is enerzijds een coördinatiemechanisme voor de diensten, maar belangrijker nog is de inhoudelijke zorgvernieuwing. Een verdergaande vorm zijn de zogenaamde ‘Eigen-kracht conferenties’, een model overgenomen uit Nieuw-Zeeland. Het wordt een ‘empowering practice’ genoemd waarbij familie en hun directe netwerk betrokken zijn en een actieve rol hebben bij de aanpak van hun situatie.

Maatschappelijk werk vanuit empowerment betekent dus: gebruik maken van zowel formele als informele bronnen, van bemiddelende structuren (buurtorganisaties, vrijwilligersorganisaties, verenigingen), van bronnen die kunnen opgespoord worden buiten de klassieke ‘probleem’ domeinen (zoals vrije tijd, kunst en cultuur) en buiten de klassieke bureausetting (zorg binnen de gemeenschap), de aandacht voor planmatig handelen en preventie. Het betekent ook een soepel samengaan van professionelen, paraprofessionelen en vrijwilligers met een respect voor ieders deskundigheid (ervaring, professioneel, actie).

Het empowermentparadigma is een kader dat zich niet alleen leent voor een hulpverleningsmethodiek voor personen die in armoede leven, maar dat van toepassing is op alle sectoren, doelgroepen, werkvormen, settings. Empowerment vormt, ons inziens, een ‘verbindend beginsel’ binnen de hele armoedebestrijding.

### 3.2.3 Empowerment en onderzoek

Het empowermentparadigma heeft ook implicaties voor onderzoek. Net als bij de hulpverlening wordt een meer symmetrische relatie tussen onderzoeker en onderzochte vooropgesteld. Een onderlinge samenwerking en daadwerkelijke participatie (onder meer als co-researcher), worden hierbij beoogd. In meerdere of mindere mate wordt een soort van eigenaarschap ('ownership') vanwege de onderzoeksparticipanten beoogd, alsook het exploreren van het perspectief van de doelgroep zelf ('insiders-perspectief' o.a. Vanhee, Laporte en Corveleyn, 2001; Vranken en Steenssens, 1996; Ghesquière, 1993). Het onderzoek gebeurt idealiter in een zo natuurlijk mogelijke context.

Het multimethodische wordt tevens belangrijk geacht, met accent op kwalitatieve onderzoeksmethoden daar deze betekenisverleningen en ervaringen kunnen vatten. Een empowering onderzoeksdesign is niet alleen gefocust op het verwerven van kennis; de betrokken doelgroep dient er ook profijt uit te halen. Daarom wordt de waarde van actie-gerichte en participatorische onderzoeken benadrukt.

Er bestaat al een expliciet empowerment onderzoeksmodel waarvan Julian Rappaport de peetvader is. Volgens Small (1995: 946) is het typische van empowerment onderzoek in vergelijking met andere actie-georiënteerde modellen:

'Its nondeficit or strengths emphasis, its ecological/contextual orientation and the need to use 'paradoxal criteria' when evaluating social phenomenon.'

Daar empowerment stelt dat er verschillende constructen van de realiteit bestaan, dienen de perspectieven van de verschillende stakeholders aan bod te komen. Een krachtgerichte focus is hierbij een rode draad.

Er is ook een model van 'empowerment evaluatie' van Fetterman (Fetterman, Kaftarian en Wandersman, 1996). Fetterman stelt dat deze empowermentevaluatie tegemoet komt aan een specifieke evaluatiebehoefte: het helpen van programmaparticipanten om zichzelf en hun programma te evalueren met het oog op de verbetering van de praktijk en het bevorderen van zelfdeterminatie. Zelfdeterminatie, gedefinieerd als de mogelijkheid om de eigen koers in het leven te bepalen, vormt de theoretische fundering van empowermentevaluatie.

Andere onderzoeksmodellen die kaderen binnen de empowermentfilosofie zijn naast het actie-onderzoek, het participatorisch onderzoek, het feministisch onderzoek alsook de meer radicale onderzoeksmodellen: het emancipatorisch onderzoek, het participatorisch actie-onderzoek en het coöperatief onderzoek (Van Hove, 1999). Specifiekere methoden in deze sfeer zijn: de focusgroepen (Hooghe, 1999), het Delphi-onderzoek (Bastiaensen en Robbroeckx, 1994) en de dialoogmethode. Deze dialoogmethode werd gehanteerd bij de opmaak (en



de verdere opvolging) van het Algemeen Verslag over de Armoede. Deze methode beoogt de uitbouw van een dialoog tussen de verschillende betrokken partners: mensen die in armoede leven, professionelen en beleidsmensen.

#### 3.2.4 Kritische kanttekeningen en valkuilen

Empowerment is geen tovermiddel. Heel wat kritische kanttekeningen en valkuilen worden bij empowerment opgemerkt (Riger, 1993). Verschillende hebben te maken met een invulling vanuit het machtsconcept. Dit leidt tot weerstand, vanuit een angst om macht te verliezen. Het is bij empowerment net de bedoeling om tot een 'synergie' te komen die verrijkend is voor alle betrokken partijen.

Een andere valkuil betreft een te radicale politiek ideologische inkleuring van het empowermentconcept. Empowerment heeft geen ideologisch politieke agenda, maar wel een empowermentagenda: hierbij wordt empowerment van alle partijen beoogd en het empowerment van één groep mag niet indruisen tegen het empowerment van andere groepen. Empowerment heeft dus wel een normatief karakter daar het gebouwd is op de waarden van democratie, van pluralisme en van een openheid voor culturele diversiteit. We beschouwen empowerment als een 'aantrekkelijke synthese' van verschillende ethische perspectieven: de individuele bestaansethiek, de zorgethiek en de rechtenethiek (Van Regenmortel en Fret, 1999). Deze worden klassiek geassocieerd met liberale, christelijke en socialistische aspiraties.

Empowerment dient ook op alle fronten te gebeuren. Hierin schuilt haar kracht maar tegelijkertijd ook haar kwetsbaarheid.

'Fundamentally, the paradigm of empowerment is, and should remain, dangerous and challenging to powerful people: politicians, managers and practioners. The challenge of empowerment-in-practice is to develop a truly anti-oppressive theory in and through reflective practice.' (Adams, 1996: 201)

### 3.3 Empowerment en Maatzorg

De maatzorgmethodiek kan opgevat worden als een concretisering van het empowermentparadigma voor het maatschappelijk werk. De zeven accenten (Van Regenmortel, 1996) van maatzorg die de achterliggende visie op armoede en haar bestrijding weergeven, passen binnen de waardeoriëntatie van empowerment: (1) de onderkenning van de structurele dimensie bij armoede naast de individuele dimensie waarbij de interactie tussen beide een belangrijke invalshoek is; (2) samen met het multicomplexe karakter van armoede, het



armoedekluwen, noopt dit tot een integrale en inclusieve aanpak; (3) de toenemende aandacht voor meer *subjectieve en culturele kenmerken* van armoede die zonder culpabilisering in ogenschouw dienen genomen te worden; (4) de erkenning van de *heterogeniteit* onder armen die noopt tot differentiatie in de aanpak, een werken op maat; (5) het belichten van *positieve krachten en de dynamiek* van de armen is een punt dat nieuwe kansen schept om uit de negatieve armoedespiraal te geraken; (6) de *stem van de arme, participatie* is onmisbaar in het armoededeбат: niet alleen omwille van deontologie, maar ook omwille van de efficiëntie; (7) tot slot is er de ervaren *onmacht van hulpverleners* om armen te helpen uit de armoede te geraken omdat er vanuit een zogenaamd ‘outsidersperspectief’ wordt gekeken met bijhorende negatieve labels van moeilijke en lastige gezinnen.

Waar de systeemtheorie aanvankelijk als hét theoretisch kader van maatzorg werd gesteld, wordt dit nu vervangen door het ruimere empowermentparadigma. De systeemtheorie is te plaatsen binnen dit paradigma, maar wordt nu in een bredere ecologische visie (Bronfenbrenner, 1977) opgenomen. Het centrale aspect bij maatzorg, het creëren van een besef van invloed, sluit volledig aan bij het verwerven van ‘meesterschap’ over het eigen leven. De kunst is om via kritische bewustwording en participatie op maat, te bekomen dat de betrokkene onderscheid kan maken tussen dingen waaraan men zelf iets kan doen en zaken die in handen zijn van ‘machtige anderen’. Het eerste leidt tot gevoelens van persoonlijke controle die het zelfwaardegevoel aanscherpen; het tweede leidt tot sociale actie waarbij men als lid van een groep kansen krijgt tot controlegevoel en waardering.

De tolkfunctie van de hulpverlener bij maatzorg is analoog met deze van ‘facilitator’. Vanuit het empowermentperspectief dient de machtsverhouding nog sterker bewaakt en bespreekbaar te worden gesteld (zowel binnen de individuele hulpverleningsrelatie als op het bredere organisatieniveau). De hulpverlener heeft ook een pleitbezorgingsfunctie die verder gaat dan de signaalfunctie bij maatzorg.

Voor de praktijkvertaling van de maatzorgmethodiek werden vijf basisprincipes geformuleerd (Van Regenmortel, 1996: 53-63). Het zijn: positieve hulpverlening, integrale hulpverlening, participatie, gestructureerde en gecoördineerde hulpverlening. Ze vormen samen één geheel. Ook deze basisprincipes kaderen binnen het empowermentparadigma. De volgende reflecties kunnen vanuit empowerment bij de basisprincipes worden gemaakt.

Bij het principe van *positieve hulpverlening* kan gewezen worden op een actievere outreaching houding van de hulpverlener. Dit kan onder meer door een mobiele hulpverlening aan huis, vindplaatsgericht werken en ruime aandacht voor de toegankelijkheid van de hulpverlening. Ook het inschakelen van paraprofessionelen (zoals ervaringsdeskundigen in de armoede) kan hierbij een belangrijke rol vervullen onder meer inzake de bereikbaarheid en de gelijkwaardigheid binnen de hulpverlening.

Het belang van de brede invulling van het principe van *integrale hulpverlening* binnen maatzorg wordt vanuit empowerment bevestigd. Extra accenten worden gelegd op de krachten en potenties van de hulpvrager. Deze krachten bevinden zich ook in de bredere context van familie en buurt en in groepsvorming. Deze extra klemtoon geldt ook voor de binnenkant van de hulpvrager (zie ‘teveel aan machteloosheid’ van Lerner of ‘verinnerlijkte verdrukking’ van Braye en Preston-Shoot) en voor de structurele aspecten bij armoedebestrijding.

*Participatie* is één van de kernaspecten van empowerment. Participatie dient nog versterkt te worden en niet alleen binnen de individuele hulpverleningsrelatie maar ook op het vlak van de organisatie en het beleid.

*Gestructureerde hulpverlening*, een planmatiger werken, is ook bij empowerment aan de orde. Het doorzichtig maken van de hulpverlening behoedt de hulpverlener (en de organisatie) om met verborgen agenda's te werken en schept mogelijkheden tot participatie. Tijdens een onderhandelingsproces worden concrete doelen geformuleerd. Deze worden in een duidelijke taal neergeschreven in een maatplan. Belangrijk is dat hierbij explicieter de krachten van de hulpvrager en zijn omgeving worden opgenomen. Dit maatplan dient ook gekaderd te zijn binnen een breder holistisch en dynamisch assessmentproces.

Tot slot is *gecoördineerde hulpverlening*, netwerkvorming, tevens een belangrijke pijler binnen empowerment. De verdere uitbouw van casemanagement is een aandachtspunt, evenwel van onderuit gestuurd en niet van bovenuit. Casemanagement dient opgevat als een cruciale zorginhoudelijke vernieuwing die de vragen, beleving en krachten van de hulpvrager als uitgangspunt neemt. De evolutie naar een explicieter vraaggestuurd overleg met de aandacht voor de functie van spil- en steunfiguren kaderen binnen de empowermentfilosofie. Ook het werken met ad hoc structurele overlegvergaderingen (rond onder meer gezondheid of cultuur) passen in dit kader. Er kan ook gedacht worden aan de uitbouw van ‘Eigen-kracht conferenties’ waarbij het bottom-up aspect expliciet tot uiting komt.

In essentie wordt maatzorg aangevuld met een explicieter krachtenperspectief. Dit kwam nog te weinig aan bod bij de eerste theoretische onderbouw van maatzorg. Vandaar dat we maatzorg vanuit het empowermentperspectief in een eerste beweging vertalen als:

‘Maatzorg: krachtgericht maatschappelijk werk.’

Een tweede aanvulling gebeurt door de toevoeging van de notie ‘psychologisch kapitaal’. In de literatuur wordt gewezen op de economische, sociale en culturele kapitaalvormen. Personen die in armoede leven (in het bijzonder wanneer dit langdurig en intergenerationeel is) scoren laag op deze drie kapitaalvormen. Met de introductie van ‘psychologisch kapitaal’ wordt de deficitlens verschoven naar een krachtgerichte lens. Door de psychologische kapitaalvormen van armen actief op te sporen en aan te spreken, krijgen ze ook

meer kansen om profijt te halen uit hun moeilijke levensomstandigheden. Deze potentiële krachtbronnen bevinden zich niet alleen in de persoon maar ook in zijn ruimere omgeving en contexten (systemisch en ecologisch perspectief).

De omschrijving van maatzorg vanuit het empowermentperspectief kan dan ook als volgt worden afgesloten:

‘Maatzorg: krachtgericht maatschappelijk werk met appèl op het psychologisch kapitaal van personen (en hun omgeving) die in maatschappelijk kwetsbare situaties leven.’

### 3.4 Psychologisch kapitaal: de rijkdom van de armoede

Het kijken naar en opsporen van de krachten van armen wordt al lang benadrukt door de Verenigingen waar armen het woord nemen. Het is tijd dat dit aspect ook in het wetenschappelijk en beleidsdiscours wordt erkend en geïntegreerd. Het betekent een toevoeging van een psychologische dimensie binnen het armoedediscours die niet culpabiliserend werkt en past binnen een algemenere tendens van ‘positieve psychologie’. Zo krijgt de psychologische wetenschap ook een volwaardige erkenning voor de beschrijving en aanpak van sociale problemen.

Vanuit deze inzichten van het empowermentparadigma binnen de armoedebestrijding zouden we een aanpassing willen voorstellen van de vigerende definitie van armoede (Vranken e.a., 2001a: 43). Deze luidt:

‘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.’

Deze definitie wijst terecht op het netwerk van achterstellingen dat tot vele kloven leidt. Met de formulering dat de armen ‘deze kloof niet op eigen kracht kunnen overbruggen’ wordt de ‘psychology of powerlessness’ belicht. We zouden dit vervangen door een ‘psychology of power’ en stellen als definitie:

‘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 kan enkel worden overbrugd wanneer de samenleving een appèl doet op het psychologisch kapitaal van personen die in armoede leven en van hun omgeving. De samenleving maakt daarbij ook de economische, sociale en culturele kapitaalvormen voor hen toegankelijk. Zo krijgt iedereen gelijke kansen op niet-kwetsende sociale en maatschappelijke interacties en op waardevolle bindingen met zichzelf, de anderen, de maatschappij en de toekomst.’

Deze definitie geeft ruimte voor de trots en zelfwaarde van personen die in armoede leven en wijst op de nodige structurele veranderingen. Een beleid ter bestrijding van armoede moet zorgen voor de realisatie van deze psychologische en structurele randvoorwaarden opdat personen die in armoede leven hun levenswandel naar eigen behoefte kunnen invullen *op eigen maat*.

Personen die in armoede leven, dienen keuzevrijheid te hebben én een maatschappelijke waardering voor deze keuzes, ook al stroken deze niet met de klassieke ‘activerings’paden (opleiding en tewerkstelling). De nieuw verworven vrijheden dienen wel ingebed in een breder sociaal gevoel dat niet gericht is op de beperking van de vrijheid van anderen. Gezien de veelzijdigheid van deze groep, belooft dit een creatief, kleurrijk palet te worden dat een democratische samenleving ‘rijker’ zal maken.

#### NOTEN

1. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op het gelijknamige boek van Van Regenmortel (2002a). Dit boek betreft de publicatie van haar proefschrift (Van Regenmortel, 2002b): *‘Het empowermentparadigma binnen de armoedebestrijding. Maatzorg: krachtgericht maatschappelijk werk met appèl op het psychologisch kapitaal van personen (en hun omgeving) die in maatschappelijk kwetsbare situaties leven’*, K.U.Leuven, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen.
2. De term ‘paradigma’ betekent volgens het Van Dale woordenboek: ‘Constellatie van overtuigingen, waarden en handelwijzen die door de leden van een bepaalde samenleving worden gedeeld’.
3. De peetvader van het actie-onderzoek is Kurt Lewin (1946).
4. In deze context zijn onder meer de sterk vraaggerichte methodieken te situeren van opvoedingsondersteunend groepswork, Families First, Videohometraining en de initiatieven van Home-Start. Accenten hierbij zijn o.a. de competentievergroting van het hulpvragerssysteem, het activeren en structureren naast de algemeen positief ondersteunende houding van de hulpverlener.
5. Ook Dekerk en De Raedemaecker (2002: 133-134) stellen in hun onderzoek naar de sociale context van de psychische problemen van kansarmen en hun begeleiding dat de hulpverlening niet de verantwoordelijkheid van de patiënten op zich kunnen nemen. Deze is er wel voor verantwoordelijk dat deze patiënten hun verantwoordelijkheid terug kunnen opnemen en zelf keuzes kunnen maken. Dit veronderstelt ook een geloof in de capaciteiten van deze hulpvragers.
6. Het doctoraat van Zimmerman (1986) heeft enkel betrekking op de intrapersonlijke component van psychological empowerment. Deze component is op zich reeds een multidimensioneel construct bestaande uit elf variabelen die verdeeld zijn over drie deelcomponenten: een *persoonlijkheids*component (met onder meer ‘internal locus of control’), een *cognitieve* component (met bv. ‘self-efficacy’) en een *motivationale* component (zoals ‘the desire of control’).
7. In het onderzoek van maatzorg in de thuislozenzorg (Demeyer, Princen en Van Regenmortel, 1997) spreekt men over een ‘proces van herankeren’.

## HOOFDSTUK 4

### **De mobiliteit in en uit armoede: ‘Wie is arm en voor hoe lang?’**

*Caroline Dewilde en Katia Levecque*

Armoede wordt doorgaans gedefinieerd als een netwerk van uitsluitingen op allerlei domeinen van het individuele en collectieve leven. Uitsluiting op het vlak van inkomen speelt hierbij een cruciale rol omdat geld nog steeds de sleutel blijft tot velerlei goederen en diensten. In deze bijdrage belichten we de dynamische kant van inkomensarmoede in België. We tonen aan hoe we aan de hand van longitudinale gegevens de heterogeniteit van de ‘arme’ bevolking in kaart kunnen brengen en welke implicaties deze verscheidenheid heeft voor zowel het beleid als het wetenschappelijk onderzoek naar sociale uitsluiting en armoede.

#### 4.1 Inkomensarmoede in een dynamisch kleedje

Onderzoekers naar armoede en sociale uitsluiting zijn tot op vandaag slechts in geringe mate in staat om uitspraken te doen over de duur, de persistentie en het verloop in en uit situaties van onvoldoende inkomen. Hoe lang duurt armoede gemiddeld? Is armoede een levenslang probleem? Of is armoede eerder iets dat in de tijd beperkt is, een voorbijgaande levensfase die liefst zo snel mogelijk wordt vergeten? Wie zijn de personen en gezinnen die gedurende kortere of langere periodes in hun leven arm zijn? Is het zo dat hun kans om uit armoede te raken afneemt naarmate ze langer met armoede worden geconfronteerd?

Antwoorden op dit soort vragen vereist een nieuw soort onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting. Dergelijk onderzoek ruilt de traditie van cross-sectionele analyse in voor een longitudinale invalshoek. Armoede en sociale uitsluiting worden niet meer bestudeerd op één moment in de tijd (bijvoorbeeld het aantal armen op 1 januari 2002) of via een vergelijking van informatie over verschillende momenten in de tijd (bijvoorbeeld het aantal armen in 1988 en 1992), maar door het volgen van personen en gezinnen over een langere tijdsspanne. Dit kan op twee manieren: ofwel vraagt de onderzoeker aan

personen die arm zijn of waren om hun levensverhaal te reconstrueren, ofwel reconstrueert de onderzoeker zelf een bepaalde periode uit iemands leven op basis van informatie uit verschillende bevragingen over de tijd. Deze laatste werkwijze heeft het voordeel dat de reconstructie van het levensverhaal minder vertekend wordt door de selectieve werking van het geheugen. Wanneer dezelfde mensen op geregelde tijdstippen opnieuw bevraagd worden met een gestandaardiseerde vragenlijst spreken we van een panelstudie.

Het onderzoek naar de dynamische kant van armoede op basis van panelgegevens ontstond op het einde van de jaren '60 in de Verenigde Staten. Gedurende de voorbije tien jaar heeft het dynamische armoedeonderzoek ook in Groot-Brittannië en op het Europese vasteland opgang gemaakt. De toenemende beschikbaarheid en bruikbaarheid van longitudinale databanken, zoals de nationale huishoudpanels en recent ook het *European Community Household Panel (ECHP)* spelen hierbij een belangrijke rol. In ons land bestaan er twee grote paneldatabanken, met name de *Panel Studie van Belgische Huishoudens (PSBH)* en het *Sociaal Economisch Panel (SEP)*. Ondanks de beschikbaarheid van zowel *PSBH* als *SEP* kwamen de dynamische aspecten van inkomensarmoede in het Belgische onderzoek zelden aan bod (zie o.a. Cantillon, Meulemans en Van den Bosch, 1991; Cantillon e.a., 1992; Cockx, 1992; Dehaes, 1994; Dirven en Fouarge, 1995, 1998).

Met deze bijdrage willen we een stap in de goede richting zetten. Na een verkenning van het al gevoerde onderzoek, willen we aan de hand van eenvoudige en beschrijvende analyses van de *PSBH* een licht werpen op de mate waarin de inkomens van individuen in België tijdens de periode van 1993 tot 1997 veranderden. Meer bepaald zijn we geïnteresseerd in inkomensveranderingen die ervoor zorgen dat individuen onder of boven de armoedegrens terecht komen. In onze analyses besteden we aandacht aan drie dynamische aspecten: de prevalentie van armoede, de duur waarmee armoede in het leven van personen en gezinnen binnendringt en de mate waarin diegenen die uit armoede geraken er na verloop van tijd terug mee geconfronteerd worden. Zoeke naar de prevalentie van armoede betekent concreet dat we nagaan welk deel van de Belgische bevolking tijdens de periode 1993-1997 op één of ander moment onder de armoedegrens terechtkwam. Vervolgens concentreren we ons op de armoededuur. We hanteren hierbij twee benaderingen. De eerste benadering vertrekt van het aantal jaren dat armoede zich in het leven van personen en gezinnen manifesteert. De tweede benadering geeft de armoededuur weer op basis van de ontsnappingskans. Vervolgens richten we ons op de mate waarin armoedeperiodes en periodes van relatieve welstand in het leven van personen en gezinnen afwisselen. Dit is de vraag naar de recurrentie van armoede. Tot slot beschouwen we de kenmerken van diegenen die voor kortere of langere duur met armoede worden geconfronteerd. Vooraleer we hier verder op ingaan, staan we kort stil bij wat we al weten over de dynamische aspecten van de Belgische armoederealiteit.

## 4.2 Wat voorafging...

De wetenschappelijke kennis met betrekking tot armoededynamieken in België is beperkt tot de resultaten van enkele onderzoeken die in de jaren '90 werden uitgevoerd en zich op relatieve inkomensarmoede of op bijstandsafhankelijkheid concentreren.

Wat de sociale bijstand betreft, toonde Cockx in 1992 aan dat de bijstandsafhankelijkheid doorgaans van bijzonder korte duur is: 75% van de mannen en 65% van de vrouwen zijn na één jaar niet meer financieel afhankelijk van het OCMW. Mannen zijn gemiddeld één jaar afhankelijk van de sociale bijstand, vrouwen anderhalf jaar. Slechts een beperkte groep personen is gedurende een langere periode op het bestaansminimum aangewezen. Toch slokt deze harde kern bestaansminimumtrekkers niet minder dan de helft van het beschikbare budget op. Maar er is meer. Langdurig armen wegen niet alleen disproportioneel zwaar door op de beschikbare financiële middelen, maar ook op het beeld dat we ons over armoede en armen vormen. Immers, onze beeldvorming was tot op heden sterk gebaseerd op cross-sectioneel armoedeonderzoek en in cross-sectionele cijfers zijn de persistent armen oververtegenwoordigd. Hoe dat komt, kan best worden uitgelegd aan de hand van het ondertussen historische voorbeeld van Bane en Ellwood (1986: 11). Wie op een toevallige dag een ziekenhuis bezoekt zal een hoog aantal patiënten met een langdurig verblijf tellen, maar hoewel deze patiënten *op dat moment* een aanzienlijk aandeel van de ziekenhuisbevolking uitmaken, vormen ze slechts een kleine fractie van het totale aantal patiënten dat *over een bepaalde periode* wordt behandeld. Concreet naar armoede toe betekent dit dat een grote groep personen en gezinnen die in de loop van een bepaalde periode kortdurend met armoede geconfronteerd worden, niet in de klassieke momentstudies opgemerkt worden.

Twee jaar later voerde Dehaes (1994) eveneens een studie uit naar het dynamische aspect van bijstandsafhankelijkheid. Ze concentreerde zich op een duizendtal personen in Vlaanderen en vond net als Cockx bewijs voor zowel het voorbijgaande als persistente karakter van bijstandsafhankelijkheid. Wat de 'instroom' in de bijstand betreft, stelt Dehaes vast dat vooral echtgescheidenen (58%) en ongehuwden (30%) bij het OCMW aankloppen. De directe aanleiding voor het verglijden in de bijstand zijn werkgelegenheidstransities zoals werkloos worden, gezinstransities zoals het wegvallen van de voornaamste kostwinner ten gevolge van echtscheiding of verweduwing en het verlies van het recht op een sociale zekerheidsuitkering. Wat de 'uitstroom' betreft, stelt Dehaes vast dat de kans om uit de bijstand te raken, afneemt naarmate de betrokkene langer van het OCMW afhankelijk is. Deze bevinding komt ook in buitenlands onderzoek terug (Bane en Ellwood, 1986: 6; Stevens, 1999: 39; Jenkins, 2000: 544). De directe aanleidingen voor het ontsnappen uit de bijstand zijn heel divers. Zo slaagt één vijfde van de ex-cliënten erin om via het vinden van werk uit de bijstand te geraken, voor één tiende ex-cliënten was



dat dankzij de financiële bescherming door een nieuwe kostwinner. De meeste ex-cliënten echter verlaten de bijstand omdat ze het recht verwerven op een uitkering uit de sociale zekerheid.

Naast het onderzoek naar bijstandsdynamieken in België en Vlaanderen zijn er ook enkele studies die de relatieve inkomensarmoede vanuit een dynamisch perspectief benaderen. Deze studies waren tot recentelijk vooral gebaseerd op het *Sociaal Economisch Panel* of kortweg *SEP*. Het onderzoek naar armoededynamieken op basis van het *SEP* is gebaseerd op enquêtes die in 1985, 1988 en 1992 werden afgenomen. Gebruik makend van de informatie voor 1985 en 1988 stellen de onderzoekers van het *Centrum voor Sociaal Beleid (CSB)* vast dat meer dan de helft van de personen die arm waren in 1985 niet langer arm zijn in 1988 (Deleeck, Van den Bosch en De Lathouwer, 1992a; Deleeck e.a., 1992b; Cantillon e.a., 1992). Cantillon e.a. stelden gelijkaardige patronen vast tussen 1988 en 1992 (Cantillon e.a., 1994). Wat betreft de socio-economische kenmerken van de personen die in beide ondervraagde jaren arm zijn, blijkt dat vooral personen in een huishouden met een oud, werkloos of gehandicapt gezinshoofd, alsook éénoudergezinnen een groter risico lopen. Dat deze armoedeprofielen gelijk zijn aan diegene die we in cross-sectioneel onderzoek vaststellen is niet verwonderlijk, gezien iemands armoedestatus op één moment in de tijd, per definitie, functie is van de kans in het verleden om 'in' maar ook 'uit' armoede te geraken. Wat de instroom in armoede betreft, stellen Cantillon e.a. (1992) vast dat vooral inkomensgerelateerde transitie, zoals werkloosheid of pensionering, aanleiding vormen tot een periode van inkomensarmoede. Verder geven ook gezinsgerelateerde transitie, waaronder vooral echtscheiding, aanleiding tot een groter armoederisico.

Het probleem met dynamisch armoedeonderzoek op basis van panels zoals het *SEP* is dat slechts een deel van het armoedeverhaal gereconstrueerd wordt. De personen en gezinnen in dit panel worden slechts om de drie, vier of vijf jaar bevraagd, waardoor informatie over de tussenliggende jaren ontbreekt. Dit heeft belangrijke implicaties. Zo is het bijvoorbeeld onmogelijk te weten of gezinnen waarvan werd vastgesteld dat ze in 1985 én 1988 arm waren, in de tussenliggende jaren ook arm waren, relatief welvarend, of afwisselend periodes van armoede en relatieve welstand kenden. Dit maakt tevens dat we geen accurate uitspraken kunnen doen over de duur waarmee armoede zich in het leven van personen en gezinnen manifesteert. Wat de gebeurtenissen betreft die aanleiding geven tot armoede, moeten we steeds in het achterhoofd houden dat er tussen de gemeten transitie, zoals echtscheiding, en het verglijden in armoede volgend op deze transitie, een aantal jaren zitten waarin mogelijk andere gebeurtenissen zijn opgetreden die de werkelijke aanleiding of oorzaak zijn van situaties van onvoldoende inkomen. Het *SEP* vat deze werkelijke oorzaken niet.

Een ander probleem met het armoedeonderzoek op basis van dergelijke algemene huishoudpanels stelt zich bij hun capaciteit om specifieke bevolkings-



groepen te bereiken, succesvol te bevragen of blijvend op te volgen. Het vermoeden bestaat dat bepaalde groepen met een hogere kans op armoede of sociale uitsluiting in surveys zoals het *SEP* of de *PSBH* ondervertegenwoordigd zijn of zelfs niet aan bod komen. Zo vermoeden we dat de armoedecijfers die in deze bijdrage gerapporteerd worden, weinig informatie bevatten over generatie-arme gezinnen of gezinnen in *multi-problem* situaties. Dikwijls blijken gevoelens van schaamte en schuld, het gevoel ‘gecontroleerd’ te worden of de complexiteit van de problemen waarmee ze kampen, deze gezinnen ervan te weerhouden aan survey-onderzoek deel te nemen of te blijven deelnemen. Een andere potentiële oorzaak voor hun vermoedelijke ondervertegenwoordiging is een moeilijkere bereikbaarheid door dakloosheid of frequent verhuizen (zonder adres na te laten), of allerlei communicatieproblemen. Dit laatste probleem stelt zich bijvoorbeeld voor hoogbejaarden en migranten (Levecque en Vranken, 2000: 202).

#### 4.3 Armoededynamieken herbekeken in de *Panel Studie van Belgische Huishoudens*

Een aantal van de hierboven gesignaleerde tekorten wordt opgevangen door de *Panel Studie van Belgische Huishoudens*, kortweg *PSBH*. De *PSBH* is een panelstudie met jaarlijkse bevraging sinds 1992. In de eerste golf werden 4439 huishoudens en 11336 personen bereikt. Zowel het huishouden als de personen binnen het huishouden worden bevraagd aan de hand van gestandaardiseerde vragenlijsten. De steekproef van huishoudens en individuen is representatief voor de Belgische bevolking in private huishoudens. Inhoudelijk beslaat het *PSBH* een ruimer terrein dan het *SEP*: naast de ‘klassieke’ socio-economische gegevens zoals opleidingsniveau en tewerkstellingsstatus wordt ook informatie verzameld over thema’s zoals gezondheid, sociale relaties, waarden en normen.

Wanneer het steekproefontwerp een representatieve eerste golf garandeert en de opvolgingsregels correct toegepast worden, kan de panelstudie over de tijd haar representativiteit behouden. Deze representativiteit wordt echter bedreigd door een aantal bronnen van vertekening, zoals demografische veranderingen in de bevolking, het opnemen van niet-steekproefpersonen die een panelhuishouden vervoegen, en differentiële non-respons (Dewilde e.a., 2000). Vooral de zogenaamde attritie of uitval is een probleem. Geen enkele panelstudie slaagt erin met succes alle panelleden te volgen: sommige respondenten slaan één of meerdere golven over, anderen weigeren iedere verdere medewerking of worden niet teruggevonden. De uitval tussen twee golven schommelt rond de 10%; de totale uitval sinds de eerste golf bedraagt na zeven golven 50%. Wanneer deze uitval toevallig is, wordt enkel de efficiëntie van de schat-

tingen beïnvloed. Wanneer er echter sprake is van differentiële non-respons zijn de schattingen vertekend. Deze bronnen van vertekening worden in de *PSBH* deels opgevangen door het gebruik van wegingscoëfficiënten.

In de rest van deze bijdrage zetten we kort uiteen hoe we ons onderzoek opzetten, rekening houdend met de mogelijkheden en beperkingen van panelanalyse in het algemeen en de *PSBH* in het bijzonder. Daarna bespreken we de voornaamste onderzoeksresultaten aan de hand van eenvoudige en beschrijvende analyses, eerst cross-sectioneel en daarna longitudinaal. Voor zover wij kunnen nagaan heeft enkel Van Kerm (2002) de mobiliteit in en uit inkomensarmoede in de *PSBH* bestudeerd. Hoewel deze bijdrage inzake opzet sterk aanleunt bij zijn werk, zijn er enkele belangrijke verschillen. Deze verschillen hebben vooral te maken met keuzes inzake de inkomensmeting en de impact hiervan op de uiteindelijke respons. Waar nodig gaan we dieper in op de methodologische verschillen. Tevens toetsen we onze resultaten aan zijn werk en andere nationale vergelijkingsbronnen.

#### 4.3.1 **Onderzoeksaanpak**

Hoewel longitudinaal onderzoek noodzakelijk vertrekt van het individu als analyse-eenheid, wordt inkomensarmoede meestal gemeten op basis van het beschikbaar of netto-inkomen van het huishouden. De onderliggende veronderstelling is dat het totale huishoudinkomen gelijk verdeeld wordt over alle leden. Hoewel er duidelijke aanwijzingen zijn dat macht en inkomen binnen het gezin ongelijk verdeeld zijn, is deze intrahuishoudelijke verdeling moeilijk te meten en in rekening te brengen (Daly, 1992: 3; Van Dam en Van den Bosch, 1997: 4). Ook in deze bijdrage vertrekken we van het huishoudinkomen. Om verschillen in grootte en samenstelling van huishoudens in rekening te brengen, maken we gebruik van een equivalentieschaal. We opteren voor de *modified OECD-schaal*, die een gewicht van 1 toekent aan de eerste volwassene, 0,5 aan elke bijkomende volwassene en 0,3 aan elk kind jonger dan veertien jaar.

Het bepalen van het totale huishoudinkomen kan op verschillende manieren. Traditioneel wordt aan het gezinshoofd gevraagd alle inkomensbronnen in herinnering te brengen en op basis daarvan het 'totaal beschikbaar maandelijks huishoudinkomen' te schatten. Uit onderzoek is gebleken dat deze schatting vaak het werkelijke inkomen onderschat. Dit komt doordat het gezinshoofd, door kennis- of geheugeneffecten, niet alle inkomensbronnen in rekening brengt of bepaalde bronnen onderschat. De onderschatting neemt bovendien toe met de gezinsgrootte (Van Dam en Van den Bosch, 1997: 6). Hoewel deze variabele bepaalde tekorten heeft, is de respons meestal bevredigend. In de *PSBH* hebben de respondenten de keuze tussen het opgeven van het exact maandinkomen of het aankruisen van de categorie waarbinnen hun inkomen

valt. We opteren om voor deze laatste groep het klassenmidden te gebruiken als benadering van het geschat maandinkomen. In het onderzoek van Van Kerm (2002: 8) daarentegen wordt het exacte bedrag voor deze groep geschat (binnen de grenzen van de opgegeven inkomensklasse) op basis van het huishoudinkomen van gezinnen met gelijkaardige kenmerken. Omwille van veranderingen in de schaal voert hij dit enkel door in golf 1 en golf 2, in de latere golven worden enkel de respondenten met een exact bedrag weerhouden. Deze operatie resulteert in een laag aantal respondenten met volledige informatie voor elke golf (2235), waarbij de bijgeschatte bedragen uit de eerste golven uiteindelijk voor het merendeel uit de longitudinale analyses vallen. Onze werkwijze daarentegen levert volledige informatie op voor 5314 van de 5952 personen die gedurende de periode 1992-1998 altijd meewerkten.

In surveys zoals het *SEP* of de *PSBH* wordt het huishoudinkomen niet alleen bevraagd door middel van de schatting door het gezinshoofd. Het totaal beschikbaar huishoudinkomen kan ook door de onderzoeker zelf berekend worden als de som van de afzonderlijke inkomens van alle gezinsleden, aangevuld met de inkomens die niet aan een bepaald gezinslid toegewezen zijn. Deze berekening is tijdrovend, maar lijkt noodzakelijk als tegenwicht voor de vermelde problemen met het geschat inkomen. In tegenstelling tot Van Kerm (2002) nemen we ook deze variabele in ons onderzoek op. We beschouwen de volgende inkomensbronnen: inkomen uit loonarbeid, inkomen uit zelfstandige beroepsactiviteit, inkomen uit tweede beroepsactiviteit, onregelmatig of tijdelijk werk, uitkeringen uit de sociale zekerheid (werkloosheid, pensioen, ziekte en invaliditeit, kinderbijslag, studiebeurzen, bestaansminimum), betaalde of ontvangen alimentatie en opbrengsten uit verhuur. Om de vergelijkbaarheid over de golven en met andere nationale surveys te vrijwaren worden extra arbeidspremies zoals winstdeling en vakantiegeld, inkomen uit roerend vermogen alsook betaalde of teruggekregen belastingen niet in de berekening opgenomen. Jammer genoeg schakelde men vanaf golf 3 over van een maandbevraging over het huidig inkomen naar een jaarbevraging naar het inkomen van het vorige kalenderjaar. Hierdoor komt de vergelijkbaarheid over de golven heen in het gedrang. We vergelijken in de longitudinale analyses steeds de jaren 1993-1997.<sup>1</sup>

Het probleem met het berekende inkomen is dat deze indicator gebaseerd is op een hele reeks variabelen, elk gekenmerkt door een zekere item non-respons.<sup>2</sup> De cumulatie van het aantal ontbrekende waarden bij de berekening van het totale huishoudinkomen heeft tot gevolg dat er voor een vrij groot aantal respondenten geen informatie beschikbaar is. In cross-sectionele surveys wordt dit, in zoverre de non-respons niet selectief is, opgevangen via bijschatting op basis van de waarden van gelijkaardige respondenten. Deze procedure is minder geschikt voor longitudinale analyse, omdat we liever geen 'valse' inkomensveranderingen creëren of echte, niet-geobserveerde transitieën negeren. Daarom beperken we ons in dit onderzoek tot de bijschatting van een

Tabel 1 – Het gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen, schatting gezinshoofd (alle individuen, 1992-1998, gewogen).

	<b>Golf 1</b> (1992)	<b>Golf 2</b> (1993)	<b>Golf 3</b> (1994)	<b>Golf 4</b> (1995)	<b>Golf 5</b> (1996)	<b>Golf 6</b> (1997)	<b>Golf 7</b> (1998)	<b>Golf 7 #</b> (1998)
% Respons (ongewogen)	95,18	93,61	97,26	97,40	98,11	98,56	97,01	97,88
Aantal (ongewogen)	110,08	9504	8898	8609	8286	7865	9449	7329
Mediaan	885,33	895,17	897,15	950,25	953,45	964,03	991,57	991,57
Mediaan *	989,59	973,75	953,27	995,07	978,24	973,23	991,57	991,57
Gemiddelde	956,05	986,24	995,47	1027,42	1038,82	1070,28	1081,26	1081,19
Gemiddelde *	1068,64	1072,83	1057,77	1075,86	1065,84	1080,49	1081,26	1081,19
Armoedelij 50% mediaan (%)	5,54	4,67	5,09	5,79	5,47	5,16	3,91	3,48
Armoedelij 60% mediaan (%)	12,76	12,10	12,41	13,62	12,92	11,76	11,62	11,16
Armoedelij 50% gemiddelde (%)	8,41	7,95	10,04	10,57	10,13	8,96	7,55	7,06

\* in EURO, uitgedrukt in waarden voor 1998

# exclusief bijtrekking (859 extra Vlaamse huishoudens)

Tabel 2 – Het gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen, berekening (alle individuen, 1993-1997, gewogen).

	<b>Golf 1</b> (1992)	<b>Golf 2</b> (1993)	<b>Golf 3</b> (1993)	<b>Golf 4</b> (1994)	<b>Golf 5</b> (1995)	<b>Golf 6</b> (1996)	<b>Golf 7</b> (1997)	<b>Golf 7 #</b> (1997)
% Respons (ongewogen)	-	-	66,54	75,22	79,39	75,50	73,96	76,64
Aantal (ongewogen)	-	-	6088	6649	6705	6025	7204	5739
Mediaan	-	-	964,03	1007,74	995,71	997,08	1031,41	1035,77
Mediaan *	-	-	1024,35	1055,26	1021,59	1006,60	1031,41	1035,77
Gemiddelde	-	-	1045,12	1120,28	1086,49	1126,55	1158,16	1159,55
Gemiddelde *	-	-	1110,49	1173,11	1114,75	1137,31	1158,16	1159,55
Armoedelij 50% mediaan (%)	-	-	7,80	7,03	7,07	6,08	4,88	5,14
Armoedelij 60% mediaan (%)	-	-	14,30	13,58	12,56	11,17	10,61	10,65
Armoedelij 50% gemiddelde (%)	-	-	10,05	10,09	9,24	9,11	8,30	8,29

\* in EURO, uitgedrukt in waarden voor 1998

# exclusief bijtrekking (859 extra Vlaamse huishoudens)

klein aantal ontbrekende waarden op basis van de longitudinale informatie voor eenzelfde individu, onder strikte voorwaarden.<sup>3</sup> Deze procedure resulteert voor elke golf in een verhoging van de respons met ongeveer 5%. Voor de periode 1993-1997 beschikken we over volledige inkomensinformatie voor 2779 van de 6348 respondenten die steeds meewerkten.

Door de analyses gebaseerd op het geschat inkomen te vergelijken met die op basis van het berekende inkomen, proberen we de tekorten van beide benaderingen op te vangen. We vertrouwen erop dat gelijkaardige patronen wijzen op een betrouwbaar beeld van de realiteit.

Tot slot nog een woordje uitleg over de gekozen armoedemaat. De meest gangbare indicator is de relatieve inkomensarmoedelijjn zoals gebruikt door de Europese instellingen. Deze bedraagt 60% van het mediane gezinsinkomen. Om de stabiliteit van onze resultaten te beoordelen gebruiken we ook telkens de 50% armoedelijjn.

#### 4.3.2 Cross-sectioneel

We beginnen onze analyses met een aantal cross-sectionele inkomens- en armoedestatistieken. Deze statistieken zijn gewogen en bieden per jaar een representatief beeld voor de Belgische bevolking in private huishoudens. De cijfers voor de periode 1992-1998 worden gepresenteerd in tabel 1 (geschat inkomen) en tabel 2 (berekende inkomen). Omdat er in 1998, 859 nieuwe Vlaamse huishoudens aan het panel werden toegevoegd, voorzien we in beide tabellen de cijfers mét en zonder de bijtrekking. Een vergelijking tussen beide kolommen laat zien dat er op het eerste gezicht geen fundamentele verschillen bestaan tussen de longitudinale steekproef en de nieuwe huishoudens.

De eerste rijen van tabel 1 en tabel 2 beschrijven respectievelijk het percentage en het absolute aantal respondenten in de *PSBH* van wie we het inkomen kennen. Uit tabel 1 blijkt dat het geschat inkomen voor bijna alle individuen in het panel gekend is. Zoals verwacht is dit niet het geval voor het berekende inkomen in tabel 2. Ondanks de hogere non-respons op het berekende inkomen, zijn de aantallen voldoende groot om verdere analyse te rechtvaardigen. Vervolgens beschouwen we het mediane en gemiddelde beschikbare maandinkomen dat in de diverse jaren van het panel werd opgetekend. We stellen vast dat het geschat inkomen steeds lager ligt dan het berekende inkomen in datzelfde jaar. Dit is consistent met de gerapporteerde onderschatting door het gezinshoofd. Verder zijn zowel het mediane als het gemiddelde inkomen vrij stabiel doorheen de tijd en vergelijkbaar met andere bronnen (Van Kerm, 2002: 11) en andere surveys, in casu het *SEP* (Cantillon e.a., 1999: 9).

De laatste drie rijen van tabel 1 en tabel 2 tonen de armoedepercentages zoals die in een cross-sectionele benadering worden opgetekend. De armoedegrens ligt op 50% en 60% van het mediane inkomen. Hoeveel armen tellen we

nu op basis van deze momentanalyses? Vertrekkende van de 50% grens schommelen de percentages in tabel 1 tussen 3,48% en 5,79% en in tabel 2 tussen 4,88% en 7,80%. De 60% grens levert ons in tabel 1 een armoedeomvang tussen de 11,16% en 13,62%, in tabel 2 schommelen de percentages tussen de 10,61% en 14,30%. Om de vergelijking met *CSB*-analyses te kunnen maken, rapporteren we tevens het aantal armen met de armoedegrens vastgesteld op 50% van het gemiddelde inkomen. Deze schommelt in tabel 1 tussen de 7,06% en 10,57%, in tabel 2 tussen 8,29% en 10,09%. Over het algemeen kunnen we stellen dat onze resultaten vergelijkbaar zijn met andere auteurs (Van Kerm, 2002: 8; Cantillon e.a., 1999: 38). Verder stellen we net als in voorgaande onderzoeken vast dat het aantal armen in de *PSBH* iets hoger ligt dan in het *SEP* (Proost, Van Dam en Van den Bosch, 1996: 44).

Wanneer we naar de trend in de schommelingen van de armoedecijfers kijken, dan merken we op dat er zich, zowel in tabel 1 als in tabel 2, vanaf 1995 een lichte, maar consistente daling in de armoedeomvang voordoet. De beperkte, maar vrij consistente daling van de relatieve armoede in de tweede helft van de jaren '90 kan op verschillende manieren verklaard worden. We formuleren er drie. Zo is het ten eerste mogelijk dat deze dalende trend in de armoedecijfers, gezien de economische heropleving in deze periode, een echte trend weerspiegelt. Verder mogen we niet uitsluiten dat de wegingscoëfficiënten in de *PSBH* misschien onvoldoende compenseren voor eventuele selectieve uitval van huishoudens met lagere inkomens. Een derde mogelijke verklaring is dat de kenmerken van de respondenten van wie het inkomen gekend is, over de jaren heen veranderen en aldus een invloed hebben op de armoedecijfers. Uit verder onderzoek blijkt echter dat zowel de armoedecijfers als de proportie huishoudens met een laag inkomen, hoger liggen in de Vlaamse bijtrekking voor 1998 dan in de 'longitudinale' steekproef voor Vlaanderen. Dit wijst erop dat de daling van de armoedepercentages over de loop der jaren mogelijk geheel of gedeeltelijk te wijten is aan de selectieve uitval van de inkomensarmen, en dat deze uitval slechts gedeeltelijk gecorrigeerd wordt door de wegingscoëfficiënten.<sup>4</sup>

### 4.3.3 Longitudinaal

De cross-sectionele armoedecijfers leren ons niets over het aantal personen dat over de tijd onder de armoedegrens terecht komt, of over het aantal jaren dat armoede zich aan personen en gezinnen opdringt. Hiervoor moeten we overstappen naar een longitudinale benadering, waarbij we personen gedurende een langere periode volgen. In de rest van deze bijdrage gaan we na in welke mate de panelleden in de periode 1993-1997 getroffen worden door inkomensarmoede.

### *Armoedeprevalentie*

Hoeveel panelleden worden in de periode 1993-1997 gedurende één of meerdere jaren met inkomensarmoede geconfronteerd? Het antwoord op deze vraag vinden we in tabel 3. Uit de 'totaal'-kolommen lezen we af dat niet minder dan 12,5 à 14% van de panelleden zich gedurende één of meerdere jaren onder de 50% armoedegrens bevindt. Dit is zowat het dubbele van het aantal armen gerapporteerd in cross-sectionele analyses. We vinden hetzelfde patroon voor de 60% grens, waar ongeveer 23% van de bevolking over een periode van vijf jaren met inkomensarmoede geconfronteerd wordt. Deze bevinding sluit aan bij het onderzoek van Whelan e.a. (2000: 5) op de eerste twee golven van het *ECHP*. Het aantal personen dat arm is in één van beide golven is steeds groter dan het aantal armen op één punt in de tijd.

### *Armoededuur*

In tabel 3 vinden we ook meer informatie over het aantal jaren dat de panelleden tussen 1993 en 1997 met inkomensarmoede geconfronteerd worden. We concentreren ons voorlopig op de totale armoededuur. Gezien onze observatieperiode is dat maximaal vijf jaar. We stellen vast dat inkomensarmoede zich vooral in korte episodes manifesteert. Wanneer we de 50% grens hanteren, stellen we vast dat 6 tot 8% van alle panelleden gedurende één jaar arm zijn. Dit komt overeen met 50% tot 58% van alle personen die tijdens de observatieperiode inkomensarmoede ervaren. Wanneer we de 60% grens hanteren, is 8,5 tot 10,5% van de panelleden gedurende één jaar arm. Dit komt neer op respectievelijk 37% tot 46% van alle personen die ooit arm waren in de loop van vijf jaar. Wat betreft de armoede-episodes die langer dan één jaar duren, merken we dat ongeveer 6% van de panelleden zich gedurende twee of meer jaren onder de 50% grens bevindt. Bij de 60% grens loopt dit op tot 12,5 à 15%.

Een andere manier om de duur van armoede te benaderen is via de zogenaamde ontsnappingskans. Dit is de kans die iemand heeft om boven de armoedegrens te stijgen na een zekere periode in armoede. De schattingen zijn gebaseerd op alle beginnende armoede-episodes over de beschouwde observatieperiode. In tegenstelling tot de vorige werkwijze houden we nu rekening met het feit dat we geen informatie hebben over de werkelijke duur van de armoede-episodes die al begonnen zijn op het moment van de eerste observatie, alsook van de episodes die afgebroken worden omwille van ontbrekende gegevens of het beëindigen van de observatieperiode.

Het patroon dat uit tabel 4 blijkt, sluit aan bij de vaststelling van Van Kerm (2002: 18): hoe langer een persoon arm is, hoe kleiner zijn of haar kans om uit de armoede te ontsnappen. Dat dit patroon geen zuiver Belgisch fenomeen is, maar zich ook manifesteert in andere westerse landen, blijkt uit diverse buitenlandse studies (o.a. Bane en Ellwood, 1986: 9). Waarom de ontsnappingskans

Table 3 – Aantal jaren in inkomensarmoede tijdens de periode 1993-1997, % (alle individuen in de substeekproef met volledige inkomensinformatie).

	<b>Gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar gezinsinkomen, schatting gezinshoofd</b>											
	Ongewogen resultaten *						Gewogen resultaten					
	50% mediaan		60% mediaan		Totaal		50% mediaan		60% mediaan		Totaal	
	NO	O	NO	O	NO	O	NO	O	NO	O	NO	O
Geen enkel jaar	88,86		79,0		87,44		76,53					
1 jaar	5,58		8,07		6,23		8,68					
2 jaren	1,97	0,74	3,20	1,37	2,01	0,79	3,66	2,08				1,58
3 jaren	1,91	0,70	3,40	1,45	2,47	0,87	3,83	2,27				1,56
4 jaren	0,99	0,24	3,08	1,25	1,09	0,33	3,41	2,15				1,26
5 jaren	0,71	0,71	3,26	3,26	0,76	0,76	3,89	3,89				
Totaal	100		100		100		100					
<b>Gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar gezinsinkomen, berekening</b>												
	Ongewogen resultaten *						Gewogen resultaten					
	50% mediaan		60% mediaan		Totaal		50% mediaan		60% mediaan		Totaal	
	NO	O	NO	O	NO	O	NO	O	NO	O	NO	O
Geen enkel jaar	87,91		80,05		85,97		77,03					
1 jaar	7,58		10,06		8,16		10,56					
2 jaren	1,88	0,94	3,10	1,54	2,66	1,41	3,70	1,90				1,80
3 jaren	0,84	0,27	2,81	1,40	1,11	0,78	3,70	1,92				1,78
4 jaren	1,38	0,63	1,65	0,95	1,61	0,74	1,92	0,89				1,03
5 jaren	0,41	0,41	2,33	2,33	0,49	0,49	3,09	3,09				
Totaal	100		100		100		100					

\* enkel gecorrigeerd voor de ongelijke selectiekans naar regio in de initiële steekproef  
 NO = de armoedeperiode wordt niet onderbroken door ten minste 1 jaar van relatieve welstand  
 O = de armoedeperiode wordt onderbroken door ten minste 1 jaar van relatieve welstand



daalt, is niet helemaal duidelijk. Eén mogelijke verklaring is dat armoede op zich ervoor zorgt dat het steeds moeilijker wordt om nog relatieve welstand te realiseren. Zo zou langdurige armoede er kunnen toe leiden dat iemands talenten en vaardigheden verminderen, waardoor het moeilijker wordt om een geschikte job te vinden. Een tweede mogelijke verklaring schrijft de dalende ontsnappingskansen toe aan de differentiatie binnen de groep armen. Langdurig armen kunnen op een aantal manieren verschillen van personen in kortdurende armoede, waardoor hun ontsnappingskansen sowieso lager ligt, onafhankelijk van het feit of ze zich in het begin, in het midden of op het einde van hun langere armoedeperiode bevinden. We hebben hier dus te maken met een selectie-effect: hoe langer de armoededuur, hoe groter de proportie personen die de meer nadelige kenmerken van de langdurig armen vertonen.

Tabel 4 – Ontsnappingskansen uit armoede (alle individuen, 1993-1997, Kaplan-Meier schattingen).

<b>Gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen, schatting gezinshoofd</b>		
	50% mediaan	60% mediaan
Na 1 jaar	0,68	0,67
Na 2 jaren	0,50	0,31
Na 3 jaren	0,27	0,29
<b>Gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen, berekening</b>		
	50% mediaan	60% mediaan
Na 1 jaar	0,85	0,74
Na 2 jaren	0,40	0,43
Na 3 jaren	0,07	0,08

### *Armoederecurrentie*

Om een vollediger beeld te krijgen van de ‘uitstroom’ moeten we rekening houden met het feit dat ontsnappen uit armoede voor sommigen slechts tijdelijk is. Wanneer armoede afwisselt met periodes van relatieve welstand spreken we van armoederecurrentie. Deze kan benaderd worden op basis van de ‘hervallingskansen’. In deze bijdrage laten we dergelijke kansen achterwege, omdat gedurende de vrij korte observatieperiode slechts weinig personen in ons bestand een tweede armoede-episode beginnen.

Uit tabel 3 kunnen we evenwel opmaken dat slechts een klein percentage panelleden in de periode 1993-1997 een armoedeperiode ervaart die door minstens één jaar van relatieve welstand werd onderbroken. Bij de 50% grens is dat 2 à 3%, terwijl de 60% grens op 4,5% wijst. Deze cijfers onderschatten het werkelijke aandeel recurrent armen in de Belgische bevolking. Zoals hierboven aangehaald, worden een aantal panelleden ook buiten de observatieperiode met armoede geconfronteerd. Alhoewel inkomensarmoede in hun leven een terugkerend gegeven is, wordt dit niet als dusdanig door ons onderzoek

Table 5 – Frequentieverdeling van het aantal jaren in inkomensarmoede naar activiteitsstatus gezinshoofd, onderwijsniveau gezinshoofd en gezinstype, %, 1993-1997 (alle individuen in de substeekproef met volledige inkomensinformatie).

	Gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen, schatting gezinshoofd, 60% mediaan					
	Ongewogen resultaten *			Gewogen resultaten		
	0 jaar	1 jaar	≥ 2 jaren	0 jaar	1 jaar	≥ 2 jaren
<b>Activiteitsstatus gezinshoofd</b>						
Betaald werk	90,20	6,18	3,61	88,88	7,04	4,08
Geen betaald werk #	57,08	15,84	27,09	54,04	15,22	30,73
Gepensioneerd	72,64	10,19	17,17	70,33	9,80	19,87
Ziekte, ongeval, arbeidsongeschikt	44,28	17,56	38,16	42,98	12,60	44,42
<b>Onderwijsniveau gezinshoofd</b>						
Geen diploma of lager onderwijs	59,89	13,92	26,19	57,20	13,53	29,26
Lager secundair onderwijs	75,18	13,63	11,19	72,88	14,26	12,86
Hoger secundair onderwijs	88,38	5,71	5,92	86,81	6,43	6,76
Hoger niet-universitair onderwijs	93,30	4,36	2,33	92,87	4,81	2,32
Universitair onderwijs	96,29	1,09	2,61	95,67	1,01	3,32
<b>Gezinstype</b>						
Alleen, 65 jaar of ouder	82,36	4,45	13,19	80,34	4,27	15,38
Alleen, 30 tot 64 jaar	82,54	6,87	10,59	79,67	7,51	12,82
Alleen, jonger dan 30 jaar	72,75	12,40	14,85	69,51	12,06	18,43
Eénoudergezin	71,96	12,18	15,87	72,22	11,83	15,94
Koppel zonder kinderen (één partner 65 jaar of ouder)	76,91	11,29	11,80	74,94	12,10	12,96
Koppel zonder kinderen (beide partners jonger dan 65 jaar)	88,92	5,93	5,15	86,07	6,67	7,26
Koppel met kinderen	84,44	8,18	7,38	81,69	9,10	9,21
Andere	67,96	11,46	20,58	68,18	10,71	21,11

	Gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen, berekening gezinshoofd, 60% mediaan					
	Ongewogen resultaten *			Gewogen resultaten		
	0 jaar	1 jaar	≥ 2 jaren	0 jaar	1 jaar	≥ 2 jaren
<b>Activiteitsstatus gezinshoofd</b>						
Betaald werk	88,69	8,76	2,55	86,63	10,01	3,36
Geen betaald werk #	71,12	7,41	21,47	65,84	6,98	27,18
Gepensioneerd	79,07	9,17	11,76	78,48	8,48	13,04
Ziekte, ongeval, arbeidsongeschikt	46,15	28,43	25,42	48,62	29,67	21,72
<b>Onderwijsniveau gezinshoofd</b>						
Geen diploma of lager onderwijs	73,76	8,37	17,87	72,10	8,99	18,90
Lager secundair onderwijs	77,50	14,56	7,94	74,49	14,47	11,04
Hoger secundair onderwijs	84,63	10,69	4,68	82,61	11,39	6,00
Hoger niet-universitair onderwijs	92,33	6,13	1,53	90,49	7,20	2,31
Universitair onderwijs	91,53	5,67	2,80	91,71	5,59	2,70
<b>Gezinstype</b>						
Alleen, 65 jaar of ouder	71,60	9,79	18,61	69,99	9,42	20,59
Alleen, 30 tot 64 jaar	84,89	5,70	9,41	82,62	6,71	10,67
Alleen, jonger dan 30 jaar	80,95	13,00	6,04	72,75	19,38	7,87
Eénoudergezin	76,60	9,46	13,93	73,19	11,44	15,37
Koppel zonder kinderen (één partner 65 jaar of ouder)	78,75	9,40	11,85	78,35	9,07	12,58
Koppel zonder kinderen (beide partners jonger dan 65 jaar)	85,41	5,23	9,36	83,74	4,75	11,51
Koppel met kinderen	87,02	9,63	3,35	84,07	10,74	5,20
Andere	81,92	17,17	0,91	82,77	16,62	0,62

\* enkel gecorrigeerd voor de ongelijke selectiekans naar regio in de initiële steekproef/# leercontract, student, onbetaald werk in familiebedrijf, tijdelijk onderbroken, werkloos, doet het huishouden

gevat. Analyses met een ruimere observatieperiode bieden hieromtrent meer duidelijkheid.

### *Correlaten van armoededuur*

In tabel 5 ten slotte beschouwen we de mate waarin het aantal jaren in inkomensarmoede over de loop van 1993-1997 samenhangt met de activiteitsstatus van het gezinshoofd, het onderwijsniveau van het gezinshoofd en het gezinstype. Net als in tabel 3 selecteren we de panelleden met volledige inkomensinformatie. Vervolgens relateren we voor de respondenten met ononderbroken armoedeperiodes de kenmerken aan het begin van de episode met de duur van de episode. Opnieuw beschouwen we beide inkomensmaten. Hoewel de cijfers voor het berekende inkomen wat meer fluctueren ten gevolge van het kleinere aantal observaties, zijn de patronen over het algemeen gelijkaardig. Met deze vaststelling in het achterhoofd beperken we de bespreking van tabel 5 tot het geschat inkomen, voor de 60% armoedelijn.

We beginnen de bespreking van de resultaten met de activiteitsstatus van het gezinshoofd. Uit cross-sectionele analyses weten we dat gezinnen met een werkend gezinshoofd het minst met inkomensarmoede geconfronteerd worden. Niettemin zien we dat toch zo'n 11% in de loop van vijf jaar minstens één keer arm wordt. De inkomensarmoede bij werkenden is echter meestal van korte duur. Van de gezinnen waarvan het gezinshoofd geen betaald werk heeft, blijkt 54% geen enkele keer arm te zijn, terwijl een derde ten minste twee jaar armoede ervaart. Hoewel de afwezigheid van betaald werk duidelijk heel wat armoederisico inhoudt, gaan ziekte, ongeval en arbeidsongeschiktheid nog met een grotere armoedeprevalentie en -duur gepaard. Zo slaagt slechts 43% van deze gezinnen erin om boven de armoedegrens te blijven, terwijl evenveel gezinnen gedurende ten minste twee jaar met armoede worden geconfronteerd. Hoewel gezinnen met een gepensioneerd gezinshoofd zich iets beter tegen armoede kunnen beschermen, blijkt ook hier één gezin op tien gedurende één jaar armoede te ervaren, terwijl nog eens 10 à 20% van de gezinnen ten minste twee jaar met een beperkt inkomen moeten zien rond te komen.

Wanneer we naar het onderwijsniveau van het gezinshoofd kijken, dan zijn de resultaten weinig verrassend: hoe hoger het onderwijsniveau, hoe minder personen en gezinnen met armoede worden geconfronteerd. Deze relatie wordt al langere tijd in cross-sectioneel onderzoek vastgesteld, maar tot nog toe was het onduidelijk of dit patroon hetzelfde bleef naargelang van de armoededuur. Uit tabel 5 blijkt dat dit het geval is: zowel éénjarige als langere armoede-ervaringen blijken systematisch minder voor te komen naarmate het onderwijspeil toeneemt. Bovendien worden vooral de gezinnen waarvan het gezinshoofd geen diploma of enkel een diploma lager onderwijs bezit, in vergelijking met de andere categorieën vaker met langdurige inkomensarmoede geconfronteerd.

En wat met de armoededuur naargelang van de samenstelling van het gezin? Uit tabel 5 blijkt dat 20 à 30% van de alleenstaanden in de loop van 1993-1997 met armoede wordt geconfronteerd. Meestal gaat het om armoede-ervaringen die ten minste twee jaar aanhouden. In gezinnen met kinderen blijkt armoede ongeveer evenveel voor te komen in korte als langere ervaringen. Zoals verwacht worden alleenstaande ouders vaker met armoede geconfronteerd dan ouders die samen voor de opvoeding van de kinderen instaan. Bij kinderloze koppels bestaat er een groot verschil naargelang van de leeftijd van de partners. Jongere koppels – die er ook over het algemeen het best aan toe zijn – zijn beter beschermd tegen inkomensarmoede dan oudere koppels. Dit geldt zowel voor éénjarige armoede-ervaringen als ervaringen die langer duren. De alleenstaanden jonger dan dertig jaar, alsook de éénoudergezinnen, worden het vaakst met armoede geconfronteerd.

#### 4.4 Besluit

Onderzoek naar de dynamische kant van armoede doorprijkt het beeld van inkomensarmoede als een verlamdend verschijnsel dat zich nestelt in de marges van de maatschappij. Wanneer we de bestaande onderzoeken naar armoededynamieken naast elkaar leggen, blijkt dat armoede zich vaak opdringt als een korte en/of éénmalige ervaring en als dusdanig ook bevolkingsgroepen treft die niet tot het traditionele beeld van de ‘armen’ behoren. Dit gaat gepaard met een zekere mobiliteit in en uit armoede. Deze vaststelling impliceert dat veel personen en gezinnen weinig onoverkomelijke barrières ondervinden op weg naar betere levensomstandigheden. Tezelfdertijd genieten ze echter ook te weinig bescherming om tijdelijk inkomensverlies op te vangen. Voor anderen is de weg uit armoede iets dat verschillende jaren duurt en dat mogelijk door tijdelijke maar kortstondige successen wordt voortgestuwd. Uit onze resultaten blijkt dat voor ongeveer de helft van de panelleden die over de loop van vijf jaar met inkomensarmoede geconfronteerd worden, deze ervaring van korte duur is. De andere helft daarentegen leeft gedurende meerdere jaren in een situatie gekenmerkt door onvoldoende inkomen. Gezien de korte observatieperiode, willen we evenwel waarschuwen voor een strikt cijfermatige interpretatie van de bovenstaande vaststelling.

Om bovenstaand dynamisch armoedeverhaal verder aan te vullen en uit te diepen, is bijkomend onderzoek vereist. Verschillende onderzoekspistes dienen zich aan. Zo kunnen we nagaan of armoedepersistentie en -recurrentie zich misschien concentreert bij specifieke bevolkingsgroepen, en zo ja, welke factoren en mechanismen tot langdurige of terugkerende armoede-ervaringen leiden. In deze bijdrage stellen we bijvoorbeeld vast dat vooral gezinnen met een niet-werkend gezinshoofd op actieve leeftijd vaker met langdurige ar-

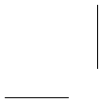
moede geconfronteerd worden. Hetzelfde geldt voor laaggeschoolden, éénundergezinnen en (jongere) alleenstaanden. Een andere invalshoek betreft de oorzaken van de transities in en uit armoede, waarbij we denken aan allerlei levensgebeurtenissen zoals werkloos worden, pensionering, echtscheiding of het overlijden van een partner. Hoe komt het dat dergelijke *life events* zich in alle lagen van de bevolking voordoen, maar slechts bij bepaalde personen of gezinnen tot armoede leiden? Ook de gevolgen van het verarmingsproces vormen een interessante onderzoekspiste. Resulteert de confrontatie met armoede in een andere machtsverhouding en verstandhouding binnen het gezin? Of in een andere opvoeding van de kinderen? Treden er belangrijke veranderingen op in de verwachtingen die ouders aan zichzelf en aan hun kinderen stellen en in de manier waarop met anderen wordt omgegaan? Wordt de fysische en mentale gezondheid beïnvloed door de confrontatie met armoede?

Ondanks de vele onbeantwoorde vragen, suggereert het reeds bestaande dynamische armoedeverhaal alvast een aantal nieuwe beleidsoriëntaties waarmee de strijd tegen armoede effectiever kan gevoerd worden. Zo suggereert de grote waaier aan armoederealiteiten een armoedebeleid dat voldoende gedifferentieerd is om de grote verschillen in armoededuur- en recurrentie op te vangen. Armen die blijkbaar snel en op eigen kracht uit armoede geraken, hoeven niet dezelfde ondersteuning of activering als armen die via de bestaande structuren en mechanismen hun inkomenssituatie niet kunnen verbeteren. Het feit dat inkomensarmoede zich blijkbaar niet beperkt tot de marges van de samenleving maar tot in de middenklasse doordringt, suggereert dan weer dat armen best niet als een residuele categorie worden beschouwd die alleen met residuele stelsels moet worden opgevangen. Een dynamisch armoedebeleid begint bij een ruimer sociaal beleid waarin voldoende rekening wordt gehouden met de differentiële armoederisico's die zich in verschillende lagen van de bevolking manifesteren.

#### NOTEN

1. Geschat inkomen: golf 2 (inkomen 1993) tot golf 6 (inkomen 1997).  
Berekende inkomen: golf 3 (inkomen 1993) tot golf 7 (inkomen 1997).
2. Samengestelde variabelen, zoals het berekende inkomen, worden geconstrueerd op basis van meerdere rechtstreeks bevraagde variabelen. De non-respons op elk van deze samenstellende variabelen wordt item non-respons genoemd.
3. In de volgende gevallen werd het ontbrekende bedrag afgeleid uit een aanliggende golf:
  - inkomen uit arbeid: wanneer de persoon gedurende beide jaren in alle maanden werkte en niet van werkgever/job veranderd is.
  - werkloosheid: wanneer de persoon gedurende beide jaren in alle maanden werkloos was.
  - kinderbijslag: wanneer alle kinderen in het gezin tussen één en achttien jaar oud zijn en dit in beide jaren.

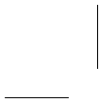
- pensioen: wanneer de persoon gedurende beide jaren in alle maanden gepensioneerd was en geen veranderingen in gezinsstructuur kende.
4. Dit is een probleem waar alle panelstudies mee kampen. Het is immers onmogelijk te corrigeren voor de uitval van respondenten te wijten aan inkomens- én respons-gerelateerde transitie die optreden tussen de laatste golf waarin de respondent nog meewerkt, en de eerste golf waarin de respondent niet meer meewerkt (bijvoorbeeld in het geval van een echtscheiding).





DEEL 2

**Domeinen en aspecten van armoede en uitsluiting**



## HOOFDSTUK 1

# **Domeinen en aspecten van armoede en sociale uitsluiting**

*Katrien De Boyser*

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’ (zie deel 1, hoofdstuk 1). In dit deel komen een aantal maatschappelijke terreinen aan bod waarop armoede en sociale uitsluiting zich afspelen. We belichten vooral de evolutie in de toestand; de bewegingen op de verschillende beleidsniveaus worden in deel 3 van dit Jaarboek besproken. In dit eerste hoofdstuk wordt een overzicht van de belangrijkste domeinen gegeven, verdere hoofdstukken gaan dieper in op specifieke terreinen.

### 1.1 Inkomen(songelijkheid) en schulden

Armoede kan niet worden herleid tot een inkomenskwestie. Toch blijft het inkomen een goede indicator voor armoede en sociale uitsluiting. Inkomens kunnen evenwel niet op zichzelf worden beschouwd, ze maken deel uit van een inkomensverdeling. De evolutie van de inkomensverdeling biedt informatie over de relatieve positie van de armen in de samenleving. Er moet daarnaast ook rekening worden gehouden met de bronnen van inkomen, waaraan een verschillende maatschappelijke status of economische hoedanigheid is verbonden; vergelijk een vervangingsinkomen met een inkomen uit vermogen. De situatie van armen is meestal verbonden met zwakkere inkomensbronnen die een laag en/of niet regelmatig inkomen opleveren. De hoogte en regelmaat van het inkomen is een belangrijke determinant in de omvang en de aard van bestedingen en voor de negatieve balans tussen inkomen en uitgaven die dikwijls tot schulden leidt. Fiscaliteit is één van de mogelijke instrumenten om hierin een zekere herverdeling tot stand te brengen. Later in dit deel (hoofdstuk 8) komt de impact van specifieke gezinspolitieke fiscale maatregelen op armoede aan bod.

### 1.1.1 Ongelijke verdeling van inkomen en vermogen

De verdeling van de inkomens over de huishoudens of personen (de *personele inkomensverdeling*) is het meest gebruikte instrument om de inkomensverdeling te meten. De bronnen voor deze gegevens zijn de fiscale inkomensstatistieken en grootschalige wetenschappelijke surveys. Op basis van de fiscale statistieken ziet men het aandeel van de laagste (opgenomen) inkomens dalen vanaf 1993. In 1999 beschikten de laagste drie decielen over 10,6% van het netto belastbaar inkomen terwijl de 10% rijksten 29,3% ter beschikking hadden; na belasting was dit nog 13,4% voor de 30% armsten en 24,3% voor de 10% rijksten (zie deel 4, tabel IK 2). Ook de gegevens van het *Sociaal Economisch Panel* van het *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB) wijzen erop dat de inkomensongelijkheid tussen 1985 en 1997 langzaam toenam. Zowel de fiscale inkomensstatistieken als de wetenschappelijke surveys kunnen echter een vertekend beeld geven van de inkomensverdeling aangezien de hoogste inkomens en de laagste inkomens er onvoldoende in vertegenwoordigd zijn.

De verdeling over de inkomensbronnen (de *functionele inkomensverdeling*) is in België opgedeeld in loon, inkomen van zelfstandigen, inkomen in de vorm van rente, dividenden en huurgelden uit eigendom en sociaalezekerheidsuitkeringen. Het aandeel van de inkomens uit bezoldigde arbeid en van de andere inkomensbronnen bleef tussen 2000 en 2001 quasi constant (deel 4, tabel IK 1).

De inkomensongelijkheid kan ook in *ongelijkheidsmaatstaven* worden uitgedrukt, zoals in de Gini-coëfficiënt. Naarmate de coëfficiënt korter bij 1 komt, is de verdeling ongelijker. Het nadeel is dat in deze Gini-coëfficiënt verschuivingen binnen en tussen de extreme uiteinden van de inkomensverdeling niet of nauwelijks tot uiting komen. Zowel de fiscale statistieken als de sociale indicatoren van het *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB) wijzen op een voortdurende stijging van de coëfficiëntwaarde en dus op een stijgende ongelijkheid (zie deel 4, tabel IK 7).

Verder is er ook een *geografische ongelijkheid* in de verspreiding van de rijkdom in België. Het gemiddeld inkomen *per inwoner* volgens de fiscale statistiek van het NIS bedroeg in België € 10.669 (of 430.400 BEF) in 1999. In het jaar voordien was dat nog € 10.272 (414.400 BEF). Vlaanderen blijft de rijkste regio. Een Vlaming verdiende gemiddeld € 11.276 (454.900 BEF), zijn Waalse buur € 9.863 (397.900 BEF) en de hoofdstedelingen € 9.712 (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 groot. 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 za-

gen hun inkomen met 3,5% stijgen. In Charleroi, de armste grootstad, bedroeg de toename slechts 2,4%.

Het laatste onderzoek omtrent de verdeling van *gezinsvermogens*, dateert van 1998 (Rademaekers en Vuchelen) en geeft cijfers tot en met 1994. In vorige edities van het Jaarboek komen uitgebreidere besprekingen van deze studie aan bod (zie o.a. Vranken, Geldof en Van Menxel, 1999: 102-103). Het gemiddeld vermogen van het Belgische gezin voor 1994 werd door hen geraamd op € 206.376 (of 8.325.196 BEF) (zie deel 4, tabel *IK 4*): voor 10% de armste gezinnen is dit gemiddeld € 20.126 (of 811.898 BEF) en voor de 10% rijksten gemiddeld € 1.021.835 (of 41.220.728 BEF). Ongeveer de helft van het totale Belgische gezinsvermogen bleek in 1994 in handen van de 10% rijksten, terwijl de 10% armsten het moesten stellen met slechts een honderdste van het totale vermogen. De vermogensverdeling is dus nog ongelijker dan de inkomensverdeling: de 10% rijksten verdienen niet alleen vijftienmaal meer dan de 10% armsten, ze bezitten ook maar liefst vijftigmaal meer. Op 10 jaar tijd bleek ook dat het vermogen een ongelijke aangroei kende: hierbij gingen de 20% rijkste gezinnen met 3,1% vooruit terwijl de 20% armste gezinnen met 0,3% achteruit gingen.

Inkomensverschillen op Europees en op mondiaal vlak hebben onrechtstreekse gevolgen voor de situatie die lokaal moeten worden aangepakt. Om een idee te geven: volgens het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) telt de wereld momenteel 1,2 miljard mensen die moeten rondkomen met een inkomen van minder dan \$1 per dag; het rijkste 1% van de wereldbevolking verdient evenveel als de armste 57%. De discussie omtrent de invoering van de zogenaamde Tobin-taks, die met behulp van een minimale belasting (0,1%) op speculatieve geldstromen, onder meer een mondiale armoedebestrijding beoogt, geraakt niet tot op de Europese tafel. Oorspronkelijk was deze taks bedoeld om de stabiliteit van de wisselkoersen te garanderen. Voor de andersglobalistenbeweging werd de invoering van de Tobin-taks een manier om financiële middelen te verwerven voor ontwikkelingshulp en milieubeleid. De aangepaste versie van Tobin-taks heet de Spahn-taks die een belasting van 0,01% inhoudt op alle financiële transacties en 100% op speculatie bij munten in moeilijkheden. De kapitaalvlucht die er zou komen indien bepaalde landen niet zouden participeren aan deze regelgeving is het meest gehanteerde argument om dit soort voorstellen alsnog van tafel te vegen. Dit argument klinkt niet onbekend in de oren: zo wordt het van oudsher al gebruikt om een vermogensbelasting of zelfs maar een vermogenskadaster op nationaal vlak af te remmen.

### 1.1.2 Belastinghervorming

De hervorming van de personenbelasting betekent vanaf 2003 voor het overgrote deel van de bevolking een daling van de belastingbijdrage. Met de belas-

tinghervorming wil de regering de fiscale druk op arbeid verlagen, de fiscale neutraliteit waarborgen bij de keuze van de gezinsvorm en de kinderlast in rekening brengen. Door de hervorming zal de gemiddelde belastingdruk iets meer met het inkomen stijgen dan voorheen, maar zou de inkomensongelijkheid nagenoeg onveranderd blijven. Ongeveer 20% van de gezinnen zal geen voordeel ondervinden bij de hervorming: dit zijn vooral huishoudens die vrijgesteld zijn van aangifte, pensioentrekkers en andere uitkeringstrekkers (werklozen en invaliden). Het jaarlijks gemiddelde belastingvoordeel varieert van € 270 (10.891 BEF) voor de laagste tot € 1.560 (62.930 BEF) voor de hoogste inkomens. Met andere woorden: hoe hoger het inkomen, hoe groter het profijt. Procentueel gezien, stelt men vast dat vooral de middengroepen sterk winnen in de verdeling (Cantillon en Verbist, 2002).

De invoering van het terugbetaalbaar belastingkrediet – een bedrag dat zal worden toegekend aan laagbetaalde individuen – en het verhogen van de belastbare minima blijken volgens simulaties slechts een klein deel van de zeer lage inkomensgezinnen uit de (officiële) armoede te lichten. De groep gezinnen met een inkomen lager dan 50% van het gemiddeld (gestandaardiseerd) inkomen daalt van 7,2% naar 6,8%. Marx (2000) geeft een aantal punten van kritiek aan bij het genoemde belastingkrediet. Deze bonus geldt vooreerst slechts voor inkomsten uit arbeid – wie een vervangingsinkomen heeft, kan dit recht dus niet laten gelden. Het krediet zal ook meer naar de middelste regionen van de inkomensverdeling gaan aangezien laagbetaalde inkomens vooral voorkomen bij tweeverdienersgezinnen (het gaat om een individueel recht, geen gezinsrecht). Voorts bedraagt het maximaal bedrag amper € 620 (of 25.000 BEF) per jaar en ontvangt men het pas een jaar later. Toch blijkt dit een (enige) maatregel in de huidige fiscale hervorming die een beperkt aantal mensen uit de armoede kan lichten (Cantillon en Verbist, 2002). Alle andere ingrepen leveren een relatief grotere belastingvermindering voor gezinnen met een bovenmodaal inkomen en meerinkomensgezinnen dan voor de gezinnen met een laag inkomen en ééninkomensgezinnen.

### 1.1.3 **Welvaartsvastheid van de sociale minima**

Cantillon, De Maesschalk en Van Dam (2001a) bestudeerden de welvaartsvastheid van de sociale minima over de laatste 30 jaar en rapporteerden een significante achterstand van alle wettelijke minima in het werknemersstelsel tegenover de algemene welvaartsstijging sinds het midden van de jaren '80. Noch de sociale minima in het werknemersstelsel noch deze in de bijstand of in de zelfstandigenregeling voldoen aan de eisen van een budgetnorm. Dit is een korf van minimaal noodzakelijke goederen en diensten die een armoedelijs weergeeft. Vooral de gezinnen zonder bestaansmiddelen buiten een uitkering, worden sterk getroffen. De toereikendheid van het gezinsbudget ten op-

zichte van deze budgetnorm blijkt in sterke mate bepaald door het al dan niet (kunnen) huren van een sociale woning (zie deel 4, tabel SZ 2-SZ 3).

Tijdens de jaren '90 wijzigde het profiel van de uitkeringstrekkers: het aandeel gezinnen bij werklozen waar het vervangingsinkomen de enige inkomensbron is, nam toe. De kloof tussen de gemiddelde levensstandaard van gezinnen met en zonder vervangingsinkomen groeide (onder meer door de ontwikkeling van de uitkeringsniveaus) en meer gezinnen op actieve leeftijd met een vervangingsinkomen kwamen in armoede terecht. De koppeling van de minima aan de welvaartsevolutie kan op basis van verschillende welvaartsindicatoren gebeuren. Men beveelt aan om voor deze koppeling een loonindicator te hanteren, die flexibel is geformuleerd naar veranderingen in de fiscale en parafiscale behandeling van de uitkeringen en inkomens uit arbeid of naar andere sociale voordelen.

Cantillon, De Maesschalk en Van Dam (2001a) zien de grootste uitdaging in de afhankelijkheidsvallen: een situatie waarbij voor uitkeringstrekkers de overgang naar laagbetaald werk onvoldoende of niet lonend is. Ook de statutaire minimumlonen blijven immers achter bij de algemene welvaartsontwikkeling. Het probleem van de afhankelijkheidsvallen wordt groter als men in deze situatie een aanpassing van de sociale minima aan de ontwikkeling van de gemiddelde lonen doorvoert – het verschil tussen de sociale minima en de minimumlonen verkleint dan immers nog. Het beleid concentreerde zich in het recente verleden vooral op fiscale en parafiscale lastenvermindering en op de subsidiëring van laagbetaalde arbeid. Het reëel verlagen van de sociale minima is niet verantwoord door de groeiende armoedekloof van de sociale minima. De afhankelijkheidsvallen zijn uitgerekend bij de uitkeringscategorieën te vinden waar de ontoereikendheid van de sociale minima het grootst is. Men moet een behoorlijke en welvaartsvaste minimumbescherming bieden aan werkenden en niet-werkenden aan de onderkant van de inkomensverdeling.

#### 1.1.4 Schulden en schuldoverlast

Schulden zijn niet per definitie een armoedeprobleem. Ook bij hoge inkomenscategorieën vinden we schulden terug, bijvoorbeeld bij het aangaan van een lening voor de aankoop van een huis. Wanneer het inkomen echter onvoldoende is om in de basisbehoeften te voorzien of wanneer men niet wenst achter te blijven op de anderen, rest vaak (slechts) de mogelijkheid om geld te lenen en dus schulden te maken.

Het huishoudbudgetonderzoek 2000 van het NIS wees uit dat de uitgaven van het gemiddelde Belgisch huishouden in 2000 € 28.343 (of 1.143.381 BEF) bedroeg. Zo besteedde het gemiddelde gezin 4% meer dan een jaar daarvoor en 8% meer dan in de periode 1997-1998. Het gemiddeld totaal inkomen per huishouden voor 2000 in België bedraagt € 32.836 (of 1.324.638 BEF).

Het Belgische huishouden geeft hiermee 87% van zijn beschikbaar inkomen uit. De belangrijkste uitgavenposten blijven huisvesting, voeding en drank, goederen en diensten en vervoer en communicatie. Armen geven in verhouding een groter aandeel uit aan het lenigen van de eerste noden, met name huisvesting (en nutsvoorzieningen) en voeding (zie deel 4, tabel *IK 5*). Vooral uitgaven inzake huisvesting wegen steeds zwaarder door in het budget van lagere-inkomensgezinnen (zie verder in 1.3).

Schulden hoeven niet problematisch te zijn. Enkel wanneer de omvang van de schuldenlast overmatig wordt in verhouding tot het beschikbaar inkomen, spreken we van schuldoverlast. Hierbij kan het gaan om schulden die te maken hebben met het verkrijgen van een krediet (consumenten of hypothecair krediet) of om achterstallige betalingen (huurgelden, schulden voor gezondheidszorg, energieschulden, achterstallige belastingen).

Schuldoverlast kan zowel oorzaak als gevolg van armoede zijn. Ook bestaan er naargelang van de bron verschillende soorten schulden: er zijn 'overlevingsschulden' waarbij kopen op krediet een noodzaak is, 'aanpassingsschulden' gemaakt door mensen die van de ene op de andere dag een lager inkomen krijgen door een of andere tegenslag in hun leven. Twee andere vormen hebben minder met armoede te maken: men maakt 'compensatieschulden' om zich iets extra te gunnen en 'overbestedingschulden' wanneer men bij een behoorlijk inkomen meer uitgeeft dan men verdient (De Greef, 1988 in: Brodala, 1999).

Het NIS geeft aan dat in België de uitstaande bedragen aan consumptiekrediet in de loop van 2001 met 3,8% stegen tegenover 2000 tot € 13,2 miljard (532,5 miljard BEF). Het gaat over 4,5 miljoen contracten. In de loop van 2001 lopen de verrichtingen op afbetaling, vergeleken met 2000, duidelijk terug. Het aantal nieuwe kredietopeningen stijgt daarentegen in vergelijking met 2000 met 9,4%. Wanneer men de evolutie van het aantal contracten vergelijkt met de evolutie van de toegekende bedragen, ziet men dat de verbruiker minder vaak leent, maar wel voor grotere bedragen.

Cijfers van de Nationale Bank wijzen uit dat er de eerste zes maanden van 2002 opnieuw vijfduizend Belgen zijn bijgekomen die hun lening niet op tijd kunnen afbetalen; het criterium daarbij is minimum drie maanden achterstand. Eind juni 2002 waren er 402.319 mensen die samen een achterstallig bedrag van bijna € 1,9 miljard (76,6 miljard BEF) moesten terugbetalen.

Wie met schuldoverlast kampt, kan onder meer terecht bij schuldbemiddelingsdiensten. Voor een overzicht van de maatregelen die de voorbije jaren tot stand kwamen, verwijzen we naar de vorige Jaarboeken (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1999: 163-164; Vranken e.a., 2001a: 195-197). Nieuw is de wet betreffende de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (BS van 25.09.2002). Deze kredietcentrale zal informatie bevatten over de consumenten- en hypothecaire kredieten van iedere burger. Dit geeft kredietverstrekkers een beeld van de totale kredieten van de kredietaanvrager en de eventuele



moeilijkheden die men heeft om bestaande kredieten terug te betalen. Kredietgevers moeten gegevens doorgeven en indien ze een consumentenkrediet of een hypothecair krediet willen toestaan, moeten ze eerst de centrale raadplegen op straffe van gerechtelijke sancties. Zo kan de rechter de kredietnemer ontslaan van het betalen van alle of een gedeelte van de nalatigheidsintresten, en zijn verplichtingen verminderen tot de prijs bij contante betaling van het goed of de dienst of tot het ontleende bedrag. Voor een aantal belangrijke bepalingen uit de wet dienen nog uitvoeringsbesluiten te worden opgemaakt.

Ruelens en Nicaise (2002a) onderzochten de vraag en het aanbod van schuldbemiddeling tegen de achtergrond van het volledige gamma schulddienstverlening bij OCMW's en Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's). In het eerste kwartaal van 2001 kregen de Vlaamse CAW's en OCMW's ongeveer 25.000 cliënten over de vloer die samen een schuldenlast van ruim € 320 miljoen (12,9 miljard BEF) met zich mee sleepten. De vraag naar schuldbemiddeling bleef de laatste jaren stijgen en zo ook de dossierlast van de diensten. Momenteel heeft 40% van het totale cliënteel van de diensten te kampen met schuldoverlast maar niet iedereen hiervan doet een beroep op schulddienstverlening.

Het behoefteonderzoek peilde ook naar het profiel van de mensen met schulden die zich aanbieden bij de diensten. De groepen met een hoger schuldenrisico zijn vooral jongeren (nieuw is het hoge aandeel jongeren onder 25 jaar), éénundergezinnen, alleenwonenden, grote gezinnen, mensen die leven van een werkloosheidsuitkering, een invalidenuitkering of het bestaansminimum. Naarmate het opleidingsniveau lager is, stijgt de kans op schulden. Eén derde van de mensen met schuldproblemen kampt met gezondheidsproblemen. Wat de schuldbron betreft, valt het aandeel van de overheid zelf als schuldeiser op: deze schulden vertegenwoordigen bijna één vijfde van alle schuldbronnen. De krediet schulden – consumptie en bank schulden – vertegenwoordigen een vierde van de totale schuldenlast. Ook energieschulden vormen een vrij omvangrijke schuldpost (17%). De huurachterstallen en gezondheidszorgschulden komen op de vierde en vijfde plaats qua aandeel in de totale schuld (zie deel 4, tabel 5.6).

Mensen met schulden hechten volgens het onderzoek vooral belang aan autonomie en zij moeten binnen hun eigen mogelijkheden en rekening houdend met de vaardigheden in hun gezin een leerproces ondergaan. Daarom lijkt budgetbegeleiding, in de mate van het mogelijke, als methode te verkiezen boven budgetbeheer. Het recht op een maatschappelijk bestaan en de daaraan verbonden basisrechten zouden steeds moeten gevrijwaard blijven, ook bij budgetbeheer. Ook het aanbod inzake schuldbemiddeling werd belicht in de studie van Ruelens en Nicaise (2002). Dit aanbod neemt minder snel toe dan de vraag naar schuldbemiddeling, zodat wachtlijsten ontstaan. De diensten beschikken over verschillende instrumenten om schulddienstverlening aan te bieden, maar deze worden niet eenduidig ingezet. Men stelde vooral bij de

OCMW's een tendens vast om disciplinerend op te treden: tegenover elk dossier budgetbegeleiding staan twee dossiers budgetbeheer. Door meer budgetbeheer voor te stellen, gaat men voorbij aan de mogelijkheid om preventief op te treden. De Wet op het Consumentenkrediet en de Wet op de Collectieve Schuldenregeling hadden nochtans als doel de schuldbemiddeling te ondersteunen, maar in de praktijk voelt men hier weinig van. De vooropgestelde kwaliteitsnormen zijn nog lang niet in alle diensten gewaarborgd en veel diensten blijven afzijdig van schuldbemiddeling en vooral van collectieve schuldenregeling. De taak van de overheid hierin ligt in de financiering en het regulerend optreden.

## 1.2 Arbeid

Het verwerven van een eigen inkomen uit arbeid blijft nog steeds één van de preventiemiddelen om niet in armoede terecht te komen of om uit armoede te geraken. Het inkomensbeleid van de federale regering is gericht op het weer aantrekkelijk maken van arbeid door (para)fiscale maatregelen voor de laagste arbeidsinkomens en een verhoging van de minimumlonen. De belangrijkste doelgroepen zijn jongeren en langdurig werklozen. Daarnaast gaat er ook aandacht naar zeer langdurig werklozen, leefloontrekkenden, allochtonen en vijftigplussers. Voor jongeren voorzag de federale regering in het Rosetaplan startbanen en begeleidingsplannen. Voor bijstandsccliënten is er het Lenteprogramma met maatregelen om de afhankelijkheid van (toen nog) het bestaansminimum te reduceren (Vande Lanotte, 2000) (zie deel 2, hoofdstuk 2).

Wie over minder (studie)kwalificaties beschikt, heeft het moeilijker om zich economisch en financieel te handhaven. Voor één op drie laaggeschoolden betekent bestaanszekerheid vandaag rekenen op een uitkering. Werkloosheidsvalen manifesteren zich via de sociale zekerheid en fiscaliteit bij mensen met een laag verdienpotentieel. De Lathouwer en Bogaerts (2001) onderkennen vier ontwikkelingen die de werkloosheidsval op de agenda hebben gezet. Ten eerste brachten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals de arbeidskrapte het thema onder de aandacht. Ten tweede is het paradigma van de 'actieve welvaartsstaat' mede verantwoordelijk voor de aandacht die gaat naar de negatieve impact van de welvaartsinstituties op de arbeidsparticipatie. Ten derde zet het Europese werkgelegenheidsbeleid de nationale regeringen onder druk om arbeidsparticipatie te stimuleren: een arbeidsvriendelijke hervorming van de sociale zekerheid en van de fiscaliteit maken hier deel van uit. Ten vierde heeft de gunstiger budgettaire situatie mogelijkheden gecreëerd om de werkloosheidsval weg te werken via positieve prikkels en heeft men de trade-off tussen inkomensbescherming en financiële incentieven kunnen overstijgen.

Om laagbetaald werk lonender te maken, heeft men in België gekozen voor het verhogen van de netto-opbrengst uit laagbetaald werk via sociale en fiscale weg. Sinds 2000 werden een aantal maatregelen genomen die neerkomen op de subsidiëring van laagbetaald werk. Dit wordt rechtstreeks gesubsidieerd door ‘in-work benefits’ waarbij wordt gekozen voor een variëteit aan maatregelen in de sociale zekerheid door aanvullende uitkeringen voor werkende laagverdieners, in de sociale bijdragen door de verlaging van de werknemersbijdragen voor lage lonen en in de fiscaliteit door een belastingkrediet. Volgens de simulaties van De Lathouwer en Bogaerts (2001) gaat geen enkel gezinstype er sinds 2000 nog op achteruit wanneer laagbetaald werk wordt aanvaard vanuit de hoogste werkloosheidsuitkeringen. De positie van groepen die in het verleden het meest met een financiële val werden geconfronteerd, verbetert het sterkst. De hervormingen kenden het minst effect bij werkloze tweeverdieners met kinderen die deeltijds wensen te gaan werken. De ‘in-work benefits’ hebben een grote invloed op de arbeidsparticipatie indien ze substantieel genoeg zijn.

In België richt men zich in de sociale zekerheid vooral op werkloze ééninkomensgezinnen met kinderen en op individuele (para)fiscale lastenverlagingen voor lage lonen. Deze maatregelen zijn echter duur en houden een aantal gevaren in. Ten eerste is er het gevaar van de lageloonval: promotie van gesubsidieerde werknemers wordt afgeremd omdat meer verdienen vanaf een bepaalde drempel wordt bestraft. Ten tweede is er het gevaar voor loonerosie: werkgevers worden gestimuleerd om lonen laag te houden. In zo een lageloon-economie worden werknemers en werkgevers ontmoedigd om te investeren in opleiding of het algemeen verhogen van het verdienpotentieel. (De Lathouwer en Bogaerts, 2001)

Hoofdstuk 3 van dit deel gaat dieper in op de ontwikkelingen inzake sociale uitsluiting en werkloosheid.

### 1.3 Wonen en ruimte

#### 1.3.1 Algemeen

Wonen wordt duurder. Het recht op betaalbare huisvesting die aan minimale kwaliteitseisen voldoet, blijft aan vele armen ontzegd. De greep van immobielkantoren op de markt, jaagt de prijzen van vastgoed en huurwoningen de hoogte in. Door de schaarste stijgen de prijzen van bouwgronden. Ook voor sociale huisvesting is het nog zeer moeilijk om betaalbare gronden te vinden in de gemeentekernen. Wonen wordt duurder voor iedereen en zeker voor de armen.

De wachtlijsten voor een sociale woning blijven lang en men gaat noodgedwongen naar de secundaire private huurmarkt, waar ook de slechte woningen duurder zijn geworden. De overheid blijft in gebreke als actor in de sociale huisvesting, met uitzondering van een aantal recente bouwprogramma's. Wat in sociale huisvesting wordt geïnvesteerd, komt te weinig bij de kansarme groepen terecht. De sociale huisvestingsmaatschappijen staan vanuit hun financieringssysteem onvoldoende in voor begeleiding en ondersteuning van de bewoners. Het budget voor huurtoelagen en installatiepremies voor achtergestelde groepen is nog zeer beperkt (Dierckx, 2001).

Dewilde en De Keulenaer (2002) stellen in hun analyse van het *European Community Household Panel (ECHP)* vast dat huisvestingsproblemen in België een prominente plaats innemen in de dagelijkse problemen van armen. Huisvestingsproblemen wegen het sterkst door in de armoedeproblematiek in die landen waar het huisvestingsbeleid zich in de naoorlogse periode ontwikkelde tot een restbeleid zoals dat in België het geval was – en niet als integraal deel van de welvaartsstaat. Deze landen kenmerken zich onder meer door een beperkte sociale huisvestingssector (7,8% in België tegenover bijvoorbeeld 24,8% in Denemarken en 23,5% in het Verenigd Koninkrijk) en een eigendomssector die door corporatistische en liberale principes wordt geleid. Het Belgische huisvestingsbeleid is kaderscheppend, incrementeel (het evolueert geleidelijk) en probleemoplossend. Dit resulteerde in een polarisering tussen de eigendomssector (met vooral huishoudens met een sterker sociaal-economisch profiel) en de (duurdere maar minder kwaliteitsvolle) private huursector (met een groeiend aantal kwetsbare huishoudens).

Naar analogie van de armoedeval en de werkloosheidsval wijst De Decker (2002) op het bestaan van een 'huisvestingsval': de inspanningen om het inkomen van armen te verhogen, worden tenietgedaan door aanhoudend stijgende woonkosten. Lage inkomens hebben in de private huurmarkt nauwelijks keuzemogelijkheid. Aangezien de sociale huursector bij ons naar omvang een marginaal fenomeen is en er nagenoeg geen mogelijkheid tot aankoop van een woning bestaat, is men gedwongen in de private huursector te blijven en dient men de marktevoluties (en dus prijsstijgingen) te ondergaan. Over de periode 1976-1997 zijn huurders er in koopkracht met 20% op achteruit gegaan na aftrek van de woonkosten; bij eigenaars bleef de koopkracht nagenoeg gelijk. De daling van de koopkracht bij huurders is niet het gevolg van een daling van de reële inkomens maar moet op rekening worden geschreven van de werking van de woningmarkt. Een adequaat sociaal beleid dient rekening te houden met wat zich afspeelt op de woningmarkt.

In een recente studie omtrent het grijze woonecircuit (Instituut voor sociale en economische geografie en Onderzoeksgroep Stedelijkheid en Architectuur, 2002) wordt marginaal wonen als een ontoereikende toegang genoemd tot minstens één van de drie economische integratiesferen: marktruil (met arbeidsparticipatie als belangrijke voorwaarde om koopkracht op te bouwen),

herverdeling (via de overheid) en wederkerigheid (die steunt op sociale netwerken en onderling vertrouwen). Vlaanderen en Brussel tellen volgens het onderzoek samen ruim 160.000 residuele huurwoningen. Deze huurwoningen zonder klein comfort zijn vooral in de stedelijke centra maar ook in plattelandsbuurten (vooral in Oost- en West-Vlaanderen) aanwezig. Verder zijn er 80.000 residuele koopwoningen; deze zijn ondervertegenwoordigd in de steden. De 16.000 kamers van minder dan 35 m<sup>2</sup> zijn voornamelijk geconcentreerd in stedelijke centra.

Uit de onderzoeksresultaten bleek eveneens dat ruim de helft van de ongeveer 3000 woonwagengewoners leeft van een vervangingsinkomen en dat een zeer beperkt aantal van deze mensen werkt, voornamelijk in de informele arbeidssector met een onzeker inkomensperspectief. Van de 28 gemeentelijke woonwageparken blijken er overigens 6 niet ingericht met sanitaire cellen. Men telde tijdens de winter 1996-1997 ruim 3.000 campingbewoners en 8.500 bewoners van weekendverblijfparken. Globaal genomen ontberen deze mensen basiscomfort, zijn ze onzeker inzake hun toekomstige huisvestingssituatie, vallen ze terug op vervangingsinkomens of werken ze op de secundaire arbeidsmarkt. In de loop van 2000 leefden nog steeds tussen 1400 (criterium van de aanwezigheid van een gemeentelijk begeleidingsplan) en 2300 (criterium van de vergunningsplichtige terreinen) mensen op de Vlaamse campings. De grootste concentraties vindt men langs de Belgische kust, ten oosten van de Antwerpse en Brusselse agglomeraties en in een strook tussen Gent en Antwerpen.

Een enquête onder de Vlaamse OCMW's wijst (nog volgens hetzelfde onderzoek) op een grote aanwezigheid van marginale woonvormen in de drie grote steden en in het merendeel van de regionale steden. Buiten de steden valt de spreiding van permanent bewoonde campings en weekendhuisjes op. Enkele als typisch stedelijk bestempelde marginale woonvormen bleken op basis van dit onderzoek ook in het zogenaamde buitengebied voor te komen. Een aantal nieuwe decreten gaan bepaalde vormen van marginaal wonen tegen. Echter, door een gebrekkige regulering van de residuele huur- en koopmarkt is het nettoresultaat vaak een verplaatsing van het probleem. De bewoners worden uit de betreffende woonvormen gedreven maar krijgen geen alternatief voorgesteld. Goedkoop maar slecht wonen, is een overlevingsstrategie die steeds minder kan toegepast worden.

Ook het rapport over de armoede in Brussel (L'Observatoire de la Santé et du Social, 2002) schuift de huisvestingsproblematiek naar voor als centrale bekommernis in de aanpak van armoede en sociale uitsluiting. De uitsluiting op de huisvestingsmarkt zorgt ervoor dat de armoede in Brussel-hoofdstad zeer zichtbaar wordt: het aantal personen met huisvestingsproblemen stijgt er gevoelig en de hap van de woonkosten uit het gezinsbudget legt een hypothek op het vrijwaren van andere sociale grondrechten.

### 1.3.2 Thuisloosheid in Vlaanderen

Voor het eerst in lange tijd gebeurde in Vlaanderen opnieuw onderzoek naar de situatie van thuislozen in de Vlaamse Gemeenschap (Van Menxel, 2002a). Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen hebben de thuislozenzorg mee gestuurd en hebben ook het profiel van de thuisloze veranderd. De vrouwelijking in de thuisloosheid manifesteerde zich al in de jaren '80 (Van Menxel, Dessein en Coenegrachts, 1987) en heeft zich de laatste 20 jaar verder doorgezet. De thuislozenpopulatie bestaat in 2002 voor 67% uit mannen en voor 33% uit vrouwen: in 1982 was deze verhouding nog 82% mannen tegenover 18% vrouwen. Ten opzichte van 1982 heeft er zich een veroudering voorgedaan in de thuislozenpopulatie. Anno 2002 is 41,5% jonger dan 30 jaar, 40% is tussen 30 en 50 jaar en 17% is ouder dan 50 jaar. De verschuiving heeft zich vooral voorgedaan van de min-30 jarigen naar de middengroep.

Ook de globalisering stelt nieuwe eisen aan de thuisloosheid. In 2002 zijn 85% van de thuislozen Belg, 7,8% is lid van een EU-lidstaat, 6,7% zijn allochtonen van buiten de EU. Tegenover 1982 is er een stijging van het aandeel allochtonen. Dit is nog een onderschatting van de werkelijkheid omdat genaturaliseerde allochtonen bij Belgen worden gerekend. Ook bleek het aandeel allochtone vrouwen groter dan het aandeel allochtone mannen.

Naar burgerlijke staat is het aandeel van de wettelijk gescheidenen fors toegenomen; bij vrouwen stelde men zelfs een verdubbeling vast. Het aandeel ongehuwden is sterk afgenomen bij vrouwen, bij de mannen bleef dit stabiel. Het aandeel gehuwde vrouwen in de thuislozenzorg is ook met 10% toegenomen ten opzichte van 1982. Dit kan worden verklaard door de grotere maatschappelijke gevoeligheid ten aanzien van partnergeweld, waardoor vrouwen waarschijnlijk sneller een beroep doen op hulpverlening. Verder is het overgrote deel van de thuislozen laaggeschoold. Ongeveer de helft van hen heeft lager onderwijs of lager beroepsonderwijs voltooid. Amper 5% van de thuislozen heeft hoger onderwijs gevolgd. Vooral de laaggeschoolde vrouwen die met partnergeweld te maken hebben, komen in vrouwenopvangcentra en vluchthuizen terecht. Voor hoger opgeleiden bestaan blijkbaar andere oplossingen.

Twee derden van de thuislozen heeft een instellingsverleden, maar er is wel een groot verschil naar geslacht: bij de mannen is dat drie op vier, bij de vrouwen bijna één op twee. Thuisloosheid is bij vrouwen veel meer verbonden met relatie- en gezinsproblemen en met intra-familiaal geweld. Een instellingsverleden blijkt een vrij bepalende factor in het proces van thuisloosheid. Een derde van de instellingen waar thuislozen ooit eerder verbleven zijn psychiatrische instellingen, een derde zijn penitentiaire instellingen en ruim een vijfde zijn instellingen voor bijzondere jeugdzorg. Mannen hebben ook een grotere heropnamekans in de thuislozenzorg dan vrouwen – 60% tegenover 40% – maar die neemt ook bij vrouwen toe. Vrouwen die omwille van partnergeweld

in een opvangcentrum terechtkomen, keren dikwijls vrijwillig of uit noodzaak terug naar de partner, waarna het geweld vaak herbegint en een nieuwe opname noodzakelijk is. Als men de verblijfplaats net voor de opname bekijkt, stelt men vast dat het aandeel thuislozen dat alleen woonde, gedaald is en het aandeel van koppels en gezinnen gestegen. Verder verminderde ook de rechtstreekse instroom vanuit de bijzondere jeugdzorg en vanuit de psychiatrie.

Slechts een vijfde van het cliënteel verricht op het ogenblik van de bevraging enige vorm van betaalde arbeid – net als in 1984, maar toen heerste er een economische crisis. Hierin kan een bevestiging worden gezien van de hypothese dat conjuncturele factoren weinig of geen invloed hebben op de situatie van sociaal uitgesloten groepen. Slechts 12% van de thuislozen verwerft een inkomen uit arbeid. De anderen zijn voornamelijk aangewezen op een werkloosheidsuitkering (27%), een ziekte- en invaliditeitsuitkering (18%) en het leefloon (21%).

De belangrijkste aanmeldingsproblematieken vanuit het cliëntenperspectief zijn een woonprobleem, een financieel probleem en dakloosheid. De hulpverlener ziet daarnaast ook psychische en persoonlijke problemen.

#### 1.4 Onderwijs

Onderwijs kan een hefboom zijn om de vicieuze cirkel van armoede te doorbreken. Het kan de kennisongelijkheid echter ook reproduceren en zelfs versterken.

Volgens Pelleriaux (2001) is er in onze samenleving een belangrijk cultureel conflict ontstaan tussen hoog- en laaggeschoolden. Samengevat leidde de onderwijsexpansie tot een differentiatie van het onderwijssysteem (van een elitair onderwijs naar een onderwijs voor iedereen met verschillende onderwijsvormen) en tot een verschuiven van het stratificatiecriterium van toegeschreven naar verworven status. Wat men bereikt in het leven (onderwijs, arbeidssituatie), hangt volgens Pelleriaux in de publieke opinie dus niet langer alleen af van het milieu waaruit men komt, maar ook en meer van de eigen inspanningen en capaciteiten. Dit laatste leidde tot een verandering in de reactie op achterstelling. In deze logica ligt de schuld van de achterstelling immers niet meer bij ongelijkheid omdat men tot een bepaalde rang of stand behoort, maar kan de schuld voor de zwakkere positie bij het individu worden gelegd – wegens een gebrek aan inspanning of wegens individuele tekortkomingen. De opsplitsing van het onderwijs in onderwijsvormen leidde er volgens Pelleriaux toe dat leerlingen in het beroepsonderwijs meer kans hebben om achterstelling te ervaren. Het beroepsonderwijs kan daarom tot een culturele omgeving uitgroeien waar de houdingen van een nieuwe breuklijn verder worden verspreid en ontwikkeld. Deze houdingen zijn clusters van houdingen zoals etnocen-



trisme, materialisme, autoritarisme, utilitair individualisme en politiek cynisme. Die houdingen blijken vandaag vastgepind op een bepaalde smaakcultuur en verbonden aan specifieke mediakanalen. De houdingen van de nieuwe breuklijn betreffen ook fundamentele zienswijzen omtrent de organisatie van de samenleving.

Van den Bosch, Tan en de Maesschalck (2001) onderzochten in welke mate individuen met een verschillende familiale achtergrond een verschillend opleidingsniveau verwerven en in welke mate de sociale achtergrond nog eenzelfde impact heeft als voorheen. De onderzoekers stelden vast dat er (in de twintigste eeuw) sprake is van een tendens naar grotere intergenerationele gelijkheid maar dat er belangrijke ongelijkheden blijven bestaan tussen mannen met een verschillende sociale achtergrond, zelfs bij de jongere generaties. Het beroep van de vader blijkt aanzienlijk minder belangrijk geworden als determinant voor iemands opleidingsniveau dan het opleidingsniveau van de vader.

In vergelijking met 1988-'89 is het aantal kinderen in het buitengewoon lager onderwijs gestegen met 48% (zie deel 4 tabel *ON 1*). Jongens blijken hierin sterker vertegenwoordigd dan meisjes. Voor allochtonen blijft de onderwijssituatie dubbel zo problematisch. Zij combineren een meestal lage scholing van de ouders met een taalachterstand en een culturele kloof. Dit leidt tot achterstelling op alle onderwijsniveaus. Statistieken wijzen uit dat de kans dat een Belgische leerling in het buitengewoon middelbaar onderwijs terechtkomt 1 op 29 is; bij niet-Belgische leerlingen is dat 1 op 14.

In hoofdstuk 6 van dit deel worden de situatie en evoluties (het watervaleffect, de grotere aandacht binnen het beleid) binnen het buitengewoon onderwijs besproken en de verminderde kansen van arme en allochtone kinderen hierbinnen toegelicht. In het Vlaamse onderwijs werden ook een aantal hervormingen doorgevoerd (zie deel 3, hoofdstuk 2).

## 1.5 Gezondheid(szorg)

### 1.5.1 Groeiende ongelijkheid

Er bestaan belangrijke verschillen inzake gezondheid en inzake toegang tot de gezondheidszorg tussen de hogere en lagere socio-economische klassen. Gegevens uit de *Nationale Databank Mortaliteit* en de *Belgische Gezondheidsenquête 1997* wijzen uit dat er zowel een verschil in ziekte als een verschil in sterfte bestaat naar socio-economische status. Zo is de levensverwachting van een 25-jarige man zonder diploma 5,5 jaar minder lang dan een 25-jarige man met diploma hoger onderwijs lange type; bij vrouwen zijn de verschillen naar levensverwachting volgens opleidingsgraad niet zo groot als bij mannen (zie tabel *GZ 1*). Mannen hebben op 25 jaar een gemiddelde levensverwachting



van 49,6 jaar waarvan 37,5 jaar in goed ervaren gezondheid wordt doorgebracht (deel 4, tabel GZ 2). Voor een 25-jarige man uit de laagste opleidingscategorie bedraagt dit laatste 28,1 jaar en voor de 25-jarige man met een diploma hoger onderwijs 45,9 jaar (Bossuyt, 2000). Onrustwekkend is vooral dat de sterfteverschillen binnen Europa blijven toenemen: de levensverwachting van hogere sociaal-economische groepen stijgt sneller dan deze van de lagere sociaal-economische groepen (Programmacommissie SEGV-II, 2001).

Gadeyne en Deboosere (2002) onderzochten verschillende factoren van ongelijkheid die aanleiding geven tot significante sterfteverschillen: regio, socio-economische status en geslacht. De regionale sterfteverschillen in België zijn opvallend in vergelijking met andere landen: Waalse en Brusselse arrondissementen hebben een vroegere sterfte en Vlaamse hebben een latere sterfte dan op nationaal vlak. Naast socio-economische verschillen spelen nog andere factoren een rol, zoals levensstijl en milieukeurmerken. Een andere dimensie van ongelijkheid is de socio-economische status. Deze genereert veel grotere verschillen dan de regio waarin men leeft. Mannen met een diploma hoger onderwijs leven minimum 4,9 jaar (in Vlaanderen) en maximum 6,2 jaar (in Wallonië) langer dan mannen zonder diploma of met een diploma lager onderwijs. Bij vrouwen zijn de verschillen kleiner, maar gemiddeld bedragen ze ook 3 jaar. Geslacht blijkt evenwel de meest discriminerende dimensie: de discussie over de al dan niet genetische of socio-economische oorzaak van de verschillen tussen geslachten blijft open. De onderzoekers zien in de waargenomen sterfteverschillen belangrijke uitdagingen voor de sociale zekerheid en de welvaartsstaat en voor het onderwijs in het bijzonder. Ze beschouwen onderwijs als een hefboom voor het verbeteren van alle levenskansen: onderwijs kan zowel rechtstreeks (via gezondheidsbevorderend gedrag) als onrechtstreeks (door algemene verbetering van de socio-economische status) de sterfteongelijkheid verminderen.

De verklaringen voor gezondheidsverschillen (Peersman, 2000) zijn ten eerste te vinden in de ongezondere leefwijze van mensen in armoede, die dan weer te verklaren valt vanuit de leef-, woon- en werkomstandigheden. In de ongezondere leefwijze speelt ook individueel risicogedrag zoals rook- en eetgedrag een significante rol. Deze gedragspatronen zijn niet zomaar toe te schrijven aan een individuele keuze; in een armoedecontext maken ze vaak deel uit van een overlevingspatroon. Ten tweede blijkt dat wie arm is nog steeds minder toegang heeft tot de curatieve en preventieve gezondheidszorg. Niet alleen blijft deze te duur voor mensen met een laag inkomen; ook raken zij sneller ontmoedigd door de administratieve procedures. Ook de gevoelens van schaamte en van niet gerespecteerd te worden, het gebrek aan toegankelijke informatie, het mobiliteitsprobleem en de culturele kloof tussen hulpvraager en -verlener vormen drempels voor een integrale gezondheidszorg.

De Belgische Gezondheidsenquête toont aan dat voor een derde van de Belgische huishoudens de kosten voor medische voorzieningen moeilijk te

dragen zijn. 8% van de huishoudens hebben in het jaar voor de enquête een medische consultatie of de aankoop van geneesmiddelen moeten uitstellen. Ook bleek dat huishoudens met een gezinshoofd zonder diploma medische zorgen vijf keer vaker uitstellen dan huishoudens waarvan het gezinshoofd hoger opgeleid is (De Boeck, Van Paeppegem en Van Den Broucke, 2002a). Adriaenssens en De Graeve (2001a) deden onderzoek naar de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Op basis van de gezondheidsenquête 1997 werden de socio-economische determinanten bij medische consumptie onderzocht. Het onderzoek bevestigt vroegere onderzoeksresultaten, met name dat ziekte vaker in lagere socio-economische klassen voorkomt en gezondheid vaker in hogere. De onderzoekers stelden vast dat de kans op consumptie van gezondheidszorg (dit is de toegang ertoe) niet uitsluitend wordt bepaald door de gezondheids-toestand van individuen. Dit wijst erop dat het systeem niet in overeenstemming is met een consumptie volgens behoefte, dus ongeacht de prijs, het inkomen of de verzekeringscategorie van de betrokkene (ook 'billijke consumptie' genoemd). Eens men evenwel in het systeem gestapt is, bepalen de economische variabelen niet langer de medische consumptie. Van belang is ook het positief effect van een verlaagde bijdrage aan de zorg op medische consumptie.

Adriaenssens en De Graeve (2001b) onderzochten ook het profiel van patiënten met betalingsmoeilijkheden in ziekenhuizen. Ze stelden onder deze patiënten een relatief grote aanwezigheid vast van lagere sociaal-economische groepen. Er bleek een oververtegenwoordiging van de middengroep van 25-44-jarigen; ouderen bleken dan weer ondervertegenwoordigd bij de mensen met betalingsproblemen. Een verklaring kan zijn dat ouderen beter voorbereid zijn op kosten terwijl bij jongere generaties gezondheidsproblemen en de ermee gepaard gaande kosten meer onverwacht voorkomen. Daarnaast kan ook een mentaliteitsverschil spelen en komt bij actieven naast de bijkomende uitgaven ook een verlies aan inkomsten kijken. Twee derden van deze mensen is actief op de arbeidsmarkt. Over het algemeen heeft de patiënt met betalingsproblemen hoge jaarlijkse RIZIV-uitgaven. Daarvan is 55% sociale remgelden, de rest betalen ze extra. Vaak zijn de mensen met de hoge kosten ouder dan 65 jaar, gepensioneerd, invalide, worden ze vaker en langer en meer in psychiatrische ziekenhuizen opgenomen. Het is de accumulatie van kosten ten gevolge van verschillende opnames in het ziekenhuis en de ambulante kosten (buiten de officiële remgelden) die tot betalingsproblemen leiden.

### 1.5.2. Psychische problemen

Bij psychische moeilijkheden is de wisselwerking tussen en de reproductie van verschillende vormen van sociale uitsluiting zeer zichtbaar. Zo zorgen psychische problemen vaak voor instroom in de bijstandspopulatie, maar blij-

ven ook na uitstroom de armoederisico's bij deze individuen groter. Men heeft vaak minder onderwijsbagage en ook op andere terreinen ervaart men achterstelling. Ook bij thuislozen is deze problematiek zeer present (zie 1.3.2). Meer afstemming en samenwerking tussen verschillende vormen van dienstverlening (thuislozenzorg, sociale diensten, huisvesting, CLB's) en op verschillende niveaus (eerste- en tweedelijns) zijn voorwaarden voor een meer integrale psychosociale hulpverlening. Kernelementen in deze dienstverlening zijn een goede omkadering, maatschappelijke participatie en emancipatie, het recht op zorg en het recht op netwerken.

De Raedemaecker en Dekerk (2002) onderzochten de sociale context van psychische problemen bij een groep kansarmen. Rehabilitatie is voor mensen met een ernstige psychiatrische problematiek een zware opgave. Hun kansen op een volledige integratie zijn gering. Vaak zijn hun sociale netwerken erop achteruit gegaan en maken de stigmatisering vanuit de buitenwereld en de verinnerlijking van het stigma de sociale drempel des te hoger. Uit het socio-economisch profiel van de patiënten bleek dat deze mensen overwegend alleenstaand zijn. Drie op vier beschikt over een inkomen van € 867 (35.000 BEF) of minder en meestal is men afhankelijk van vervangingsuitkeringen. Verder blijkt ook de woonsituatie vrij nadelig, velen zijn alleenstaand. De combinatie van de socio-economische gegevens en de zware psychische problemen van de onderzochte groep geven aan dat dit een zeer kansarme en kwetsbare populatie is. De onderzoekers gingen ook na welke de mogelijke verbetering van de levenskwaliteit kan zijn ten gevolge van extramurale zorg. Bij het ontwikkelen en behouden van levenskwaliteit bleek een goed sociaal leven van kapitaal belang. Er werd een nauwe samenhang gevonden tussen het aantal psychische problemen van een patiënt en de tevredenheid over sociale contacten en de mate van eenzaamheid. Het dragen van verantwoordelijkheid over andere gezinsleden bleek in veel gevallen een negatieve weerslag te hebben op de levenskwaliteit; men voelt zich minder goed en minder gesteund door vrienden naarmate men een grotere gezinslast heeft.

## 1.6 Andere domeinen

### 1.6.1 Mobiliteit

De impact van een geringe mobiliteit laat zich voelen op verschillende levensdomeinen van armen. Het aanbod inzake maatschappelijke dienstverlening en inzake onderwijs en vorming wordt kleiner en de mogelijkheden om het sociaal netwerk buiten de directe omgeving te onderhouden of uit te bouwen of om een geschikte job te vinden, is verminderd.

In april 2001 werd het decreet Basismobiliteit bekrachtigd door de Vlaamse regering. Dit beslist in de organisatie van het personenvervoer op de weg en de oprichting van een Mobiliteitsraad (MORA). Een aantal maatregelen en minimumnormen regelen voortaan een basismobiliteit. Dit is een stap vooruit want onderzoek (Sepelie e.a., 2002) naar de rol van mobiliteit in de arbeidsmarkt wees uit dat slechts 11% van alle Vlaamse gemeenten globaal positief scoren inzake vervoersaanbod en 42% hierin overwegend slecht scoren. Men stelde verder een positief verband vast tussen de vraag naar arbeid en de ontsluiting van een gemeente: in goed ontsloten gemeenten zijn er meer arbeidsplaatsen ter beschikking. Dit verband verschilt wel naargelang van de soort ontsluiting en het soort werkgelegenheid en is dus niet eenduidig. Ook bleek dat hoe langer men werkloos is, hoe kleiner de kans is dat men in een goed ontsloten gebied woont. Of nog: werklozen die in een minder goed ontsloten gebied wonen, hebben meer kans om langer werkloos te blijven (zie ook deel 2, hoofdstuk 3).

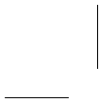
### 1.6.2 Tijd

Het tijdsbudgetonderzoek van 1999 (Glorieux e.a., 2002) wees uit dat bij niet-werkenden en gepensioneerden met lagere inkomens het wegvallen van beroepsactiviteit en de daarbij horende contacten grotendeels wordt gecompenseerd door ander werk thuis en andere sociale contacten. Terwijl opleidingen overal worden naar voor geschoven als middel om laaggeschoolden terug op de arbeidsmarkt te brengen, blijkt dat laaggeschoolden en mensen die weinig verdienen en net minder een opleiding volgen. Niet-werkenden en gepensioneerden met lagere inkomens besteden meer tijd aan langer slapen en meer tijd aan vrije tijd. Men kijkt bijvoorbeeld vaker televisie (goedkoop) dan de gemiddelde Vlaming maar men besteedt ook meer tijd aan het verenigingsleven (niet-werkenden) en aan sociale contacten (gepensioneerden).

### 1.7 Wat volgt...

De volgende hoofdstukken van dit deel behandelen een waaier aan uitsluitingsproblemen op verschillende maatschappelijke terreinen. Eerst gaan we dieper in op de beleidsmatige veranderingen (en gevolgen) die zich op het vlak van de bodemuitkeringen hebben voorgedaan. In het derde hoofdstuk geven Ides Nicaise en Steven Groenez de resultaten van Europees onderzoek weer inzake de (on)toereikendheid van de gewaarborgde minimuminkomens voor maatschappelijke integratie en zoeken ze naar mogelijke oorzaken. In een volgend hoofdstuk besteedt Dirk Geldof aandacht aan de nieuwe stijging van

de werkloosheid in België en het beleidsantwoord op verschillende niveaus op de werkloosheidsproblematiek. In hoofdstuk vijf bespreken Barbara Demeyer, Ivo Janssens en Marie Van Looveren het recht op cultuurparticipatie van armen aan de hand van het beleid en de praktijk van sociaal-artistieke projecten. De kansen om door te stromen naar het buitengewoon onderwijs zijn groter voor jongeren uit een arm en/of allochtoon gezin: in hoofdstuk zes lichten Ilse Van Heddegem en Mia Douterlungne de belangrijkste gegevens inzake de ontwikkelingen en huidige situatie in het buitengewoon onderwijs nader toe. In hoofdstuk zeven focussen Henk Meert, Etienne Van Hecke, Marie Bourgeois, Tom Vernimmen en Guido Van Huylenbroeck op het sociaal isolement bij arme Vlaamse landbouwers en op de huishoudelijke en bedrijfsgebonden strategieën die ze aan de dag leggen om aan die situatie het hoofd te bieden. In Hoofdstuk acht wordt het effect van fiscale gezinspolitieke maatregelen op armoede geschetst door Gerlinde Verbist.



## HOOFDSTUK 2

### **De bodemuitkeringen**

*Katrien De Boyser*

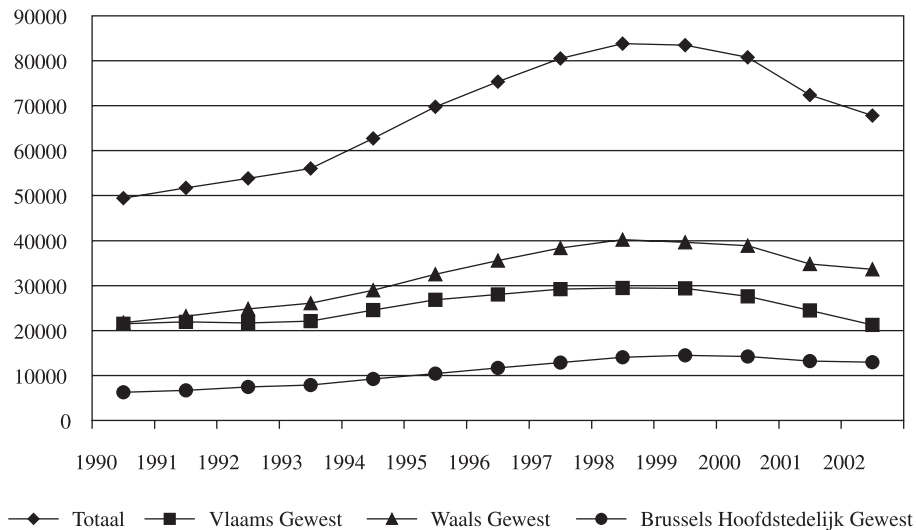
In de vorige editie van het Jaarboek ‘Armoede en Sociale Uitsluiting’ werd de omvorming van het *Bestaansminimum* naar het *Leefloon* al aangekondigd. Op 1 oktober 2002 trad deze wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie – of de Leefloonwet – definitief in werking. In 2001 werd ook al het *Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden* (GIB) vervangen door de *Inkomensgarantie voor Ouderen* (IGO). Ook in de *Tegemoetkomingen voor personen met een handicap* zijn veranderingen op til. Daarmee verliezen we een aantal vertrouwde benamingen. De vraag is of er aan de inhoud van deze residuele stelsels iets verandert en zo ja, of dit de armoedebestrijding ten goede komt.

#### 2.1 Daling van het aantal bestaansminimumtrekkers

Eén van de barometers om de evolutie van het aantal armen te meten, is het beroep dat wordt gedaan op de bodemuitkeringen. In België hanteren we hiervoor data over het aantal bestaansminimumtrekkers. Het bestaansminimum is de laagste wettelijke armoedegrens, die voor de meeste rechthebbenden bovendien lager ligt dan de EU-norm (zie deel 4, tabel AG 4). Naast het aantal mensen dat een beroep doet op een bestaansminimum – ondertussen op een leefloon – blijft er een substantieel deel van de behoeftigen in de kou staan die niet (meteen) een beroep (kunnen) doen op dit recht en dit om diverse redenen (zie deel 2, hoofdstuk 3). Deze gegevens zijn dus slechts indicatief voor de effectieve evolutie van het aantal armen; we mogen ze niet ongeïnterpreteerd presenteren.

De laatste jaren daalde het aantal bestaansminimumtrekkers en dit was ook zo in 2001. Per 1 januari 2002 schatte men het aantal bestaansminimumtrekkers op 67.789, dit is een daling met 6% ten opzichte van 1 januari 2001 (72.405 bestaansminimumtrekkers). Dit cijfer is echter nog niet volledig door een nog incomplete administratieve registratie: zo ontbreken onder meer voor 61 OCMW's nog de cijfers – hiervoor werd een raming gegeven. *Figuur 1* toont de evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers sinds 1990.

Figuur 1 – Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers in België, 1990-2002 (per 1 januari) – uitgesplitst naar regio's



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

De daling van het aantal bestaansminimumgerechtigden kende verschillende mogelijke oorzaken. Een gunstiger economisch klimaat tot 2001 en meer beleidsaandacht voor de activering van bestaansminimumtrekkers vormen positieve verklaringen. De onvoldoende welvaartsvastheid van het bestaansminimum of een toename van het aantal mensen die het bestaansminimum niet opnemen, zijn mogelijke negatieve verklaringen.

Voor meer informatie en statistieken omtrent het profiel en de situatie van bestaansminimumtrekkers verwijzen we naar deel 4 (tabel *BM 1 – BM 16*).

## 2.2 Van bestaansminimum naar leefloon

De afgelopen jaren nam niet alleen het aantal bestaansminimumtrekkers gevoelig af; ook waren er belangrijke veranderingen in de bijstandswetgeving.

De omvorming van de oude Bestaansminimumwet naar de recente wet op het Recht op Maatschappelijke Integratie – of de Leefloonwet – is ingegeven door een verander(en)de maatschappelijke context. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de achterliggende historiek, schetsen we de doelstellingen van de wetgever, de implicaties voor de nieuwe en de verschillen met de oude regeling. We geven ook kort reacties van de verschillende betrokkenen over (de totstandkoming van) de nieuwe regeling weer.



### 2.2.1 Situering

Op 27 december 2001 werd de wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) of 'Leefloonwet' door de Regering en op 18 april 2002 door het parlement goedgekeurd. Op 26 mei 2002 werd het (wets)ontwerp wet om op 31 juli 2002 in het Belgisch Staatsblad te verschijnen en op 1 oktober 2002 in werking te treden.

De instelling van het Recht op het Bestaansminimum door de Wet van 7 augustus 1974 wilde de bestaanszekerheid van elke burger verzekeren via een minimuminkomen. Bijna drie decennia later zijn de samenleving en het denken over de (actieve) welvaartsstaat in die mate geëvolueerd dat men het tijd achtte voor een nieuwe regeling. In de memorie van toelichting van het wetsontwerp (Federale Regering, 2002) wijst de Minister van Maatschappelijke Integratie op de grondige economische, sociale en culturele veranderingen die onze maatschappij de laatste 25 jaar onderging. Hij noemt de diversiteit van familiestructuren, de multiculturaliteit van de samenleving, de veranderingen op de arbeidsmarkt, het vroegtijdiger verlaten van het gezin, de toenemende technologische veranderingen, de daaruit voortvloeiende kenniskloof en de gewijzigde opvatting inzake de inhoud van maatschappelijk werk.

Onder invloed van het activeringsdenken wil de nieuwe wet niet enkel de bestaanszekerheid (of een minimuminkomen) garanderen; ze heeft ook de ambitie om de betrokkenen te integreren in de samenleving. Daarom waren volgens de regering de principes achter de oude wetgeving niet langer aangepast aan deze tijd: in 1974 stond immers de uitkering centraal. Zij volstond blijkbaar niet om de herinschakeling van de minstbesteden mogelijk te maken.

Het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) kan op verschillende manieren worden ingevuld. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen personen jonger en personen ouder dan 25 jaar. Voor jongeren onder de 25 jaar ligt de nadruk in eerste instantie op integratie via tewerkstelling:

'Iedere meerderjarige persoon jonger dan 25 jaar heeft recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling aangepast aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten binnen de drie maanden vanaf de datum van zijn aanvraag.' (Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie – Art. 6 § 1)

Of zoals het in de algemene omzendbrief (Vande Lanotte, 2002a) heet:

'Iedere persoon die aan de algemene voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor het recht op maatschappelijke integratie, kan dit recht worden toegekend in de vorm van een tewerkstelling. Voor jongeren – dit zijn personen die geen 25 jaar oud zijn – is dit in beginsel zelfs de enige vorm waarin het recht op maatschappelijke integratie kan worden toegekend, behalve indien dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is.'

Voor personen ouder dan 25 jaar blijkt de klemtoon meer op het uitkeringsaspect te liggen.

‘Het recht op maatschappelijke integratie kan worden gerealiseerd door ofwel de toekenning van een leefloon, ofwel een tewerkstelling door middel van een arbeidsovereenkomst.’ (Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie – Art. 13 § 1)

De voorwaarde van werkbereidheid (artikel 3 – punt 5) blijft voor hen ook wel gelden, maar de tewerkstellingsopdracht is voor het OCMW facultatief bij deze personen. Activering via arbeid is geen nieuw gegeven; ook binnen de Bestaansminimumwet bestond er een arbeidsverplichting, wat zich het duidelijkst manifesteerde in de *geïntegreerde projecten voor sociale integratie* die verplicht waren voor jongeren onder de 25 jaar maar die voor de andere bestaansminimumtrekkers facultatief bleven. De nieuwe wet formaliseert deze regeling.

Met het nieuwe kleedje van de regeling komt ook een nieuw jargon: het ‘bestaansminimum’ maakt plaats voor het ‘leefloon’. Met de term ‘leef-loon’ wenst de wetgever aan te geven dat het inkomen wel degelijk een tegenprestatie veronderstelt: het engagement van de betrokkene om zich in de mate van het mogelijke in de samenleving in te schakelen. We kunnen ons afvragen of de Franstalige term ‘revenu d’intégration’ dezelfde lading dekt als de term ‘leefloon’. Afgezien van de wat ongelukkige keuze van het onderdeel ‘leef’, is het duidelijk dat ‘zich integreren’ een stap verder gaat. Fundamenteler veronderstelt de term ‘loon’ een tegenprestatie, terwijl ‘revenu’ een ruimere term is en met name eender welk inkomen omvat (zoals huur, giften, inkomen uit vermogen, uitkeringen).

Ook bij de bedoeling van de wet om via de nieuwe regeling iedere persoon in staat te stellen een zelfredzaam leven te leiden, kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het verwerven van ‘inkomenszekerheid’ via tewerkstelling of een uitkering is een noodzakelijke maar zeker geen voldoende voorwaarde om een zelfredzaam bestaan op te bouwen.

### 2.2.2 De krachtlijnen van de nieuwe regeling

De wetgever had een vijftal intenties met deze regeling. Ten eerste wordt het subjectief recht op maatschappelijke integratie ingebed in een *individueel contract voor integratie en werk*. Ten tweede is er de *verhoging van het bedrag* waarmee in beperkte mate wordt tegemoet gekomen aan de welvaartsachterstand van de uitkeringen. Ten derde gaat specifieke aandacht uit naar de *gelijke behandeling van gebruikers*, met onder meer de integratie van vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister. Ten vierde worden de *gebruikersrechten versterkt*. Ten vijfde wordt de wetgeving ook *aangepast aan de maatschappelijke evoluties*.

*Een individueel contract voor integratie en werk*

Het omvormen van het Recht op een Bestaansminimum naar het Recht op Maatschappelijke Integratie is een onderdeel van de activeringspolitiek van de federale regering. Het Recht op Maatschappelijke Integratie krijgt een nieuwe invulling, die ruimer moet zijn dan het verstrekken van een minimuminkomen. De nadruk ligt op het wegwerken van alle mogelijke obstakels voor werk, vorming, opleiding of integratie via persoonlijke projecten, geïnitieerd door de cliënt of door het OCMW.

Het Recht op Maatschappelijke Integratie wordt ingebed in een contract met de gemeenschap. Arbeid wordt gezien als het middel bij uitstek voor autonomieverwerving via het 'individueel contract voor integratie en werk', tenzij dit omwille van gezondheids- of billijkheidsredenen geen haalbare kaart is.

Omdat meer dan een vierde van de bestaansminimumtrekkers jonger is dan 25 jaar en omdat dit cijfer verdrievoudigde tijdens de laatste 10 jaar, vormt werkgelegenheid voor jongeren onder de 25 jaar, die zelf niet in staat zijn een zelfredzaam bestaan uit te bouwen, een topprioriteit voor de wetgever. In eerste instantie geldt het Recht op Maatschappelijke Integratie voor hen enkel in de vorm van tewerkstelling, die het OCMW binnen de drie maanden moet aanbieden. Het gaat om een inspanningsverbintenis, niet om een resultaatverbintenis.

Werk wordt daarbij zeer ruim opgevat. Het kan gaan om werk in de reguliere sector, via wedertewerkstellingsprogramma's of via begeleide tewerkstelling. Het OCMW kan ook zelf als werkgever optreden. De voorgestelde jobs moeten aangepast zijn aan de persoonlijke situatie van de jongere, aan zijn of haar capaciteiten en in regel zijn met het arbeidsrecht. Het mag dus niet gaan om onderbetaalde jobs of om verplicht vrijwilligerswerk. De jongeren zullen eveneens recht hebben op de sociale bescherming via de sociale zekerheid van de loontrekkenden. Door persoonlijke projecten wordt geprobeerd begeleiding en omkadering te voorzien. Ook een studie met voltijds leerplan kan een persoonlijk project zijn. Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie – dat binnen een bepaalde periode ook leidt tot een arbeidsovereenkomst – biedt een uitkomst wanneer een arbeidsovereenkomst nog niet mogelijk is, zo bijvoorbeeld voor studenten met voltijds leerplan.

De voorwaarde tot werkbereidheid bestond ook al in de wet op het bestaansminimum en werd aangevuld in 1993 door het *Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving* (Onkelinckx). Werkbereidheid kon hierbij worden aangetoond door de aanvaarding en naleving van een *geïndividualiseerd project voor sociale integratie*, dat verplicht was voor bestaansminimumtrekkers onder de 25 jaar en facultatief voor de anderen.

Volgens gegevens van de Dienst Bestaansminimum waren er per 1 januari 2002 nog maar 989 integratiecontracten in heel België. Het aantal afgesloten integratiecontracten daalt sinds 1999 – dit aantal was trouwens altijd relatief laag ten opzichte van de potentiële doelgroep. Vier vijfden ervan vinden we

terug in het Waalse landsgedeelte. Op 1 januari 2002 zijn er 5.464 mensen tewerkgesteld via art. 60 § 7: dit is een stijging met 33% ten opzichte van 1 januari 2001. Art. 60 § 7 is een statuut waarbij het OCMW tewerkstelling aanbiedt bij openbare besturen, vzw's, enzomeer om mensen werkervaring te laten opdoen of in orde te krijgen met de sociale zekerheid. Wellicht bleef ook deze tewerkstellingsmogelijkheid in het verleden onderbenut. Op basis van een steekproef bij slechts 61 OCMW's, meldde Minister Vande Lanotte in een persmededeling (2002b) dat er in mei 2002 in totaal 10.010 geactiveerde leefloners zouden zijn; dit is meer dan een verdubbeling sinds begin 1999.

#### *Verhoging van het leefloon*

Het leefloon is een geïndexeerd minimuminkomen dat mensen in staat moet stellen een menswaardig bestaan te leiden. Het bedrag is echter niet welvaartsvast. Dit wil zeggen dat bij een stijging van het gemiddeld inkomen van de bevolking het minimuminkomen niet navenant stijgt. Dit is wel zo voor andere uitkeringen en voor de lonen. Door de economische groei van de laatste jaren is de kloof tussen de bestaansminimumtrekkers en de loontrekkenden sterk gegroeid. Het bestaansminimum was sinds 1992 met ruim 10% ontwaard. Voor het eerst in 10 jaar wordt het bedrag van het bestaansminimum (deels) aangepast aan het gestegen welvaartspeil.

Deze verhoging ligt in de lijn van een reeks verhogingen in de minimale uitkeringen. Deze stijging moet gepaard gaan met een verhoging in de andere sociale uitkeringen om geen voor de verzorgingsstaat onaanvaardbare verschillen te creëren tussen de residuele stelsels en de sociale zekerheid. Een structurele koppeling van het leefloon aan het welvaartspeil (de welvaartsindex) blijft echter uit. Zo blijft het risico bestaan dat de welvaarts kloof tussen het leefloon en de andere inkomens verder groeit.

De nieuwe wet voorziet een optrekking van het leefloon met 4% vanaf 1 januari 2002, waarbij het uiteindelijke streefdoel een verhoging van het bedrag met 10% is. Tegen uiterlijk 1 januari 2005 zou het leefloon (ten opzichte van het bestaansminimum) met een additionele 6% moeten gestegen zijn bovenop de gezondheidsindex.

Het nieuwe leefloon bedraagt na indexering (februari 2002) € 389,10 (15.699 BEF) voor samenwonenden, € 583,66 (23.545 BEF) voor alleenstaanden, € 680,94 (27.469 BEF) voor alleenstaanden met recht op een verhoogd bedrag en € 778,21 (31.393 BEF) voor éénundergezinnen met kinderslast (zie deel 4, tabel LL 1).

#### *De gelijke behandeling van betrokkenen*

Twee nieuwe maatregelen in de Leefloonwet beogen een meer gelijke behandeling van rechthebbenden.

Ten eerste is er een minimale personeelsnorm voor de OCMW's. Uit ervaring blijkt dat de dossierlast van maatschappelijk werkers uitermate verschilt tussen OCMW's, wat onder meer te verklaren valt door een differentieel personeelsbeleid. Ook de socio-economische draagkracht van een gemeente en de ongelijke spreiding van de leefloontrekkenden speelt hierin een rol. De federale overheid voorziet vanaf 1 januari 2002 een forfaitaire financiering van de administratieve kosten die verbonden zijn aan een dossier maatschappelijke integratie. Deze maatregel moet toelaten dat de cliënt een minimum aan ondersteuning krijgt bij de behandeling van zijn aanvraag.

Ten tweede voorziet de leefloonwet de 'integratie van vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister'. Zij kregen tot nog toe een levensminimum of equivalent bestaansminimum, dit is een afgeleid recht van het recht op maatschappelijke dienstverlening. Van het bestaansminimum konden bij het begin enkel Belgen genieten. De reglementering rond het vrije werknemersverkeer zorgde later ervoor dat de nationaliteitsvoorwaarde werd verruimd tot de Europees migrerende werknemers. Het gewaarborgd minimuminkomen werd ook opengesteld voor erkende politieke vluchtelingen en staatlozen. De andere vreemdelingen kregen onder invloed van rechtspraak van arbeidsrechtbanken en -hoven ook recht op sociale hulp, gelijk aan het bestaansminimum (het equivalent bestaansminimum). Tussen beide groepen bleven echter grote verschillen bestaan. Voor de aanvrager van het bestaansminimum was bijvoorbeeld een sociaal onderzoek verplicht en was dit facultatief voor een aanvrager van sociale steun. De verschillen in behandeling waren soms voor- en soms nadelig voor één van beide groepen. De leefloonwet beslist in een gelijke behandeling tussen Belgen en vreemdelingen die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven. In grote mate gaat het om tweede en derde generatiemigranten, die afstammen van de eerste generatie uit de jaren zestig en voor wie inschakeling een belangrijke prioriteit genoemd wordt. Anderen (zoals asielzoekers) moeten een beroep blijven doen op het levensminimum.

#### *Versterking van de gebruikersrechten*

Het invoeren van een aantal minimale procedureregels en het vastleggen van een aantal gebruikersrechten moet steungerechtigden een kwalitatieve dienstverlening garanderen.

Op vraag van de Verenigingen waar armen het woord nemen, expliciteert de wet een aantal nieuwe rechten van de OCMW-gebruikers. De punten waarop de wet betrekking heeft zijn: het recht op informatie, de registratie en behandeling van de aanvragen, het recht om gehoord te worden, verplichtingen van een onbevoegd OCMW, de motivatie van beslissingen, de verlenging van termijnen voor het indienen van een beroep en het recht op moratoire intresten in geval van vertraging. De voorschriften van het 'Handvest voor de sociaal verzekerde' werden opgenomen in de Leefloonwet in de mate dat ze nog niet

in de Bestaansminimumwet stonden. De OCMW-gebruiker kan nu worden begeleid door een persoon van zijn keuze in onderhandelingssituaties met de maatschappelijk werker over het maatschappelijk integratie- of arbeidscontract. Daarnaast krijgt hij of zij bedenktijd bij het aanvaarden ervan en kan de rechthebbende ook worden gehoord door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn om zijn of haar standpunt kenbaar te maken (eveneens in aanwezigheid van een persoon naar keuze).

#### *Aanpassing aan de maatschappelijke evoluties*

Ten slotte stelde de wetgever dat de oude bestaansminimumwet niet langer aangepast was aan de nieuwe maatschappelijke evoluties. Het langzaam afbrokkelen van de traditionele gezinsstructuren – de definitie van ‘gezin’ uit de naoorlogse sociale zekerheid was het uitgangspunt van de oude wet – leidde in de nieuwe regeling tot een wijziging in de categorieën van rechthebbenden.

Vooreerst wordt de categorie ‘echtgenoten’ (categorie I) afgeschaft om het ongegronde onderscheid tussen samenwonenden en echtgenoten weg te werken en beide partners een geïndividualiseerd recht te geven op maatschappelijke integratie. De nieuwe basiswet voorziet één basisbedrag voor alle samenwonenden. Deze nieuwe reglementering sluit in de geest nauw aan bij de reglementering voor de Inkomensgarantie voor Ouderen. In de IGO-wetgeving zijn er slechts twee categorieën: alleenstaanden en samenwonenden. De definiëring van de term samenwonenden verschilt echter tussen beide regelingen. Bij de IGO is het begrip ‘samenwoning’ gebaseerd op de inschrijving van de betrokkene bij de Rijksdienst voor Pensioenen (er is een vermoeden van samenwoning). Bij het leefloon primeert de feitelijke situatie van de aanvrager. Dit wordt door een individueel sociaal onderzoek vastgesteld door het OCMW.

Daarnaast is er een verhoging van het leefloon voor een aantal categorieën van alleenstaanden, zoals voor alleenstaande gescheiden personen die onderhoudsgeld betalen voor hun kinderen. Hierbij moet het OCMW controle uitoefenen op de effectieve betaling van het onderhoudsgeld door de uitkeringsgerechtigde. Het bedrag van alleenstaande met inwonend(e) kind(eren) blijft behouden, ook in geval van co-ouderschap bij echtscheiding. Ouders die in gelijke mate instaan voor de opvoeding van hun kinderen en die voor de rest worden beschouwd als alleenstaande, krijgen dus eveneens recht op een verhoging van het leefloon.

#### **2.2.3 Voorwaarden: wie is rechthebbend?**

Om een beroep te kunnen doen op het Recht op Maatschappelijke Integratie moet de aanvrager aan een aantal voorwaarden tegelijk voldoen. Het eerste

hoofdstuk van de 'Leefloonwet' bevat een verblijfsvoorwaarde (in België wonen), een leeftijdsvoorwaarde (meerderjarig zijn of daaraan gelijkgesteld) en een voorwaarde van behoeftigheid. Daarnaast moet de aanvrager ofwel Belg zijn, ofwel onderdaan van de EU of het voordeel genieten hetzij als vreemdeling ingeschreven te zijn in het bevolkingsregister (zie ook 1.1.2), hetzij staatloos of vluchteling zijn.

De belangrijkste conditie voor het ontvangen van het leefloon is dat men niet beschikt over toereikende bestaansmiddelen en men evenmin in staat is deze te verwerven door er aanspraak op te maken (indien mogelijk), door eigen inspanningen of op een andere manier. Wiens bestaansmiddelen boven deze norm liggen, heeft bijgevolg geen recht op het leefloon, hoe klein het verschil tussen beide ook is. Om vast te stellen of de aanvrager van het leefloon beschikt over inkomsten, stelt het OCMW een onderzoek in naar de bestaansmiddelen. Niet alleen de eigen inkomsten worden hierbij in rekening gebracht, maar ook die van een aantal andere personen met wie men samenwoont. De leefloontrekkende moet verder ook werkbereid zijn tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is en moet zijn of haar rechten laten gelden op uitkeringen die hij of zij kan genieten volgens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving of op rechten op onderhoudsgeld.

In de begrotingsronde van oktober 2002 werden voor de begroting van 2003 een aantal sociale correcties in het vooruitzicht gesteld met betrekking tot de leefloontrekkenden. Een budget van € 12,39 miljoen (500 miljoen BEF) zou moeten gaan naar een extra kinderbijslag, het wegvallen van het remgeld voor geneeskundige zorgen bij jonge kinderen en een vergoeding voor de schoolkosten voor gezinnen met kinderen die onder de leefloonregeling vallen.

#### 2.2.4 Kritische stemmen

De verhoging van het bedrag van het leefloon en het wegwerken van discriminaties bij een aantal categorieën kan alleen maar toegejuicht worden. Het niet garanderen van de welvaartsvastheid van het bedrag, de beperkte financiële inhaalbeweging en de geringe betrokkenheid van de doelgroep bij het tot stand komen van de nieuwe wetgeving zijn echter voorwerp van kritiek.

##### *Betrokkenheid doelgroep*

De cliënten zelf, de Verenigingen waar armen het woord nemen maar ook de OCMW's, waren weinig betrokken bij het tot stand komen van de nieuwe regelgeving. Officieel heet het wegens een gebrek aan tijd om een dialoog op gang te brengen. In een nota aan de minister stellen deze Verenigingen meer begaan te zijn met de geest waarin deze wet tot stand is gekomen dan met de



exacte regels uit de wet (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001b). Ze klagen aan dat de inkomensgarantie steeds voorwaardelijker is geworden, terwijl van een nieuwe regeling eerder werd verwacht dat ze een betere toegang tot een aantal fundamentele rechten zou garanderen. Het gebrek aan definiëring van een aantal fundamentele termen uit de wet (zoals bijvoorbeeld ‘maatschappelijke integratie’ of ‘aangepast werk’) werkt ook (een gevoel van) rechtsonzekerheid in de hand. Men herinnert er verder aan dat voor het vaststellen van het bedrag van het bestaansminimum in 1974 niet het socio-vitaal minimum als basis werd genomen maar dat toen budgettaire overwegingen primeerden. Dit bedrag vormt nog altijd de basis voor het bedrag van het huidige leefloon. Het leefloon is voor hen met andere woorden eerder een ‘over-leefloon’ en kan niet worden beschouwd als een volwaardig integratie-inkomen.

#### *De taak van het OCMW*

De Federatie van OCMW-maatschappelijk werkers (2002) stelt vragen bij de haalbaarheid van de uitvoering van bepaalde elementen uit de wet. De praktijkervaring leert dat er een vrij grote groep niet of moeilijk integreerbare hulpvragers bestaat. Bij hen dient in eerste instantie te worden gewerkt aan het stabiliseren van hun situatie. Met de invulling in de Leefloonwet van maatschappelijk werk als verlengde van de activerende welvaartsstaat, wordt voorbijgegaan aan andere actuele invullingen van het begrip die meer aan het werkveld zijn aangepast, zoals maatzorgmethodiek, integrale gezinsbegeleiding, werken met ervaringsdeskundigen. Hoewel zij de versterking van de gebruikersrechten een positieve zaak vinden, wijzen ze erop dat de juridisering van de (op vertrouwen gebaseerde) hulpverleningsrelatie op termijn tot meer gespannen relaties zou kunnen leiden. De versterking van de juridische positie van de maatschappelijk werker bleef achterwege waardoor zij vrezen voor een uitholling van deze positie. De tewerkstellingsverbintenis die in de integratie voor jongeren wordt vooropgesteld, dreigt volgens hen ook voorbij te gaan aan de onderliggende problemen van de jongeren waardoor de slaagkans van hun project verkleint. Zij zien er een gemis aan integraal perspectief in voor begeleiding met een wederzijdse en haalbare verantwoordelijkheid.

#### *Categorieën*

De Raad van State oordeelde dat de verschillen in de vergoedingen voor kinderlast tussen alleenstaanden en samenwonenden moeten worden herbekeken. Grauwels (2002) wijst er eveneens op dat de geringe aanpassingen aan de equivalentieverhoudingen in deze nieuwe wet weinig soelaas brengen voor een aantal belangrijke problemen. Zo krijgen twee samenwonenden hetzelfde bedrag als een alleenstaande met een kind ten laste – het systeem ontmoedigt



dan ook samenwoning. Er is evenmin een onderscheid tussen een gezin met één kind en een gezin met meerdere kinderen ten laste en dat terwijl de praktijk uitwijst dat de kinderbijslag niet volstaat om de kost van een kind te dekken.

### 2.3 Financiële steun door OCMW's

Het OCMW is ook bevoegd om in bepaalde gevallen een levensminimum ('equivalent-bestaansminimum') of een aanvullende steunverlening toe te kennen. Het levensminimum kan in de plaats komen van het leefloon voor wie daarop geen recht heeft en toch behoeftig is krachtens de OCMW-wet van 1976; bij een aanvullende steunverlening gaat het over hulp in geld of natura bovenop het leefloon. De grond van beide vormen van sociale bijstand is de 'menselijke waardigheid', zoals voorzien in artikel 1 van de OCMW-wet. Het recht op 'maatschappelijke dienstverlening' geldt zonder leeftijds- of nationaliteitsvoorwaarde. Het doel van de sociale bijstand is niet alleen bepaalde tekorten op te vangen die verband houden met het leven in de maatschappij (lenigende of curatieve hulp), maar ook om in preventieve hulp te voorzien.

#### 2.3.1 Aanvullende steun

Een aantal leefloontrekkenden (vroeger bestaansminimumtrekkers) ontvangt boven op het leefloon aanvullende steun of materiële hulp. Deze steun kan verschillende vormen aannemen: een regelmatig inkomenssupplement of een eenmalige tussenkomst in bepaalde extra uitgaven (medische kosten of grotere aankopen, huurwaarborg of huursubsidies). De toekenning ervan gebeurt na een sociaal onderzoek door het OCMW. Het recht op aanvullende steun wordt wettelijk gewaarborgd, maar de concretisering ervan (de hoogte van de bedragen, het soort dienstverlening waarop men aanspraak kan maken) is nergens vastgelegd.

Uit onderzoek over de aanvullende steun (Dehaes e.a., 2001) blijkt dat in 1998 vier op tien bestaansminimumtrekkers recht hadden op één of meerdere inkomenssupplementen bovenop het bestaansminimum. In het werkdocument worden in dalende orde van belangrijkheid de volgende supplementen vermeld: huur of waarborg (14%), energie (12%), medische en onderstandskosten (12%), algemene aanvullende steun (10%), andere steun (9%), ziekteverzekering (9%), eenmalige steun (7%) en hulp in natura (4%). Naargelang van de categorie (en de situatie) van de bestaansminimumtrekker verschilt het soort supplement. Supplementen voor de 'zorg voor kinderen' zijn vrijwel afwezig in de bijkomende steun (2% in het totaal). Dit zou een gevolg kunnen zijn van

de verhoging van de uitkeringen voor alleenstaanden met kinderen en van activeringsmaatregelen. Men stelde ook sterke verschillen vast tussen de categorieën van rechthebbenden wat het totaal van de aanvullende steun betreft. Slechts een kwart van de samenwonenden ontvangt aanvullende steun, terwijl dat tot méér dan zes op tien oploopt wanneer men verhuisbewegingen tussen categorieën of ‘combinaties van categorieën’(het dynamisch perspectief) in overweging neemt.

Onderzoek (Cuypers e.a., 2001) naar beroepsprocedures bij arbeidsrechtbanken tegen de maatschappelijke dienstverlening van de OCMW's (waaronder de aanvullende steun), wees uit dat er sterke verschillen tussen OCMW's in de toekenning van de steun bestaan. De aanvullende steun is veel minder een afdwingbaar recht, maar heeft vaak meer van een gunstkarakter. Vooral de interpretatie van de notie ‘menselijke waardigheid’ verschilt sterk tussen verschillende OCMW's en tussen verschillende arbeidsrechtbanken. Opvallend is ook dat de Franstalige OCMW's deze notie meer expliciteren en uitwerken vanuit een rechtenbenadering, waar de Nederlandstalige tegenhangers meer vanuit een zekere pragmatiek de aanvragen behandelen. Naast de intergemeentelijke verschillen in hoogte van de totale toegekende steun die ontstaan door de verschillende interpretaties van de notie menselijke waardigheid, beperkt het ‘gunst’-karakter van de aanvullende steun ook de rechtszekerheid van de steuntrekker.

### 2.3.2 Het levensminimum of ‘equivalent bestaansminimum’

Voor behoeftige personen die buiten het toepassingsgebied van de wet op het bestaansminimum vallen, bestaat er het levensminimum of ‘equivalent bestaansminimum’. De meest omvangrijke categorie waarop het levensminimum in het verleden van toepassing was, waren behoeftigen van niet-Belgische nationaliteit waarop de uitzonderingen op de nationaliteitsvoorwaarde niet van toepassing waren. Met de versoepeling van de nationaliteitsvoorwaarde waardoor vreemdelingen die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister gerechtigd worden in de Leefloonwet, zal het aantal mensen met het levensminimum wellicht dalen. Voor de kandidaat-vluchtelingen en diegenen in regularisatieprocedure blijft in de praktijk alles bij het oude – zo blijven voor hen ook de categorieën van het bestaansminimum van toepassing.

De financiële steun aan nieuwe asielzoekers werd eind 2000 door de federale regering vervangen door een louter materiële steun. Hiermee wilde men de asielstroom ontmoedigen en alle OCMW's – ook de kleinere – dwingen hun opvangverantwoordelijkheid ook effectief op te nemen. Om de concentratie van asielzoekers in steden verder tegen te gaan, plande de federale overheid in 2002 een aantal amendementen op de programmawet. Zo wil de overheid 100% van de maatschappelijke dienstverlening ten laste nemen van de asiel-

zoeker die op het grondgebied van de gemeente verblijft die als verplichte plaats van inschrijving werd aangeduid en 0% indien minstens 95% van de ingeschreven asielzoekers buiten de gemeente woont. Daarnaast wil men ook huisjesmelkers effectiever bestrijden. Dat zou gebeuren door panden, die worden gebruikt om misbruik te maken van de precaire situatie van vreemdelingen, in beslag te nemen, te verzegelen of (met akkoord van de eigenaar) ter beschikking te stellen van het OCMW om ze op te knappen en tijdelijk te verhuren. De aangetroffen vreemdelingen kunnen ook op kosten van de verdachte elders gehuisvest worden (Vande Lanotte, 2002c).

In juli 2002 werden verdere maatregelen genomen (Vande Lanotte, 2002d): OCMW's waarvan 95% of meer van de hen toegewezen asielzoekers in een andere gemeente wonen, zien hun toelage hiervoor verdwijnen. Men gaat ervan uit dat de OCMW's asielzoekers er direct of indirect toe aanzetten om elders te gaan wonen. De staatstoelagen die niet meer worden uitbetaald aan deze OCMW's worden verdeeld over de OCMW's die veel asielzoekers op hun grondgebied hebben, waaronder de steden en de gemeenten met een opvangcentrum of lokale opvanginitiatieven (LOI's).

Mensen zonder papieren in een regularisatieprocedure kwamen in principe niet in aanmerking voor een levensminimum of financiële steun. Volgens een arrest van het Hof van Cassatie van 17 juni 2002 hebben illegale vreemdelingen die een regularisatieaanvraag hebben ingediend, recht op sociale steun op basis van artikel 23 van de Belgische Grondwet. Dit artikel waarborgt de sociaal-economische grondrechten en daarmee in principe voor eenieder het recht op een menswaardig bestaan.

Per 1 januari 2002 waren er bij de OCMW's 21.182 dossiers van kandidaat-vluchtelingen voor een levensminimum of equivalent bestaansminimum. Meer dan de helft van de dossiers zijn terug te vinden in het Vlaams Gewest.

## 2.4 Ontwikkelingen in de overige residuele stelsels

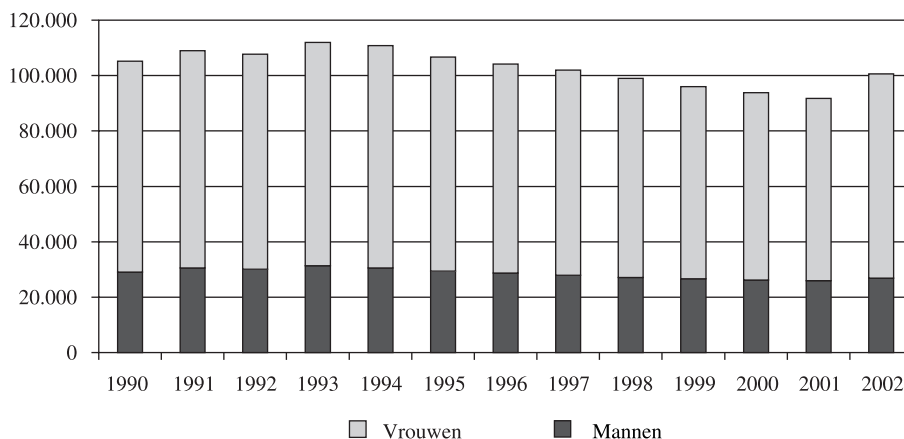
### 2.4.1 De Inkomensgarantie voor Ouderen

Op 1 juni 2001 werd de oudste sociale bijstandsuitkering, het *Gewaarborgd Inkomen Voor Bejaarden* (uit 1969) grotendeels vervangen door een nieuwe regeling, de *Inkomensgarantie voor Ouderen* (IGO) (Wet van 22 maart 2001, BS 29 maart 2001 zoals aangevuld met KB 23 mei 2001, BS 31 mei 2001).

Per 1 januari 2002 waren er in het totaal 71.116 ontvangers van de IGO en hadden nog 29.498 ouderen recht op het GIB. De som van beiden geeft 100.614 gerechtigden op de oude of de nieuwe regeling. Het jaar voordien waren er 91.715 rechthebbenden: er was dus een stijging met 9%. Dit betekende een omslag in de permanente daling sinds 1994 (zie figuur 2). Deze daling

vloeiende voort uit een ‘volwassen worden’ van het pensioenstelsel (meer volledige loopbanen van mannen én van vrouwen in de naoorlogse periode) en uit de verbeteringen van het pensioenstelsel voor zelfstandigen. De stijging in 2001 weerspiegelt in de eerste plaats de verhoging van het bedrag in de nieuwe Inkomensgarantie voor Ouderen. We kunnen dus eerder spreken van een verbetering van het stelsel en bijgevolg een uitbreiding van het aantal rechthebbers, dan van een verontrustend signaal van toenemende armoede bij ouderen. Ongeveer drie vierden (73%) van deze behoeftigen zijn vrouwen; 27% zijn mannen. Zowel in de IGO als in het GIB vormen alleenstaande en alleenwonende vrouwen het merendeel van de ontvangers; 3 op 10 van deze steuntrekkers is ouder dan 80 jaar.

Figuur 2 – Evolutie van het aantal GIB- en IGO-trekkers, 1990-2002. België, 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).



Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

De regeling bevat drie nieuwe klemtonen. Men streeft vooreerst een *gelijke behandeling van mannen en vrouwen* na: deze 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 moet dit opgelopen zijn tot 65 jaar.

Net zoals in de leefloonwet is er de *aanpassing aan nieuwe maatschappelijke evoluties*. Deze was volgens de bevoegde minister nodig omdat de oude regeling te veel het klassieke gezinspatroon als basis had. De berekening van het bedrag ging uit 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 samenwo-

nenden een verbetering van de huidige situatie. Voortaan wordt aan iedereen hetzelfde basisbedrag gegeven, samenwonend of gehuwd. Alleenwonenden krijgen een verhoogd basisbedrag.

Ten slotte werd voor het eerst in dertig jaar de *wetgeving* op het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) *gemoderniseerd* en fundamenteel aangepast. Sommige berekeningsprocedures, bedragen en opvattingen strookten niet meer met de visie op de toekenning en de controle van het recht op een bijstandsuitkering. Het recht op een IGO blijft gekoppeld aan een onderzoek naar de bestaansmiddelen. De grootste wijziging ten opzichte van het GIB is de nieuwe berekeningswijze. Deze moet een (fors) hogere algemene vrijstelling van bestaansmiddelen en een andere berekening van het vermogen garanderen. Hierdoor kunnen meer mensen een beroep doen op de inkomensgarantie.

Al deze maatregelen samen moeten zorgen voor een reële inkomensverbetering. Vanaf 1 februari 2002 bedraagt het basisbedrag € 397,95 (16.053 BEF) per maand voor samenwonenden en € 596,23 (24.052 BEF) per maand voor alleenstaanden. De nieuwe regeling is evenwel niet voor iedereen voordeliger. Voor hen die geen voordeel doen met deze nieuwe regeling, blijft alles bij het oude: zij blijven rechthebbenden op het gewaarborgd inkomen.

Hoewel de invoering van de inkomensgarantie een algemene verbetering van de levensstandaard van de steuntrekkers beoogt, zien we in de praktijk een nominale winst tussen € 9,72 (392 BEF) per maand voor alleenstaanden en € 12,35 (498 BEF) per maand voor gehuwden. Dit is minimaal als men rekening houdt met het feit dat ook deze uitkering ver is achtergebleven op de algemene welvaartsontwikkeling. De inkomensverbetering bij de rechthebbenden op de IGO zal dan ook voornamelijk komen van de combinatie met de nieuwe berekeningswijze van de bestaansmiddelen.

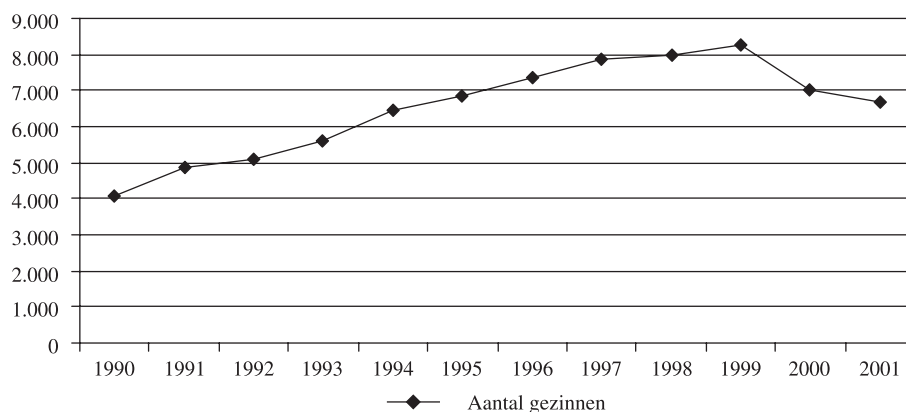
#### 2.4.2 De Gewaarborgde Gezinsbijslag

De *Gewaarborgde Gezinsbijslag* (GGB – Wet van 20 juli 1971) 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 leefloon: zo komt er niet nog eens een onderzoek naar de bestaansmiddelen. Leefloontrekkenden hoeven vandaag in principe ook geen aanvraag meer te doen voor een gewaarborgde kinderbijslag. Voor de OCMW's die aangesloten zijn op het elektronisch netwerk van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) worden de nodige gegevens van de betrokkene voortaan automatisch doorgegeven aan de RKW. Midden 2002 waren evenwel slechts 8 van de 600 OCMW's op dit systeem aangesloten.

Sinds 1 juli 2002 werd de inkomensgrens die recht geeft op GGB met € 91,72 (3.700 BEF) verhoogd. Dit betekent dat sindsdien meer gezinnen recht hebben op de gewaarborgde kinderbijslag.

Het aantal rechthebbende gezinnen in België steeg van 4.078 in 1990 ononderbroken tot 8.251 per 31 december 1999 (zie figuur 3). Eind 2000 stellen we echter een opmerkelijke daling vast van 15%. Het aantal rechthebbenden bedroeg per 31 december 2000 nog ‘slechts’ 7.034 gezinnen (*GGB 1*). Deze dalende trend zette zich ook in 2001 door: per 31 december 2001 bedroeg het aantal rechthebbenden nog 6.671 gezinnen: dit is opnieuw een daling met 5%. Deze daling hangt mogelijk samen met de verdere daling van het aantal bestaansminimumtrekkers, al is verder onderzoek nodig om de precieze oorzaken te kennen. Voor 2002 valt met de verhoging van de inkomensgrens een mogelijke stijging van het aantal ontvangende gezinnen te verwachten.

*Figuur 3* – Aantal gezinnen dat de Gewaarborgde Gezinsbijslag ontvangt, België, 1990-2002, absolute cijfers per 31 december.



*Bron:* Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

### 2.4.3 De tegemoetkomingen aan personen met een handicap

Het stelsel van de Tegemoetkomingen aan personen met een handicap kent twee vormen: de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming.

De *inkomensvervangende* tegemoetkoming garandeert een minimuminkomen voor personen die worden erkend als ongeschikt voor de gewone arbeidsmarkt. Zij zijn door hun lichamelijke of psychische toestand niet in staat om meer dan één derde te verdienen dan wat een niet-gehandicapte persoon door de uitoefening van een beroep zou kunnen verdienen op de algemene arbeids-

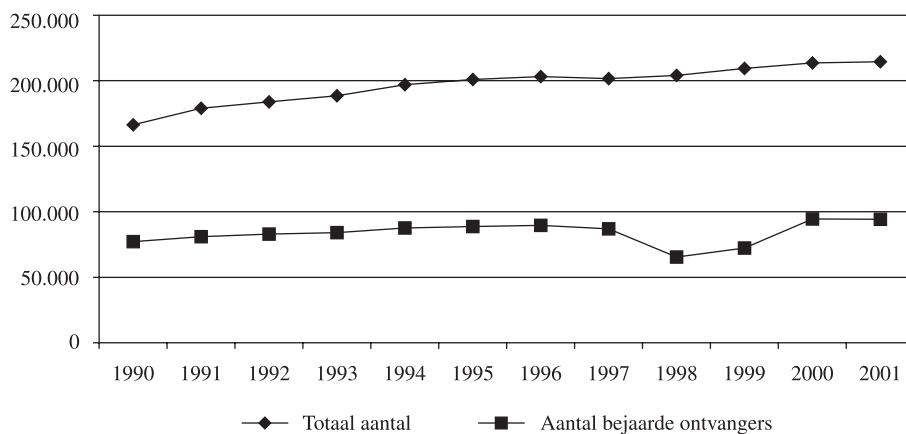
markt. Er wordt ook rekening gehouden met de bestaansmiddelen die de betrokkene of zijn/haar partner heeft.

Op 1 juli 2001 verhoogde het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming met 2%; op 1 januari 2002 kwam bovenop deze verhoging nog eens 2%. Hiermee houdt deze uitkering gelijke tred met het leefloon, dat eveneens met 4% steeg. Het maximale jaarbedrag van de tegemoetkoming komt door de verhoging op € 9.342 (376.855 BEF) voor rechthebbenden met personen ten laste, op € 7.006 (282.621 BEF) voor alleenstaanden en op € 4.671 (188.428 BEF) voor samenwonenden. De stijging van de bedragen geldt voor iedereen, ongeacht de uitkeringshoogte.

Een *integratietegemoetkoming* wordt toegekend aan mensen met een handicap die een verminderde zelfredzaamheid hebben en daardoor bijkomende kosten hebben om zich in het maatschappelijk leven in te passen, bijvoorbeeld omdat zij moeilijkheden hebben om zich te verplaatsen of om zelf voor hun persoonlijke hygiëne in te staan.

Het aantal gerechtigden liep het voorbije decennium voortdurend op van 166.405 in 1990 tot 213.511 eind 2000 (zie figuur 4). Per 31 december 2002 waren er 214.592 ontvangers van een Tegemoetkoming aan mensen met een handicap (GH 1). 44% daarvan zijn bejaarden.

*Figuur 4* – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan mensen met een handicap, België, 1990-2001, absolute cijfers per 31 december.



*Bron:* Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu – Bestuur van de Maatschappelijke Integratie, Bestuursdirectie van de Uitkeringen aan Gehandicapten.

Integratietegemoetkomingen behoren tot het stelsel van de sociale bijstand; men houdt dus ook rekening met de (arbeids)inkomsten van de betrokkene. Het probleem daarbij was dat naarmate mensen zich meer integreren in de

maatschappij, zij als het ware gestraft worden, omdat elke euro bijkomend inkomen afgetrokken wordt van hun integratietegemoetkoming. Dit leidde in mei 2002 tot de goedkeuring door de federale regering tot het optrekken van het vrijstellingsplafond. Het gaat in eerste instantie om een optrekking van € 14.511,96 (585.411 BEF) tot € 17.355 (700.099 BEF) (een maandinkomen van 1.446 (58.332 BEF)) en het bedrag van de vrijstelling wordt voortaan ook gekoppeld aan de index. Verder neemt men het bedrag van het inkomen dat boven deze grens uitstijgt, voortaan nog maar voor de helft in aanmerking bij de berekening van de tegemoetkoming.

## 2.5 Het leefloon, de absolute ondergrens?

In het vorige jaarboek (Vranken e.a., 2001a) merkten we al op dat de minimale uitkeringen in de werkloosheidsverzekering zowel voor gezinshoofden als voor alleenwonenden onder de lage welvaartsgrens liggen. Begin 2002 werd deze situatie opnieuw duidelijk. Het optrekken van het leefloon met 4% op 1 januari 2002 resulteerde in een onevenwicht met de werkloosheidsuitkeringen. Voor jongeren die een eerste baan zoeken, is de wachttuitkering voor alleenstaanden en samenwonenden lager dan het bedrag van een leefloon, waardoor zij een beroep (moeten) doen op het OCMW.

## 2.6 Besluit

Einde 2001 vond een ingrijpende verandering plaats in het Belgische stelsel van de sociale bijstand. Na meer dan een kwarteeuw werden in 2001 het bestaansminimum en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden vervangen door stelsels die de federale overheid als meer aangepast en eigentijds naar voor schuift.

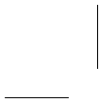
In zijn Lentepan van 2000 kondigde minister van Maatschappelijke Integratie Vande Lanotte aan dat een verhoging van het bestaansminimum pas kon worden overwogen wanneer genoeg bestaansminimumtrekkers opnieuw als werknemers aan de slag waren. Eind 2001 waren door allerhande activeringsmaatregelen en het Lentepan voldoende steuntrekkers uit het stelsel gelicht om een nieuwe 'gemoderniseerde' regeling in een wetsontwerp te gieten en aan regering en parlement voor te leggen. In het verlengde van het Lentepan startte minister Vande Lanotte (2002b) ook een Zomerplan op waarbij een financiële stimulans is voorzien voor kleinere OCMW's om door middel van clustervorming een gezamenlijk activeringsbeleid uit te bouwen. Hierbij gaat het op de eerste plaats om pilootprojecten.



Ondanks de ambitieuze filosofie van een Recht op Maatschappelijke Integratie, greep men voor het vaststellen van het leefloon terug naar een minimumuitkering die (enkel) de bestaanszekerheid wil garanderen. Het bedrag van het bestaansminimum was daarenboven in het verleden eerder gebaseerd op strategisch-politieke en budgettaire overwegingen dan op het socio-vitaal minimum. De hoogte van het bestaansminimum als aanvaardbare norm van bestaanszekerheid werd in het verleden vaak gecontesteerd.

De koppeling van de uitkering aan de gezondheidsindex van consumptieprijzen kon niet verhinderen dat de uitkeringen in de sociale bijstand achterbleven op de algemene welvaartsontwikkeling. Niettemin vormt het leefloon de wettelijke armoedegrens waarmee de overheid aangeeft hoeveel volgens haar nodig is om in België rond te komen. Sinds de optrekking met 4% en de laatste indexering in februari 2002 bedraagt het leefloon € 389 (15.692 BEF) voor samenwonenden, € 778 (31.384 BEF) voor alleenstaanden met kind(eren) ten laste en € 584 (23.559 BEF) voor alleenstaanden en € 680,94 (27.469 BEF) voor alleenstaanden met recht op een verhoogd bedrag. Deze recente verhoging van het leefloon komt deels tegemoet aan de groeiende welvaartsachterstand. De uiteindelijke verhoging met 10% in 2005 komt echter rijkelijk laat en zou moeten worden vervroegd om het recht op bestaanszekerheid en het ruimere recht op maatschappelijke integratie te garanderen. Zelfs met een stijging van 10% blijft het leefloon onder een aanvaardbaar minimum. Verder legt de keuze voor een te eenzijdige activeringslogica en het onvoorwaardelijk geloof in het postief-rechtlignig verband tussen werk en armoedebestrijding, een hoge druk op de inkomensgarantie van betrokkenen (Cantillon, 2001a). Een andere vraag is of een dergelijk rechtlignig activeringsbeleid niet conjunctuurgevoelig is en in een minder gunstige economische periode op haar economische grenzen zal botsen. De evolutie in de loop van het jaar 2002 zal hier wellicht uitklaring brengen.

Een snellere en meer verregaande inhaalbeweging en een continue aanpassing aan de welvaartsontwikkeling zijn minimale voorwaarden opdat het leefloon bestaanszekerheid en maatschappelijke integratie zou kunnen bieden aan ieder die er recht op heeft.



## HOOFDSTUK 3

# **Het gewaarborgd minimuminkomen: vangnet, valkuil of springplank?**

*Ides Nicaise en Steven Groenez*

### 3.1 Inleiding

Gewaarborgde minimuminkomens blijven één van de belangrijkste wapens in de strijd tegen armoede. Ze bestaan in bijna alle lidstaten van de EU<sup>1</sup>; de Europese Raad had er trouwens al in 1992 een aanbeveling over uitgevaardigd, met verwijzing naar gemeenschappelijke criteria. In 1999 volgde een rapport dat pleitte voor een betere dekkingsgraad, een hogere kwaliteit en meer nadruk op de arbeidsintegratie van de begunstigen. Deze doelstellingen werden overgenomen in de Europese strategie voor armoedebestrijding (Europese Raad van Nice, 2000).

In eigen land heeft de regering meerdere stappen in dezelfde richting gezet: eerst door de invoering van het Lenteplan, een ambitieus programma om de instroom in het bestaansminimum te reduceren en de uitstroom te bevorderen door nieuwe activeringsmaatregelen. Deze aanpak moest toelaten om de minima geleidelijk te herwaarderen, zonder het risico op armoedevallen te versterken. Op 1 oktober 2002 trad de wet op het 'leefloon' in voege, waarmee een gewaarborgd aanbod van arbeidsintegratietrajecten wordt beoogd voor elke gerechtigde, beginnend met de jongeren.

Tijdens haar voorzitterschap van de Europese Unie in 2001 heeft de Belgische Regering tevens een stel van indicatoren laten goedkeuren, waarmee de vooruitgang op het vlak van armoedebestrijding in alle lidstaten kan gemeten worden. Deze indicatoren zijn nog vatbaar voor aanvulling, ook al zijn ze reeds van kracht.

Het is in deze context dat de Europese Commissie en de Belgische minister voor Sociale Integratie ons de opdracht gaven om een analyse uit te voeren van de effectiviteit van minimuminkomens. Een pilootstudie werd uitgevoerd voor België, vervolgens voor drie andere EU-lidstaten, en nu wordt de studie uitgebreid tot het geheel van de EU.<sup>2</sup>

De bedoeling van onze studie is dubbel.

Ten eerste: indicatoren van effectiviteit van minimuminkomens ontwikkelen en uittesten (Welk percentage van de bevolking hangt af van minimumin-

komens? Welk percentage valt door de mazen van het net en waarom? Hoe sterk zijn de stromen 'in' en 'uit' minimuminkomens?).

Ten tweede: processen van integratie (springplanken) en uitsluiting (valkuilen) analyseren in nationale systemen van sociale protectie – met bijzondere aandacht voor minimuminkomens (welke mechanismen verklaren de bewegingen van integratie of uitsluiting? Werken deze selectief naar bepaalde bevolkingsgroepen toe? Zijn er systematische verschillen merkbaar tussen lidstaten?).

In de pilootfase werden volgende landen bestudeerd – elk als typevoorbeeld van een bepaald model van sociale bescherming):

*België* als voorbeeld van een continentaal Bismarckiaans systeem, met een sterk beroepsgebonden verzekeringsstelsel en een beperkte residuele minimumbescherming;

*Denemarken* als voorbeeld van een Noord-Europees sociaal-democratisch model, waar de sociale verzekering gebaseerd is op het burgerschap en door de Staat georganiseerd wordt, behalve voor werkloosheid. Voorts wordt het Noord-Europese model gekenmerkt door milde uitkeringen en een sterke nadruk op activering;

*Griekenland* als het Zuid-Europese model, waar de sociale zekerheid zeer corporatistisch uitgebouwd is en waar bescherming tegen armoede in de eerste plaats verwacht wordt van de familiale solidariteit. Noteer dat Griekenland nog geen gewaarborgd minimuminkomen kent. Om de mogelijke impact van zo'n stelsel te simuleren, gebruikten we een inkomensgrens gelijk aan de helft van het (Griekse) minimumloon als barema voor een alleenstaande persoon;

*Het VK* ten slotte staat voor een Beveridgeaans model beheerd door de overheid, maar – in tegenstelling tot het Noord-Europese model – met lage forfaitaire uitkeringen en een sterke selectiviteit, zodat de facto het minimuminkomen er een belangrijke rol speelt.

De basisgegevens voor de pilootfase van het onderzoek zijn afkomstig van het Europese huishoudpanel ECHP, met name voor de periode 1993-1995. Momenteel wordt de reeks aangevuld voor recentere jaren.

### 3.2 Gaten in het net

Voor elk gezin afzonderlijk werd onder andere maand per maand nagegaan of het al dan niet onder de drempel van de nationale bijstandsdrempel leefde.<sup>3</sup> De meest verrassende bevinding van het onderzoek is wellicht dat in de vier landen heel wat huishoudens deze ervaring hebben meegemaakt, zonder een bijstandsuitkering te trekken. *Binnen een tijdsspanne van drie jaar kwam in België 9,7% van de bevolking ooit voor kortere of langere tijd beneden het bestaansminimum terecht*, zonder dat men (meteen) één of andere vorm van ge-

waarborgd minimuminkomen genoot. Dit noemen we ‘onderbescherming’.<sup>4</sup> Dit cijfer is ongetwijfeld onderhevig aan een zekere foutenmarge, bijvoorbeeld wegens verzwegen inkomens of onnauwkeurigheden in de enquêtes, maar ook wegens ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen armen.<sup>5</sup> Toch hebben we de basisgegevens heel grondig gezuiverd, zodat de bevindingen niet als onrealistisch kunnen afgedaan worden.<sup>6</sup> We kunnen niet anders dan concluderen dat een aanzienlijk gedeelte van de potentiële gerechtigden op gewaarborgde minimuminkomens (wellicht de meerderheid) in feite niet bereikt wordt. Bovendien vinden we in de internationale literatuur studies terug die tot gelijkaardige bevindingen komen (Vercauteren en Daems, 1995; Van Oorschot, 1995; Corden, 1999; Riphahn, 2000). België zit dus niet alleen met dit probleem; in het ‘sociale paradijs’ Denemarken zou zelfs 14,6% van de bevolking<sup>7</sup> in de beschouwde periode ooit beneden de bijstandsdrempel geleefd hebben, in het VK zelfs 30% (zie tabel 6). In Griekenland zou zowat een kwart van de bevolking ooit onder de door ons gesimuleerde (lage) drempel gezeten hebben.

Tabel 6 – Percentage van de bevolking dat tussen 1/1/93 en 31/12/95 ooit beneden de nationale bijstandsdrempel leefde, zonder bijstandsuitkeringen te ontvangen.

	België	Denemarken	Griekenland	V.K.
minstens 1 maand	9,7	14,6	25,6	30,0
minstens 12 maanden	5,2	10,6	19,7	13,2
beneden 75% van de drempel	6,8	7,2	17,7	1,8

Het is theoretisch denkbaar dat de betrokkenen slechts net beneden het bijstandsniveau leefden of slechts korte tijd in die toestand verkeerden. Daarom hebben we ook strengere criteria toegepast om na te gaan hoe ernstig het gebrek aan sociale bescherming was. Zo zat in de beschouwde periode 5,2% van de Belgische bevolking gedurende méér dan een jaar ononderbroken beneden het bestaansminimum; 6,8% zat ooit (minstens één maand) meer dan een kwart beneden dit niveau. Dit bevestigt de ernst van het probleem. In de andere landen is de dekking nog gebrekkiger. Alleen in het VK stellen we vast dat slechts weinig inwoners ver beneden de minimumnorm leven.

### 3.3 Werkende armen en kinderen

Een profielstudie van de getroffen huishoudens levert weinig verrassende resultaten op: jongeren tussen 16 en 24 jaar, niet-werkenden (gepensioneerden in het bijzonder), alleenstaande moeders, vreemdelingen, laaggeschoolden en personen met een zwakke gezondheid zijn in deze categorie oververtegenwoordigd.

Alleen voor België zijn gedetailleerdere cijfers beschikbaar over het tewerkstellingsstatuut. Daaruit blijkt dat één op drie van de onderbeschermden aan het werk is – hetzij als zelfstandige, hetzij als werknemer in laagbetaalde, deeltijdse of onregelmatige jobs: bijvoorbeeld winkelbedienden, huispersoneel, handlangers, laders en lossers. Het fenomeen van de werkende armen is met andere woorden in zekere mate ook in België aanwezig.

Kinderen (onder 16 jaar) zijn in België gelukkig ondervertegenwoordigd in de groep ‘onderbeschermden’. Daarentegen zijn ze sterk oververtegenwoordigd in huishoudens die van het bestaansminimum leven. Kinderen en jongeren tot 24 jaar maken in ons land samen niet minder dan 50,6% van het cliënteel van het bestaansminimum uit, en 38,9% van de ‘onderbeschermden’: een reden dus om te investeren in hun toekomst, om de vicieuze cirkel van generatiearmoede te doorbreken.

### 3.4 Oorzaken van onderbescherming

Hoe komt het dat het vangnet van de sociale zekerheid (en vooral het onderste vangnet van het gewaarborgd minimuminkomen) zo’n grote gaten vertoont? We kunnen vijf groepen van oorzaken onderscheiden.

#### 3.4.1 Wettelijke toegangsvoorwaarden

Hoe strenger de toegangs- en uitsluitingsregels in de sociale zekerheid, hoe groter natuurlijk de kans dat men op of onder het bestaansminimum terugvalt. Vooral de werkloosheidsverzekering maakt hierin het verschil. Zo is in Denemarken de werkloosheidsverzekering niet verplicht, en moeten ook schoolverlaters eerst voldoende arbeidsdagen gepresteerd hebben om in aanmerking te komen voor werkloosheidsuitkeringen. Geen wonder dat relatief meer personen er in de bijstand terecht komen of erbuiten vallen. In Griekenland is slechts een fractie van de werklozen verzekerd. Daarentegen kan het relatief beperkte aandeel onderbeschermden in België wellicht verklaard worden door onze relatief milde toegangsregels in de werkloosheidsverzekering, naast de (in principe) onbeperkte duur van het recht op werkloosheidsuitkeringen. Naast wettelijke toegangsvoorwaarden spelen ook administratieve drempels mee, zoals domicilieproblemen, rompslomp die vooral in onstabiele gezins- en werksituaties steeds de feiten achterna holt.

Maar ook in de toegang tot het gewaarborgd minimuminkomen zelf zijn er wettelijke drempels: asielzoekers, thuislozen, woonwagenbewoners en studenten hebben het vaak moeilijk om een uitkering te bekomen. Soms kunnen of willen gerechtigden ook niet deelnemen aan verplichte activeringsprogramma’s.

### 3.4.2 Lage socialezekerheidsuitkeringen

Alhoewel het logisch lijkt dat socialezekerheidsuitkeringen hoger zijn dan bijstandsuitkeringen, is dat in de praktijk niet steeds het geval. In het Verenigd Koninkrijk is het bijvoorbeeld algemeen aanvaard dat individuele uitkeringen aangevuld dienen te worden door de ‘income support’. In eigen land hebben de besparingen van de voorbije decennia ervoor gezorgd dat honderdduizenden uitkeringen beneden het peil van het bestaansminimum gezakt zijn (Cantillon, 2001b; Cantillon, De Maesschalk en Van Dam, 2001a). Blijkbaar zijn niet alle betrokken gerechtigden geneigd om het verschil te laten bijpassen ten koste van een inkomenstoets waarbij ze een deel van hun privacy moeten prijsgeven. Het herwaarderen van de laagste socialezekerheidsuitkeringen maakt dan ook terecht deel uit van het preventieve luik van het Lenteplan.

### 3.4.3 Sancties, schorsingen en beperkingen in uitkeringsduur

Een derde oorzaak van onderbescherming is de tijdelijke of definitieve, gehele of gedeeltelijke schorsing van socialezekerheidsuitkeringen.

In Denemarken is de duur van werkloosheidsuitkeringen beperkt tot 2 à 4 jaar, in Griekenland en het VK tot één jaar. België is zowat het enige land ter wereld waar men in principe voor een onbeperkte periode werkloosheidsuitkeringen kan genieten; in het fameuze art. 80 uit de werkloosheidsreglementering (‘schorsing wegens abnormaal langdurige werkloosheid’) worden de laagste inkomens in principe ontzien. Dit is wellicht de belangrijkste verklaring voor de relatief gunstige positie van ons land inzake ‘onderbescherming’. De meeste slachtoffers van onderbescherming door schorsingen vallen eerder door de administratieve sancties (ATD-Vierde Wereld, 1998; Wets, 1998; De Lathouwer, Bogaerts en Perelman, 2000). Er is een vrij grote eensgezindheid over het feit dat de regelgeving te complex en de sancties tot voor kort te zwaar waren – de regering heeft dan ook maatregelen genomen om ze te verlichten.

Merkwaardig genoeg zijn geen statistieken voorhanden over het aantal sancties of schorsingen *in het bestaansminimum*. In Denemarken zijn ze blijkbaar niet ongewoon, mede door het strenge activeringsbeleid; ze zijn echter beperkt tot een vermindering van de uitkering met 20%.

### 3.4.4 Niet-gebruik (non take-up)

We gebruiken deze term enkel voor diegenen die wel recht hebben op een uitkering, maar deze niet opnemen. In beleidsdiscussies wordt dit fenomeen sterk onderschat. Toch wijst Van Oorschot (1995) er in een vierlandenstudie op dat het meestal hoger ligt dan 20% (van het aantal gerechtigden) en dat het hoger

ligt bij inkomensgetoetste dan bij gewone voorzieningen.<sup>8</sup> De inkomenstoets is immers complex, ze schrikt mensen af en stigmatiseert ze. Vercauteren en Daems (1995) bevestigen dit voor België op basis van halfopen interviews met OCMW-cliënten, waaruit bleek dat de helft een tijd gewacht hadden (29% zelfs meer dan een jaar) alvorens hun aanvraag in te dienen. Sommigen kenden het OCMW niet of vonden de aanvraagprocedure te complex, anderen waren beschaamd of vreesden terugvordering bij familieleden.

### 3.4.5 Inhoudingen

Een laatste reden waarom het inkomen van gezinnen beneden de bijstandsdrempel kan liggen is het feit dat de sociale dienst een deel van het bedrag inhoudt voor rechtstreekse afbetalingen. In het VK gebeurt dit bij 20% van de gezinnen die ‘income support’ ontvangen (terwijl deze praktijk verboden is bij andere uitkeringen). In België kunnen in principe slechts inhoudingen gebeuren mits akkoord van de cliënt, maar het is bekend dat deze vaak onder druk staat om budgetbeheer te aanvaarden. Daar waar het gaat om de betaling van courante maandelijks rekeningen (zoals huur of elektriciteit) kunnen we niet spreken van onderbescherming omdat de transfer dan in feite in natura plaatsgrijpt. Wanneer het echter gaat om de terugbetaling van eerder gemaakte schulden, wordt de facto het beschikbaar inkomen verlaagd beneden het minimum dat overeenstemt met de menselijke waardigheid.

## 3.5 Integratie en uitsluiting

### 3.5.1 Conceptueel kader

Het hedendaagse discours over armoede verwijst vaak naar het concept ‘sociale uitsluiting’ om de nadruk te leggen op de dynamiek van sociale processen, eerder dan een toestand waarin groepen met bepaalde kenmerken verzeild raken.<sup>9</sup> In onze zoektocht naar indicatoren van de effectiviteit van minimuminkomens wensen we ook op dit vlak een bijdrage te leveren. Eerder dan kenmerken op te sommen van groepen die op of onder het minimuminkomen terechtkomen, willen we processen van integratie en uitsluiting meten en verklaren.

We hanteren hiervoor een model waarin vijf statuten van sociale bescherming onderscheiden worden: (a) *onderbescherming*: zelfs indien de betrokkene werkt of een ander inkomen verwerft, ligt zijn/haar gezinsinkomen beneden het gewaarborgd minimum; (b) *minimuminkomen*: het inkomen is bijgepast tot het niveau van de sociale bijstand<sup>10</sup>; (c) *andere inkomsten*: het gezinsinkomen ligt boven de bijstandsdrempel, maar de betrokkene heeft geen



inkomen, of een inkomen dat voor minder dan de helft uit sociale uitkeringen of arbeid voortvloeit, maar bijvoorbeeld uit transferten binnen het gezin, of uit vermogen; (d) *sociale zekerheid*: het gezinsinkomen ligt boven de bijstandsdrempel, en het inkomen van het betrokken individu bestaat hoofdzakelijk uit sociale uitkeringen (andere dan het gewaarborgd minimum); (e) *werk*: het gezinsinkomen ligt boven de bijstandsdrempel en het inkomen van het individu vloeit hoofdzakelijk voort uit arbeid.

Deze statuten zijn gerangschikt van ‘laag’ naar ‘hoog’ volgens een impliciete maatschappelijke waarderingsschaal, die niet alleen verwijst naar de hoogte, maar ook naar het ‘subjectieve rechtsgehalte’ van elke inkomensbron.<sup>11</sup> Bijvoorbeeld wordt € 1 socialezekerheidsuitkering verkozen boven € 1 die men ontvangt van zijn ouders; analoog wordt € 1 arbeidsinkomen hoger gewaardeerd dan € 1 sociale uitkering.

Omdat kinderen en gepensioneerden slechts voor bepaalde statuten in aanmerking komen, laten we deze groepen in wat volgt buiten beschouwing en beperken we de analyse infra tot personen op actieve leeftijd.

Tabel 7 – Conceptueel kader voor de analyse van mobiliteit tussen statuten van sociale bescherming.

Van/naar ⇒ ↓	Onder- bescherming	Minimum inkomen	Andere	Sociale zekerheid	Werk
<b>Onder-bescherming</b>	status-quo	integratie	integratie	integratie	integratie
<b>Minimum inkomen</b>	uitsluiting	status-quo	integratie	integratie	integratie
<b>Andere</b>	uitsluiting	uitsluiting	status-quo	integratie	integratie
<b>Sociale zekerheid</b>	uitsluiting	uitsluiting	uitsluiting	status-quo	integratie
<b>Werk</b>	uitsluiting	uitsluiting	uitsluiting	uitsluiting	status-quo

Wanneer nu een individu doorheen de tijd ‘opklimt’ van een lager naar een hoger gewaardeerde inkomensbron, spreken we van integratie (zie tabel 7). Omgekeerd, noemen we het afdalen naar een lagere inkomensbron ‘uitsluiting’.<sup>12</sup> De mate van integratie respectievelijk uitsluiting in een bepaald statuut kan dan cijfermatig uitgedrukt worden door te meten welk percentage van de populatie in dat statuut binnen het jaar opklimt, respectievelijk afdaalt. Om technische redenen zijn de jaarlijkse overgangskansen hier afgeleid uit maandelijks overgangskansen.<sup>13</sup> Ook de ‘afstand’ tussen statuten is daarbij van belang: het spreekt vanzelf dat een integratie vanuit het minimuminkomen naar werk beter is dan een integratie via bijvoorbeeld transferten vanwege familieleden; omgekeerd is een beweging van werk naar sociale zekerheid minder erg dan een beweging naar het minimuminkomen of naar onderbescherming.

Een volledig overzicht van deze stromen voor de vier bestudeerde landen vindt men in de ‘mobiliteitsmatrix’ in tabel 8. De cijfers kunnen als volgt geïnterpreteerd worden: 53,4% van de Belgen die op een bepaald ogenblik on-

derbeschermd zijn, zijn dat 12 maanden later nog altijd; 1,5% van deze groep is inmiddels (rechtstreeks of onrechtstreeks) geïntegreerd in het minimuminkomen, 10,7% in andere inkomensbronnen, nogmaals 10,7% in de sociale zekerheid, en 23,6% in de arbeidsmarkt. In het totaal bedraagt de graad van integratie voor deze groep dus 46,6% (d.i. de som van de vier laatste percentages). Analoog wordt jaarlijks 4% van de bestaansminimumgerechtigden uitgesloten uit dit statuut, terwijl 36,8% geïntegreerd wordt in een ‘hoger’ statuut.

Tabel 8 – Mobiliteit tussen statuten van sociale bescherming: jaarlijkse overgangskansen

België	onder- bescherming	minimum inkomen	andere	sociale zekerheid	werk
<i>onderbescherming</i>	53,42	1,53	10,71	10,73	23,61
<i>minimum inkomen</i>	4,03	59,14	5,71	10,31	20,81
<i>Andere</i>	4,12	0,88	71,90	4,60	18,50
<i>sociale zekerheid</i>	2,64	0,88	2,40	77,40	16,69
<i>Werk</i>	1,89	0,07	4,07	6,21	87,76
<b>Denemarken</b>					
<i>onderbescherming</i>	55,85	2,50	2,96	8,89	29,80
<i>minimum inkomen</i>	5,81	62,34	1,07	6,83	23,94
<i>Andere</i>	10,56	1,81	48,20	6,38	33,06
<i>sociale zekerheid</i>	5,70	1,80	1,10	62,31	29,09
<i>Werk</i>	3,03	1,05	1,71	8,25	85,96
<b>Griekenland</b>					
<i>onderbescherming</i>	55,18	0	18,01	4,40	22,27
<i>minimum inkomen</i>	0	0	0	0	0
<i>Andere</i>	7,70	0	76,41	3,83	11,98
<i>sociale zekerheid</i>	6,37	0	14,28	66,64	12,69
<i>Werk</i>	6,21	0	7,63	2,14	82,90
<b>VK</b>					
<i>onderbescherming</i>	58,39	8,60	1,76	11,79	19,44
<i>minimum inkomen</i>	24,54	36,54	1,20	14,53	22,45
<i>Andere</i>	5,41	1,97	58,67	6,58	28,42
<i>sociale zekerheid</i>	7,31	4,78	1,11	59,51	26,46
<i>Werk</i>	3,29	1,82	1,84	5,78	88,34

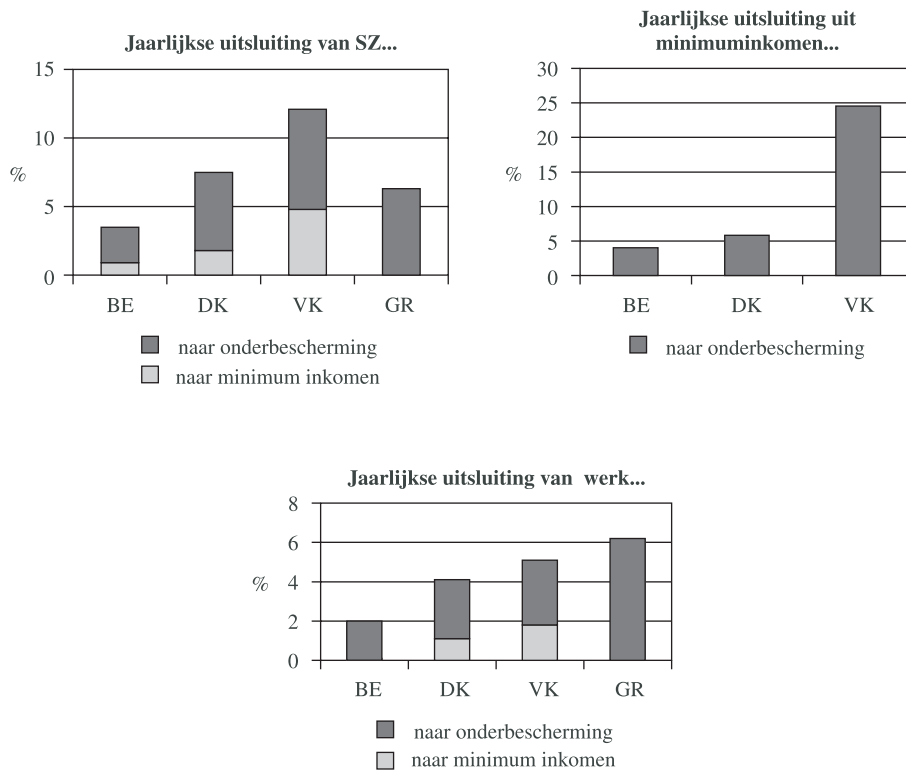
Uit de veelheid van cijfermateriaal putten we nu in figuren 5 en 6 enkele meer synthetische indices: we laten daarbij de categorie ‘andere’ buiten beschouwing, omdat sommige bewegingen (bijvoorbeeld van werk naar andere) strikt genomen niet altijd een neerwaartse sociale mobiliteit impliceren.

### 3.5.2 Valkuilen, vangnetten, springplanken

Vooreerst gaan we na in welke mate de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid als primaire stelsels van sociale bescherming fungeren. Hoe lager de mate van uitsluiting naar het minimuminkomen of daaronder (de ‘valkuileffecten’), hoe beter. We zien in figuur 5 dat België op dat vlak beter scoort dan de drie andere landen: jaarlijks zakken ‘slechts’ 2% van de werkenden en 3,5% van de

sociaal verzekerden af naar het minimuminkomen of daaronder. Van de bestaansminimumgerechtigden wordt jaarlijks 4% uitgesloten. In Denemarken bedragen deze ratio's respectievelijk 4,1%, 7,5% en 5,8%. In Griekenland vallen ondanks de beperkte sociale zekerheid en de afwezigheid van een gewaarborgd minimuminkomen slechts 6,2 à 6,3% van de werkenden en sociaal verzekerden jaarlijks zonder bescherming, wat wijst op de belangrijke rol van de familie als sociaal vangnet. In het VK valt vooral het hoge percentage 'uitsluiting' uit de 'income support' op: in feite gaat het vaak eerder om gedeeltelijke inhouding van de uitkeringen.

Figuur 5 – Indices van uitsluiting.



Ten slotte valt in figuur 5 op dat de neerwaartse mobiliteit naar onderbescherming steeds hoger is dan die naar het minimuminkomen. Dit wijst erop dat de 'vangnetfunctie' van minimuminkomens, voor personen die uitgesloten worden uit de sociale zekerheid of de arbeidsmarkt, nog verre van volmaakt werkt.

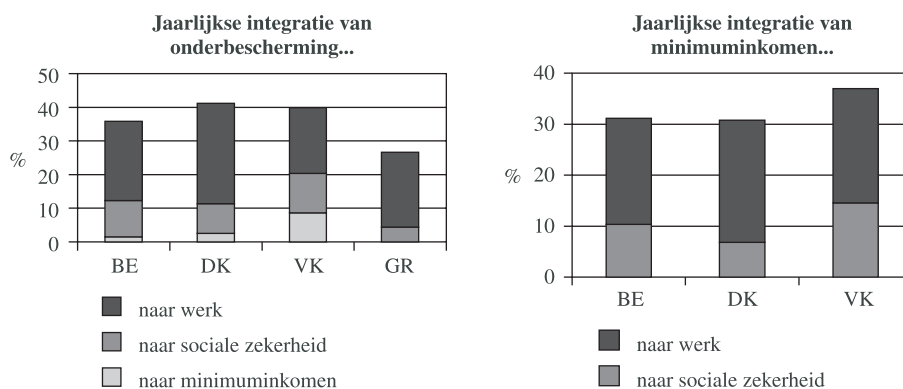
Omgekeerd kan ook de vraag gesteld worden naar de ‘springplankeffecten’ van het minimuminkomen, vergeleken met de situatie van personen die erbuiten vallen. Dit gebeurt aan de hand van analoge synthetische indices in figuur 6. Springplanken naar integratie zijn met name regularisering van socialezekerheidsrechten en (sociale) tewerkstelling van bijstandsccliënten.

Opvallend is dat we hier weinig verschillen vaststellen tussen de vier landen, wat betreft *overgangskansen naar werk*: die liggen overal tussen de 19 en de 24%. Denemarken presteert op dit vlak iets beter dan de rest, vooral voor de groep onderbeschermden (29%). Maar wat activering van het bijstandsccliënteel betreft, wordt de goede reputatie van Denemarken niet echt weerspiegeld in de cijfers. Vervolgonderzoek op recentere gegevens zal moeten uitwijzen of de toegenomen inspanningen inzake activering in recente jaren ook hun vruchten afwerpen.

In België werd artikel 60 van de OCMW-wet (activering van het bestaansminimum) in de beschouwde periode (1993-95) nog maar weinig toegepast en de BM-gerechtigden kwamen nog niet aan bod voor alle gewone tewerkstellingsprogramma’s. De arbeidsintegratie van bijstandsccliënten in die periode moet waarschijnlijk toegeschreven worden aan de opleidings- en werkervaringsprojecten van de private non-profit sector (daarin geholpen door het Europees Sociaal Fonds) of de spontane opname van deze doelgroep in de reguliere arbeidsmarkt.

De verschillen tussen de vier landen zijn iets groter voor wat betreft *integratie in de gewone sociale zekerheid*. Hier scoort vooral het VK goed, terwijl het Deense systeem door zijn strenge toegangsregels minder onderbeschermde mensen of bijstandsccliënten in de sociale zekerheid opneemt.

Figuur 6 – Indices van integratie.



Tot slot vermelden we nog dat de mobiliteit in verschillende richtingen selectief is: jongeren lopen bijvoorbeeld beduidend hogere kansen op uitsluiting, maar ook op integratie. Opvallend is voorts dat vrouwen niet alleen kwetsbaarder zijn voor uitsluiting, maar ook vaker dan mannen van statuut veranderen door gebeurtenissen in hun gezinsleven (neerwaarts door scheiding, opwaarts door nieuwe partnerrelaties). Zwakkere subgroepen, zoals laaggeschoolden, niet-EU burgers, personen met een zwakkere gezondheid trappen vaker in valkuilen en minder vaak op springplanken. Ten slotte valt op dat de ongelijke arbeidsintegratie van migranten méér te maken heeft met verschillen in afdankingskansen dan met verschillen in aanwervingskansen. Voor een gedetailleerde analyse van deze gegevens verwijzen we naar de achtergrondrapporten van het onderzoek.

### 3.6 Besluiten en beleidsaanbevelingen

In de eerste plaats hebben we een bijdrage willen leveren tot de ontwikkeling van *indicatoren van sociale integratie en uitsluiting* op Europees vlak. Het gaat hier weliswaar om een beperkt domein (sociale bescherming); toch illustreren onze indicatoren ons inziens goed wat uitsluiting en integratie betekenen. Ze verwijzen naar structurele oorzaken eerder dan naar individuele kenmerken, en naar maatschappelijke processen eerder dan naar een toestand waarin individuen zich bevinden. Het gebruik van Europese panelgegevens waarborgt, ondanks bepaalde gebreken, de mogelijkheid tot voortdurende actualisering, zodat vorderingen van het beleid in de lidstaten kunnen gemeten en onderling vergeleken worden.

Ten tweede: België kent ongetwijfeld één van de meest uitgebreide en verfijnde stelsels van sociale bescherming ter wereld. Het is dan ook onthutsend te moeten vaststellen dat er nog zo'n grote gaten in het sociale zekerheidsnet zitten. Naar schatting 9,7% van de bevolking heeft ooit tussen januari 1993 en december 1995 beneden het minimuminkomen geleefd, zonder van een officiële bijstandsuitkering te genieten. Die 'onderbescherming' kan bijvoorbeeld toegeschreven worden aan wettelijke en administratieve drempels, non take-up of afhoudingen op uitkeringen.

Het probleem is in de literatuur reeds langer bekend en wordt bevestigd door gelijkaardige schattingen voor Denemarken, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk. Van de vier onderzochte landen scoort België al bij al nog het best, waarschijnlijk door de toegankelijkheid en de principieel onbeperkte duur van de Belgische werkloosheidsverzekering.

Toch vraagt dit probleem om een doortastender aanpak, door (a) een actieve en gerichte informatiestrategie omtrent sociale basisrechten; (b) een cliëntvriendelijkere sfeer in de OCMW's; en (c) een opsporingsplicht voor alle

betrokken administraties. Zo zou het wenselijk zijn om, bij wijze van piloot-project, in enkele gemeenten gezinnen op te sporen die mogelijk beneden de bijstandsdrempel leven, gebruik makend van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Deze benadering wordt al toegepast bij de toekenning van de inkomensgarantie voor ouderen.<sup>14</sup>

Ten derde: naast 'gaten' zijn er ook 'valkuilen' naar uitsluiting: hiermee bedoelen we institutionele mechanismen die uitsluiting uit de arbeidsmarkt en/of de sociale zekerheid in de hand werken. Zo waren de jaren '80 en '90 (niettegenstaande een voorzichtig besparingsbeleid) gekenmerkt door een zekere verstrenging van de toegang tot de sociale zekerheid, een verscherpt sanctie- en schorsingsbeleid en een erosie van de sociale uitkeringen. De regering probeert nu stapsgewijze deze mechanismen weg te werken, onder andere door een humanisering van de sanctieregelingen in de werkloosheid en de optrekking van de laagste socialezekerheidsuitkeringen. Een zorgvuldige monitoring van de effecten van dit beleid is wenselijk, zodat de inspanningen waar nodig nog verder bijgestuurd kunnen worden. Dit zal zeker noodzakelijk zijn naarmate ook het bestaansminimum zelf verder wordt opgetrokken.

Ten vierde onderzochten we ook de 'springplanken' in het systeem, die de integratie van de laagste inkomensgroepen (bijstandsccliënten en onderbeschermden) in de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt bevorderen. Niettegenstaande het matige gebruik van art. 60 van de OCMW-wet in de periode 1993-95 scoorde ons land op dat vlak niet veel lager dan Denemarken. Dit komt waarschijnlijk door toedoen van heel wat opleidings- en tewerkstellingsprojecten uit de sfeer van de sociale economie. Deze initiatieven kregen de jongste jaren nog extra impulsen, onder andere door het samenwerkingsakkoord tussen de federale en regionale overheden voor de bevordering van de sociale economie. Een andere recente hefboom vormt het Lentepan, dat een aantal nieuwe instrumenten heeft ingevoerd voor de activering van het bestaansminimum, met duidelijke effecten op de daling van het cliënteel.<sup>15</sup> We menen dat nog verdere stappen mogelijk zijn: vooreerst zou *art. 60 van de OCMW-wet* nog verder kunnen omgeploegd worden tot een instrument voor duurzame arbeidsintegratie, door toe te staan dat het bestaansminimum *langer* 'geactiveerd' wordt dan strikt nodig is voor de regularisering van het recht op werkloosheidsuitkeringen.<sup>16</sup> Vandaag komen te veel personen na hun art. 60-tewerkstelling opnieuw in de werkloosheid terecht omdat hun traject te kort was voor een duurzame arbeidsintegratie.<sup>17</sup> Een tweede mogelijke stap betreft de zogenaamde 'derden', die heel wat opleiding en werkervaring bieden aan bijstandsccliënten en andere achtergestelde doelgroepen. Deze projecten verkeren vaak zelf in een erg precaire positie bij gebrek aan een structurele erkenning en subsidiëring. Voor hen dreigt de vermindering van de tussenkomsten van het Europees Sociaal Fonds en in Vlaanderen de afbouw van het Sociaal Impulsfonds, tot een regelrechte ramp te leiden. Een erkenning zou hen tevens toegang kunnen geven tot bepaalde voordelen als sociale economie-bedrijf.

Terloops levert het onderzoek ook nuttige informatie in het kader van de invoering van de *leefloonwet*, die in de eerste plaats op jongeren gericht is. We zagen dat de 16-24 jarigen niet alleen in het bestaansminimum, maar ook in de categorie ‘onderbeschermden’ (d.w.z. het potentiële BM-cliënteel) sterk oververtegenwoordigd zijn. De leefloonwet wil deze ‘jeugdarmoede’ doorbreken door aan elke jongere die het minimuminkomen aanvraagt binnen een bepaalde termijn een concreet traject naar werk aan te bieden. Dit kan in principe alleen toegejuicht worden. De buitenlandse ervaringen met dergelijke garantielannen (zie Nicaise, 2001c) hebben inmiddels aangetoond dat sommige maatregelen bij de jongeren erg populair zijn (bijvoorbeeld de Britse New Deal) terwijl andere een afschrikkingseffect kunnen uitoefenen (bijvoorbeeld de Deense en Finse ‘learnfare’-systemen) of zelfs een sanctiemachine kunnen worden. Een ‘populair’ activeringsbeleid stoelt onder andere op volgende geheimen: maatwerk met een zeer gepersonaliseerde begeleiding; een ruim arbeidsconcept met keuzevrijheid tussen alternatieve trajecten, een degelijk statuut en een stevige dosis opleiding. De leefloonwet bevat diverse elementen in die richting. Als ze succesvol wordt, zal dat idealiter in een eerste periode niet leiden tot een afname maar tot een toename van het aantal cliënten, omdat degenen die nu nog geen bestaansminimum durven aanvragen zich later misschien wel zullen melden. Een mislukking – bijvoorbeeld door een al te dwangmatige aanpak – riskeert daarentegen méér jongeren te doen afzakken naar de categorie ‘onderbeschermden’. Veel zal dus afhangen van de kwaliteit van het aanbod in het kader van deze nieuwe wet.

Daarmee is nog geen oplossing voorhanden voor de min 18-jarigen. We zagen dat ook *kinderen* oververtegenwoordigd zijn in het bestaansminimum. Deze vaststelling schreeuwt evenzeer om een meer preventieve aanpak van de sociale bescherming, omdat geweten is dat kinderen in armoede de hoogste kans lopen op langdurige armoede. Misschien ware het wenselijk om een debat te openen over dwarsverbanden tussen het bestaansminimum en positieve acties in het onderwijs?

#### NOTEN

1. Met uitzondering van Griekenland. In Italië zijn experimenten op regionaal vlak aan de gang.
2. In de eerste fase werd samengewerkt met het Centre for Research in Social Policy (CRSP – Univ. van Loughborough, VK), het Socialforskeningsinstitutet (Kopenhagen) en het National Labour Institute te Athene. Het CRSP blijft in de tweede fase de hoofdpartner van het onderzoek, terwijl een netwerk van experts uit alle lidstaten is samengesteld.
3. De vergelijking van inkomens met de officiële drempel van het gewaarborgd minimuminkomen kan uiteraard alleen op het niveau van het ganse huishouden gebeuren. De cijfers in wat volgt slaan echter op individuen.

4. Daartegenover staat dat, in dezelfde periode, 2,8% van de bevolking ooit van het bestaansminimum gebruik maakte. Beide cijfers zijn niet echt vergelijkbaar omdat er naast het bestaansminimum nog andere vormen van sociale bijstandsuitkeringen bestaan (het zgn. 'leefgeld' voor vreemdelingen, het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de tegemoetkoming aan minder-validen). Deze andere bijstandsuitkeringen zijn in het panel wel als inkomen geregistreerd, maar vermengd met andere socialezekerheidsuitkeringen, zodat we de omvang van het cliënteel niet afzonderlijk kunnen schatten.
5. Bijvoorbeeld iemand die ontslagen is, kan ineens een ontslagvergoeding getrokken hebben, en vervolgens enkele maanden zonder inkomen gezeten hebben, maar niet zonder bestaansmiddelen. Er zijn trouwens evenveel redenen om aan te nemen dat de 9,7% een onderschatting vormen: een aantal kansarme gezinnen (anderstaligen, personen zonder vast adres en personen in instellingen) waren niet in de panelstudie opgenomen.
6. Op de validiteit van de ECHP (voor België) werd door Van Hoorebeeck e.a. (2002) heel wat kritiek geuit. Zelf hebben wij meerdere correcties op de gegevens toegepast, waardoor deze kritiek grotendeels ondervangen wordt (weglating van huishoudens met onvolledige inkomensgegevens, correctie van inputaties, weglating van zelfstandigen met nulinkomens, grondige data-cleaning enz.) Overigens voerden wij deze correcties ook uit op de andere bestudeerde landen.
7. Uiteraard hangt dit percentage mede af van de hoogte van de bijstandsuitkeringen: hoe hoger het barema, hoe meer kans dat gezinnen eronder vallen.
8. Anderzijds ligt de non take-up ook lager bij inkomensvervangende dan bij aanvullende uitkeringen.
9. Naast sociale processen verwijst het begrip 'sociale uitsluiting' ook naar het multidimensionele karakter van armoede (inkomen, arbeid, gezondheid, onderwijs...). In deze studie hebben we ons echter eenvoudigheidshalve beperkt tot één enkele dimensie, nl. het inkomen.
10. In België: het betrokken gezin ontvangt het bestaansminimum.
11. Noteer dat deze rangschikking niet in alle gevallen opgaat: soms kan bijvoorbeeld een bepaald arbeidsinkomen minder gewaardeerd worden dan een hogere sociale uitkering, of kan een individu een 'ander' statuut (tijdelijk) verkiezen boven werk, zelfs bij dalend inkomen. We volgen in ons model echter de logica van de 'grootste waarschijnlijkheid'.
12. Er is discussie mogelijk over de vraag of bepaalde bewegingen (bijvoorbeeld van werk naar 'andere') per se als een vorm van neerwaartse mobiliteit moet beschouwd worden – zeker wanneer het vrijwillige bewegingen betreft. Maar men zal het eens zijn dat de beweging van werk naar sociale zekerheid meestal te verkiezen is boven een beweging van werk naar 'andere'.
13. Om technische redenen zijn de jaarlijkse overgangskansen hier afgeleid uit maandelijkse overgangskansen.
14. De inkomensgarantie voor ouderen is het vroegere gewaarborgd inkomen voor bejaarden, of het equivalent van het bestaansminimum voor gepensioneerden).
15. In 1992 werden 1430 personen tewerkgesteld in art. 60 § 7, in januari 2001 waren dat er 6400 – naast 1350 activeringen in andere statuten.
16. Thans kan het BM *maximaal* geactiveerd worden voor de duur die nodig is voor regularisering van het recht op werkloosheidsuitkeringen; voor deeltijdse tewerkstelling draagt de maximumduur 6 maanden. Vooral voor jongeren zijn deze termijnen vaak te kort als opstap naar een duurzame integratie.
17. In 1998 kwam (volgens een enquête van het Ministerie van Sociale Zaken) 50% van de art. 60-ers na afloop in de werkloosheid terecht, terwijl 30% aan het werk bleven.



## HOOFDSTUK 4

### **Opnieuw stijgende werkloosheid**

*Dirk Geldof*

Het *vertoog* over de arbeidsmarkt wordt sinds het laatste decennium van de vorige eeuw toenemend beheerst door de idee van activering van mensen die tevoren uit de arbeidsmarkt waren verdreven of die nooit een volwaardig entreekaartje hadden gekregen. Dit betekende een vooruitgang ten aanzien van de jaren '80 toen men – ondanks een differentiatie naar graad van bemiddelbaarheid – het merendeel van de werklozen eigenlijk als moeilijk bemiddelbaar of onbemiddelbaar beschouwde. Op het eerste gezicht werd het activeringsverhaal gedragen door oplevingen in de economische conjunctuur, geleidelijk is het aangevuld met verwijzingen naar knelpuntberoepen en naar krapte op de arbeidsmarkt. Even leidde dit zelfs tot pleidooien voor een – geregementeerde en beperkte – heropening van de grenzen voor arbeidsimmigratie; alhoewel die grenzen nooit volledig zijn gesloten (zie Marx, De Maeschalk en Mussche, 2002; Lamberts en Wets, 2002).

Bij het begin van de nieuwe eeuw lijkt het arbeidsdiscours niet langer éénsporig in de richting van activering te stomen. De aanslagen van 11 september 2001 vormen hooguit een symbolisch scharniermoment in het economische discours, want de economische groei vertraagde al eerder: bovenop meer traditionele economische cycli groeide de twijfel in de digitale beurs-hausses, tot de ICT-bel implodeerde.

De *feitelijke toestand* van de arbeidsmarkt kenmerkt zich einde 2002 – onder meer – door een duidelijk stijgende werkloosheid, met een blijvende ongelijke verdeling van het werkloosheidsrisico, zowel naar persoonskenmerken als regionaal. Bovendien is er een aangroei van een verdonkeremaand circuit waar (al dan niet tijdelijke) arbeidskrachten worden uitgebuit omdat ze niet over de nodige papieren beschikken en zo hun sociale en andere burgerrechten niet kunnen afdwingen. Ten slotte verhoogt het gemiddelde scholingsniveau van de gemiddelde Vlaming/Belg en stijgen parallel de kwalificatie-eisen op de arbeidsmarkt. Daardoor komen de ongeschoolden en laaggeschoolden nog verder in de periferie terecht.

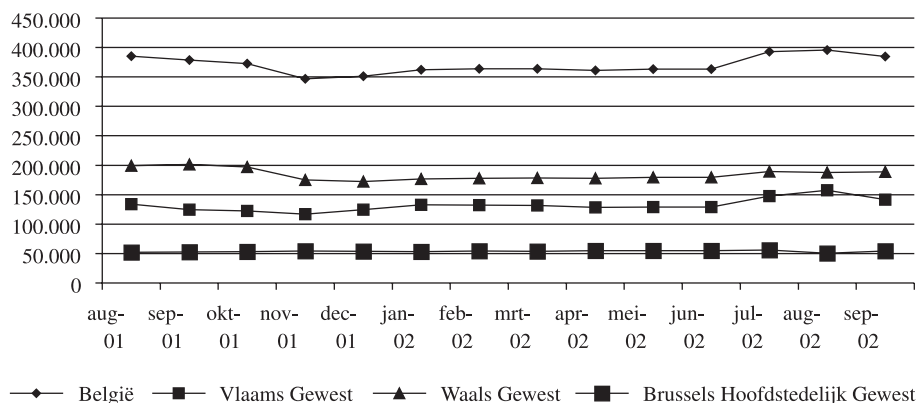
#### 4.1 Opnieuw meer werklozen

Bekijken we de ‘rupsbaan van de werkloosheidscijfers’ (figuur 8). De heropleving van de economie in de periode 1999-2000 leidde nog tot een daling van de Belgische werkloosheid in 2001 tot 469.740 Niet-Werkende Werkzoekenden (NWWZ). Vlaanderen kende datzelfde jaar ‘amper’ 169.651 Niet-Werkenden Werkzoekenden.

Het verhaal van de actieve welvaartsstaat bereikte haar (voorlopig?) hoogtepunt. Een stijgend aantal knelpuntberoepen en een dalend aantal werkzoekenden per vacature legitimeerden de roep om van die mensen aan het werk te krijgen die tevoren als onbemiddelbaar of moeilijk bemiddelbaar waren opgegeven. In dezelfde periode voltrok zich ook de voorbereiding van de omvorming van het bestaansminimum tot leefloon (zie deel 2, hoofdstuk 2). Daarbij kwam een nóg grotere nadruk te liggen op integratie via de arbeidsmarkt. Werkloosheid leek zeker in Vlaanderen tot een restprobleem te verschrompelen.

De daling op jaarbasis verbergt evenwel de kentering die in de loop van 2001 optrad. Sinds november 2001 stijgt (globaal genomen) de werkloosheid opnieuw. De evolutie van de maandcijfers van uitkeringsgerechtigd volledig werklozen (figuur 7) toont deze evolutie het duidelijkst aan. Hoewel een betaalde baan een belangrijke bescherming biedt tegen armoede en sociale uitsluiting, heeft dit knipperlicht tot nu toe relatief weinig beleidsaandacht gekregen: op federaal en Vlaams niveau voorzag het bestuursakkoord eerder in een beleid voor een krappere arbeidsmarkt.

Figuur 7 – Evolutie van het maandcijfer van het aantal uitkeringsgerechtigd volledig werklozen in België en uitgesplitst naar Vlaanderen, Wallonië en Brussel tussen augustus 2001 en september 2002.

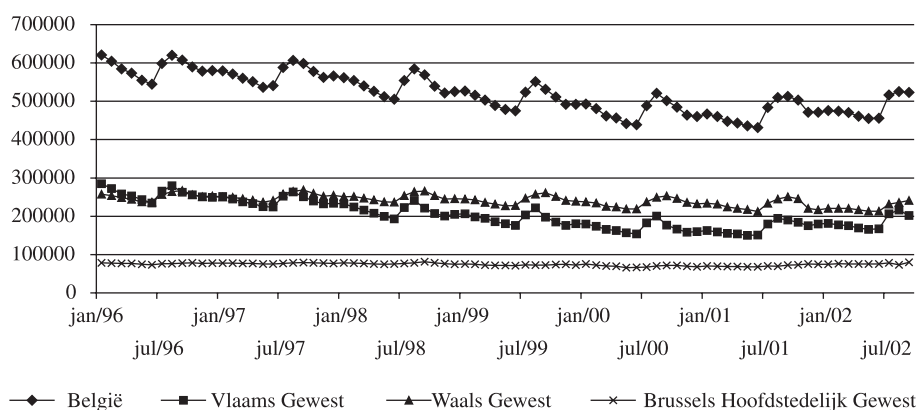


Bron: RVA, *Maandelijke Mededeling*.

In september 2002 waren er in België 10.048 (of 2%) meer werklozen dan dezelfde maand in 2001 en 21.483 (of 4%) meer dan in september 2000. In Vlaanderen bedroeg dat cijfer 202.108 niet-werkende werkzoekenden, een stijging met 6% tegenover september 2001 en met 15% tegenover dezelfde maand in 2000. Meteen evenaren we opnieuw het werkloosheidspeil van bij het aantreden van deze Vlaamse regering (voor de evolutie sinds 1996, zie figuur 8).

De ongunstige evolutie van de werkloosheidscijfers is voor een deel mee beïnvloed door de regularisatiecampagne van het jaar 2000, waarbij illegalen of asielzoekers die onfatsoenlijk lang op een uitspraak moesten wachten de kans kregen hun verblijfssituatie te regulariseren. Daarmee verwierven ze tevens het recht zich in te schrijven als werkzoekende. Naast deze verschuiving van verborgen werkloosheid van illegalen en asielzoekers naar gekende en geregistreerde werkloosheid, weerspiegelen de cijfers een nieuwe verslechtering van de economische conjunctuur en een verdere globalisering van de economie die andere arbeidskrachten nodig heeft. De recente werkloosheidstoename zet vooral sterk door bij de UVW's (sterker dan bij NWWZ), wat wijst op het 'directe' effect van de economische groeivertraging (nieuwe uitkeringsgerechtigden op basis van arbeidsprestaties), onafhankelijk van de doorgevoerde verruiming van de categorie 'vrij ingeschrevenen' (met onder meer asielzoekers in regularisatieprocedure).

Figuur 8 – Evolutie van het maandcijfer van het aantal niet-werkende werkzoekenden in België en uitgesplitst naar Vlaanderen, Wallonië en Brussel tussen januari 1990 en september 2002.



Bron: RVA, *Maandelijkse Mededeling*.

## 4.2 Dezelfde groepen blijven kwetsbaar

In de euforie van dalende werkloosheidscijfers in de tweede helft van de jaren '90, en mee geïnspireerd door het Europese beleid en de retoriek van de actieve welvaartsstaat, verschoof de klemtoon in de federale en Vlaamse regeerverklaringen van 1999 van werkloosheidsbestrijding naar verhoging van de werkzaamheidsgraad.

Ondertussen blijkt duidelijk dat de hooggegrepen ambities om meer mensen aan het werk te krijgen, niet voor alle groepen haalbaar zijn (Vandenbrande, 2001b). De werkzaamheidsgraad in Vlaanderen daalde zelfs licht in 2001. Maar wat erger is, de werkloosheidscijfers illustreren opnieuw toenemende uitsluiting uit de arbeidsmarkt van bepaalde gevoelige groepen. Er regeert een ondraaglijke continuïteit van de kwetsbaarheid. Werkloosheid blijft meer vrouwen treffen dan mannen: 55% van de NWWZ zijn vrouwen (zie deel 4, tabel *WL 1*). Ook stellen we een lichte heropleving van de jeugdwerkloosheid vast: per 30 juni 2002 waren 18,5% van de Uitkeringsgerechtigde Volledig werklozen (UVW's) jonger dan 25 jaar, tegenover 17,6% in juni 2000. Een blijvend probleem van verborgen werkloosheid vormen de jongeren in het deeltijds onderwijs, die ook worden verondersteld deeltijds te werken. Voor het schooljaar 2000-2001 had slechts 55% van die jongeren een arbeids- of werkervaringsplaats; voor meer dan 2.500 jongeren ontbrak deze, wat meteen het effect van de opleiding zwaar hypothekeert. Bovendien zijn leerlingen uit kansarme en/of allochtone gezinnen oververtegenwoordigd in deze onderwijsvorm. Opmerkelijk en positief is dat in het schooljaar 2001-2002 het aandeel deeltijds lerenden dat ook effectief werkt duidelijk is gestegen. Het aandeel is opgelopen tot 69%. Met de stijging van het aantal deeltijds lerenden betekent dit evenwel dat toch nog bijna 2.000 deeltijds lerenden zonder deeltijdse job bleven (Administratie Werkgelegenheid, 2001a; 2002c).

De stijging van de werkloosheidscijfers betekent dat meer mensen recent in de werkloosheid zijn beland. De kern langdurig werklozen blijft nagenoeg even groot, maar relatief gezien daalt hun aandeel in de totale werkloosheidscijfers. Per 30 juni 2002 waren 56,7% van de UVW's langer dan één jaar werkloos, tegenover 61,7% in 2001 en 63,8% in juni 2000. Nog vier op 10 van de UVW's is midden 2002 al meer dan twee jaar werkloos.

Met iedere nieuwe cohorte die de schoolbanken verlaat, stijgt het gemiddelde onderwijspeil van de bevolking: jongeren gaan vandaag gemiddeld langer naar school dan hun ouders. De toename van de jeugdwerkloosheid doet zo ook het gemiddelde scholingsniveau van de werklozen verder toenemen. Toch blijft de kloof tussen het onderwijsniveau van de werklozen en dat van de werkende bevolking groot. Nog altijd zijn laaggeschoolden oververtegenwoordigd in de cijfers; laaggeschooldheid vergroot het werkloosheidsrisico aanzienlijk. In juni 2002 had één werkloze (UVW) op vier als hoogste diploma dat van lager onderwijs. Meer dan de helft van de UVW's (53,4%) be-

schikte maximaal over een diploma van lager secundair onderwijs. Mannelijke werklozen zijn gemiddeld lager geschoold dan hun vrouwelijke collega's (deel 4, tabellen WL 6-8). Laaggeschooldheid vergroot ook de kans om langdurig werkloos te worden of te blijven: het scholingspeil van diegenen die langer dan één jaar werkloos zijn, ligt opmerkelijk lager dan de kortdurende werklozen (deel 4, tabel WL 9).

De daling van het aandeel niet-Belgische UVW's (deel 4, tabel WL 10) valt op én verhult tegelijk – op drie manieren. De cijfers van UVW's evolueren gunstiger dan die van de NWWZ: het verschil is dat mensen in regularisatie wel in de NWWZ-cijfers zitten, maar niet meetellen als UVW. Fundamenteleler is het groeiende verschil tussen nationaliteit en etniciteit. Net zoals bij onderwijscijfers merken we dat een groot deel van de jonge migranten (derde generatie) de Belgische nationaliteit heeft. Bovendien zorgde de versoepelde naturalisatieprocedure sinds 2000 voor een sterke toename van het aantal naturalisaties. De cijfermatige verbetering – een daling van het aandeel niet-Belgen – vertekent met andere woorden sterk de werkelijkheid. Uit verschillende studies (o.a. Timmerman, Vanderwaere en Crul, 2002) blijkt dat mensen met een andere etniciteit een hoger werkloosheidsrisico hebben doordat een groter aantal onder hen laaggeschoold is. Daarnaast spelen ook taalbarrières, wettelijke barrières (zoals de blijvende nationaliteitsvereiste van EU-lidstaten bij de overheid) en regelrechte vormen van discriminatie en racisme een rol.

### 4.3 Verschillende regionale evoluties

De werkloosheid is niet enkel ongelijk gespreid over de risicogroepen, maar ook geografisch, net zoals het aantal mensen die een leefloon ontvangen. Zowel wetenschappelijk als beleidsmatig is het noodzakelijk om oog te hebben voor deze ongelijke spreiding. Omdat uitsluiting op de arbeidsmarkt niet alleen een inkomensprobleem vormt, maar in vele gevallen ook een vorm van maatschappelijke uitsluiting, is het belangrijk geografische verschillen te kennen en ze te kunnen verklaren. Zeer hoge werkloosheidscijfers van meer dan 40% bij jongeren, zoals in enkele Brusselse of Antwerpse wijken, leiden tot verregaande marginalisering en zelfs gettovorming, met specifieke werkloosheidsculturen, informele overlevingsstrategieën en zelfs armoedeculturen voor gevolg.

Beleidsmatig is een grondige kennis van de verschillen cruciaal om een voldoende gedifferentieerd beleid te kunnen voeren. Een gelijke beleidsmatige behandeling – zoals dat vandaag veeleer het geval is op Vlaams niveau – van erg ongelijke situaties, kan de bestaande ongelijkheid alleen maar vergroten. Bekijken we de ruimtelijke verschillen op drie niveaus: verschillen tussen gewesten, verschillen binnen gewesten en verschillen binnen steden.

Het Belgische werkloosheidscijfer camoufleert vooreerst zeer grote verschillen tussen de *gewesten* (zie deel 4, tabel WL 3). De werkloosheidsgraad in Wallonië (16,3%) en Brussel (17,6%) blijft anno 2001 meer dan het dubbele van de Vlaamse werkloosheidsgraad (6,6%). Opvallend is evenwel dat medio 2002 het aantal UVW's alleen stijgt in Vlaanderen en daalt in de andere gewesten (zie figuur 7). Deze atypische evolutie is te kort om een trendbreuk te zijn. Het gaat om een tijdelijk gunstige vertekening. Dit komt doordat FOREM zijn registratie op dezelfde leest heeft geschoeid als zijn Vlaamse tegenhanger, de VDAB. Hierdoor verdwijnen werklozen die een job hebben gevonden sneller uit de bestanden.

Binnen de gewesten zijn er verschillen naar regio (vergelijk bijvoorbeeld de regio Kortrijk met de regio Antwerpen-Boom). Vanuit armoedeoogpunt is het belangrijk te kijken naar de veel hogere werkloosheidscijfers in de (*groot*)*steden*: hier vinden we een tweede en belangrijk geografisch verschil.

De steden zijn zowel knooppunten van werkgelegenheid als van werkloosheid. Er werken meer mensen dan in de rest van Vlaanderen. Evenwel wonen heel wat van die werknemers in de gemeenten rond de stad (het arrondissement of het stadsgewest); onder de eigen stadsbevolking heerst een aanzienlijk hogere werkloosheid. In Vlaanderen kampen vooral de twee (*groot*)*steden* Antwerpen en Gent met een specifiek stedelijke arbeidsmarktparadox: ook al is het aantal jobs er relatief hoog, toch blijft (samen met Genk en Oostende) de werkloosheidsgraad er het hoogst en de werkzaamheidsgraad het laagst. Bovendien verschilt het werkloosheidsprofiel sterk door de aanwezigheid van meer laaggeschoolden en meer niet-Europese migranten. Deze groepen zijn ook sterker vertegenwoordigd bij de stedelijke inwoners, zowel door de 'stadsvlucht' van jonge hogeropgeleide gezinnen in de voorbije decennia als door de immigratie en concentratie van migranten, asielzoekers en mensen in regularisatieprocedures in de steden. Daarnaast speelt de transformatie van een industriële naar een post-industriële economie zich sterker af op de arbeidsmarkten van de grote steden (Steunpunt WAV en Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2001a: 9; 49-50).

Een laatste geografisch verschil vinden we binnen steden en gemeenten. We focussen hier opnieuw op de grote steden, omwille van het hogere aantal werklozen, zowel in absolute als in relatieve cijfers. Brengen we de spreiding van de werkloosheid binnen de stadsgrenzen in kaart, dan springen onmiddellijk de wijken in het oog waar de werkloosheidsgraden meer dan het dubbele van de hele stad bedragen, soms meer dan het viervoud van het Vlaamse gemiddelde. Zowel tussen steden als binnen de steden en regio's valt de ongelijke spreiding van de werkloosheid ten slotte in belangrijke mate samen met de ongelijke spreiding van het aantal bestaansminimumtrekkers of leefloontrekkenden. Dezelfde wijken kennen ook het hoogste aantal asielzoekers, die in feite zijn toegewezen aan ongeveer alle OCMW's uit het hele land, maar die zich vrijwillig, op vraag of op aansturen van het OCMW – van hun landelijke gemeente – in de stad hebben gevestigd.

#### 4.4 Europa stuurt het beleid naar een hogere werkzaamheidsgraad

Zowel het federale als het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid wordt sterk door de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren gestuurd. De basis voor deze methode van ‘Open coördinatie’ werd gelegd op de top van Luxemburg in 1997. Open coördinatie betekent dat het gemeenschappelijk beleid evolueert op het tempo van de traagste lidstaat. Jaarlijks moeten de lidstaten rapporteren over de vooruitgang die ze hebben gemaakt in Nationale Actieplannen Werkgelegenheid. Daarnaast bestaan in België ook regionale plannen (Administratie Werkgelegenheid, 2002b). Sinds twee jaar werkt de methode van ‘Open coördinatie’ in afgezwakte vorm ook inzake armoedebestrijding (zie deel 3, hoofdstuk 4).

De Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren vertrekken van vier horizontale doelstellingen, met name het verhogen van de werkzaamheidsgraad, de verbetering van de kwaliteit van de arbeid, een coherente strategie voor Levenslang Leren en ten slotte een partnerschap met de sociale partners. Deze horizontale doelstellingen worden gecombineerd met vier pijlers: de inzetbaarheid van arbeidskrachten verhogen (pijler 1), het ondernemerschap bevorderen en banen scheppen (pijler 2), het aanpassingsvermogen van ondernemers en van hun werknemers bevorderen (pijler 3) en ten slotte het gelijkheidsbeleid voor mannen en vrouwen versterken (pijler 4). Onder deze vier pijlers situeren zich dan 18 concretere werkgelegenheidsrichtsnoeren.

Het Vlaams Actieplan noemt dit een evenwichtige beleidsmix, met aandacht voor de kwaliteit van de arbeid (Administratie Werkgelegenheid, 2002b: 17). In de praktijk staan de verschillende werkgelegenheidsrichtsnoeren evenwel niet op gelijke voet. Vooral het verhogen van de werkzaamheidsgraad domineert het debat. Om de doelstelling van een werkzaamheidsgraad van 70% in 2010 te halen, moeten er niet alleen meer werklozen aan het werk, maar moeten werkenden ook langer werken en moeten een deel inactieven op de arbeidsmarkt instromen. Aandacht voor kwaliteit van de arbeid of voor een betere afstemming tussen arbeid en zorg krijgen vooral (instrumentele) aandacht in functie van de gewenste verhoging van de werkzaamheidsgraad. Nu de werkloosheid opnieuw stijgt, rijst niet alleen de vraag naar de haalbaarheid van een verdere verhoging van de werkzaamheidsgraad, maar ook die naar de wenselijkheid om meer niet-actieven te activeren om tot een – vooral voor laaggeschoolden – (over)volle arbeidsmarkt toe te treden.

#### 4.5 Het beleid aan de onderkant

Binnen dit globale beleidskader bekijken we tot slot enkele specifiekere maatregelen en programma’s die zich expliciet richten naar groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.



Het federale beleid wil in de eerste plaats werkloosheids- en armoedevallen verminderen (zie ook 4.5.2), OCMW-cliënten verder activeren (zie deel 2, hoofdstuk 2) en de banenplannen vereenvoudigen. Vanaf 1 januari 2004 plant men een sterke reductie van de huidige 27 banenplannen voor doelgroepen en bijkomende lastenverlagingen, vooral voor werknemers met een laag inkomen. Op het einde van de zomer 2002 sloot de federale regering zich hiervoor aan bij een voorstel van de werkgeversfederaties en vakbonden om de banenplannen te vereenvoudigen. Het parlement zou de wetteksten tegen het einde van 2002 moeten goedkeuren. Voorbereidende teksten gaan in de richting van forfaitaire verminderingen van de sociale werkgeversbijdragen voor oudere werknemers, voor langdurig werklozen en voor jonge schoolverlaters.

De eerste werkloosheidsgroei sinds 1994 in Vlaanderen vergroot de uitdaging die het Vlaamse regeerakkoord van juli 1999 opnam. Dat koos voor een actief werkgelegenheidsbeleid, dat meer en duurzame werkgelegenheid wil creëren en tegelijkertijd perspectief op werk probeert te bieden voor mensen met minder kansen. De centrale doelstelling van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid blijft dus ook vandaag het bevorderen van maatschappelijke integratie door middel van werk. De realisatie van deze doelstelling staat echter onder druk.

In het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid onderkennen we vijf pistes die rechtstreeks of onrechtstreeks een effect hebben op de armen: ontwikkelingen in de meerwaarde-economie (sociale economie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en de nieuwe diensteneconomie); werk en arbeid aantrekkelijker maken; evenredige participatie garanderen; sociale investeringen in opleiding en vorming en het recht op geïntegreerde basisdienstverlening.

#### 4.5.1 Een meerwaarde-economie

Het Vlaamse beleid groepeerde een aantal initiatieven onder de noemer van een meerwaarde-economie: sociale economie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en de uitbouw van een nieuwe diensteneconomie.

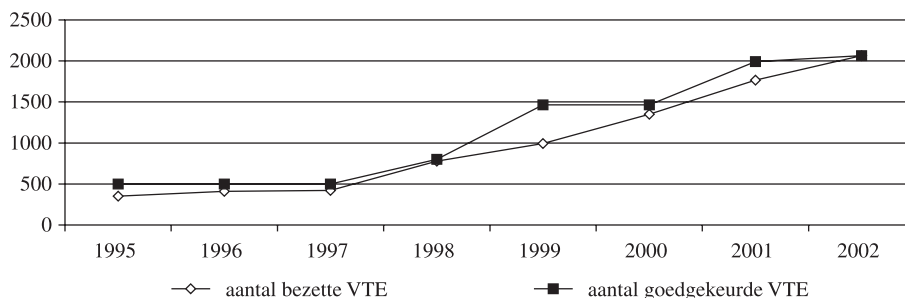
Een belangrijke pijler in het werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van de zwaksten op de arbeidsmarkt vormen de *sociale werkplaatsen* (zie figuur 9). Binnen dit statuut werden in 2001 gemiddeld 1722 doelgroepwerknemers of 1540 VTE gesubsidieerd via het Vlaamse werkgelegenheidsbudget. Voor de begeleiding van deze doelgroepwerknemers werden bijkomend 352 personeelsleden voor omkadering (298 VTE) gesubsidieerd. In totaal ging het om € 17,2 miljoen (694 miljoen BEF).

In oktober 2001 werd een uitbreiding met 300 arbeidsplaatsen voor doelgroepwerknemers goedgekeurd en 60 omkaderingspersoneelsleden. Deze zijn grotendeels aangeworven in 2002. Voor het najaar 2002 is opnieuw een uit-



breiding met 300 VTE doelgroepwerknemers en 60 VTE omkaderingspersoneelsleden voorzien.

Figuur 9 – Evolutie van het aantal toegekende en bezette voltijds equivalenten van erkende doelgroepwerknemers in de sociale werkplaatsen van 1995 tot 2002.



Bron: Administratie Werkgelegenheid, 2002a

Een recente evaluatie door de Administratie Werkgelegenheid (2002a) schetst het profiel van de werknemers van de sociale werkplaatsen: overwegend mannelijk, zeer laag geschoold en gemiddeld 41 jaar oud. De analyse van het psychosociaal profiel wees uit dat doelgroepwerknemers met drie belangrijke problemen kampen: financiële problemen (45%), sociale problemen (38%) en verslavingsproblemen (21%) (zie deel 4, tabel WL 16). De evaluatie bevestigt dat sociale werkplaatsen primordiaal tewerkstelling bieden aan kansarmen. Alhoewel de sociale werkplaatsen een groeiende groep doelgroepwerknemers bereiken, blijft de impact op de gehele werklozenpopulatie nog steeds beperkt. Het lijkt wenselijk voort te bouwen op de groei van de voorbije jaren en de beschikbare plaatsen ook de volgende jaren uit te breiden. Ook het verder uitbreiden van de arbeidszorg is een directe vorm van armoedebestrijding.

*Arbeidszorg* richt zich tot mensen die te kampen hebben met psychische problemen, instabiliteit, psychisch of mentale handicap of extreem lage stressbestendigheid (Frans, 2002a). Hun taken zijn dan ook minder productief, meer gedifferentieerd en afgebakend dan die van de sociale werkplaats. Sinds juli 2002 ondersteunt men zo sociale werkplaatsen met arbeidszorgmedewerkers. Verspreid over een vijftigtal sociale werkplaatsen kunnen 198 arbeidszorgmedewerkers rekenen op een professionele begeleiding van 40 omkaderingspersoneelsleden. De Vlaamse regering maakt hiervoor € 1,6 miljoen (65 miljoen BEF) vrij.

Het stelsel van de *invoegbedrijven* biedt startende ondernemingen de kans om tegen bijzonder gunstige voorwaarden personen uit kansengroepen aan te werven. Zij kunnen gedurende 4 jaar rekenen op een loonsubsidie, die evenwel jaarlijks afneemt (80-60-40-20% van de loonkost). Ook bedrijven die al langer dan drie jaar actief zijn, kunnen een invoegafdeling opstarten. Ook hier

geldt een degressieve loonsubsidie (60-40-20%). Enkel bedrijven die het charter van de meerwaarde-economie onderschrijven, komen in aanmerking voor deze maatregelen. In 2001 werden 3 nieuwe invoegbedrijven opgestart en 1 invoegafdeling. Begin 2002 zijn er 30 invoegbedrijven en 2 invoegafdelingen actief; 27 invoegbedrijven en 15 invoegafdelingen zitten in de opstartfase. In 2001 stelden de invoegbedrijven gemiddeld 67 gesubsidieerde werknemers tewerk (67 VTE). In de invoegafdelingen zijn er medio 2002 amper drie personen tewerkgesteld (goed voor 2 VTE).

Binnen het lokale werkgelegenheidsbeleid is ook de *dienstenwerkgelegenheid* van belang, vermits ook deze kansen biedt voor de creatie van arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden. Een nabijheidsdienst is een dienst die beantwoordt aan individuele of collectieve behoeften en die in de nabijheid van de gebruiker wordt geleverd. Het gaat om diensten die op een kwaliteitsvolle wijze een antwoord bieden op persoonsgebonden of collectieve noden, die aanvullend zijn op het bestaande aanbod en geen oneerlijke concurrentie veroorzaken en die arbeidsplaatsen creëren met een perspectief op duurzaamheid met maximale kansen voor de kansengroepen.

Een eerste aanzet om nabijheidsdiensten vanuit het werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen dateert van begin 2001. De centrumsteden in Vlaanderen moesten een actieplan opstellen om de ontwikkeling van nabijheidsdiensten in hun stad te stimuleren en te coördineren. Voor een totaalbedrag van € 6,6 miljoen (266 miljoen BEF – 50% middelen van de Vlaamse regering en 50% van de steden) maakten 12 steden een plan waarin ze samen zo'n 40 projecten voorstelden. De projecten die van vóór 31 december 2001 dateerden, stelden op deze datum zo'n 100 VTE tewerk. Wanneer alle projecten zijn gestart einde oktober 2002 zal een nieuwe telling gebeuren. Deze projecten maken ten dele gebruik van bestaande programma's.

Ter uitbreiding hiervan maakte de Vlaamse regering in het kader van de meerwaarde-economie een bedrag van € 2.478.935 (100 miljoen BEF) vrij voor verdere experimenten. Daarmee konden ook promotoren buiten de centrumsteden projecten indienen. Dit experimentenfonds wordt beheerd door de Koning Boudewijnstichting. Het kan naast de Vlaamse subsidiëring van € 1,4 miljoen (56 miljoen BEF) eveneens rekenen op federale middelen en financiert in Vlaanderen 49 projecten voor zo'n € 2,7 miljoen (109 miljoen BEF). Een aanzienlijk deel hiervan betreft haalbaarheidsstudies voor het opzetten van nabijheidsdiensten en heeft dus nog geen onmiddellijke tewerkstelling voor doelgroepwerknemers tot gevolg.

#### 4.5.2 Werk en arbeid aantrekkelijker maken

Een belangrijk aandachtspunt tijdens deze legislatuur was het wegwerken van werkloosheids- en armoedevallen. Deze ontstaan wanneer het verschil tussen

een uitkering en een inkomen uit (laagbetaalde) arbeid zo klein wordt, dat het financieel niet aantrekkelijk meer is om de stap te zetten naar de arbeidsmarkt. Zo men rekening houdt met bijkomende kosten van verplaatsing, kinderopvang of kledij, is het saldo soms zelfs negatief.

In de jaren '90 koos men eerst voor een onzichtbare verlaging van de uitkeringen: deze werden weliswaar geïndexeerd, maar niet welvaartsvast gemaakt. Daardoor namen ze in absolute bedragen licht toe, maar gingen ze relatief achteruit. Het verlagen van uitkeringen is evenwel onwenselijk: vele uitkeringen bevinden zich vandaag al vlak boven of zelfs onder de bestaanszekerheids-grens (zie deel 4, tabel SZ 1). Omgekeerd wordt een verhoging van de loonkost als onwenselijk bestempeld voor laagproductieve en/of laagbetaalde jobs. Daarom verkoos de federale regering om het verschil tussen de bruto- en de nettolonen te verkleinen door een verlaging van sociale werknemersbijdragen, aanvullende uitkeringen voor werkenden en een aanpassing van de belastingen (met onder meer de invoering van het belastingkrediet). Met deze hervormingen vanaf het einde van de jaren negentig heeft de regering resoluut de piste gekozen van een *subsidiëring van lage loonarbeid*. Volgens een recente studie van het Centrum voor Sociaal Beleid heeft dit de netto-opbrengst van laagbetaald werk significant verhoogd en werd de financiële val voor éénouder- en kostwinnersgezinnen gereduceerd. De hervormingen hebben evenwel weinig effect gehad op werkloze tweeverdieners met kinderen en op inactieve vrouwen met een werkloze kostwinner die deeltijds (wensen te) gaan werken. Voor deze groep blijft de afstand tussen een laagbetaalde job en een uitkeringsbestaan zeer gering (De Lathouwer en Bogaerts, 2002).

Aanvullend poogt de Vlaamse regering de werkloosheidsvallen aan te pakken door in te spelen op de randvoorwaarden die de inzetbaarheid van werkzoekenden en inactieven beïnvloeden, zoals het verhogen van (flexibele) kinderopvang en van de geografische mobiliteit van werkzoekenden.

Het gebrek aan *mobilititeit* is voor sommige werkzoekenden één van de belangrijke redenen om niet aan het werk te gaan. Daarom liet de VDAB in 2000 voor al zijn Training & Opleidingscentra een bedrijfsvervoersplan opstellen. Op basis daarvan volgden onderhandelingen met De Lijn over een betere afstemming van haar diensten op de organisatie van de opleidingen of volgden aanpassingen van de aanvangsuren van de opleidingen. Werkzoekenden in trajectbegeleiding kunnen ook een gratis netabonnement van 1 jaar krijgen voor De Lijn indien ze een beroepsopleiding volgen, en tegen een remgeld van € 12,40 (500 BEF) als ze niet in opleiding zijn. In de eerste helft van 2002 leverde De Lijn zo reeds 8.260 netabonnementen af. Vanaf het najaar 2002 is het de bedoeling dat werkzoekenden die gaan solliciteren of willen deelnemen aan een wervingsexamen en hiervoor gebruik maken van de trein, mits een remgeld van € 1 (40 BEF) voor een enkele reis, een ticket kunnen krijgen bij de NMBS. Verder kregen de eerste zes maanden van 2002 zo'n 120 werkzoekenden die niet over voldoende middelen beschikten de mogelijkheid om rij-

lessen te volgen voor het behalen van een rijbewijs B. Ten slotte werden er 450 snorfietsen en 300 fietsen aangekocht: deze worden 3 maanden gratis ter beschikking gesteld van werkzoekenden met mobiliteitsproblemen. In de eerste helft van 2002 maakten zo'n 570 werkzoekenden hiervan gebruik.

Naast mobiliteit vormt *kinderopvang* een tweede belangrijke drempel. Vooral voor éénoudergezinnen is de betaalbaarheid en de flexibiliteit van de kinderopvang problematisch. Voor hen is het soms voordeliger om werkloos te blijven en zelf op de kinderen te passen dan om een job te aanvaarden wegens te dure kinderopvang of een gebrek eraan. Het wegwerken van deze barrière past in een activerend werkgelegenheidsbeleid. Dit betekent op termijn een aanpassing van de bijdragen die ouders moeten betalen voor hun kinderopvang, waarbij men aan gezinnen met lage inkomens, waaronder een grote groep éénoudergezinnen, voordelige minimumtarieven garandeert. Dit werd verankerd in de Beleidsbrief Kinderopvang, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 3 maart 2000.

Kinderopvang blijkt bovendien een goede sector om laaggeschoolde vrouwen tewerk te stellen en voldoet zo aan een dubbele behoefte: werkgelegenheid bieden aan laaggeschoolde vrouwen en het aanmoedigen van hun intrede op de arbeidsmarkt. Daarom wordt buitenschoolse kinderopvang vanuit het werkgelegenheidsbeleid mee ondersteund via de toekenning van weerwerkgesco's. Zo werd in 2001 zo'n € 11,8 miljoen (476 miljoen BEF) uitbetaald voor een gemiddelde tewerkstelling van 1.796 begeleidsters (932 VTE).

#### 4.5.3 Evenredige participatie

##### *Wep-plus*

Het werkervaringsprogramma WEP-plus biedt langdurige, laaggeschoolde werkzoekenden en leefloontrekkenden een concrete opleiding gekoppeld aan een werkervaring. Gemiddeld waren in 2001 zo'n 3.046 personen of 2.292 VTE tewerkgesteld in het Wep-plus voor een totaal bedrag van € 21,6 miljoen (871 miljoen BEF). Tijdens het eerste kwartaal van 2002 deden 2.271 werkzoekenden zo werkervaring op.

Een evaluatiestudie van het WEP+-programma door de Administratie Werkgelegenheid toont het profiel van de tewerkgestelde WEP-plussers anno 1999: bijna evenveel mannen (49%) als vrouwen (51%). De gemiddelde leeftijd is 36 jaar; 38% is ouder dan 40 jaar. Meer dan de helft van de WEP-plussers heeft geen diploma. Een tweede grote groep WEP-plussers heeft een Lager Secundair Beroeps diploma (LSBO). Ruim 6% van de WEP-plussers geniet van een leefloon, 1% is erkend door het VFSIPH. Slechts 9% is van allochtone afkomst.

*Ervaringsdeskundigen in de armoede*

De VDAB werd in februari 2002 aangewezen als de volgende Vlaamse Instelling om ervaringsdeskundigen in de armoede te integreren in zijn dienstverlening. Men voorziet drie ervaringsdeskundigen: twee in Antwerpen en één in Gent. De kandidaat-ervaringsdeskundigen volgen momenteel nog een driejarige deeltijdse opleiding bij vzw De Link, die in januari 2003 eindigt. Pas daarna zal de VDAB de opgeleide ervaringsdeskundigen rekruteren. De ervaringsdeskundigen zullen in Trainings- en opleidingscentra cursisten met een armoedeproblematiek begeleiden. Daartoe zullen ze de reden van afwezigheden en stopzettingen van opleidingen bij cursisten opsporen, doelgroepcursisten toeleiden en deze ook verder opvolgen en ondersteunen en consulenten sensibiliseren. Met deze geplande invoering bij de VDAB is een eerste aanzet gegeven. Het is echter aan te bevelen om de groep ervaringsdeskundigen verder uit te breiden naar een substantieel netwerk.

*Kansengroepenbeleid*

De afsprakennota *inburgeringsbeleid* van de Vlaamse regering van 21 juni 2000 voorziet bijkomende inspanningen. In 2001 realiseerde de VDAB zo in het kader van het project 'Inburgering' 1.500 bijkomende trajecten. Daarnaast verzorgde de VDAB binnen de gewone trajectwerking nog eens 2.672 trajecten voor nieuwkomers. In 2002 komen hier 459 extra inburgeringstrajecten bij. In totaal wil de VDAB in 2002 zo'n 4.631 trajecten (1.959 inburgeringstrajecten en 2.672 'gewone' trajecten) voor nieuwkomers realiseren.

Voor *arbeidsgehandicapten* voorziet de begroting 2002 middelen voor de verdere inbedding van de vijf ATB-diensten in de nieuwe lokale werkwinkels en voor de screening en begeleiding van 1.000 arbeidsgehandicapten zonder Vlaams Fondserkenning.

Het begeleidingsplan *gedetineerden* werd op 7 september 2001 door de Vlaamse regering goedgekeurd. Ook gedetineerden moeten gebruik kunnen maken van de universele dienstverlening van de VDAB voor hun inschakeling op de arbeidsmarkt zodra ze vrij komen. In de pilootfase 2001-2002 werden middelen vrijgemaakt om 240 gedetineerden te begeleiden in de strafinrichtingen in Brugge, Wortel, Hoogstraten, Merksplas, Gent en Dendermonde. Daarnaast biedt de VDAB een beperktere dienstverlening aan in de gevangnissen van Leuven. In het totaal zijn er anno 2002 zo'n 629 gedetineerden in trajectbegeleiding.

Het *Actieplan evenredige arbeidsdeelname en diversiteit 2002* poogt alle actieplannen van de voorgaande jaren te integreren in één algemeen plan. In totaal is hiervoor een budget voorzien van € 3.845.397 (155 miljoen BEF) ter ondersteuning van diversiteitsplannen, beste praktijken en diversiteitsprojecten.

#### 4.5.4 Sociale investeringen in opleiding en vorming

De doorbraak van de kennismaatschappij doordringt het hele maatschappelijk en economisch gebeuren. De digitalisering van de interne en externe informatiestromen van ondernemingen en organisaties en van de samenleving als geheel, gaat gepaard met snelle verschuivingen in de werkprocessen en in het functieprofiel van de individuele werknemer. Daardoor zal ICT op een relatief korte termijn onderdeel uitmaken van de job van de meeste werknemers. Om uitsluiting te vermijden en om 'bij te blijven' is het belangrijk dat werkzoekenden en werknemers beter worden voorbereid op het gebruik van ICT en op het permanent verwerven van de kennis en vaardigheden hiervoor. Dit is één van de doelen van het Vlaamse Actieplan Levenslang Leren.

Het actieplan ICT van de VDAB moet een antwoord bieden op de toenemende vraag naar opleiding van werkzoekenden en werknemers. Het actieplan streeft onder meer naar het verwerven van 'basisvaardigheden ICT', naar uitbreiding van het opleidingsaanbod (ontwikkeling leer materiaal e-learning, toegang tot dit aanbod mogelijk maken in de diverse opleidingscentra), naar het versterken van het leerproces door multimediale toepassingen en naar het versterken van de zelfwerkzaamheid van het individu met betrekking tot een leven lang leren (attitude).

In maart 2001 startte het project 'Aangename kennismaking met de computer', dat werkzoekenden en werknemers de gelegenheid wil bieden om basisvaardigheden te verwerven in het domein van ICT. Het gaat hier met name over het gebruik van een computer, elektronische kaarten, mobiele communicatie (GSM, e-mail) en het Internet.

In het kader van het Actieplan Levenslang Leren vond ten slotte de tweede editie van De Grote Leerweek plaats begin september 2002. Naast landelijke manifestaties wil men via regionale en lokale initiatieven volwasseneneducatie en volwassenenvorming in de brede zin van het woord promoten.

#### 4.5.5 Het recht op geïntegreerde basisdienstverlening

De geïntegreerde basisdienstverlening van de VDAB aan de werkzoekenden verloopt via het zogenaamde callcenter en via de werkwinkels. De VDAB opende in 2000 een servicelijn voor zijn externe klanten. De doelstelling van deze servicelijn is eerstelijnsopvang en -dienstverlening voor VDAB-cliënteel. Dit omvat informatie over de eigen diensten, maar ook de mogelijkheid tot telefonische inschrijving en vacaturregistratie en dossierbeheer van de VDAB-klanten. De bereikbaarheid van de VDAB is hierdoor uitgebreid.

Daarnaast zijn er de lokale werkwinkels. Eind juni 2002 waren er al 62 werkwinkels en 48 contactpunten. De uitbouw van de lokale werkwinkels gaat verder. De lokale werkwinkel heeft twee belangrijke functies: met name het aanbieden van een geïntegreerde basisdienstverlening dicht bij de klant als

recht voor alle werkzoekenden en werkgevers en het uitbouwen van de nieuwe dienstenwerkgelegenheid op lokaal niveau. Deze dienstenwerkgelegenheid omhelst de creatie van jobs die inspelen op sociale en ecologische behoeften.

Met de inbedding van deze dienstverlening in de lokale werkwinkels wil men de samenwerking, afstemming en trajectwerking met de basis- en gespecialiseerde dienstverlening verzekeren en de opleidings- en werkervaringsbehoeften onmiddellijk omzetten in concrete lokale initiatieven. Het samenbrengen van het lokaal werkgelegenheidsbeleid onder één dak en het op elkaar afstemmen van alle betrokken lokale actoren biedt mogelijkheden tot verdere samenwerking. Dit leidde onder meer tot de uitvoering van het samenwerkingsakkoord inzake de bevordering van de werkgelegenheid van personen met een handicap via de uitbouw van de lokale dienstverlening. Dit samenwerkingsakkoord werd op 30 mei 2000 ondertekend door de Vlaamse ministers Landuyt en Vogels. Een ander resultaat is de samenwerking van niet-commerciële, commerciële en lokale actoren om het recht op een geïntegreerde basisdienstverlening in het kader van de trajectbegeleiding concreet vorm en inhoud te geven. Dit resulteerde onder andere in één Vlaams onafhankelijk trajectbepalingsconcept en in de integratie van de categoriale trajectbegeleidingsdiensten (ATB, OCMW, CDO).

#### 4.6 Besluit

Vlaanderen en België kennen een relatief goede sociale bescherming voor wie werkt, met een uitgebreide sociale wetgeving en duidelijke minimumlonen, die in sectorale onderhandelingen meestal nog worden opgetrokken. Mede daardoor vormt een betaalde baan een belangrijke bescherming tegen financiële armoede en tegen vormen van sociale uitsluiting. Naast argumenten die vertrekken vanuit het financiële draagvlak van de overheid en de sociale zekerheid, vormen het verhogen van de werkzaamheidsgraad en vooral het bestrijden van werkloosheid daarom cruciale hefboomen voor een sociaal beleid. Ze moeten onvrijwillige uitsluiting uit de arbeidsmarkt tegengaan en aan alle individuen die dat wensen de kans geven om zich via betaalde arbeid te integreren in onze samenleving.

We stellen vandaag evenwel vast dat de motor van de actieve welvaartsstaat sputtert. De werkzaamheidsgraad stijgt niet verder, de werkloosheid stijgt opnieuw en het blijven in grote lijnen dezelfde groepen die uitgesloten blijven. Vooral de kwetsbare positie van laaggeschoolden en van migranten illustreert een structurele uitsluiting onderliggend aan conjuncturele evoluties.

Vanzelfsprekend is het werkgelegenheidsbeleid in belangrijke mate afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen. De mogelijkheden om deze economische ontwikkelingen te sturen, zijn beperkt en behoren slechts ten dele tot



het werkgelegenheidsbeleid. Toch vragen een aantal problemen een structurele en daadkrachtiger aanpak. De toenemende werkdruk en productiviteits-eisen betekenen een risico voor de kwaliteit van arbeid en leven van werkenden, maar leiden ook tot een structurele uitsluiting van minder productieven. De inspanningen naar werkervaring en sociale tewerkstelling blijven terzake beperkt. De aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt blijft voor vele groepen problematisch, ten dele ook omdat het onderwijs weinig op de leefwereld van kansarme jongeren en/of migranten blijft afgestemd. Ten slotte blijven ook de taalachterstand bij migranten en de discriminatie door werkgevers problemen die reeds jarenlang zijn gekend, maar die in het beste geval schoorvoetend tot gedurfder beleidsinspanningen leiden.

Indien beleidsverantwoordelijken willen bewijzen dat het beleidskader van de actieve welvaartsstaat niet in de eerste plaats is ingegeven vanuit een zorg voor knelpuntvacatures of financierbaarheid van de sociale zekerheid, maar zou vertrekken vanuit een bekommernis om de integratie van zwakkere groepen op de arbeidsmarkt, dan zijn hier sterkere inspanningen noodzakelijk.



## HOOFDSTUK 5

# Cultuurparticipatie en sociaal-artistieke projecten als elementen van maatschappelijke integratie

*Barbara Demeyer, Ivo Janssens en Marie Van Looveren*

*Omdat het dus iemand anders is,  
altijd iemand anders,  
die daar spreekt  
en omdat degene  
van wie dan sprake is,  
zwijgt.*

*Uit: De ondergang van de Titanic.  
Verdere redenen voor het feit dat dichters liegen.  
Hans Magnus Enzensberger*

Cultuurparticipatie als domein van sociale uitsluiting en armoede staat sinds 1994 – het jaar van de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede – in de kijker. Op het veld ontstonden vele projecten die een sociale dimensie koppelen aan een artistieke. Het beleid volgde door in 2000 een experimenteel reglement uit te vaardigen voor de financiële ondersteuning van sociaal-artistieke projecten. De onderzoekswereld startte met een aantal toegepaste en fundamentele onderzoeken rond praktijk en theorie van sociaal-artistieke projecten. In dit artikel willen we een overzicht geven van deze dynamiek. Vooreerst komen een aantal theoretische inzichten aan bod rond cultuurparticipatie en sociale uitsluiting, vervolgens schetsen we de beleids- en onderzoeksdynamiek die op gang is gekomen. De onderzoeken van het HIVA naar de stand van zaken en de methodiekontwikkeling van sociaal-artistieke projecten worden geschetst. Tevens geven we een overzicht van een VUB-onderzoek naar de identiteit van de sociaal-artistieke projecten. Afsluitend evalueren we kort de nieuwe dynamiek rond cultuurparticipatie voor achtergestelde groepen.

### 5.1 Sociale uitsluiting en de (on-)toegankelijkheid van het culturele aanbod

Op één punt zijn cultuurfilosofen en -sociologen het alvast eens: tegenover de hausse van de horizontale, geografische cultuurspreiding heeft de verticale,

sociale cultuurspreiding grondig gefaald. Men heeft te veel oog gehad voor het ‘materiële’ aanbod en niet of nauwelijks voor de ‘immateriële’ vraag. Ondanks de ruime spreiding van het culturele aanbod in Vlaanderen geven cijfers omtrent cultuurparticipatie nog altijd aan dat slechts een beperkt deel van de bevolking regelmatig deelneemt aan het georganiseerde culturele leven. Nochtans is het juist deze vraag die zo belangrijk is als het gaat om cultuurparticipatie. Tot deze conclusie komt ook Ganzeboom die eind jaren '80 onderzoek deed naar de cultuurdeelname in Nederland. Hij concludeert dat het belangrijkste mechanisme dat verantwoordelijk is voor verschillen in culturele participatie de ‘informatieverwerkingscapaciteit’ is. De informatieverwerkingscapaciteit hangt nauw samen met de culturele kennis waarover een individu beschikt en beide worden sterk beïnvloed door het opleidingsniveau (Ganzeboom, 1989: 176-177). Mensen met een lager opleidingsniveau, nemen veel minder deel aan het culturele leven dan mensen met een hoger opleidingsniveau.

Tot eenzelfde besluit komt Laermans (1993: 80 in: De Brabander, Desmet en Van Winkel, 1999: 57). De culturele competentie van het publiek vormt de belangrijkste factor voor het al dan niet deelnemen aan culturele activiteiten. Die competentie wordt volgens Laermans bepaald door het opleidingsniveau, het milieu van herkomst en de vroegere deelname aan culturele activiteiten. De culturele socialisatie in het ouderlijke milieu blijkt de grootste invloed te hebben. Wie uit een cultuurrijk milieu komt, zal vaker hoger onderwijs volgen en meer geïnteresseerd zijn in kunst.

Verder stellen zowel De Brabander, Desmet en Van Winkel als Ganzeboom dat cultuurparticipatie ook afhankelijk is van statusoverwegingen en van gedragsbevestiging door de groep waartoe men behoort. Vooral de stimulans van de partner of van de beste vrienden bepaalt of iemand naar het theater, musea of de openbare bibliotheek gaat. De beschikbare tijd van het publiek vormt een derde aspect. De financiële bestedingsruimte heeft een eerder geringe invloed op deelname aan culturele activiteiten. Tot slot spelen het bereik van het aanbod en de mobiliteit van het publiek mee in de beslissing om al dan niet te participeren aan culturele activiteiten (De Brabander, Desmet en Van Winkel, 1999: 57).

Beide elementen, culturele competentie – bestaande uit de culturele kennis en de informatieverwerkingscapaciteit – en sociale omgeving worden ook wel in navolging van de onlangs overleden Franse socioloog Pierre Bourdieu, cultureel en sociaal kapitaal genoemd. De hypothese dat via participatie aan sociaal-artistieke projecten het sociaal en cultureel kapitaal wordt opgebouwd en dat op deze manier ook de zwakke positie van de armen op meerdere domeinen van het maatschappelijke leven verbetert, wordt momenteel aan de Vrije Universiteit Brussel onderzocht.

Groepen in de samenleving die over minder sociaal en cultureel kapitaal beschikken, ervaren heel wat zichtbare en onzichtbare drempels op hun weg

naar het bestaande culturele aanbod. Zo wordt er in het rapport 'Poverty: access and participation in the arts' (Moore, 1997) een onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende soorten van drempels: financiële drempels, praktische drempels, sociale drempels, fysieke drempels en culturele drempels.

Ook de armenverenigingen (kort voor 'Verenigingen waar armen het woord nemen') in Vlaanderen die bezig zijn met cultuurparticipatie stoten vaak onmiddellijk op deze drempels. Zo ook het project 'Een paar apart' van Recht-Op en Riso-Antwerpen dat sinds 1999 loopt in Antwerpen. Op basis van de ervaringen van mensen in armoede die in 2000 deelnamen aan het project, maakten zij een onderscheid tussen twee types van drempels (Haesendonckx en Wuyts, 2001). Op de eerste plaats zijn er de zichtbare drempels of 'belemmeringen van technisch-praktische aard' ten aanzien van culturele participatie voor mensen in armoede. Het gaat hier over zaken als ontoegankelijke culturele informatie, het objectief of subjectief niet beschikken over 'vrije' tijd, geen gezelschap hebben of kunnen aanspreken, de kostprijs van cultuurparticipatie, de materiële onbereikbaarheid van culturele voorzieningen en het niet kunnen organiseren en betalen van kinderopvang omwille van sociale en psychologische redenen.

Daarnaast of misschien beter gezegd daaronder nemen zij 'onderliggende belemmeringen' waar, drempels die veel minder zichtbaar zijn en ook complexer van aard omdat ze verbonden zijn met diepgewortelde gevoelens van zich minder voelen dan anderen. Ook het ontbreken van cultuurstimulerende contacten binnen hun netwerk speelt mensen in armoede parten, evenals capaciteit om culturele inhoud te verwerken, statusverlegenheid en statusmotivatie.

Het werken aan de drempels van het bestaande culturele aanbod is één manier om de sociale cultuurspreiding te verwezenlijken. Een andere manier is het democratiseren van het cultuurbegrip, het openbreken van traditionele inhouden van het begrip cultuur naar meer diversiteit. Onder cultuurparticipatie wordt traditioneel het deelnemen aan het bestaande culturele aanbod verstaan: hoe vaak gaat men naar de opera, het theater, de musea? Deelname aan de dominante cultuur staat hierbij centraal. Het begrip cultuur kan echter ruimer worden gezien als enkel de gevestigde gesubsidieerde cultuur. In navolging van de Amerikaanse socioloog Herbert Gans (1999) kunnen we het culturele leven van een samenleving beschouwen als een verzameling van verschillende cultuurkringen, van hoge gevestigde cultuur, in de vorm van de bekende cultuurtempels, naar de populaire cultuur, met lokale culturele activiteiten en culturele werkingen. Elke cultuurkring heeft een eigen publiek en eigen symbolen. De keuze van een individu voor de ene of de andere cultuurkring hangt samen met het opleidingsniveau van het individu.

Zoals we al zagen, wordt de keuze voor participatie aan de gevestigde dominante cultuurkring voornamelijk gemaakt door mensen met een hoog opleidingsniveau. Samen met Raes kunnen we ons dan afvragen: '... waarom [zou] men de toegang democratiseren tot een waardesysteem en zijn producten dat

maatschappelijk als een selectie- en distinctiemechanisme functioneert en wat [zou] andere sociale klassen kunnen bezielen om die cultuur van de hogere klasse als 'haar' cultuur te erkennen terwijl ze tegelijkertijd het sociaal-economisch kapitaal ontbeert dat er de sociale grondslag van vormt' (Raes, 1992: 105). De postmoderne, cultuurrelativistische visie van Gans biedt de mogelijkheid het cultuurbegrip te verruimen en telkens te beschouwen in functie van het publiek. Op deze manier wordt cultuurparticipatie voor groepen in de samenleving die voorlopig als niet-participanten of volledig uitgesloten worden beschouwd, wel mogelijk. Evenwel mag een dergelijk cultuurrelativisme niet leiden naar een alles-kan en alles-mag situatie. Kwaliteitseisen om cultuurproducten te beoordelen op hun waarde moeten binnen elke cultuurkring worden gemaakt. De eisen van de gevestigde cultuur kunnen echter niet zonder meer overgedragen worden naar andere cultuurkringen zoals de sociaal-artistieke projecten. Binnen de sociaal-artistieke projecten dienen eigen criteria opge maakt te worden om de kwaliteit van het product en het proces te beoordelen.

## 5.2 Het ontstaan van een experimentele ruimte: toeleidings- en sociaal-artistieke projecten

Voor een democratie vormt het ingaan tegen sociale uitsluiting een constante opdracht. De groeiende aandacht voor cultuurparticipatie en sociale ongelijkheid is zowel op internationaal als op nationaal niveau waarneembaar. Dit komt tot uiting in onder andere een aantal recente UNESCO-rapporten. Ook in Vlaanderen heeft de belangstelling voor sociale cultuurspreiding vanuit diverse invalshoeken belangrijke impulsen gekregen. Lont in het kruitvat was ongetwijfeld het Algemeen Verslag over de Armoede. Daarna volgden o.a. de 'ART 23\*' -oproep van de Koning Boudewijnstichting, initiatieven omtrent cultuurparticipatie in het kader van het Sociaal Impulsfonds, het VICA-rapport, het themadebat in het Vlaams Parlement, het Vooruitgangscongres in 2001. Al deze initiatieven en teksten fungeren als belangrijke gangmakers voor een toegankelijker culturele sector. Kunst en Democratie vzw ondersteunt deze nieuwe praktijken. Zij vormt de brug tussen het werkveld en het beleid en ondersteunt op verschillende manieren zowel de praktijk van de sociaal-artistieke projecten, het wetenschappelijk onderzoek als de beleidsontwikkelingen omtrent deze nieuwe praktijk.

Wanneer we spreken over sociale cultuurspreiding en maatschappelijk achtergestelde groepen, kunnen we momenteel twee soorten projecten onderscheiden: de toeleidingsprojecten en de sociaal-artistieke projecten. Het verschil zit in de manier waarop met het artistieke object wordt omgegaan. Dit wordt duidelijk aan de hand van een schema van de kunsteducatieve filosoof-agoog Willem Elias. Volgens hem kan binnen het containerbegrip 'kunsteducatie'

vanuit verschillende invalshoeken worden gewerkt en die invalshoeken definieert hij aan de hand van vier begrippenparen (Elias, 2002: 320-321): intrinsieke versus instrumentele doelen; productieve versus receptief-reflectieve handelingsverhouding met kunst; het functionele (niet-kunst) versus het niet-functionele (de kunst) object van de vorming en vrijetijdsbesteding versus beroepsmatige relatie ten opzichte van kunst binnen het tijdsbudgetschema.

Beide soorten projecten worden op twee van de vier begrippen gelijkaardig benaderd: het object is niet-functioneel en de relatie tot kunst vindt, althans voor de deelnemers, plaats in hun vrijetijdsbesteding. Op beide andere begrippen kan worden gevarieerd naargelang van het soort project waarover we spreken. De sociaal-artistieke projecten bevinden zich eerder op de lijn van de instrumentele doelen. Het artistieke wordt daarbij als middel gebruikt maar met een emancipatorische intentie. Zo verhouden deze sociaal-artistieke projecten zich op een productieve manier tot de kunst. De toeleidingsprojecten hebben eerder intrinsieke doelen waarbij de persoon ontvankelijk wordt gemaakt voor de kunst als kunst. Ze verhouden zich op een receptief-reflectieve manier tot de kunst waarbij de klemtoon ligt op de specificiteit van het waargenomen en op de intellectuele en emotionele reacties. Dit zijn echter geen strikte onderscheiden, want het is mogelijk om een toeleidingsproject vanuit instrumentele hoek te benaderen of een sociaal-artistiek project vanuit intrinsieke hoek. De typologie biedt echter een duidelijk raamwerk om de beide soorten projecten in te plaatsen en te begrijpen.

### 5.2.1 Toeleiding van mensen met een laag inkomen naar het culturele aanbod

In 2001 gaf de Koning Boudewijnstichting aan de Karel de Grote Hogeschool de opdracht een exemplarische beschrijving te geven van een aantal projecten in Vlaanderen die mensen met een laag inkomen toeleiden naar culturele instellingen in enge zin, zoals bijvoorbeeld bibliotheken, musea, culturele centra, schouwburgen (Rijsbosch, 2001). Onder de brede noemer van ‘toeleidingsprojecten’ worden vier types onderscheiden: projecten die uitgaan van een financiële aanmoediging, projecten die uitgaan van een sociale context, projecten waarbij toenadering door de kunstensector wordt gezocht en tot slot, projecten die kunst ‘smaken’ combineren met kunst ‘maken’.

Het uitgangspunt is het vergroten van de keuzemogelijkheden en de culturele competentie van de deelnemers. In de conclusie vraagt de auteur inspanningen op vier domeinen: een kortingsstelsel en aandacht voor de zogenaamde ‘verborgen’ kost (zoals babysit, vervoer, vestiaire), een toegankelijker culturele informatie en het ontsluiten van culturele codes, een kwaliteitsvolle programmering die rekening houdt met de doelgroep én de efficiënte combinatie van kunst maken en kunst smaken. Anders gezegd: hoe breder het aanleren van

wat kunst inhoudt, hoe intenser het beleven van professionele kunst. Voor een correcte invulling van deze benadering is een ‘ménage à trois’ nodig met – niet toevallig – het beleid, de sociale en culturele sector als voornaamste partners. Cultuurparticipatie van mensen die in armoede leven, heeft nood aan een intensieve en sectoroverschrijdende samenwerking tussen in hoofdzaak sociale en culturele actoren.

### 5.2.2 De sociaal-artistische praktijk in Vlaanderen en Brussel

In opdracht van Kunst en Democratie vzw en het Sociaal Impulsfonds werd aan het HIVA gevraagd een inventaris op te maken van de sociaal-artistische praktijk in Vlaanderen en Brussel (Demeyer B. en Doms K., 2001). Een eerste vaststelling hierbij is dat de sociaal-artistische praktijk een relatief jonge werkvorm is die zich situeert in een schijnbaar braakliggend veld tussen de culturele sector en de welzijnssector, tussen de kunstensector, het lokale cultuurbeleid en de democratie in. In hoeverre ze nu een leemte invult die in de jaren '70 werd bewoond door het sociaal-culturele werk, is nog niet duidelijk maar de idee wordt hier en daar wel geopperd.

Door de grote veelzijdigheid in initiatiefnemers, doelstellingen, doelgroepen en contexten is het een moeilijke zoektocht geworden naar een heldere omschrijving van wat die sociaal-artistische praktijk dan juist dekt. Financiële impulsen kunnen een hart onder de riem vormen voor bestaande of opstartende initiatieven allerhande, maar kunnen daardoor ook het zicht op deze werkvorm wat vertroebelen.

Als begripsomschrijving van ‘sociaal-artistische praktijk’ stellen de onderzoekers voor dat de volgende vier dimensies centraal staan: een artistiek proces (cultuur in ‘enge’ zin, kunst met grote of kleine K) dat creativiteit, verbeelding en confrontatie genereert; een sociaal proces dat sociale en culturele breuklijnen uit de samenleving binnenbrengt; een deskundig samenwerkingsverband tussen sociale en culturele actoren; en een directe betrokkenheid van personen in situaties van kansarmoede en sociale en/of culturele uitsluiting.

Uniek aan deze werkvorm is dat het om een grensoverschrijdende praktijk gaat. De sociale sector voelt zich aangetrokken tot de mogelijkheden die een artistieke insteek kan teweeg brengen bij vaak ‘problematische’ situaties en vastgelopen begeleidingen. In de culturele sector komt de sociale relevantie van artistiek werk weer wat meer op de voorgrond, onder andere als reflectie op bepaalde maatschappelijke tendensen waaronder het oprukkend extreemrechtse gedachtegoed. Ook het binnenhalen van meer culturele diversiteit wordt in de culturele sector meer en meer als een noodzakelijke en wenselijke evolutie beschouwd. ‘Het negeren van 98% van de bevolking is een duidelijk maatschappelijk statement, je richten tot net iets meer dan 2% is dat evenzeer’,

aldus nog Marc Goossens (artistiek coördinator van het Cultureel Centrum Berchem) in *Etcetera* (2001).

Maar tegelijk bestaat er ook nog heel wat drempelvrees bij en wat argwaan tussen de beide sectoren. Zo leeft in de sociale sector wel de angst voor het hen zo bekende fenomeen van 'afroming' bij het betrekken van maatschappelijk kwetsbare doelgroepen. Terwijl de culturele sector wat op de uitkijk staat of kunst niet al te zeer als middel (instrumentele visie) en te weinig als doel (expressieve visie) wordt gehanteerd. Ook de bedreiging van de artistieke vrijheid wordt gevreesd omdat men methodieken veeleer als een keurslijf dan wel als een ondersteuning ervaart.

In het vervolgonderzoek omtrent methodiekontwikkeling in sociaal-artistieke projecten/praktijk – opnieuw in opdracht van Kunst en Democratie en met de ondersteuning van de minister voor Maatschappelijke Integratie – zal juist deze interactie tussen de artistieke dimensie en de sociale dimensie centraal staan, met een bijzondere aandacht voor het perspectief van de 'stemlozen' omtrent cultuurbeleving en kunstbeoefening.

### 5.3 De subsidielijn voor 'sociaal-artistieke projecten' onder de loep genomen

Vlaams ex-minister van Cultuur, Bert Anciaux, startte een participatief beleid in de richting van kwetsbare doelgroepen. Hij deed dit onder meer via de subsidielijn voor 'sociaal-artistieke projecten'. Precies 'de verhoging van de culturele competentie van sociaal en cultureel achtergestelden' vormt er het sluitstuk van. Met twee projectoproepen per jaar kan de sociaal-artistieke praktijk uitgroeien tot een gangmaker van maatschappelijke integratie. Belangrijk gegeven is het feit dat het hier gaat om een experimentele fase die afloopt in 2003. Specifiek voor het experimentele karakter is het ontbreken van een uitgeschreven beleidskader én een grote differentiëring inzake doelgroepen, doelstellingen en methodieken. Om die reden tekent Kunst en Democratie een reflexief parcours uit door het bundelen van deskundigheid te combineren met de instap in een leerproces.

Wanneer we de in de eerste subsidieronde voor sociaal-artistieke projecten (november 2000) goedgekeurde projecten (N = 22) meer in detail analyseren en vergelijken met de resultaten van de analyse van de ART 23-projecten (Demeyer en Van Regenmortel, 1998) doen we een aantal markante vaststellingen. De goedgekeurde projectdossiers werden op verschillende aspecten geanalyseerd: doelgroep, doelstellingen, gehanteerde kunstvorm en initiatiefnemers. Dezelfde gegevens maakten deel uit van het HIVA-onderzoek.

Wat meteen opvalt, is de grote diversiteit in de vier voorgenoemde aspecten, zowel bij de ART 23-projecten als bij de projecten binnen de nieuwe sub-



sidielijn. Dit is natuurlijk een gevolg van het experimentele karakter van beide projectoproepen en biedt alle betrokkenen de mogelijkheid om verder te zoeken naar haalbare doelstellingen, goed samengestelde doelgroepen, goede methodieken. Daartegenover staat dat het bijzonder moeilijk wordt om een eenduidig beeld te schetsen van de sociaal-artistieke praktijk.

### 5.3.1 Cijfermatige vergelijking

In eerste instantie hebben we gekeken naar de doelgroep. In de eerste selectie van projecten in de subsidielijn van Anciaux stellen we vast dat 8 projecten ‘maatschappelijk kwetsbare jongeren’ als doelgroep hebben. Vier projecten richten zich op een gemengde doelgroep waaronder verstaan wordt dat zowel deelnemers uit achtergestelde groepen als deelnemers uit meer bemiddelde groepen van de samenleving participeren. Daarnaast geven 5 projecten aan dat ze zich op een welbepaalde buurt of wijk focussen, waarbinnen ook een diversiteit aan deelnemers terug te vinden is, maar eerder op het vlak van leeftijd en afkomst. Vervolgens zijn er vier projecten die zich in het algemeen richten op ‘armen’ ongeacht leeftijd, culturele achtergrond, woonplaats, enz. Afsluitend is er één project dat zijn werking richt op een school.

De doelgroepen van de projecten in het kader van ART 23 zijn voornamelijk kinderen, jongeren en jongvolwassenen. Vaak worden deze doelgroepen nog verder afgebakend naar wijken of stadsdelen of in het bijzonder naar allochtone jongeren met leerachterstand of leermoeilijkheden. Andere specifieke doelgroepen zijn: thuislozen, gedetineerden, mentaal of fysisch gehandicapten, vluchtelingen en migrantenmeisjes en -vrouwen.

Wat betreft de doelstellingen van de goedgekeurde sociaal-artistieke projecten kunnen we stellen dat er hier eveneens een grote diversiteit te vinden is. Om de analyse te vergemakkelijken, gebruiken we het kader uit het HIVA-onderzoek waarin vier kernthema’s worden toegelicht: het woord nemen, ontdekken, communicatie en beeldvorming. De meeste doelstellingen die worden aangehaald in de projectdossiers evenals de doelstellingen die teruggevonden werden bij de ART 23-projecten kunnen onder één van deze vier noemers worden geplaatst. Wat daarentegen wel opvalt, is dat een aantal projecten binnen de subsidielijn van Anciaux doelstellingen formuleren die verbonden zijn met hun organisatie eerder dan met de deelnemers. Zo stellen een aantal sociaal-artistieke projecten dat ze een ankerpunt willen worden voor sociaal-artistieke projecten in een nationale en/of internationale context. Daarnaast wordt ook methodiekontwikkeling enkele keren als doelstelling aangehaald.

Meer dan de helft van de sociaal-artistieke projecten combineert verschillende kunstvormen. Projecten die gebruik maken van één kunstvorm kiezen meestal voor een vorm van de podiumkunsten,<sup>1</sup> daarnaast komen ook video, poëzie, fotografie en multimedia telkens in één project voor. Wanneer we ge-



detaillierter kijken naar de projecten die verschillende kunstvormen combineren, zien we ook hier een overzicht aan vormen van podiumkunsten. Het valt ook op dat de beeldende kunst wel in drie projecten in combinatie met een andere kunstvorm wordt gebruikt, maar dat ze nergens als centrale kunstvorm voorkomt.

Bij de ART 23-projecten gebruikt iets meer dan de helft van de projecten één kunstvorm. De meest gebruikte vormen zijn beeldende kunst en theater, gevolgd door muziek, audiovisuele kunst en literatuur. Iets minder dan de helft van de projecten combineerde dus verschillende kunstvormen. Dat gaat van twee kunstvormen, bijvoorbeeld audiovisuele en beeldende kunst, tot 6 of 7 kunstvormen. In deze gecombineerde projecten komen kunstvormen voor die we niet in de mono-artistieke projecten aantreffen, zoals fotografie, acrobatie, scenografie, dans, opera.

Afsluitend kijken we naar de initiatiefnemers. Van de 22 sociaal-artistieke projecten werden er 17 ingediend door een culturele organisatie. Hieronder verstaan we alle organisaties die hun werking in eerste instantie richten op het produceren van een cultureel product. Het gaat dan om theatergezelschappen, muziekgezelschappen en kleinere culturele vzw's. De vijf andere projecten werden ingediend door een socio-culturele organisatie (twee) of een welzijnsorganisatie (drie).

De ART 23-projecten zijn zeer divers op het vlak van initiatiefnemers. Het vaakst komen jongerenorganisaties en culturele organisaties<sup>2</sup> voor. Daarnaast zien we dat kunstenaars en sociaal-culturele verenigingen vooraan in de rij staan van indienende organisaties. Vervolgens worden ook projecten ingericht door buurt- en opbouwwerk en andere welzijns- en hulpverleningsorganisaties, zelforganisaties van armen en migrantenorganisaties. De meeste organisaties situeerden zichzelf in de categorie 'andere' maar kunnen meestal wel in de andere categorieën worden ondergebracht. Diversiteit is dus een term die op de organiserende instanties past, van culturele over sociaal-culturele naar welzijnsorganisaties.

### 5.3.2 Inhoudelijke vergelijking

De doelgroepen die in beide clusters van projecten worden aangehaald, vertonen een belangrijke overeenkomst. Jongeren, en dan vooral maatschappelijk kwetsbare jongeren, blijven de grootste doelgroep. Specifieke projecten naar migrantenmeisjes- en vrouwen en andere specifieke doelgroepen zoals gevangenen en mentaal of fysisch gehandicapten komen binnen het reglement van Anciaux niet meer voor. Gedeeltelijk valt dit te verklaren door het feit dat in het nieuwe reglement een clause is opgenomen die stelt dat 'projecten waarvan de doelgroep beperkt blijft tot de gebruikers van een instelling' (Reglement voor de financiële ondersteuning van sociaal-artistieke projecten,

2000) niet in aanmerking komen, waardoor het voor deze laatste specifieke doelgroepen vaak moeilijk is zich te positioneren binnen het nieuwe reglement. Ook het aandeel van projecten dat zich richt op een leeftijdsgemengde doelgroep is sterk afgenomen. De geografische afbakening naar een wijk of een buurt zien we binnen beide projectoproepen waarbinnen een leeftijdsvariatie sowieso is opgenomen, maar in het latere reglement ook weer in mindere mate dan binnen de ART 23-projecten. Het lijkt erop dat we kunnen spreken van een verschraling van de bereikte doelgroepen, enkel de ‘gemakkelijkst’ bereikbare doelgroep, de jongeren, wordt nog vaak aangehaald.

In de bespreking van de doelstelling van de projecten binnen het nieuwe reglement gebruikten we al het raamwerk van de ART 23-projecten. We hebben daar al kunnen vaststellen dat veel doelstellingen van de nieuwe projecten geplaatst kunnen worden binnen de vier thema’s. Opvallend is wel dat binnen het nieuwe reglement een aantal organisaties doelstellingen vooropstellen die veeleer te maken hebben met de organisatie dan met de deelnemers. Ze willen voor zichzelf een positie verwerven in de internationale sociaal-artistieke ruimte en een voorbeeldfunctie opnemen voor andere projecten. De mogelijkheid bestaat dat na verloop van tijd de samenwerking met de achtergestelde groepen niet langer centraal zal staan maar een middel wordt om de eigen werking te verbeteren of te bestendigen. Daardoor blijft weinig overeind van de oorspronkelijke bedoeling om achtergestelde groepen te laten participeren aan het culturele leven om op deze manier met nieuwe perspectieven in aanraking te komen.

Als we de gehanteerde kunstvormen vergelijken, zien we opnieuw een aantal overeenkomsten en verschillen. Het aandeel van projecten dat ervoor gekozen heeft verschillende kunstvormen te combineren is lichtjes gestegen en omvat nu iets meer dan de helft van de projecten. De combinaties binnen de nieuwe projecten zijn even divers als binnen de ART 23-projecten. Als we kijken naar de projecten die slechts één kunstvorm hanteren, zien we een opvallend verschil: daar waar 38% van de ART 23-projecten de beeldende kunst als centrale kunstvorm kozen, komt dit binnen het nieuwe reglement niet meer voor. Het aandeel van de podiumkunsten is daarentegen gestegen. Een verklaring hiervoor ligt niet voor de hand. Het kan toeval zijn, het kan te maken hebben met de manier van selecteren of met het feit dat podiumkunsten sowieso een collectief gebeuren zijn waardoor in één project meerdere personen kunnen betrokken worden, dit in tegenstelling tot de beeldende kunst wat meer een individuele bezigheid is. Voor een verantwoorde verklaring lijkt het echter noodzakelijk verder onderzoek af te wachten.

Als we afsluitend kijken naar de organisaties die de projecten indienen, zien we dat het aandeel van culturele organisaties is gestegen ten koste van dat van welzijnsorganisaties. Hiervoor kunnen verschillende verklaringen worden aangevoerd. Ten eerste is het mogelijk dat culturele organisaties sneller geneigd zijn een project in te dienen bij het Ministerie van Cultuur. De schotten

die bestaan tussen de welzijns- en culturele sector kunnen organisaties uit de ene sector verhinderen projecten in te dienen bij een andere sector. Het zou daarentegen ook mogelijk zijn dat er wel een evenredig aantal projecten uit de welzijnssector zijn ingediend maar dat deze niet in gelijke mate zijn gehonoreerd. Om hier zekerheid over te hebben zou het totaal van de ingediende projecten moeten worden onderzocht.

#### 5.4 Beantwoordt de subsidielijn voor ‘sociaal-artistieke projecten’ aan de nood aan sociale cultuurspreiding?

Het stimuleren van volwaardige cultuurparticipatie vormt één van de hoofdoelen van het cultuurbeleid van de Vlaamse Gemeenschap. De subsidielijn die door Vlaams ex-minister Anciaux werd uitgetekend, biedt zowel aan de sociale als aan de culturele sector de mogelijkheid om op innoverende wijze werk te maken van toegankelijker cultuurconsumptie en -productie.

Onderzoek en praktijk geven aan dat vorm kunnen geven aan het recht op cultuur voor mensen die in armoede (moeten) leven – vaak nieuwe en soms onvermoede – mogelijkheden biedt op maatschappelijke integratie. Deze positieve effecten zijn ook aanwezig in de processen die zich afspelen in de sociaal-artistieke praktijk. Zowel op het vlak van persoonlijke ontwikkeling van de deelnemers als op het vlak van sociale vaardigheden en communicatie, zowel op het vlak van gemeenschapsontwikkeling als op het vlak van burgerschap zijn er sterke ‘empowerende’ effecten merkbaar (o.a. Demeyer en Van Regenmortel, 1998; Matarasso, 1997). Maar er dienen ook enkele kanttekeningen te worden geformuleerd.

De noodzaak van een meer structurele inbedding van deze sociaal-artistieke praktijk in het bijzonder en van sociale cultuurparticipatie in het algemeen blijft echter nog steeds actueel. De projectmatige werkwijze en de ad hoc financiering bemoeilijken het procesmatig karakter van deze initiatieven. Misschien dat de subsidielijn voor sociaal-artistieke projecten op termijn (vanaf 2004) door een decretale verankering hierop een eerste antwoord kan bieden.

Binnen de nieuwe subsidielijn bestaat het gevaar dat de aandacht gaat overhellen naar het cultureel-artistieke ten nadele van het sociale proces. Men moet erover waken dat de eigenheid van de projecten niet verloren gaat en dat de achtergestelde groepen niet een middel worden om bepaalde kunsttakken of kunstgroepen-in-crisis nieuwe uitwegen te bieden.

Ook blijft de nood bestaan van het vergroten van de culturele diversiteit in het bestaande aanbod van sociaal-artistieke projecten en in de verdere ontwikkeling ervan. Met culturele diversiteit wordt dan zowel de etnische als de sociale diversiteit beoogd. Opvallend is dat in de 22 geselecteerde projecten (november 2000) weinig initiatieven afkomstig zijn van allochtone verenigingen

of van Verenigingen waar armen het woord nemen of in directe samenwerking met hen zijn uitgewerkt. Deze vaststelling leidt tot de aanbeveling dat er op een explicietere wijze aandacht moet worden besteed aan het ondersteunen van sociaal-artistieke initiatieven van zelforganisaties van allochtonen en van armen.

Om dit te kunnen realiseren stoot men onherroepelijk op de te zwakke organisatiegraad van Verenigingen waar armen het woord nemen en – hoewel in mindere mate – van verenigingen van etnisch-culturele minderheden. Een versterking van deze verenigingen door een systeem van erkenning en subsidiëring is een noodzakelijke voorwaarde om de culturele diversiteit op verschillende levensdomeinen te vergroten, waaronder cultuur en kunst.

Om het recht op cultuurparticipatie waar te maken is een intensievere en sectoroverschrijdende samenwerking noodzakelijk tussen de sociale sector en de culturele sector, met lokale en hogere overheden als derde partner.

#### NOTEN

1. Cfr. Decreet houdende de regeling van de subsidiëring voor de werking voor podiumkunsten, B.S., 15/04/1993, art. 2, 1<sup>o</sup>: podiumkunsten: alle activiteiten op het vlak van dramatische kunst: teksttheater, kinder- en jeugdtheater, figurentheater, muziektheater, dans en multidisciplinaire kunstuitingen waarvan het hoofddeel betrekking heeft op teksttheater, figurentheater, muziektheater of dans.
2. Culturele centra, kleine vzw's, muziek- of theaterverenigingen, en grotere culturele organisaties.

## HOOFDSTUK 6

### **Kansarmen: op de wip tussen gewoon en buitengewoon onderwijs?**

*Ilse Van Heddegem en Mia Douterlungne*

#### 6.1 Enkele vaststellingen inzake doorverwijzingen

Twee grote vaststellingen werden de laatste jaren in het wetenschappelijke veld gemaakt. Ten eerste is er een *toename van het aantal doorverwijzingen* naar het buitengewoon onderwijs. Ten tweede is er in het buitengewoon onderwijs een *oververtegenwoordiging van kinderen uit kansarme milieus en van een andere etnische herkomst* (Ruelens e.a., 2001: 2-8). Deze vaststellingen, die ook reeds in vorige Jaarboeken Armoede en Sociale uitsluiting werden besproken (Vranken e.a., 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999) worden even toegelicht.

Sinds 1990-1991 is het aantal leerlingen in het buitengewoon kleuteronderwijs met 55% gestegen (van 1.142 naar 1.767 leerlingen) en in het buitengewoon lager onderwijs met 42% (van 18.088 naar 25.727 leerlingen), terwijl in het totale kleuteronderwijs de schoolbevolking slechts met 13% toenam (van 213.839 naar 240.654 leerlingen) en in het totale lager onderwijs zelfs quasi stationair bleef (van 430.228 naar 434.272 leerlingen). Het aandeel leerlingen in het buitengewoon kleuteronderwijs op het totaal aantal leerlingen in het kleuteronderwijs bedroeg in 1990-1991 nog 0,53% en bedroeg in 1999-2000 reeds 0,73%. Dit aandeel is voor het lager onderwijs op tien jaar tijd gestegen van 4,2% naar 5,9%. Deze stijgingen blijken het sterkst te zijn in type 3 (ernstige emotionele en/of gedragsproblemen) en type 8 (ernstige leerstoornissen). Deze types kenden tussen 1990-1991 en 1999-2000 een groei van respectievelijk 71% en 46%.

Terwijl 25% van de kansarme kinderen op lagere schoolleeftijd in het buitengewoon onderwijs zit, bedraagt dit aandeel voor de gehele bevolking slechts 5%. Verder blijken, naast de reeds eerder vermelde types 3 en 8, vooral type 1 (licht mentaal gehandicapte leerlingen) als opvangnet te fungeren voor de 'probleemscholieren' van hoofdzakelijk lagere sociale milieus. In het lager onderwijs worden allochtone leerlingen het vaakst aangetroffen in type 1, gevolgd door type 8. In verhouding blijken wel meer allochtonen dan autochtonen in type 1 terecht te komen, terwijl het omgekeerde geldt voor type 8. Allochtone kinderen komen dus eerder in type 1 terecht dan autochtonen, die

vooral doorstromen naar type 8. In de praktijk blijkt het niet zo eenvoudig te zijn om te differentiëren tussen kinderen met een leerstoornis en kinderen met een licht mentale handicap. De gehanteerde onderwijsmethodes in beide types verschillen vaak weinig tot niet (Ruelens e.a., 2001: 34-35). Toch dient te worden opgemerkt dat er een verschil is in finaliteit tussen beide types: in tegenstelling tot type 1 wordt in type 8 uiteindelijk een terugkeer van de leerlingen naar het buitengewoon onderwijs beoogt.

Een van de doelstellingen van het begin jaren negentig door de overheid opgestarte zorgverbredingsbeleid en onderwijsvoorrangsbeleid, was het terugdringen van deze uitstroom naar het buitengewoon onderwijs. Beide initiatieven hadden tot doel de onderwijsachterstand van respectievelijk de (autochtone) kansarme kinderen en de allochtone kinderen weg te werken en hun integratie te bevorderen. Scholen die aan een aantal criteria met betrekking tot de doelgroep voldeden, konden aanvullende lestijden ontvangen. Deze dienden om extra aandacht en zorg aan de doelgroepen te besteden waardoor ze zo lang mogelijk konden functioneren in het reguliere onderwijssysteem.

Voorgaande vaststellingen riepen dan ook vragen op over de invloed en effectiviteit van dit integratiebeleid op de doorstroom van leerlingen naar het buitengewoon onderwijs: waarom was er een aanzienlijke stijging van het aantal leerlingen – vooral kansarmen – in het buitengewoon onderwijs in een periode dat beleidsinitiatieven werden ontwikkeld die juist het tegenovergestelde beoogden?

Het Hoger Instituut van de Arbeid onderzocht in opdracht van het Departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap deze invloed voor wat het zorgverbredingsbeleid betreft. Daarnaast werden ook de mogelijkheden verkend van een samenwerking tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs. De resultaten van dit en gelijkaardig onderzoek worden hierna toegelicht, met bijzondere aandacht voor de problematiek van kansarme kinderen. Het artikel wordt afgerond met een stand van zaken betreffende het huidige beleid ten aanzien van deze materie.

## 6.2 Doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs

### 6.2.1 Het effect van zorgverbreding op de doorverwijzingen

Het effect van de zorgverbreding op de uitstroom van leerlingen naar het buitengewoon onderwijs is door Van Heddegem, Douterlungne en Ghesquière (2001) kwantitatief onderzocht. Voor het buitengewoon onderwijs van type 1, 3 en 8 werd nagegaan vanuit welke scholen voor gewoon onderwijs de leerlingen binnenstromen, en voor het gewoon onderwijs werd onderzocht of er een verschil is in het aantal doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs

tussen scholen die reeds jaren een beroep doen op aanvullende lestijden zorgverbreding en scholen die de voorbije jaren nog nooit gebruik hebben gemaakt of hebben kunnen maken van aanvullende lestijden zorgverbreding. Uitgangshypothese hierbij was dat het zorgverbredingsbeleid doorheen de jaren geleid heeft tot een toename van het aantal doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs, terwijl het oorspronkelijk tot doel had dit aantal te reduceren.

Op basis van deze twee onderzoeksluiken kon worden besloten dat het zorgverbredingsbeleid de eerste jaren inderdaad voor een toename heeft gezorgd van het aantal doorverwijzingen in de scholen met een traditie van zorgverbreding, maar dat daarna de andere scholen deze tendens hebben gevolgd. Blijkbaar speelde het effect van de extra middelen voor zorgverbreding enkel in de beginperiode van het zorgverbredingsbeleid. Daarna vond er wellicht onder invloed van het gewijzigde doorverwijzingsbeleid in de 'zorgverbredingscholen' een algehele mentaliteitswijziging plaats waardoor ook de andere scholen meer gingen doorverwijzen.

Ten slotte nog een woordje over de terugkeer van leerlingen uit het buitengewoon onderwijs naar het gewoon onderwijs. In vier op tien zorgverbredingsscholen waar leerlingen tussen 1990 en 2000 de overstap maakten naar het buitengewoon onderwijs, keerden leerlingen terug naar hun oorspronkelijke school. Gemiddeld ging het hierbij om 2,3 leerlingen. In de groep van controlescholen gaat het slechts om twee op tien scholen met gemiddeld 2,4 leerlingen die zijn teruggekeerd. Een van de doelstellingen van het zorgverbredingsbeleid was een terugkeer van het buitengewoon onderwijs naar het gewoon lager onderwijs stimuleren. Op basis van de onderzoeksresultaten kan dus worden gesteld dat men daar in beperkte mate in geslaagd is. Toch zijn er in 60% van de zorgverbredingsscholen geen leerlingen teruggekeerd vanuit het buitengewoon onderwijs. Bovendien gaat het om zeer beperkte aantallen: gemiddeld een tweetal leerlingen over een periode van tien jaar. Het is dus zeker niet zo dat het zorgverbredingsbeleid tot een uitgebreide terugkeer van leerlingen naar het gewoon lager onderwijs heeft geleid.

### 6.2.2 Oorzaken van een verhoogde uitstroom naar het buitengewoon onderwijs

Verder blijkt uit het onderzoek van Van Heddegem, Douterlungne en Ghesquière (2001) dat binnen de groep van scholen die de laatste tien jaar een stijging kenden van het aantal doorverwijzingen, zorgverbredingsscholen meer dan andere scholen een snelle opsporing van onderwijsproblemen als reden voor deze toename opgaven. Binnen de groep van scholen die de laatste tien jaar een daling kenden van het aantal doorverwijzingen haalden meer zorgverbredingsscholen dan andere scholen een betere opsporing én aanpak van on-



derwijsproblemen als reden voor die afname aan. Een verhoogde signalering en diagnostisering van leerproblemen die niet gepaard gaan met een gerichte aanpak leidt duidelijk tot een toename van het aantal doorverwijzingen, wat enkele jaren geleden reeds geopperd werd door Maes e.a. (1997: 3). Zij stelden vast dat de aandacht voor zorgverbreding in een school niet steeds leidt tot het opvangen van meer leerlingen in het gewoon onderwijs (Maes e.a., 1997: 9).

Ook uit Nederlands onderzoek blijkt dat vanuit gewone scholen die gericht zijn op een verbetering van de opvang van leerlingen met problemen juist meer leerlingen doorverwezen worden naar het buitengewoon onderwijs. Dit wordt verklaard door het feit dat leerkrachten die meer informatie inwinnen en verkrijgen beter geïnformeerd zijn over stagnaties in het onderwijsleerproces waarvoor zij geen directe oplossing zien. Extra inspanningen zouden hebben geleid 'tot een beter bewustzijn van de draagwijdte van de problemen en de beperktheden van de huidige doorsnee schoolorganisatie, met een blijvende toename van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs als gevolg' (Willems, 1998: 23).

De interviews uitgevoerd in het onderzoek van Van Heddegem, Douterlungne en Ghesquière (2001) maakten duidelijk dat de zorgverbredingsscholen zelf ook een andere oorzaak zien voor de toename van het aantal doorverwijzingen en zeker voor de toename van het aantal zittenblijvers: het gewijzigde publiek van de scholen. Door de zorgverbreding krijgen bepaalde scholen het imago van instanties te zijn waar leerlingen die moeilijk mee kunnen in het gewoon onderwijs toch kansen krijgen. Het resultaat zou zijn dat leerlingen met ernstige en minder ernstige onderwijsproblemen naar de zorgverbredingsscholen trekken en de school vaak binnenkomen met een al eerder opgelopen schoolse achterstand, waardoor een nieuw soort concentratiescholen ontstaat.

Fransen (2000: 132) en De Fever (2000: 168) waarschuwden recent ook voor deze tendens. Ouders uit de betere milieus en met goed presterende kinderen dreigen volgens hen massaal voor het gewoon onderwijs te kiezen, terwijl ouders van kinderen met een ernstige handicap noodgedwongen voor het buitengewoon onderwijs zullen moeten opteren en ouders uit socio-economisch zwakkere milieus van kinderen met lichtere problemen en handicaps misschien voor het zorgverbredingsonderwijs zullen kiezen.

Een nieuwe dualisering in het onderwijslandschap moet vermeden worden. Zorgbrede scholen mogen niet 'gestraft' worden voor hun inzet. Tegelijk moet men oppassen dat dit veranderd imago niet als alibi gaat fungeren voor een gebrek aan motivatie en inspanningen om leerlingen met onderwijsproblemen zo goed mogelijk te helpen. Het gewijzigde publiek op school mag geen excuus zijn om meer leerlingen door te verwijzen.



### 6.2.3 Redenen van doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs

Uit onderzoek van Verhaeghe uitgevoerd begin jaren negentig in opdracht van de Vlaamse Onderwijsraad (1994: 36-38) blijkt dat de redenen die leerkrachten opgeven om een kind naar het buitengewoon onderwijs te verwijzen meestal bij het kind zelf worden gelegd. Het gaat om leer-, gedrags- of ontwikkelingsproblemen. Leerkrachten verwijzen ook door naar het buitengewoon onderwijs wanneer ze de eigen school onvoldoende uitgerust vinden om kinderen met ernstige problemen adequaat op te vangen. Zelden verwijzen ze echter door omdat ze denken dat in de eigen school de nodige kennis zou ontbreken, wat betekent dat men zichzelf wel capabel acht om kinderen met ernstige problemen op te vangen, maar dat men dat wegens omstandigheden – gebrek aan onderwijsaanpassingen op school – niet kan doen.

Ruelens e.a. (2001: 325) toonden recent nog aan dat bij het doorverwijzen van leerlingen nauwelijks wordt gekeken naar de inspanningen die de gewone school heeft geleverd om deze kinderen te ondersteunen in het licht van hun achterstelling. De belangrijkste vaststelling met betrekking tot de doorverwijzingscriteria van de centra voor leerlingenbegeleiding is dat kindkenmerken primeren. Gezinskenmerken krijgen weinig gewicht, schoolkenmerken nog minder. Gezins- en schoolfactoren zijn volgens de CLB-consulenten enkel onrechtstreeks van invloed, via de draagkracht (Ruelens e.a., 2001: 320).

### 6.2.4 De doorverwijzing van kansarme leerlingen

Ruelens e.a. (2001: 329) onderzochten ook specifiek de rol van de centra voor leerlingenbegeleiding bij de doorverwijzing van autochtone kansarme en allochtone leerlingen naar het buitengewoon onderwijs. Volgens de onderzoekers vinden sommige CLB-consulenten in het buitengewoon onderwijs 'een dankbaar alternatief als men niet op de ouders kan rekenen voor buitenschoolse hulp. Op die manier vervult het buitengewoon onderwijs een alibifunctie voor het gewoon onderwijs waarin autochtone kansarme en allochtone leerlingen in vergelijking met andere leerlingen ongelijke kansen krijgen'.

Verder constateerden de onderzoekers (Ruelens e.a., 2001: 332-333) dat de rode draad doorheen het hele verwijzingsproces van autochtone kansarme en allochtone kinderen de slechte afstemming op de ouders was. Dit is voor een groot deel toe te schrijven aan de negatieve houding van consulenten ten aanzien van kansarme en allochtone gezinnen. De CLB-consulenten benaderen deze groep met heel wat negatieve verwachtingen en vooroordelen. Ze gaan in hun contacten met deze groep ook eenzijdig te werk door de situatie van de school te laten primeren en weinig oog te hebben voor andere problemen. Verder gaan ze systematisch uit van het deficit van deze gezinnen en zoeken ze dus oplossingen buiten het gezin. Ten slotte doen ze weinig aan netwerkvorming ten aanzien van deze groep.

### 6.3 Samenwerking met het buitengewoon onderwijs

Van Heddegem, Douterlungne en Ghesquière (2001) onderzochten ook of er een verband bestaat tussen de eventuele samenwerking van scholen met het buitengewoon onderwijs en de uitstroom van leerlingen naar dat buitengewoon onderwijs.

Op basis van de resultaten van het kwantitatief onderzoek werd geconcludeerd dat scholen die een beroep doen op aanvullende lestijden zorgverbreding, significant meer samenwerken met een school uit het buitengewoon onderwijs dan scholen die geen beroep doen op die extra middelen. De samenwerkingsverbanden bestaan vooral uit samenwerkingscontracten die in het kader van het project zorgverbreding worden afgesloten tussen de betrokken scholen. De kwalitatieve analyses toonden echter aan dat deze contracten slechts samenwerkingsvormen op papier zijn en in de praktijk zelden iets voorstellen. Enkel wanneer er echt sprake is van een overdracht van lestijden zorgverbreding naar het buitengewoon onderwijs wordt er effectief samengewerkt. In de andere gevallen zijn de samenwerkingscontracten eerder een middel om extra lestijden zorgverbreding te verwerven dan een doel op zich. De weinige, niet gesystematiseerde contacten – voornamelijk van het schoolhoofd – met een school voor buitengewoon onderwijs vinden bijna altijd plaats in het kader van de doorverwijzing van een leerling.

Deze resultaten stroken volledig met de bevindingen van het onderzoek van Maes, Ghesquière en Torfs e.a. (Maes e.a. 1997: 180-184) dat er met uitzondering van de GON-begeleiding (geïntegreerd onderwijs), niet echt van een samenwerking kon worden gesproken als zijnde gesystematiseerde contacten met het oog op gezamenlijk nagestreefde doelen en dit al dan niet op langere termijn. De bestaande wettelijke mogelijkheden om samenwerking uit te bouwen, werden op dat moment niet ten volle aangegrepen en/of benut. Er vonden wel min of meer toevallige, losse contacten plaats zonder dat daaraan vanuit een duidelijk geëxpliciteerde visie gestalte en inhoud werd gegeven.

Op basis van interviews konden Maes, Ghesquière en Torfs (Maes e.a., 1997) een inventaris opmaken van factoren die volgens de respondenten de uitbouw van samenwerkingsverbanden belemmeren en faciliteren. Ten eerste vormt de houding van de scholen voor gewoon en buitengewoon onderwijs ten opzichte van elkaar een zeer invloedrijke factor bij de samenwerking. Ten tweede speelt de verhouding tussen de baten van een samenwerking op korte en/of lange termijn en de kosten ervan op korte termijn – de nodige tijdsinvesteringen – een rol. Verder bestaat er zowel in het gewoon als het buitengewoon onderwijs een zekere ongerustheid betreffende de praktische mogelijkheden om de samenwerking concreet te organiseren. Ten slotte wijzen de betrokkenen op de invloed van interne schoolse factoren, zoals het gebrek aan motivatie bij leerkrachten of het gebrek aan doorstroming van informatie over bestaande samenwerkingsinitiatieven binnen de school.

Verder werden er in drie scholen voor gewoon onderwijs gedurende één jaar samenwerkingsvormen voor buitengewoon onderwijs geïmplementeerd aan de hand van de methodiek van het handelingsonderzoek. De opvallendste bevindingen hiervan situeren zich zowel op het niveau van de ontmoetingsplaats tussen twee schoolculturen als op het niveau van de eigenlijke samenwerking. Er dient een zekere compatibiliteit te zijn tussen de bestaande organisatie, de overlegpatronen en de visie binnen elk van de scholen om het samenwerkingsverloop tussen de scholen te stimuleren. Maar ook de inhoud, de werkvormen, de organisatie, de communicatie, de andere participanten en de begeleiding van het samenwerkingsproces zijn belangrijke factoren voor het welslagen van de samenwerking.

In het onderzoek van Van Heddegem, Douterlungne en Ghesquière (2001) gaven de kwantitatieve analyses geen verband aan tussen de samenwerking van een school met het buitengewoon onderwijs en het aantal doorverwijzingen. De kwalitatieve studie evenwel maakte duidelijk dat, wanneer de samenwerkingsverbanden een preventief luik – professionalisering van de leerkrachten – en een curatief luik – ondersteuning en begeleiding van leerlingen met leer- of ontwikkelingsproblemen – inhouden, het aantal doorverwijzingen toch kan worden teruggedrongen. Het terugdringen van het aantal doorverwijzingen is geen doel op zich; voor sommige leerlingen met ernstige problemen blijft een overstap naar het buitengewoon onderwijs de beste oplossing. Maar leerlingen kunnen gebaat zijn met een goede samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs, en deze mogelijkheid bleef tot nog toe onderbenut. We gaan hier in de volgende paragraaf verder op in.

## 6.4 Onderwijskansenongelijkheid en het antwoord van het beleid

Ondertussen verscheen een nieuw decreet (2002) dat het zorgverbredingsbeleid en het onderwijsvoorrangsbeleid integreerde in het gelijkeonderwijskansenbeleid. In dit nieuwe beleid gebeurt de toekenning van aanvullende lestijden nog sterker op basis van de sociale achtergrond van de leerlingen. Dat neemt niet weg dat de adviezen die eerder door Van Heddegem, Douterlungne en Ghesquière (2001) zijn gedaan, blijven gelden voor het nieuwe beleid dat in september 2002 van start ging in de scholen.

### 6.4.1 Doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs

Volgens de onderzoekers is het duidelijk dat de verhoogde opsporing en analyse van leer- of ontwikkelingsproblemen die een gevolg zijn van het zorgverbredingsbeleid, slechts tot een afname van het huidige aantal doorverwijzingen

van leerlingen – met het zwaartepunt in de groep van kansarme leerlingen – naar het buitengewoon onderwijs kan leiden wanneer deze gepaard gaan met gerichte interventies. Het CLB kan hier een belangrijke taak vervullen. Van Cré (1998: 26) geeft in zijn beschrijving van de rol die CLB's uitoefenen op het vlak van kansarmoedebestrijding aan dat recentelijk de methodiek van de consultatieve leerlingbegeleiding werd ingevoerd. Daarbij worden op een ervaringsgerichte (vraaggestuurde) manier gesprekken met leerkrachten over leerlingen in een probleemsituatie (socio-emotionele of leerproblemen) gevoerd. Doel is de inbreng van het CLB en die van de leerkracht beter op elkaar af te stemmen, wat uiteindelijk het kind ten goede komt (Vercammen en Bogaerts, 1998: 6).

Onderwijs op maat om kinderen, van wie een groot deel kansarme kinderen, goed onderwijs te bieden in gewone scholen en zodoende de doorstroom naar het buitengewoon onderwijs af te remmen vereist niet enkel een positieve gemeenschappelijke visie op zorgverbreding binnen het schoolteam. Professionalisering van de klasleerkrachten is belangrijk, maar ook leerkrachten zorgverbreding en/of taakleerkrachten op school zijn op hun beurt zinvol op voorwaarde dat ook zij deskundig zijn en hun taken met betrekking tot de gerichte behandeling van problemen niet verwaarlozen ten opzichte van de andere taken (preventie, signalering en diagnostisering). Samenwerkingsverbanden met het buitengewoon onderwijs zijn ook zeer nuttig als ze zowel de professionalisering van de leerkrachten als de uitbouw van een gerichte aanpak van de diversiteit van leerlingen beogen. Preventie van onderwijsproblemen door differentiatie dient in eerste instantie te gebeuren, maar wanneer onderwijsproblemen toch opduiken, moeten ze worden behandeld. Positieve discriminatiemechanismen kunnen de structurele achterstelling van hun doelgroepen niet ongedaan maken als ze niet krachtig genoeg zijn (Bernardo en Nicaise: 2000).

#### **6.4.2 Samenwerking met het buitengewoon onderwijs**

Verder moeten de huidige samenwerkingsverbanden met het buitengewoon onderwijs meer worden dan contracten op papier.

Een eerste luik van de samenwerking zou moeten bestaan uit de professionalisering van de leerkrachten in het gewoon onderwijs door de scholen voor buitengewoon onderwijs als expertisecentra te gebruiken. De meeste leerkrachten kennen het buitengewoon onderwijs niet en hebben nog nooit een school voor buitengewoon onderwijs bezocht, laat staan dat ze weten welke pedagogische en didactische methoden er worden gebruikt.

Een tweede luik van de samenwerking, dat even belangrijk is als het vorige, betreft de gerichte aanpak vanuit het buitengewoon onderwijs van leerlingen met leer- of ontwikkelingsproblemen in het gewoon onderwijs. Op deze manier bijvoorbeeld hebben leerlingen die tijdelijk het buitengewoon onderwijs

volgden en terugkeren naar het gewoon onderwijs een kans om, mits de nodige ondersteuning en begeleiding vanuit het buitengewoon onderwijs, terug te kunnen volgen in het gewoon onderwijs. Een andere vorm van consultatieve begeleiding vanuit het buitengewoon onderwijs kan erin bestaan dat de professional uit het buitengewoon onderwijs samen met de klastitularis in het gewoon onderwijs de handelingsplannen opstelt voor de leerlingen met onderwijsproblemen.

Wanneer beide luiken deel uitmaken van een samenwerkingsverband kan dit tot een grotere handelingsbekwaamheid leiden en voor een terugdringen van het aantal definitieve overstappen naar het buitengewoon onderwijs zorgen, zonder afbreuk te doen aan de waarde die het buitengewoon onderwijs heeft. Ook Noldus (2000: 120) concludeert, na drie jaar experimentele samenwerking tussen het basisonderwijs en het buitengewoon basisonderwijs in de regio Limburg, dat indien de samenwerking niet leidt tot een verhoogde handelingsbekwaamheid ten aanzien van kinderen met problemen er meer verwijzingen kunnen gebeuren vanuit de stelling 'daar zitten ze beter'. Een samenwerking die wel een verhoogde handelingsbekwaamheid teweegbrengt, leidt tot minder doorverwijzingen vanuit een groter draagvlak in de basisschool en een betere kennis van de eigen grenzen. Evenwel speelt niet enkel handelingsbekwaamheid volgens Noldus mee bij de doorverwijzingen, ook de houding van de school ten opzichte van het buitengewoon onderwijs vervult een belangrijke rol. Bij weerstand tegen de samenwerking kunnen er minder verwijzingen gebeuren vanuit het principe 'de deuren blijven dicht', wat interessant is wanneer men alleen naar de cijfers inzake doorverwijzingen kijkt, maar neefast is voor de leerlingen.

#### 6.4.3 De nieuwe beleidsinitiatieven: een (buiten)kans?

In 1998 formuleerde de Vlor (Algemene Raad van de Vlaamse Onderwijsraad, 1998: 27) een advies over inclusief onderwijs en de betekenis van het buitengewoon onderwijs hierin. 'Apart buitengewoon onderwijs blijft verantwoord voor leerlingen van wie de optimale ontwikkeling op dat ogenblik niet door de gewone school kan worden verzekerd... Buitengewoon onderwijs krijgt bovendien een eigen plaats binnen het continuüm van ondersteunende voorzieningen die inclusief onderwijs op gewone scholen mogelijk maken. Zo wordt de BO-expertise bewaard en verder ontwikkeld... Nauwe samenwerking tussen gewone en buitengewone scholen wordt door het beleid gestimuleerd en ondersteund. De BO-school kan gezien worden als een centrum waar hulp kan geboden worden.'

In de in 2001 verschenen visietekst 'Naar een geïntegreerd gelijkekansenbeleid binnen het onderwijs' van minister Marleen Vanderpoorten werd reeds aangegeven dat een sterke overlap bestaat tussen de problematiek van leerpro-

blemen en ongelijke onderwijskansen in het gewoon onderwijs en deze van de doorverwijzing van leerlingen naar het buitengewoon onderwijs. De discussie-tekst 'Maatwerk in samenspraak' (2002) die de minister opstelde met het oog op een vernieuwd beleid voor het onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, maar die niet bindend is, ligt in de lijn van de beleidsaanbevelingen die door de Vlor en de onderzoekers in dit kader zijn gedaan. Binnen het beleid groeit het besef zeer sterk dat het enkel zinvol is een visie op het buitengewoon onderwijs uit te schrijven vanuit een totaalvisie op het onderwijs en dat een nieuw beleid voor het buitengewoon onderwijs niet los kan worden gezien van maatregelen die de zorg voor leerlingen met problemen in gewone scholen verbreden.

In de nota 'Maatwerk in samenspraak' worden de uitgangspunten van het tweesporenbeleid voorgesteld. Een eerste spoor betreft het versterken van de samenwerkingsverbanden tussen gewoon en buitengewoon onderwijs door intense uitwisseling en samenwerking, zodat de expertise ontwikkeld in het buitengewoon onderwijs ook gebruikt wordt in gewone scholen. Het tweede spoor houdt in dat de mogelijkheden van de regionale ondersteuningsscholen voor speciale onderwijsbehoeften (ROSSO's) in het kader van de ondersteuning van de inclusie van leerlingen in het gewoon onderwijs worden versterkt. In dit nieuwe beleid ligt de klemtoon op de voortdurende professionalisering van de personeelsleden bij het leren omgaan met verschillen in alle onderwijsniveaus. In beide sporen kan het buitengewoon onderwijs een sterke rol vervullen in de praktische realisatie van deze ondersteuning. De boodschap die wordt meegegeven is 'Samen school maken op maat van elk kind'!

## HOOFDSTUK 7

### **Schijn bedriegt. Armoede onder Belgische landbouwers bestaat wel degelijk<sup>1</sup>**

*Henk Meert, Etienne Van Hecke, Marie Bourgeois,  
Tom Vernimmen en Guido Van Huylbroeck*

#### 7.1 Inleiding

De relatief grote academische aandacht die de voorbije jaren in Vlaanderen en België werd besteed aan de stedelijke armoede (zie bijvoorbeeld De Decker en Kesteloot, 1994; Kesteloot, 1998) heeft zich sinds de tweede helft van de jaren 1990 uitgebreid tot het platteland. Deze evolutie vinden we ook terug in de samenstelling van de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting. Het thema van de campingbewoners komt regelmatig aan bod; ook armoede in kleine plattelandskernen, vooral onder bejaarden, kreeg de afgelopen jaren aandacht.

Het is echter opvallend dat armoede onder landbouwersgezinnen weinig tot niet aan de orde komt in de Belgische academische literatuur. Boeren en armoede: het lijkt een associatie die eerder is weggelegd voor de 19de eeuw of voor de eerste decennia van de 20ste eeuw. Toen berichtten de vrijzinnige landbouwpublicisten Emile Vandervelde, Edmond Doms en hun katholieke collega's Emiel Vliebergh en Robert Ulens uitgebreid over de dagelijkse miserie waarmee dagloners en keuterboeren geconfronteerd werden in hun verbeteren strijd om de eindjes aan elkaar te knopen (zie bijvoorbeeld Vandervelde en Doms, 1924; Vliebergh en Ulens, 1921). De diepe armoede onder de Vlaamse landbouwersgezinnen beroerde zelfs buitenlandse onderzoekers, onder meer de Britse sociaal-geëngageerde voorvader van het armoedeonderzoek B. Seebohm Rowntree die bij de aanvang van de twintigste eeuw in België verbleef.

Vandaag roept de landbouw in Vlaanderen en Wallonië een heel ander beeld op: grootschalige en vaak hoogtechnologisch ondersteunde uitbatingen, met een hoog rendement en slechts af en toe geconfronteerd met een sectorgebonden voedselcrisis waarvan men zich op het eerste gezicht vrij snel weet te herstellen. Armoede onder boeren, het lijkt niet meer van deze tijd.

En toch! Wanneer de Koning Boudewijnstichting in het najaar van 2001 een academische rondetafel organiseert rond problemen in de Europese land- en tuinbouw brengen Nederlandse en Franse vertegenwoordigers het verhaal dat telkens ongeveer 1 op 4 van hun beroepslandbouwers een inkomen heeft dat hen niet toelaat om volwaardig te participeren aan de samenleving. In



Vlaanderen én Wallonië is het niet anders. Uit berekeningen van Van Hecke (1999 en 2000) blijkt immers dat in Wallonië en in Vlaanderen ongeveer een kwart van de landbouwersgezinnen een familiaal agrarisch jaarinkomen heeft dat de kaap van € 10.000 (403.399 BEF) niet overschrijdt. Deze resultaten zijn ronduit alarmerend en ze hebben de KBS ertoe aangezet om onder deze problematische groep landbouwers een diepteonderzoek op te zetten dat duidelijkheid moet scheppen omtrent hun overlevingseconomie (Meert e.a., 2002).

Alvorens we dieper ingaan op de resultaten van beide onderzoeken plaatsen we de hedendaagse armoede onder de landbouwers bondig in een ruimere maatschappelijke context. Zo zien ook landbouwers, net als de rest van de samenleving, zich geconfronteerd met een groeiende sociale polarisatie. Multinationale voedselproducerende ondernemingen verwerven steeds maar meer vrijheid om op wereldschaal winstgevendende handelspraktijken te bedrijven. Vooral de aanpassingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid naar aanleiding van de Uruguay Ronde van de General Agreement on Tariffs and Trade (1994) leidden tot een verre gaande liberalisering en spoorde de bedrijven aan om aan lagere kosten te produceren en hun schaalvoordelen optimaal uit te spelen. Lagere marktprijzen zorgen periodiek voor betalingsproblemen bij leveranciers en loonwerkers. Vooral hardfruit, aardappelen en varkens lijden hier regelmatig onder, omdat een stabiele marktregeling voor deze producten afwezig is. Bovendien verschuift een steeds groter gedeelte van de toegevoegde waarde van de landbouwer naar zowel de inputzijde (de toeleverings- en dienstverlenende bedrijven) als naar de outputzijde (transporteurs, voedselverwerkers en distributiebedrijven) (Pretty, 1998). De inkomensmarge van de landbouwers komt steeds meer onder druk te staan.

Een tweede dominante trend houdt eveneens verband met de herstructurering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Sinds de diepgaande hervormingen van 1992 worden de boeren voor het verlies aan inkomsten gecompenseerd door een systeem van rechtstreekse inkomenssteun op basis van de bebouwde oppervlakte. Met Agenda 2000, de recentste hervorming, is echter plattelandsontwikkeling en milieuzorg een stuk belangrijker geworden in het Europese landbouwbeleid en komt dit systeem van rechtstreekse betalingen aan de landbouwers onder druk te staan, ook uit budgettaire overwegingen. Bovendien leidt het geheel van beperkende maatregelen binnen de mest- en andere milieugerelateerde wetgeving tot een extra last voor landbouwers. Vooral de ondoorzichtige en zeer uitgebreide reglementeringen, gekoppeld aan een gebrekkige informatieverspreiding, zijn hiervoor verantwoordelijk (Vernimmen, Verbeke en Van Huylenbroeck, 2000).

Ten derde geldt ook de vaststelling dat de afname van het aantal boeren en de groeiende concurrentie onder de landbouwers niet meteen hun onderlinge sociale relaties zal versterken. Ook de 'verstaatsing' van heel wat wederzijdse hulp in het kader van de uitgebreide naoorlogse welvaartsstaat heeft heel wat



sociale relaties overbodig gemaakt (zie De Decker en Meert, 2000). Stilaan is ook de impact van dalende geboortecijfers, de vergrijzing van de bevolking en de crisis van het klassieke familiale model (gehuwde ouders met kinderen) gaandeweg herkenbaar binnen de Belgische landbouwersbevolking. De landbouwbevolking veroudert snel en ook qua burgerlijke staat bieden zich betekenisvolle wijzigingen aan. Zo tonen recente cijfers dat tussen 1992 en 2000 het aandeel gescheiden landbouwers in Vlaanderen precies verdubbeld is (van 1,00% tot 2,00%), terwijl het aandeel ongehuwde landbouwers steeg van 12.50% tot 13.90%. Het ligt voor de hand dat een veranderde gezinsstructuur wijzigingen binnen de sociale netwerken meebrengt.

Ondanks de minder gunstige consequenties die verbonden zijn aan deze macrosociale trends moet men er rekening mee houden dat landbouwers hun landbouwactiviteiten moeilijk kunnen opgeven. Behalve een belangrijke verwevenheid van familiale structuren met het bedrijf en de sterke gehechtheid aan het beroep, houdt dit vooral verband met de specifieke kwalificatie van de bedrijfsleider en met de aanzienlijke kapitaalsinvesteringen in het bedrijf.

Binnen de context van deze drie macrosociale trends, belicht deze bijdrage dus een kwantitatieve raming van lage inkomens onder Belgische landbouwers en de overlevingsstrategieën van bestaansonzekere landbouwersgezinnen om aan de armoede het hoofd te bieden. De bijdrage is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding zoemt een tweede paragraaf in op de berekeningen die aantonen dat nagenoeg een vierde van de Belgische landbouwers en hun gezinsleden over een (zeer) laag inkomen beschikt. Een derde paragraaf gaat dieper in op de overlevingseconomie van bestaansonzekere agrarische huishoudens en belicht vooral de draagwijdte, de kritische voorwaarden tot succes en de maatschappelijk integrerende kracht van dergelijke strategieën. Deze bijdrage eindigt met een reeks lessen voor het beleid. Het sociaal statuut van de landbouwers komt aan bod, samen met de bemoeilijkte toegang tot hun voornaamste productiemiddel: grond.

## 7.2 (Te) lage inkomens voor een kwart van de Belgische beroepslandbouwers en hun gezinsleden

Een raming en kwantificering van de armoede in de landbouw is niet eenvoudig. De landbouwsector is immers bijzonder heterogeen, zowel qua productierichting als qua bedrijfsomvang en organisatievorm. We moeten bovendien een onderscheid maken tussen het inkomen van het landbouwbedrijf en het inkomen van de bedrijfsleider enerzijds, tussen het familiaal inkomen uit de landbouw en het totaal familiaal inkomen anderzijds. Al deze elementen samen maken een benadering van de inkomensproblematiek bijzonder moeilijk.

Een echte armoedeberekening steunt bovendien op de gezinssamenstelling en op een gedetailleerde analyse van diverse inkomensbronnen, die noch in de landbouwstatistiek, noch in de fiscale statistiek voldoende aan bod komen. Daarom hanteren we hier liever de term 'lage inkomens' dan 'armoede'. Om het aandeel lage inkomens te berekenen moeten we bovendien rekening houden met de gehanteerde klassen in de statistiek. Een familiaal inkomen van € 10.000 (403.399 BEF) is een representatieve grens omdat dit bedrag beantwoordt aan het gewaarborgd minimuminkomen. We nemen alleen de beroeps-landbouwbedrijven in aanmerking. Nevenberoepers komen dus niet voor in wat volgt.

De cijfers die volgen hebben betrekking op het jaar 1997. Dit jaar is te situeren voor de grote crisissen in de landbouw. We hanteren twee benaderingen: een via landbouwkundige en boekhoudkundige bronnen, een andere via de fiscale statistiek.

### 7.2.1 Raming op basis van landbouwkundige en boekhoudkundige gegevens

Wat de grootte-orde van de beroepsbedrijven betreft, geldt dat in België 15% een Bruto Standaard Saldo (BSS) heeft van minder dan € 20.000 (806.798 BEF). Het BSS is een maat, uitgedrukt in euro, voor de economische productieomvang van een bedrijf, steunend op gemiddelde prijzen die per diersoort en per teelt aan de landbouwer betaald worden en waarvan de vaste kosten afgetrokken worden.<sup>2</sup> Aangezien het arbeidsinkomen op het landbouwbedrijf ongeveer de helft bedraagt van de productieomvang in BSS (op basis van gemiddelde geschatte situaties), stemt de drempel van € 20.000 (806.798 BEF) BSS overeen met de drempel van € 10.000 (403.399 BEF) jaarinkomen zoals deze hierboven reeds werd afgebakend om de lage inkomens te benaderen. Louter op basis van deze cijfers kan men besluiten dat al deze bedrijven een laag inkomen hebben (hierbij maakt men wel abstractie van het feit dat de toegevoegde waarde die bedrijven uit hun productieomvang kunnen halen, erg verschillend kan zijn).

De resterende 85% van alle beroepsbedrijven heeft een BSS dat de kaap van € 20.000 (806.798 BEF) overschrijdt. Maar de analyse van boekhoudkundige gegevens (Centrum voor Landbouweconomie) toont aan dat haast 14% van deze beroepsbedrijven een familiaal agrarisch inkomen heeft dat lager ligt dan € 10.000 (403.399 BEF). Dit stemt overeen met 11,8% van het totaal aantal Belgische beroepsbedrijven.

Tellen we beide percentages samen, dan blijkt op basis van deze landbouwkundige en boekhoudkundige gegevens dat 26,8% van de Belgische beroepsbedrijven ontoereikend zijn om aan de landbouwer en zijn gezinsleden een fa-

miliaal inkomen te leveren dat de kaap van € 10.000 (403.399 BEF) op jaarbasis overschrijdt.

### 7.2.2 Raming op basis van fiscale gegevens

Op basis van aanvullende fiscale statistieken die betrekking hebben op huishoudens met een beroepslandbouwer en die uitsluitend een inkomen hebben uit het landbouwbedrijf, blijkt dat 27,3% van deze groep een belastbaar inkomen heeft onder de € 6.200 (250.107 BEF – € 6.200 als belastbaar bedrag stemt – volgens het forfaitaire stelsel – doorgaans overeen met een reëel inkomen van € 10.000 (403.399 BEF)).<sup>3</sup> Wanneer de partner van de beroepslandbouw(st)er buitenshuis werkt, is het aandeel slechts 4%. Indien men steunt op de respectievelijke aantallen (bedrijven zonder en met inkomen buiten de landbouw) van de fiscale statistiek levert dit een gewogen gemiddelde op van 22%. Op basis van de fiscale statistiek kan dus verondersteld worden dat 22% van de beroepslandbouwers, al of niet met een aanvullend inkomen, tot de lage inkomensklasse behoort, waarbij ze de vergelijkbare kaap van € 10.000 (403.399 BEF) arbeidsinkomen op basis van de landbouwstatistiek, niet overschrijden.

### 7.2.3 Een globale raming

Het gemiddelde van de twee bronnen (landbouwkundig en fiscaal) is van een gelijkaardige grootteorde in Vlaanderen en Wallonië. Op basis van de landbouwkundige gegevens gaat het over 27% in Vlaanderen en 18% in Wallonië (in Wallonië heeft 9% van de bedrijven een te klein Bruto Standaard Saldo en van die bedrijven met een Bruto Standaard Saldo groter dan € 20.000 (806.798 BEF) toont de boekhoudkundige analyse aan dan het familiaal agrarisch inkomen voor nog eens 9% (ten opzichte van het totaal aantal Waalse beroepsbedrijven) lager ligt dan € 10.000. Op basis van de fiscaliteit liggen 22% van de Vlaamse bedrijven onder de drempel en 30% van de Waalse bedrijven. Dit resulteert in een globaal gemiddelde van 24%, voor Wallonië én voor Vlaanderen.

Dit globale gemiddelde<sup>4</sup> kan zelfs als een onderschatting van de armoede onder de Belgische landbouwers worden geïnterpreteerd wanneer men rekening houdt met de grootte van het huishouden. Dan is de grens van € 10.000 (403.399 BEF) duidelijk te scherp. Landbouwers met schoolgaande kinderen kunnen hiermee niet behoorlijk leven. Tegelijk is agrarische armoede soms minder pijnlijk en tastbaar omdat het landbouwgezin in vele gevallen een eigen woonhuis bezit en de mogelijkheid heeft om in een deel van de voeding te voorzien.

#### 7.2.4 Problematische bedrijfstypes

Achter deze ramingen gaan een drietal problematische bedrijfstypes schuil:

- *Kleine, niet-levensvatbare bedrijven.* Hier vindt men de permanente lage inkomens. Het absolute aantal van dit soort bedrijven zal in de toekomst afnemen omdat deze bedrijven meestal geen opvolger hebben.
- *Bedrijven in uitbreiding.* Een aantal jongere boeren is verplicht te investeren om de noodzakelijke rendabiliteit te halen. Hiervoor moeten ze vaak grote schulden aangaan. In de boekhouding kan het familiaal arbeidsinkomen lager zijn dan € 10.000 (403.399 BEF). Dit heeft implicaties op het gezinsbudget en de levenskwaliteit.
- *Bedrijven in moeilijkheden.* Dit vormt de meest dramatische categorie. Door het ontsporen van het financieel evenwicht omwille van prijsinstortingen, misoogsten, verkeerde inzichten en beslissingen komt het bedrijf opeenvolgende jaren in de rode cijfers terecht. Die gevallen zijn niet af te leiden uit de algemene statistiek. Boekhoudkundige resultaten worden enkele jaren na mekaar slechter, er volgt een uitstel van betalingen aan leveranciers, bijdragen aan de sociale zekerheid worden eveneens op de lange baan geschoven en ook aflossingen aan de banken verlopen problematisch. Gelet op de snelle evolutie in de landbouwsector, met een toenemende nood aan (vreemd) kapitaal, kan men vermoeden dat dit soort landbouwer in de toekomst eerder dreigt toe te nemen dan af te nemen. Gemiddeld ligt het arbeidsinkomen slechts iets hoger dan de terugbetaling van leningen zodat bij een tegenvallende oogst of prijzen het inkomen sterk gereduceerd wordt. Voor heel wat van deze bedrijven ligt de leninglast hoger dan het inkomen. Van de bedrijven met een negatief arbeidsinkomen waren er in het boekjaar 1997-98 39% die meer dan € 25.000 (1.008.498 BEF) leninglasten moesten terugbetalen.

### 7.3 Erop of eronder: overlevingsstrategieën van bestaansonzekere landbouwers in Vlaanderen

#### 7.3.1 Op zoek naar overlevingsstrategieën

Landbouwers en hun gezinsleden zijn geen passieve wezens die de hoger beschreven macrosociale trends gedwee ondergaan. Geconfronteerd met deze structurele hindernissen zoeken velen, via allerlei overlevingsstrategieën, naar creatieve oplossingen om de bestaanszekerheid van het gezin veilig te stellen.

Interviews met een vijftigtal landbouwers tonen de draagwijdte, de kritische voorwaarden tot succes en de maatschappelijk integrerende kracht van dergelijke strategieën (zie Meert e.a., 2002). De interviews werden in de loop

van 2001 door ons uitgevoerd onder Vlaamse landbouwers met een bedrijfs-BSS voornamelijk beneden de € 40.000 (1.613.596 BEF). Deze groep werd nog eens onderverdeeld in twee groepen, namelijk zeer kleine bedrijven met een BSS lager dan € 20.000 (806.798 BEF) en bedrijven waarvan het BSS zich tussen € 20.000 (806.798 BEF) en € 40.000 (1.613.596 BEF) bevindt. Landbouwbedrijven met een BSS lager dan € 20.000 (806.798 BEF) zijn interessant om te achterhalen hoe landbouwers met een zeer lage potentialiteit toch het hoofd boven water kunnen houden. Van de groep landbouwbedrijven met een BSS dat hoger ligt dan € 20.000 (806.798 BEF) kan verwacht worden dat ze meer preventieve strategieën zullen ontwikkelen.

Naast deze groep kleinere bedrijven werden ook enkele interviews uitgevoerd bij grotere bedrijven die in (financiële) problemen verkeren of die een tijdelijk moeilijke periode overbrugd hebben.

Er werd ook voor gekozen het onderzoek te beperken tot grondgebonden beroepsbedrijven. Tuinbouw en intensieve veeteelt worden dus buiten beschouwing gelaten omdat de sectorgebonden invloed algemenere uitspraken dreigt te verstoren.

### 7.3.2 Een typologie van agrarische huishoudens

Op basis van de interviews konden de 49 landbouwersgezinnen ingedeeld worden in 4 groepen (zie tabel 9). Door de huidige bestaanszekerheid van de huishoudens (goed versus slecht) te confronteren met de mate van bestaanszekerheid van tien jaar geleden (eveneens goed versus slecht) kon de volgende typologie worden samengesteld.<sup>5</sup>

Tabel 9 – Classificatie van de geïnterviewde huishoudens volgens evolutie van hun bestaanszekerheid.

		Bestaanszekerheid nu (2000)	
		Goed	slecht
Bestaanszekerheid	Goed	Stabiel bestaanszeker <b>30/49</b>	Terugvallend <b>4/49</b>
	Vroeger (1990)	Slecht	Probleemoplossend <b>6/49</b>

Bron: interviews 2001 en eigen bewerking

Deze classificatie in de vier subgroepen doet uiteindelijk een uitspraak over de bestaanszekerheid op niveau van de huishoudens en niet over de levensvatbaarheid op niveau van de bedrijven. Anders gezegd: achter de stabiel bestaanszekere huishoudens kunnen heel wat economisch problematische landbouwbedrijven schuilgaan. Overigens vermeldt 70% van deze stabiel bestaanszekere huishoudens dat de leefbaarheid van hun bedrijf tijdens het voor-

bije decennium wel degelijk is verslechterd. Dit laat vermoeden dat deze huishoudens buiten de landbouw nog aanvullende inkomsten verwerven die de terugvallende opbrengsten van het landbouwbedrijf moeten compenseren.

Een eerste interessante conclusie van de studie luidt dat de grote meerderheid van de 49 geïnterviewde huishoudens stabiel bestaanszeker is (zie tabel 9). Deze vaststelling is vooral interessant omdat we er impliciet vanuit gingen dat vooral problematische huishoudelijke situaties zouden domineren binnen de geselecteerde grootte-klasse van bedrijven. Toch blijkt dat het bedrijfsinkomen van nagenoeg twee derden van de stabiel bestaanszekere huishoudens gewoonweg niet volstaat om aan de armoede te ontsnappen (getoetst aan de CSB-norm<sup>6</sup>). Het hebben van een baan buitenshuis is des te belangrijker.

Het is eveneens opvallend dat de burgerlijke staat van de bedrijfsleider en de mate van bestaanszekerheid van het huishouden enkele onderlinge verbanden vertonen: gehuwde bedrijfsleiders zijn vooral terug te vinden binnen de meer bestaanszekere huishoudens, terwijl verweduwde en uit de echt gescheiden bedrijfsleiders vaker voorkomen in huishoudens met duidelijke economische problemen.

De leeftijd van de bedrijfsleiders verschilt nauwelijks tussen de economisch problematische en gezonde huishoudens. Het valt voorts wel op dat in huishoudens die het goed doen duidelijk minder bejaarden inwonen dan in de problematische huishoudens. Die inwonende bejaarden zorgen voor een aanvullend inkomen uit pensioenen en ze kunnen regelmatig een handje toesteken op het bedrijf. De schaduwzijde blijkt de bemoeizucht van de oudere boer te zijn, waardoor in sommige gevallen de bedrijfsvoering van de jongere boer en boerin volledig 'gepatroneerd' wordt door de oudere generatie. Dit leidt vaak tot het uitstellen van noodzakelijke 'moderne' bedrijfsinvesteringen.

Probleemoplossende huishoudens tellen beduidend minder laaggeschoolde bedrijfsleiders (enkel lager onderwijs), terwijl de terugvallende huishoudens veel meer bedrijfsleiders tellen met enkel een diploma van lager onderwijs.

Het contrast tussen sterke en zwakke sociale netwerken<sup>7</sup> loopt voorts als een rode draad doorheen de vier subgroepen van huishoudens: stabiel bestaanszekere en probleemoplossende huishoudens beschikken over sterke tot zeer sterke sociale netwerken, terwijl de netwerken van de terugvallers en aanhoudend bestaanszekere huishoudens vooral zwak tot zeer zwak zijn.

### 7.3.3 Hoe landbouwers en hun gezinsleden anno 2001 samen overleven

De concrete invulling van het begrip overlevingsstrategie is niet zo eenvoudig. In deze bijdrage wordt ze beperkt tot de zuiver economische dimensie. Algemeen geformuleerd omvatten economisch georiënteerde overlevingsstrategieën de handelingen van bestaanszekere personen en huishoudens die ze opzetten om ofwel rechtstreeks te besparen op hun uitgaven, ofwel om recht-

streeks hun koopkracht te verhogen. Agrarische huishoudens kunnen die strategieën opzetten in de context van hun landbouwbedrijf (bijvoorbeeld starten met thuisverkoop), maar evenzeer erbuiten (bijvoorbeeld tweedehands speelgoed voor de kinderen aankopen).

Overlevingsstrategieën kunnen in drie types worden ingedeeld: marktruil, herverdeling door de overheid en wederkerigheid (zie Meert en Kesteloot, 1998). Marktruil houdt in dat mensen toegang verwerven tot bestaansmiddelen door geld als ruilmiddel te gebruiken. Hetgeen ze zelf niet produceren kunnen ze dan bemachtigen via de verkoop van hun eigen producten of hun arbeidskracht aan een werkgever. Herverdeling veronderstelt dat mensen bijdragen tot een centrale pot die dan volgens duidelijke afspraken herverdeeld wordt onder diegenen die er aanspraak kunnen op maken (pensioenen, premies, subsidies). Wederkerigheid veronderstelt dat iemand goederen of bestaansmiddelen in een sociaal netwerk kan inbrengen en dat hij of zij op basis van onderling vertrouwen later een wederdienst kan verwachten (voor meer details: zie Meert en Kesteloot, 1999).

#### *Bestaansonzekere huishoudens en weinig succesvolle strategieën*

Wanneer we de overlevingsstrategieën volgens deze typologie analyseren en rekening houden met diverse kenmerken van de huishoudens, dan blijkt dat de aanhoudend bestaansonzekere en financieel terugvallende huishoudens weinig succesvol zijn binnen de sfeer van de vrije markt (zie tabel 10). Binnen het bedrijf zetten ze vaker overlevingsstrategieën op die getuigen van maatschappelijke uitsluiting. Ze kopen bijvoorbeeld weinig bruikbare tweedehandse machines en gebruiken bedrijfsgebouwen die in een zeer slechte staat verkeren maar die ze wegens geldgebrek niet kunnen herstellen. Een aantal onder hen woont ook zeer slecht. Ze zijn vaak afhankelijk van onder meer uitkeringen om hun gezinsinkomen op te drijven. Ondanks deze uitkeringen blijven ze bestaansonzeker. Meestal boeren ze voort om de beperkte vervangingsinkomens uit de herverdelingsfeer (sociale uitkering, pensioenen) aan te vullen. De bedrijfsstructuur is echter doorgaans slecht en de leefbaarheid ervan vermindert constant. Typisch hiervoor zijn ook een erg onafhankelijke, gesloten kapitaalstructuur en het vermijden van elke vorm van bedrijfsrisico.

Steun van familie en kennissen komt in die moeilijke momenten ook niet van de grond omdat ze zeer zwak in de lokale netwerken ingebed zijn. Dat het vaak om kleine huishoudens gaat en problemen op het bedrijf vaak deel uitmaken van ruimere familiale problemen (erfeniskwesties, ruzies), belemmert de toegang tot de wederkerigheidssfeer. Een baan vinden en opnemen buiten de sector is dan ook bijzonder moeilijk. Net voor deze problematische groepen komt buitenhuis werken vrijwel niet voor. De netwerken die voor de nodige contacten zorgen bij het opsporen van een additionele inkomensbron ontbreken. Daar komt nog bij dat ze als alleenstaanden hun handen al vol hebben

Tabel 10 – Overzicht van de hoofdkenmerken van de verschillende doelgroepen.

	<b>Hoofdkenmerken</b>	<b>Aanhoudend bestaansonzeker en terugvallers</b>	<b>Langdurig bestaansonzeker</b>	<b>Probleemoplossend</b>
Strategieën	Integratiegerichtheid Integratiesfeer Succes	Uitsluiting(sgericht) Herverdeling Niet succesvol	Integratie(gericht) Wederkerigheid Succesvol	Integratie Marktruil Succesvol
Demografisch	Leeftijd bedrijfsleider Grootte huishouden Burgerlijke staat Gezinstype	Geen duidelijke trend 1 à 2 leden Gescheiden/weduwstaat Alleenstaande (met bejaarde(n))	Geen duidelijke trend 3 of meer leden Gehuwd Koppel met kind(eren)	Jongvolwassen 3 of meer leden Gehuwd Koppel met kind(eren)
Sociaal-economisch	Afwijking tov CSB-norm Additioneel inkomen	Zeer bestaansonzeker Uitkering	Bestaanszeker Loonarbeid	Bestaanszeker Geen of loonarbeid
Integratie in lokale gemeenschap	Sociaal netwerk	Zeer zwak	(zeer) goed	(zeer) goed
Bedrijfs-economisch	Bruto standaard saldo Indeling bedrijfsstijlen Verloop overname Evolutie leefbaarheid Kapitaalsstructuur Diversificatie	Vooraf laag Geen duidelijke trend Problematisch Verslechtering Gesloten Wenig of niet	Vooraf matig/hoog Geen duidelijke trend Niet problematisch Constant Vreemd kapitaal Landbouwkundig en niet-landbouwkundig	Vooraf hoog Zelfvermarkers Niet problematisch Verbetering Vreemd kapitaal Vooraf landbouwkundig



met het werk op de hoeve; buitenhuis werken wordt zo een moeilijk alternatief voor deze groep. Op een aantal nieuwe activiteiten binnen de traditionele landbouw na, is diversificatie (zoals hoeverisme en thuisverkoop) vrijwel afwezig op dergelijke bedrijven en zijn vooral kapitaalsintensieve vormen van diversificatie niet mogelijk wegens de te kleine draagkracht voor investeringen.

#### *Bestaanszekere huishoudens en succesvolle strategieën*

De inkomensamenstelling van stabiel bestaanszekere en probleemoplossende huishoudens is duidelijk verschillend. Hun inkomen wordt aangevuld door een baan buitenshuis of is geheel afkomstig van hun bedrijf (vooral bij probleemoplossers). Ook binnen de sector drijven probleemoplossende huishoudens hun inkomen op via directe verkoop van hun producten (zelfvermarketing). Sommige huishoudens verwerven ook een bijkomend inkomen door niet-agrarische activiteiten binnen het bedrijf te ontwikkelen, zoals hoeverisme en milieubeheer. Het bedrijf is dan ook gemiddeld van een grotere omvang met een constante of zelfs verbeterde leefbaarheid sinds 1990. Deze groep gaat courant leningen aan om investeringen te financieren. Niet alleen zijn ze goed geïntegreerd binnen de marktsfeer, ze kunnen bovendien op een stevig sociaal netwerk rekenen dat hun toelaat wederkerige relaties te onderhouden. Dit laatste geldt zeker voor de stabiel bestaanszekere huishoudens. Deze betere sociaal-economische inbedding gaat gepaard met specifieke huishoudelijke kenmerken; het gehuwde koppel met kind(eren) is het prototype.

#### *Rijkdom en wederzijdse ondersteuning*

Dit laatste roept belangrijke vragen op naar de betekenis van sociale netwerken en wederzijdse steunverlening. De vaststellingen dat nét de meest bestaanszekere huishoudens over de sterkste netwerken beschikken en dat vooral zij een beroep doen op gratis onderlinge dienstverlening, wijst erop dat sociale netwerken wel kunnen helpen om een stabiele situatie te behouden, maar dat wederkerigheid alleen niet voldoende is om problemen op te lossen (zie ook Meert, 2000). Het is eerder zo dat rijkdom wederzijdse ondersteuning bevordert. Ruimer gesteld, wanneer huishoudens zich moeilijk binnen de marktsfeer of de herverdelingsfeer kunnen integreren, dan biedt de wederkerigheidssfeer vaak ook geen oplossing. Initiatieven die het sociaal weefsel verbeteren, zijn wel aan te moedigen, maar het valt te verwachten dat in veel gevallen bestaande netwerken versterkt zullen worden, meer dan dat er nieuwe relaties van de grond zullen komen.

Voor landbouwers met structurele moeilijkheden moet de nadruk dus liggen op de herverdelingsfeer als stevig vangnet. Dat betekent, ten eerste, dat pensioenuitkeringen aan de evolutie van de welvaart in de maatschappij gekoppeld moeten worden. Het bestaansminimum moet ook toegankelijker zijn

voor landbouwers die helemaal in de put zitten. Dit geeft aan dat voor de landbouwer een beter sociaal statuut kan uitgewerkt worden. Hedendaagse landbouwers hangen immers in grote mate af van hun leveranciers, afnemers en de financiële wereld, waardoor ze zelf weinig controle hebben over de inzet van de productiemiddelen op het bedrijf (zie ook Rey, 1973; Lipietz, 1977). Naast deze structurele ingrepen hebben openbare hulpinstellingen een subtielere maar even belangrijke taak op het vlak van individuele sociale en psychologische begeleiding. We werken deze beleidsgerichte conclusies verder uit in de volgende specifiekere beschouwingen.

## 7.4 Lessen voor het beleid

### 7.4.1 **Individuele begeleiding en maatwerk uit noodzaak**

Door de grote bedrijfsgebonden verschillen lijkt individuele begeleiding van bedrijven de aangewezen methode, zowel in een situatie waar het bedrijf aan herstructurering toe is als in situaties waar de stopzetting van de landbouwactiviteit de aangewezen optie vormt. Bij individuele begeleidingen, moeten oplossingen voor structureel problematische bedrijven niet enkel binnen de sector, maar ook daarbuiten worden gezocht. Begeleiders moeten op de hoogte zijn van regionale mogelijkheden op het vlak van tewerkstelling buiten de landbouwsector.

Maar de taboesfeer rond armoede bemoeilijkt deze aanpak. Ook leveranciers, loonwerkers, dierenartsen en andere actoren die in contact treden met landbouwers moeten daarom goed geïnformeerd worden. Soms zijn zij de enige informatiebron voor boeren die om uiteenlopende redenen de vakliteratuur niet (meer) doornemen. Deze 'eerstelijnsactoren' kunnen een belangrijke informerende en integrerende rol vervullen door het debat te openen en door te wijzen op mogelijke alternatieven. De informatie zal met andere woorden enkel tot bij de boer in nood geraken als deze bij zijn leefwereld aansluit. Het bespreekbaar maken van het bestaan van armoede in de landbouw is een eerste stap. Dit moet echter aangevuld worden met een actief beleid dat op verschillende niveaus werkt aan structurele oplossingen. Regels in verband met sociale zekerheid en terugvallen op bestaansinkomen dienen aangepast omdat landbouwers die nog grond bezitten hier vaak worden uitgesloten.

Nieuwe activiteiten op landbouwbedrijven blijken vaak toekomstgericht en op dit gebied kan de overheid diverse initiatieven ontwikkelen: de promotie van bestaande voorzieningen, de administratieve vereenvoudiging van de bijhorende procedures en makkelijk toegankelijke vormingsmogelijkheden. Aangezien meer en meer landbouwers zich onafhankelijk opstellen van de klas-

sieke landbouworganisaties, moet men hierbij streven naar onafhankelijke en voor iedereen bereikbare communicatiekanalen.

#### 7.4.2 Actieve begeleiding van overnames

Op basis van de interviews met zowel bevoorrechte getuigen als met de eigenlijke doelgroep blijkt voorts dat het beleid ook specifieke aandacht moet besteden aan het overnemen van een bestaand landbouwbedrijf (vooral van de ouders), aan de huidige individuele bedrijfsvoering en aan de moeilijke toegang tot landbouwgronden.

De meeste overnames in de groep ‘aanhoudend bestaansonzeker’ zijn immers verkeerd gelopen en wegen meestal nog altijd door, terwijl geen enkel stabiel bestaanszeker huishouden last heeft gehad van een slecht geregelde overname. Ook diverse bevoorrechte getuigen wezen erop dat overnameproblemen vaak cruciaal zijn voor het verdere succes van een landbouwonderneming.

Het grote belang van overnames wijst erop dat een actieve begeleiding belangrijk kan zijn. Op dit moment kunnen landbouwers hiervoor op vrijwillige basis terecht bij hun eigen landbouworganisatie, eventueel ook bij hun financiële instelling. Het bereik van deze bestaande vorm kan echter te beperkt zijn, bijvoorbeeld in gevallen waar de landbouwer bestaande familiale onenigheden liever binnenskamers houdt, of gewoon omdat hij geen lid is van een vakorganisatie.

Een gemakkelijk toegankelijke begeleidende functie vanuit de overheid kan hieraan tegemoetkomen. Dergelijke initiatieven kunnen eventueel een verplichtend element in zich hebben (een uitgebreid overnamedossier of beroep doen op een erkende begeleidingsdienst) om het bereik ervan te verzekeren.

#### 7.4.3 Rechtspersoonlijkheden en nieuwe samenwerkingsverbanden

Hoewel de onderzochte landbouwbedrijven meestal de typische gesloten eigendoms- en kapitaalsstructuur vertonen die in Vlaanderen traditioneel wordt aangetroffen, verdient het aanbeveling de creatie van rechtspersoonlijkheden aan te moedigen. Hierdoor worden risico's gemakkelijker draagbaar en investeringsbeslissingen zakelijker. Bovendien vermijdt men op deze manier ook moeilijkheden bij erfeniskwesties, die vaak jarenlang doorwegen op de financiële gezondheid van het bedrijf en op het nemen van initiatieven door de bedrijfsleider.

Behalve de creatie van rechtspersoonlijkheden moet ook het onderling samenwerken tussen bedrijven gestimuleerd worden. Dit kunnen eerder informele netwerken zijn (bijvoorbeeld prijsafspraken tussen thuisverkopende boeren) of echte verenigingen (zoals dat bijvoorbeeld al bestaat voor plattelands-

toerisme) of zelfs coöperatieven (zoals het Waalse Coprosain). Dergelijke samenwerkingsvormen bieden in vergelijking met individuele initiatieven vooral voordelen op gebied van prijzen, marketing en afzet (zie ook Verhaegen, 2001).

#### 7.4.4 Tot slot: naar een agrarisch grondbeleid

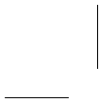
Tot slot staan we stil bij het meest traditionele productiemiddel van de landbouwer: de landbouwgrond. Het onderzoek waarover in deze bijdrage bericht werd, heeft duidelijk aangetoond dat vooral jongere boeren, die geacht worden te investeren in hun bedrijf, het moeilijk hebben om gronden te vinden. Landbouwers in het Pajottenland pachten gronden in Oost-Vlaanderen die tot 30 km van hun bedrijf gelegen zijn. Verhitte prijzen in het randstedelijke gebied en het krampachtig behouden van de gronden door uitbollende of zelfs gepensioneerde landbouwers elders, werden vaak vermeld als oorzaak. Inderdaad, de oudere landbouwers onder de geïnterviewde bedrijven verklaarden bijna unaniem de eigen gronden niet te willen verkopen eens ze de pensioenleeftijd bereikt hadden, zelfs al stond er geen opvolger klaar voor het bedrijf. Ze verpachten ook niet graag de eigen gronden en hun voorkeur gaat uit naar het op kleine schaal voortzetten van de activiteiten of het in seizoenspacht geven aan landbouwers of loonwerkers. Op dit gebied zijn er mogelijkheden voor de overheid om de gepensioneerde landbouwers aan te moedigen om te verkopen of pachtcontracten met jongere collega's af te sluiten.

Zo bleken in sommige gevallen respondenten voort te boeren omdat het pensioen niet toereikend is om de levensstandaard op peil te houden. Het verhogen van de pensioenuitkeringen kan dus onrechtstreeks ook invloed hebben op de beschikbaarheid van gronden voor actieve landbouwbedrijven. Er moet ook worden nagegaan in welke mate een rechtstreekse tussenkomst, bijvoorbeeld onder de vorm van een actief grondbeleid met een door de overheid beheerde groundbank, haalbaar is en perspectieven biedt op de middellange termijn.

#### NOTEN

1. Deze bijdrage steunt op drie onderzoeken die door de Koning Boudewijnstichting gefinancierd werden:
  1. Van Hecke, E. (1999), *Inkomens in land- en tuinbouw*, in: Van Hecke, E. & Marx, A. (1999), *Boeren in de Knel*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, 15-62.
  2. Van Hecke, E. (2000), *Revenus et pauvreté dans l'agriculture wallonne*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.

3. Meert, H., Bourgeois, M., Vernimmen, T., van Huylenbroeck, G. & VAN Hecke, E. (2002), *Erop of eronder. Bestaans(on)zekere boeren en hun overlevingsstrategieën*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
2. De brutoproductie van een melkkoe bedraagt bijvoorbeeld € 2075 (83.705 BEF), de specifieke kosten € 775 (31.263 BEF), zodat het BSS voor een melkkoe € 1300 (52.442 BEF) bedraagt.
3. Men moet er rekening mee houden dat de grote meerderheid van de aangiften van de landbouwincomens via het forfaitair systeem plaats grijpt. Er wordt algemeen aangenomen dat dit stelsel gunstig is voor de landbouwer. Dit betekent dat de lage inkomens die doorgaans deze aangiften kenmerken, beneden de realiteit liggen. Dit komt tot uiting wanneer men op niveau van België het totaal bedrag van de landbouwactiviteiten binnen de fiscale aangiften vergelijkt met het arbeidsinkomen uit de landbouwboekhoudingen of uit de nationale rekeningen.
4. Overigens tonen onze recentste berekeningen dat het aandeel van de bedrijven met een inkomen per volwaardige arbeidskracht lager dan € 10.000 (403.399 BEF), even hoog is voor de periode 1998-2000 als voor de periode 1995-98.
5. De criteria die gebruikt werden om de mate van bestaanszekerheid van een huishouden te bepalen hielden zowel objectieve bedrijfseconomische gegevens in (bijvoorbeeld problemen om leveranciers te betalen) en huishoudelijke criteria (bijvoorbeeld een toets van hun totale inkomsten aan de armoedenorm van het Centrum voor Sociaal Beleid), als een subjectieve beoordeling van de leefbaarheid door het huishouden zelf.
6. De CSB-norm laat toe om de bestaansonzekerheid te objectiveren en ze te toetsen aan een monetair bedrag. Deze norm is vastgelegd door het Centrum voor Sociaal Beleid – UFSIA (Van den Bosch, 1997) en wordt regelmatig aangepast via een uitgebreid panelonderzoek. Er wordt daarbij aan verschillende types huishoudens gevraagd welk maandinkomen ze minimaal nodig achten om juist toe te komen. Deze norm steunt met andere woorden op de subjectieve grenzen die geworteld zijn in de dagelijkse ervaringen van gezinnen bij het beheren van hun budget en geeft per type huishouden specifieke bedragen aan.
7. De sterkte van een sociaal netwerk werd gemeten aan de hand van vier criteria die in de interviews aan bod kwamen: de aanwezigheid van familieleden in de buurt en de contacten die ze ermee onderhiielden, of ze drie huishoudens konden opnoemen die ze goed kenden en die hen in geval van nood kunnen bijstaan in het bereikbaar maken van bestaansmiddelen, de diepgang van de relatie met de burens en tot slot hun participatie aan het verenigingsleven. Op basis van een kwantitatieve interpretatie en bewerking onderscheiden we zeer zwakke, zwakke, sterke en zeer sterke sociale netwerken.



## HOOFDSTUK 8

### **Kinderen op de grens van sociaal en fiscaal beleid. Een evaluatie van de kinderbijslag en het belastingkrediet voor kinderen**

*Gerlinde Verbist*

Wie in België leeft in een gezin met kinderen, heeft minder kans om arm te zijn dan iemand die alleen of in een kinderloos huishouden leeft. Eén van de redenen hiervoor zijn de maatregelen die de overheid neemt om de welvaart van gezinnen met kinderen te bevorderen. Het gezinsbeleid omvat een brede waaier van maatregelen die een invloed hebben op verschillende aspecten van samenleving en gezinsleven: betaalde arbeid, gezinsbijslagen, hogere sociale uitkeringen voor gezinnen met kinderen, belastingvoordelen, studiebeurzen, loonbeleid, diensten voor gezinswelzijn, onderwijs, kinderopvangvoorzieningen.<sup>1</sup> We spitsen ons in dit hoofdstuk toe op twee belangrijke gezinspolitieke maatregelen, met name de kinderbijslag en het belastingkrediet voor kinderen. Deze beide maatregelen hebben als belangrijke doelstellingen: een inkomensherverdeling van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen realiseren en bijdragen tot een sociaal aanvaardbaar minimuminkomen voor huishoudens met kinderen. Dit zou ook armere gezinnen financieel in staat moeten stellen om hun gewenst kinderaantal te realiseren.

Als men spreekt over gezinsbeleid, dan springen de kinderbijslagen wellicht het meest in het oog. Minder opvallend is het feit dat er ook in de personenbelasting aandacht is voor kinderen, vooral door het belastingkrediet voor kinderen ten laste. Op die manier vervult de fiscus dus een rol in het sociaal beleid. Dit is een minder gekend aspect van ons belastingstelsel. In een eerste deel willen we algemeen aangeven op welke manieren de belastingen een invloed (kunnen) hebben op het sociaal beleid. In het tweede deel gaan we dan specifiek in op het raakvlak van sociaal en fiscaal beleid binnen de gezinspolitiek. We kijken daarbij hoofdzakelijk naar het effect van de kinderbijslag en het belastingkrediet voor kinderen op de armoede onder gezinnen met kinderen.

#### 8.1 In het grensgebied van sociale uitkeringen en belastingen

Zowel de sociale zekerheid als de personenbelasting bepalen in sterke mate de hoogte en de samenstelling van het beschikbaar inkomen van de gezinnen. Ze

hebben dan ook een belangrijke impact op de inkomensverdeling. Naast dit zeer algemene verband zijn er ook meer technische relaties. Zo maken een aantal uitkeringen deel uit van het belastbaar inkomen; we denken dan vooral aan de vervangingsinkomens. Andere uitkeringen daarentegen zijn juist vrijgesteld van personenbelasting. Daarnaast bestaan er ook belastingvoordelen die een specifiek sociaal doel hebben.

### 8.1.1 Belastingen en sociale uitgaven

De reële publieke sociale inspanningen worden mede bepaald door de wijze waarop het belastingsysteem de overheidsuitgaven beïnvloedt. De overheid neemt geld terug door middel van directe en indirecte belastingen, maar doet tegelijk de transferten toenemen door middel van belastingvoordelen. Adema (1999) onderscheidt zo drie verschillende invloeden van de fiscus op de sociale uitgaven.

Ten eerste is er de *directe belasting van uitkeringen*: de overheid heft inkomstenbelasting en sociale bijdragen op cash transferten aan uitkeringstrekkers. Als gevolg daarvan is de totale massa van herverdeelde middelen kleiner dan gesuggereerd wordt door de indicatoren van bruto uitgaven. Verschillen in belastingniveau tussen de landen weerspiegelen zich in de bruto uitgavenniveaus en dus in de geaggregeerde uitgaven.

Ten tweede is er de *indirecte belasting op de consumptie van uitkerings-trekkers*: uitkeringstrekkers gebruiken over het algemeen hun inkomen om hun consumptie van goederen en diensten te financieren. De indirecte belastingen op deze consumptie vloeien natuurlijk terug naar de Schatkist. Analoog aan de directe belastingen hebben de verschillen in indirecte belastingen tussen landen dus een effect op de bruto sociale uitkeringen.

Ten derde zijn er de *belastingverminderingen voor sociale doeleinden*, dit zijn de sociaal-fiscale maatregelen die we hieronder verder toelichten.

In de tweede helft van de jaren '90 werd door de OESO het concept 'social-fiscal measures' ingevoerd.<sup>2</sup> Sociaal-fiscale maatregelen worden gedefinieerd als: 'verminderingen, vrijstellingen en aftrekken van belastingen die dezelfde beleidsfunctie vervullen als cash transferten die, indien zij bestaan, als sociale uitgaven zouden bestempeld worden' (Adema e.a., 1996; Adema, 1999). Dit betekent dat de overheid beslist om aan bepaalde sociaal erkende behoeften tegemoet te komen door een fiscaal voordeel toe te kennen, zoals voor kinderen ten laste, of voor de verwerving van een eigen woning. Het meer 'verborgen' karakter van deze maatregelen kan misschien een verklaring bieden voor de matige belangstelling voor deze materie bij onderzoekers inzake fiscaal en sociaal beleid. Het betreft hier immers geen duidelijke directe cash uitgave van de overheid, maar een quasi-onzichtbare niet-ontvangst van middelen. Deze niet-ontvangst impliceert toch onmiskenbaar ook een transferbetaling ten gun-



ste van een bepaald individu of huishouden. Al is het idee niet nieuw: ook Pigou (1932) wees reeds in *The Economics of Welfare* op het belang van de belastingverminderingen voor kinderen als welvaartsverhogend instrument. Titmuss (1969) wees er nadrukkelijk op dat de welvaartsstaat niet enkel vorm krijgt in sociale diensten en uitkeringen, maar ook in het belastingsysteem. Dit bracht Titmuss er in de jaren '50 toe om naast 'social welfare' ook te spreken van 'fiscal welfare'. Hiermee wilde hij juist aangeven dat het belastingsysteem in veel landen tot op zekere hoogte ook dienst doet als een alternatief voor het sociale zekerheidsstelsel. Het belastingstelsel houdt immers in toenemende mate rekening met de gezinstoestand, het soort inkomen en dergelijke meer.

Een dergelijk belastingvoordeel kan op verschillende wijzen in het belastingstelsel tot uiting komen. De OESO (1984, 1996) onderscheidt vier belangrijke soorten die in de praktijk worden toegepast:

Ten eerste de *belastingaftrek*: in het geval van een belastingaftrek kan een huishouden een zeker bedrag aftrekken van zijn belastbaar inkomen. Aangezien de meeste belastingstelsels progressief zijn, neemt de omvang van deze aftrek toe met het inkomen en is dit voordeliger voor de hogere inkomensgroepen.

Ten tweede het *belastingkrediet*: een belastingkrediet is een (vast) bedrag dat van de te betalen belasting wordt afgetrokken. Indien dit belastingkrediet de te betalen belasting overschrijdt, zijn er twee mogelijkheden: ofwel wordt het niet-opgenomen deel uitbetaald aan het desbetreffende huishouden (zogenaamd 'non-wastable' belastingkrediet), ofwel gebeurt dit niet (zogenaamd 'wastable') en dan is er maar weinig of geen voordeel voor de laagste inkomensgroepen.

Ten derde het *belastingvrij deel*: sommige inkomens(bronnen) zijn vrijgesteld van belasting. Als deze vrijgestelde bedragen onderaan de belasting-schaal worden afgetrokken, is het effect analoog met dat van een forfaitair belastingkrediet; worden zij echter bovenaan de belastingschaal afgetrokken, dan is het effect analoog met dat van een belastingaftrek.

Ten vierde de *voordelige belastingvoet*: sommige inkomens(bronnen) worden aan een lager tarief belast dan andere. Dit kan onder meer gebeuren door het belastbaar inkomen in verschillende delen op te splitsen, zodat elk deel onderworpen is aan een lagere marginale aanslagvoet. Deze techniek wordt vaak toegepast bij de fiscale behandeling van gehuwde koppels.

### 8.1.2 Invloed van de belastingen op het sociale uitgavenniveau

Onderzoek heeft aangetoond dat de armoede het laagst is in die landen waar de sociale uitgaven het hoogst zijn (Marx e.a., 1999). Het niveau van deze sociale uitgaven wordt beïnvloed door de belastingen. In tabel 11 presenteren we de overgang van bruto publieke sociale uitgaven naar netto sociale uitgaven

Tabel 11 – Netto sociale uitgaven-indicatoren, 1995, als een percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in factorkosten.

Item	Australië	België	Canada	Dene- marken	Finland	Duitsland	Ierland	Italië	Neder- land	Noor- wegen	Zweden	VK	VS
1. Bruto sociale overheidsuitgaven	20,3	31,9	20,8	37,6	35,7	30,4	21,8	26,5	30,1	31,5	36,4	25,9	17,1
– Directe belastingen en sociale bijdragen op overheidsuitkeringen	0,3	1,9	1,5	6,1	5,1	1,2	0,4	2,3	5,1	2,7	5,2	0,4	0,3
– Indirecte belastingen	1,6	4,4	2,0	8,0	5,5	4,2	4,4	3,3	3,9	6,9	5,8	3,7	0,9
2. Netto directe sociale overheidsuitgaven	18,4	25,6	17,3	23,5	25,1	25,0	17,0	20,9	21,1	21,9	25,4	21,7	15,9
+ 2a Belastingvoordelen met sociaal doel die een tegenhanger zijn van sociale uitkeringen	0,3	0,9	0,4	0,1	0,0	0,9	0,3	n.b.	0,1	0,0	0,0	0,4	0,3
+ 2b Belastingvoordelen voor sociale doeleinden ten voordele van lopende private voorzieningen	0,0	n.b.	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	n.b.	0,0	0,0	0,0	0,2	1,3
3. Netto lopende sociale overheidsuitgaven	18,7	26,5	17,9	23,6	25,1	25,9	17,4	20,9	21,2	21,9	25,4	22,3	17,5

n.b. = niet beschikbaar

Bron: Adema, 1999.

uitgedrukt als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Als we enkel kijken naar de bruto sociale overheidsuitgaven, dan staan Denemarken, Zweden en Finland aan de top wat betreft sociale inspanningen: zij besteden meer dan 35% van hun BBP aan sociale uitgaven. België, Noorwegen, Duitsland en Nederland spenderen ongeveer 30% van hun BBP, terwijl Groot-Brittannië en Italië net boven de 25% uitkomen. Onderaan de rangschikking vinden we Australia, Canada, Ierland en de Verenigde Staten met een niveau van sociale uitgaven van minder dan 22% van hun BBP.

Het is opvallend dat landen met het hoogste niveau ook juist relatief de zwaarste lasten en sociale bijdragen heffen op hun sociale uitkeringen: voor de Scandinavische landen (uitgezonderd Noorwegen) en Nederland bedraagt dit meer dan 5% van hun BBP, terwijl dit voor de meeste landen minder dan 2% is. Dientengevolge zien we een gevoelige verandering in de rangschikking van landen inzake hun niveau van sociale uitgaven: België en Duitsland vervoegen de top-groep, die ongeveer 30% van hun BBP besteden aan netto directe publieke sociale uitgaven. De middengroep wordt gevormd door Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Italië (tussen 24% en 29% van hun BBP). De staart van de rangschikking blijft onveranderd. Indirecte belastingen blijken ook een effect te hebben. Het belang van fiscale voordelen met sociale doelstellingen is minder belangrijk: voor de meeste landen ligt het onder de 0,5% van het BBP. Enkel België en Duitsland lijken meer van dit soort voorzieningen in hun belastingsysteem te hebben ingebouwd (bijna 1% van hun BBP). Als we kijken naar netto lopende publieke sociale uitgaven, dan blijkt België uiteindelijk koploper te zijn.

### 8.1.3 Sociaal-fiscale maatregelen in België

Een degelijk overzicht van de verschillende sociale belastingvoordelen in België vinden we in Pittevils en Timmermans (1995) en Pittevils (1997). Daar wordt de personenbelasting expliciet geplaatst in het kader van de financiering van het sociaal beleid, omwille van de fundamentele band tussen sociale zekerheid en personenbelasting. Naast de omvang van het verdiende inkomen zijn dit immers de belangrijkste determinanten van het beschikbaar inkomen. Beide auteurs bespreken zeven specifieke raakvlakken tussen sociale zekerheid en personenbelasting: (1) de fiscale begunstiging van vervangingsinkomens; (2) het rekening houden met de kinderlast, met andere personen ten laste en met handicaps; (3) het huwelijksquotiënt; (4) individuele levensverzekeringen, groepsverzekeringen, pensioensparen en werknemersaandelen; (5) de inkomensgebonden franchise in de ziekteverzekering; (6) de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid; (7) PWA's.

Deze zeven regelingen bezorgen gezinnen een financieel voordeel omwille van hun gezinssituatie of hun toestand van ziekte, invaliditeit, werkloosheid of

pensionering. Ook het langetermijnsparen past in dit kader, omdat het een instrument is voor private pensioenvoorziening. Sociale bescherming wordt daarnaast ook voorzien doordat een aantal sociale uitkeringen vrijgesteld zijn van belasting, zoals de kinderbijslag, de mindervalidenuitkering, het leefloon en andere bijstandsuitkeringen.

## 8.2 Gezinsbeleid en inkomensherverdeling

In het vorige deel hebben we een algemeen beeld geschetst van de relaties tussen sociaal en fiscaal beleid. In dit deel willen we ingaan op één specifiek raakvlak. Binnen het gezinsbeleid zijn er immers twee maatregelen die een directe financiële steun voorzien voor gezinnen met kinderen en die dus (gedeeltelijk) de extra kost willen dekken die voortvloeit uit de aanwezigheid van kinderen in het gezin. De ene maatregel, de kinderbijslag, situeert zich binnen het domein van de sociale zekerheid; het belastingkrediet voor kinderen is een onderdeel van de personenbelasting. In feite is er geen wezenlijk verschil tussen de kinderbijslag en de belastingvermindering voor kinderen ten laste. Beide maatregelen zorgen immers voor een toename van het beschikbaar inkomen omwille van de aanwezigheid van kinderen en hebben dus dezelfde sociale doelstelling.

We gaan hier de impact na van deze maatregelen op de inkomensverdeling en op de armoede. We maken hiervoor gebruik van de microsimulatiemethode (zie appendix). We presenteren ook de effecten van enkele alternatieve beleidsmaatregelen. Bij de interpretatie van deze alternatieve simulaties is het belangrijk om in gedachten te houden dat er geen rekening wordt gehouden met eventuele veranderingen in gedrag (op het arbeidsaanbod of op de fertiliteit), of andere overwegingen zoals politieke legitimiteit of administratieve uitvoerbaarheid. Deze simulaties zijn dan ook hoofdzakelijk illustratief.

### 8.2.1 Kinderbijslagen en belastingverminderingen voor kinderen

*Kinderbijslagen* in België zijn universeel, wat betekent dat in principe elk gezin met kinderen kinderbijslag ontvangt. De gewone kinderbijslag bestaat uit een basisbedrag dat toeneemt in functie van de rang van het kind; vanaf 6 jaar wordt dit basisbedrag verhoogd met een leeftijdsbijslag die toeneemt met de leeftijd van het kind. Voor werkloze, gepensioneerde of gehandicapte ouders kan het basisbedrag verhoogd worden, afhankelijk van het inkomen. Voor gehandicapte kinderen is er een bijkomende toeslag. De kinderbijslagen zijn vrijgesteld van belasting.

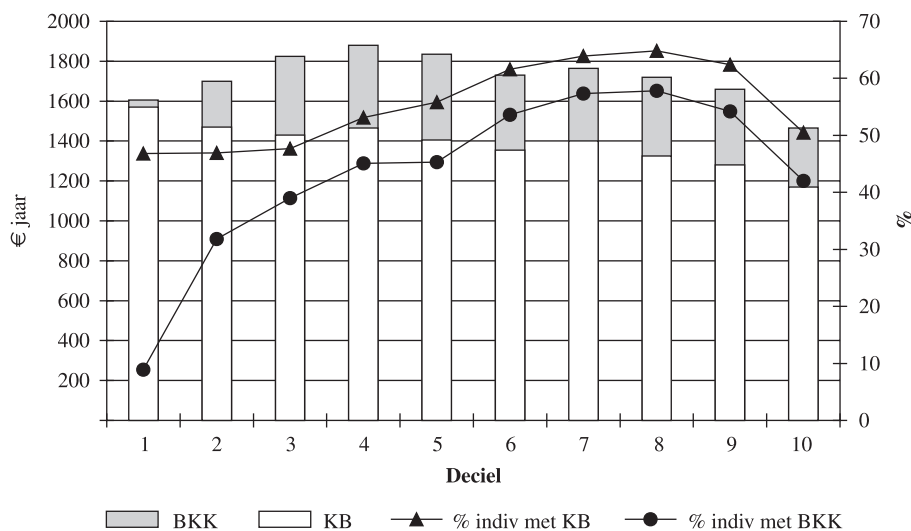
Het *belastingkrediet voor kinderen* bestaat uit een verhoging van de belastingvrije som van het gezin. Het is een zeer goed voorbeeld van een sociaal-fiscale maatregel, aangezien het kan gezien worden als complementair aan de kinderbijslagen. Beide maatregelen kunnen immers als mekaars equivalent beschouwd worden: net als de kinderbijslagen zorgen de belastingverminderingen voor kinderen ten laste ervoor dat het beschikbaar inkomen van gezinnen met kinderen stijgt; dit houdt tevens een collectieve uitgave in. Hier zien we trouwens één van de sterkste verbanden tussen personenbelasting en sociale zekerheid.

### 8.2.2 Verdeling van kinderbijslag en belastingkrediet voor kinderen

Door hun universeel karakter zijn de kinderbijslagen (KB) en het belastingkrediet voor kinderen (BKK) vrij gelijkmatig gespreid over de welvaartsverdeling. Figuur 10 geeft de verdeling over welvaartsdecielen voor 1997 (zie appendix voor een beknopte methodologische uitleg). De staafjes geven de gemiddelde gestandaardiseerde KB en BKK per deciel weer; zij stellen dus de gemiddelde welvaart voor die een individu ontvangt uit KB en BKK toegekend aan het gezin.

De totale massa kinderbijslagen is vrij gelijkmatig verdeeld over deze decielen. Het feit dat er minder individuen zijn die van de KB genieten in het

*Figuur 10* – Verdeling van gemiddelde kinderbijslag (KB) en belastingkrediet voor kinderen (BKK) over gestandaardiseerde decielen, België, 1997.



Bron: Misim, 1997, eigen berekeningen.

laagste deciel wordt gecompenseerd door het hoger gemiddelde bedrag. Dit hoger gemiddelde vloeit voort uit het feit dat in deze laagste decielen het gemiddeld aantal kinderen per gezin groter is; de KB neemt immers toe met de rang van het kind (Verbist, 2002). Een andere reden is dat de verhoogde kinderbijslag voor werkloze, gepensioneerde of gehandicapte ouders vooral hier geconcentreerd is (zie ook Cantillon e.a., 1995). De KB is duidelijk veel belangrijker dan het BKK: de gemiddelde welvaart die voortvloeit uit KB is gemiddeld drie keer zo hoog als diegene die voortvloeit uit BKK. De totale massa van BKK is minder gelijk verdeeld over de bevolking. Vooral voor de

Tabel 12 – Impact van kinderbijslag (KB) en belastingkrediet voor kinderen (BKK) op armoede, percentage arme individuen en armoedekloof, België, 1997.

	% arme individuen	armoedekloof
<b>alle individuen</b>		
huidige situatie	7,1	1,9
zonder KB	10,1	3,2
zonder BKK	7,2	1,9
zonder KB en BKK	10,9	3,3
<b>individuen in gezin met kinderen</b>		
huidige situatie	6,1	1,6
zonder KB	11,5	3,8
zonder BKK	6,3	1,6
zonder KB en BKK	13,0	4,1
<b>individuen in gezin met 1 kind</b>		
huidige situatie	6,2	1,8
zonder KB	8,2	2,6
zonder BKK	6,2	1,8
zonder KB en BKK	8,2	2,6
<b>individuen in gezin met 2 kinderen</b>		
huidige situatie	3,4	1,1
zonder KB	7,8	2,2
zonder BKK	4,0	1,1
zonder KB en BKK	8,3	2,3
<b>individuen in gezin met 3+ kinderen</b>		
huidige situatie	9,8	1,8
zonder KB	21,9	7,8
zonder BKK	9,8	1,8
zonder KB en BKK	26,9	8,7
<b>individuen in éénoudergezin</b>		
huidige situatie	8,2	2,2
zonder KB	23,1	6,1
zonder BKK	8,2	2,2
zonder KB en BKK	24,7	6,4
<b>individuen in ééninkomensgezin met kinderen</b>		
huidige situatie	15,9	3,3
zonder KB	28,3	9,5
zonder BKK	16,5	3,4
zonder KB en BKK	32,1	10,3

Bron: Misim, 1997, eigen berekeningen.

laagste decielen is het voordeel beperkt: er zijn maar een beperkt aantal gebruikers en de gemiddelde winst is kleiner. Dit is te wijten aan het feit dat men slechts van het BKK gebruik kan maken als het inkomen voldoende hoog is (dus minstens zo hoog als de belastingvrije som waarop men recht heeft), en voor de laagste inkomens is dit vaak niet het geval.

Zowel kinderbijslag als belastingkrediet zijn een dalende functie van het bruto inkomen (zie Verbist, 2002). Dit betekent dat beide maatregelen progressief zijn, en dus dat ze relatief meer ten goede komen aan de lagere inkomensgroepen. Beide maatregelen hebben bijgevolg een positieve invloed op de progressiviteit en verminderen de ongelijkheid.

We gaan nu nader in op de onderkant van de verdeling: hoe verminderen beide maatregelen de armoede? Zowel het aantal armen als de armoedekloof nemen af ten gevolge van kinderbijslag en belastingkrediet (tabel 12). Het effect van de KB is duidelijk het sterkst. Het geringe effect van het BKK vloeit enerzijds voort uit het feit dat de bedragen van BKK beduidend kleiner zijn dan die van KB. Anderzijds verschaft het BKK nauwelijks een voordeel aan de laagste inkomens (zie figuur 10). De KB daarentegen is een belangrijk en noodzakelijk inkomenssupplement om uit de armoede te blijven. Dit is vooral het geval voor individuen in grote gezinnen, voor éénoudergezinnen en koppels met kinderen die van één inkomen moeten leven. Het effect voor gezinnen met één kind is slechts beperkt omdat het bedrag van zowel KB als BKK sterk toeneemt met de rang van het kind.

### 8.3 Simulatie van alternatieve maatregelen

Het Belgisch pakket van gezinspolitieke maatregelen is één van de meest universele ter wereld (voor een internationale vergelijking, zie Cantillon e.a., 1995). In België is er vooral een sterke herverdeling van kinderloze gezinnen naar huishoudens met kinderen. Dit herverdelingsproces is nauwelijks inkomensselectief. Dit wordt soms ook de sterke horizontale en de zwakke verticale herverdeling van het Belgisch systeem genoemd (Cantillon e.a., 1995). De uitsluitende focus op horizontale herverdeling negeert echter de noodzaak om te voorzien in kostendekkende uitkeringen voor de laagste inkomensgroepen. Het huidige Belgisch stelsel zou in deze richting verbeterd kunnen worden. Maatregelen in andere landen kunnen een inspiratiebron zijn voor mogelijke alternatieven. We vatten twee belangrijke problemen samen.

Een eerste probleem is dat, zoals we al zagen, het belastingkrediet voor kinderen weinig of geen voordeel verschaft aan de laagste inkomens. Kinderbijslagen zijn vrij gelijkmatig verdeeld over de verschillende welvaartsgroepen. Het belastingkrediet daarentegen gaat in veel mindere mate naar de lage inkomensgroepen, omdat het inkomen van sommige gezinnen te laag is om het

te kunnen gebruiken. Evenwel hebben vooral grote gezinnen, éénouder- en ééninkomensgezinnen deze maatregelen nodig voor hun bestaanszekerheid, al blijft zelfs met deze maatregelen de armoede onder deze groepen nog aanzienlijk.

Een tweede probleem situeert zich op het vlak van de compensatie van de directe minimale kosten van kinderen. In België is er een redelijke compensatie voor de minimale kosten.<sup>3</sup> Voor kinderen van eerste (en in mindere mate van tweede) rang zijn de KB en BKK echter een heel stuk lager dan de geraamde minimale kosten. Zoals we al zagen slagen deze twee maatregelen er in mindere mate in om gezinnen met één kind uit de armoede te halen dan dat zij dit doen voor grotere gezinnen. Relatief meer grote gezinnen zijn bestaanszeker dankzij KB en BKK dan dat het geval is voor kleine huishoudens. Ondanks de vrij omvangrijke financiële inspanningen lijkt het erop dat de doelstelling om de minimale kost van kinderen te dekken op een minimuminkomensniveau niet voldoende wordt gerealiseerd in België. Dit doet de vraag rijzen of het universalisme van de KB niet moet gecombineerd worden met een zekere mate van selectiviteit voor lage inkomens en/of groepen met een hoog armoederisico.

Het eerste probleem kan op twee manieren worden opgelost. Een eerste is om het niet-opgenomen bedrag van het BKK te berekenen en dit dan uit te betalen onder de vorm van een extra kinderbijslag of als een terugbetaling van de personenbelasting. Dit betekent dat we een terugbetaalbaar belastingkrediet gaan simuleren, wat vooral voor de lagere inkomens voordelig is (simulatie 1). Een andere manier om het niet-gebruik van het BKK op te lossen bestaat gewoon in de afschaffing van dit voordeel. De middelen die hierdoor vrijkomen zouden dan op een andere manier kunnen worden ingezet, zodat het tweede probleem opgelost wordt. Een meer verticale herverdeling naar de lagere inkomensgroepen lijkt aangewezen; dit kan gebeuren door het introduceren van een categoriale of een inkomensselectiviteit. In de tweede simulatie worden de vrijgekomen middelen gebruikt voor een extra bijslag aan bepaalde groepen die als financieel kwetsbaar werden geïdentificeerd. In de derde simulatie gebeurt de toekenning van een bijkomende bijslag op basis van de hoogte van het inkomen. We schetsen hier eerst kort de drie simulaties en daarna geven we de resultaten. De bedoeling is niet om exact implementeerbare scenario's uit te testen, maar om een idee te geven van de grootte en de richting van de te verwachten effecten. We geven de verdeling over de welvaartsdecilen en het effect op de ongelijkheid en de armoede van deze drie simulaties.

#### *Simulatie 1: een terugbetaalbaar belastingkrediet voor kinderen*

Bij een terugbetaalbaar belastingkrediet (TBKK) wordt het deel van het voordeel dat niet gebruikt kan worden omwille van een te laag inkomen uitgekeerd aan de belastingbetaler (zie ook OECD, 2000). Duitsland was één van de eer-



ste landen dat zo een terugbetaalbaar krediet voor kinderen invoerde. Ook Noorwegen heeft een terugbetaalbaar belastingkrediet voor kinderen. In het Verenigd Koninkrijk bestaat het WFTC (Working Family Tax Credit), dat ook een cash transfer geeft als het belastingkrediet de te betalen belasting overtreft. Gezinnen met kinderen in de VS kunnen gebruik maken van het EITC (Earned Income Tax Credit) en een belastingkrediet voor kinderen; deze beide belastingkredieten zijn terugbetaalbaar. Met de recente belastinghervorming wordt dit ook in België ingevoerd.

Eerst wordt berekend op hoeveel belastingkrediet voor kinderen een huishouden recht heeft. Daarna zien we hoeveel belasting het gezin moet betalen. Als het belastingkrediet groter is dan de te betalen belasting, dan wordt het verschil tussen beide uitgekeerd aan de gezinnen als een negatieve belasting. We doen dit enkel voor het deel van de belastingvrije som dat geldt voor kinderen, de andere belastingvrije sommen worden hiervoor buiten beschouwing gelaten.

#### *Simulatie 2: Categoriele verhoging van de kinderbijslag*

Zoals we al schreven, bestaan er een aantal goede redenen om het BKK af te schaffen. In de meeste landen gebeurt het gezinsbeleid hoofdzakelijk door middel van de kinderbijslagen, en slechts in beperkte mate via de belastingen. Denemarken heeft niet eens belastingvoordelen voor kinderen. Veel Europese landen hebben extra uitkeringen voor bepaalde groepen gezinnen (categoriale selectiviteit) die betaald worden onder de vorm van bijkomende of verhoogde gezinsbijslagen (Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Griekenland) (zie ook Donald, 1992). Dit is nauwelijks het geval in België. Een groep die internationaal als kwetsbaar wordt aanzien zijn de éénoudergezinnen: ook in België ligt hun armoederisico boven het gemiddelde (tabel 12). Een andere kwetsbare groep zijn de ééninkomenskoppels met kinderen.

In deze simulatie geven we dan ook een extra uitkering aan deze twee groepen. Aangezien de kost van de kinderen van eerste rang het sterkst ondergecompenseerd is, kennen we aan deze kinderen een extra kinderbijslag toe van € 166 (6.696 BEF) per maand voor éénoudergezinnen en ééninkomenskoppels (= € 1.993 (80.397 BEF) per jaar). Dit betekent dat de directe minimale kost van het eerste kind grotendeels wordt gedekt (Verbist, 2002). Daarbovenop kennen we een extra kinderbijslag toe van € 62 (2.501 BEF – € 744 (30.013 BEF) per jaar) per kind jonger dan drie jaar, voor wie op dit moment geen leeftijdsbijslag bestaat. Deze extra toeslagen worden dus gefinancierd door de afschaffing van het belastingkrediet voor kinderen.

#### *Simulatie 3: een inkomensgebonden kinderbijslag voor het eerste kind*

In sommige landen, zoals Duitsland en Spanje, is (een deel van) de kinderbijslagen afhankelijk van het inkomen van de ouders. In België is de kinderbij-

slag daarentegen grotendeels onafhankelijk van het inkomen.<sup>4</sup> In deze simulatie berekenen we de effecten van het vervangen van het belastingkrediet door een extra kinderbijslag voor kinderen van eerste rang voor gezinnen met een laag inkomen. Deze extra kinderbijslag wordt enkel toegekend na een inkomensstoets op basis van het belastbaar inkomen. De basisgrens is € 20.450 (824.951 BEF) per jaar (zie het belastingkrediet voor werkloosheidsuitkeringen); deze grens wordt verhoogd met € 1.240 (50.021 BEF) per kind. Gezinnen met een inkomen onder deze grens krijgen een extra kinderbijslag van € 1.904 (76.807 BEF) per jaar voor het eerste kind; dit is € 159 (6.414 BEF) per maand, wat betekent dat de minimale kost voor het eerste kind wordt gedekt op een gelijkaardige manier als in simulatie 2.

### Resultaten

Het tweede en het derde scenario zijn kostenneutraal, terwijl het terugbetaalbaar belastingkrediet de totale kost van KB en BKK met ongeveer 3% doet toenemen.

Tabel 13 – Verdeling van terugbetaalbaar belastingkrediet (TBKK) en kinderbijslag (KB) volgens simulaties 2 en 3, over gestandaardiseerde decielen, België, 1997, gestandaardiseerde jaarbedragen in €, aangepaste OECD-schaal.

Deciel	Simulatie 1: TBKK		Simulatie 2: nieuwe KB categoriaal selectief		Simulatie 3: nieuwe KB inkomensselectief	
	% verdeling	gemiddelde (a)	% verdeling	gemiddelde (b)	% verdeling	gemiddelde (b)
1	64.3	595	11.2	2.240	12.0	2.405
2	25.6	607	10.7	2.134	12.0	2.397
3	7.4	429	9.8	1.929	10.8	2.110
4	2.0	307	10.9	1.931	10.9	1.931
5	0.1	471	10.5	1.770	9.7	1.624
6	0.0	0	10.1	1.544	9.7	1.482
7	0.6	379	10.6	1.557	10.2	1.490
8	0.0	0	9.7	1.413	9.3	1.344
9	0.0	0	9.3	1.393	8.8	1.314
10	0.0	0	7.1	1.314	6.6	1.220
Totaal	100.0	563	100.0	1.693	100.0	1.691

(a) per individu in een gezin dat geniet van TBKK

(b) per individu in een gezin dat KB ontvangt

Bron: Misim, 1997, eigen berekeningen.

Ongeveer 5% van de bevolking zou profiteren van een dergelijk terugbetaalbaar belastingkrediet. Tabel 13 geeft de verdeling van het toegekende krediet per gestandaardiseerd deciel. Het TBKK gaat hoofdzakelijk (voor 97%) naar de onderste drie decielen en heeft een sterk verticaal herverdelend effect door het sterk progressieve karakter (tabel 14). De impact op de globale ongelijk-

heid is natuurlijk beperkt omdat het gemiddeld bedrag maar een kleine fractie is van het totale inkomen. Voor sommige groepen biedt het echter wel een uitweg uit de financiële armoede: vooral voor gezinnen met meer dan twee kinderen is de introductie van een TBKK voordelig, aangezien hun armoederisico wordt gehalveerd ten gevolge van deze maatregel (tabel 15).

*Tabel 14* – Effect van simulatie 1 (TBBK), simulatie 2 (geen BKK + categoriaal selectieve verhoging van KB) en simulatie 3 (geen BKK + inkomensselectieve verhoging van KB) op herverdelend effect (HE) en progressiviteit, België 1997.

	Gini bruto inkomen	Gini netto inkomen	HE belastingen	Progressiviteit	Gemiddelde belastingvoet
Huidige situatie	0,3194	0,2359	0,0835	0,1923	0,3126
Simulatie 1	0,3194	0,2340	0,0854	0,1980	0,3112
afschaffing BKK	0,3194	0,2377	0,0817	0,1815	0,3215
Simulatie 2	0,3148	0,2316	0,0832	0,1865	0,3189
Simulatie 3	0,3131	0,2295	0,0836	0,1880	0,3189

*Bron:* Misim, 1997, eigen berekeningen.

De nieuwe KB in simulatie 2 is nog steeds vrij gelijkmatig verdeeld over de welvaartsdecielen, zij het dat er nu een iets sterkere concentratie is bij de lagere groepen. Het herverdelend effect neemt echter niet toe, vooral omdat de bruto inkomensongelijkheid daalt (omwille van de extra KB). Hierdoor vermindert de progressiviteit minder dan bij het zuiver afschaffen van het BKK. De armoede neemt aanzienlijk af voor die groepen waarop de maatregel zich richt, en dit zowel volgens percentage armen als volgens de armoedekloof. Een directere manier om zich op de financieel kwetsbare groepen te richten bestaat natuurlijk in het toepassen van een inkomenstoets, wat gedaan wordt in de volgende simulatie.

Het is evident dat de KB in simulatie 3 meer welvaart oplevert voor de lagere inkomens (tabel 13). De afschaffing van het BKK leidt tot een daling in het herverdelend effect van de belastingen, wat gecompenseerd wordt door de stijging van de herverdeling ten gevolge van de gedeeltelijke inkomensafhanke-lijkheid van de kinderbijslagen. Netto verandert het herverdelend effect dan ook niet. Maar de armoedecijfers voor de gezinnen met kinderen veranderen drastisch: zowel het aandeel armen als de armoedekloof verminderen met meer dan 35%. Van alle simulaties leidt deze globaal tot de scherpste vermindering van armoede; enkel de éénoudergezinnen en de ééninkomenskoppels zijn beter af in de tweede simulatie.

Tabel 15 – Impact van simulaties 1, 2 en 3 op armoede, België 1997.

	% arme individuen	armoedekloof
<b>alle individuen</b>		
huidige situatie	7,1	1,9
simulatie 1	6,4	1,8
simulatie 2	6,1	1,7
simulatie 3	5,9	1,6
<b>individuen in gezin met kinderen</b>		
huidige situatie	6,1	1,6
simulatie 1	4,9	1,3
simulatie 2	4,3	1,1
simulatie 3	3,9	1,0
<b>individuen in gezin met 1 kind</b>		
huidige situatie	6,2	1,8
simulatie 1	6,2	1,7
simulatie 2	4,0	1,3
simulatie 3	3,2	1,1
<b>individuen in gezin met 2 kinderen</b>		
huidige situatie	3,4	1,1
simulatie 1	3,3	1,0
simulatie 2	2,7	0,7
simulatie 3	2,8	0,7
<b>individuen in gezin met 3+ kinderen</b>		
huidige situatie	9,8	1,8
simulatie 1	5,5	1,0
simulatie 2	6,7	1,1
simulatie 3	6,4	1,1
<b>individuen in éénoudergezin</b>		
huidige situatie	8,2	2,2
simulatie 1	6,5	1,8
simulatie 2	5,0	0,9
simulatie 3	5,9	1,0
<b>individuen in ééninkomensgezin met kinderen</b>		
huidige situatie	15,9	3,3
simulatie 1	12,0	2,6
simulatie 2	8,3	1,6
simulatie 3	9,2	1,9

Bron: Misim, 1997, eigen berekeningen.

## 8.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we bekeken hoe de fiscaliteit op een eigen wijze ook een bijdrage levert tot het sociaal beleid. We zijn vertrokken van een algemeen overzicht van de impact van de belastingen op de sociale uitgaven. Daarna zijn we ingegaan op één specifiek raakvlak tussen sociale zekerheid en personenbelasting binnen het kader van het gezinsbeleid. Zowel de kinderbijslag als het belastingkrediet voor kinderen vormen een niet te verwaarlozen voordeel voor gezinnen met kinderen. Algemeen kunnen we stellen dat beide maatregelen

vrij universeel zijn en eerder gelijkmatig verdeeld over de inkomensgroepen. Er is echter wel een probleem aan de onderkant van de welvaartsverdeling: de armsten genieten nauwelijks van het fiscaal voordeel voor kinderen omdat hun inkomen te laag is. Hier botsen we op één van de grenzen van de fiscaliteit als instrument voor inkomensherverdeling en armoedebestrijding: er kan maar een fiscaal voordeel ontstaan als er voldoende belastingen betaald worden, dus als het inkomen hoog genoeg is. De armste gezinnen vallen bijgevolg gemakkelijker uit de boot bij de toekenning van fiscale voordelen. Het is dan ook belangrijk om bij de armoedebestrijding bij gezinnen met kinderen niet alleen te kijken naar de directe financiële maatregelen die we in dit hoofdstuk hebben besproken. Ook beleidsdomeinen zoals onderwijs, huisvesting en arbeidsmarkt zijn cruciaal in het kader van de armoedebestrijding bij deze huishoudens. Voor een bespreking hiervan verwijzen we naar andere hoofdstukken in dit Jaarboek.

Om het probleem van niet-opname van het fiscaal voordeel op te lossen, hebben we hier de afschaffing van het belastingkrediet voor kinderen gesimuleerd. De middelen die hierdoor vrijkomen, worden gebruikt voor een selectieve verhoging van de kinderbijslag. Deze extra kinderbijslag wordt gericht op het eerste kind: de minimale kosten van het eerste kind zijn in België immers slechts in zeer beperkte mate gedekt. Een inkomensselectieve toename van de kinderbijslag zou de armoede voor gezinnen met kinderen verminderen. Een andere oplossing voor het probleem zou zijn om het belastingkrediet toch te behouden maar terugbetaalbaar te maken. Dit betekent dat het niet-gebruikte deel van het belastingkrediet wordt uitbetaald aan de gezinnen. Met een eerder beperkte budgettaire inspanning zou de armoede bij de gezinnen met kinderen met ongeveer 20% dalen. Het is deze piste die wordt bewandeld in het kader van de recente belastinghervorming.

Deze resultaten zouden ons ertoe kunnen verleiden om ondubbelzinnig te kiezen voor meer inkomensselectiviteit in het gezinsbeleid. Enig voorbehoud is hier toch op zijn plaats. Het is niet verwonderlijk dat een selectiever systeem de armoede vermindert, maar de realiteit is veel complexer. In de analyse werd immers geen rekening gehouden met gedragseffecten, noch met administratieve uitvoerbaarheid of politieke legitimiteit. Ook het probleem van niet-opname van uitkeringen werd buiten beschouwing gelaten. Al deze factoren zijn moeilijk te kwantificeren, maar ze moeten zeker in het achterhoofd worden gehouden bij de simulatie en evaluatie van alternatieve maatregelen en bij het geven van beleidsaanbevelingen.

## 8.5 Appendix: methodologie

### 8.5.1 Het microsimulatiemodel MISIM

Voor de raming van de effecten van deze gezinspolitieke maatregelen maken we gebruik van *MISIM*, het *microsimulatiemodel* dat werd ontwikkeld door het Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA). MISIM laat toe de impact van alternatieve beleidsmaatregelen inzake sociale zekerheid en fiscaliteit op de inkomensverdeling en de armoede te meten (voor toepassingen, zie o.m. Cantillon en Verbist, 2000a; Cantillon en Verbist, 2000b; Verbist, 2002). Hier gebruiken we het fiscale luik van MISIM, dat de wetgeving op de personenbelasting van 1997 bevat. Voor meer informatie over dit deel van het model verwijzen we naar Verbist, e.a. (1999) en Verbist (2002). Het model wordt gevoed door *survey-gegevens* van het Sociaal-Economisch Panel 1997 (SEP-1997). Deze survey bevat een representatief staal van 4.632 Belgische private huishoudens (zie Proost, Van Dam en Van den Bosch, 1996).

### 8.5.2 Maatstaven van welvaart, inkomensverdeling en armoede

Om de welvaartsniveaus van gezinnen met uiteenlopende samenstelling onderling te vergelijken worden equivalentiefactoren gebruikt die het totaal gezinsinkomen omzetten in een *gestandaardiseerd (of equivalent) inkomen*, d.w.z. rekening houdend met het aantal gezinsleden en schaalvoordelen in de consumptie. De gebruikte equivalentiefactoren zijn 1 voor de eerste volwassene; voor elke bijkomende volwassene in het gezin wordt daar een equivalentiefactor 0,5 aan toegevoegd, en voor elk kind 0,3. Dit is de zgn. aangepaste OESO-schaal. In de analyses worden deze equivalente inkomens gewogen voor het aantal personen in het huishouden.

De gestandaardiseerde inkomens vormen de basis van de *decielverdelingen*. Een decielverdeling verdeelt alle individuen, die gerangschikt zijn van laag naar hoog gestandaardiseerd huishoudinkomen, in tien gelijke groepen of decielen; deciel 1 bevat de 10% individuen met de laagste inkomens en deciel 10 die met de 10% hoogste.

Naast de decielverdelingen hanteren we de *Gini-coëfficiënt* als samenvattende ongelijkheidsmaatstaf:

$$Gini = \frac{2}{n^2 m} \sum_i \left( i - \frac{n+1}{2} \right) y_i$$

waarbij n: aantal inkomenseenheden  
 m: gemiddeld inkomen in de steekproef  
 $y_i$ : inkomen van inkomenseenheid  $i$

Deze index heeft een waarde 0 als de totale inkomensmassa volledig gelijk gespreid is over de steekproef, d.w.z. elke inkomenseenheid heeft eenzelfde deel van de totale inkomensmassa. Het maximum is 1, wat betekent dat alle inkomens bij één huishouden geconcentreerd is.

Het verschil tussen de Gini-coëfficiënt van de inkomens vóór en na belasting geeft het *herverdelend effect* van de belasting weer. Dit totaal herverdelend effect vloeit enerzijds voort uit de progressiviteit van de belasting en anderzijds uit de totale massa van belasting (i.e. de gemiddelde belastingvoet). Een belasting is progressief als de gemiddelde belastingdruk stijgt met het inkomen (zie o.m. Lambert, 2001). De *progressiviteit* van de belasting kan gemeten worden aan de hand van de Kakwani-index. Deze index geeft weer in welke mate een belastingstelsel afwijkt van proportionaliteit (Kakwani, 1977). Deze index ligt tussen -1 en 1: een negatieve index wijst op een regressieve belasting (d.w.z. relatief zwaardere lasten voor de lagere inkomens), een positieve index betekent dat de belasting progressief is; een proportionele belasting ten slotte geeft een waarde 0 voor deze index.

Naast het effect op de inkomensverdeling werd ook het effect berekend van de voorstellen van belastinghervorming op de armoedegraad. Wij meten hier armoede aan de hand van de EU-armoedenorm. Deze *armoedenorm* is gedefinieerd als een 50% van het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (cf. supra). Dit wil zeggen dat een individu arm is als zijn inkomen onder deze armoedenorm valt. Naast het percentage armen gebruiken we ook de armoedekloof. Dit is een maatstaf voor de intensiteit van de armoede: hoeveel inkomen is er nodig om boven de armoedelijn te geraken, uitgedrukt als een percentage van de armoedelijn.

#### NOTEN

1. Een overzicht van dergelijke tegemoetkomingen voor gezinnen met kinderen in België is te vinden in o.m. Cantillon e.a. 1996; voor andere Europese landen verwijzen we naar de verschillende rapporten van het Europees Observatorium voor Nationaal Gezinsbeleid (e.g. Ditch e.a., 1995; 1997; 1998).
2. In deze context wordt soms ook het begrip 'tax expenditures' gebruikt (zie Kvist en Sinfield, 1996; OESO, 1984; OESO, 1996). 'Tax expenditures' worden gedefinieerd als de kosten (meestal in de vorm van verloren overheidsinkomsten) die voortkomen uit bijzondere voorzieningen in het belastingstelsel om welbepaalde sociale en economische doelstellingen te bereiken. Volgens dit concept kan de inkomstenbelasting opgedeeld worden in twee elementen: enerzijds is er de normale structuur van de belastingen (omvat o.m. de belastingbarema's en vrijstellingsniveaus) welke ervoor zorgt dat de overheid inkomsten heeft, anderzijds zijn er de afwijkingen van deze basisstructuur, waardoor bepaalde activiteiten of personen worden begunstigd (Surrey en McDaniel, 1985). De analyse van tax expenditures hangt dus af van de afbakening van de normale structuur van het belastingstelsel. Dit betekent wel dat 'tax expenditures' ruim gedefinieerd zijn, en dat de bepaling ervan niet evident is; bovendien blijkt ze van land tot land te ver-

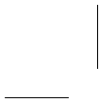
schillen (OESO, 1996). Een eenduidige afbakening blijft dan ook moeilijk. Daarenboven vallen sommige aspecten van het belastingsysteem die zeer relevant zijn vanuit het oogpunt van sociaal beleid buiten de analyse. In deze optiek behoren bv. belastingverminderingen voor kinderen immers tot de normale structuur, aangezien zij voor alle kinderen gelden. De strikt fiscale definitie van 'tax expenditures' blijkt dus niet te voldoen vanuit het standpunt van sociale bescherming.

3. De raming van de kosten van kinderen is niet evident. De literatuur over dit onderwerp is zeer uitgebreid en er bestaan verschillende schattingen. Volgens een berekening met de armoedenorm op basis van de OESO-schaal, resp. de aangepaste OESO-schaal zou de kost per kind € 260 (10.488 BEF), resp. € 180 (7.261 BEF) per maand bedragen. De kinderbijslag en het belastingkrediet bedragen samen voor het eerste kind € 110 (4.437 BEF) en voor het tweede kind € 195 (7.866 BEF). De minimale kost van het eerste kind wordt dus duidelijk niet gedekt, terwijl het bij het tweede kind afhangt van de gebruikte equivalentieschaal (zie ook Cantillon e.a., 1995; Verbist, 2002).
4. De enige uitzondering hierop zijn de verhoogde kinderbijslagen voor gepensioneerde, werkloze en zieke/invaliden ouders, van wie het inkomen beneden een bepaalde grens ligt. Deze verhoogde uitkeringen gaan juist meer naar de laagste welvaartsgroepen en zijn een inkomenssupplement in de strijd tegen armoede (Cantillon e.a., 1995).



DEEL 3

**Ontwikkelingen in het overheidsbeleid inzake armoede**



## HOOFDSTUK 1

### **Het federale beleid inzake armoede en sociale uitsluiting**

*Jan Vranken en Katrien De Boyser*

#### 1.1 De context: het Belgische voorzitterschap van de EU

Tijdens de tweede helft van 2001 werd het federale overheidsbeleid voornamelijk gestuurd door het *Belgische Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie*. België wilde Europa onder meer aan een sociaal gezicht helpen. Evenwel werd dit goede voornemen deels overschaduwd door de aanslagen van 11 september 2001. Terrorismebestrijding en een verhoogde aandacht voor veiligheid bepaalden op dat ogenblik de internationale – en dus ook de Europese – agenda. Daarbij kwam de voorbereiding van de invoering van de Euro op 1 januari 2002.

Toch werden een aantal zaken gerealiseerd inzake armoedebestrijding en sociale uitsluiting. Overeenstemming werd bereikt over gemeenschappelijke indicatoren voor armoedebestrijding en sociale insluiting. Ook werd het ‘Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie’ goedgekeurd.

Wegens dit *Belgische Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie* verwijzen dit federale en het Europese hoofdstuk over het armoedebeleid meer dan ooit naar elkaar. Misschien is dat wel een voorafbeelding van hoe het in de toekomst allengs meer zal – of zou moeten – worden, wanneer de Europese Unie het sociale beleid niet langer als een sociaal gezicht opzet, maar er een wezenskenmerk van maakt.

Toch werden niet alle armoedebestrijdende maatregelen genomen met het Belgisch voorzitterschap in het achterhoofd. Vele hadden enkel lokale (lees federale of Vlaamse) betekenis of zaten al een tijd in de pijplijn. Ook maatregelen die ‘slechts’ indirecte gevolgen hebben op de toestand van mensen in armoede, zoals de invoering (in 2001) en uitbreiding van de maximale factuur in de gezondheidszorg, kunnen niet meteen worden verbonden met dit Europese voorzitterschap of beleid.

##### 1.1.1 Na 2001, goede voornemens in 2002

De federale regering opende 2002 met een aantal goede voornemens in een soort nieuwjaarsbrief, de sociaal-economische prioriteitennota 2002-03 (Mi-

nisterraad van 18 januari 2002). Op 8 oktober 2002 volgde dan de federale beleidsverklaring gekoppeld aan de begrotingsbesprekingen van oktober. Een aantal van de voorstellen uit de prioriteitennota werd ondertussen in werkelijkheid omgezet en die initiatieven bespreken we verder in de volgende paragraaf (1.2). De andere kunnen als toetssteen dienen bij een latere evaluatie van het beleid.

De activeringsidee, die nog prominent aanwezig is in januari, verdwijnt naar de achtergrond in de oktobernota. Die besteedt vooral aandacht aan concrete actiepunten en die worden geplaatst tegen de achtergrond van de 'sterkste conjunctuurvertraging sedert een decennium'. Deze verschuiving wordt al aangekondigd in de prioriteitennota met de zinsnede 'de terugval in de conjunctuur versmalt de marges van het beleid om de doelstellingen inzake bevordering van de tewerkstelling, (...) sociale uitsluiting, (...) even actief uit te werken als in de voorbije jaren'. De activeringsidee is dus toch een kind van economische groei en bloei?

Zeer direct bij deze activeringsidee sluit natuurlijk het bestrijden van de werkloosheidsval aan. In de prioriteitennota wordt de lagere arbeidsdeelname van laaggeschoolden voor een deel daaraan toegeschreven. Daarnaast worden initiatieven aangekondigd over lastenvermindering, over de reductie van het aantal banenplannen, over het verhogen van de werkgelegenheidsgraad bij oudere werknemers en bij vrouwen en het verbeteren van de startbanenplannen. Een aantal voornemens werden – zoals vermeld – ondertussen in praktijk omgezet. In het begrotingsconclaf werd herhaald dat mensen met een minimumloon minder sociale bijdragen zullen moeten betalen zodat hun nettoloon enigszins stijgt.

In januari 2002 werd ook aandacht besteed aan de sociale zekerheid (de sociale bescherming). Het afronden van de Ronde Tafelconferentie over sociale solidariteit werd in het vooruitzicht gesteld. De centrale vraag is hoe de actieve welvaartsstaat vandaag en in de toekomst een passende sociale bescherming kan bieden. Inzake die sociale bescherming worden initiatieven vermeld omtrent het sociaal statuut van de zelfstandigen, de revalorisatie van de laagste uitkeringen ('indien de ontwikkeling van de economie het toelaat ... een aanpassing van de uitkeringen aan de welvaart, en in het bijzonder van de pensioenen') en de verdere uitvoering van de 'Agenda voor Verandering in de Gezondheidszorg'. In oktober 2002 werd dan beslist om de minimumpensioenen voor zelfstandigen en werknemers te verhogen. Ook werd een verdere stijging van het budget voor de ziekteverzekering met 6,5% goedgekeurd. Minister van Sociale Zaken Vandenbroucke wil daarmee onder meer bijkomende hulp voor de bejaardenzorg en een uitbreiding van de maximumfactuur bij de comfortgeneesmiddelen (zie verder) financieren. Via het Sociaal Energiefonds maakte de federale regering middelen vrij voor schuldbemiddeling. De oprichting van een Centrale voor Kredieten aan Particulieren die onder meer informatie zal verzamelen over de kredieten van iedere burger is één van de instru-

menten om preventief op te treden inzake schuldoverlast. Het zal nog even duren voor deze wet in werking treedt (meer hierover in deel 2, hoofdstuk 1).

Ook beloofde de federale regering in de prioriteitennota (januari 2002) het wetsontwerp op het *leefloon* goed te keuren en het leefloon ‘nog tijdens deze legislatuur te verhogen in functie van de budgettaire mogelijkheden’. De twee restricties in deze belofte maken dat we geen al te hoge verwachtingen mogen koesteren. Wel werd op het begrotingsconclaaf van oktober 2002 voor de leefloontrekkenden een aantal sociale correcties overeengekomen. Een budget van € 12,39 miljoen (500 miljoen BEF) moet dienen voor extra kinderbijslag, voor het wegvallen van het remgeld voor geneeskundige zorgen bij jonge kinderen en voor het vergoeden van de schoolkosten voor gezinnen met kinderen die onder de leefloonregeling vallen. De noodzakelijke verdere verhoging van het leefloon, laat staan het welvaartsvast maken ervan, sneuvelden evenwel in de begrotingsronde voor 2003.

De federale beleidsverklaring van 8 oktober 2002 bevat enkele ideeën die we niet aantreffen in de ‘nieuwjaarsbrief’. Zo wordt beloofd dat ‘de maatregelen om families te helpen die hun alimentatiegeld niet krijgen, zullen verbeterd en uitgebreid worden’. Ook wordt terloops vermeld dat ‘fiscale stimuli voor de achtergebleven wijken van de grote steden’ zullen worden voorbereid. En de premier vraagt aan het parlement om ‘zo snel als mogelijk (het consumentkrediet) goed te keuren’.

Houden we rekening met de internationale context van de armoedebestrijding, dan noteren we een stijging van het budget voor ontwikkelingssamenwerking met 9% of € 65 miljoen (2,6 miljard BEF): in 2003 zal 0,41% van het Bruto Binnenlands Product aan ontwikkelingssamenwerking worden besteed, in 2010 moet dit percentage verder gestegen zijn tot 0,7%.

We bespreken maatregelen die effectief zijn genomen in 2002 op een aantal van deze terreinen wat uitvoeriger. Vervolgens brengen we een samenvatting van wat Europa vindt van het beleid zoals dat in het eerste NAP/int. werd gepresenteerd. Ten slotte bespreken we instrumenten en prioriteiten.

## 1.2 Welke terreinen?

Welke terreinen moeten onze aandacht krijgen wanneer we over het federale beleid inzake armoede en sociale uitsluiting schrijven? De domeinen die op de top van Lissabon aan de lidstaten werden opgelegd voor de NAP's/int. – inkomen, arbeid, huisvesting, gezondheid, onderwijs en ‘maatschappelijke integratie en participatie’ –, behoren niet allemaal en dikwijls slechts in beperkte mate tot de bevoegdheid van de federale staat en dat geldt in het meest voor huisvesting en onderwijs. We houden het bij onze bespreking dan ook bij de klassiekere bevoegdheidsomschrijvingen: maatschappelijke integratie, gezondheid,

sociale zekerheid, fiscaliteit en werkgelegenheid. De door Lissabon voorgeschreven indeling hanteren we bij de presentatie van de evaluatie van het NAP/int. (zie 1.3).

### 1.2.1 **Maatschappelijke Integratie**

In 2001 en 2002 werden een aantal bijstandsregelingen hervormd. Zo werd in 2001 het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (grotendeels) omgedoopt tot de Inkomensgarantie voor Ouderen en werd vanaf januari 2002 (en in de praktijk vanaf oktober 2002) het Recht op het Bestaansminimum vervangen door het Recht op Maatschappelijke Integratie; de bijhorende uitkering wordt vanaf dan 'leefloon' genoemd. In deel 2, hoofdstuk 2 worden deze ontwikkelingen nader besproken.

Ook inzake de opvang van asielzoekers zagen in 2002 enkele initiatieven het licht. Er was de oprichting van een Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers die moet instaan voor een humane, efficiënte en kwaliteitsvolle opvang van asielzoekers in België. De concentratie van asielzoekers werd tegengegaan via onder meer de vooropgestelde aanpak van huisjesmelkers en de strengere toepassing van de regeling voor de terugbetaling van maatschappelijke dienstverlening door de federale overheid aan OCMW's die (geen of te weinig van) de hen toegewezen asielzoekers opvangen (zie ook deel 2, hoofdstuk 2).

### 1.2.2 **Sociale Zekerheid van werknemers en zelfstandigen**

De sociale zekerheid blijft één van de belangrijkste federale beleidsinstrumenten om solidariteit vorm te geven. Het is een instrument voor verticale, maar vooral ook voor horizontale verdeling. Het bestaan van een goed uitgebouwd stelsel van sociale zekerheid vormt één van de belangrijkste vangnetten om te vermijden dat mensen in armoede of bestaansonzekerheid terecht komen wanneer het verwerven van een voldoende eigen inkomen uit arbeid niet (langer) vanzelfsprekend is. Hoewel België een sterk uitgebouwde sociale zekerheid heeft, blijft dit systeem voor een aantal groepen en situaties gaten vertonen. Inzake de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen werden daarom een aantal maatregelen genomen die een betere bescherming bieden aan bepaalde beroepscategorieën, waaronder de onderbeschermde meewerkende echtgenoten van zelfstandigen.

Voor kinderen van niet-gehuwde ouders die uit elkaar gegaan zijn, kan voortaan een sociaal supplement op de kinderbijslag worden uitbetaald. Dit supplement is bedoeld voor kinderen van een langdurig werkloze, zieke, invalide of gepensioneerde ouder, maar wordt momenteel alleen aan gescheiden levende ouders uitbetaald als deze getrouwd zijn of waren.

In januari 2002 was er een welvaartsaanpassing met 1% van de pensioenen van alle werknemers en zelfstandigen die vóór 1993 werden gepensioneerd. Ook werden de plafonds voor bijverdienende gepensioneerden verhoogd. Het grensbedrag dat gepensioneerden, ouder dan 65 (mannen) of 62 (vrouwen), mogen bijverdienen zonder hun pensioenrechten aan te tasten, gaat ongeveer met de helft omhoog. De nieuwe plafonds zullen gehanteerd worden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2002. Vraag is in welke mate de mensen met lagere pensioenen daarvan profiteren; zij beschikken meestal iets minder over vaardigheden die ook na het pensioen nog worden gevaloriseerd.

Ook voor mensen met een ziekte of handicap waren er nieuwe maatregelen. Zij hebben vanaf 2003 recht op hogere uitkeringen (zie ook deel 2, hoofdstuk 2). Op 1 april 2002 ging een nieuwe regeling in voor werknemers die een invaliditeits- of arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen en tegelijk deeltijds werken. Het bedrag dat ze mogen bijverdienen zonder dat hun uitkering verlaagt, zal niet meer afhangen van de hoogte van deze uitkering en van de gezinssituatie. Bovendien zal de vermindering veel geleidelijker zijn. Iedere werknemer en zelfstandige die arbeidsongeschikt is verklaard, kan met toestemming van de adviserende geneesheer van het ziekenfonds toch 'toegelaten arbeid' verrichten.

Op termijn zullen mensen die recht hebben op een integratietegemoetkoming en die samenwonen, daar ook niet meer financieel voor gestraft worden. Mensen die recht hebben op een integratietegemoetkoming worden voortaan ook minder benadeeld als ze aan het werk gaan. Vroeger verloren mensen met een handicap, wanneer ze gingen werken, vaak gedeeltelijk – of zelfs helemaal – hun integratietegemoetkoming, wanneer hun loon de grens van € 14.511 (585.372 BEF) per jaar overschreed. In juli 2002 werd deze grens opgetrokken tot € 17.355 (700.099 BEF) per jaar.

### 1.2.3 Arbeid

Activering bepaalde – vooral bij het begin van de legislatuur – het beleidsdiscours inzake arbeid. Ondertussen is de focus weer iets meer op de bestrijding van de toenemende werkloosheid gericht; mensen op de arbeidsmarkt houden in plaats van ze er naartoe te leiden.

In het oog springen vooral de aangekondigde vereenvoudiging van de banenplannen en de aandacht voor de tewerkstelling van doelgroepen. Het aantal banenplannen voor doelgroepen zou vanaf 1 januari 2004 worden herleid van 27 naar slechts enkele basisplannen en bijkomende lastenverlagingen, vooral voor werknemers met een laag inkomen, worden gepland. Daartoe sloot de federale regering zich, op het einde van de zomer 2002, aan bij een voorstel van de werkgeversfederaties en de vakbonden. Het parlement zou de wetteksten tegen het einde van 2002 moeten goedkeuren. Voor de verdere bespreking van

de evolutie van werkloosheid en werkloosheidsgraden verwijzen we naar deel 2, hoofdstuk 4 en deel 4, tabellen *WLI-WL 16*.

#### 1.2.4 **Fiscaliteit**

De hervorming van de personenbelasting zal vanaf 2003 voor het grootste deel van de bevolking een daling van de belastingsbijdrage (en een stijging van de koopkracht) betekenen. De 20% gezinnen die geen voordeel zullen ondervinden bij deze hervorming zijn vooral de huishoudens die zijn vrijgesteld van aangifte, pensioentrekkers en andere uitkeringstrekkers zoals werklozen en invaliden. De invoering van het terugbetaalbaar belastingkrediet – het bedrag dat aan lage inkomens zal worden toegekend – zal volgens simulaties (Cantillon en Verbist, 2002) slechts een klein deel van de gezinnen die in armoede leven uit die precare situatie halen. Het gaat trouwens om een maximaal bedrag van € 620 of 25.000 oude Belgische frank (ter vergelijking: voor de hoogste inkomens levert de belastinghervorming een jaarlijk voordeel van € 1.560 (of 62.930 BEF) op. Het terugbetaalbaar belastingkrediet is er trouwens ook enkel voor mensen met inkomsten uit arbeid (zie ook deel 2, hoofdstuk 1).

#### 1.2.5 **Gezondheid**

In 2001 werd de Maximale Gezondheidsfactuur (MAF) ingevoerd. Deze moet ervoor zorgen dat een gezin nooit méér moet betalen voor noodzakelijke gezondheidskosten dan een bepaald bedrag aan remgeld per jaar. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van het inkomen. In 2001 is voor het eerst vastgelegd voor welke inkomens de verschillende remgeldplafonds gelden. Vanaf 2002 bedraagt voor lage inkomens (tot € 13.780,98 of 555.923 BEF) het geïndexeerde remgeldplafond € 450 (18.153 BEF) per jaar; voor bescheiden inkomens (tussen € 13.730,99 en € 21.108,82 (553.907 BEF en 851.528 BEF)) is dat € 650 (26.221 BEF); het plafond komt hoger te liggen naargelang van de hoogte van het inkomen. Niet alle remgelden worden opgenomen in de Maximumfactuur. C-geneesmiddelen (zoals de pil, middelen tegen jeuk, diarree, braken) worden niet meegeteld. In de begrotingsgesprekken van oktober 2002 werd hiervoor wel extra budget voorzien voor 2003. Ook andere kosten die niet door de ziekteverzekering worden terugbetaald, zijn niet opgenomen, zoals supplementen voor materiaal. Uiteraard wegen ook deze kosten op het gezinsbudget en zeker bij een laag inkomen.

De Maximumfactuur garandeert dat gezinnen met een netto-belastbaar inkomen tot € 21.109 (851.535 BEF) nog tijdens het jaar zelf het remgeld terugkrijgen dat ze boven het plafond betaald hebben. Dat is een gelukkige maatregel, want de gezinnen met een hoger inkomen worden pas terugbetaald via de belastingen – in feite dus pas twee jaar na de uitgave. Minder duidelijk is of



lagere-inkomensgezinnen voordeel halen uit de afzonderlijke Maximumfactuur die vanaf januari 2002 voor elk kind tot en met 15 jaar afzonderlijk geldt, wat ook het inkomen van de ouders is; daardoor kunnen de kosten voor noodzakelijke medische verzorging van een individueel kind nooit meer dan € 650 (26.221 BEF) per jaar bedragen; voor gezinnen met een netto-belastbaar inkomen tot € 13.731 (553.907 BEF) zullen deze kosten evenwel nooit meer dan € 450 (18.153 BEF) per ziek kind bedragen. Op het eerste gezicht is er dat voordeel wél, althans wanneer we in rekening brengen dat de uitgaven voor gezondheidszorg voor kinderen uit hogere inkomensgezinnen ook wel hoger zullen liggen, wegens het Mattheüseffect. Dit betekent hier dat hogere inkomensklassen meer gebruik maken van als universeel bedoelde dienstverlening in de gezondheidszorg. Zo is er in hogere inkomensgezinnen een hoger gebruik van geneesmiddelen en een hoger specialistenbezoek (zie bijvoorbeeld Adriaenssen en De Graeve, 2001a). Zaak blijft, natuurlijk, dat kinderen uit armere gezinnen nog altijd hogere gezondheidsrisico's hebben en dat die gezinnen in eerste instantie al niet over de financiële middelen beschikken om de gepaste uitgaven voor gezondheidszorg te doen.

Vanaf eind 2002 of begin 2003 worden ziekenhuizen verplicht om patiënten vóór hun opname precies te informeren over alle kosten die hun zullen worden aangerekend. Patiënten kwamen in het verleden immers vaak voor onaangename verrassingen te staan, aangezien naast de vaste prijs per ligdag en remgeld voor erelonen en geneesmiddelen ook andere kosten (ereloonsupplementen, en kosten voor gebruikt materiaal) aangerekend (kunnen) worden. Deze valstrik, die vooral pijnlijk is voor minder begoede patiënten, wordt zo tenminste beter zichtbaar.

Sinds april 2002 moeten apothekers het remgeld op terugbetaalbare medicamenten volledig innen. De kortingen op het remgeld voor terugbetaalbare geneesmiddelen zijn dus verdwenen. Armen die in het verleden van deze kortingen genoten, kunnen dit als een negatieve maatregel ervaren. De bevoegde minister van Sociale Zaken wijst erop dat via de maximale gezondheidsfactuur gekozen werd voor meer structurele bescherming.

Sinds juli 2002 is opname in een psychiatrisch ziekenhuis beter betaalbaar voor mensen die personen ten laste hebben of zelf ten laste zijn. Ook de financiële tussenkomst voor mensen die personen ten laste hebben of zelf ten laste zijn en die in een psychiatrisch verzorgingstehuis (PVT) verblijven, wordt licht verhoogd.

Ook ouderen komen vandaag, gebukt onder zware zorgkosten, vaker in schrijnende situaties terecht. De financiële tussenkomst van het RIZIV wordt voor een 25.000-tal sterk zorgafhankelijken verhoogd. Daarnaast wordt ook de rusthuisfactuur doorzichtiger en werden maatregelen genomen opdat in de toekomst rusthuizen niet meer onverwacht kunnen worden gesloten.

### 1.3 Wat denkt Europa van het *nationale* beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting?

Volgens het ‘Ontwerp – Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie’ (COM (2001) 565def) dat per 10.10.2001 als Mededeling door de Commissie aan de Raad, het Europees parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s werd voorgelegd, zou het NAP/int. van België onder meer de mate weergeven waarin de verantwoordelijkheid voor belangrijk beleid (zoals gezondheidszorg, onderwijs en sociale bijstand) grotendeels wordt overgedragen aan regionale en lokale overheden. Gegeven de Belgische context kan deze vermelding moeilijk als een prestatie worden aangemerkt. Meer ter zake is dan ook de bemerking dat het Belgische NAP/int. geen algemene doelstellingen formuleert of een alomvattende reeks regionale of lokale doelstellingen ontwikkelt. Dat zou natuurlijk wel een goed punt zijn geweest, en uitdrukking van een waarachtige bekommernis om een nationaal raamwerk voor een armoedebeleid te ontwikkelen, waarin de federale, gewestelijke en gemeenschapsdoelstellingen dan zouden kunnen worden geïntegreerd. Eervolle vermeldingen voor België zijn er omdat het NAP/int. van dit land sterke paragrafen bevat over diagnose en indicatoren en omdat het Belgische NAP/int. ‘moet worden gezien in de context van de inspanningen die momenteel... worden geleverd om een meer solidaire en actieve welvaartsstaat te bevorderen’.

Wat heeft dit ‘Ontwerp – Gezamenlijk Verslag’ te vertellen over de manier waarop het Belgische NAP/int. de verschillende beleidsdomeinen aanpakt?

Inzake inkomen wordt aandacht besteed aan de inkomensverdeling (zie deel 2, hoofdstuk 2), de sociale bescherming, de lage lonen, financiële tegemoetkomingen voor arme gezinnen met kinderen; onderhoudsgelden, uitkeringen voor personen met een handicap en schuldoverlast.

Inzake arbeid focust het Belgische NAP/int. op (langdurige) werkloosheid. De middelen ter ‘bevordering van de deelneming aan het arbeidsproces’ worden direct verbonden met het Nationale Actieplan in het kader van de Europese richtsnoeren voor de werkgelegenheid.

Inzake huisvesting wordt het te gering aanbod van (sociale) huurwoningen vermeld. Tekenend daarbij is dat de huurwetgeving onder federale bevoegdheid valt, wat aanleiding geeft tot een stuk over de betaalbaarheid van de huisvesting voor lage inkomensgroepen; de bouw van sociale woningen daarentegen behoort tot de bevoegdheid van het Gewest. Daarnaast wordt de kwaliteit van de woningen besproken. Dakloosheid wordt als de scherpste vorm van de huisvestingsproblematiek aangekaart.

Onder gezondheid is de toegang tot de gezondheidszorgen de belangrijkste specifieke beleidsproblematiek. Er wordt erkend dat ‘het gezondheidssysteem weinig ruimte tot participatie’ geeft en er wordt gefocust op een aantal miskennde risicogroepen: de chronisch zieken en in het bijzonder de psychiatrische

patiënten en kinderen, de zorgafhankelijke personen en de actieven met een laag inkomen. Opvallend is dat bij de eerste groep ook het principe van de activering wordt ingebracht. Het debat over de gezondheidsproblematiek wordt sinds enkele jaren – eindelijk – empirisch ondersteund door informatieverzameling op federaal vlak.

Inzake het onderwijs – een gemeenschapsbevoegdheid – worden enkele algemene problemen aangesneden. Het verband tussen armoederisico en opleidingsniveau wordt geïllustreerd en de drempels inzake onderwijskansen worden opgesomd. In de context van de activeringsidee wordt in het bijzonder de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt vermeld. Als extreme vorm van uitsluiting inzake dit domein, komt functioneel analfabetisme en laaggeletterdheid ter sprake. Bijkomende problemen maar ook kansen lijken te liggen in de informatisering.

Onder ‘bevordering van de toegang van eenieder tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten’ worden – onder wenkende hoofdingen – beleidsinitiatieven samengebracht op andere terreinen dan arbeid. Het gaat onder meer over ‘beschikken over een menswaardig inkomen’, ‘voorzien in betaalbare, kwaliteitsvolle huisvesting’, ‘voorzien in toegankelijk en kwaliteitsvol onderwijs’, ‘voorzien in toegankelijke en betaalbare gezondheidszorgen’, ‘voorkoming van uitsluitingsrisico’s’.

Het is duidelijk dat het proces van ‘benchmarking’ bij de Europese coördinatie in deze materie nog in de kinderschoenen staat. Dat blijkt ook uit de evaluatie in het rapport van het European Anti-Poverty Network (EAPN, 2001b) over de NAP’s/int. Positief aan het Belgische NAP/int is volgens deze Europese koepel van armoedeorganisaties dat zes verschillende overheden aan dit plan hebben gewerkt. Negatief is dat zijn doel om alle relevante actoren erbij te betrekken, en vooral de doelgroep zelf, niet is gehaald. Dit wordt in het NAP wel erkend: men wil dit in de toekomst anders aanpakken bij de uitvoering van dit en de opstelling van het volgende plan. EAPN betreurt dat de initiatieven weinig nieuws brengen; het gaat vooral om gekende initiatieven en maatregelen die verder zullen worden gefinancierd. Er blijft volgens EAPN een gebrek aan een geïntegreerde aanpak, alhoewel de intentie er wel is. Het blijft in essentie bij een lijst verschillende initiatieven afkomstig van verschillende overheden. Verder vindt het EAPN de indicatoren te specifiek (‘targeted’) en te kwantitatief.

#### 1.4 Instrumenten voor een armoedebeleid

Met instrumenten bedoelen we *specifieke* instrumenten, die op een of andere manier de initiatieven in het armoedebeleid coördineren, informeren, ondersteunen en begeleiden. We denken dan in de eerste plaats aan nationale instru-

menten zoals die na 1994 in uitvoering van het Algemeen Verslag van de Armoede werden ontwikkeld: de Interministeriële Conferenties, het door de federale en regionale overheden gezamenlijk beheerde 'Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting'. Daarbij zijn er typisch Europese instrumenten gekomen: de NAP's/int. en de 'open coördinatiemethode'.

#### 1.4.1 De opvolging van het Algemeen Verslag van de Armoede (1994)

In vorige edities van het Jaarboek konden we telkens een uitvoeriger paragraaf besteden aan dit thema; dit jaar is dat – helaas – niet het geval. Het recentste Vooruitgangsrapport op de website van het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding dateert van 2000. In 2002 werden geen Interministeriële Conferenties bijeengeroepen. Is dit vermoeidheid na het Europese voorzitterschap of een teken aan de wand? Wordt de problematiek van armoede en sociale uitsluiting terug in een apart vakje gestopt en de verantwoordelijkheid daarvoor aan enkele ministers toevertrouwd – liefst één in elke regering? Maar wat dan met de afstemming tussen deze verschillende beleidsniveaus, in een tijd die stijf staat van de roep om meer 'governance'?

Moeten we daaruit besluiten dat de dynamiek van het Algemeen Verslag van de Armoede verdwenen is? Of gaat het enkel om een periode van windstilte, die ophoudt wanneer de discussies over de hervorming van het Steunpunt in feitelijke veranderingen zijn omgezet? In dit verband willen we de bekommernis van Dalle en Laenen (2002) tot de onze maken. 'Om ondersteuning te bieden aan het samenwerkingsakkoord tussen de gewesten, gemeenschappen en het federale beleid inzake armoede is het Steunpunt armoedebestrijding, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in principe een belangrijk instrument. Aanvankelijk werd het onder de vleugels van de eerste minister gebracht omwille van het belang ervan als instrument, om dan overgedragen te worden aan de minister van Maatschappelijke Integratie, zonder vooraf de gemeenschappen of verenigingen te raadplegen (Dalle en Laenen, 2002). Niet alleen de dialoog, maar ook de financiering (vanuit Vlaanderen) kwam hiermee in het gedrang. Deze ontwikkeling kwam evenmin ten goede aan de mogelijke positie en de uitstraling van het Steunpunt...

#### 1.4.2 De nieuwe instrumenten: het NAP/int. en de open coördinatiemethode

Het NAP/int. vormt een embryonaal evaluatie-instrument. Ter zake heeft het dit voor op bijvoorbeeld de Vlaamse vooruitgangs- en toekomstcongressen dat het door een externe instantie wordt beoordeeld en dat deze instantie onafhankelijke politieke macht bezit en nu al de federale regering koerswijzigingen

kan adviseren, zoniet opleggen. Eigenlijk geldt dit ook voor het aandeel van de Vlaamse regering in het NAP/int., maar we hebben de indruk dat vooralsnog de federale overheid de voornaamste partner is van de Europese overheid.

### 1.5 Welke prioriteiten?

Volgens de EC zou het Belgisch NAP/int. de kernprioriteiten beter kunnen uiteen zetten. Wel biedt het een uitgebreid overzicht van alle initiatieven die door de Belgische overheidsinstellingen worden genomen in de context van de 'actieve verzorgingsstaat'. Voor de aandachtige lezer(es) zit in deze zinsnede natuurlijk dé prioriteit verborgen en dat is juist die van activering. Deze activeringsidee doordringt onder meer de al vroeger aangekondigde, maar pas per 1 oktober formeel gestarte vervanging van het 'recht op een bestaansminimum' door een 'recht op maatschappelijke integratie' – kortweg, het leefloon.

De activeringsidee in dat 'recht op maatschappelijke integratie' is duidelijk dat de bestaansminimumtrekkers – vandaag dus de leefloontrekkenden – zo snel als mogelijk en in de mate van het mogelijke een 'verdiend' inkomen moeten verwerven. We schreven het al herhaaldelijk: dit is een honorabel streven. Het bezorgt betrokkenen een steviger inkomensbasis... voor zolang het mooie liedje duurt. Dit soort van transfer – van leefloon naar loon – houdt namelijk enkel stand zolang de arbeidsmarkttoestand gunstig is. Uiteindelijk bieden de directe en indirecte subsidies die met de transfer naar een job gepaard gaan, slechts beschutting tegen ontslag zolang de marginale productiviteit niet onder de marginale kost terechtkomt.

### 1.6 Besluit

We blijven bij de vaststelling dat er tijdens deze legislatuur – in vergelijking met de legislatuur 1995-1999 – een beperkte 'herfederalisering' van het armoedebeleid heeft plaatsgevonden. Er wordt een iets grotere beleidsdynamiek op federaal niveau ontwikkeld. We denken hierbij aan de hervormingen van de residuele uitkeringen, de aanpak van de werkloosheidsvallen en bijsturingen in de sociale zekerheid, waaronder ook de maximumfactuur in de gezondheidszorg en de (beperkte) aanpak van de schuldenproblematiek. Als het Vlaamse armoededecreet nog dit jaar wordt goedgekeurd, dan gaat de balans natuurlijk meer in evenwicht komen.

Toch weerspiegelt deze dynamiek zich niet op alle beleidsterreinen. Op vele domeinen is het armoedebeleid geen prioriteit. De belastinghervorming

levert meer voordeel op voor de hogere inkomens. Het leefloon krijgt voorlopig geen verdere verhoging en wordt niet welvaartsvast.

Het federale Steunpunt armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft zijn rol bij de institutionalisering van de dialoog over het Algemeen Verslag en zijn functie als katalysator onvoldoende kunnen waarmaken. Een dynamisering van de instrumenten om de bestrijding van armoede tot beleidsprioriteit te maken, dringt zich dan ook op.

## HOOFDSTUK 2

### **Het Vlaamse armoedebeleid: vorderingen of status quo?**

*Danielle Dierckx en Katrien De Boyser*

Het gros van de sociale aandacht in het Vlaamse en lokale beleid wordt in 2002 opgeslorpt door de heroriëntatie van het Sociaal Impulsfonds en de ontwikkeling van richtlijnen voor een vernieuwd lokaal sociaal beleid (zie verder: Deel 4, Hoofdstuk 3). In de schaduw daarvan schrijdt het Vlaamse armoedebeleid met kleine, maar betekenisvolle, stappen voort. Onder meer het armoede-decreet stevent af op een definitieve status en het Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding wordt geactualiseerd. De hele Vlaamse regering verbindt zich aan een batterij van extra inspanningen. Wat werd al gedaan? Wat wordt nog (steeds) beloofd?

#### 2.1 Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding: de tweede editie

Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding is aan haar tweede editie toe. In 2001 was de opmaak voornamelijk een antwoord op de taak om – in de nasleep van de Top van Lissabon (2000) – een Belgisch Nationaal Actieplan Armoedebestrijding (NAP/int.) op te stellen. Het engagement om het armoedebeleid op Europees niveau ‘bottom-up’ vorm te geven, vormde een extra motief om ervoor te zorgen dat de Vlaamse beleidsprioriteiten klaar en duidelijk werden gepresenteerd. Het eerste Vlaams actieplan armoedebestrijding werd onder meer gebruikt als Vlaamse insteek in het Belgische plan.

De tweede editie, door de Vlaamse regering goedgekeurd op 29 maart 2002, staat autonoom als één van de instrumenten van het gecoördineerde Vlaamse armoedebeleid. De krachtlijnen van het Vlaamse armoedebeleid worden erin toegelicht met de nodige aandacht voor het ontwerp van decreet inzake armoedebestrijding (zie 2.2).

In haar actieplan blijft de Vlaamse regering bij haar visie dat een doelmatige bestrijding van armoede enkel via een *inclusief* beleid kan worden gerealiseerd. Inclusiviteit wordt als beleidsprincipe naast preventie, activering, sociale grondrechten, de territoriale invalshoek en de participatie van de doelgroep(en) gezet. Met *preventie* wil men ruimte maken voor exploratie en

vroegtijdige opsporing van nieuwe tendensen in de armoedeproblematiek. Ook de meting van te verwachten effecten valt onder deze noemer. Men koppelt preventie eveneens aan een geïntegreerde aanpak. Dit wil zeggen dat gecoördineerde initiatieven vanuit verschillende beleidsdomeinen en over meerdere beleidsniveaus heen moeten bijdragen tot een *geïntegreerd beleid*. De uitdrukkelijke keuze voor een integraal en preventief beleid vereist een versterkte samenwerking tussen vele en veelsoortige partners: de doelgroepen, private actoren uit verschillende sectoren en de wetenschap. Werken vanuit *een structurele visie* verhoogt de doelmatigheid van deze inclusieve aanpak. Met het *activeringsdiscours* verlegt men het accent van inkomenszekerheid naar actieve maatschappelijke participatie. Een hoge mate van bescherming moet samengaan met een creatieve bijdrage aan de samenleving zonder de kwaliteit van het persoonlijke leven van de betrokkenen in het gedrang te brengen. De *sociale grondrechten* vormen de toetssteen van het beleid. Hoewel deze aan elke burger onvoorwaardelijk toekomen, blijft hun afdwingbaarheid en realisatie beneden het peil van de aanvaardbaarheid. Met meer aandacht voor een *territoriale aanpak* wil men wederwoord bieden aan de ruimtelijke concentratie, maar ook aan minder zichtbare vormen van armoede en sociale uitsluiting. Hierbij wordt de aandacht zowel op de grote steden als ook meer en meer op het platteland gericht. Wanneer het Vlaamse armoedebeleid het resultaat wil zijn van partnerschap met alle relevante maatschappelijke actoren, dan moet met hen een dialoog worden aangegaan; in het bijzonder met de armen zelf. *Participatie en emancipatie* worden voorgesteld als de sleutelbegrippen om te komen tot een synergie van deskundigheden.

Al deze beleidsprincipes worden in het actieplan geconcretiseerd en gesitueerd ten opzichte van het Europese, federale en lokale sociale beleid. Wat Europa betreft, geeft men de doelstellingen voor een sociaal Europa weer, zoals bekrachtigd op de top van Nice. Voor het federale niveau wordt het Samenwerkingsakkoord (1998) tussen de federale en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen nogmaals in herinnering gebracht. Daarnaast geeft men een toelichting bij het eerste Nationale Actieplan Armoedebestrijding. Aandacht voor het lokale niveau is er door een toelichting bij het uitdovende Sociaal Impulsfonds en de vernieuwde Steden- en Gemeentefondsen.

Voor het armoedebeleid vanuit het Vlaamse bestuursniveau licht men de te hanteren beleidsinstrumenten toe, waarvan ook dit Jaarboek deel uitmaakt (zie 2.2). Maar het actieplan reserveert vooral veel ruimte voor de concrete Vlaamse beleidsmaatregelen op diverse domeinen. Dit deel wordt opgebouwd aan de hand van de tien rechten van het Algemeen Verslag over de Armoede (Koning Boudewijnstichting, 1994). Per thema blikt men terug op de realisaties van het afgelopen jaar, geeft men de beleidsintenties voor het huidige jaar aan en zet men de eerste stap in het debat rond de vooruitzichten van een volgend begrotingsjaar (zie ook 2.5). Deze tweede editie actualiseert het eerste Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. De Vlaamse regering engageert zich om dit



jaarlijks te herhalen. Het is duidelijk dat met dit plan de politieke aandacht voor armoedebestrijding wordt verfrist. Actoren uit het werkveld krijgen een overzicht en een houvast om het overheidsbeleid te kunnen evalueren. Het vormt tegelijk een basis tot coördinatie.

Naar de concrete beleidsmaatregelen toe kan de lat echter nog hoger worden gelegd. Men is nog niet zover dat acties op verschillende domeinen worden geïntegreerd. Ook de vooropgestelde inhoudelijke betrokkenheid van de armen bij het opstellen van dit plan staat nog niet in praktijk. Ten slotte ontbreekt het meestal nog aan concrete, meetbare doelstellingen en aan consequente budgettaire vertalingen en keuzes.

## 2.2 Het nakende armoededecreet?

Armoede is niet van vandaag op morgen op te lossen. Belangrijk om op het vlak van armoedebestrijding vooruitgang te boeken, is dat dezelfde beleidslijnen gedurende langere tijd worden gevolgd. De visie van beleidsverantwoordelijken, onderbouwd door de wetenschap, getoetst bij de armen zelf en mee gedragen door de particuliere sectoren moet voldoende garantie bieden om op dit moment decretaal vast te leggen hoe armoede de volgende decennia deskundig moet worden bestreden. Dit vertelt de Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de armoedebestrijding.

Al jaren (en legislaturen) lang worden inspanningen geleverd om een decreet inzake armoedebestrijding tot stand te brengen. Hiertoe werd een maatschappelijke en beleidsmatige dialoog gevoerd. Verschillende actoren operden de noodzaak aan en urgentie van een juridisch anker voor het armoedebeleid. Hopelijk krijgt het decreet inzake armoedebestrijding spoedig haar definitieve bekrachtiging.

### 2.2.1 De laatste rechte lijn

Op 19 oktober 2001 keurde de Vlaamse regering het eerste ontwerp van decreet betreffende de armoedebestrijding goed. Het is een belangrijke stap in het Vlaamse armoedebeleid. De inclusiviteit van de armoedebestrijding wordt decretaal gegarandeerd wat onder meer de structurele participatie van de doelgroepen verankert. De weg naar de realisatie van dit decreet staat bij menig betrokkene in het geheugen gegrift. De eerste besprekingen dateren al van bijna tien jaar geleden. Aan het begin van deze legislatuur werd de draad opnieuw opgenomen.

Sinds de goedkeuring van het ontwerp van decreet door de Vlaamse regering formuleerden de Raad van State en de SERV hun adviezen. De Vlaamse

regering keurde het tweede – aangepaste – ontwerp goed in haar zitting van 17 mei 2002. In het najaar van 2002 trekt de Parlementaire Commissie Welzijn het debat in het halfrond op gang om dan – hopelijk binnen een redelijke termijn – in een definitieve goedkeuring van het decreet uit te monden. De uitvoeringsbesluiten worden ondertussen ontworpen in onderhandeling met de Verenigingen waar armen het woord nemen. Ook deze werkzaamheden wil men tegen het einde van 2002 kunnen beëindigen.

### **2.2.2 De kracht en de lijnen van het ontwerp van decreet**

De uitgangspunten van het ontwerp van decreet stemmen in grote mate overeen met de beleidsprincipes en voorgestelde beleidsinstrumenten uit het eerste en tweede Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (Vlaamse regering, 2001a, 2002d). Men wil een doelmatig, inclusief beleid voeren, dit wil zeggen geïntegreerd, samenhangend, preventief, structureel, wetenschappelijk onderbouwd, met participatie van de doelgroepen en met publieke en private actoren uit diverse sectoren. De nadruk ligt vooral op het creëren van voorwaarden om de personen die in armoede leven te betrekken bij het uitstippelen, uitwerken en het evalueren van het Vlaamse armoedebeleid. Daarnaast valt op dat expliciet appèl wordt gedaan op alle diensten van de Vlaamse Gemeenschap om elk hun bijdrage te leveren.

De instrumenten waarmee men de coördinatie en organisatie van het armoedebeleid wil realiseren, worden in het ontwerp van decreet kort opgesomd. Zo verbindt de Vlaamse regering zich ertoe om binnen de negen maanden na haar aantreden een actieplan armoedebestrijding op te stellen (zie 2.1). Dit moet tot stand komen met participatie van de doelgroepen en een omschrijving geven van de beleidsmaatregelen op korte en langere termijn, als ook van de modaliteiten van evaluatie van het gevoerde beleid. Voor de ondersteuning van het armoedebeleid moet de regering opdracht geven voor wetenschappelijk onderzoek inzake armoede. Om de inspanningen van de verschillende sectoren te bevorderen, op elkaar af te stemmen, te bewaken en te evalueren, richt men het Permanent Overleg Armoede op.

De uitdrukkelijke keuze om armen bij het overheidsbeleid te betrekken, vertaalt zich in de ondersteuning van de Verenigingen waar armen het woord nemen en het Vlaams netwerk van deze verenigingen. Daarnaast wordt ook voor de opleiding en de inschakeling van opgeleide ervaringsdeskundigen in de armoede in ondersteuning voorzien; in het opbouwwerk en het Algemeen Welzijnswerk werden ondertussen al ervaringsdeskundigen te werk gesteld. In 2002 voorziet men voor deze ondersteuning € 893.000 (36,2 miljoen BEF). Voor 2003 stijgt dit budget naar € 1.339.000 (54 miljoen BEF).

Het ontwerpdecreet wordt een kaderdecreet genoemd. Dit betekent volgens het advies van de Raad van State dat het een decreet is dat ‘zich grotendeels

beperkt tot het bieden van een rechtsgrond voor het uitwerken van een beleid door de Vlaamse regering, zonder zelf de inhoudelijke krachtlijnen van dat decreet vast te stellen'. Hoewel dit ontwerpdecreet toch inhoudelijke krachtlijnen weergeeft, zal de kwaliteit van het beleid voornamelijk afhangen van de inhoud van de uitvoeringsbesluiten. De adviezen van de SERV, de Raad van State en de bemerkingen vanuit de Verenigingen waar armen het woord nemen, waarschuwen in deze context voor dode letters. Het decreet biedt een procedureel kader, maar daarmee worden de (budgettaire) inspanningen voor armoedebestrijding, ook in sectoren als huisvesting, werkgelegenheid of onderwijs, niet automatisch verhoogd.

### 2.2.3 Wie wil oogsten, moet eerst zaaien

Bij de voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten wordt voorrang gegeven aan de ondersteuning van de Verenigingen waar armen het woord nemen en aan de oprichting van een Vlaams netwerk van deze verenigingen. Men erkent de noodzaak om de doelgroepen bij de beleidsvoering te betrekken, wil men de kwaliteit van het armoedebeleid verhogen. De onbekendheid met de ervaring om in armoede te leven, is hiervan de oorzaak. Men wil mensen motiveren om vanuit hun eigen beleving van armoede een bijdrage te leveren. Het Algemeen Verslag over de Armoede heeft met de participatiemethode van de dialoogwerkgroepen de mogelijkheden (en beperkingen) op dit vlak aangegeven.

De erkenning en subsidiëring van de armen in georganiseerd verband is geen gemakkelijke beleidsoefening. Welke organisaties moeten worden erkend en op basis van welke criteria? In de lange aanloop tot dit decreet hebben de verenigingen zelf zes opdrachten geformuleerd om erkend te kunnen worden: armen verenigen, armen het woord geven, werken aan de maatschappelijke emancipatie van de armen, werken aan maatschappelijke structuren, dialoog en vorming en armen blijven zoeken. Om deze taken als eigenlijke erkenningscriteria te kunnen hanteren, is verdere operationalisering nodig.

Gezien de organisaties die in aanmerking komen van zeer diverse aard zijn, wordt naar de subsidiëring een onderscheid gemaakt tussen de verenigingen die alle zes de opdrachten volwaardig vervullen en de verenigingen die de intentie hebben om op termijn zover te geraken. Ondanks de vele gesprekken om aan de verzuchtingen van alle partijen aan de onderhandelingstafel tegemoet te komen, blijft één bekommernis bij de verenigingen sterk aanwezig. De Vlaamse overheid subsidieert om de participatie aan het Vlaamse beleid te kunnen realiseren. De financiële middelen zijn echter te beperkt om als Vereniging aan de voorwaarden tot beleidsparticipatie van armen te voldoen. Alvorens de dialoog tussen armen en beleidsverantwoordelijken op een constructieve manier kan verlopen, moeten armen onder meer de kans krijgen om in groep samen te komen, vaardigheden te verwerven inzake communicatie en

inzicht te krijgen in de manier waarop overheidsbeleid tot stand komt. De dialoog met armen en hun Verenigingen kan evenmin zonder dat deze verenigingen in een minimale begeleiding voorzien bij individuele probleemsituaties. De Vlaamse portefeuille gaat enkel open voor de kosten van de oogst. Het zaai- en groeiproces laat men afhangen van de lokale (on)vruchtbaarheid en plaatselijke weersomstandigheden.

De Verenigingen waar armen het woord nemen zien zich genoodzaakt om de lokale overheden aan te spreken voor bijkomende financiering. Op dit kleinschaligere niveau belemmert de financiële afhankelijkheid een open dialoog. De onderhandelingspositie van de verenigingen blijft daardoor eerder zwak en in de ban van de goodwill van lokale mandatarissen. De regelgeving om de dialoog met armen te garanderen, ontbreekt. De richtlijnen voor een lokaal sociaal beleid gaan hieraan volledig voorbij, terwijl bijvoorbeeld op cultureel vlak het lokale bestuur de formele verplichting heeft om dit in haar beleidsplan op te nemen.

Naast een ondersteuning voor de Verenigingen, investeert men ook in een Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen. Dit netwerk krijgt de taak om de activiteiten van de Verenigingen waar armen het woord nemen te ondersteunen en te coördineren. Het Vlaams Netwerk moet eveneens functioneren als gesprekspartner van de Vlaamse overheid. De SERV vraagt in haar advies bij het ontwerp van decreet dat dit netwerk ook als gesprekspartner van het brede middenveld zou fungeren. De Verenigingen erkennen het belang van het netwerk als een centraal aanspreekpunt, maar tegelijk vreest men dat de contacten tussen overheden en de doelgroep zelf hierdoor zullen verdwijnen. De essentie van de methodiek van de dialoogwerkgroepen – zoals gehanteerd bij de opstelling van het Algemeen Verslag over de Armoede – impliceert immers dat armen zelf mee aan de onderhandelingstafel kunnen plaatsnemen om voorgestelde maatregelen aan hun ervaringen te toetsen. De methodiek tot empowerment van de armen zou hierdoor ernstige averij oplopen. Een ander aandachtspunt, aangebracht door de SERV, is het gevaar van een rechter-partijsituatie. Het netwerk zal immers ten aanzien van de Verenigingen zowel belangenbehartiger, toezichthouder als kanalisator van de (financiële) ondersteuning zijn. Dit onderstreept het belang van een zo objectief mogelijke beoordelingscommissie die de erkenning en subsidiëring toewijst, weliswaar met voldoende kennis van het werkveld.

Bij de dialoog tussen overheid, middenveld en armen, spelen ook de opgeleide ervaringsdeskundigen in de armoede een rol. De opleiding tot ervaringsdeskundige in de armoede stelt armen in staat om hun ervaring van het leven in armoede aan te wenden om voornamelijk de communicatiekloof met wie niet in armoede leeft of leefde te overbruggen. Als opdrachten ziet men onder meer een schakelfunctie in de hulp- en dienstverlening aan armen en het formuleren van maatregelen ter bestrijding van armoede. Het decreet voorziet de ondersteuning van de coördinatie van de opleiding en de tewerkstelling van

deze ervaringsdeskundigen. Het is duidelijk dat voldoende aandacht moet worden besteed aan de afstemming op de werkzaamheden van de Verenigingen waar armen het woord nemen en het Vlaams netwerk wil men krachtige signalen kunnen geven.

Hoewel de ondersteuning van de Verenigingen, hun netwerk en de opgeleide ervaringsdeskundigen zeer zinvol wordt geacht, mag niet worden vergeten dat de doelgroep van een Vlaams armoedebeleid hiermee niet volledig binnen bereik is. De heterogeniteit van het doelpubliek mag niet uit het oog worden verloren. Het decreet pleit voor verhoogde aandacht voor de participatie van (niet-)gebruikers, cliënten, doelgroepen, betrokkenen, ... in alle welzijns- en andere beleidssectoren.

### 2.3 Het debat aangewakkerd

De actualisering en opvolging van het Vlaams actieplan armoedebestrijding gebeurt via een Permanent Overleg Armoede. Daarnaast is er een vooruitgangcongres in het voorjaar en een toekomstverkennd congres in het najaar waar men een dialoog tussen beleidsverantwoordelijken, de armen zelf, vertegenwoordigers uit het middenveld en de wetenschap wil voeren.

#### 2.3.1 Het Permanent Overleg Armoede

Het Permanent Overleg Armoede wordt ingedeeld in een verticaal en horizontaal overleg. Met het verticaal overleg gaat men ervan uit dat binnen elk Vlaams beleidsdomein armoedebestrijdende maatregelen worden genomen of dat men in zijn/haar reguliere beleid rekening houdt met de mogelijke gevolgen voor de zwakste groepen in de samenleving. Om de doelmatigheid van het beleid te verhogen, werkt de bevoegde minister en administratie samen met de armen en het werkveld. Er zal onderling worden afgesproken op welke wijze die samenwerking invulling krijgt.

Om het armoedebeleid uit te voeren en uit te voeren, is het noodzakelijk dat er interdepartementaal met elkaar overleg wordt gepleegd. Dit noemt men het horizontaal overleg. Ervaringen en kennis kunnen worden uitgewisseld en leemtes in het verticaal overleg gesignaleerd.

Wat het verticaal overleg betreft, wordt niet gespecificeerd wie met het werkveld wordt bedoeld. Zowel de Verenigingen waar armen het woord nemen en de SERV bepleiten dat zoveel mogelijk relevante actoren worden betrokken, met inbegrip van de sociale partners. Ook oude en nieuwe sociale bewegingen, andere NGO's die niet expliciet vanuit armoedebestrijding werken maar actief zijn op relevante domeinen zoals bijvoorbeeld huisvesting, tewerk-

stelling, dienstverlening moeten een plaats krijgen. De verenigingen verwijzen hierbij naar het vierde objectief van de Top van Nice, dat de mobilisatie van alle relevante actoren voorschrijft.

Het lijkt eveneens zinvol om ook andere besturen consequent erbij te betrekken. Het lokale bestuursniveau ligt voor de hand. Maar ook op het provinciale niveau – hoewel het amper over formele bevoegdheden beschikt inzake armoedebestrijding – blijkt men zich in de praktijk over armoede te bekommeren en blijven kansen tot verenigde krachten onbenut (zie onder meer De Witte, 2001; Dierckx en Vranken, 2002).

Het hele opzet van het Permanent Overleg Armoede roept enkele vragen op. Wie stimuleert bijvoorbeeld de effectieve uitvoering van het verticale overleg in de verschillende sectoren? Rust de verantwoordelijkheid om hierin initiatief te nemen bij de bevoegde minister en/of kunnen de armen zelf het initiatief hiertoe nemen? Mogen we de vraag luidop stellen in welke mate zich de nog vrij recente geschiedenis van de Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (VICA), met haar thematische werkgroepen, zich hier herhaald? Was dit geen streven naar horizontaal en verticaal overleg en betrachte men niet de betrokkenheid van alle relevante actoren? Welke is de garantie, die ons vandaag, meer dan toen, kan laten geloven dat dit een succesverhaal wordt?

### 2.3.2 Congressen

Een onderdeel van het vernieuwde Vlaamse armoedebeleid is de organisatie van congressen. Men wil een ruim publiek betrekken bij het debat rond armoedebestrijding. Sinds 2001 werden daartoe twee ‘hoogmissen’ per jaar gelanceerd: in het voorjaar is er het vooruitgangscongres en in het najaar het toekomstverkennd congres. Zij staan allebei in functie van de voorbereiding en opvolging van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding.

De twee congressen hebben elk hun eigen finaliteit. Het vooruitgangscongres richt zich duidelijk naar de analyse van de actualiteit. Het is een vraag van de Vlaamse overheid naar een sterkte-zwakte analyse van het moment, met de verwachting naar goede en haalbare suggesties ter verbetering van het beleid. Een toekomstverkennd congres ontwikkelt zich op een abstracter niveau en wil afstand nemen van de dwingende realiteit teneinde de toekomstige uitdagingen van het armoedebeleid te exploreren en er antwoorden op te formuleren.

#### *Vooruitgangscongressen*

Drie van de tien basisrechten uit het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding werden op het eerste vooruitgangscongres (op 17 mei 2001) behandeld: huisvesting, arbeid en cultuur en vrije tijd. In het najaar van 2001 verscheen het

eindverslag, waarin de belangrijkste bevindingen van de thematische besprekingen werden gebundeld.

Het tweede Vooruitgangscongres Armoedebestrijding op 27 mei 2002 werd op een gelijkaardige manier opgevat. Ook deze keer maakte men een selectie van drie rechten, verfijnd in vier thema's, om het debat beheersbaar te houden. Dit jaar ging de aandacht naar het recht op maatschappelijke dienstverlening, op gezondheidszorg, op participatie van kansarme jongeren en op participatie binnen het onderwijs. Vier uitgewerkte thematische documenten vormden de aanzet voor de debatten in de werkgroepen.

De twee congressen werden positief geëvalueerd. Men noteerde een hoge opkomst en betrokkenheid bij de thematische discussies. Door de organisatie ervan wordt armoede telkens opnieuw op de publieke en politieke agenda gezet. Ook de symbolische waarde mag niet worden onderschat.

Toch werden ook enkele belangrijke bemerkingen geformuleerd. Het blijft een moeilijke opdracht om de juiste formule te vinden waarbij de doelgroepen voldoende voorbereid aan het congres kunnen deelnemen. Een voorwaarde hiertoe is dat een voor iedereen begrijpelijke taal wordt gehanteerd in de werkdocumenten en in de gevoerde debatten. Een ander cruciaal aandachtspunt blijft dat een aantal actoren te weinig vertegenwoordigd zijn. Politici, administraties alsook de vertegenwoordigers uit de private 'hardere' sectoren schitteren door hun afwezigheid. Dit verhindert dat men kan spreken van een gedragen beleidsevaluatie.

De doelstelling om het armoedebeleid te beoordelen op haar merites wordt niet effectief bereikt. Door telkens andere thema's naar voren te schuiven, ontloopt men in feite een effectieve evaluatie van de eventuele vooruitgang – of het gebrek eraan – op elk van de domeinen. Men zou zich kunnen afvragen of een andere format voor deze congressen niet geschikter zou zijn om een grondigere evaluatie te maken. De besprekingen blijven te zeer steken bij het scherpstellen van de problemen en het uitwisselen van praktijkervaringen tussen praktijkwerkers. Neemt men niet te veel hooi op de vork door én het gevoerde beleid te willen evalueren én methodische uitwisseling te organiseren én een politiek en maatschappelijk draagvlak te willen creëren? Of is het vooruitgangscongres taciet bedoeld als een Mikadospel waarin men afwacht of en waar er iets zal bewegen?

#### *Toekomstverkennde congressen*

Het eerste toekomstverkennd congres vond plaats op 6 december 2001 in combinatie met de voorstelling van het tiende Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting. Op initiatief van de Koning Boudewijnstichting werd in dit kader de publicatie 'De armoede uitgedaagd' (Brumagne e.a., 2002) gelanceerd. Men stelde aan 18 bekende en minder bekende Vlamingen van verschillend allure de vraag welke de voornaamste uitdagingen zijn voor de toekomst van



een solidaire samenleving. Deze bundeling van 18 interviews gaf de voorzet voor een toekomstgerichte reflectie over armoedebestrijding.

Op 17 oktober 2002 – tevens de internationale dag tegen extreme armoede – was er de tweede editie van het Toekomstverkennend congres. De organisatie lag in handen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Koning Boudewijnstichting en Brugge 2002. Twee thema's werden naar voor geschoven en uitgespit door wetenschappers, de praktijkwerkers en de doelgroep.

Het eerste thema ging over activering als doelstelling en methode. De sterke nadruk op de economische activering binnen het discours van de actieve welvaartsstaat werd bevestigd. In welke mate leidt dit spoor tot de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting? Waar en hoe wordt plaats geruimd voor de sociale, culturele en politieke dimensie van activering?

Solidariteit in haar verschillende hoedanigheden kwam als tweede thema aan bod. De warme menselijkheid wordt naast de koude wettelijkheid van de sociale zekerheid gelegd. Hoe verhouden zij zich tot elkaar? Is het wenselijk om de vrijwillige solidariteit te stimuleren en welke zijn daartoe de voorwaarden?

Men onderwierp deze thema's telkens aan drie perspectieven: vanuit het werkveld, het wetenschappelijk perspectief en vanuit Verenigingen waar armen het woord nemen.

Een toekomstverkenning staat een stap verder af van de concrete beleidspraktijk. Toch is deze niet vrijblijvend. Verschillende betrokken actoren kunnen erdoor worden geprikkeld en geïnspireerd. De uitdaging is om ervoor te zorgen dat de vernieuwende en uitdagende wind sterk en lang genoeg waait.

## 2.4 Langs de zijlijn

Ook op andere beleidsterreinen werden directe en indirecte maatregelen genomen om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Deze zijn rechtstreeks gericht op de verbetering van de levenssituatie van mensen in armoede of maken deel uit van het algemene beleid dat onrechtstreeks effect heeft op de armoedeproblematiek. Uit verschillende beleidssectoren worden de maatregelen en/of intenties beknopt weergegeven. De terreinen die niet of minimaal aan bod komen, worden elders in dit Jaarboek van meer letters bediend.

### 2.4.1 Welzijn

#### *Zorgverzekering*

De Vlaamse zorgverzekering startte op 1 oktober 2001. Men stelde vast dat de niet-medische gezondheidsfactuur voor zwaar zorgbehoevenden danig kan op-



lopen en dat het risico op financiële armoede hierdoor verhoogt. De zorgverzekering wil de financiële lasten van deze doelgroep ten dele verlichten door de terugbetaling van kosten voor niet-medische hulp- en dienstverlening of mantelzorg te voorzien.

#### *Preventieve gezondheidszorg*

Preventieve gezondheidszorg is sinds 1980 een Vlaamse bevoegdheid. De organisatie hiervan werd vastgelegd in het 'ontwerpdecreet preventieve gezondheid', dat in 2002 wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Dit decreet waakt over de toegankelijkheid van het aanbod van de preventieve gezondheidszorg voor kansarme groepen en beoogt meer algemeen de verbetering van de levenskwaliteit door gezondheidswinst voor iedereen.

Bij aanvang van de legislatuur werd de realisatie van vijf gezondheidsdoelstellingen tegen 2002 vooropgesteld. De doelstellingen hebben betrekking op de daling van het aantal rokers, het realiseren van een gezonder voedingspatroon, een betere borstkankerscreening, het reduceren van het aantal dodelijke ongevallen in de privé-sfeer en in het verkeer en de preventie van infectieziekten. De Vlaamse overheid wordt in die opdracht bijgestaan door Kind en Gezin, de Lokale Gezondheidsnetwerken (LOGO's), het Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie (VIG) en de lokale besturen. De evaluatie ervan gebeurt onder meer via een aantal gezondheidsindicatoren. De LOGO's staan in voor het inventariseren van de lokale gezondheidsindicatoren en het coördineren van de samenwerking tussen de regionale en lokale organisaties voor gezondheidspromotie. Hun werking is afgestemd op de vijf gezondheidsdoelstellingen en daarnaast hebben ze de opdracht specifieke aandacht te besteden aan kansarmen.

Voor een uitgebreide bespreking van de bevoegdheden en evoluties in het Vlaamse gezondheidspromotiebeleid verwijzen we naar de bijdrage van De Boeck en Van Paepegem in het Jaarboek 2001 (Vranken e.a., 2001: 263-282).

#### *Kinderopvang*

Eind juli 2002 werden voor de laagste inkomens de prijzen voor kinderopvang verlaagd. Voor de hoogste inkomens werd de bijdrage verhoogd; voor de middengroep was er geen wijziging in de bijdrage. Ook grotere gezinnen (vanaf 2 kinderen) zullen kunnen meegenieten van een progressief kortingssysteem.

#### **2.4.2 Energie**

In zijn beleidsbrief 2002 streeft Minister voor Energie Stevaert naar een optimale dienstverlening tegen correcte en sociaal aanvaardbare prijzen voor alle maatschappelijke groepen. De vrijmaking van de elektriciteitsmarkt zou voor

het Vlaamse gezin algemeen een betere dienstverlening en lagere prijzen betekenen.

Via het Elektriciteitsdecreet worden distributienetbeheerders vanaf 1 juli 2003 gebonden om klanten jaarlijks een hoeveelheid gratis elektriciteit te verstrekken (100 kW per aansluitingspunt en verhoogd met 100 kW per gezinslid dat er zijn woonplaats heeft). De stroomleverancier wordt verplicht om bij gezinnen met betalingsmoeilijkheden gratis een budgetmeter te plaatsen. Wanneer het opgeladen krediet op is, valt men terug op een gewaarborgd minimumvermogen van 6 Ampère. Dit is echter geen absoluut recht aangezien de stroomleveranciers deze 'waarborg' kunnen aanvechten via een procedure bij een Lokale Adviescommissie (LAC) in geval van fraude of van 'klaarblijkelijke onwil' ('kunnen maar niet willen betalen').

Priso Antwerpen (2002) repliceerde hierop vanuit een project waarin de doelgroep werd bevraagd dat energie geen luxeproduct is maar een levensnoodzakelijke behoefte en dat de heffing van 21% op energie onaanvaardbaar is. Bovendien gaat het bij nutsvoorzieningen om meer dan elektriciteit: ook water en gas zijn voor velen onbetaalbaar en het gebrek eraan geeft aanleiding tot schrijnende leefsituaties. Om een menswaardig leven te kunnen garanderen, zou een minimumlevering van alle nutsvoorzieningen gewaarborgd moeten zijn. De beperking van de minimale elektriciteitslevering tot 6 ampère of 1320 watt blijkt bovendien onvoldoende om een huishouden draaiende te houden. Men wijst erop dat wanneer de leveranciers tot 50% van het opgeladen bedrag mogen gebruiken ter afbetaling, de budgetmeter tot een afbetalingsmeter kan worden herleid. Hiermee wordt het principe van minimumlevering geschonden.

#### 2.4.3 Mobiliteit

Hoewel het aantal wagens op de Belgische wegen bleef stijgen de laatste jaren, beschikt ongeveer de helft van alle Vlamingen niet over een wagen. Een stijgend aantal mensen kent een probleem van vervoersarmoede. Een geschikt instrument om dit deel van de mobiliteitsproblematiek aan te pakken, vindt men in het openbaar vervoer. Het decreet Basismobiliteit (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001d) was het juridisch antwoord op deze vervoersarmoede: het garandeert een minimumaanbod van het openbaar vervoer waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is (dus exclusief de NMBS) en een doorzichtiger tarifiering.

#### 2.4.4 Toerisme

Personen die in armoede leven, vormen één van de doelgroepen van het plan en het gelijknamige aangekondigde decreet 'Toerisme voor Allen'. Dit decreet

zal onder meer moeten beantwoorden aan de huidige behoeften en noden van specifieke groepen waarvoor op vakantie gaan nog geen evidentie is. Het actualiseert ook andere vormen van sociaal toerisme. Met de bestaande huizen voor sociaal toerisme worden in deze context samenwerkingsverbanden opgezet. Dit moet onder meer leiden tot een kortingssysteem. Er wordt een kader gecreëerd voor de ondersteuning van organisaties die vakanties organiseren voor mensen die in armoede leven. Het 'Steunpunt Vakantieparticipatie Doelgroepen' zoekt concreet naar betaalbare vakantiemogelijkheden voor armen.

#### 2.4.5 Cultuur

Het Vlaams cultuurbeleid beoogt het verbreden en verhogen van de cultuurparticipatie in Vlaanderen via verschillende beleidsinstrumenten. De ondersteuning van sociaal-artistieke projecten en de betere omkadering van kunsteducatieve (en competentieverhogende) projecten werden in 2002 gecontinueerd. Men wil verder een aantal grote evenementen ondersteunen die de directe participatie beogen van een breed publiek. In alle nieuwe decreten en reglementen is het streven naar een hogere cultuurparticipatie direct of indirect aanwezig. Het toelidingsproject met bemiddelaars ten aanzien van de bijzondere doelgroep van mensen met een laag inkomen wordt verbreed en verdiept.

#### 2.4.6 Wonen

De doelstelling van het Vlaamse woonbeleid, is dat iedereen – ook de gezinnen met de minste kansen – over een aangepaste woonomgeving van goede kwaliteit beschikt en dit tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid. In de beleidsbrief 2002 bouwt men verder op de beleidsnota 2000-2004 waarin 6 strategische doelstellingen en kritische voorwaarden werden geformuleerd om dit beleid succesvol te maken.

De absolute prioriteit is de realisatie van 15.000 sociale woningen, waarvan momenteel slechts een zeer klein aandeel is gerealiseerd. Het nijpende tekort aan sociale woningen blijkt ook uit de lange wachtlijsten van kandidaat-huurders. Begin 2001 trad een nieuw sociaal huurbesluit in werking dat de verhuur van sociale huurwoningen door de sociale huisvestingsmaatschappijen regelt (onder meer door het invoeren van een intern toewijzingsreglement). Andere prioriteiten zijn de verbetering van de kwaliteit van woningen en de woonomgeving, het ondersteunen van particulieren in het verwerven van een woning en het inschakelen van de private huurmarkt in het sociaal woonbeleid.

#### 2.4.7 Werkgelegenheid

De missie van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid is voor iedereen duurzame werkgelegenheid te scheppen. Dit streven wordt vertaald in vijf strategische doelstellingen: het verhogen van de werkzaamheidsgraad en het bereiken van volledige werkgelegenheid, het benutten en ontwikkelen van competenties, het verhogen van de kwaliteit van arbeid, arbeidsorganisatie en de levensloopbaan, een evenredige en volwaardige participatie van kansgroepen en bijdragen tot een sterk en duurzaam economisch draagvlak. Het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid komt verder ter sprake in deel 2, hoofdstuk 3.

#### 2.4.8 Onderwijs

De financiële toegankelijkheid van het onderwijs blijft een belangrijk aandachtspunt. Een nieuw decreet inzake studietoelagen voor Hoger Onderwijs moet ervoor zorgen dat meer personen recht krijgen op een studiebeurs (in eerste instantie via een overgangsregeling). In 2002 wordt ook voor het Secundair Onderwijs het studietoelagensysteem herbekeken. Ouders van leerlingen in het basisonderwijs krijgen bij het begin van het schooljaar een beter zicht op de te verwachten uitgaven. Op die wijze wordt de betaalbaarheid van het onderwijs bespreekbaar en kan het debat in de scholen worden gevoerd op basis van concrete gegevens.

Het beperken van de doorverwijzing van leerlingen uit arme of migrantengezinnen vormt een basisdoelstelling van het oriëntatiebeleid. Daarom wordt de aanpak van kansarmoede een prioriteit in de werking van de CLB's, resulterend in een voorrangregeling voor kansarme leerlingen. Het onderwijslandschap werd in 2002 ook opgeschud door de besprekingen van het decreet gelijke kansen waarvan de implementatie vanaf het volgende schooljaar dient te gebeuren. Met dit decreet wil men optimale leer- en ontwikkelingskansen realiseren voor alle leerlingen, sociale cohesie bevorderen en uitsluiting en discriminatie vermijden. Het Decreet Gelijke Kansenbeleid zal twee belangrijke pijlers omvatten. Ten eerste wil men het recht op toegang van iedere leerling tot de school van keuze garanderen en via de versterking van de lokale overlegplatforms de ontwikkeling van een lokaal gelijke kansenbeleid stimuleren. Ten tweede is er het ondersteuningsbeleid voor scholen met veel leerlingen met een verhoogd risico op leermoeilijkheden. Verder wil men op korte termijn proefprojecten laten uitwerken met betrekking tot leerstoornissen, waarbij bijzondere aandacht gaat naar de link met de kansarmoedeproblematiek. Het onderwijs moet ook voor kansarme jongeren een springplank naar werk vormen, vandaar de doelstellingen om de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs te verminderen en de voorwaarden te verbeteren voor jongeren die deeltijds werken of stage lopen. In de beleidsbrief van minister Vanderpoorten (2001-2002) valt ook de opwaardering van de richtingen in het TSO en BSO

op. Deze richtingen kennen een groot aantal kansarme en migrantenleerlingen. In 2002 wil de Vlaamse regering een specifiek, doelgericht en gestructureerd beleid ten aanzien van de gedetineerden opstarten. Verder wil men de school ook als leefgemeenschap herwaarderen door te zorgen voor een meer leerlinggerichte omgeving. Het project JoJo richt zich bijvoorbeeld tot jongeren die de school voortijdig hebben verlaten of de studies na het secundair onderwijs hebben stopgezet, maar toch geïnteresseerd zijn om in scholen te werken. Jongeren van allochtone afkomst en jongeren uit kansarme gezinnen worden in het bijzonder aangemoedigd om deel te nemen aan dit startbanenproject. In het kader van het interministerieel project Integrale Jeugdhulpverlening streeft men naar een betere afstemming tussen de onderwijssector (scholen én CLB) en de andere sectoren van de integrale jeugdhulpverlening (Kind en Gezin, Algemeen Welzijn, Vlaams Fonds voor de Integratie van Gehandicapten, de Bijzondere Jeugdzorg en de Geestelijke Gezondheidszorg). Men verlaat hierbij de idee van traditionele aanbodgerichte hulpverlening en gaat meer vraaggestuurd werken. De rol van de scholen bestaat uit de uitbreiding van hun zorgaanbod. Men wil discriminatie omwille van verminderde ICT-geletterdheid vermijden door kinderen en jongeren deze basale geletterdheid zo vroeg mogelijk te laten verwerven. Via het openstellen van ICT-infrastructuur wil de overheid mogelijkheden creëren om meer burgers – en in de eerste plaats laaggeschoolden en kansarmen – op een goedkope en laagdrempelige manier in contact te brengen met ICT.

## 2.5 Het discours van een hobbelig parcours

Het Vlaamse armoedebeleid blijft in beweging. De spieren worden warm en soepel gehouden. De tweede editie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding loopt op hetzelfde parcours verder als het eerste. Het blijft de inclusieve beleidsaanpak voorstaan met aandacht voor het aanwakkeren van inspanningen op meerdere beleidsdomeinen en actoren. Hiermee is de Vlaamse regering – in het aantal behandelde thema's of sociale grondrechten – dubbel zo ambitieus dan wat het federale bestuur inbracht in het eerste Nationale Actieplan Sociale Insluiting (NAP/int.) (zie verder deel 4, hoofdstuk 4). Toch is de strijd daarmee niet gestreden. De grote principes van inclusief armoedebeleid leggen de lat hoog. Gezien de geringe prestaties onder andere op het vlak van bruggebouw tussen beleidssectoren, kan de vraag worden gesteld of de Vlaamse regering voldoende conditie en techniek heeft om binnen een redelijke tijd in de buurt van deze eindstreep te geraken.

Uiteraard is armoedebestrijding een werk van lange adem. Dat de eindsprint naar de goedkeuring van een decreet inzake armoedebestrijding eindelijk kon worden ingezet, moet dus worden toegejuicht. Het biedt een aantal ga-

ranties voor de continuering van de beleidsaandacht voor deze problematiek. Supporteren tot het einde zal nodig zijn. Alleen een verhoging van het budget dat aan dit decreet wordt gekoppeld, zal een krachtadiger optreden mogelijk maken. Daarnaast moet men het debat over de verankerde beleidsprincipes aangaan met alle beschreven partners. De recente (doch nog minimale) uitbreiding van het aantal 'armoedeambtenaren' binnen de administratie kan de beleidsvoorbereiding verstevigen. De afstemming met het beleid van andere overheden kan en moet intensiever. De beleidslijnen uit het decreet (o.a. de participatie van de doelgroepen) moeten worden vertaald in de sturing van het lokaal sociaal beleid. De samenwerking met het federale niveau kan worden geoptimaliseerd door onder meer het Vlaamse engagement in het Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Samenwerkingsakkoord, 1998) te verstevigen. Door gebundelde krachten te vertalen in een meer geïntegreerd tweede Nationaal Actieplan kan de stem van Vlaanderen ook op het Europese niveau feller klinken.

## HOOFDSTUK 3

### **Is er nog plaats voor armoedebestrijding in het nieuwe lokaal sociaal beleid**

*Gerard Van Menxel*

Sinds de fondsen opdoken, op het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw, wordt een belangrijk deel van het Vlaams armoedebeleid op het lokale niveau gevoerd. Na enige verkenningen (de zogenaamde fondsen ‘Van den Bossche’ en ‘Lenssens’) dienden zich achtereenvolgens het Vlaams Fonds voor Intergratie van Kansarmen (1990), beter bekend als het VFIK, en het Sociaal Impulsfonds of SIF (1996) aan. De huidige Vlaamse regering voert in het kader van een vernieuwd lokaal sociaal beleid een herschikking door van deze middelen. In dit hoofdstuk bespreken we de op stapel staande initiatieven en evalueren we hun armoedebestrijdingsgehalte. Ter verduidelijking: de Vlaamse overheid gebruikt de term ‘kansarmoede’, die ruimer is dan ‘armoede’, omdat er een dimensie ‘gelijke kansen’ in vervat ligt.

#### 3.1 Het lokaal sociaal beleid

Het Vlaamse regeerakkoord ‘Een nieuw project voor Vlaanderen’ van 13 juli 1999 hecht veel belang aan de versterking en vernieuwing van het partnerschap tussen Vlaanderen en het lokale beleid, zijnde de gemeenten en de OCMW’s. Dit moet leiden tot een betere lokale bestuurlijke coördinatie tussen gemeente en OCMW en tot een gezamenlijke visie op het lokaal sociaal beleid vanwege beide actoren. Op 13 juli 2001 verankerde de Vlaamse regering haar uitgangspunten in het kerntakendebat voor het domein welzijn, gezondheid en gelijke kansen. Op 23 april 2002 organiseerde minister Vogels een *Startdag Lokaal Sociaal Beleid* waarop een aantal visies op het lokaal sociaal beleid en op het Sociaal Huis werden gepresenteerd, gesteund op beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek (onder meer Bouckaert e.a., 2001; De Rynck en Bouckaert, 2001; De Rynck, 2002; Sannen en Demeyer, 2001).

Dit nieuwe lokaal sociaal beleid vertrekt van de grondrechten, waarbij de lokale dynamiek wordt aangemoedigd en dwarsverbindingen kunnen worden gelegd tussen het klassieke welzijnsbeleid en andere beleidsdomeinen zoals het huisvestings-, werkgelegenheids-, onderwijs- of minderhedenbeleid (Vo-

gels, 2002). Het bevorderen van samenwerking en afstemming tussen OCMW en gemeente, het verankeren en versterken van de coördinerende rol die lokale besturen opnemen via netwerking met andere lokale actoren en het realiseren van ‘een Sociaal Huis’ – de doelstellingen uit het Voorontwerp van decreet van 19 juli 2002 – alsook de hervorming van het Sociaal Impulsfonds vormen de pijlers van dit lokale sociaal beleid.

De eerste pijler rust op de opheffing van het vroegere SIF. In maart 2002 keurde de Vlaamse regering de hervorming van het Gemeentefonds en de oprichting van het Stedenfonds goed (Vlaamse regering, 2002b). Daardoor gaat het *waarborggedeelte* van het Sociaal Impulsfonds, dat alle gemeenten ontvingen, naar het *Gemeentefonds*. De *SIF+-middelen*, die onder gemeenten werden verdeeld op basis van de inmiddels welbekende SIF-kansarmoedecriteria, komen bij Antwerpen en Gent en bij een aantal kleinere steden terecht via het nieuwe *Stedenfonds*. De selectie van deze steden gebeurde met behulp van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, een indeling van de SERV uit 1995 en een socio-economische typologie van gemeenten door het vroegere Gemeentekrediet (1998). Aan bijkomende reguliere middelen om de lokale en geslaagde impulsen decretaal te verankeren, werd minder aandacht besteed.

Voor de tweede pijler – die we kunnen samenvatten onder de hoofding ‘het bevorderen van netwerking tussen lokale actoren’ – ontwikkelde Vlaams minister Vogels een kaderdecreet lokaal sociaal beleid waarbinnen één en ander moet worden gerealiseerd. De invulling van dat kader zal niet gebeuren vanuit een welzijnslogica maar vanuit algemene strategische doelstellingen om de leefbaarheid in de steden en de gemeenten te verhogen. Het ontwerpdecreet Lokaal Sociaal Beleid werd door de Vlaamse regering goedgekeurd op 19 juli 2002.

Het derde actiepoint in het Vlaams regeerakkoord was de introductie van het ‘Sociaal Huis’ (zie onder meer Sannen, 2002b; De Rynck en Bouckaert, 2001). De algemene bekommernis is om de toegang tot de sociale dienstverlening van gemeente en OCMW verbeteren via één loket en een goede samenwerking van het lokaal bestuur met particuliere initiatiefnemers op het vlak van welzijn. De idee van zo’n lokaal huis behoorde al tot de voorstellen voor armoedebestrijding in het Algemeen Verslag over de Armoede (Koning Boudewijnstichting, 1994), waarin onomwonden werd gepleit voor één sociale dienst. Als het wetgevend werk tijdig wordt afgerond, kunnen de voornemens nog tijdens de huidige legislatuur van de Vlaamse regering in de praktijk worden omgezet. Deze decreten zullen bepalen hoe het Lokaal Sociaal Beleid, het stedelijk beleid en de lokale armoedebestrijding er in de volgende jaren uitzien. De hervorming van het Gemeentefonds en het nieuwe Stedenfonds moeten op 1 januari 2003 van start gaan. Voor projecten in het Sociaal Impulsfonds, dat vanaf die datum wordt opgeheven, is er een overgangsregeling mogelijk tot 30 juni 2003. Het zijn de steden en gemeenten die daarover beslissen. Vooral de overgang van het SIF naar voor het Stedenfonds dreigt een



probleem te vormen in termen van continuïteit. Ondanks de mogelijkheid van een overgangperiode van zes maanden, blijft het voor de steden moeilijk om de toekomstige werking van het Stedenfonds in de begroting van 2003 in te schrijven en om keuzes te maken die binnen een raamwerk moeten passen dat nog niet helemaal vastligt.

### 3.2 Het Sociaal Impulsfonds voorbij – de eerste pijler

In de vorige edities van dit Jaarboek werd ruim aandacht besteed aan de werking van het Sociaal Impulsfonds – ingevoerd bij decreet van 14 mei 1996 – en aan de verhouding tussen stedelijk beleid en armoedebeleid (zie onder meer de bijdragen van Meert en Kesteloot, 1998; De Decker en Vranken, 2000). Het Sociaal Impulsfonds vormde destijds de kern van het zich langzaam ontwikkelende stedelijk beleid in Vlaanderen. Maar voor zover het de SIF+gemeenten betrof, was er ook ruimte voor bestrijding van de stedelijke armoedeproblematiek. Zowel het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en steden als de bestrijding van de kansarmoede werden in het decreet van 1996 vermeld als doelstellingen, naast de bevordering van welzijn (Vranken, Geldof, en Van Menxel, 1996; 1998).

#### 3.2.1 Eerste stap van armoedebestrijding naar stedelijk beleid

Onlogisch is de verbinding tussen stedelijk beleid en armoedebeleid niet, omdat in ons land de armen zich vooralsnog vooral in de steden bevinden en niet – zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten – in voorsteden of getto's. 'De vaststelling van die ruimtelijke correlatie heeft aanleiding gegeven tot een heel specifieke politieke analyse die een decennium lang het denken over stedelijk beleid in Vlaanderen beïnvloedde (...). Politiek en wetenschap zagen de stemmenwinst van het Vlaams Blok als uiting van het ongenoegen over de problemen van armoede en onleefbaarheid in de achtergestelde wijken (...). Stemmen voor het Vlaams Blok werd geïnterpreteerd als een noodkreet van politiek lang veronachtzaamde kansarme stadsbewoners (...). Doordat het Vlaams Blok (op Brussel na) slechts in Vlaanderen opkomt, groeide vooral daar de aandacht voor een aanpak van de *stedelijke problematiek*.' (Loopmans, 2002: 40).

Een opeenvolging van 'armoedefondsen' sinds het einde van de jaren tachtig was het resultaat van dit inzicht. Het belangrijkste onder hen, het Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen, bleef in uitvoering sterk beperkt tot een lokaal welzijnsbeleid. In de regeringsverklaring van de Vlaamse regering van 21 juni 1995 werd stedelijk beleid een topprioriteit die leidde tot de afschaffing van het (te) welzijnsgerichte VFIK en de vervanging door het Sociaal

Impulsfonds. Zoals al vermeld, kreeg dit Sociaal Impulsfonds drie doelstellingen mee: het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en steden, de bestrijding van de kansarmoede en de bevordering van welzijn (Loopmans, 2002; Peeters, 1996; De Coninck en Vandenberghe, 1996; De Decker, Hubeau en Nieuwinckel, 1996; Loopmans, 2002).

Met het Sociaal Impulsfonds kreeg een Vlaams *stedelijk beleid* vorm naast het zich al eerder, doorheen de 'armoedefondsen', ontwikkelende *armoedebeleid*. Door dit stedelijk beleid werd het spoor van de kansarmoedefondsen verlaten maar er bleef nog wel ruimte voor *armoedebestrijding* op lokaal niveau, binnen een (groot)stedelijke context en met een beleid dat zich niet alleen tot de welzinssector richtte maar ook tot de 'harde' sectoren (tewerkstelling, huisvesting, infrastructuur). Armoedebestrijding bleef dus nog wel een doelstelling in het Sociaal Impulsfonds, maar dan wel binnen een stedelijke context. Waar stedelijk beleid en armoedebeleid in een deelverzameling samen kwamen, situeerden we het *stedelijk armoedebeleid* (zie Vranken, Geldof en Van Menxel, 1997: 189-198).

### 3.2.2 Goed maar niet genoeg

Van bij haar aantreden nam de huidige Vlaamse regering zich voor om het Sociaal Impulsfonds grondig te hervormen. Aanvankelijk zou het Sociaal Impulsfonds bijgestuurd worden op basis van een tussentijdse evaluatie (zie Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, 2001). Er zou eindelijk een echt stedenbeleid komen en de verantwoordelijkheid van de lokale besturen zou worden gevaloriseerd. De redenering was dat heel wat SIF-middelen gebruikt werden voor reguliere werkingen, die onder decreten moeten worden gevat en door de Vlaamse overheid gesubsidieerd met reguliere middelen. Uiteindelijk werd besloten om het Sociaal Impulsfonds niet te hervormen en meteen te vervangen. De huidige Vlaamse regering zag wel de winstpunten van het Sociaal Impulsfonds: 'er is ruimere aandacht ontstaan voor het probleem van de bestrijding van de kansarmoede en de zorg voor het leef- en omgevingsklimaat in alle gemeenten. Het Sociaal Impulsfonds heeft ook geleid tot meer samenwerking tussen de gemeenten en de OCMW's' (Vlaamse regering, 2000b: 2). Ook de evaluatie en het advies voor heroriëntering van het SIF door het ISOSIF waren veeleer positief (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, 2001). De vrees dat de vagere concepten van het SIF (in vergelijking met het VFIK) in het nadeel van kansarme groepen zou uitvallen, werd al eerder tegengesproken (Vandenberghe, 1997). Wel bleek het SIF volgens de SIF-coördinatoren en lokale beleidsverantwoordelijken onvoldoende in staat om een integrale en inclusieve aanpak te verwezenlijken. Bovendien bleef de betrokkenheid op de welzinssector groot, deze op de harde sectoren eerder beperkt (Loopmans, 2002: 42-43).

Toch besloot de Vlaamse regering te hervormen en stelde 'dat in een groot deel van de gemeenten dankzij het Sociaal Impulsfonds een nieuw beleid op de sporen werd gezet zonder dat de financiële middelen op evenredige wijze zijn toegenomen' (Vlaamse regering, 2000b: 14). Vooral het zogenaamde *waarborggedeelte* dat toegekend werd aan *alle gemeenten*, wordt volgens de Vlaamse regering meer en meer gebruikt voor het opzetten van een regulier beleid. Omdat de Vlaamse regering het niet houdbaar acht om telkens nieuwe beleidsimpulsen te geven en tegelijk de waardevolle initiatieven in de reguliere werking te blijven onderhouden, besliste zij voor alle 308 steden en gemeenten het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds integraal bij het Gemeentefonds te voegen. Voor de niet-SIF+gemeenten is dat hun volledige aandeel. Daardoor zullen de lokale besturen zelf in volle autonomie kunnen beschikken over deze middelen om ze te besteden aan lokale beleidskeuzen. De extramiddelen die de SIF+ gemeenten ontvingen, gaan over naar een nieuw Stedenfonds.

### 3.3 Het Gemeentefonds

#### 3.3.1 Middelenherschikking

Het Vlaams *Gemeentefonds* werd ingesteld bij decreet van 31 juli 1990. De jaarlijkse dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds wordt uitgetrokken op de begroting van het Vlaamse Gewest en elk jaar verdeeld over alle gemeenten van het Vlaamse Gewest. Het fonds bedraagt voor 2002 € 1,22 miljard (49 miljard BEF). De Vlaamse regering reserveerde daarnaast € 24.789.000 (1 miljard BEF) bijkomende middelen voor de gemeenten. Zij worden aan de dotatie van het Gemeentefonds toegevoegd. Ook het *waarborggedeelte*, dat het Sociaal Impulsfonds voorzag *voor alle gemeenten*, wordt aan het Gemeentefonds toegevoegd. Dit waarborggedeelte bedraagt € 96.821.515 (3,9 miljard BEF) voor 2002.

Na de integratie van het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds kunnen de lokale besturen *autonoom* oordelen over de waarde van de genomen initiatieven om deze voort te zetten of het beleid bij te sturen. De gemeenten ontvangen de middelen rechtstreeks, zonder dat zij daarvoor een dossier moeten indienen. Ten opzichte van de regeling inzake het Sociaal Impulsfonds betekent dit een fundamentele vereenvoudiging.

#### 3.3.2 Samenwerkingsakkoorden

Gemeenten en OCMW's worden geacht samenwerkingsakkoorden af te sluiten over de onderlinge verdeling van het aandeel in het Gemeentefonds. Als ze

dat niet doen voor 30 juni 2003 zal de Vlaamse regering automatisch 8% van het Gemeentefonds rechtstreeks storten aan het OCMW. Meteen wordt zo ook de basisfinanciering van de OCMW's in het Gemeentefonds opgenomen. Tegelijkertijd wordt het subsidiariteitsbeginsel versterkt door aan de lokale verkozenen de bevoegdheid toe te kennen zelfstandig te beslissen over het gedeelte dat rechtstreeks aan het OCMW wordt doorgestort. In het decreet wordt de dotatie voor 2003 vastgesteld op € 1.543 miljoen (62 miljard BEF).

### 3.3.3 Nieuwe verdeelsleutels

Ook de verdelingsregels worden aangepast. De maatstaven die de basis vormen van de verdeelsleutels, zijn gegroepeerd in vijf clusters: een bijzondere financiering voor grote steden, centrum- en provinciale steden en de kust; de centrumfunctie, de fiscale draagkracht; de open ruimten en ten slotte een aantal sociale maatstaven. Voor elke maatstaf gebeurt de verdeling onder alle 308 Vlaamse gemeenten op basis van hun onderlinge verhouding ten opzichte van een basisgetal. In de regel is dat basisgetal de eenheid waarop de maatstaf is gebaseerd: leerlingen, tewerkgestelden, hectaren open ruimte, WIGW'ers, werklozen, geboorten, bewoners sociale huurappartementen, bestaansminimumtrekkers (Vlaamse regering, 2002b).

Door de nieuwe middelenherschikking is het relatieve aandeel (in %) van Antwerpen en Gent gedaald. Dit kan een aanwijzing zijn dat de Vlaamse regering minder prioriteit wil geven aan de (grote) steden. De nieuwe verdeling in het Stadsvernieuwingsfonds, waar nu 34 gemeenten op kunnen intekenen, bevestigt dit vermoeden. Ook de autonomie die de gemeenten voortaan krijgen inzake besteding hangt als een zwaard van Damocles boven het belang dat nog aan armoedebestrijding zal worden gehecht.

Het advies van de Raad van State wordt verwacht tegen midden oktober 2002 zodat kort daarna de bespreking van het ontwerpdecreet van het Gemeentefonds kan starten in het Vlaams Parlement.

## 3.4 Het Stedenfonds

Voor 13 centrumsteden en voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden extra middelen voorzien. Het gaat om de resterende middelen van het Sociaal Impulsfonds (of het zgn. *SIF+ gedeelte* voor de steden afgebakend volgens de SIF-kansarmoedecriteria) die na evaluatie expliciet gaan naar de grootsteden Antwerpen en Gent, de regionale steden Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout en de

Vlaamse Gemeenschapscommissie, die optreedt als bevoegde instelling voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

#### 3.4.1 Versterking van het stedelijk beleid?

In haar ‘Ontwerp van decreet voor het Vlaams Stedenfonds’ neemt de Vlaamse regering zich voor om *een stedenbeleid* voeren dat erop gericht is de *stadsvlucht te stoppen* en het *democratisch draagvlak in de steden te verhogen*. Ze wil daarmee, in samenwerking met de steden en de VGC, volgende doelstellingen bereiken: *de leefbaarheid van de steden hogen* op stadsniveau en op wijkniveau, *de dualisering tegengaan* en *de kwaliteit van het bestuur verhogen*. Deze doelstellingen zijn vrij vaag vergeleken met de strikt afgebakende doelstellingen en procedures die eerder voorzien werden in het SIF. Ten dele is dit wellicht de bedoeling, in de context van meer autonomie geven aan het lokale vlak. Enkel het keren van de stadsvlucht lijkt meetbaar met de voorhanden zijnde technieken en gegevens. Voor de andere doelstellingen moet nog heel wat denkwerk worden verricht om tot operationalisering te komen. We moeten erop vertrouwen dat begeleidende initiatieven – zoals het oprichten van een ‘stedelijke task force’ en het opstarten van ‘stadsmonitoring’ – uitkomst bieden.

#### 3.4.2 Verdeelsleutels

De trekkingsrechten (goed voor iets minder dan € 100 miljoen of 4 miljard BEF) zullen worden toegekend op basis van een beleidsovereenkomst, goedgekeurd én door de gemeenteraad (of de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor Brussel) én door de Vlaamse regering. Voor het bepalen van de trekkingsrechten voor de steden worden een aantal principes gehanteerd. Men vertrekt van een onderscheid tussen Antwerpen en Gent, die samen 75% van de middelen krijgen en de 11 centrumsteden, waaronder het resterende deel wordt verdeeld. Die verdeling gebeurt proportioneel op basis van het bevolkingsaantal. Alle steden krijgen minstens hun huidige SIF+ middelen, want de berekende aandelen van de steden, die lager liggen dan die gewaarborgde ontvangst, worden verhoogd door wat af te nemen van de steden die hoger liggen dan de gewaarborgde ontvangst. Dat gebeurt in verhouding tot de bedragen waarmee de aandelen van die steden de gewaarborgde ontvangst overstijgen. Een politiek dus van geven en nemen.

Dat het merendeel van de middelen naar de grootsteden Antwerpen en Gent zal gaan, kan een verantwoorde keuze zijn maar de norm zelf is nogal arbitrair. Het gaat over vrijwel dezelfde steden als bij het Sociaal Impulsfonds maar er blijft nog maar één indicator over voor de verdeling van de middelen, met name het bevolkingsaantal. Waarom werden de 11 kansarmoede-indicator-

ren verlaten die de selectie in het SIF bepaalden? Is de kansarmoede – en de eraan gekoppelde parameters – dan geen prioritaire bekommernis meer? (Van Menxel, 2002).

### 3.5 Het kaderdecreet lokaal sociaal beleid – de tweede pijler

Met de term ‘lokaal sociaal beleid’ wordt het beleid bedoeld van de gemeente en het OCMW. In de lokale praktijk kunnen zij dit beleid samen uitbouwen met de particuliere diensten en voorzieningen. Naar boven toe, moet dit beleid afgestemd zijn op het sociaal beleid van de Vlaamse regering.

Voortbouwend op de krijtlijnen getrokken in het Vlaams regeerakkoord ontwikkelde Vlaams minister Vogels een voorontwerp van kaderdecreet betreffende het lokaal sociaal beleid dat werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 19 juli 2002. Na advies van de SERV kan het decreet worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement, wellicht eind 2002.

#### 3.5.1 Uitgangspunten voor het lokaal sociaal beleid: 13 juli 2001

Op 13 juli 2001 legde de Vlaamse regering een aantal uitgangspunten vast voor het lokaal sociaal beleid. De algemene doelstelling is om te komen tot een *coherent, democratisch en efficiënt lokaal sociaal beleid*.

Men moet komen tot een betere afstemming tussen het *beleidsniveau* en het *uitvoerend* niveau. Daarmee liggen meteen de twee actieterreinen vast. Op het eerste dient een betere coördinatie nagestreefd waarvoor *een kaderdecreet* sociaal beleid moet zorgen; voor het uitvoerend niveau staat de afstemming van informatiesystemen centraal wat moet gebeuren door *een Sociaal Huis*. Een betere afstemming, de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de sociale dienst- en hulpverlening voor kwetsbare groepen vormt hiervan de spil: het aanbod moet bij de beoogde doelgroep worden gebracht. Aanvankelijk werd aan het Sociaal Huis ook een fysieke overkoepeling verbonden van OCMW en gemeentelijke welzijnsdiensten.

Op het lokale beleidsniveau betekent dit dat *strategische keuzes* worden gemaakt, vertrekkende van een goede omgevingsanalyse en resulterend in duidelijke *werkafspraken tussen gemeente en OCMW*. Op operationeel niveau impliceert dit een goede samenwerking tussen alle actoren met een lokaal aanbod (publiek, semi-publiek en privé), om overlappingsen en hiaten in het aanbod te vermijden. Op cliëntniveau betekent dit de realisatie van een goede loket- en doorverwijsfunctie, zodat mensen daar terechtkomen waar ze het best bediend worden.

### 3.5.2 Drie doelstellingen in het (voorontwerp van) decreet op het Lokaal Sociaal Beleid – 19 juli 2002

In het verlengde van deze uitgangspunten van de Vlaamse regering voor het lokaal sociaal beleid, wordt het (voorontwerp van) decreet op het Lokaal Sociaal Beleid de dato 19 juli opgebouwd rond drie belangrijke doelstellingen (Vogels, 2002).

Ten eerste, het bevorderen van de samenwerking en afstemming tussen gemeente en OCMW op beleidsniveau, wat een belangrijke troef was van het SIF, door het introduceren van *één Lokaal Sociaal Beleidsplan*. Dat kan als (deel)basis dienen voor alle andere plannen die gemeente en OCMW maken en waar ook de gesubsidieerde voorzieningen kunnen uit putten voor de planning en verantwoording van hun activiteiten.

Ten tweede, *het verankeren van de coördinerende rol* die lokale besturen vandaag in feite opnemen via netwerking met andere lokale actoren en het creëren van de mogelijkheid om die coördinerende rol verder te omschrijven of zelfs uit te breiden waar mogelijk en wenselijk. Een voorbeeld bestaat in de kinderopvang: het lokaal bestuur trekt het lokaal overleg en dat geeft bindend advies bij de erkenning van nieuwe voorzieningen.

Ten derde, het bepalen van de *minimale voorwaarden waaraan een Sociaal Huis* moet voldoen, zodat de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het aanbod van de sociale dienstverlening van gemeente en OCMW gegarandeerd is en ook de samenwerking tussen het lokaal bestuur en de andere actoren in functie daarvan vorm krijgt.

### 3.5.3 Coördinatie

De term 'lokaal sociaal beleid' heeft een gelaagde betekenis (Vlaamse regering, 2001d). Ten eerste gaat het over de doelstellingen die gemeenten nastreven binnen de eigen bevoegdheden en met de middelen die zij rechtstreeks kunnen inzetten. Met andere woorden: *de strategische doelstellingen* van het OCMW en de gemeente om de algemene doelstelling van een sociaal beleid te realiseren, namelijk het garanderen van de realisatie van de sociale grondrechten opdat eenieder in menselijke waardigheid kan leven. Ten tweede betreft het de verzamelde *effecten* van alle acties die lokale actoren ten aanzien van mensen opzetten en die samen vorm geven aan de manier waarop, zowel structureel als cultureel, een lokale gemeenschap de sociale grondrechten van eenieder probeert te garanderen. Ten slotte gaat het over de rol die het lokaal bestuur als bevoorrechte en gelegitimeerde actor speelt in en ten aanzien van het geheel van deze lokale acties en actoren. Daarbij gaat het om *de manier waarop* het lokale bestuur dat lokale krachtenveld op een beredeneerde (beleidsmatige) wijze inzet en via allerlei instrumenten probeert doelmatiger te richten op de lokale garanties voor de realisatie van de sociale grondrechten.



Voor de uitwerking van de coördinatie bevat het kaderdecreet de verplichting om per gemeente *één beleidsplan* 'lokaal sociaal beleid' te maken. Dat plan zou volgende elementen omvatten: een omgevingsanalyse, een geïntegreerde visie op het lokaal sociaal beleid, opgesteld na overleg met alle lokale actoren, een inhoudelijk en financieel meerjarenplan, een protocol tussen gemeente en OCMW over de taakverdeling en één of meerdere protocols met alle betrokken derden over de taakverdeling. Het beleidsplan (als eerste instrument; tweede instrument is het Sociaal Huis, zie verder) zou worden gedragen door een beslissing van de OCMW-raad en van de gemeenteraad. Dat plan zou niet goedgekeurd moeten worden door de Vlaamse gemeenschap maar zou wel als basis dienen voor alle specifieke erkennings- en subsidieaanvragen van de instellingen en voorzieningen met de gemeente als territorium. De minister hoopt dat dit de inhoudelijke afstemming kan bevorderen en de planlast verminderen. Het kan middelen vrijmaken op het niveau van de Vlaamse overheid om zich meer ondersteunend te richten op evaluatie ex post en kwaliteitscontrole. Voor de strategische planning zou de Vlaamse overheid zich eerst en vooral richten op de door het lokaal bestuur geformuleerde visie en koepelplan (De Rynck, 2002: 12).

### 3.6 Het Sociaal Huis – de derde pijler

De derde pijler van het Lokaal Sociaal Beleid is het 'Sociaal Huis'. Rond deze idee worden nogal wat 'stellingenoorlogen uitgevochten' (Laenen, 2002: 23). Sommigen noemen het Sociaal Huis een virtuele realiteit (Vos, 2002a), anderen zien het als een bedreiging voor het voortbestaan van de OCMW's).

In het Vlaamse regeerakkoord van 1999 klonk het: 'De Vlaamse Regering bouwt het OCMW uit tot een Sociaal Huis waar elke burger terecht kan voor alle administratieve en sociale dossiers, voor premies, uitkeringen en tegemoetkomingen. Het Sociaal Huis wordt een mensvriendelijk en toegankelijk aanspreekpunt dat de drempelvrees voor overheidsdiensten en de administratie moet wegwerken. Het Sociaal Huis stelt zich ook op als informatieloket en verwijst door naar andere dienstverlenende instellingen, zoals de VDAB en de bureaus voor consultatie en rechtspleging. (...) De Vlaamse Regering zal een initiatief nemen via proefprojecten die door de Vlaamse Gemeenschap worden gefinancierd' (Vlaamse regering, 1999).

Aanvankelijk was het de bedoeling de OCMW's om te vormen tot Sociaal Huis. Intussen is duidelijk geworden dat het niet zo'n vaart zal lopen en dat de realisatie van het Sociaal Huis op korte termijn niet tot een wijziging van de OCMW-wet van 1976 zal leiden.

De idee is om alle sociale dienstverlening op één locatie aan te bieden. Nu verloopt dit verspreid tussen OCMW, gemeente en particuliere diensten. 'Ie-



mand die het 'Sociaal Huis' binnenstapt, kan er zijn pensioen aanvragen, info krijgen over kinderopvang of het bestaansminimum. Het samenbrengen van het OCMW- en gemeentepersoneel zal de hulpverlening beter coördineren' (Vogels, 2002). Ook het kostenplaatje zou op die manier moeten verminderen.

Minister Vogels koos voor een versterking van de 'coördinatieopdracht en de doorverwijzings- en éénloketfunctie van het lokaal bestuur met betrekking tot het lokaal sociaal beleid. Het lokaal bestuur heeft een democratische legitimatie, draagt een brede politieke verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen in de lokale gemeenschap, ook ten aanzien van actoren die niet onder het hiërarchische gezag van het lokaal bestuur vallen' (Nota aan de Vlaamse Regering, 13 juli 2001 geciteerd door De Rynck, 2002: 10).

De Vlaamse regering omschreef de twee functies van het Sociaal Huis. De eerste is die van het éne loket waar elke burger terecht kan voor alle administratieve en sociale dossiers, premies, uitkeringen en tegemoetkomingen; de tweede is die van doorverwijzing naar andere dienstverlenende instellingen. Het Sociaal huis dient geplaatst te worden in een globale visie op het lokaal sociaal beleid binnen de gemeente. Die visie ontwikkelen en uitvoeren, in het raamwerk van het sociaal beleid van de Vlaamse overheid, is een gemeenschappelijke opdracht van gemeente en OCMW. Gemeente en OCMW moeten een coördinatiefunctie uitbouwen voor het hele welzijnsaanbod binnen een gemeente, inclusief de private sector (De Rynck, 2002: 10-11).

De doelstelling rond de informatiesystemen binnen het Lokaal Sociaal Beleid moet worden waargemaakt door de operationalisering van het Sociaal Huis. Daarvoor werd een wetenschappelijke basis gelegd in de HIVA-UG studie over toegankelijkheid van de algemene voorzieningen vanuit cliëntperspectief (Sannen en Demeyer, 2001). In die studie en de nota van de minister wordt onderscheid gemaakt tussen twee niveaus van afstemming: dat van de cliënt (informatie, case-management, afstemming en overleg tussen hulpverleners) en dat van de voorzieningen (samenwerking, netwerkvorming, gerichte doorverwijzing, geïntegreerde dienstverlening, fysieke of virtuele loketten). Daarmee is aangegeven dat de invulling van het Sociaal Huis lokaal variabel is en moet zijn (De Rynck, 2002: 12; De Rynck en Bouckaert, 2001)).

### 3.7 Wat met stedenbeleid en armoedebestrijding?

Er worden nogal wat kritische geluiden opgetekend rond het armoedebestrijdingsgehalte van het vernieuwde Lokaal Sociaal Beleid en ook over zijn betekenis voor een doelmatig grootstedelijk beleid (zie onder meer Dalle en Laenen, 2002; De Decker, 2002; Laenen, 2002; Loopmans, 2002; Van Menxel, 2002).

### 3.7.1 Armoedegeld werd stedengeld

De St.-Catharinabonus van 1989, die in het kader van de schuldherschikking tussen Vlaamse en Waalse steden aan Vlaanderen 1,7 miljard BEF opleverde, zou positief aangewend worden voor de bestrijding van de armoede (aanvankelijk in de Fondsen Lenssens en Van den Bossche en nadien in het VFIK). Maar doorheen de jaren heeft het een heel andere bestemming gekregen. In 1995 besliste toenmalig minister van stedelijk beleid Leo Peeters het geld weg te trekken van het welzijnsgerichte armoedebeleid en voornamelijk in te zetten voor het stedelijk beleid. Nu verdampt het zelfs helemaal in het Gemeentefonds en het Stedenfonds. Toegegeven, de doelstellingen van het SIF waren ook al ruimer ingevuld dan armoedebestrijding, maar de projecten behielden toch manifest een band met directe of indirecte armoedebestrijding. Nu wordt dat zicht – zeker in het Gemeentefonds – belemmerd, tenzij de OCMW's er lokaal borg kunnen voor staan. In het stedenbeleid kan de armoedebestrijding in ruime zin wél zichtbaar blijven en we betwisten daarom ook de zinvolheid van dat inclusieve stedelijke beleid niet. Evenwel verliest het armoedebeleid heel wat van zijn slagkracht. Dat zien we niet alleen aan de beschikbare middelen, maar ook aan het tempo waarin andere initiatieven van de grond komen. Moeten we terug naar 'af' voor de prijs van een proper stedelijk ontwikkelingsbeleid (Van Menxel, 2002)?

Loopmans (2002: 44) stelt dat de organisatorische hervorming van het stedelijk beleid ertoe bijdraagt dat de herverdeling van rijk naar arm afneemt, onder meer omdat het waarborggedeelte van het SIF, dat sinds 1989 continu ingezet werd voor armoedebestrijding, vanaf 2003 zonder verdere voorwaarden omtrent de besteding ervan in het Gemeentefonds wordt gestort. De gemeenten kunnen die middelen nu naar eigen goeddunken inzetten en dat zal niet prioritair in de richting van armoedebestrijding gaan (De Decker, 2002).

### 3.7.2 Armoedebestrijding minder populair

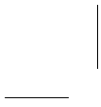
Er bestaat alles behalve eenstemmigheid over de vraag of deze vernieuwingen een stap vooruit betekenen voor het armoedebeleid. Sommigen juichen de oprichting van het Stedenfonds toe omdat steden meer armslag krijgen om te investeren en om zo aan een meer omvattende stadsontwikkeling te doen. Dat is evenwel juist wat anderen de schrik om het hart doet slaan. Eén stem, die van het ACW (2002: 2): 'Terwijl gemeenten voorheen verantwoording moesten afleggen voor de besteding van middelen volgens sociale criteria, wordt dit nu overgelaten aan de lokale willekeur. (...) Gemeenten hebben ook andere motieven dan sociale, en de ervaring leert dat armoede en welzijn politiek onvoldoende sexy zijn.' De vrees is ook dat heel wat potentieel in de armoedebestrijding verloren zal gaan. Niet alleen zullen zinvolle projecten sneuvelen die draaiden op SIF-middelen; vele dynamische (werk)krachten uit het werkveld

zoeken elders werkzekerheid zoeken waardoor de dynamiek van die projecten ook van binnenuit wordt leeggehaald.

Het Sociaal Impulsfonds had ongetwijfeld zijn minpunten, zoals een grote planlast en veel bureaucratie, maar was toch ook een motor voor de bestrijding van de kansarmoede op het lokaal niveau. Het slaagde erin om een lokaal netwerk te mobiliseren van publieke actoren (OCMW en gemeente) en derden (de particuliere initiatieven), die samen en in overleg een deel van het lokaal sociaal beleid inkleurden. Vele betrokkenen in dit werkveld vrezen dan ook dat het lokaal welzijns- en armoedebeleid zal worden teruggedraaid met de huidige hervormingen én dat de nieuwe fondsen minder garanties inhouden voor het betrekken van de particuliere sector bij de lokale sociale planning.

### 3.8 Besluit

Hoe één en ander nu in de praktijk zal verlopen, is lang niet duidelijk. Meer beleidsruimte voor de lokale besturen valt toe te juichen, zeker als deze gepaard gaat met een betere financiering van het lokaal sociaal beleid. Evenwel is het lokaal sociaal beleid – zeker het grootstedelijk beleid – zeer ruim opgevat; daarom verwijdt het zich allicht meer en meer van een gericht armoedebestrijdingsbeleid. Armoedebestrijding wordt hooguit een deel van een lokaal (sociaal) beleid dat veel meer doelstellingen in diverse departementen (economie, mobiliteit, tewerkstelling, verhogen van de leefbaarheid, stadsvlucht keren) moet dienen. We betwisten de zinvolheid van die beleidsdoelstellingen niet, maar we betreuren met vele andere betrokkenen wel de verminderde nadruk op armoedebestrijding.



## HOOFDSTUK 4

### **Elementen uit een Europees armoedebeleid**

*Jan Vranken*

Na de opwinding van 2001 lijkt het wat stiller geworden op de Europese armoedescène. De NAP's/int.<sup>1</sup> – in gewone mensentaal, de Nationale Actieplannen Sociale Insluiting – zijn geschreven, voorgelegd en gelezen en het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie is achter de rug. Toch is deze rust maar schijn, want onderhuids beweegt er heel wat. Dat heeft te maken met de evaluatie van die eerste NAP's/int., met de voorbereiding van de tweede editie tegen september 2003 en ten slotte met de voorbereiding en start van het 'vierde Europees armoedeprogramma', dat officieel 'Communautair Actieprogramma ter bestrijding van sociale uitsluiting' werd gedoopt. Deze lijnen structureren dit hoofdstuk.

#### 4.1 De voorgeschiedenis

Over de hele voorgeschiedenis en de wettelijke en reglementaire context van de recente Europese initiatieven omtrent de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is al heel wat geschreven. De belangstellende lezers verwijzen we naar bijdragen in vorige Jaarboeken (Jonckers, 2000; Vranken, 2001d) en naar een recenter stuk van Pochet (2002). Voor de Engelskundige lezer(es) is er daarenboven het recente themanummer van het 'Journal of European Social Policy' (2002). We beperken ons tot het vermelden van opeenvolgende Europese Raden waarin geleidelijk en niet noodzakelijk in stijgende lijn het 'sociale Europa' werd ontwikkeld. Echte voorgeschiedenis zijn de bijeenkomsten van Maastricht (1992) en Amsterdam (1997). Recenter zijn er Lissabon (maart 2000), Nice (december 2000), Stockholm (juni 2001), Laken (december 2001) en Barcelona (maart 2002). Op de sociale agenda voor de periode 2002-2005, die in Nice werd goedgekeurd, staat de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting boven aan het lijstje.

We bespreken eerst in het kort de twee basisprincipes van de NAP's/int., de open coördinatiemethode en het streven naar een stel gemeenschappelijke indicatoren voor het meten en vergelijken van armoede en sociale uitsluiting in

en tussen de lidstaten. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste vaststellingen uit het ‘Ontwerp – Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie’ waarin de NAP’s/int. worden voorgesteld en besproken. Van deze bron bestaan overigens twee versies: de genoemde ontwerpversie – waarvan we de Nederlandstalige versie raadpleegden – en het mooi uitgegeven ‘Joint Report on Social Inclusion’. Opmerkelijk is dat in deze officiële versie de uitgesproken typologie van de landen volgens de kwaliteit van hun NAP/int. werd omgebouwd tot een minder confronterende bespreking en dat er enige veranderingen zijn aangebracht (zie later).

## 4.2 Open coördinatiemethode en indicatoren

De twee werkingsprincipes van deze NAP’s/int. kwamen al ter sprake in de vorige Jaarboeken (Jonckers, 2000; Vranken, 2001d). De open coördinatiemethode, die op de Top van Lissabon in maart 2000 werd aanvaard, heeft als opzet om de lidstaten te helpen om stapsgewijs hun ‘eigen’ beleid te ontwikkelen. De ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren is daartoe een belangrijk instrument. Indicatoren zijn immers nodig om de vooruitgang van het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te beoordelen op zijn doelmatigheid en efficiëntie.

### 4.2.1 De open coördinatiemethode (OCM)

Deze methode werd ontwikkeld in de context van het Europese werkgelegenheidsbeleid en kan daar ook ten volle worden toegepast. Het gebruik van deze methode voor het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is onderhevig aan een aantal beperkingen. Die hebben te maken met de multidimensionale en complexe aard van het fenomeen en met het feit dat de bevoegdheden van de EU op dit terrein niet zo ver gaan als voor werkgelegenheid.

Concreet houdt de open coördinatiemethode in dat voor de Unie richtsnoeren worden bepaald met specifieke tijdschema’s voor het bereiken van de doelen. Ook moeten de lidstaten deze Europese richtsnoeren op een aangepaste wijze vertalen in hun nationaal en regionaal beleid via specifieke doelstellingen en maatregelen. Daarenboven worden kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en ‘benchmarks’ of toetsstenen vastgesteld die aansporen tot een constructieve vergelijking en uitwisseling van ‘goede praktijken’ binnen de Unie. Ten slotte nodigt deze methode uit om van elkaar te leren, zoals door het organiseren van een periodieke beleidsgerichte monitoring, door evaluatie en peer reviews.

Wat is het belang van deze methode? Voor de meeste lidstaten is de bestrijding van sociale uitsluiting en de bevordering van sociale insluiting hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid. Het bepalen van wie arm is, waarom dat zo is en wat eraan gedaan wordt of moet worden, zal ook binnen de éénge maakte Europese markt gebeuren via nationale beleidsinstrumenten zoals de sociale zekerheid, het werkgelegenheidsbeleid, het beleid voor opleiding en onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg. Op al deze gebieden kunnen Europese acties en beleidsinstrumenten hoogstens een aanvullende en ondersteunende rol spelen. De open coördinatiemethode draagt ertoe bij dat nationale beleidsdomeinen sterker vanuit een Europese context worden benaderd. Ook willen de lidstaten en de Raad duidelijk weer hun sturende rol opnemen; aan de Commissie wordt veeleer een begeleidende en ondersteunende rol toebedacht. Dit stemt overeen met de versterking van het beginsel van ‘subsidiariteit’ en inspireert ook het nieuwe armoedeprogramma, waarbij de nadruk ligt op de bevordering van de samenwerking tussen lidstaten, veeleer dan het stimuleren van lokale activiteiten – vooral projecten –, wat vooral in Armoede-2 maar ook in Armoede-3 centraal stond.

#### 4.2.2 De indicatoren

Wil de open coördinatiemethode méér worden dan een loutere uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten, dan moet een instrument worden ontwikkeld waarmee de relatieve situatie van die lidstaten en hun voor- of achteruitgang zoniet kan worden gemeten, dan toch kan worden ingeschat. Daartoe zijn dus indicatoren nodig.

In Lissabon (maart 2002) werd een stel van 35 structurele indicatoren gepresenteerd, waarvan er zes onder de hoofding ‘sociale cohesie’ werden samengebracht – die dus betrekking hebben op de materie van dit Jaarboek. Het gaat om:

- *De inkomensspreiding* in een land, uitgedrukt als de verhouding tussen het gecumuleerde inkomen van de 20% rijksten en de 20% armsten in dat land;
- *De armoedegraad vòòr en na sociale transfers*. De armoedegraad is het percentage van de bevolking onder de armoedegrens (gemeten als 60% van het mediaan beschikbare inkomen op huishoudniveau);
- *De persistentie van de armoede* gaat over het deel van de bevolking dat gedurende drie jaar en langer voortdurend onder die armoedegrens leefde;
- *De regionale cohesie* – eigenlijk de regionale ongelijkheid – wordt gemeten met de variatiecoëfficiënt van de regionale verschillen in Bruto Binnenlands Product per inwoner;
- *De langdurige werkloosheidsgraad* die de structurele problemen op de arbeidsmarkt en het risico op erosie van de beroepsbekwaamheid moet indiceren;

- *Het aantal vroegtijdige schoolverlaters* en zij die de begonnen opleiding niet voltooien, moet het verlies aan ‘human capital’ meten dat daarvan het gevolg is.

In Laken (december 2002) werden 18 specifieke indicatoren goedgekeurd, waarvan er 10 van ‘niveau 1’ zijn en 8 van ‘niveau 2’. Heeft het onderscheid tussen beide met meer dan louter en alleen de beschikbaarheid van de gegevens te maken? De multidimensionaliteit van de eerste tien indicatoren is in elk geval vooral schone schijn. De eerste inkomensindicator is opgesplitst in vijf deelindicatoren, daarnaast zijn er nog drie andere inkomensindicatoren. Drie verdere indicatoren hebben met werkgelegenheid te maken en voor onderwijs, levensverwachting en gezondheidstoestand is er telkens één indicator voorzien. Een analoge selectie vinden we terug bij de indicatoren van niveau 2 – de zogenaamde ‘ondersteunende indicatoren’ die ‘andere dimensies van de problematiek beschrijven’. Enkel met erg veel verbeeldingskracht is dit mogelijk...

Eens te meer hebben mooie principeverklaringen over de multidimensionaliteit van armoede en sociale uitsluiting plaats moeten ruimen voor pragmatische bekommernissen. Op zijn minst, pragmatische bekommernissen, want we kunnen ons moeilijk van de indruk ontdoen dat ook hier fundamenteel een economistisch en productivistisch mens- en maatschappijbeeld ervoor zorgt dat de sociale, culturele en andere dimensies van het menselijk bestaan als secundair terzijde worden geschoven.

#### 4.3 Een overzicht en evaluatie van de eerste NAP’s/int.

Voor deze paragraaf gebruiken we als basisdocument het ‘Ontwerp – Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie’ (COM (2001) 565def) dat per 10.10.2001 als Mededeling door de Commissie aan de Raad, het Europees parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s werd voorgelegd en niet de officiële, gepubliceerde versie. Het is een historisch document, in die zin dat het gaat om het eerste beleidsdocument over armoede en sociale uitsluiting van de Europese Commissie. Het ‘documenteert en analyseert de situatie in alle lidstaten en identificeert de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst, en levert aldus een bijdrage aan het versterken van het Europese sociale model’ (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2002c: 5).

In het algemeen blijft de indruk achter dat er weinig pogingen zijn ondernomen om de bevindingen uit de NAP’s/int. enigszins te systematiseren. We kunnen wel begrijpen dat het hier gaat over een zeer grote diversiteit aan actieplannen met uiteenlopende klemtonen; daaraan wordt overigens heel wat aandacht besteed.



De factoren die het risico op armoede en sociale uitsluiting aanzienlijk verhogen zijn ondertussen goed gekend. Werkloosheid en meer bepaald langdurige werkloosheid is verreweg de meest genoemde factor. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de grote meerderheid van de lidstaten beklemtoont dat arbeidsparticipatie de beste bescherming biedt tegen armoede en sociale uitsluiting. Opvallend is dat slechts ‘sommige’ lidstaten het cumulatieve karakter van deze factoren signaleren.

De context waarbinnen armoede en sociale uitsluiting optreedt, verschilt. Dit is overigens de reden bij uitstek waarom de open coördinatiemethode werd ingevoerd. Daarin worden wel gemeenschappelijke doelstellingen verondersteld, maar wordt van de lidstaten niet verwacht dat ze hun institutionele context gelijkschakelen. Noemenswaard is de relatie die wordt vastgesteld tussen de ontwikkeling van de sociale zekerheidsstelsels en de hoogte van de sociale uitgaven per hoofd aan de ene kant en het succes in de strijd tegen de (in inkomentermen gemeten) armoede aan de andere kant. Die landen hebben in hun NAP's/int. vooral aandacht besteed aan nieuwe en specifiekere maatregelen.

Wat staat er over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid? De meeste lidstaten hebben hun inspanningen geconcentreerd op het verbeteren van de coördinatie, het verfijnen en combineren van het bestaand beleid en de bestaande maatregelen en het bevorderen van partnerschappen. Specifieker komen – volgens het verslag – drie algemene en complementaire benaderingen uit de NAP's/int. naar voren. De eerste is het verbeteren van de doelmatigheid, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van het algemene beleid en de algemene voorzieningen, om een bredere dekking, een beter gebruik en een betere doelmatigheid te bereiken; het gaat om het bevorderen van universaliteit. De tweede benadering bestaat uit het bevorderen van gelijke kansen voor iedereen, via het aanpakken van specifieke situaties van achterstand. De derde benadering betreft het compenseren van nadelen die slechts geleidelijk (of helemaal niet) kunnen worden verwijderd, wat gaat over het verzekeren van solidariteit. Evenwel moet niet alleen een daadkrachtiger beleid worden ontwikkeld, maar ook de uitvoering ervan in de praktijk moet doelmatiger worden zodat de doelgroep beter wordt bereikt en een werkelijke integratie wordt nagestreefd. Ook moet daarbij meer aandacht gaan naar de behoeften en specifieke situaties van de gebruikers.

In dat verband wordt gesuggereerd dat de mobilisatie van de ‘voornaamste belanghebbenden’ – in casu de armen zelf – te wensen overlaat. Consultatie is vooral gebeurd met sociale partners en NGO's.

Ten slotte wordt vastgesteld dat gemeenschappelijke indicatoren nog ver af zijn, evenals gemeenschappelijke definities, een voldoende gegevensverzameling en een nauwkeurige verwerking van deze data.

Tot de conclusies behoren ook de (acht) uitdagingen – die we onder punt 4.3.2. behandelen.

#### 4.3.1 Een eerste analyse van de verschillende NAP's/int.

De auteurs van het 'Ontwerp – Gezamenlijk Verslag' wijzen er uitdrukkelijk op dat dit verslag niet de doelmatigheid van de bestaande systemen in de lidstaten evalueert, maar veeleer de verschillende benaderingen analyseert die de lidstaten hebben gekozen in hun NAP's/int. Toch hebben ze zich aan een typologie gewaagd waarin ze de lidstaten situeren in de mate waarin deze, in hun NAP's/int., hun beleidsmaatregelen op adequate wijze hebben ingepast in een strategische en geïntegreerde aanpak. Deze aanpak moet op enig verzet zijn gestuit van lidstaten die zich tekortgedaan voelden; we illustreren het resultaat later.

De typologie bevat drie belangrijke criteria:

- Ten eerste: de analyse en de diagnose van belangrijke risico's en uitdagingen die door de NAP's/int. moeten worden aangepakt. Denemarken, Frankrijk en Nederland krijgen goede punten *in het ontwerpverslag* omdat ze een 'alomvattende analyse (bieden) van belangrijke structurele ontwikkelingen en de achterliggende oorzaken ervan, op grond waarvan zij belangrijke uitdagingen ten aanzien van armoede en sociale uitsluiting vaststellen'.
- Ten tweede: de mate waarin de NAP's/int., rekening houdend met nationale omstandigheden, de gemeenschappelijke doelstellingen in duidelijke en gedetailleerde prioriteiten en doelstellingen omzetten. Hier krijgen Portugal, Finland, Zweden en het V.K. goede punten.
- Ten derde: de mate waarin de NAP's/int. afstand nemen van een zuiver sectorale en doelgroepgerichte benadering en een geïntegreerde beleidsaanpak ontwikkelen. België krijgt hier, met Duitsland, Spanje, Italië en Ierland een pluimpje.

Misschien wel om aan iedereen wat te gunnen krijgen de NAP's/int. van Griekenland, Luxemburg en Oostenrijk een eervolle vermelding om een of ander punt uit hun NAP/int., alhoewel ze globaal genomen niet geslaagd worden verklaard. Hun NAP/int. biedt immers niet meer dan 'een analyse van een momentopname van de situatie rond armoede en sociale uitsluiting en het huidige beleid om belangrijke problemen aan te pakken'.

Als we even de optelsom maken, dan kreeg elke lidstaat in het Ontwerpverslag welgeteld één schouderklopje. In de gepubliceerde versie van dit verslag zijn de eervolle vermeldingen enigszins in aantal toegenomen en hebben ze soms zelfs betrekking op andere criteria dan voorheen. Voor het ontbreken van België onder het eerste criterium in het – minder politiek gestuurde – 'Ontwerp – Verslag' kunnen geen verzachtende omstandigheden worden ingeroepen, omdat België als enige land in Europa over een systematische beschrijving en analyse beschikt van de problematiek sinds 1991. Het Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting' moge dan niet systematisch het hele land bestrijken, het biedt materiaal dat minstens als draagvlak voor een complete ana-

lyse en diagnose kan worden gebruikt. Opvallend is dat in de gepubliceerde versie België wél aan het lijstje is toegevoegd, net als een aantal andere lidstaten. In ruil moet ons land dan wel zijn eervolle vermelding afgeven op het derde criterium. Het is overigens aardig om de verschillen tussen beide rapporten even in een tabel te gieten:

Criterium	Landen met een eervolle vermelding in het 'Ontwerp-Verslag'	Landen met een eervolle vermelding in het 'Joint Report'
Analyse & diagnose	Denemarken, Frankrijk, Nederland	België, <b>Denemarken</b> , Duitsland, <b>Frankrijk</b> , Griekenland, Italië, <b>Nederland</b> , Portugal, V.K.
Prioriteiten & doelen	Finland, Portugal, V.K., Zweden	Denemarken, Duitsland, <b>Finland</b> , Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, <b>Portugal, V.K., Zweden</b>
Geïntegreerde benadering	België, Duitsland, Ierland, Italië, Spanje	Denemarken, Finland, Frankrijk, <b>Ierland</b> , Nederland, V.K., Zweden

Verdere details over de bespreking van het NAP/int. van België geven we in deel 3 hoofdstuk 1 over het federale beleid.

#### 4.3.2 Wat nu? (Minstens) acht uitdagingen

In het al genoemde (voorlopige) rapport worden acht belangrijke uitdagingen vermeld:

1. het ontwikkelen van een 'inclusieve' arbeidsmarkt en het bevorderen van werkgelegenheid als een recht en een ontplooiingskans voor iedereen;
2. het garanderen van een voldoende inkomen en middelen om menswaardig te kunnen leven;
3. het aanpakken van achterstanden en nadelige situaties in het onderwijs;
4. het bevorderen van de solidariteit van gezinnen en het beschermen van de rechten van de kinderen;
5. het verzekeren van behoorlijke huisvesting voor iedereen;
6. het garanderen van gelijke toegang tot diensten (gezondheidszorg, vervoer, sociale diensten, en het investeren in de kwaliteit van die diensten, opvang en zorg, cultuur, recreatie, rechtsbijstand);
7. het verbeteren van de feitelijke dienstverlening; en
8. het regenereren van achterstandsgebieden die met meerdere problemen te kampen hebben.

#### 4.3.3 Een negende uitdaging?

Een negende uitdaging, de meest belangrijke wellicht, heeft te maken met de uitbreiding van de Europese Unie, zoals die is beslist op de Europese top van

oktober 2002. Tegen 2004 wil men de EU uitbreiden met 10 nieuwe lidstaten, te weten: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovaakse, Slovenië en de Tsjechische Republiek. Bulgarije en Roemenië moeten nog wat langer geduld oefenen, Turkije nog veel langer. Deze uitbreiding heeft met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting een aantal belangrijke repercussies. De eerste is, dat de inkomenswaaier tussen de lidstaten groter wordt en dat de toestand in de lidstaten die zich vandaag in de staart bevinden, de mediaan en dus de norm zal worden. Dat kan ertoe leiden dat toestanden die binnen de huidige EU voor onaanvaardbaar doorgaan, terug binnen de sociale fatsoensnormen vallen. Ten tweede zullen nieuwe problematieken in overweging moeten worden genomen, die niet op de laatste plaats te maken hebben met de zwakkere stelsels van sociale bescherming in die nieuwe landen. Dit alles moet worden geplaatst in de context van de dreiging van een verminderde cohesie binnen de Europese Unie.

Omwille van deze nakende uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten en het besef dat de EU te ver staat van de leefwereld van de Europese burger – het EU-beleid en de beleidsorganen en de bevoegdheden te weinig gekend zijn en te weinig transparant – werd, in het verlengde van de Top van Laken, de Europese Conventie opgericht die zich moet buigen over de toekomst van de EU. In de teksten van deze Conventie wordt ook wel gerefereerd aan de strijd tegen armoede, inbegrepen de noodzaak om armoede op wereldvlak te bestrijden. Dit thema kwam uitdrukkelijker aan bod op een jongerenconventie, die zelf wel vreest dat het meer om een PR-stunt ging dan om een daadwerkelijke inbreng. Het vrijwaren van de sociale grondrechten, sociale bescherming en welzijn als deel van de Europese identiteit is voor hen alvast een belangrijk element aan een toekomst voor de EU, naast een grotere transparantie van het beleidsgebeuren.

#### 4.4 Armoede-4

Nadat in 1993 de Europese Raad het programmavoorstel voor de opvolger voor het derde Europese Armoedeprogramma blokkeerde, stelde de Europese Commissie in 2000 een nieuw actieprogramma voor met een budget van € 75 miljoen dat van 2002 tot 2006 moet lopen. De nadruk ligt niet langer op innoverende projecten en dit in tegenstelling tot de vorige drie armoedeprogramma's (zie daarover onder meer Vranken, 2001d). Een eerste doelstelling is een betere kennis van sociale uitsluiting verwerven en meer in het bijzonder met behulp van vergelijkbare indicatoren. Een andere doelstelling is het organiseren van uitwisseling over het beleid dat wordt gevoerd en het bevorderen van het wederzijdse leerproces in de context van de nationale actieplannen. Een derde doelstelling is het ontwikkelen van de capaciteit van de relevante acto-

ren om sociale uitsluiting doeltreffender aan te pakken en om innoverende benaderingen te bevorderen, meer in het bijzonder via netwerking op Europees niveau en door het stimuleren van een dialoog met alle betrokken partners op Europees, nationaal en regionaal niveau.

Met de derde doelstelling wordt dus direct een verband gelegd met het concrete beleid, zoals dat vandaag op nationaal vlak wordt gevoerd en in de toekomst misschien op Europees vlak. Wat betekent deze derde doelstelling concreet? We gaan er dan vanuit dat het opzetten van studies en van netwerken voldoende duidelijke doelen zijn.

In de oproepen die vooralsnog zijn uitgeschreven, wordt het verband met de prioriteit inzake de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, zoals geformuleerd in de inleiding van het Verdrag van Amsterdam (artikelen 136 en 137), de Europese Raad van Lissabon van maart 2000 en de Europese Raad van Nice (december 2000) uitdrukkelijk gelegd. Meer nog, er wordt erkend dat dit nieuwe armoedeprogramma in de eerste plaats ervoor moet zorgen dat daardoor de ontwikkeling van een stel gemeenschappelijke indicatoren moet worden ondersteund evenals de kwaliteit van de komende NAP's/int.

#### 4.5 Besluit

Een eerste vaststelling blijft dat het uitbouwen van een Europees sociaal beleid een zeer moeizaam en uiterst langzaam proces blijft. Niet alleen zijn de verschillen in beleid en situatie tussen de lidstaten groter dan op economisch of monetair vlak, ook de politieke bereidheid om een coherent sociaal beleid te voeren botst op grotere politieke weerstanden.

Een tweede vaststelling is dat de terreuraanslagen van 11 september 2001 de agenda van het Belgisch voorzitterschap drastisch dooreen heeft geschud. Het sociale verdween hierdoor naar de achtergrond, waardoor de vooraf zo geprezen 'Verklaring van Laken' een geringere weerklank heeft gekend dan verwacht; ook de nagalm blijkt voorlopig relatief kort.

Wel betekent het werken met de methode van open coördinatie voor de volgende jaren een grotere Europese druk op het beleid van de lidstaten. Voorlopig is de invloed evenwel geringer dan in het werkgelegenheidsbeleid, waar de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren op een duidelijkere Europese consensus steunen en een sterker sturend karakter hebben.

Ten slotte is het een open vraag welk het effect zal zijn van de drastische uitbreiding van de Europese Unie op het embryonale sociale beleid. Zowel het sociaal profiel van de nieuwe lidstaten als andere beleidstradities betekenen een ontzettende uitdaging voor de 'traditionele' welvaartsstaten, die zich voorheen in een relatief homogene ruimte bevonden. We verwachten dan ook dat de typologie die Esping-Andersen maakte van de verzorgingsstaten (1991),

waaraan al werd verweten dat ze onvoldoende rekening hield met de specifieke situatie van de mediterrane landen, aan verdere aanpassing toe is.

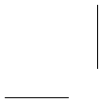
NOOT

1. We gebruiken de benamingen en verkortingen uit het 'Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie' (COM(2001) 565def), dat overigens ook de belangrijkste bron is voor dit hoofdstuk. We nemen er het onelegante van formules als NAP's/int. maar bij.

DEEL 4

**Basisgegevens armoede en sociale uitsluiting**

*Stefaan Hurts, Tom D'Olieslager en Katrien De Boyser*





De statistische bijlage van het Jaarboek krijgt vanaf deze editie een nieuw kledingje. Meer bepaald worden de opgenomen cijfers van enige commentaar en duiding voorzien om ook van dit deel een leesbaarder geheel te maken. Dit deel is opgesplitst in drie stukken. Eerst is er de armoedemeting op basis van de gegevens van het Socio-Economisch Panel van het Centrum voor Sociaal Beleid en aan de hand van administratieve gegevens.

Ten tweede komen relevante statistieken aan bod over de verschillende domeinen van sociale uitsluiting, met verwijzingen naar de hoofdstukken waar dieper op de problematiek wordt ingegaan. Statistieken omtrent een aantal doelgroepgerichte regelingen vormen het derde stuk in dit deel.

## Inhoud

1.1	<b>Armoedemeting</b>	293
1.1.1	Overzichtstabel	293
1.1.2	Armoedegrenzen	295
	<i>AG 1</i> – Indicatoren van de verdeling van inkomen en welvaart, België, 1985-1997 (bedragen uitgedrukt in prijzen van 1997).	296
	<i>AG 2</i> – Indicatoren van de verdeling van inkomen en welvaart, Vlaanderen, 1976-1997 (bedragen uitgedrukt in prijzen van 1997).	296
1.1.3	Armoederisico's	296
	<i>AG 3</i> – Percentage arme huishoudens en armoederisico (AR) in een aantal sociale categorieën volgens EU-norm, België, 1985-1988-1992-1997.	297
	<i>AG 4</i> – EU-norm, België, 1985-1988-1992-1997 (in EUR) en verhouding tot de wettelijke norm.	298
1.1.4	Wettelijke armoedegrens: vroeger het bestaansminimum, nu het leefloon	299
	<i>BM 1</i> – Evolutie van de maandbedragen van het bestaansminimum per categorie van rechthebbenden volgens de Bestaansminimumwet, België, 1990-2002.	300
	<i>LL 1</i> – Evolutie van de maandbedragen van het leefloon per categorie van rechthebbenden, België, 2002.	300
	<i>BM 2</i> – Bestaansminimum per categorie in % van het Netto Nationaal Inkomen per hoofd, België, 1990-2001 (per 1 januari).	301
	<i>BM 3</i> – Aantal bestaansminimumtrekkers naar geslacht en per 1.000 inwoners, België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	302
	<i>BM 4</i> – Aantal bestaansminimumtrekkers per Gewest en per 1.000 inwoners, België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	303
	<i>BM 5</i> – Bestaansminimumtrekkers naar categorie, België, 1990-2002 (percentages per 1 januari).	303
	<i>BM 6</i> – Bestaansminimumtrekkers naar categorie, België, per Gewest, 1995-2002 (percentages per 1 januari).	304
	<i>BM 7</i> – Bestaansminimumtrekkers volgens aantal personen ten laste, België, per Gewest, 2000 <sup>1</sup> (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	305
	<i>BM 8</i> – Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers naar leeftijd, per Gewest, 1995 en 2002 (percentages per 1 januari).	305
	<i>BM 9</i> – Aantal bestaansminimumtrekkers, Belgen en niet-Belgen, België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	306

	<i>BM 10</i> – Aantal bestaansminimumtrekkers naar omvang van het bedrag (volledig of gedeeltelijk), België, per Gewest, 1994-2000 (percentages per 1 januari).	306
	<i>BM 11</i> – Aantal bestaansminimumtrekkers in de SIF-plus gemeenten in verhouding tot het totaal aantal bestaansminimumtrekkers in de provincie en per 1.000 inwoners, Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, januari 1990 en 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	307
	<i>BM 12</i> – Aantal bestaansminimumtrekkers in een aantal grote steden in verhouding tot het totaal aantal bestaansminimumtrekkers in de provincie en per 1.000 inwoners, Waals Gewest, januari 1990 en 2002 <sup>1</sup> (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	308
	<i>BM 13</i> – Het bereik van bijzondere maatregelen in het kader van het ‘Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving (1993)’ voor bestaansminimumtrekkers, België, per Gewest, 1997-2002 (absolute cijfers per 1 januari).	309
	<i>BM 14</i> – Aantal dossiers van kandidaat-vluchteling bij de OCMW’s (equivalent bestaansminimum), België, per Gewest, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	310
	<i>BM 15</i> – De spreiding van de bestaansminimumtrekkers over de verschillende verstedelijkings-categorieën, Vlaanderen, 1987 en 2000 (per 1 januari).	310
	<i>BM 16</i> – Evolutie bestaansminimumtrekkers als aandeel van de private huishoudens, Vlaanderen, 1987 en 1999.	311
1.2	<b>Domeinen van armoede en sociale uitsluiting</b>	311
1.2.1	<b>Inkomen, inkomensverdeling en -ongelijkheid</b>	311
	<i>IK 1</i> – Verdeling van het nationaal inkomen voor België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages).	312
	<i>IK 2</i> – Decielenverdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen, de overeenstemmende totale belasting en analyse van de componenten van het gezamenlijk belastbaar inkomen, gegevens betreffende de inkomens van het jaar 1999, België.	312
	<i>IK 3</i> – De evolutie van het procentuele aandeel van de laagste decielen in het netto-belastbaar inkomen, België, 1990-1999.	313
	<i>IK 4</i> – Decielenverdeling van het Belgisch gezinsvermogen in 1984 en 1994.	313
	<i>IK 5</i> – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomensdecieel (%)	314
	<i>IK 6</i> – Inkomensongelijkheid over één- en meerinkomensgezinnen (huishoudens met gezinshoofd op actieve leeftijd) en evolutie beschikbaar inkomen en ongelijkheid over actieven en bejaarden, België, 1985-1988-1992-1997.	314
	<i>IK 7</i> – Evolutie van de inkomensongelijkheid voor en na belasting volgens Gini- en Theil-coëfficiënt, België, 1980-1999.	315
1.2.2	<b>Schulden (S)</b>	316
	<i>S 1</i> – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars op het einde van elk halfjaar, België, 1994-2001.	316
	<i>S 2</i> – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars op het einde van het tweede halfjaar, België, 2001.	317
	<i>S 3</i> – Aantal geregistreerde personen en contracten bij de <i>Centrale voor Kredieten aan Particulieren</i> , België, 1994-2001.	317
	<i>S 4</i> – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, België, 1997-2001.	318
	<i>S 5</i> – Schulden naar soort in Wallonië, 1999-2001.	319

	<i>S 6</i> – Gewicht, aandeel in de totale schuldenlast en omvang van verschillende schuldbronnen in Vlaanderen, eerste kwartaal 2001	319
1.2.3	Werkloosheid	319
	<i>WL 1</i> – Aantal niet-werkende werkzoekenden, naar geslacht, België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages).	320
	<i>WL 2</i> – Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's), België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages naar geslacht).	320
	<i>WL 3</i> – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking, België, per Gewest, 1990-2001.	321
	<i>WL 4</i> – Verdeling van het totaal aantal UVW's naar leeftijd, België, 1990-2002 (percentages per 30 juni).	322
	<i>WL 5</i> – Verdeling van de UVW's volgens inactiviteitsduur en geslacht, België, 1997-2002 (percentages per 30 juni).	322
	<i>WL 6</i> – Verdeling van de UVW's naar studieniveau, totaal, België, 1999-2002 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).	323
	<i>WL 7</i> – Verdeling van de UVW's naar studieniveau, mannen, België, 1999-2002 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).	323
	<i>WL 8</i> – Verdeling van de UVW's naar studieniveau, vrouwen, België, 1999-2002 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).	324
	<i>WL 9</i> – Evolutie van het totaal aantal UVW's die 1 jaar of langer werkloos zijn, naar gedane studies, België, 1990-2002 (percentages per 30 juni).	324
	<i>WL 10</i> – Aantal Belgische en niet-Belgische UVW's, België, 1991-2002 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).	325
	<i>WL 11</i> – Evolutie van de ondertewerkstelling, België, juni 2001 – juni 2002.	325
	<i>WL 12</i> – Werkzaamheidsgraad naar leeftijd en geslacht, EURO15, België en Gewesten, 1996-2000.	326
	<i>WL 13</i> – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden en geslacht, België, 1990-2001 (absolute cijfers).	327
	<i>WL 14</i> – Werkloosheidsbedragen per categorie in 2002.	327
	<i>WL 15</i> – Wachtuitkeringen per categorie in 2002 (gemiddelde maandbedragen).	328
	<i>WL 16</i> – Psycho-sociale kenmerken van de doelgroepmedewerkers in sociale werkplaatsen, Vlaanderen, 2000.	328
1.2.4	Onderwijs	329
	<i>ON 1</i> – Evolutie aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon lager onderwijs en aandeel van het buitengewoon lager onderwijs in het totaal lager onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.	330
	<i>ON 2</i> – Evolutie aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon secundair onderwijs en aandeel van het buitengewoon secundair onderwijs in het totaal secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.	330
	<i>ON 3</i> – Het aantal vreemde leerlingen ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.	331
	<i>ON 4</i> – Achterstand in de studie van kinderen van Belgische nationaliteit en van vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.	332
	<i>ON 5</i> – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.	333
	<i>ON 6</i> – Evolutie van de toegekende studietoelagen, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.	333

	<i>ON 7 – Evolutie van het aantal cursisten in de basiseducatie, per geslacht, Vlaanderen, 1991-1992 t/m 2000-2001.</i>	335
1.2.5	<b>Huisvesting (HV)</b>	335
	<i>HV 1 – Woningkwaliteit bij gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars en huurders, Vlaanderen.</i>	336
	<i>HV 2 – Gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars en huurders naar gezinstype en burgerlijke staat van het gezinshoofd, Vlaanderen.</i>	336
	<i>HV 3 – Gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars en huurders naar socio-economisch profiel, Vlaanderen.</i>	337
	<i>HV 4 – Inkomenssituatie van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars en huurders, Vlaanderen.</i>	338
1.2.6	<b>Gezondheid</b>	339
	<i>GZ 1 – Levensverwachting naar opleidingsniveau en geslacht, België, 1991-1996/1997.</i>	339
	<i>GZ 2 – Levensverwachting in goed ervaren gezondheid naar opleidingsniveau en geslacht, België, 1991-1996/1997.</i>	340
1.2.7	<b>Sociale Zekerheid</b>	340
	<i>SZ 1 – Minimumuitkeringsbedragen op 1/1/2002, in percentage van de EU-norm 1997 (geïndexeerd naar prijzen van 2002).</i>	341
	<i>SZ 2 – Netto-gezinsinkomen bij uitkering in het werknemersstelsel uitgedrukt in % van de budgetnorm (bij huur in sociale huursector).</i>	342
	<i>SZ 3 – Netto-gezinsinkomen in % van de totale budgetnorm (bij huur in private huursector).</i>	342
	<i>SZ 4 – Percentage huishoudens naar bestaanszekerheid vóór en ná sociale zekerheid volgens EU-norm, België, 1985-1997.</i>	342
1.2.8	<b>Voedselbedeling (V)</b>	343
	<i>V 1 – Voedselhulp in België, 1991-2001 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden).</i>	343
1.3	<b>Doelgroepen</b>	343
1.3.1	<b>Gezinnen</b>	343
	<i>G 1 – Kansarme gezinnen volgens de kansarmoede-criteria van Kind en Gezin, Vlaanderen, per provincie, 1993-2001 (percentages).</i>	344
	<i>G 2 – De aanwezigheid van de criteria voor kansarmoede binnen kansarme gezinnen, Kind en Gezin, Vlaanderen, 1997-2001 (absolute cijfers en percentages).</i>	344
	<i>GGB 1 – Aantal gezinnen dat Gewaarborgde Gezinsbijslag ontvangt, België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages per 31 december).</i>	345
1.3.2	<b>Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) – Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)</b>	345
	<i>GIB 1 – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de loop van het totaal aantal pensioengerechtigden, België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).</i>	346
	<i>IGO 1 – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen en de loop van het totaal aantal pensioengerechtigden, België, 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).</i>	346
	<i>GIB 2 – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor bejaarden volgens de omvang van het maandbedrag (BEF, EURO), België, 1990-2002 (percentages per 1 januari).</i>	347
	<i>GIB 3 – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor bejaarden naar categorie en geslacht, België, 1990 en 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).</i>	347
	<i>IGO 2 – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor ouderen naar categorie en geslacht, België, 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).</i>	348

	<i>GIB 4</i> – Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor bejaarden naar leeftijd en geslacht, België, 1990 en 2002 (per 1 januari).	348
1.3.3	Personen met een handicap	348
	<i>PH 1</i> – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan personen met een handicap, België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages per 31 december).	349
1.3.4	Verhoogde tussenkomst geneeskundige verzorging	349
	<i>GZ 1</i> – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 1993-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	350

## 1.1 Armoedemeting

### 1.1.1 Overzichtstabel

Een sluitende armoedebaarometer, die ons in één oogopslag kan vertellen of armoede toeneemt of afneemt, bestaat (nog) niet. Daarvoor is armoede een te complex netwerk van uitsluitingen en beschikken we over onvoldoende cijfermateriaal. Overigens dreigt zo'n louter cijfermatige benadering meer te verhullen dan te verhelderen. Met dit voorbehoud biedt de onderstaande tabel een ruwe synthese van de belangrijkste cijfermatige gegevens en ontwikkelingen van de voorbije jaren.

Overzichtstabel centrale gegevens armoede en sociale uitsluiting, 1990-2002

Aantal BM-trekkers per categorie:	1990	1995	2000	2001	2002
– Categorie 1 (%)	7,4	6,9	6,8	7,2	7,0
– Categorie 2 (%)	21,6	18,7	19,1	21,5	21,7
– Categorie 3 (%)	47,4	52,3	56,2	52,1	51,6
– Categorie 4 (%)	23,7	22,0	17,9	19,3	19,8
– Totaal (AC)	49.479	69.740	80.744	72.405	67.789
Aantal BM-trekkers per 1.000 inwoners:	1990	1995	2000	2001	2002
– Vlaanderen	3,7	4,6	4,6	4,1	3,6
– Wallonië	6,7	9,8	11,6	10,4	10,0
– Brussel	6,5	10,9	14,9	13,7	13,4
– België	5,0	6,9	7,9	7,1	6,6
Bedrag van het BM in % van het NI/hoofd:	1990	1995	1999	2000	2001
– Categorie 1	25,8	22,9	21,1	20,3	20,1
– Categorie 2	46,4	45,8	42,2	40,7	40,2
– Categorie 3	38,6	34,3	31,6	30,5	30,1
– Categorie 4	25,8	22,9	21,1	20,3	20,1
Aantal ontvangers GIB/IGO:	1990	1995	2000	2001	2002
– 80 en jonger (%)	68,2	66,0	68,4	67,4	71,2
– Ouder dan 80 (%)	31,8	34,0	31,6	32,6	28,8
– Totaal (AC)	105.216	106.643	93.762	91.682	100.614
Aantal WIGW's:	1993	1995	2000	2001	2002
– Man (%)	43,2	43,2	45,4	46,3	46,4
– Vrouw (%)	56,8	56,8	53,9	53,7	53,6
– Onbekend (%)	–	–	0,7	–	–
– Totaal (AC)	435.268	462.648	515.981	499.992	495.223

Aandeel decielen in netto-inkomen:	1990	1995	1998	1999	2000
– 1ste deciel	1,9	2,4	2,3	1,7	
– 1ste + 2de + 3de deciel	13,7	14,1	13,8	10,6	
– 10de deciel	23,3	23,5	24,4	29,3	
Schulden (per halfjaar):	2/1990	2/1995	2/1999	2/2000	2/2001
– Aantal in gebreke zijnde schuldenaars	49.820	154.844	189.074	204.813	218.127
– Totale waarde onbetaalde schuldvoor- ringen (MIO BEF)	1.550	15.841	22.387	23.962	21.645
Leerlingen in het BuO t.o.v. totaal:	1990	1995	2000	2001	2002
– Lager	4,02	5,35	5,92	6,02	6,17
– Secundair	3,24	3,35	3,66	3,67	3,74
Aantal migranten in het BuO t.o.v. totaal:	1990	1995	2000	2001	2002
– Lager	7,46	8,28	7,47	7,95	7,07
– Secundair	7,03	10,36	9,06	9,26	9,38
Voedselbedeling:	1991	1995	1999	2000	2001
– Aantal initiatieven	337	588	656	665	665
– Aantal begunstigen	47.000	69.938	91.445	95.225	99.338
Niet-werkende werkzoekenden (op 30/6):	1990	1995	2000	2001	2002
– Man	142.535	238.382	191.325	191.395	209.673
– Vrouw	222.161	316.870	247.823	239.933	245.953
– Totaal	364.696	555.252	439.148	431.328	455.626
Werkloosheidsgraad:	1990	1995	1999	2000	2001
– Vlaanderen	7,2	10,6	7,5	6,6	6,6
– Wallonië	13,7	18,5	17,2	16,7	16,3
– Brussel	12,0	18,7	18,2	17,4	17,6
– België	9,6	13,8	11,6	10,8	10,7
UVW's naar geslacht (30/6):	1990	1995	2000	2001	2002
– Man	129.101	207.563	154.314	148.116	164.826
– Vrouw	202.666	282.734	207.450	195.750	198.544
– Totaal	331.767	490.297	361.764	343.866	363.370
Langdurig werklozen (> 1 jaar) (30/6):	1990	1995	2000	2001	2002
– Man (% totaal aantal mannelijke UVW's)	59,0	60,2	61,2	58,0	53,0
– Vrouw (% totaal aantal vrouwelijke UVW's)	65,1	66,8	65,8	64,5	59,7
– Totaal (AC)	208.019	314.002	230.983	212.143	205.971
UVW's naar nationaliteit:	1991	1995	2000	2001	2002
– Belg (%)	83,2	84,2	82,9	83,4	84,5
– Niet-Belg (%)	16,8	15,8	17,1	16,6	15,5
Schorsing of uitsluiting van een werkloos- heidsuitkering:	1990	1995	1999	2000	2001
– Langdurige werkloosheid	1.775	22.274	11.482	10.136	8.927
– Fout of overtreding werkloze	34.758	33.689	24.084	22.034	21.732
Gemiddelde woonquote:	1976	1985	1992	1997	
– Eigenaars met woonkosten	11,8	16,8	18,1	19,3	
– Huurders met woonkosten	13,6	19,1	18,6	24,5	
– Totaal alle huishoudens	6,5	10,1	10,6	12,0	
Kansarmoedecriteria van K&G:	1993	1995	1999	2000	2001
– Aantal arme gezinnen	3,7	3,5	4,8	4,7	5,8
– Relatieve armoede huishoudens:	1985	1988	1992	1997	
– % armen EU-norm	6,0	5,4	6,7	6,9	
– % armen EG-norm	5,1	4,4	4,6	5,6	
Relatieve armoede individuen:	1985	1998	1992	1997	
– % armen EU-norm	4,4	4,3	4,8	5,4	
– % armen EG-norm	5,0	4,8	4,5	5,9	

### 1.1.2 Armoedegrenzen

#### *Relatieve en absolute armoedegrenzen*

In de volgende tabellen staan gegevens over metingen volgens verschillende inkomensgerichte armoedegrenzen. Ze komen van het *Socio-Economisch Panel* (SEP) van het *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB). In 1997 vond de laatste golf van dit panel plaats.

Wat zijn die armoedegrenzen? Meestal maakt men een onderscheid tussen relatieve en absolute armoedegrenzen. De *relatieve armoedegrenzen*, op het niveau van de huishoudens en van de individuen, zijn *welvaartsvast*; dat wil zeggen dat bij gelijke procentuele stijging van het inkomensniveau van alle huishoudens of individuen en bij gelijkblijvende inkomensverdeling, het percentage armen hetzelfde zal blijven. Eigenlijk meet men hiermee vooral hoeveel mensen zich in de onderste staart van de inkomensverdeling bevinden. Binnen deze relatieve normen maakt men een onderscheid tussen de EU- en de EG-norm. Bij beide normen wordt 50% van het gemiddeld gezinsinkomen als armoedegrens gehanteerd; overigens is ondertussen de algemeen aanvaarde norm geëvolueerd naar 60% van het mediaan gezinsinkomen. Het verschil tussen de EU-norm en de EG-norm ligt in de gehanteerde equivalentieschaal, dat is het gewicht dat wordt toegekend aan de andere leden van het gezin. Naast het probleem dat deze beleidsmatige (inkomensgerichte) armoedegrenzen vrij arbitrair zijn, zijn relatieve armoedegrenzen ook niet koopkrachtvast. Daarom werd ook een '*absolute*' armoedenorm opgenomen, die wel koopkrachtvast is. De absolute EU-norm meet hoeveel huishoudens over de tijd heen onder een bepaald, vast koopkrachtniveau blijven.

Gemeten aan de hand van de relatieve EU-norm en op basis van de SEP-gegevens bedroeg in België het percentage arme huishoudens in 1997 7,7% (tabel AG 1). In Vlaanderen lag het percentage arme huishoudens in deze periode lager, bij 6,9% (tabel AG 2). De stijging sinds 1985 sluit dicht aan bij de foutenmarge en laat dus niet toe om met zekerheid te stellen dat de armoede bij de Belgische of Vlaamse huishoudens en individuen is gestegen (Cantillon e.a., 1999). Gebruik makend van de absolute armoedenorm, een lijn die in reële termen constant blijft en dus niet meestijgt met de gemiddelde welvaart, is in België het percentage mensen onder 50% van het gemiddeld koopkrachtniveau gedaald van 10% in 1985 naar 5,8% in 1997 (AG 1). Voor Vlaanderen is er een daling van 10,8% naar 2,5% (AG 2). Bij gebruik van een absolute norm in een land met stijgend welvaartspeil, smelt de armoede na enige tijd dus als sneeuw voor de zon.

AG 1 – Indicatoren van de verdeling van inkomen en welvaart, België, 1985-1997 (bedragen uitgedrukt in prijzen van 1997).

	1985	1988	1992	1997
Gemiddeld gezinsinkomen (BEF)	68.500	73.400	77.300	76.900
Gemiddelde welvaart (gestandaardiseerd inkomen)	39.700	42.400	45.800	47.200
Relatieve armoede huishoudens:				
– % armen EU-norm	6,0	5,9	7,2	7,7
– % armen EG-norm	5,9	5,4	6,0	7,1
Relatieve armoede individuen:				
– % armen EU-norm	4,6	5,0	5,7	6,4
– % armen EG-norm	6,5	6,1	6,7	8,0
Constance armoedelijn in reële termen (EU-norm – basis 1992):				
– % arme huishoudens	11,1	9,3	7,2	7,0
– % arme individuen	10,0	7,7	5,7	5,8

Bron: CSB-enquêtes, 1985-1997, geciteerd in: Cantillon e.a., 1999: 9.

AG 2 – Indicatoren van de verdeling van inkomen en welvaart, Vlaanderen, 1976-1997 (bedragen uitgedrukt in prijzen van 1997).<sup>1</sup>

	1976	1985	1988	1992	1997
Gemiddeld gezinsinkomen (BEF)	74.400	68.600	72.900	77.600	77.800
Gemiddelde welvaart (gestandaardiseerd inkomen)	39.600	38.800	41.300	45.100	46.400
Relatieve armoede huishoudens (%): <sup>2</sup>					
– % armen EU-norm	10,8	6,0	5,4	6,7	6,9
– % armen EG-norm	9,0	5,1	4,4	4,6	5,6
Relatieve armoede individuen <sup>2</sup> :					
– % armen EU-norm	7,4	4,4	4,3	4,8	5,4
– % armen EG-norm	7,3	5,0	4,8	4,5	5,9
% arme huishoudens, constante armoedelijn, in reële prijzen (EU-norm, basis 1976) <sup>2</sup>	10,8	6,7	4,2	3,0	2,5

1. Tabel zonder opname van verhuuropbrengsten in totaal gezinsinkomen.

2. (Normen) berekend op Vlaanderen.

Bron: CSB-enquêtes, 1976-1997, geciteerd in: Cantillon e.a. 1999: 5.

### 1.1.3 Armoederisico's

Het is evenzeer belangrijk om naar de (evolutie van de) samenstelling van deze kwetsbare inkomensgroep te kijken. In tabel AG 3 werd het relatieve armoedepercentage uitgesplitst naar verschillende socio-demografische categorieën. Daarbij werd telkens het armoederisico berekend van deze groepen. In 1997 hebben de huishoudens waar het gezinshoofd jonger dan 25, niet-EU-burger, werkloos, ziek of invalide is, het hoogste armoederisico. Ook landbouwers, koppels die leven van één uitkering en gezinnen waar niemand tewerkgesteld is, lopen een veel groter armoederisico dan de gemiddelde Belg.



AG 3 – Percentage arme huishoudens en armoederisico (AR) in een aantal sociale categorieën volgens EU-norm, België, 1985-1988-1992-1997.

	1985		1988		1992		1997	
	%	AR	%	AR	%	AR	%	AR
1. Alle huishoudens	6,0	100	5,9	100	7,2	100	7,7	100
2. Geslacht gezinshoofd:								
– Man	5,0	83	4,9	83	5,5	76	6,5	84
– Vrouw	10,0	167	10,4	176	13,2	183	12,0	156
3. Leeftijd gezinshoofd:								
– 16-24 jaar	12,3	205	23,7	402	24,3	338	19,3	251
– 25-49 jaar	3,7	62	3,3	56	3,6	50	5,5	71
– 50-64 jaar	4,3	72	4,5	76	5,4	75	5,1	66
– 65-75 jaar	9,0	150	9,6	163	11,1	154	12,7	165
– 75+	13,6	227	12,1	205	15,6	217	12,9	168
4. Burgerlijke staat gezinshoofd:								
– Gehuwd	4,3	72	4,3	73	5,1	71	5,8	75
– Ongehuwd	10,6	177	11,3	192	12,5	174	12,3	160
– Weduwstaat	8,9	148	9,5	161	12,8	178	9,6	125
– Gescheiden	11,4	190	9,5	161	6,2	86	9,4	122
5. Nationaliteit gezinshoofd:								
– Belg	5,9	98	6,0	102	6,6	92	7,1	92
– EU-land	5,7	95	5,1	86	15,4	214	11,3	147
– Andere	14,6	243	11,0	186	–	–	28,1	365
6. Onderwijsniveau gezinshoofd:								
– LO	9,4	157	10,4	176	12,6	175	13,3	173
– LSO	4,3	72	6,9	117	7,6	106	9,1	118
– HSO	4,0	67	2,2	37	5,5	76	5,6	73
– NUHO	3,5	58	0,4	7	1,5	21	2,9	38
– Universiteit	3,4	57	1,2	20	0,4	6	1,8	23
7. Activiteit gezinshoofd:								
– Tewerkgesteld	1,9	32	1,2	20	1,8	25	0,8	10
– Niet-tewerkgesteld	11,4	190	12,1	205	14,6	203	16,0	208
– Pensioen	9,5	158	9,5	161	11,6	161	10,8	140
– Werkloos	19,7	328	25,7	436	27,6	383	36,8	478
– Ziek-invalid	8,3	138	10,2	173	10,0	139	16,4	213
– Andere	30,2	503	27,1	459	40,9	568	39,9	518
8. Socio-professionele categorie gezin:								
– Ongeschoold arbeider	6,4	107	8,0	136	9,9	138	14,6	190
– Geschoold arbeider	3,6	60	4,2	71	4,4	61	5,2	68
– Bediende	1,9	32	1,8	31	1,9	26	3,6	47
– Hoger bediende	1,3	22	0,8	14	1,9	26	2,5	32
– Kleine zelfstandige	14,1	235	7,8	132	12,1	168	11,0	143
– Landbouwer	36,4	607	35,4	600	32,3	449	37,3	484
– Helper zelfstandige	–	–	–	–	–	–	–	–
9a. Aantal inkomenstrekkingen:								
1	8,8	147	10,2	173	11,9	165	13,3	173
2	2,0	33	2,2	37	1,8	25	1,8	23
3+	0,8	13	2,2	37	0,7	10	0,2	3
9b. Aantal tewerkgestelden:								
0	12,6	210	13,6	231	16,8	233	17,9	232
1	2,7	45	2,3	39	3,1	43	1,5	19
2	1,5	25	0,8	14	0,3	4	0,7	9
3+	0,9	15	0,0	0	1,7	24	0,0	0

	1985		1988		1992		1997	
	%	AR	%	AR	%	AR	%	AR
10. Huishoudtype:								
– Alleenstaande	11,1	185	11,1	188	14,1	196	12,5	162
– Koppel zonder kinderen	6,6	110	6,2	105	7,5	104	8,2	106
– Koppel met 1 afh. kind	3,6	60	1,6	27	2,6	36	4,7	61
– Koppel met 2 afh. kinderen	2,6	43	3,8	64	4,7	65	3,1	40
– Koppel met 3+ kinderen	3,1	52	4,7	80	4,9	68	7,8	101
– Koppel met 1 of + onafh. kind	4,7	78	3,7	63	3,1	43	3,0	39
– Koppel met afh. en onafh. kind	3,4	57	3,4	58	1,3	18	2,8	36
– Alleenst. met 1 of + afh. kind	8,3	138	11,3	192	8,3	115	2,9	38
– Alleenst. met afh. + onafh. kind	4,3	72	7,8	132	2,2	31	9,3	121
– Overige gezinnen	4,9	82	4,5	76	5,2	72	6,9	90
11. Relatie tot de woning:								
– Eigenaar	4,5	75	4,0	68	5,2	72	5,1	66
– Huurder	7,6	127	9,0	153	8,9	124	12,5	162
12. Inkomensconfiguratie:								
– Alleenstaande met:								
Arbeidsinkomen	1,6	27	1,7	29	2,2	31	0,8	10
Vervangingsuitkering	10,9	182	11,7	198	14,0	194	13,5	175
– Koppel met:								
arbeidsinkomen + arbeidsinkomen	0,6	10	0,7	12	0,3	4	0,5	6
arbeidsinkomen + vervangingsinkomen	1,5	25	0,3	5	1,5	21	0,8	10
arbeidsinkomen + geen inkomen	3,6	60	2,6	44	4,5	63	1,7	22
uitkering + uitkering	6,4	107	5,9	100	6,9	96	4,4	57
uitkering + geen inkomen	12,7	212	15,8	268	15,5	215	23,4	304
13. Gezinstype:								
– 1 actieve	9,3	155	9,2	156	8,6	119	10,8	140
– 1 bejaarde	10,4	173	11,1	188	15,4	214	11,4	148
– 2 actieven	3,3	55	3,2	54	4,1	57	4,0	52
– 1 actieve + 1 bejaarde	2,5	42	4,0	68	4,9	68	6,0	78
– 2 bejaarden	12,1	202	10,2	173	10,4	144	13,7	178

Bron: Cantillon e.a. 1999: 17-19 en eigen berekeningen.

AG 4 – EU-norm, België, 1985-1988-1992-1997 (in EUR) en verhouding tot de wettelijke norm.

	EU-norm <sup>1</sup>				Wettelijke norm <sup>2</sup>	Wettelijke norm t.o.v. EU-norm
	1985	1988	1992	1997		
1 bejaarde	539,91	578,09	624,44	643,53	596,93	93
1 actieve	539,91	578,09	624,44	643,53	550,22	86
2 bejaarden	812,59	867,13	935,30	965,30	795,89	83
2 actieven	812,59	867,13	935,30	965,30	733,62	76
2 actieven + 1 kind	973,48	768,97	1123,45	1158,90	843,19	73
2 actieven + 2 kinderen	1137,09	1216,17	1311,60	1352,51	1000,45	74
2 actieven + 3 kinderen	1297,97	1387,96	1497,03	1546,11	1205,06	78
1 actieve + 1 kind	703,52	752,60	812,59	837,14	843,19	101

1. Bedragen uitgedrukt in prijzen van augustus 2002.

2. Bestaansminimum (leefloon)/Inkomensgarantie voor Ouderen/Gewaarborgde Gezinsbijslag (exclusief leeftijdsbijslag) – Bedragen op 9/2002

Bron: CSB.

Tabel *AG 4* toont de evolutie van de EU-norm over de tijd heen voor verschillende categorieën (het inkomen waaronder men in de categorie verondersteld ‘arm’ is). Wanneer de Belgische wettelijke norm hier tegenover wordt gezet, ziet men dat de categorie ‘1 actieve en 1 kind’ de enige is die volgens de Belgische norm sneller als arm wordt beschouwd dan volgens de Europese norm. Dit betekent dat indien de EU-norm als Belgische beleidsnorm zou worden gehanteerd, deze uitkeringsgerechtigden in bijna alle categorieën (financieel gezien) beter af zouden zijn.

#### 1.1.4 **Wettelijke armoedegrens: vroeger het bestaansminimum, nu het leefloon**

Het aantal bestaansminimumtrekkers kan in het beste geval een indicatie geven van de evolutie van de armoede. Er zijn verschillende redenen waarom we deze cijfers slechts als indicatief mogen beschouwen en in geen geval voor absoluut mogen aannemen. Naast het aantal mensen die hun recht op een bestaansminimum (of leefloon) opnemen, zijn er veel behoeftigen die dit recht niet (meteen) kunnen of willen opnemen omwille van diverse redenen (stigma, vrees voor onderhoudsplicht familieleden – zie deel 2, hoofdstuk 3). Daarnaast zijn de data die ter beschikking staan over de loop der jaren verzameld met verschillende registratiesystemen; de kleinste verandering in een meetinstrument kan belangrijke verschillen veroorzaken in het resultaat. Wat de aantallen bestaansminimumtrekkers betreft, zijn de data vrij nauwkeurig aangezien OCMW’s door het invullen van een dossier een terugbetaling kunnen verkrijgen. De gegevens over de kenmerken van de populatie werden minder nauwkeurig (en soms zelfs zeer fragmentair) doorgegeven zodat bepaalde evoluties in het profiel van de bestaansminimum- of leefloontrekkenden niet langer kunnen worden weergegeven.

#### *Bedragen en categorieën*

De evoluties van de bedragen van het bestaansminimum en het leefloon, vallen af te lezen uit tabellen *BM 1* en *LL 1*. Bij het begin van de jaren ‘90 werd voor de categorie van alleenstaanden met inwonende kinderen het maandbedrag opgewaardeerd naar het niveau van gehuwden en (twee) samenwonenden; vòòr 1992 hadden zij recht op 95% van dit bedrag. Voor de andere categorieën bleven de verhoudingen dezelfde. Eén van de gevolgen van de invoering van het Recht op Maatschappelijke Integratie is dat per 1 januari 2002 het bedrag van het oude bestaansminimum werd verhoogd met 4% en sinds oktober 2002 in de praktijk leefloon wordt genoemd (tabel *LL 1*). Ook de categorieën van rechthebbenden op het leefloon wijzigen; voor een verdere bespreking verwijzen we naar deel 2, hoofdstuk 2.

*BM 1* – Evolutie van de maandbedragen van het bestaansminimum per categorie van recht-hebbers volgens de Bestaansminimumwet, België, 1990-2002.

Datum	Cat. 1		Cat. 2		Cat. 3		Cat. 4	
	Samenwonende echtgenoten		Alleenstaande met inwonend(e) kind(eren) <sup>1</sup>		Alleenstaande persoon		Samenwonende persoon <sup>2</sup>	
	EUR	BEF	EUR	BEF	EUR	BEF	EUR	BEF
1/1990	560,66	22.617	504,61	20.356	420,50	16.963	280,34	11.309
1/1991	594,97	24.001	565,22	22.801	446,23	18.001	297,50	12.001
1/1992	619,01	24.971	619,01	24.791	464,28	18.729	309,52	12.486
1/1993	631,41	25.471	631,41	25.471	473,55	19.103	315,72	12.736
1/1994	644,28	25.990	644,28	25.990	483,02	19.485	322,01	12.990
1/1995	664,48	26.805	664,48	26.805	498,34	20.103	332,23	13.402
1/1996	664,48	26.805	664,48	26.805	498,34	20.103	332,23	13.402
1/1997	677,77	27.341	677,77	27.341	508,31	20.505	338,87	13.670
1/1998	691,33	27.888	691,33	27.888	518,47	20.915	345,64	13.943
1/1999	691,33	27.888	691,33	27.888	518,47	20.915	345,64	13.943
1/2000	705,13	28.445	705,13	28.445	528,78	21.331	352,58	14.223
1/2001	719,26	29.015	719,26	29.015	539,44	21.761	359,62	14.507
1/2002	762,96	30.778	762,96	30.778	572,22	23.083	381,48	15.389
2/2002	778,21	31.393	778,21	31.393	583,66	23.545	389,11	15.697

1. Een persoon die enkel samenwoont met, hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste, hetzij meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwde minderjarige te zijnen laste (Wet van 29 december 1990, BS 9 januari 1991). Voor het totale minimuminkomen voor alleenstaanden met kinderen (en voor koppels met kinderen) kunnen de bestaansminima worden verhoogd met de Gewaarborgde Gezinsbijslag, die wordt toegekend zonder (bijkomend) onderzoek naar de bestaansmiddelen indien de persoon die het kind ten laste heeft het bestaansminimum ontvangt (art. 3 van de wet van 20 juli 1991). Vanaf februari 2002 bedraagt de GGB voor het 1ste kind € 109,57 (4.420 BEF), voor het 2de kind € 157,26 (6.344 BEF) en voor het 3de en volgende kind € 204,61 (8.254 BEF) per maand.
2. Elke andere persoon die met een of meerdere personen samenwoont.

*LL 1* – Evolutie van de maandbedragen van het leefloon per categorie van rechthebbers, België, 2002.

Datum	Cat. 1		Cat. 2		Cat. 3		Cat. 4	
	Samenwonende persoon <sup>1</sup>		Alleenstaande persoon		Alleenstaande persoon met kinderlast <sup>2</sup>		Éénoudergezin met kinderlast <sup>3</sup>	
	EUR	BEF	EUR	BEF	EUR	BEF	EUR	BEF
10/2002	389,11	15.697	583,66	23.545	680,94	27.469	778,21	31.393

1. Onder samenwoning wordt verstaan het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen;
2. Onder alleenstaande persoon met kinderlast wordt verstaan:
  - een alleenstaand persoon die onderhoudsuitkeringen verschuldigd is ten aanzien van zijn kinderen, op grond van hetzij een rechterlijke beslissing, hetzij een notariële akte in het kader van een procedure tot echtscheiding of scheiding van tafel en bed door onderlinge toestemming en die het bewijs van de betaling hiervan levert;
  - een alleenstaand persoon die voor de helft van de tijd uitsluitend hetzij een minderjarig ongehuwd kind dat hij te zijnen laste heeft gedurende deze periode huisvest, hetzij meerdere kinderen huisvest, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige die hij te zijnen laste heeft gedurende deze periode, in het kader van een afwisselend verblijf, vastgelegd bij gerechtelijke beslissing of bij overeenkomst, bedoeld in artikel 1288 van het Gerechtelijk Wetboek;
3. Met éénoudergezin met kinderlast wordt bedoeld de alleenstaande persoon die uitsluitend hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste, hetzij meer kinderen, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige te zijnen laste, huisvest.

In tabel *BM 2* wordt de hoogte van het bestaansminimum/leefloon geplaatst tegenover het Netto Nationaal Inkomen per hoofd in België. Het Netto Nationaal Inkomen wordt algemeen beschouwd als een goede indicator voor het welvaartspeil. In de eerste kolom zien we dat het NNI tussen 1990 en 2001 is gestegen van 526.900 BEF naar 867.200 BEF (een stijging met 65%). Wegen we het bedrag van het bestaansminimum hiertegen af dan zien we dat er zich over dezelfde periode voor alle categorieën van het bestaansminimum een relatieve daling voordoet, of met andere woorden: terwijl er zich een algemene welvaartsstijging voordeed in België, daalde tezelfdertijd de koopkracht van het bestaansminimum. Dit wordt immers enkel aangepast aan de gezondheidsindex maar niet aan de ontwikkeling van de welvaart.

*BM 2* – Bestaansminimum per categorie in % van het Netto Nationaal Inkomen per hoofd, België, 1990-2001 (per 1 januari).

Jaar	NNI/hoofd in 1.000 BEF	Cat. 1 Samenwonende echtgenoten	Cat. 2 Alleenstaande met inwonend(e) kind(eren) <sup>1</sup>	Cat. 3 Alleenstaande persoon	Cat. 4 Samenwonende persoon <sup>2</sup>
1990	526,9	25,8	46,4	38,6	25,8
1991	555,6	25,9	49,2	38,9	25,9
1992	577,2	26,0	51,5	38,9	26,0
1993	595,2	25,7	51,4	38,5	25,7
1994	620,4	25,1	50,3	37,7	25,1
1995	702,5	22,9	45,8	34,3	22,9
1996	714,7	22,5	45,0	33,8	22,5
1997	741,0	22,1	44,3	33,2	22,1
1998	767,1	21,8	43,6	32,7	21,8
1999	793,3	21,1	42,2	31,6	21,1
2000	839,6	20,3	40,7	30,5	20,3
2001	867,2	20,1	40,2	30,1	20,1

1. Een persoon die enkel samenwoont met, hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste, hetzij meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwde minderjarige te zijnen laste (Wet van 29 december 1990, BS 9 januari 1991). Voor het totale minimuminkomen voor alleenstaanden met kinderen (en voor koppels met kinderen) kunnen de bestaansminima worden verhoogd met de Gewaarborgde Gezinsbijslag, die wordt toegekend zonder (bijkomend) onderzoek naar de bestaansmiddelen indien de persoon die het kind ten laste heeft het bestaansminimum ontvangt (art. 3 van de wet van 20 juli 1991). Vanaf februari 2002 bedraagt de GGB voor het 1ste kind € 109,57 (4.420 BEF), voor het 2de kind € 157,26 (6.344 BEF) en voor het 3de en volgende kind € 204,61 (8.254 BEF) per maand.

2. Elke andere persoon die met een of meerdere personen samenwoont.

*Bron:* Eigen berekeningen op basis van Instituut voor de Nationale Rekeningen.

### *De bestaansminimumpopulatie*

Wanneer we kijken naar de evolutie in het aantal bestaansminimumtrekkers (tabel *BM 3*) zien we tot 1998 een stijging, waarna hun aantal opnieuw daalt. Om te bepalen hoe hoog de druk van bestaansminimumtrekkers op de totale bevolking is, berekenen we hoeveel bestaansminimumtrekkers er zijn per

1.000 inwoners: vanaf 1990 steeg dit cijfer van 5,0 per 1.000 (‰) tot 8,2 ‰ in 1999 om dan weer te dalen tot 6,6‰ begin 2002. Naast de druk op de totale populatie, kan het ook relevant zijn te weten wat de druk van het aantal bestaansminimumtrekkers is op het actief deel van de bevolking. Dit is een meer ‘financiële’ ratio; de economisch actieven ‘dragen’ immers de uitgaven voor het BM. We zien een stijging van 8,6‰ naar 13,7‰ bestaansminimumtrekkers op de actieve bevolking tussen 1990 en 1999 en een daling tot 11,1‰ in 2002.

Bij het begin van de jaren '90 zijn zes op tien bestaansminimumtrekkers vrouwen; in de loop van het vorige decennium evolueerde de verhouding veel-er naar 55% vrouwen tegen 45% mannen. De laatste jaren (2001-2002) wordt het overwicht van de vrouwen opnieuw meer uitgesproken (42% mannen vs. 58% vrouwen).

*BM 3 – Aantal bestaansminimumtrekkers naar geslacht en per 1.000 inwoners, België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).*

Jaar	Totaal	Index (1990=100)	Per 1.000 inwoners	Per 1.000 'actieve' inwoners (20-64 jaar)	% mannen	% vrouwen
1990	49.479	100,0	5,0	8,6	39,6	60,4
1991	51.759	104,6	5,2	8,6	40,8	59,2
1992	53.874	108,9	5,4	8,9	41,9	58,1
1993	56.059	113,3	5,6	9,2	42,6	57,4
1994	62.724	126,8	6,2	10,3	44,2	55,8
1995	69.740	140,9	6,9	11,4	45,1	54,9
1996	75.333	152,3	7,4	12,4	45,0	55,0
1997	80.476	162,6	7,9	13,2	45,4	54,6
1998	83.784	169,3	8,2	13,8	45,1	54,9
1999	83.521	168,8	8,2	13,7	44,7	55,3
2000	80.744	163,2	7,9	13,2	44,0	56,0
2001	72.405	146,3	7,1	11,8	41,9	58,1
2002 <sup>1</sup>	67.789	137,0	6,6	11,1	42,1	57,9

1. Toestand gekend op 05/09/2002. Van 61 OCMW's waren nog geen totaalcijfers van het aantal bestaansminimumtrekkers beschikbaar. Voor deze OCMW's werd een raming opgenomen. De verhoudingen per 1000 inwoners werden voor het jaar 2002 berekend o.b.v. de bevolkingsgegevens van 2001.

*Bron:* NIS, Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum en eigen berekeningen.

Het aantal bestaansminimumtrekkers (en bijgevolg ook hun aandeel in de bevolking per 1.000 inwoners) daalt sinds 1999 in heel België. In Vlaanderen zakt het cijfer van het aantal bestaansminimumtrekkers in januari 2002 zelfs onder het niveau van 1990 (cijfers bekend op september 2002). De druk op de populatie is het hoogst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met 13,4‰; daarna volgt het Waals Gewest met 10,0‰ en Vlaanderen met 3,6‰ (tabel *BM 4*).

*BM 4* – Aantal bestaansminimumtrekkers per Gewest en per 1.000 inwoners, België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Vlaams Gewest			Waals Gewest			Brussels HG		
	AC	Index 1990=100	Per 1.000 inwoners	AC	Index 1990=100	Per 1.000 inwoners	AC	Index 1990=100	Per 1.000 inwoners
1990	21.518	100,0	3,7	21.735	100,0	6,7	6.226	100,0	6,5
1991	21.900	101,8	3,8	23.174	106,6	7,1	6.685	107,4	7,0
1992	21.643	100,6	3,7	24.782	114,0	7,6	7.449	119,6	7,8
1993	22.109	102,7	3,8	26.067	119,9	7,9	7.883	126,6	8,3
1994	24.592	114,3	4,2	28.914	133,0	8,7	9.218	148,1	9,7
1995	26.799	124,5	4,6	32.535	149,7	9,8	10.406	167,1	10,9
1996	28.060	130,4	4,8	35.551	163,6	10,7	11.722	188,3	12,4
1997	29.217	135,8	5,0	38.366	176,5	11,6	12.893	207,1	13,6
1998	29.487	137,0	5,0	40.245	185,2	12,1	14.052	225,7	14,7
1999	29.415	136,7	5,0	39.663	182,5	11,9	14.443	232,0	15,1
2000	27.596	128,2	4,6	38.900	179,0	11,6	14.248	228,8	14,9
2001	24.437	113,6	4,1	34.768	160,0	10,4	13.200	212,0	13,7
2002 <sup>1</sup>	21.254	98,8	3,6	33.597	154,6	10,0	12.938	207,8	13,4

1. Toestand gekend op 10/09/2002. Van 61 OCMW's waren nog geen cijfers van het aantal bestaansminimumtrekkers beschikbaar. Voor deze OCMW's werd een raming opgenomen.

*Bron:* NIS, Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum en eigen berekeningen.

*BM 5* – Bestaansminimumtrekkers naar categorie, België, 1990-2002 (percentages per 1 januari).

Jaar	Cat. 1	Cat. 2	Cat. 3	Cat. 4	Totaal
	Samenwonende echtgenoten	Alleenstaande met in- wonend(e) kind(eren)	Alleenstaande persoon	Samenwonende persoon	
1990	7,4	21,6	47,4	23,7	100,0
1991	6,9	19,5	48,3	25,4	100,0
1992	7,1	19,9	48,3	24,6	100,0
1993	7,0	19,8	48,8	24,4	100,0
1994	7,4	19,3	50,0	23,3	100,0
1995	6,9	18,7	52,3	22,0	100,0
1996	6,8	19,0	53,7	20,5	100,0
1997	7,0	18,8	54,7	19,5	100,0
1998	6,8	18,8	55,9	18,6	100,0
1999	6,8	19,0	56,3	18,0	100,0
2000	6,8	19,1	56,2	17,9	100,0
2001	7,2	21,5	52,1	19,3	100,0
2002 <sup>1</sup>	7,0	21,7	51,6	19,8	100,0

1. Toestand gekend op 05/09/2002.

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

Wanneer we in tabel *BM 5* de evoluties in de verhoudingen bekijken tussen de verschillende categorieën, zien we dat tussen 1990 en 2000 het aandeel van de samenwonende echtgenoten in de bestaansminimumpopulatie nagenoeg constant bleef. Het aandeel alleenstaanden met kinderen daalde tot 1998 maar stijgt sindsdien weer. Het aandeel alleenstaanden zonder kinderen steeg tot

1999 en daalt nadien. Het aandeel van de bestaansminimumtrekkers dat samenwoonde, daalde voortdurend tussen 1990 en 2001. Interne bewegingen tussen de verschillende statuten zijn uiteraard ook mogelijk, maar hierover hebben we geen cijfers. Over alle jaren heen blijkt ongeveer de helft van de bestaansminimumtrekkers alleenstaand te zijn, terwijl alleenstaanden slechts een derde van de Belgische huishoudens uitmaken.

In tabel *BM 6* met de verdelingen naar gewest voor de periode van 1995 tot begin 2002 keren de algemene tendensen uit tabel *BM 5* terug. In Brussel is het aandeel van de samenwonende echtgenoten iets groter en het aandeel van de samenwonenden iets kleiner dan in de rest van België. Vooral het aandeel van de alleenstaanden met inwonend(e) kinderen nam de laatste jaren toe.

*BM 6* – Bestaansminimumtrekkers naar categorie, België, per Gewest, 1995-2002 (percentages per 1 januari).

	Cat. 1 Samenwonende echtgenoten	Cat. 2 Alleenstaande met inwonend(e) kind(eren)	Cat. 3 Alleenstaande persoon	Cat. 4 Samenwonende persoon	Totaal
Vlaams Gewest:					
1995	6,8	17,5	54,7	21,0	100,0
1996	7,3	17,8	55,4	19,5	100,0
1997	7,4	17,8	55,9	18,9	100,0
1998	7,1	17,8	57,2	17,8	100,0
1999	7,2	17,6	57,9	17,3	100,0
2000	7,0	18,0	57,5	17,4	100,0
2001	6,8	19,8	54,9	18,5	100,0
2002 <sup>1</sup>	6,7	19,9	53,2	20,2	100,0
Waals Gewest:					
1995	6,2	21,3	47,6	24,9	100,0
1996	5,7	21,1	49,8	23,4	100,0
1997	5,9	20,7	51,4	22,1	100,0
1998	5,5	20,3	53,0	21,3	100,0
1999	5,4	20,4	53,7	20,5	100,0
2000	5,3	20,1	54,4	20,2	100,0
2001	6,3	22,9	48,9	21,9	100,0
2002 <sup>1</sup>	5,6	23,0	49,5	21,9	100,0
Brussels HG:					
1995	9,2	14,4	60,0	16,3	100,0
1996	8,6	15,5	61,4	14,5	100,0
1997	9,3	15,8	61,7	13,3	100,0
1998	9,7	16,5	61,6	12,2	100,0
1999	10,0	17,7	60,3	12,0	100,0
2000	10,1	18,5	58,7	12,7	100,0
2001	10,4	20,8	55,2	13,6	100,0
2002 <sup>1</sup>	10,6	21,4	53,7	14,2	100,0

1. Toestand gekend op 05/09/2002.

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



Begin 2000 had ongeveer drie vierden (73%) van alle bestaansminimumtrekkers geen personen ten laste (tabel *BM 7*). Iets meer dan een vierde (27%) van de bestaansminimumtrekkers (of 20.710 personen) had één of meer personen ten laste: dit wil zeggen dat in gezinnen waar men moet rondkomen met een bestaansminimum begin 2000 nog eens minstens 40.751 kinderen en volwassenen leefden naast de ontvanger van het bestaansminimum. Tussen de gewesten constateren we geen grote verschillen in het aantal personen ten laste bij bestaansminimumtrekkers.

*BM 7* – Bestaansminimumtrekkers volgens aantal personen ten laste, België, per Gewest, 2000<sup>1</sup> (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Aantal kinderen	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
0	20.346	74,1	26.697	72,6	9.918	73,9	56.961	73,3
1	3.281	11,7	4.729	12,9	1.835	13,7	9.845	12,7
2	2.044	7,4	2.629	7,1	921	6,9	5.594	7,2
3	979	3,6	1.361	3,7	434	3,2	2.774	3,6
4	476	1,7	604	1,6	189	1,4	1.269	1,6
5 en >	347	1,3	752	2,0	129	1,0	1.228	1,6
Totaal	27.473	100,0	36.772	100,0	13.426	100,0	77.671	100,0

1. Toestand gekend op 19/8/2000.

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

*BM 8* – Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers naar leeftijd, per Gewest, 1995 en 2002 (percentages per 1 januari).

Leeftijd	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	1995	2002 <sup>1</sup>	1995	2002 <sup>1</sup>	1995	2002 <sup>1</sup>	1995	2002 <sup>1</sup>
< 25	20,5	20,9	29,2	25,5	22,7	19,8	24,9	22,9
25-29	9,4	8,0	11,8	8,4	14,1	12,3	11,2	9,1
30-34	9,3	7,4	11,2	7,9	11,5	11,1	10,5	8,4
35-39	10,1	9,2	11,7	10,0	10,8	11,4	10,9	10,0
40-44	10,9	10,5	11,1	11,8	9,4	10,9	10,8	11,2
45-49	10,1	9,8	9,9	11,4	9,1	9,6	9,8	10,5
50-54	9,3	9,9	5,9	10,3	7,6	8,7	7,5	9,8
55-59	10,0	11,2	5,4	8,3	7,5	7,3	7,5	9,0
60-64	4,8	8,5	2,4	4,5	4,5	5,8	3,7	6,0
65 en +	5,6	4,6	1,4	1,9	2,8	3,1	3,2	3,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Toestand gekend op 05/09/2002.

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

De tabel *BM 8* geeft het leeftijdsprofiel van de bestaansminimumtrekker: jongeren onder 25 jaar maakten in 1995 een vierde van alle bestaansminimumtrekkers uit. In 2002 is dit gezakt tot 22,9%, een daling die we overigens vooral terugvinden in het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De

Waalse populatie van bestaansminimumtrekkers heeft een iets jonger profiel dan dat van de rest van België.

Tabel *BM 9* toont dat tot 2001 het aandeel Belgen in de bestaansminimumpopulatie daalde ten opzichte van het aandeel niet-Belgen. Niet-Belgen maken begin 2002 12,6% uit van de bestaansminimumpopulatie. Volgens onderstaande cijfers zou deze evolutie vanaf 2002 aan het keren zijn. Mogelijk beïnvloedden naturalisaties de daling begin 2002.

*BM 9* – Aantal bestaansminimumtrekkers, Belgen en niet-Belgen, België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal	Belgen	Niet-Belgen	Totaal %
1990	49.479	91,7	8,3	100,0
1991	51.759	91,7	8,3	100,0
1992	53.874	89,2	10,8	100,0
1993	56.059	89,2	10,8	100,0
1994	62.724	88,6	11,4	100,0
1995	69.740	88,0	12,0	100,0
1996	75.333	87,6	12,4	100,0
1997	80.476	87,2	12,8	100,0
1998	83.784	86,9	13,1	100,0
1999	83.521	86,7	13,3	100,0
2000	80.744	86,8	13,2	100,0
2001	72.405	84,6	15,4	100,0
2002 <sup>1</sup>	67.789	87,4	12,6	100,0

1. Toestand gekend op 05/09/2002.

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

*BM 10* – Aantal bestaansminimumtrekkers naar omvang van het bedrag (volledig of gedeeltelijk), België, per Gewest, 1994-2000 (percentages per 1 januari).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	Volledig	Gedeeltelijk	Volledig	Gedeeltelijk	Volledig	Gedeeltelijk	Volledig	Gedeeltelijk
1994	60,4	39,6	65,4	34,6	76,8	23,2	65,2	34,8
1995	59,6	40,4	63,3	36,7	75,2	24,8	63,6	36,4
1996	59,2	40,8	62,0	38,0	73,6	26,4	62,8	37,2
1997	58,6	41,4	60,4	39,6	72,6	27,4	61,6	38,4
1998	58,3	41,7	58,5	41,5	72,2	27,8	60,9	39,1
1999	58,2	41,8	59,3	40,7	72,2	27,8	61,1	38,9
2000	57,5	42,5	59,9	40,1	72,3	27,7	61,2	38,8

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

Tabel *BM 10* geeft het aantal bestaansminimumtrekkers naargelang van de omvang van het ontvangen bedrag (volledig of gedeeltelijk). Tussen 1994 en 1999 daalde het aandeel volledige uitkeringen met 4%. Vooral in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er een hoog percentage volledig uitkeringsgerechtigden (72% in 2000 t.o.v. 58% in Vlaanderen en 60% in Wallonië).

*BM 11* – Aantal bestaansminimumtrekkers in de SIF-plus gemeenten in verhouding tot het totaal aantal bestaansminimumtrekkers in de provincie en per 1.000 inwoners, Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, januari 1990 en 2002<sup>1</sup> (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Gemeente/stad per provincie	Aantal BM-trekkers		Percentage t.o.v. het totaal aantal BM-trekkers in de provincie		Aantal BM-trekkers per 1.000 inwoners	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002
<b>VLAAMS GEWEST</b>						
<i>Provincie Antwerpen:</i>	7.710	6.819	100,0	100,0	4,8	4,1
Antwerpen	4.788	3.456	62,1	50,7	10,2	7,8
Lier	79	109	1,0	1,6	2,6	3,4
Mechelen	638	763	8,3	11,2	8,4	10,1
Turnhout	162	246	2,1	3,6	4,3	6,4
Willebroek	125	74	1,6	1,1	5,7	3,3
<i>Provincie Vlaams-Brabant:</i>	2.082	2.289	100,0	100,0	2,2	2,2
Diest	61	65	2,9	2,8	2,8	2,9
Leuven	761	696	36,6	30,4	8,9	7,9
Tienen	57	92	2,7	4,0	1,8	2,9
Vilvoorde	94	98	4,5	4,3	2,9	2,8
<i>Provincie Limburg:</i>	2.067	1.533	100,0	100,0	2,8	1,9
Genk	271	n.b.	13,1	n.b.	4,4	n.b.
Ham	24	10	1,2	0,7	2,7	1,1
Maasmechelen	156	79	7,5	5,2	4,6	2,2
Tongeren	189	81	9,1	5,3	6,4	2,7
<i>Provincie Oost-Vlaanderen:</i>	5.607	6.189	100,0	100,0	4,2	4,5
Aalst	256	268	4,6	4,3	3,4	3,5
Dendermonde	172	168	3,1	2,7	4,0	3,9
Eeklo	103	94	1,8	1,5	5,4	5,0
Gent	2.700	2.907	48,2	47,0	11,7	12,9
Geraardsbergen	79	89	1,4	1,4	2,6	2,9
Ronse	59	180	1,1	2,9	2,5	7,6
Wetteren	78	82	1,4	1,3	3,4	3,6
Zelzate	96	120	1,7	1,9	7,8	9,9
<i>Provincie West-Vlaanderen:</i>	4.052	4.424	100,0	100,0	3,7	3,9
Blankenberge	152	193	3,8	4,2	9,2	11,0
Bredene	64	83	1,6	1,7	5,2	5,8
Brugge	602	558	14,9	15,8	5,1	4,8
De Panne	89	27	2,2	1,1	9,3	2,7
Kortrijk	392	483	9,7	11,9	5,2	6,5
Menen	185	239	4,6	5,8	5,7	7,5
Nieuwpoort	49	62	1,2	1,6	5,2	6,0
Oostende	780	830	19,2	16,6	11,4	12,3
Spiere-Helkijn	4	11	0,1	0,2	2,2	5,9
<b>BRUSSELS HG</b>						
<i>Brussel (19 gemeenten)</i>	6.226	12.938	nvt	nvt	6,5	13,4

1. Toestand gekend op 10/09/2002. De verhouding per 1000 inwoners werd voor het jaar 2002 berekend o.b.v. de bevolkingsgegevens van 2001.

*Bron:* NIS, Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum en eigen berekeningen.

Tussen 1990 en 2002 daalde het aantal bestaansminimumtrekkers in de provincies Antwerpen (vooral in de stad Antwerpen waar een aantal succesvol-

le activeringsinitiatieven plaats vonden) en Limburg en West-Vlaanderen (tabel *BM 11*). In de provincies Vlaams-Brabant en Oost- en West-Vlaanderen steeg het aantal bestaansminimumtrekkers; in de Brusselse gemeenten verdubbelde in die periode het aantal bestaansminimumtrekkers.

In alle Waalse provincies (tabel *BM 12*) steeg het aantal bestaansminimumtrekkers tussen 1990 en 2002. Het Waals Gewest kende een stijging van 21.735 naar 33.597 bestaansminimumtrekkers, dat is met 55%.

*BM 12* – Aantal bestaansminimumtrekkers in een aantal grote steden in verhouding tot het totaal aantal bestaansminimumtrekkers in de provincie en per 1.000 inwoners, Waals Gewest, januari 1990 en 2002<sup>1</sup> (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Gemeente/stad per provincie	Aantal BM-trekkers		Percentage t.o.v. het totaal aantal BM-trekkers in de provincie		Aantal BM-trekkers per 1.000 inwoners	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002
<i>Provincie Waals-Brabant:</i>	850	1.879	100,0	100,0	2,7	5,3
Nijvel	89	166	10,5	8,8	3,9	7,0
Ottignies-Louvain-La-Neuve	61	382	7,2	20,3	2,7	13,8
Waver	115	201	13,5	10,7	4,1	6,4
<i>Provincie Henegouwen:</i>	9.920	13.628	100,0	100,0	7,8	10,6
Bergen	1.413	1.557	14,2	11,4	15,4	17,1
Charleroi	2.091	3.294	21,1	24,2	10,1	16,5
La Louvière	662	n.b.	6,7	n.b.	8,7	n.b.
Moeskroen	207	466	2,1	3,4	3,8	8,9
<i>Provincie Luik:</i>	7.413	12.175	100,0	100,0	7,4	11,9
Herstal	200	347	2,7	2,9	5,5	9,5
Hoei	319	464	4,3	3,8	17,6	24,4
Luik	2.799	5.047	37,8	41,5	14,2	27,3
Seraing	708	852	9,6	7,0	11,6	14,1
Verviers	588	1.255	7,9	10,3	11,0	23,8
<i>Provincie Luxemburg:</i>	868	1.666	100,0	100,0	3,8	6,7
Aarlen	77	136	8,9	8,2	3,3	5,4
Marche-en-Famenne	70	188	8,1	11,3	4,6	11,3
<i>Provincie Namen:</i>	2.684	4.249	100,0	100,0	6,4	9,5
Andenne	136	252	5,1	5,9	3,1	10,7
Dinant	111	180	4,1	4,2	9,1	14,1
Namen	835	1.672	31,1	39,4	8,1	15,9
Sambreville	260	311	9,7	7,3	9,5	11,5
<i>Totaal Waals Gewest</i>	21.735	33.597	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>	6,7	10,0

1. Toestand gekend op 10/09/2002. De verhouding per 1000 inwoners werd voor het jaar 2002 berekend o.b.v. de bevolkingsgegevens van 2001.

*Bron:* NIS, Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum en eigen berekeningen.

Uit tabel *BM 13* blijkt dat er per 1 januari 2001 in België 4.108 bestaansminimumtrekkers waren geactiveerd via artikel 60 § 7 en 855 via integratiecontracten. Begin 2002 is dit opgelopen tot respectievelijk 5.464 via artikel 60 § 7 en 989 via integratiecontracten. In vergelijking met 1997 zien we begin 2002 een

sterke toename van het aantal toepassingen van artikel 60 § 7 en een daling van het aantal integratiecontracten.

*BM 13* – Het bereik van bijzondere maatregelen in het kader van het ‘Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving (1993)’ voor bestaansminimumtrekkers, België, per Gewest, 1997-2002 (absolute cijfers per 1 januari).

Artikel 60 § 7 <sup>1</sup>	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>5</sup>
<i>België</i>	3.111	3.631	4.338	4.344	4.108	5.464
Vlaams Gewest	1.822	2.169	2.345	2.248	1.749	2.325
Waals Gewest	883	1.013	1.510	1.601	1.801	2.427
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	406	449	483	495	558	712
<b>Integratiecontracten<sup>2</sup></b>						
<i>België</i>	1.575	1.412	1.672	1.566	855	989
Vlaams Gewest	140	172	492	510	n.b.	114
Waals Gewest	1.382	1.195	1.124	968	n.b.	796
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	53	45	56	88	n.b.	79
<b>Daklozen<sup>3</sup></b>						
<i>België</i>	262	290	202	233	250	334
Vlaams Gewest	73	112	57	89	n.b.	86
Waals Gewest	165	129	97	82	n.b.	105
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	24	49	48	62	n.b.	334
<b>Installatiepremies voor daklozen en vaste campingbewoners</b>						
<i>België</i>	159 <sup>4</sup>	232	219	178	n.b.	n.b.
Vlaams Gewest	61	86	83	72	n.b.	n.b.
Waals Gewest	81	109	115	86	n.b.	n.b.
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	17	37	21	20	n.b.	n.b.

1. 100% federale staatstoelage in de kosten van het bestaansminimum. Art. 60 § 7 is een statuut waarbij het OCMW tewerkstelling aanbiedt bij openbare besturen, vzw's, enzomeer om mensen werkervaring te laten opdoen of in orde te brengen met de sociale zekerheid.
2. 70% federale staatstoelage in de kosten van het bestaansminimum.
3. 100% federale staatstoelage in de kosten van het bestaansminimum gedurende één jaar wegens inschrijving in bevolkingsregister.
4. Vanaf 1 januari 1997 werd het toepassingsgebied van deze maatregel uitgebreid tot alle daklozen die een instelling verlaten en tot vaste campingbewoners die zich elders gaan vestigen.
5. Situatie gekend op 10/09/2002

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

Tabel *BM 14* geeft het aantal dossiers van kandidaat-vluchtelingen die bij OCMW's aanklopten en het 'equivalent bestaansminimum' of levensminimum ontvingen. De gegevens zijn per gewest opgesplitst. Het aandeel van Vlaanderen binnen het totaal aantal dossiers is sinds 1990 geëvolueerd van 46% naar 65% in 2001 en 57% begin 2002. Opvallend is de sterke daling begin 2002. De beslissing om niet langer uitkeringen maar enkel nog materiële hulp te verstrekken aan kandidaat-vluchtelingen die zich nog in de ontvanke-lijkheidsfase van de procedure bevinden, zal een rol hebben gespeeld, naast de daling van het aantal asielaanvragen.

*BM 14* – Aantal dossiers van kandidaat-vluchteling bij de OCMW's (equivalent bestaansminimum), België, per Gewest, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
1990	1.880	46,0	1.649	40,3	560	13,7	4.089	100,0
1991	2.797	50,6	1.962	35,5	772	14,0	5.531	100,0
1992	3.407	41,7	3.779	46,2	986	12,1	8.172	100,0
1993	4.858	37,8	6.417	49,9	1.574	12,2	12.849	100,0
1994	5.641	34,6	8.068	49,5	2.579	15,8	16.288	100,0
1995	4.819	34,0	6.375	45,0	2.965	20,9	14.159	100,0
1996	5.377	38,9	5.500	39,8	2.932	21,2	13.809	100,0
1997	6.674	49,5	4.529	33,6	2.273	16,9	13.476	100,0
1998	5.461	50,1	3.618	33,2	1.813	16,6	10.892	100,0
1999	10.652	62,0	4.841	28,2	1.676	9,8	17.169	100,0
2000 <sup>1</sup>	17.220	65,6	7.406	28,2	1.621	6,2	26.247	100,0
2001	23.513	64,7	10.833	29,8	1.999	5,5	36.345	100,0
2002	11.979	56,6	7.980	37,7	1.223	5,8	21.182	100,0

1. Sinds 2000 is binnen het ministerie het informaticasysteem dat de statistische informatie koppelt aan de betalingsregistratie (in mindere of meerdere mate) operationeel. De gegevens van 2000 t/m 2002 werden aangepast aan de nieuwe data gekend op 11 september 2002.

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

Tabel *BM 15* geeft de spreiding van het aantal bestaansminimumtrekkers over de verschillende verstedelijkingsstypes tussen 1987 en 2000. Uit deze cijfers blijkt dat een zeer grote meerderheid van de bestaansminimumtrekkers in de agglomeraties woont (dit zijn grotere steden met aan elkaar gegroeide gemeenten).

*BM 15* – De spreiding van de bestaansminimumtrekkers over de verschillende verstedelijkingscategorieën, Vlaanderen, 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; De Decker, 2001: 109.

Het aantal bestaansminimumtrekkers als aandeel van het aantal private huishoudens – tabel *BM 16* – is groter in de agglomeraties (en in de kuststreek) dan in de andere verstedelijkingscategorieën. De onderlinge verhoudingen zijn na verloop van tijd niet gewijzigd, zodat men niet kan spreken van een vlucht van bestaansminimumtrekkers naar de steden.

*BM 16* – Evolutie bestaansminimumtrekkers als aandeel van de private huishoudens, Vlaanderen, 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; De Decker, 2001: 110.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Opvolging evolutie leefloon: <http://212.100.186.206/leefloon/nf.htm>

Opvolging evolutie lokaal sociaal beleid: <http://www.wvc.vlaanderen.be/lokaalsociaalbeleid/>

## 1.2 Domeinen van armoede en sociale uitsluiting

### 1.2.1 Inkomen, inkomensverdeling en -ongelijkheid

#### *Inkomensverdeling*

Tabel *IK 1* geeft de verdeling van het Nationaal Inkomen in België. Tussen 1995 en 2001 steeg het Nationaal Inkomen met een vierde (25%). De verhouding tussen het inkomen uit arbeid en andere bronnen blijft sinds 1995 quasi gelijk; het Nationaal Inkomen per hoofd steeg in diezelfde periode met 23%.

Een blik op de verdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen over de bevolking (tabel *IK 2*) toont dat de 30% armsten daarvan 10,6% ontvangen en de 10% rijksten 29,3%. Na belasting stijgt het aandeel van de 30% armsten tot 13,6% en daalt dat van de 10% rijksten naar 24,8%. Het gemiddeld netto-belastbaar inkomen van de armste 10% van de bevolking bedraagt € 3.929 of 158.500 BEF en van de 10% rijksten € 68.619 of 2.768.100 BEF. Noteer evenwel dat de échte armsten niet in de fiscale statistieken zijn opgenomen, wegens... een te laag en dus niet belastbaar inkomen.

IK 1 – Verdeling van het nationaal inkomen voor België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages).

Jaar	NI in werkelijke prijzen in miljard BEF	Inkomen uit bezoldigde arbeid		Overig inkomen		NI per hoofd van de bevolking in 1.000 BEF
		AC in miljard BEF	In % van Het NI	AC in miljard BEF	In % van het NI	
1990	5.248,0	3.469,5	66,1	1.778,4	33,9	526,9
1991	5.556,8	3.723,8	67,0	1.833,1	33,0	555,6
1992	5.798,0	3.917,3	67,6	1.880,7	32,4	577,2
1993	6.002,0	4.014,8	66,9	1.987,2	33,1	595,2
1994	6.275,2	4.160,3	66,3	2.114,9	33,7	620,4
1995 <sup>1</sup>	7.121,0	4.243,8	59,6	2.877,2	40,4	702,5
1996	7.259,0	4.327,3	59,6	2.931,7	40,4	714,7
1997	7.544,0	4.499,6	59,6	3.044,4	40,4	741,0
1998	7.827,0	4.660,3	59,5	3.166,7	40,5	767,1
1999	8.113,0	4.897,1	60,4	3.215,9	39,6	793,3
2000	8.597,0	5.155,4	60,0	3.441,6	40,0	839,6
2001	8.900,2	5.380,6	60,5	3.519,6	39,5	867,2

1. Vanaf 1995 gegevens NI volgens een nieuwe berekeningsmethode (ESR95).

2. Op 1 oktober werd een bijgewerkte reeks met de gegevens van het netto nationaal inkomen over de laatste 10 jaar gepubliceerd. Omwille van de implicaties van deze bijwerking op de verschillende verhoudingscijfers die worden berekend werd deze aanpassing nog niet opgenomen in bovenstaande tabel. Voorlopig werd enkel het nieuwe cijfer van 2001 opgenomen als indicatie.

Bron: NIS, *Statistisch Tijdschrift* (1990-1994) en Nationale Bank van België (1995-2001).

IK 2 – Decielenverdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen, de overeenstemmende totale belasting en analyse van de componenten van het gezamenlijk belastbaar inkomen, gegevens betreffende de inkomens van het jaar 1999, België.

Decielen	Aandeel in netto-belastbaar inkomen	Aandeel in totale belasting	Aandeel in netto-inkomen	Gemiddeld netto-belastbaar inkomen (in 1.000 BEF)	Gemiddelde belastingdruk
1	1,7	0,1	2,3	158,5	1,2
2	3,9	0,6	5,1	370,9	4,1
3	5,0	1,6	6,2	475,0	8,7
4	6,1	2,9	7,2	573,4	12,8
5	7,2	4,9	8,0	678,9	18,1
6	8,4	7,0	8,9	796,5	22,0
7	10,0	9,5	10,2	946,3	25,1
8	12,4	13,1	12,1	1.170,7	28,0
9	16,1	18,9	15,1	1.523,2	31,1
10	29,3	41,5	24,8	2.768,1	37,6
Totaal aangiften	100,0	100,0	100,0	–	–

Bron: NIS, *Levensstandaard* en eigen berekeningen.

Kijken we naar de evolutie van het aandeel van de verschillende decielen in het netto-belastbaar inkomen (tabel IK 3), dan zien we het aandeel van de armste 30% sinds 1993 stelselmatig afneemt en het aandeel van de 10% rijksten stijgt.



IK 3 – De evolutie van het procentuele aandeel van de laagste decielen in het netto-belastbaar inkomen, België, 1990-1999.

Jaar	1ste deciel	2de deciel	3de deciel	totaal 1 + 2 + 3	10de deciel
1990	1,9	5,2	6,6	13,7	23,3
1991	1,9	5,2	6,6	13,7	23,3
1992	2,6	5,3	6,4	14,3	23,4
1993	2,6	5,4	6,5	14,5	23,2
1994	2,5	5,2	6,4	14,1	23,5
1995	2,4	5,3	6,4	14,1	23,5
1996	2,4	5,3	6,4	14,1	23,9
1997	2,4	5,2	6,3	13,9	24,1
1998	2,3	5,2	6,3	13,8	24,4
1999	1,7	3,9	5,0	10,6	29,3

Bron: Eigen berekeningen op basis van NIS, *Financiële Statistieken* (1990-1997) en NIS, *Levensstandaard* (1998-1999).

Tabel IK 4 geeft de decielenverdeling van het Belgisch gezinsvermogen in 1984 en 1994 (zie ook deel 2, hoofdstuk 1). Tussen 1984 en 1994 verdubbelde het Belgisch gezinsvermogen. Deze stijging kwam meer ten goede aan de hoogste inkomensdecielen dan aan de laagste. Terwijl in 1984 de 30% armsten beschikten over 6,2% van het totale vermogen, was dat in 1994 nog slechts 5,6%. De 10% rijksten beschikten in 1984 over 46,8% van het totale gezinsvermogen – in 1994 is dat 49,6% of nagenoeg de helft. De 20% rijksten samen bezitten in 1994 bijna twee derden (64%) van het totale gezinsvermogen.

IK 4 – Decielenverdeling van het Belgisch gezinsvermogen in 1984 en 1994.

Decielen	1984		1994	
	Gemiddeld vermogen (in BEF)	Verdeling (%)	Gemiddeld vermogen (in BEF)	Verdeling (%)
1	386.639	1,1	811.898	1,0
2	710.609	2,1	1.548.326	1,9
3	1.023.071	3,0	2.212.879	2,7
4	1.325.550	3,9	2.891.166	3,5
5	1.656.535	4,9	3.674.353	4,4
6	2.159.512	6,4	4.649.838	5,6
7	2.571.543	7,6	5.986.288	7,9
8	3.344.632	9,9	8.026.430	9,2
9	4.850.818	14,3	12.094.563	14,6
10	15.857.703	46,8	41.220.728	49,6
Totaal	3.886.641	100,0	8.325.196	100,0

Bron: Rademaekers & Vuchelen, 1998.

Tabel IK 5 toont aan dat de hoogte van het inkomen ook een relatief verschillende verdeling naar uitgavenposten genereert. Zo besteden de 10% armsten bijvoorbeeld meer dan een derde van hun inkomen aan woonkosten; bij de 10% rijksten is dit slechts een vijfde.

IK 5 – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomensdeciel (%).

Benaming	Deciel 1	Deciel 2	Deciel 3	Deciel 4	Deciel 5
Voeding, dranken, tabak	19,0	16,5	16,0	16,7	16,4
Kleding, schoeisel	4,1	3,3	3,8	3,9	3,9
Eerste of tweede woning	37,5	36,2	34,8	31,7	29,3
Meubelen, huishoudtoestellen	4,1	5,4	4,8	5,9	5,5
Gezondheid	5,3	4,3	4,7	4,9	4,3
Vervoer en communicatie	9,7	11,5	13,9	13,1	16,4
Cultuur, ontspanning, onderwijs	6,6	7,4	7,2	7,3	8,6
Andere goederen en diensten	13,6	15,5	14,7	16,5	15,6
	Deciel 6	Deciel 7	Deciel 8	Deciel 9	Deciel 10
Voeding, dranken, tabak	17,4	15,9	15,5	14,6	13,4
Kleding, schoeisel	4,4	5,3	5,7	5,2	5,8
Eerste of tweede woning	27,0	24,5	23,2	21,8	19,9
Meubelen, huishoudtoestellen	6,6	6,2	6,6	7,5	8,4
Gezondheid	5,5	4,3	4,2	3,5	3,3
Vervoer en communicatie	14,1	16,5	17,5	19,5	18,6
Cultuur, ontspanning, onderwijs	8,2	9,0	9,7	9,5	10,1
Andere goederen en diensten	16,9	18,4	17,6	18,3	20,4

Bron: NIS, huishoudbudgetenquête 2000

IK 6 – Inkomensongelijkheid over één- en meerinkomensgezinnen (huishoudens met gezinshoofd op actieve leeftijd) en evolutie beschikbaar inkomen en ongelijkheid over actieven en bejaarden, België, 1985-1988-1992-1997.

	1985	1988	1992	1997
Percentage van de bevolking:				
– Ééninkomensgezinnen	45,6	38,5	38,6	43,7
– Meerinkomensgezinnen	54,4	61,5	61,4	56,3
Gemiddeld inkomen:				
– Ééninkomensgezinnen	60.300	61.400	62.200	60.500
– Meerinkomensgezinnen	92.300	95.900	102.200	106.700
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen:				
– Ééninkomensgezinnen	36.500	37.900	42.600	42.700
– Meerinkomensgezinnen	46.800	49.000	52.900	55.600
Percentage van de bevolking:				
– Actieven	72,9	72,5	73,8	71,5
– Bejaarden	27,1	27,5	26,2	28,5
Gemiddeld inkomen:				
– Actieven	77.700	82.600	86.800	86.400
– Bejaarden	43.700	49.200	50.500	53.000
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen:				
– Actieven	42.000	44.700	48.600	50.000
– Bejaarden	33.500	36.400	37.800	40.400

Bron: CSB-enquêtes, 1985-1997, geciteerd in: Cantillon e.a., 1999: 11 & 13.

*IK 7* – Evolutie van de inkomensongelijkheid voor en na belasting volgens Gini- en Theil-coëfficiënt, België, 1980-1999.

	Gini			Theil		
	Voor	Na	% min	Voor	Na	% min
1980	0.396	0.321	19,1	0.114	0.074	35,4
1981	0.393	0.318	18,9	0.111	0.072	35,1
1982	0.340	0.263	22,7	0.084	0.050	40,6
1983	0.338	0.261	22,8	0.083	0.049	40,5
1984	0.339	0.262	22,7	0.083	0.050	39,7
1985	0.344	0.267	22,4	0.086	0.052	39,1
1986	0.347	0.272	21,8	0.088	0.054	38,2
1987	0.358	0.283	20,8	0.093	0.059	36,8
1988	0.358	0.286	20,3	0.094	0.060	35,8
1989	0.362	0.297	17,8	0.096	0.065	31,9
1990	0.362	0.297	17,8	0.096	0.065	31,9
1991	0.363	0.298	17,8	0.096	0.066	32,0
1992	0.357	0.294	17,6	0.092	0.062	32,3
1993	0.358	0.291	18,6	0.093	0.061	33,8
1994	0.363	0.297	18,3	0.095	0.064	33,4
1995	0.365	0.297	18,3	0.095	0.064	33,7
1996	0.370	0.301	18,8	0.100	0.066	34,0
1997	0.373	0.304	18,4	0.101	0.067	33,3
1998	0.376	0.308	18,1	–	–	–
1999	0.383	0.312	18,3	–	–	–

Bron: NIS, *Financiële statistieken*, geciteerd in: Deleeck, 2001: 309 (1980-1997) en eigen berekeningen op basis van NIS, *Levensstandaard* (1998-1999).

### *Inkomensongelijkheid*

In 1997 bedroeg het gemiddeld inkomen van een ééninkomensgezin 57% van dat van een meerinkomensgezin (tabel *IK 6*). Wanneer men bij dit gemiddeld inkomen in rekening brengt hoeveel gezinsleden ervan moeten leven, heeft men in een meerinkomensgezin nog steeds een kwart meer inkomen dan een ééninkomensgezin. In deze tabel staat verder een vergelijking van het gemiddeld inkomen van bejaarden en dat van actieven: bejaarden hebben – wanneer men het aantal gezinsleden in rekening brengt – ongeveer een vijfde minder inkomen dan actieven.

De twee meest gekende ongelijkheidsmaatstaven (tabel *IK 7*) tonen eveneens aan dat er globaal genomen sinds 1985 een toename van de inkomensongelijkheid was. Tussen 1965 en 1985 was deze gedaald.

### VOOR MEER GEGEVENS

Nationale Bank van België (NBB), de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon 02-221.21.11, fax 02-221.31.00, secretariat@nbb.be, <http://www.nbb.be/>, publicatie: Statistisch Tijdschrift.

Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), Koloniënstraat 40, 1000 Brussel, telefoon 02-505.45.45, fax 02-505.42.00, [info@statbel.fgov.be](mailto:info@statbel.fgov.be), <http://statbel.fgov.be/>, publicatie: Levensstandaard, Statistisch Tijdschrift.

### 1.2.2 Schulden (S)

Uit tabel S 1 valt af te lezen dat het aantal uitstaande saldi of schulden tussen 1995 en 1999 onafgebroken steeg, daalde in de tweede helft van 1999 en de laatste jaren weer steeg tot een hoogtepunt in de tweede helft van 2001. Toen bedroeg de totaal uitstaande schuld 533.689 miljoen BEF (of € 13.229,80 miljoen). Het aantal mensen dat in gebreke blijft voor afbetaling, stijgt in 2001 ten opzichte van 2000. De totale waarde van onbetaalde schuldvorderingen daalt in 2001 ten opzichte van 2000.

S 1 – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars op het einde van elk halfjaar, België, 1994-2001.<sup>1</sup>

Datum	Aantal uitstaande saldi	Krediet in omloop (in miljoen BEF)	Aantal in gebreke zijnde schuldenaars	Totale waarde onbetaalde schuldvorderingen (in miljoen BEF)
1994/1	4.155.011	371.021	146.261	14.319
1994/2	3.741.165	362.015	148.993	15.067
1995/1	3.706.486	378.701	145.103	15.539
1995/2	3.772.768	375.961	154.844	15.841
1996/1	3.818.632	388.909	146.570	16.769
1996/2	3.886.002	384.462	157.520	17.275
1997/1	3.943.315	401.526	169.707	19.741
1997/2	3.983.932	409.530	165.394	20.021
1998/1	4.193.866	433.631	169.430	20.640
1998/2	4.324.830	450.990	173.336	19.853
1999/1	4.383.709	470.410	185.920	22.268
1999/2	4.138.351	482.351	189.074	22.387
2000/1	4.271.602	510.952	198.955	24.300
2000/2	4.335.323	513.915	204.813	23.962
2001/1	4.374.510	531.357	223.184	23.907
2001/2	4.469.367	533.689	218.127	21.645

1. De statistiek bevat kredietovereenkomsten ingevolge (1) persoonlijke leningen, (2) verkopen op afbetaling, (3) financieringshuur en (4) kredietopeningen. Het gedetailleerd overzicht voor 2001/2 bevindt zich in tabel S 2.

Bron: NIS, *Financiën – Consumptiekrediet*

Voor het jaar 2001 ziet men dat kredietopeningen meer dan de helft (57%) van de uitstaande saldi vertegenwoordigen (tabel S 2); voor bijna een derde (31%) gaat het verder om leningen op afbetalingen en voor een tiende (11%) om verkopen op afbetalingen. Bekijken we het totale bedrag van de schulden, dan zien we dat leningen op afbetaling de grootste hap uit het bedrag nemen (72%); de kredietopeningen nemen hierin slechts een vijfde voor rekening (19%). Ook blijkt dat de leningen op afbetaling de grootste problemen geven, zowel in termen van het totale aantal schuldenaars die in gebreke blijven als in termen van de totale waarde van de schuldvorderingen die onbetaald blijven. Het gemiddelde verschuldigde bedrag is ook veel hoger bij de leningen op afbetaling dan bij de andere schuldbronnen.

S 2 – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars op het einde van het tweede halfjaar, België, 2001.

	Aantal uitstaande saldi	In waarde (in miljoen BEF)	Aantal in gebreke blijvende schuldenaars		Totale waarde onbetaalde schuldvorderingen (in miljoen BEF)	
			AC	%	AC	%
1. Leningen op afbetaling	1.389.468	384.062	78.612	36,0	15.030	69,4
2. Verkopen op afbetaling	481.079	46.230	64.625	29,6	1.651	7,6
3. Financieringshuur	15.013	1.675	336	0,2	15	0,1
4. Kredietopeningen	2.583.807	101.721	74.554	34,2	4.948	22,9
Totaal	4.469.367	533.689	218.127	100,0	21.645	100,0

Bron: NIS, *Financiën – Consumptiekrediet*.

Bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren staan er in mei 2002, 364.504 personen geregistreerd voor een consumentenkrediet en 69.509 voor een hypothecair krediet (tabel S 3). Het aantal registraties en het achterstallig bedrag blijft sinds het midden van de jaren '90 stijgen.

S 3 – Aantal geregistreerde personen en contracten bij de *Centrale voor Kredieten aan Particulieren*, België, 1994-2001.

Jaar	Geregistreerde personen		Geregistreerde contracten		Geregistreerde en niet-gereguleerde contracten		Achterstallig of eisbaar bedrag van de geregistreerde en niet-gereguleerde contracten (duizenden euro's)	
	Consumentenkrediet	Hypothecair krediet	Consumentenkrediet	Hypothecair krediet	Consumentenkrediet	Hypothecair krediet	Consumentenkrediet	Hypothecair krediet
1994	322.303	40.954	391.590	25.884	309.052	18.822	785.004	233.069
1995	322.091	54.066	395.889	34.512	311.030	22.676	881.338	331.111
1996	327.596	57.349	412.086	37.026	329.405	24.971	967.454	357.165
1997	329.418	59.149	423.973	38.305	347.934	25.954	1.056.448	400.100
1998	333.754	60.394	438.569	39.238	363.375	27.449	1.118.025	440.680
1999	341.054	60.152	456.616	39.220	386.775	27.892	1.189.127	439.592
2000	350.479	63.630	476.326	41.364	401.262	30.479	1.271.779	492.833
2001	360.535	67.144	497.587	43.749	423.672	32.509	1.244.815	600.775
5/2002	364.504	69.509	504.450	45.391	427.921	33.809	1.262.998	625.610

Bron: Nationale Bank van België, *Statistisch Tijdschrift*.

Het aantal mensen met ernstige problemen bij de betaling van gas- en elektriciteitsfacturen, stijgt algemeen genomen in 2001 ten opzichte van 2000 (tabel S 4). Bij 21.790 huishoudens – die een gemiddeld bedrag van 39.012 BEF (€ 967) verschuldigd zijn – werd de energietoevoer onderbroken. Ook werden 15.540 vermogensbeperkers en 8.710 betaalmeters geplaatst; deze aantallen stijgen opvallend.

S 4 – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, België, 1997-2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
1. Huishoudelijke klanten	4.504.117	4.568.254	4.637.932	4.665.784	4.673.589
2. Rappels	2.411.254	2.470.823	2.418.469	2.705.580	2.916.361
3. Ingebrekestellingen	1.463.459	1.459.528	1.825.921	2.257.649	2.554.358
4.1. Klanten opgenomen op OCMW-lijsten	371.761	370.885	335.358	213.160	171.975
4.2. Klanten die weigeren op OCMW-lijsten te worden opgenomen	9.236	7.367	38.242	8.206	8.023
5. Waarschuwingen van onderbreking	281.436	211.462	183.448	150.136	144.079
<b>6. Onderbrekingen</b>	<b>27.549</b>	<b>18.982</b>	<b>18.520</b>	<b>20.191</b>	<b>21.790</b>
7. Gemiddelde schuld bij onderbreking (BEF)	23.893	25.294	29.371	32.965	39.012
8.1. Aantal geplaatste 4A/6A vermogensbeperkers <sup>1</sup> waarvan:	10.596	13.245	11.712	15.804	11.640
– na akkoord tussen klant en verdeler	4.569	6.300	4.759	4.015	5.443
– op vraag OCMW	2.588	2.755	1.843	5.751	1.179
– ingevolge decreet Waals Gewest/ordonnantie Brussels Gewest	3.439	4.190	5.110	6.038	5.018
8.2. Aantal weggenomen 4A/6A vermogensbeperkers	8.426	11.568	10.582	17.455	11.833
<b>8.3. Saldo geplaatste 4A/6A vermogensbeperkers</b>	<b>14.721</b>	<b>16.398</b>	<b>17.528</b>	<b>15.769</b>	<b>15.540</b>
9.1. Aantal geplaatste betaalmeters <sup>3</sup>	1.642	2.494	3.429	2.518	4.670
9.2. Aantal weggenomen betaalmeters	506	1.171	2.033	851	2.628
<b>9.3. Saldo geplaatste betaalmeters</b>	<b>2.281</b>	<b>3.605</b>	<b>5.001</b>	<b>6.668</b>	<b>8.710</b>

1. De mogelijkheid tot het plaatsen van een vermogensbeperker 2A werd ingesteld in 1986. In 1992 gebeurde een aanpassing van de vermogensbeperking van 2A naar 4A. In 1997 gebeurde een nieuwe aanpassing van 4A naar 6A.

2. Sinds 1992 heeft de verdeler de mogelijkheid om een betaalmeter of budgetmeter voor te stellen als alternatief voor de 4A/6A vermogensbeperker.

Bron: Controlecomité voor het Gas en de Elektriciteit.

In Wallonië (tabel S 5) komen consumptieschulden het vaakst voor als schuldbron. Opvallend is ook dat de overheid hier de tweede schuldbron blijft en ongeveer 12% in de totale schuldenlast vertegenwoordigt. De andere schuldbronnen zijn overwegend gelinkt aan het voorzien in een aantal basisbehoeften. Het gemiddeld verschuldigde bedrag per huishouden is naar schuldbron het grootst voor consumptieschulden; dit bedrag – €15.024 (of 606.066 BEF) – steeg ook over de laatste drie jaar.

Tabel S 6 biedt een overzicht van de omvang van schuldbronnen en hun aandeel in de totale schuldenlast voor het eerste kwartaal van 2001 in Vlaanderen. Deze tabel wordt besproken in deel 2, hoofdstuk 1. De opgenomen categorieën zijn niet volledig vergelijkbaar met deze van tabel S 5.

## S 5 – Schulden naar soort in Wallonië, 1999-2001.

Aard van de schuld	Frekwentie (%)			Gemiddeld bedrag per huishouden (€)			Aandeel in de totale schuldenlast <sup>1</sup> (%)		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Consumptieschulden	76,8	79,7	77,8	14.523	14.918	15.024	53,61	53,32	53,56
Fiscale schulden	70,0	72,3	69,3	2.492	2.690	2.228	9,20	9,61	7,94
Gezondheidszorgen	45,0	47,3	50,5	774	897	962	2,86	3,21	3,43
Gas en elektriciteit	36,0	36,9	40,0	716	631	737	2,55	2,26	2,63
Telefoon	35,0	41,4	43,3	653	557	594	2,41	1,99	2,12
Huurschulden	22,0	21,8	26,8	1.546	1.461	1.890	5,71	5,22	6,74
Private schulden	22,0	8,7	9,3	2.470	2.985	3209	9,12	10,67	11,44
Water	19,0	24,8	21,4	400	354	342	1,48	1,27	1,22
Boeten	14,0	18,2	15,9	1.082	1.012	1.249	3,99	3,62	4,45
Voeding	3,4	2,7	2,6	2.459	1.700	1.102	9,08	6,07	3,93
Verzekeringen	–	23,5	24,7	–	775	714	–	2,77	2,55

1. Het hypothecair krediet niet inbegrepen

Bron: l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 1999, 2001b, 2002.

## S 6 – Gewicht, aandeel in de totale schuldenlast en omvang van verschillende schuldbronnen in Vlaanderen, eerste kwartaal 2001.

Aard van de schuld	Gewicht in populatie (%)	Gemiddeld bedrag (€)	Min. (€)	Max. (€)	Aandeel in de totale schuldenlast (%)
Consumptiekredieten	44,6	3872,57	41,30	23054,10	16,7
Hypothecaire kredieten	8,4	5049,52	180,24	24585,41	2,3
Andere bankschulden	28,2	1892,44	61,97	16757,60	5,6
Boetes	28,5	1111,01	24,79	18064,08	5,2
Sociale bijdragen	11,2	1779,23	34,48	12394,68	2,0
Belastingen, taksen, BTW	48,3	1781,39	13,01	22130,07	11,4
Alimentatie	4,0	2014,46	63,66	7282,79	0,5
Private leningen	20,5	4322,12	74,37	22505,76	7,4
Nutsvoorzieningen	65,7	1117,95	45,96	8626,45	17,0
Huur	41,7	1293,51	61,97	10523,18	10,9
Medische kosten	43,2	923,82	4,96	5681,30	7,6
Andere	51,8	1353,42	12,39	10163,63	13,5

Bron: Ruelens & Nicaise, 2002a.

### 1.2.3 Werkloosheid

Toelichting bij en kadering van de gegevens rond werkloosheid wordt ook teruggevonden in deel 2, hoofdstuk 4.

Tabel WL 1 geeft de evolutie weer van het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) op basis van het jaargemiddelde: dit aantal kende een piek in 1995 met 596.872 werklozen; sindsdien daalde het tot 469.740 in 2001. In 1990 waren 40% van de NWWZ man en 60% vrouw. In 2001 is deze man-vrouw verhouding ge evolueerd naar een verhouding 45% mannen – 55% vrouwen.

WL 1 – Aantal niet-werkende werkzoekenden<sup>1</sup>, naar geslacht, België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages).

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal		Evolutie totaal AC	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
1990	161.264	40,0	241.526	60,0	402.790	100,0	n.v.t.	
1991	177.969	41,4	251.527	58,6	429.496	100,0	+6,6	
1992	199.128	42,1	273.778	57,9	472.907	100,0	+10,1	
1993	237.538	43,2	312.201	56,8	549.738	100,0	+16,2	
1994	257.043	43,7	331.634	56,3	588.676	100,0	+7,1	
1995	259.605	43,5	337.268	56,5	596.872	100,0	+1,4	
1996	255.538	43,4	332.714	56,6	588.251	100,0	-1,4	
1997	249.583	43,8	320.463	56,2	570.046	100,0	-3,1	
1998	237.399	43,9	303.648	56,1	541.047	100,0	-5,1	
1999	224.687	44,3	282.945	55,7	507.632	100,0	-6,2	
2000	208.658	44,0	265.768	56,0	474.427	100,0	-6,5	
2001	210.871	44,9	258.868	55,1	469.740	100,0	-1,0	

1. De 'niet-werkende werkzoekenden' omvatten (volgens de bepalingen van de RVA):

- De "werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen" die niet gebonden zijn door een arbeidsovereenkomst en die werkloosheids- of wachttuitkeringen genieten en bovendien ingeschreven zijn als werkzoekende.
- Voornamelijk de andere "verplicht ingeschreven niet-werkende werkzoekenden", waartoe o.m. behoren: jongeren in hun wachttijd, sommige werklozen die tijdelijk van het genot van werkloosheidsuitkeringen uitgesloten werden en de werkzoekenden die verwezen werden door het OCMW.
- De "vrij ingeschreven niet-werkende werkzoekenden" die geen uitkering genieten maar zich vrijwillig als werkzoekende inschrijven om te genieten van de plaatsingsdiensten van de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling.

Bron: Eigen berekeningen op basis van RVA, *Maandelijks Mededeling*.

WL 2 – Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's), België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages naar geslacht).<sup>1</sup>

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal		Evolutie totaal AC	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
1990	137.803	39,6	210.129	60,4	347.932	100,0	n.v.t.	
1991	151.315	41,0	217.417	59,0	368.732	100,0	+6,0	
1992	170.797	41,6	239.885	58,4	410.682	100,0	+11,4	
1993	202.314	42,5	273.553	57,5	475.867	100,0	+15,9	
1994	218.396	43,1	288.801	56,9	507.197	100,0	+6,6	
1995	213.645	42,7	286.309	57,3	499.954	100,0	-1,4	
1996	204.157	42,7	273.583	57,3	477.740	100,0	-4,4	
1997	198.022	43,2	260.354	56,8	458.376	100,0	-4,1	
1998	185.732	43,0	246.078	57,0	431.810	100,0	-5,8	
1999	174.988	43,5	227.496	56,5	402.484	100,0	-6,8	
2000	161.072	43,1	212.949	56,9	374.021	100,0	-7,1	
2001	157.033	43,6	202.758	56,4	359.791	100,0	-3,8	

1. Jaargemiddelde van de maandelijkse werkloosheidscijfers.

Bron: Eigen berekeningen op basis van RVA, *Maandelijks Mededeling*.

De grootste groep NWWZ's zijn de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's). In 1994 was het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's) op zijn hoogtepunt met 507.197 uitkeringsgerechtigden (tabel WL 2).



Sindsdien was er een daling van het aantal UVW's. In deel 2, hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de cijfers per maand in 2001-2002. Ook hier zien we een verschuiving van de verhouding mannelijke (40%) en vrouwelijke (60%) UVW's in het begin van de jaren '90 naar een 44% mannen – 56% vrouwen ratio in het begin van het nieuwe decennium.

De werkloosheidsgraad (tabel WL 3) geeft de verhouding weer van het aantal Niet Werkende Werkzoekenden ten opzichte van de totale beroepsbevolking. Deze was in België het hoogst in 1995: toen was 13,8% van de potentiële beroepsbevolking NWWZ – in de tweede helft van 2001 is dit 10,7%. De werkloosheidsgraden in het Waals (16,3%) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (17,6%) zijn in 2001 meer dan dubbel zo hoog dan in het Vlaams Gewest (6,6%).

WL 3 – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking,<sup>1</sup> België, per Gewest, 1990-2001.

Jaar	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	België
1990	7,2	13,7	12,0	9,6
1991	7,5	14,5	13,2	10,2
1992	8,4	15,5	14,7	11,2
1993	9,9	17,3	16,6	12,8
1994	10,7	18,1	18,0	13,7
1995	10,6	18,5	18,7	13,8
1996	10,2	18,2	19,2	13,6
1997	9,5	18,1	19,1	13,1
1998	8,4	17,8	19,1	12,4
1999 <sup>2</sup>	7,5	17,2	18,2	11,6
2000 <sup>2</sup>	6,6	16,7	17,4	10,8
2001 <sup>2</sup>	6,6	16,3	17,6	10,7

1. Niet Werkende Werkzoekenden ten opzichte van de totale beroepsbevolking op 30 juni

2. berekend op basis van de totale beroepsbevolking van 1999

Bron: RVA, Directie Statistieken – Publicaties.

In 1990 was een vijfde van de UVW's jonger dan 25 jaar (tabel WL 4). Het aandeel jongeren in de totale werklozenpopulatie daalde licht van 20% in 1990 tot 18,5% in 2002. Het grootste aandeel van de UVW's situeert zich in de leeftijdsgroep 25-40 jaar. Het aandeel 40- tot 50-jarigen groeide en dat van de 50+ers nam af over de jaren heen.

In tabel WL 5 zien we dat het aandeel mensen dat nog maar een korte periode werkloos is, stijgt sinds 1998. Het aandeel mensen dat één tot tien jaar werkloos is, daalt verhoudingsgewijs (dit betekent niet noodzakelijk dat het aantal langdurig werklozen daalt).

WL 4 – Verdeling van het totaal aantal UVW's naar leeftijd, België, 1990-2002 (percentages per 30 juni).

	< 25j %	25 tot < 40j %	40 tot < 50j %	50j en + %	Totaal %	AC
1990	20,0	46,6	21,5	11,9	100,0	331.767
1991	21,1	45,5	21,5	11,9	100,0	352.337
1992	21,3	45,9	21,5	11,2	100,0	394.670
1993	21,1	46,8	21,2	10,9	100,0	461.232
1994	19,9	46,8	21,7	11,6	100,0	496.523
1995	18,1	46,8	23,0	12,1	100,0	490.297
1996	19,1	49,1	24,8	7,0	100,0	465.033
1997	19,0	48,9	25,8	6,3	100,0	456.745
1998	18,4	48,7	26,5	6,4	100,0	425.072
1999	18,5	48,2	26,7	6,6	100,0	394.660
2000	17,6	48,0	27,5	6,8	100,0	361.764
2001	17,9	47,8	27,5	6,8	100,0	343.866
2002	18,5	48,2	26,8	6,5	100,0	363.370

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

WL 5 – Verdeling van de UVW's volgens inactiviteitsduur en geslacht, België, 1997-2002 (percentages per 30 juni).

Duur	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>MANNEN:</b>						
< 3 m	12,6	12,0	13,1	13,2	16,3	16,5
3 tot < 6 m	9,7	8,7	9,4	9,5	10,5	12,2
6 tot < 12 m	17,4	16,5	16,1	16,1	15,2	18,3
1 tot < 2 j	18,7	18,5	17,2	16,6	16,0	16,6
2 tot < 5 j	24,3	24,4	22,8	21,8	19,7	17,3
5 tot < 10 j	11,8	13,7	14,6	15,2	14,1	11,4
10 j en +	5,5	6,1	6,6	7,6	8,2	7,7
Totaal AC	196.108	180.990	170.749	154.314	148.116	164.826
Totaal % > 1 j	60,3	62,8	61,3	61,2	58,0	53,0
<b>VROUWEN:</b>						
< 3 m	10,5	10,4	11,1	11,1	13,2	14,0
3 tot < 6 m	7,7	7,1	7,7	8,2	8,7	10,5
6 tot < 12 m	15,5	15,0	14,4	14,8	13,6	15,8
1 tot < 2 j	18,1	18,4	17,2	16,0	16,6	16,0
2 tot < 5 j	27,6	27,2	26,2	25,0	22,8	20,7
5 tot < 10 j	14,7	15,9	16,7	17,3	16,6	14,6
10 j en +	5,7	6,0	6,7	7,5	8,4	8,4
Totaal AC	260.637	244.082	223.911	207.450	195.750	198.544
Totaal % > 1 j	66,2	67,4	66,8	65,8	64,5	59,7
<b>TOTALE POPULATIE:</b>						
< 3 m	11,4	11,1	12,0	12,0	14,6	15,1
3 tot -6 m	8,6	7,8	8,4	8,8	9,5	11,3
6 tot -12 m	16,3	15,7	15,2	15,4	14,3	16,9
1 tot -2 j	18,4	18,4	17,2	16,2	16,4	16,3
2 tot -5 j	26,2	26,0	24,7	23,7	21,5	19,1
5 tot -10 j	13,5	15,0	15,8	16,4	15,5	13,2
10 j en +	5,6	6,0	6,7	7,6	8,3	8,1
TOTAAL AC	456.745	425.072	394.660	361.764	343.866	363.370
Totaal % > 1 j	63,6	65,4	64,4	63,8	61,7	56,7

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

Meer dan de helft (53%) van alle UVW's heeft in 2002 een diploma dat niet hoger is dan lager secundair onderwijs (tabel WL 6). Het aandeel van de UVW's met lager onderwijs als hoogste onderwijsniveau daalt in vergelijking met de andere richtingen; het aandeel van de UVW's die hoger secundair volgden, stijgt licht in vergelijking met de vorige jaren.

WL 6 – Verdeling van de UVW's naar studieniveau, totaal, België, 1999-2002 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).

Studieniveau	1999		2000		2001		2002	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Lager onderwijs	115.768	29,3	103.803	28,7	95.906	27,9	92.948	25,6
Lager secundair	107.162	27,2	99.567	27,5	96.130	28,0	101.013	27,8
Hoger secundair	103.425	26,2	94.825	26,2	91.333	26,6	101.179	27,8
Hoger onderwijs	31.581	8,0	28.664	7,9	26.832	7,8	31.347	8,6
Leerlingenschap	12.231	3,1	11.184	3,1	11.061	3,2	11.654	3,2
Andere	24.493	6,2	23.721	6,6	22.604	6,6	25.229	6,9
Totaal	394.660	100,0	361.764	100,0	343.866	100,0	363.370	100,0

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

In de tabellen WL 7 en WL 8 zien we de uitsplitsing van bovenstaande tabel (WL 6) naar geslacht. Vergelijken we de cijfers voor 2002, dan zien we dat het aandeel van lager opgeleiden (lager onderwijs en lager secundair) bij de mannelijke UVW's (56,4%) hoger ligt dan bij de vrouwelijke UVW's (50,8%). Bij de vrouwen zien we vooral een groter aandeel UVW's die hoger secundair volgden. Een vergelijking van de totalen toont ons dat na de daling tot 2001, de nieuwe stijging van het aantal werklozen zich sterker doorzet bij de mannen dan bij de vrouwen.

WL 7 – Verdeling van de UVW's naar studieniveau, mannen, België, 1999-2002 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).

Studieniveau	1999		2000		2001		2002	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Lager onderwijs	58.084	34,0	51.390	33,3	48.124	32,5	48.611	29,5
Lager secundair	44.495	26,3	40.761	26,4	39.697	26,8	44.381	26,9
Hoger secundair	35.554	20,8	32.104	20,8	31.238	21,1	37.395	22,7
Hoger onderwijs	11.373	6,7	10.614	6,9	10.495	7,1	13.125	8,0
Leerlingenschap	6.158	3,6	5.571	3,6	5.519	3,7	6.073	3,7
Andere	14.635	8,6	13.874	9,0	13.043	8,8	15.241	9,2
Totaal	170.749	100,0	154.314	100,0	148.116	100,0	164.826	100,0

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

WL 8 – Verdeling van de UVW's naar studieniveau, vrouwen, België, 1999-2002 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).

Studieniveau	1999		2000		2001		2002	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Lager onderwijs	57.684	25,8	52.413	25,3	47.782	24,4	44.337	22,3
Lager secundair	62.217	27,8	58.806	28,3	56.433	28,8	56.632	28,5
Hoger secundair	67.871	30,3	62.721	30,2	60.095	30,7	63.784	32,1
Hoger onderwijs	20.208	9,0	18.050	8,7	16.337	8,3	18.222	9,2
Leerlingenschap	6.073	2,7	5.613	2,7	5.542	2,8	5.581	2,8
Andere	9.858	4,4	9.847	4,7	9.561	4,9	9.988	5,0
Totaal	223.911	100,0	207.450	100,0	195.750	100,0	198.544	100,0

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

Tabel WL 9 toont het onderwijsniveau van de UVW's die 1 jaar of langer werkloos zijn. In 2002 zijn 6 op 10 van deze UVW's laag opgeleid (lager onderwijs of lager secundair onderwijs). In vergelijking met 1990 wijzigde de verhouding toch enigszins: het aandeel van de hoger opgeleiden (hoger secundair en hoger onderwijs) groeide het voorbije decennium, het aandeel mensen die enkel lager onderwijs hebben gevolgd werd kleiner. Toch blijft het risico op langdurige werkloosheid substantieel groter naarmate men lager opgeleid is.

WL 9 – Evolutie van het totaal aantal UVW's die 1 jaar of langer werkloos zijn, naar gedane studies, België, 1990-2002 (percentages per 30 juni).

Jaar	LO	LSO	HSO	HO	Leerlingenschap	Andere studies	Totaal	AC
	%	%	%	%	%	%	%	
1990	48,7	25,6	14,6	3,3	2,3	5,5	100,0	208.019
1991	48,1	25,8	14,8	3,4	2,3	5,5	100,0	202.178
1992	46,0	26,4	16,1	3,9	2,4	5,3	100,0	226.164
1993	43,7	26,8	17,4	4,3	2,5	5,4	100,0	262.434
1994	41,3	27,1	18,7	4,9	2,6	5,4	100,0	298.304
1995	39,7	27,2	19,6	5,4	2,6	5,5	100,0	314.002
1996	36,2	27,9	21,7	5,8	2,7	5,6	100,0	297.872
1997	34,9	28,1	22,4	6,0	2,7	5,8	100,0	290.712
1998	33,8	28,2	23,2	6,0	2,8	6,0	100,0	278.189
1999	33,0	28,6	23,4	5,8	2,9	6,3	100,0	254.146
2000	32,4	29,1	23,5	5,7	2,9	6,4	100,0	230.983
2001	31,6	29,6	23,7	5,6	3,0	6,5	100,0	212.143
2002	30,0	30,7	23,8	5,8	3,1	6,6	100,0	205.971

Bron: RVA en eigen berekeningen.

In België zijn in 2002 16% van de UVW's niet van Belgische nationaliteit (tabel WL 10). Het aantal niet-Belgische UVW's bleef dalen sinds 1994. Ook tussen 2001 en 2002 zet deze trend zich door bij algemeen stijgende werkloosheidscijfers. Een mogelijke verklaring ligt in het feit dat men sneller de Belgische nationaliteit kan aannemen.

WL 10 – Aantal Belgische en niet-Belgische UVW's, België, 1991-2002 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).

Jaar	Belgische UVW's		Niet-Belgische UVW's		Totaal	
	AC	%	AC	%	AC	%
1991	293.044	83,2	59.293	16,8	352.337	100,0
1992	330.453	83,7	64.217	16,3	394.670	100,0
1993	386.757	83,9	74.475	16,1	461.232	100,0
1994	419.145	84,4	77.378	15,6	496.523	100,0
1995	413.059	84,2	77.238	15,8	490.297	100,0
1996	390.239	83,9	74.794	16,1	465.033	100,0
1997	382.139	83,7	74.606	16,3	456.745	100,0
1998	355.006	83,5	70.066	16,5	425.072	100,0
1999	328.108	83,1	66.552	16,9	394.660	100,0
2000	299.950	82,9	61.814	17,1	361.764	100,0
2001	286.812	83,4	57.054	16,6	343.866	100,0
2002	306.984	84,5	56.386	15,5	363.370	100,0

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

WL 11 – Evolutie van de ondertewerkstelling, België, juni 2001-juni 2002.

	juni 2001	juni 2002	Evolutie t.o.v. vorig jaar
1. Niet-werkende werkzoekenden (totaal)	431.328	455.626	+5,6
1.1 UVW's	343.866	363.370	+5,7
1.2 Jonge werknemers in wachttijd	21.912	23.779	+8,5
1.3 Niet-werkende vrij ingeschreven werkzoekenden	38.420	37.201	-3,2
1.4 Andere	27.130	31.276	+15,3
2. Niet werkende niet-werkzoekenden die recht hebben op uitkeringen betaald door de RVA (totaal)	305.601	309.814	+1,4
2.1 Oudere werklozen	148.053	154.911	+4,6
2.2 Sociale en familiale moeilijkheden	9.279	8.224	-11,4
2.3 Andere vrijstellingen	7.987	9.310	+16,6
2.4 Voltijds brugpensioen	109.950	106.782	-2,9
2.5 Voltijdse loopbaanonderbreking	30.332	24.417	-19,5
2.6 Voltijds tijdskrediet	–	6.170	Nvt
3. De werkenden die cumuleren met uitkeringen betaald door de RVA (totaal)	258.480	308.362	+19,3
3.1 Deeltijdse werknemers met behoud van rechten en inkomensgarantie-uitkering	40.398	45.475	+12,6
3.2 Volledig werklozen met vrijstelling PWA	14.634	14.999	+2,5
3.3 Volledig werklozen met vrijstelling wegens beroepsopleiding	11.056	12.735	+15,2
3.4 Tewerkgestelden in beschutte werkplaats	771	923	+19,7
3.5 Tijdelijk werklozen	108.712	133.534	+22,8
3.6 Halftijds brugpensioen	1.217	1.236	+1,6
3.7 Deeltijdse loopbaanonderbreking	81.692	84.251	+3,1
3.8 Gedeeltelijk tijdskrediet	–	15.209	Nvt
4. Totaal	995.409	1.073.802	+7,9

Bron: RVA, *Maandelijkse Mededeling* en *Stat Info*.

Tabel WL 11 geeft een overzicht van de ondertewerkstelling en de evolutie ervan tussen juni 2001 en juni 2002. Naast de reeds vernoemde stijging van het

aantal NWWZ's, zien we dat binnen deze groep het aandeel niet-werkende vrij ingeschreven werkzoekenden daalde ten opzichte van juni 2002. Het aantal werkenden die een inkomen cumuleren met uitkering van de RVA, stijgt.

In het kader van de Europese werkgelegenheidspolitiek nemen we ook een tabel op met de werkzaamheidsgraden van de verschillende Belgische regio's en het Europees gemiddelde (tabel *WL 12*).

*WL 12* – Werkzaamheidsgraad naar leeftijd en geslacht, EURO15, België en Gewesten, 1996-2000.

	EURO15		België		Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000
<b>Mannen:</b>										
15-24	39,3	43,3	30,2	32,8	37,2	37,1	22,7	28,2	13,7	21,4
25-49	85,7	87,9	88,4	88,9	92,9	93,3	83,4	84,6	77,1	76,4
50-64	58,7	60,5	49,1	53,1	50,5	54,2	46,0	50,8	50,7	54,3
Totaal	69,7	72,4	67,8	69,5	72,0	72,9	62,6	65,5	59,0	61,2
<b>Vrouwen:</b>										
15-24	33,0	36,5	23,4	25,3	29,5	30,2	15,3	18,7	15,0	19,2
25-49	63,4	67,2	66,4	71,0	69,5	76,3	62,2	63,9	61,7	63,0
50-64	35,0	38,7	21,6	28,0	19,7	26,1	22,4	28,4	31,7	38,8
Totaal	50,0	53,8	47,0	51,5	49,3	54,7	43,4	46,4	45,6	48,9
<b>Algemeen totaal:</b>										
15-24	36,2	39,9	26,9	29,1	33,5	33,7	19,1	23,6	14,4	20,3
25-49	74,6	77,6	77,6	80,1	81,5	85,0	72,9	74,4	69,4	69,7
50-64	46,6	49,4	35,1	40,4	35,0	40,1	33,8	39,4	40,8	46,3
Totaal	59,9	63,1	57,5	60,5	60,8	63,9	53,0	55,9	52,2	55,0

*Bron:* Eurostat, NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV).

In vergelijking met 2000 waren er in 2001 minder beslissingen tot schorsing en uitsluiting van werklozen (tabel *WL 13*): vooral in de schorsingen wegens langdurige werkloosheid was er een verdere daling.

Tabel *WL 14* toont de minimale en maximale (geïndexeerde) bedragen van werkloosheidsuitkeringen naar verschillende categorieën, tabel *WL 15* de gemiddelde bedragen van de wachttuitkeringen per categorie.

WL 13 – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden en geslacht, België, 1990-2001 (absolute cijfers).

	Beslissingen tot schorsing van het recht op uitkeringen wegens langdurige werkloosheid (art. 80 e.v.)			Uitsluitingen omwille van een fout of overtreding van de werkloze <sup>1</sup>			Totaal aantal beslissingen tot schorsing en uitsluiting
	Mannen	Vrouwen	Subtotaal	Mannen	Vrouwen	Subtotaal	
1990	111	1.664	1.775	15.648	19.110	34.758	36.533
1991	1.980	21.293	23.273	15.522	18.563	34.085	57.358
1992	1.168	16.077	17.245	17.944	20.559	38.503	55.748
1993 <sup>2</sup>	2.772	33.114	35.886	52.239	66.398	118.637	154.523
1994	2.303	18.927	21.230	22.666	13.722	36.388	57.618
1995	2.448	19.826	22.274	21.235	12.454	33.689	55.963
1996	6.290	25.754	32.044	20.572	11.209	31.781	63.825
1997	4.204	14.699	18.903	21.035	11.069	32.104	51.007
1998	3.652	11.293	14.945	19.588	10.043	29.631	44.576
1999	2.916	8.566	11.482	15.930	8.154	24.084	35.566
2000	2.548	7.588	10.136	14.323	7.711	22.034	32.170
2001	2.362	6.565	8.927	14.041	7.691	21.732	30.659

1. De werkloze wordt geacht schuld te hebben aan zijn werkloosheid wanneer hij een passende dienstbetrekking verlaat of weigert zonder wettige reden; ontslagen wordt ingevolge zijn foutieve houding; zich zonder voldoende rechtvaardiging niet aanmeldt bij een werkgever of de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling wanneer hij daartoe werd opgeroepen; een begeleidingsplan weigert of stopzet of aan de basis van de mislukking ervan ligt. Dergelijke overtredingen worden bestraft met een uitsluiting die tijdelijk of definitief kan zijn.
2. Het hoge cijfer in 1993 wordt ten dele verklaard door een administratieve herziening in de statistieken. Zonder de aantallen waarop deze herzieningen betrekking hebben, bedraagt het totaal aantal beslissingen in 1993 70.306 (RVA, 1995).

Bron: RVA, *Jaarverslag* (diverse jaargangen).

WL 14 – Werkloosheidsbedragen per categorie in 2002.<sup>1</sup>

Categorie <sup>2</sup>	Minimum bedrag		Maximum bedrag	
	BEF	EUR	BEF	EUR
Samenwonenden met gezinslast	34.014	843,18	39.772	985,92
Alleenwonenden:				
– Gedurende het eerste jaar van de werkloosheid (60%)	28.570	708,24	39.772	985,92
– Vanaf het tweede jaar van de werkloosheid (43%)	28.570	708,24	33.143	821,60
Samenwonenden:				
– Gedurende het eerste jaar van de werkloosheid (55%)	21.428	531,18	36.458	903,76
– Gedurende de tweede periode van de werkloosheid (35%)	21.428	531,18	26.515	657,28
– Gedurende de forfaitaire periode (eventueel supplement) (gewoon)	15.093	374,14	15.093	374,14
– Gedurende de forfaitaire periode (eventueel supplement) (bevoorrecht) <sup>3</sup>	19.802	490,88	19.802	490,88

1. De recentste indexering dateert van februari 2002.
2. Oudere werklozen met 20 jaar beroepsverleden ontvangen een anciënniteitstoelage.
3. Als de werkloze en partner uitsluitend uitkeringen ontvangen van samen minder dan het maximum voor een samenwonende met gezinslast

WL 15 – Wachtuitkeringen per categorie in 2002 (gemiddelde maandbedragen).<sup>1</sup>

Categorie	Bedrag	
	BEF	EUR
Samenwonenden met gezinslast	33.143	821,60
Alleenstaanden:		
– < 18 jaar	9.230	228,80
– 18-20 jaar	14.505	359,58
– 21 of ouder	23.546	583,70
Samenwonenden:		
Gewoon bedrag		
– < 18 jaar	8.066	199,94
– vanaf 18 jaar	12.880	319,28
Bevoorrecht bedrag <sup>2</sup>		
– < 18 jaar	8.548	211,90
– vanaf 18 jaar	13.740	340,60

1. De recentste indexering dateert van februari 2002.

2. Gezinnen met uitsluitend werkloosheidsuitkeringen.

Tabel WL 16 schetst het psycho-sociaal profiel van de doelgroepwerknemers in sociale werkplaatsen. Hieruit blijkt dat ze met drie belangrijke problemen te kampen hebben: financiële (45%), sociale (38%) en verslavingsproblemen (21% drankverslaving, 6% drugsverslaving). Een kwart van de werknemers (26%) verkeert in een situatie van generatiearmoede.

WL 16 – Psycho-sociale kenmerken van de doelgroepmedewerkers in sociale werkplaatsen, Vlaanderen, 2000.

Psychosociale kenmerken	Van toepassing		Niet van toepassing		Totaal		Ontbrekende observaties
	aantal	%	aantal	%	Aantal	%	
Financiële problemen	612	45	761	55	1373	100	226
Sociale handicap	517	38	853	62	1370	100	229
Generatiearmoede	359	26	998	74	1357	100	242
Drankverslaving	290	21	1079	79	1369	100	230
Gedragsproblemen (Agressie)	243	18	1107	82	1350	100	249
Mentale handicap	201	15	1152	85	1353	100	246
Fysische handicap	184	14	1175	86	1359	100	240
Analfabetisme	149	11	1201	89	1350	100	249
Instellingenverleden	141	10	1209	90	1350	100	249
Strafregister	129	10	1224	90	1353	100	246
Ex-gevangene	102	8	1247	92	1349	100	250
Ex-psychiatrisch patiënt	93	7	1257	93	1350	100	249
Drugsverslaving	84	6	1270	94	1354	100	245
Psychiatrisch patiënt	65	5	1285	95	1350	100	249

Bron: Administratie Werkgelegenheid, 2002a: 64.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Administratie Werkgelegenheid, Departement EWBL, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Markiesgebouw, Markiesstraat 1, 1000 Brussel, telefoon 02-553.42.56, fax 02-553.43.90, werkgelegenheid@vlaanderen.be, <http://www2.vlaanderen.be/werk>



Antwerps Netwerk Arbeidszorg, Junostraat 30, 2600 Berchem, telefoon 03-321.64.53

Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (FMTA), Belliardstraat 51, 1040 Brussel, telefoon 02-233.41.11, fax 02-233.44.88, [min@meta.fgov.be](mailto:min@meta.fgov.be), <http://meta.fgov.be/>, publicaties: Kijk op de Arbeidsmarkt, Werkloosheid en hertewerkstelling.

Federaal Planbureau, Kunstlaan 47-49, 1000 Brussel, telefoon 02-507.73.11, fax 02-507.73.73, <http://www.plan.be>

Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), E. Van Evenstraat 2e, 3000 Leuven, telefoon 016-32.33.33, fax 016-32.33.44, [hiva@kuleuven.ac.be](mailto:hiva@kuleuven.ac.be), <http://www.kuleuven.ac.be/hiva/>

Koepel van Vlaamse Kringloopcentra, Breughelstraat 31, 2018 Antwerpen, telefoon 03-281.03.30

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon 02-515.41.11, fax 02-514.11.06, <http://www.rva.fgov.be/>, publicaties: Jaarverslag, Maandelijkse Mededeling, Maandelijks Bulletin.

Samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling (SST), Junostraat 30, 2600 Berchem, telefoon 03-366.09.10, fax 03-322.13.78, [sst@glo.be](mailto:sst@glo.be)

Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (WAV), E. Van Evenstraat 2c, 3000 Leuven, telefoon 016-32.32.39, fax 016-32.32.40, [steunpunt@wav.kuleuven.ac.be](mailto:steunpunt@wav.kuleuven.ac.be), <http://www.kuleuven.ac.be/stwav>, publicaties: Over.Werk; De arbeidsmarkt in Vlaanderen – Jaarreeks.

Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwork Arbeidsmarktrapportering (VIONA) p/a Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement EWBL, Administratie Werkgelegenheid, Markiesstraat 1, 1000 Brussel, telefoon 02-553.44.05, fax 02-553.44.00, [viona@vlaanderen.be](mailto:viona@vlaanderen.be), <http://www.viona.be/>, publicatie: De arbeidsmarkt in Vlaanderen – Jaarreeks.

Vlaams Overleg Sociale Economie, Vooruitgangstraat 333/5, 1030 Brussel, telefoon 03-201.04.10

Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken, Koningin Elisabethlaan 4, 9000 Gent, telefoon 09-220.84.31

#### 1.2.4 Onderwijs

Tabel *ON 1* toont de evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon onderwijs over het voorbije decennium. Sinds het begin van de jaren '90 was er een opvallende stijging van het aantal (+48%) en het aandeel (+1,89%) leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs ten opzichte van de totale populatie van het lager onderwijs. Deze problematiek komt uitgebreid aan de orde in deel 2, hoofdstuk 6.

Ook in het secundair onderwijs (tabel *ON 2*) stelt men een – zij het kleine – stijging vast van het aandeel leerlingen in het buitengewoon onderwijs ten opzichte van het totaal aantal leerlingen in het secundaire onderwijs (+0,6%) tussen het schooljaar 1990-1991 en het schooljaar 2001-2002. In aantal was er in diezelfde periode een groei van het aantal leerlingen in het buitengewoon secundair onderwijs met 20% – in het gewoon secundair onderwijs daalde het totaal aantal leerlingen met 3%.

ON 1 – Evolutie aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon lager onderwijs en aandeel van het buitengewoon lager onderwijs in het totaal lager onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.

Schooljaar	Gewoon lager onderwijs		Buitengewoon lager onderwijs	
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen van totaal lager onderwijs
1990-1991	412.140		18.088	4,28
1991-1992	404.773		19.783	4,74
1992-1993	398.229		20.462	4,96
1993-1994	393.474		21.054	5,15
1994-1995	390.837		21.752	5,35
1995-1996	390.195		22.528	5,53
1996-1997	394.248		23.121	5,54
1997-1998	400.038		24.072	5,68
1998-1999	405.021		24.935	5,80
1999-2000	408.545		25.727	5,92
2000-2001	409.323		26.212	6,02
2001-2002	407.526		26.794	6,17

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

ON 2 – Evolutie aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon secundair onderwijs en aandeel van het buitengewoon secundair onderwijs in het totaal secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.

Schooljaar	Gewoon secundair onderwijs		Buitengewoon secundair onderwijs	
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen van totaal secundair onderwijs
1990-1991	426325		13.384	3,14
1991-1992	427.380		14.085	3,19
1992-1993	428.227		14.405	3,25
1993-1994	434.430		14.739	3,28
1994-1995	436.956		15.140	3,35
1995-1996	435.436		15.537	3,45
1996-1997	432.227		15.548	3,47
1997-1998	426.220		15.647	3,54
1998-1999	420.366		15.659	3,59
1999-2000	415.253		15.774	3,66
2000-2001	413.343		15.763	3,67
2001-2002	414.079		16.084	3,74

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Onderstaande tabel (ON 3) toont aan dat leerlingen van vreemde nationaliteit gedurende de jaren negentig sterk vertegenwoordigd zijn in het buitengewoon onderwijs en dit over alle onderwijsniveaus heen. Vergelijken we deze verhoudingen van het aantal allochtone leerlingen in het buitengewoon onderwijs met de verhoudingen van het totale aantal leerlingen in deze onderwijsvorm

(zie tabellen *ON 1* en *ON 2*), dan zien we dat de vertegenwoordiging al van in de kleuterklas frappant is en zich steeds meer doorzet naarmate iemand verder staat in de onderwijsloopbaan. Deze cijfers verbergen bovendien de allochtone leerlingen die ondertussen de Belgische nationaliteit hebben verworven. In het hoger onderwijs zijn leerlingen van vreemde nationaliteit dan weer ondervertegenwoordigd (met amper 2%).

*ON 3* – Het aantal vreemde leerlingen ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.

	Kleuteronderwijs		Lager onderwijs		Secundair onderwijs		HOB
	Gewoon	Buitengewoon	Gewoon	Buitengewoon	Gewoon	Buitengewoon	
1990-1991	6,13	8,04	5,87	7,64	4,56	7,69	1,69
1991-1992	6,27	7,62	6,00	8,15	4,74	8,95	1,71
1992-1993	6,42	8,25	5,99	8,21	4,73	9,49	1,74
1993-1994	6,50	8,11	6,12	8,05	4,80	9,92	2,33
1994-1995	6,39	7,20	6,15	8,28	4,82	10,36	2,29
1995-1996	6,28	6,88	6,14	8,29	4,77	10,27	2,12
1996-1997	6,23	6,61	6,08	7,76	4,67	9,92	2,01
1997-1998	6,12	6,96	6,04	7,71	4,46	9,33	1,90
1998-1999	6,05	6,69	6,04	7,39	4,32	8,88	1,81
1999-2000	6,28	6,62	6,22	7,47	4,32	9,06	1,86
2000-2001	6,53	7,76	6,48	7,95	4,44	9,26	1,85
2001-2002	6,28	5,81	6,39	7,07	4,28	9,38	1,95

*Bron:* Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Tabellen *ON 4* en *ON 5* tonen de leerachterstand van leerlingen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het lager onderwijs. Algemeen gesteld hebben jongens iets meer leerachterstand dan meisjes, zowel bij allochtone als bij autochtone leerlingen. Wanneer we de totalen bekijken, zien we dat het totale percentage allochtone leerlingen met minimaal 1 jaar achterstand tussen 1990-1991 en 2001-2002 met meer dan 4% is toegenomen; bij de Belgische leerlingen was dit 2%. Van de allochtone leerlingen kampt bijna de helft (46%) van de leerlingen aan het eind van het lager onderwijs met één of meer jaren leerachterstand. Bij de Belgische leerlingen is dat iets meer dan een tiende (12%). Aan het einde van het gewoon secundair onderwijs hebben nog 37% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand.

ON 4 – Achterstand in de studie van kinderen van Belgische nationaliteit en van vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.

A. Percentage kinderen van de Belgische nationaliteit met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	% Jongens	% Meisjes	% Totaal	% Jongens	% Meisjes	% Totaal	% Jongens	% Meisjes	% Totaal
1990-1991	11,67	9,31	10,51	0,53	0,36	0,45	0,03	0,02	0,03
1991-1992	12,05	9,63	10,87	0,52	0,39	0,47	0,03	0,03	0,03
1992-1993	12,17	9,74	10,98	0,55	0,42	0,49	0,02	0,01	0,02
1993-1994	12,47	9,91	11,21	0,56	0,47	0,52	0,03	0,02	0,03
1994-1995	12,55	10,12	11,35	0,57	0,58	0,53	0,06	0,06	0,06
1995-1996	12,54	10,23	11,41	0,54	0,47	0,51	0,04	0,04	0,04
1996-1997	12,38	10,03	11,22	0,54	0,48	0,51	0,03	0,02	0,03
1997-1998	12,48	10,15	11,34	0,54	0,48	0,51	0,03	0,03	0,03
1998-1999	12,48	10,24	11,38	0,56	0,47	0,52	0,03	0,03	0,03
1999-2000	12,57	10,39	11,49	0,63	0,57	0,60	0,04	0,04	0,04
2000-2001	12,80	10,62	11,72	0,64	0,57	0,60	0,03	0,03	0,03
2001-2002	12,92	10,87	11,90	0,68	0,62	0,65	0,03	0,04	0,03

B. Percentage kinderen van vreemde nationaliteit met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	% Jongens	% Meisjes	% Totaal	% Jongens	% Meisjes	% Totaal	% Jongens	% Meisjes	% Totaal
1990-1991	35,20	32,27	33,73	7,16	7,49	7,39	0,73	1,13	0,93
1991-1992	36,10	33,20	34,56	8,00	8,16	8,08	0,83	0,99	0,91
1992-1993	34,59	32,28	33,30	7,61	7,74	7,67	0,81	0,90	0,86
1993-1994	35,85	33,48	34,68	8,61	8,29	8,46	1,23	1,17	1,20
1994-1995	35,19	32,56	33,90	8,49	7,60	8,05	1,05	1,34	1,19
1995-1996	34,40	32,29	33,36	8,09	6,86	7,48	1,11	1,20	1,15
1996-1997	34,27	31,64	32,96	8,31	6,71	7,51	1,06	1,08	1,07
1997-1998	34,44	31,88	33,16	7,54	6,65	7,10	0,91	1,00	0,95
1998-1999	34,40	31,46	32,92	7,87	7,03	7,45	1,00	0,83	0,91
1999-2000	34,93	32,56	33,76	8,78	8,14	8,46	1,24	1,23	1,23
2000-2001	35,78	33,58	34,69	9,73	9,26	9,49	1,65	1,58	1,61
2001-2002	35,77	33,86	34,83	9,98	9,54	9,77	1,85	1,53	1,69

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

ON 5 – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen	% Leerlingen met leerachterstand		
		Alle lj <sup>1</sup>	1ste lj	6de lj
1990-1991	426.325	32,7	19,5	40,7
1991-1992	427.380	31,9	19,8	40,9
1992-1993	428.227	31,4	20,4	40,2
1993-1994	434.430	31,0	19,6	39,5
1994-1995	436.956	30,6	20,0	38,0
1995-1996	435.436	29,4	19,9	38,1
1996-1997	432.227	30,9	20,2	37,6
1997-1998	426.220	30,9	20,1	37,1
1998-1999	420.366	30,6	19,4	36,4
1999-2000	415.253	30,3	19,7	36,5
2000-2001 <sup>2</sup>	395.177	29,1	19,3	36,4
2001-2002 <sup>2</sup>	394.978	29,0	19,7	37,0

1. Derde jaar van de derde graad inbegrepen, anderstalige nieuwkomers en vierde graad niet inbegrepen.

2. Modulair onderwijs, zevende jaren, vierde graad en anderstalige nieuwkomers niet inbegrepen.

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Het aantal toegekende studietoelagen (ON 6) voor universitair onderwijs daalde tussen 1990-1991 en 2000-2001; het gemiddeld toegekende bedrag nam toe maar het totale budget werd kleiner. In 2001-2002 was er een verhoging van het aantal beursstudenten, een verhoging van het totale budget en bijgevolg een stijging van het gemiddeld bedrag per beurs. Nog substantiëler was de daling van het aantal beursstudenten in het Hoger Onderwijs Buiten de Universiteit (HOBU) van 2 cycli; ook daar werd in het totale budget gesnoeid. Het aantal beursstudenten en het gemiddelde bedrag van het HOBU-onderwijs van 1 cyclus veranderde weinig. Het totale budget en het gemiddelde bedrag verhoogden in 2001-2002. In het secundair onderwijs was er een daling van het aantal beursstudenten en het totale budget in de loop van het vorige decennium.

ON 6 – Evolutie van de toegekende studietoelagen,<sup>1</sup> Vlaanderen, 1990-1991 t/m 2001-2002.

	Aantal beursstudenten	Gemiddeld bedrag		Totaal bedrag	
		BEF	EUR	BEF	EUR
UNIVERSITAIR ONDERWIJS:					
1990-1991	20.457	46.286	1.147,40	946.869.600	23.472.284
1991-1992	17.639	47.341	1.173,55	835.039.900	20.700.098
1992-1993	16.690	48.209	1.195,07	804.600.200	19.945.518
1993-1994	15.533	47.901	1.187,43	744.049.800	18.444.513
1994-1995	14.775	50.858	1.260,74	751.435.400	18.627.597
1995-1996	14.427	52.033	1.289,86	750.683.100	18.608.948

	Aantal beursstudenten	Gemiddeld bedrag		Totaal bedrag	
		BEF	EUR	BEF	EUR
1996-1997	14.189	52.841	1.309,89	749.765.500	18.586.201
1997-1998	13.957	53.690	1.330,94	749.353.500	18.575.988
1998-1999 <sup>2</sup>	9.132	58.072	1.439,57	530.316.900	13.146.212
1999-2000	8.997	57.799	1.432,80	520.019.200	12.890.939
2000-2001	8.669	59.560	1.476,45	516.328.300	12.799.444
2001-2002	11.369	64.233	1592,29	730.261.548	18.102.711
<b>HOBU 2 CYCLI:</b>					
1990-1991	20.457	46.286	1.147,40	946.869.600	23.472.284
1991-1992	17.639	47.341	1.173,55	835.039.900	20.700.098
1992-1993	16.690	48.209	1.195,07	804.600.200	19.945.518
1993-1994	15.533	47.901	1.187,43	744.049.800	18.444.513
1994-1995	14.775	50.858	1.260,74	751.435.400	18.627.597
1995-1996	14.427	52.033	1.289,86	750.683.100	18.608.948
1996-1997	14.189	52.841	1.309,89	749.765.500	18.586.201
1997-1998	13.957	53.690	1.330,94	749.353.500	18.575.988
1998-1999 <sup>2</sup>	4.923	53.423	1.324,32	263.004.700	6.519.716
1999-2000	4.898	53.210	1.319,04	260.623.200	6.460.680
2000-2001	4.733	54.573	1.352,83	258.295.500	6.402.978
2001-2002	5.678	58.980	1.462,07	334.886.061	8.301.609
<b>HOBU 1 CYCLUS:</b>					
1990-1991	19.553	44.300	1.098,17	866.311.200	21.475.294
1991-1992	17.119	42.200	1.046,11	722.411.600	17.908.116
1992-1993	16.868	42.900	1.063,46	724.040.100	17.948.485
1993-1994	16.474	42.300	1.048,59	696.608.500	17.268.474
1994-1995	15.775	44.400	1.100,65	701.438.400	17.388.204
1995-1996	16.066	45.061	1.117,03	723.954.500	17.946.363
1996-1997	16.308	45.625	1.131,01	744.045.800	18.444.414
1997-1998	16.788	45.642	1.131,44	766.239.200	18.994.574
1998-1999	16.661	48.734	1.208,08	811.970.900	20.128.233
1999-2000	16.567	48.406	1.195,95	801.946.300	19.879.730
2000-2001	16.253	49.852	1.235,80	810.248.700	20.085.541
2001-2002	20.570	52.891	1.311,13	1.087.965.152	26.969.952
<b>SECUNDAIR ON- DERWIJS:</b>					
1990-1991	118.250	6.443	159,72	761.826.100	18.885.176
1991-1992	106.841	6.305	156,30	673.683.700	16.700.183
1992-1993	97.729	6.363	157,73	621.871.100	15.415.782
1993-1994	95.080	6.323	156,74	600.984.700	14.898.022
1994-1995	90.071	6.404	158,75	576.920.700	14.301.491
1995-1996	88.820	6.455	160,02	573.292.800	14.211.557
1996-1997	88.186	6.566	162,77	579.023.900	14.353.628
1997-1998	88.737	6.541	162,15	580.405.200	14.387.869
1998-1999	86.614	6.550	162,37	567.351.100	14.064.266
1999-2000	84.321	6.499	161,11	547.981.800	13.584.114
2000-2001	81.135	6.472	160,44	525.114.000	13.017.236
2001-2002	78.092	6.597	163,53	504.380.826	12.503.274

1. Voor de maximum- en minimuminkomensgrens voor het verkrijgen van studietoelagen verwijzen we naar onderwijstabel nummer 6 in het Jaarboek 1998.
2. Tot en met het schooljaar 1997-1998 werden de gegevens voor het universitair onderwijs en het HOBU (2 cycli) samengeteld. Vanaf het schooljaar 1998-1999 worden de gegevens voor beide onderwijsniveaus afzonderlijk weergegeven.

*Bron:* Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Sinds 1991-1992 is het aantal cursisten in de basiseducatie (tabel *ON 7*) meer dan verdubbeld. Zes op tien van de cursisten zijn vrouwen.

*ON 7* – Evolutie van het aantal cursisten in de basiseducatie, per geslacht, Vlaanderen, 1991-1992 t/m 2000-2001.

Schooljaar	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	AC	%	AC	%	AC	%
1991-1992	3.633	41,9	5.030	58,1	8.663	100,0
1992-1993	4.204	42,1	5.790	57,9	9.994	100,0
1993-1994	5.058	42,8	6.767	57,2	11.825	100,0
1994-1995	5.491	42,8	7.351	57,2	12.842	100,0
1995-1996	5.421	40,8	7.867	59,2	13.288	100,0
1996-1997	5.681	41,8	7.909	58,2	13.590	100,0
1997-1998	6.006	40,6	8.773	59,4	14.779	100,0
1998-1999	6.748	39,9	10.154	60,1	16.902	100,0
1999-2000	7.788	40,0	11.684	60,0	19.472	100,0
2000-2001	8.460	39,9	12.753	60,1	21.213	100,0

*Bron:* Vlaams Ondersteuningscentrum Basiseducatie, geciteerd in: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, *Statistisch Jaarboek van het Vlaams Onderwijs*.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer, Hendrik Consciencegebouw, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon 02-553.95.46, fax 02-553.95.45, [begrotingengegevensbeheer@ond.vlaanderen.be](mailto:begrotingengegevensbeheer@ond.vlaanderen.be), <http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/>, publicatie: Statistisch Jaarboek van het Vlaams Onderwijs.

Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie (VOCB), Kardinaal Mercierplein 1, 2800 Mechelen, telefoon 015-44.65.00, fax 015-44.65.01, [info@vocb.be](mailto:info@vocb.be), <http://www.vocb.be/>

Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), Leuvenseplein 4, 1000 Brussel, telefoon 02-219.42.99, fax 02-219.81.18, [vlaamse.onderwijsraad@vlor.be](mailto:vlaamse.onderwijsraad@vlor.be), <http://www.vlor.be/>, publicaties: Jaarverslag, In Beraad, Studies

#### 1.2.5 Huisvesting (HV)

Oudere woningen (gebouwd voor 1960) komen relatief minder voor in de sociale huursector: 23% tegenover de helft van het totale woningenbestand (tabel *HV 1*). Woningen gebouwd in de periode 1960-1980 zijn oververtegenwoordigd in de sociale huursector en bij de gesubsidieerde eigendomswohnungen. Qua gebreken aan de woning situeert de sociale huursector zich op het niveau van de privé-huursector met gemiddeld 1,79 gebreken. De sociale huursector telt enerzijds minder woningen zonder gebreken dan de privé-sector maar anderzijds ook minder woningen met vijf of meer gebreken. Het gemiddeld aantal gebreken per woning situeert zich wel ruim boven het gemiddelde voor eigendomswohnungen.

*HV 1* – Woningkwaliteit bij gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars en huurders, Vlaanderen.

	Totale populatie <sup>1</sup>	Niet gesub. eigenaars <sup>1</sup>	Gesub. eigenaars <sup>1</sup>	Private huurders <sup>1</sup>	Sociale huurders <sup>2</sup>
<b>Bouwjaar:</b>					
...-1960	50,1	54,7	37,1	62,5	22,7
1961-1970	16,6	12,1	20,7	17,7	24,2
1971-1980	16,0	15,8	20,6	7,9	29,0
1981-...	17,4	17,4	21,6	11,9	24,2
<b>Totaal aantal gebreken:</b>					
0	56,0	60,3	61,2	43,1	30,4
1-2	28,9	27,5	30,0	28,4	40,1
3-4	8,9	8,0	5,6	15,4	20,8
5 en +	6,2	4,1	3,3	13,2	8,7
Gemid. aantal gebreken	1,08	0,90	0,73	1,78	1,79
<b>Volledig comfort (bad/douche, CV)</b>					
		75,7	82,6	61,0	79,0

1. bron: CSB-enquête 1997.

2. bron: enquête bij representatief deel van sociale huurders 1999.

*Bron:* Pannecoucke e.a., 2001.

*HV 2* – Gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars en huurders naar gezinstype en burgerlijke staat van het gezinshoofd, Vlaanderen.

	Totale populatie <sup>1</sup>	Niet gesub. eigenaars <sup>1</sup>	Gesub. eigenaars <sup>1</sup>	Private huurders <sup>1</sup>	Sociale huurders <sup>2</sup>
<b>Gezinstype:</b>					
1 bejaarde	12,8	11,0	8,0	16,2	20,8
1 actieve	11,0	8,3	4,0	24,7	17,0
Eenoudergezin	2,7	2,0	1,9	4,8	13,0
2 bejaarden	16,6	20,2	18,2	9,6	13,0
Koppel zonder kinderen	16,0	15,4	15,5	19,5	11,0
Koppel met kinderen	29,0	31,0	35,6	19,5	14,2
Samengestelde gezinnen	11,8	12,1	17,0	5,9	11,1
<b>Burgerlijke staat gezinshoofd:</b>					
Gehuwd	66,1	72,5	82,0	40,2	39,2
Ongehuwd	12,3	7,8	4,6	28,9	16,4
Widuwstaat	12,9	12,1	9,6	13,5	19,0
Gescheiden	8,5	7,6	4,0	17,3	25,4

1. bron: CSB-enquête 1997.

2. bron: enquête bij representatief deel van sociale huurders 1999.

*Bron:* Pannecoucke e.a., 2001.

Alleenstaanden zijn sterk oververtegenwoordigd onder de huurders van een sociale woning (37,8% tegenover 23,8% in de totale populatie) (tabel *HV 2*). Ook alleenstaande ouders treft men meer aan in de sociale huursector: 13,0% tegenover 4,8% bij de private huurders en 2,0% bij gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars. Koppels met kinderen zijn sterk ondervertegenwoordigd (14,2% tegenover 29,0%). Sociale huurders hebben een groter aandeel



‘uit de echt gescheidenen’: 25% tegenover 17% bij private huurders, 8% bij niet-gesubsidieerde eigenaars en 4% bij gesubsidieerde eigenaars. Er is ook een oververtegenwoordiging van de categorie verweduwd gezinshoofden: 19% tegenover 14% bij private huurders, 12% bij niet-gesubsidieerde eigenaars en 10% bij gesubsidieerde eigenaars.

*HV 3* – Gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars en huurders naar socio-economisch profiel, Vlaanderen.

	Totale populatie <sup>1</sup>	Niet gesub. eigenaars <sup>1</sup>	Gesub. eigenaars <sup>1</sup>	Private huurders <sup>1</sup>	Sociale huurders <sup>2</sup>
<b>Onderwijsniveau gezinshoofd:</b>					
Lager onderwijs	26,3	22,5	25,6	24,5	48,4
Lager middelbaar	23,2	20,9	27,1	22,5	28,0
Hoger middelbaar	27,6	27,9	25,7	34,7	21,1
Hoger onderwijs	22,9	28,7	21,7	18,3	2,5
<b>Activiteit gezinshoofd:</b>					
Tewerkgesteld	55,8	55,9	59,7	58,0	34,4
Niet-tewerkgesteld	44,2	44,1	40,3	42,0	65,6
Pensioen	35,8	37,7	35,8	28,7	36,4
Werkloos	4,7	2,8	2,1	8,8	16,3
Ziek/invaliden	2,4	2,6	1,9	1,7	11,0
<b>Beroep gezinshoofd:</b>					
Ongeschoolde arbeider	14,4	10,0	12,8	18,8	43,1
Geschoolde arbeider	24,1	20,9	26,9	26,9	30,9
Lager bediende	31,5	32,2	33,4	29,7	18,7
Kader/vrij beroep	16,3	21,1	15,1	11,8	2,3
Kleine zelfstandige	12,1	14,4	10,2	11,5	2,8

1. bron: CSB-enquête 1997.

2. bron: enquête bij representatief deel van sociale huurders 1999.

Bron: Pannecoucke e.a., 2001.

Bijna de helft van de gezinshoofden (48%) in de sociale huursector heeft ten hoogste lager onderwijs gevolgd tegenover ongeveer 25% in de andere groepen (tabel *HV 3*). Slechts 2,5% van de sociale huurders heeft hoger onderwijs genoten. Bij de private huurders is dit 18%, bij de gesubsidieerde eigenaars 22% en bij de niet-gesubsidieerde eigenaars 29%. Ongeveer een derde van de sociale huurders is tewerkgesteld; in de drie andere sectoren werkt meer dan de helft van de gezinshoofden. Het hoge aandeel niet-tewerkgestelde gezinshoofden zijn niet zozeer gepensioneerd (zoals in de andere woningmarktsegmenten), maar vooral personen met een ziekte- of invaliditeitsuitkering of met werkloosheidsuitkering. Het aandeel personen met een ziekte- of invaliditeitsuitkering 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%). De proportie werkloze gezinshoofden in de sociale

huursector is tot achtmaal hoger dan in de eigendomssector. Zwakkere beroepscategorieën zijn oververtegenwoordigd in de sociale huursector: het aandeel van de ongeschoolde arbeiders onder de sociale huurders is meer dan dubbel zo hoog 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.

Het gemiddeld feitelijk inkomen van de sociale huurders bedraagt circa € 1.306 (52.700 BEF) per maand en is € 347 (14.000 BEF) lager dan bij private huurders en zelfs ongeveer € 942 (38.000 BEF) lager dan bij gesubsidieerde eigenaars (tabel HV 4). 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 (34.900 BEF) per maand en ligt daarmee € 297 (12.000 BEF) lager dan bij private huurders en € 397 (16.000 BEF) lager dan bij gesubsidieerde eigenaars. Bij de verdeling naar inkomen over de quintielen, 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). Dit aandeel van bestaansonzekere sociale huurders staat in schril contrast tot 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 (De Decker en Pannecoucke, 2001)

HV 4 – Inkomenssituatie van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde eigenaars en huurders, Vlaanderen.

	Totale populatie <sup>1</sup>	Niet gesub. eigenaars <sup>1</sup>	Gesub. eigenaars <sup>1</sup>	Private huurders <sup>1</sup>	Sociale huurders <sup>2</sup>
Gemiddeld inkomen:					
Feitelijk	82.200	89.200	90.900	66.700	52.700
Gestandaardiseerd	49.200	52.500	50.400	46.000	34.900
Bestaanszekerheid:					
Bestaansonzeker	7,0	6,6	3,3	11,4	17,8
Bestaanszeker	93,0	93,4	96,7	88,6	82,2
Gestand. Inkomensquint.:					
1. laagste	20,0	17,2	15,1	24,7	42,2
2.	20,0	16,8	21,5	21,0	34,8
3.	20,0	18,3	21,6	21,7	14,0
4.	20,0	22,5	21,4	16,8	7,6
5. hoogste	20,0	25,3	20,3	15,9	1,4

1. bron: CSB-enquête 1997.

2. bron: enquête bij representatief deel van sociale huurders 1999.

Bron: Pannecoucke e.a., 2001.

### 1.2.6 Gezondheid

Tabellen *GZ 1* en *GZ 2* schetsen de gemiddelde levensverwachting en de levensverwachting in goed ervaren gezondheid van mannen en vrouwen naar onderwijsniveau en per leeftijdscategorie. De levensverwachting van een 25-jarige man zonder diploma is gemiddeld 5,5 jaar minder lang dan een 25-jarige man met een diploma van het hoger onderwijs lange type; bij vrouwen zijn de verschillen naar levensverwachting volgens opleidingsgraad niet zo groot als bij mannen. Op 25 jaar hebben mannen gemiddeld verwacht nog 49,6 jaar te leven (niet in de tabel) waarvan 37,5 jaar in goed ervaren gezondheid. Voor een 25-jarige man uit de laagste opleidingscategorie bedraagt dit laatste 28,1 jaar en voor de 25-jarige man met een diploma hoger onderwijs 45,9 jaar (deel 4, tabel *GZ 2*).

*GZ 1* – Levensverwachting naar opleidingsniveau en geslacht, België, 1991-1996/1997.

Levensverwachting	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80
<b>MANNEN:</b>												
Geen diploma	48,1	43,5	39,0	34,4	29,9	25,6	21,6	17,7	14,1	11,0	8,4	6,2
Lager onderwijs	48,2	43,8	39,2	34,7	30,3	26,1	21,9	18,0	14,4	11,2	8,5	6,3
Lager BSO	50,0	45,4	40,7	36,1	31,5	27,2	23,0	18,8	15,1	11,8	9,1	6,6
Lager TSO	50,4	45,7	41,0	36,3	31,8	27,3	23,0	18,9	15,1	11,7	8,9	6,7
Lager ASO	50,0	45,4	40,7	36,2	31,7	27,3	23,1	19,1	15,4	12,1	9,2	6,8
Hoger BSO	50,6	45,9	41,2	36,6	32,0	27,7	23,5	19,5	15,8	12,4	9,7	7,3
Hoger TSO	51,2	46,4	41,6	36,9	32,3	27,8	23,4	19,3	15,4	12,0	9,1	6,5
Hoger ASO	50,9	46,3	41,5	36,9	32,3	27,9	23,6	19,5	15,7	12,3	9,3	6,9
Hoger onderwijs korte type	53,4	48,5	43,7	38,9	34,2	29,6	25,2	21,0	17,0	13,4	10,3	7,6
Hoger onderwijs lange type	53,6	48,7	43,8	39,0	34,3	29,7	25,3	21,0	17,0	13,4	10,4	7,7
<b>VROUWEN:</b>												
Geen diploma	55,0	50,2	45,4	40,6	36,0	31,5	27,0	22,7	18,6	14,7	11,2	8,2
Lager onderwijs	55,6	50,8	46,0	41,3	36,6	32,1	27,6	23,2	19,0	15,1	11,5	8,4
Lager BSO	57,3	52,4	47,6	42,8	38,1	33,5	29,0	24,6	20,3	16,1	12,5	9,2
Lager TSO	57,8	52,9	48,0	43,2	38,5	33,9	29,3	24,9	20,5	16,4	12,6	9,5
Lager ASO	57,0	52,2	47,4	42,6	38,0	33,4	28,9	24,5	20,3	16,2	12,5	9,2
Hoger BSO	57,5	52,6	47,7	42,9	38,2	33,6	29,1	24,7	20,5	16,4	12,6	9,4
Hoger TSO	58,1	53,1	48,2	43,4	38,7	34,0	29,4	25,0	20,7	16,5	12,8	9,5
Hoger ASO	57,6	52,7	47,9	43,1	38,4	33,8	29,3	24,9	20,6	16,5	12,8	9,4
Hoger onderwijs korte type	58,1	53,2	48,3	43,5	38,7	34,1	29,5	25,1	20,8	16,6	12,8	9,4
Hoger onderwijs lange type	58,5	53,6	48,7	43,8	39,1	34,5	30,0	25,4	21,2	17,1	13,2	9,5

Bron: Bossuyt, 2000.

GZ 2 – Levensverwachting in goed ervaren gezondheid naar opleidingsniveau en geslacht, België, 1991-1996/1997.

Levensverwachting	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80
MANNEN:												
Geen diploma	28,1	23,3	20,3	16,4	13,2	11,3	9,1	4,7	2,7	1,6	0,7	1,1
Lager onderwijs	30,8	26,6	23,3	20,1	17,5	14,9	11,7	9,5	6,8	4,8	3,3	2,5
Lager BSO	33,1	28,5	24,5	20,5	17,1	13,7	11,4	9,7	7,7	6,8	4,8	6,6
Lager TSO	36,5	32,3	28,0	23,5	20,1	16,1	13,1	11,0	8,5	7,6	5,9	6,7
Lager ASO	38,0	33,7	30,8	26,1	22,3	18,7	14,7	10,6	8,6	6,5	5,1	4,1
Hoger BSO	37,6	33,3	28,8	24,6	20,2	17,2	14,0	12,0	10,0	7,8	6,7	3,7
Hoger TSO	40,8	36,1	31,8	27,8	23,7	19,2	15,4	12,0	9,8	7,7	4,5	2,6
Hoger ASO	42,6	37,9	33,6	29,2	24,8	21,2	17,9	14,3	11,6	8,6	5,9	4,1
Hoger onderwijs korte type	46,0	41,1	36,3	31,8	27,8	23,9	20,2	17,4	14,2	10,8	8,3	6,6
Hoger onderwijs lange type	45,9	41,1	36,6	32,1	28,3	23,8	19,8	16,0	12,3	9,9	7,4	5,5
VROUWEN:												
Geen diploma	24,4	23,3	18,9	14,7	13,7	10,1	8,6	8,1	7,7	7,2	7,3	4,4
Lager onderwijs	29,8	26,8	23,5	21,4	18,6	16,0	12,9	10,4	7,8	5,3	3,4	1,8
Lager BSO	34,7	30,2	25,9	22,0	19,9	17,7	15,0	11,5	8,7	6,8	5,5	3,0
Lager TSO	30,8	27,2	24,8	22,5	20,0	16,3	13,9	12,2	8,2	8,2	3,7	4,4
Lager ASO	40,3	35,4	31,1	28,2	24,5	21,7	18,4	14,3	11,4	9,1	8,0	7,0
Hoger BSO	40,5	36,3	31,9	27,5	24,2	20,1	16,4	13,4	10,7	9,1	7,2	3,5
Hoger TSO	44,9	40,9	36,7	33,1	29,7	25,7	21,4	17,3	14,4	10,7	9,4	9,5
Hoger ASO	46,5	41,8	37,3	33,4	29,0	25,5	22,3	18,2	14,5	11,3	8,0	8,2
Hoger onderwijs korte type	41,6	36,8	32,8	28,2	24,2	20,0	16,2	13,0	10,2	7,5	5,5	4,7
Hoger onderwijs lange type	49,1	44,5	39,8	35,6	31,5	27,9	24,4	22,5	18,2	16,0	12,3	9,5

Bron: Bossuyt, 2000.

### 1.2.7 Sociale Zekerheid

In tabel SZ 1 wordt een overzicht gegeven van de minimumuitkeringsbedragen op 1 januari 2001 (1 januari 2002 voor werknemers) en dit in percentage van de EU-norm berekend voor 1997 (zie ook tabellen AG 1-AG 4). Met uitzondering van het bedrag voor pensioenen en invaliditeitsuitkeringen voor alleenstaande werknemers scoort de sociale zekerheid in België hier duidelijk onder de EU-norm. De uitkering bedraagt met andere woorden minder dan de helft van het gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen in België. Naar gezinssituatie bekeken, komen koppels er nog een stuk slechter uit.

*SZ 1a* – Minimumuitkeringsbedragen op 1/1/2002, in percentage van de EU-norm 1997 (geïndexeerd naar prijzen van 2002).

	Bedrag in EURO	% van EU-norm
Pensioen werknemers <sup>1</sup>		
– alleenstaande/koppel	771,09/963,55	121/101
Invaliditeit werknemers <sup>2</sup>		
– alleenstaande/koppel	757,64/949,0	119/100
Werkloosheid		
– alleenstaande/gezinshoofd	625,56/826,54	98/87
Bijstandsminima		
– alleenstaande bejaarde (GIB)	596,93	93
– alleenstaande actieve (BM)	572,22	86
– bejaard koppel (GIB)	795,89	83
– actief koppel (BM)	762,96	76

*SZ 1b* – Zelfstandigen: minimumuitkeringsbedragen op 1/1/2001, in percentage van de EU-norm 1997 (geïndexeerd naar prijzen van 2000).

	Bedrag in EURO	% van EU-norm
Pensioen zelfstandigen <sup>3</sup>		
– alleenstaande/koppel	564,78/753,03	91/81
Ziekte zelfstandigen		
– alleenstaande/koppel	385,42/474,37	62/51
Invaliditeit zelfstandigen		
– alleenstaande/koppel	564,60/752,80	91/81

1. Bij volledige loopbaan als werknemer.
2. Bedragen voor regelmatige werknemers.
3. Bij volledige loopbaan als zelfstandige.

*Bron:* CSB.

Eén van de mogelijkheden om de toereikendheid van uitkeringen te meten, is het opmaken van een budgetnorm. Dit is een ‘korf’ van minimaal noodzakelijke goederen en diensten naar gezinstype waarvan dan de geldelijke waarde wordt bepaald. Het Centrum voor Sociaal Beleid berekende twee koopkracht-vaste normen: in het ene geval ging het om een gezin dat een woning huurt op de private huurmarkt en in het andere geval een gezin dat een sociale woning huurt. De cijfers opgenomen in tabellen *SZ 2* en *SZ 3* geven aan dat de toereikendheid van het gezinsbudget in belangrijke mate wordt bepaald door het al dan niet kunnen huren van een sociale woning.

SZ 2 – Netto-gezinsinkomen bij uitkering in het werknemersstelsel uitgedrukt in % van de budgetnorm (bij huur in sociale huursector).

	1989	1995	2001
Werkloosheid			
Koppel, 1-verdiener, 2ktl	80	85	85
Eenouder, 2ktl	95	101	101
Koppel, 2-verdiener, 2ktl	139	141	138
Bijstand			
Alleenstaande	84	88	87
Koppel, 1-verdiener, 2ktl	76	80	78
Eenouder, 2ktl	81	94	93
Pensioenen			
Alleenstaande	117	124	123
Oude pensioenen			
Alleenstaande	122	128	125

Bron: CSB-berichten, november 2001.

SZ 3 – Netto-gezinsinkomen in % van de totale budgetnorm (bij huur in private huursector).

	1989	1995	2001
Werkloosheid			
Koppel, 1-verdiener, 2ktl	68	72	72
Eenouder, 2ktl	80	85	85
Koppel, 2-verdiener, 2ktl	117	120	117
Bijstand			
Alleenstaande	72	76	74
Koppel, 1-verdiener, 2ktl	64	67	66
Eenouder, 2ktl	68	80	78
Pensioenen			
Alleenstaande	100	106	105
Oude pensioenen			
Alleenstaande	105	109	107

Bron: CSB-berichten, november 2001.

SZ 4 – Percentage huishoudens naar bestaanszekerheid vóór en ná sociale zekerheid volgens EU-norm, België, 1985-1997.

	1985	EU-norm		
		1988	1992	1997
Bestaanszeker vóór sociale zekerheid	57,5	58,7	60,0	57,0
Bestaanszeker ná sociale zekerheid	36,5	35,3	32,8	35,2
Bestaansonzeker ondanks sociale zekerheid	6,0	5,9	7,2	7,7
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CSB-enquêtes, 1985-1997, geciteerd in: Cantillon e.a., 1999: 20.

### 1.2.8 Voedselbedeling (V)

De hoeveelheid voedselhulp in België verdrievoudigde tussen 1991 en 2001; het aantal geholpen instellingen en het aantal mensen die voedselhulp kregen, verdubbelde. In totaal gaat het om een handelswaarde van €12.105.000 (of 488,3 miljoen BEF).

V 1 – Voedselhulp in België, 1991-2001 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden).

Jaar	Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	Aantal geholpen instellingen	Aantal begunstigde hulpbehoevenden	Handelswaarde (EURO)
1991	2.283	337	47.000	–
1992	2.628	381	50.000	–
1993	2.920	434	53.250	–
1994	4.215	518	59.461	–
1995	3.910	588	69.938	–
1996	5.256	606	73.768	–
1997	5.750	637	80.280	–
1998	6.290	645	83.800	–
1999	6.380	656	91.445	–
2000	7.645	665	95.225	–
2001	7.700	665	99.338	12.105.000

Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, Glasgowstraat 16, 1070 Brussel, telefoon 02-522.97.00, fax 02-522.20.74.

## 1.3 Doelgroepen

### 1.3.1 Gezinnen

#### *Kind en Gezin*

In tabel G 1 staan de percentages en het totaal aantal kinderen geboren in kansarme gezinnen ten opzichte van het totaal aantal geboorten volgens de kansarmoedecriteria van Kind en Gezin. In 2001 was het percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen het hoogst in de provincie Antwerpen (8,2%) en het laagst in de provincie Vlaams-Brabant (2,2%). In totaal telde Vlaanderen in 2001, 3.516 kansarm geboren kinderen: dit is het hoogste aantal sinds 1993. Het aantal kinderen geboren in kansarme gezinnen steeg volgens deze gegevens met 20% ten opzichte van 2000.

G 1 – Kansarme gezinnen volgens de kansarmoede-criteria<sup>1</sup> van Kind en Gezin, Vlaanderen, per provincie, 1993-2001 (percentages).

Provincie	Antwerpen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Limburg	Vlaanderen	Totaal AC
1993	4,2	2,7	4,2	3,8	2,9	3,7	2.576
1994	4,6	2,6	3,9	3,9	3,6	3,9	2.592
1995	4,5	2,2	3,1	3,4	3,7	3,5	2.309
1996	4,6	2,1	3,7	3,9	3,6	3,7	2.389
1997	4,6	2,5	3,6	4,1	5,2	4,0	2.603
1998	4,6	3,1	4,1	4,6	5,3	4,4	2.747
1999	5,1	3,0	4,7	5,5	5,7	4,8	3.001
2000	5,8	2,7	4,6	4,8	5,8	4,7	2.922
2001	8,2	2,2	5,6	5,8	5,8	5,8	3.516

1. De definitie van Kind en Gezin omvat 6 criteria die als typerend voor een kansarm gezin worden beschouwd: het maandinkomen per gezin, de opleiding van de ouders, de ontwikkeling van de kinderen, de arbeidssituatie van de ouders, de huisvesting en de gezondheid. Wanneer een gezin aan drie of meer criteria beantwoordt, wordt het als kansarm beschouwd (Buisse, 1995: 28).

Bron: *Kansarmoedeatlas van gezinnen met jonge kinderen* (Kind & Gezin, verschillende jaargangen).

In 2001 zijn in twee op drie (65%) van de geboortes in kansarme gezinnen (één van) de ouders lager opgeleid (tabel G 2); in 1997 was dit nog vier op vijf (80%). In vier vijfden (78%) van deze gezinnen hebben de ouders een zwakke arbeidssituatie en een laag maandinkomen: op deze criteria is er sinds 1997 weinig gewijzigd. Voor zes op tien (59%) van deze gezinnen betekent kansarm zijn ook slecht gehuisvest zijn. In vier op de tien van deze gezinnen (41%) ondervinden de kinderen zwaktes in de ontwikkeling. In een vierde (25%) van deze gezinnen kampt men met een zwakke gezondheidstoestand; in 1997 was dit nog een derde (33%).

G 2 – De aanwezigheid van de criteria voor kansarmoede binnen kansarme gezinnen, Kind en Gezin, Vlaanderen,<sup>1</sup> 1997-2001 (absolute cijfers en percentages).

Criterium	1997		1998		1999		2000		2001	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Lage opleiding van een of beide ouders	2.189	79,6	2.084	69,8	2.200	66,7	2.108	64,3	2.521	65,3
Zwakke arbeidssituatie van de ouders	2.182	79,3	2.245	75,2	2.550	77,3	2.606	79,5	3.013	78,0
Laag maandinkomen	2.117	77,0	2.229	74,7	2.539	76,9	2.576	78,6	3.020	78,2
Slechte huisvesting	1.548	57,6	1.544	51,7	1.687	51,1	1.865	56,9	2.261	58,6
Zwaktes in de ontwikkeling van de kinderen	1.086	39,5	1.301	43,6	1.464	44,4	1.347	41,1	1.596	41,3
Zwakke gezondheidstoestand	912	33,2	930	31,2	897	27,2	833	27,0	955	24,7

1. Vlaanderen = Vlaams Gewest + Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Bron: *Kansarmoedeatlas van gezinnen met jonge kinderen* (Kind & Gezin, verschillende jaargangen).



## VOOR MEER GEGEVENS

Kind en Gezin, Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, telefoon 02-533.12.11, fax 02-534.13.82, communicatie@kindengezin.be, <http://www.kindengezin.be/>, publicaties: Jaarverslag, Het Kind in Vlaanderen, Kansarmoedeatlas van gezinnen met jonge kinderen.

*Gewaarborgde gezinsbijslag (GGB)*

Na een ononderbroken stijging sinds het begin van de jaren '90 (zie tabel *GGB 1*) tot 31 december 1999, daalde tegen eind 2000 het aantal mensen die beroep deden op de Gewaarborgde Gezinsbijslag met 17%. Ten opzichte van eind 2000 is de Gewaarborgde Gezinsbijslag op 31 december 2001 nog verder gedaald met een extra 1.878 rechthebbenden of 27%.

*GGB 1* – Aantal gezinnen dat Gewaarborgde Gezinsbijslag ontvangt, België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

Jaar	Aantal gezinnen	Evolutie (%)
1990	4.078	nvt
1991	4.865	+19
1992	5.085	+5
1993	5.619	+11
1994	6.438	+15
1995	6.861	+7
1996	7.382	+8
1997	7.878	+7
1998	7.973	+1
1999	8.251	+3
2000	7.034	-15
2001	6.671	-5

*Bron:* Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

## VOOR MEER GEGEVENS

Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW), Trierstraat 70, 1000 Brussel, telefoon 02-237.21.11, fax 02-230.10.78, [info@rkw-onafts.fgov.be](mailto:info@rkw-onafts.fgov.be), publicaties: Halfjaarlijkse mededeling, Verslag over het dienstjaar.

### 1.3.2 Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) – Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)

Vanaf 1 juni 2001 wordt een *Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)* toegekend aan (een groot deel van) de voormalig gerechtigden op een *Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB)* ouder dan 62 jaar, wanneer de regeling van de IGO gunstiger is voor de betrokkene (zie deel 2, hoofdstuk 1). De anderen blijven het GIB ontvangen. De tijdsreeksen van het GIB moeten daarom vanaf dit jaar in samenhang met de tabellen (tabel *GIB 1* en *IGO 1*) van de IGO worden bekeken.

Per 1 januari 2002 waren er in het totaal 71.116 ontvangers van de IGO en hadden nog 29.498 ouderen recht op het GIB. In totaal waren er 100.614 gerechtigden op de oude of nieuwe regeling: dit is een stijging met 9,7% ten opzichte van 1 januari 2001. Ongeveer drie vierden (73%) van de betrokkenen zijn vrouwen en 27% zijn mannen (tabellen *GIB 1* en *IGO 1*).

*GIB 1* – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de loop van het totaal aantal pensioengerechtigden, België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioengerechtigden	Aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	%
1990	1.561.151	29.061	27,6	76.155	72,4	105.216	6,7
1991	1.574.242	30.499	28,0	78.446	72,0	108.945	6,9
1992	1.607.424	30.120	28,0	77.574	72,0	107.694	6,7
1993	1.634.897	31.318	28,0	80.650	72,0	111.968	6,8
1994	1.655.549	30.602	27,6	80.201	72,4	110.803	6,7
1995	1.679.148	29.421	27,6	77.222	72,4	106.643	6,4
1996	1.702.327	28.718	27,6	75.480	72,4	104.198	6,1
1997	1.721.476	27.863	27,3	74.113	72,7	101.976	5,9
1998	1.725.784	27.104	27,4	71.893	72,6	98.997	5,7
1999	1.733.547	26.590	27,7	69.447	72,3	96.037	5,5
2000	1.743.657	26.186	27,9	67.576	72,1	93.762	5,4
2001	1.730.916	25.899	28,2	65.816	71,8	91.715	5,3
2002 <sup>1</sup>	1.727.153	7.004	23,7	22.494	76,3	29.498	1,7

1. Overgang naar de Inkomensgarantie voor Ouderen, zie ook tabel IGO 1

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

*IGO 1* – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen en de loop van het totaal aantal pensioengerechtigden, België, 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioengerechtigden	Aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	%
2002	1.727.153	19.848	27,9	51.268	72,1	71.116	4,1

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Naar omvang van het maandbedrag van het GIB bekeken, daalde het aantal ontvangers in de laagste schijf (tot 5.000 BEF) tot 42% in 2001 (tabel *GIB 2*). In 2002 zakte dit verder tot 33%, maar dit hangt samen met de invoering van de Inkomensgarantie voor Ouderen. Op het GIB bleven voornamelijk mensen

beroep doen waarvoor de regeling van het GIB gunstiger is dan die van de IGO.

*GIB 2* – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor bejaarden volgens de omvang van het maandbedrag (BEF, EURO), België, 1990-2002 (percentages per 1 januari).

BEF Jaar	1-4.999 BEF	5.000-9.999 BEF	10.000-14.999 BEF	15.000 en meer BEF	Totaal
1990	53,3	16,7	14,3	15,6	100,0
1991	51,9	17,9	13,6	16,6	100,0
1992	53,6	15,4	13,6	17,5	100,0
1993	55,2	14,9	13,0	17,0	100,0
1994	55,1	14,7	13,0	17,2	100,0
1995	52,9	15,2	12,0	19,8	100,0
1996	52,4	15,7	12,2	19,7	100,0
1997	51,6	15,9	12,3	20,2	100,0
1998	50,7	16,2	12,3	20,7	100,0
1999	50,4	16,7	12,4	20,5	100,0
2000	49,4	17,2	12,5	20,9	100,0
2001	42,0	20,7	14,1	23,2	100,0
EURO jaar	0,01-124,99 € (1-5.042 BEF)	125-249,99 € (5.042-10.085 BEF)	250-374,99 € (10.085-15.127 BEF)	375 € en + (15.127 BEF en +)	Totaal
2002 <sup>1</sup>	33,4	19,8	14,6	32,2	100,0

1. Sinds 2002 wordt de omvang van het maandbedrag ingedeeld in schijven van € 125, wat de vergelijking met de voorgaande jaren bemoeilijkt. Een vergelijkbare tabel voor de Inkomensgarantie voor Ouderen was op het ogenblik van publicatie nog niet beschikbaar.

*Bron:* Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

In de regeling rond het GIB en de IGO vormen alleenstaande en alleenwonende vrouwen het merendeel van de ontvangers (tabel *GIB 3* en *IGO 2*).

*GIB 3* – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar categorie en geslacht, België, 1990 en 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Categorie	1990		2002 <sup>1</sup>	
	AC	%	AC	%
1. Mannen				
a. Gehuwd, rustpensioen "gezin"	14.625	13,9	2.512	8,5
b. Gehuwd, rustpensioen "alleenstaande"	1.092	1,0	459	1,6
c. Niet-gehuwd, rustpensioen "alleenstaande"	13.130	12,5	3.887	13,2
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	214	0,2	146	0,5
2. Vrouwen				
a. Gehuwd, rustpensioen "gezin"	87	0,1	196	0,7
b. Gehuwd, rustpensioen "alleenstaande"	3.857	3,7	1.033	3,5
c. Niet-gehuwd, rustpensioen "alleenstaande"	44.684	42,5	15.809	53,6
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	27.527	26,2	5.456	18,5
Totaal	105.216	100,0	29.498	100,0

1. Overgang naar de Inkomensgarantie voor Ouderen – zie ook tabel IGO 2.

*Bron:* Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

*IGO 2* – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen naar categorie en geslacht, België, 2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Categorie	2002	
	AC	%
1. Mannen		
a. Zij die hun hoofdverblijfplaats delen met andere personen	10.450	14,7
b. Zij die hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen	9.398	13,2
2. Vrouwen		
a. Zij die hun hoofdverblijfplaats delen met andere personen	10.404	14,6
b. Zij die hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen	40.864	57,5
Totaal	71.116	100,0

*Bron:* Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Zeven op tien van deze steuntrekkers is op 1 januari 2002 jonger dan 80 jaar. Een vijfde is tussen 80 en 90 jaar. Tussen 1990 en 2002 zien we het aandeel 90-plussers met een uitkering stijgen.

*GIB 4* – Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar leeftijd en geslacht, België, 1990 en 2002 (per 1 januari).

Leeftijd	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	1990	2002 <sup>1</sup>	1990	2002 <sup>1</sup>	1990	2002 <sup>1</sup>
56-60	–	–	1,8	–	1,3	–
61-65	3,0	1,9	15,7	10,4	12,2	8,4
66-70	26,1	32,6	16,4	18,5	19,1	21,9
71-75	18,6	26,5	13,9	20,1	15,2	21,6
76-80	22,5	18,9	19,7	19,4	20,5	19,3
81-85	17,3	9,5	17,9	12,2	17,7	11,6
86-90	9,5	6,4	10,6	11,9	10,3	10,6
91-95	2,6	3,2	3,4	5,8	3,2	5,2
96 en ouder	0,3	0,8	0,6	1,7	0,6	1,5
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Een vergelijkbare tabel voor de Inkomensgarantie voor Ouderen was op het ogenblik van publicatie nog niet beschikbaar.

*Bron:* Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Rijksdienst voor Pensioenen (RVP), Zuidertoren 5, 1060 Brussel, telefoon 02-529.21.11, fax 02-529.33.01, info@onprvp.fgov.be, publicatie: Jaarlijkse statistiek van de pensioengerechtigden.

### 1.3.3 Personen met een handicap

Het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap (tabel *PH 1*) liep het voorbije decennium voortdurend op: van 166.405 in 1990 tot 213.511 eind 2000. Per 31 december 2001 waren er 214.592 ontvan-

gers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap. Daarvan waren er 44% bejaarde ontvangers. Sinds 31 december 1998 nam het aandeel van de bejaarde ontvangers in het totaal aantal ontvangers toe.

*PH 1* – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap, België, 1990-2001 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

Jaar	Totaal aantal ontvangers <sup>1</sup>	Index (1990=100)	Aantal 'bejaarde' ontvangers <sup>2</sup>	Aandeel 'bejaarde' ontvangers in totaal aantal ontvangers
1990	166.405	100,0	77.207	46,4
1991	178.969	107,6	80.980	45,2
1992	183.923	110,5	83.017	45,1
1993	188.462	113,3	84.131	44,6
1994	196.968	118,4	87.684	44,5
1995	201.007	120,8	88.703	44,1
1996	203.249	122,1	89.650	44,1
1997	201.543	121,1	86.855	43,1
1998	204.135	122,7	65.449	32,1
1999	209.334	125,8	72.326	34,6
2000	213.511	128,3	94.590	44,3
2001	214.592	129,0	94.364	44,0

1. Alle ontvangers van een tegemoetkoming, zowel diegenen die een tegemoetkoming ontvangen via het Ministerie van Financiën, als diegenen die een tegemoetkoming ontvangen betaald door de Rijksdienst voor Pensioenen.
2. De betiteling 'bejaarde' heeft in deze statistiek niet zozeer betrekking op de leeftijdscategorie als wel op het stelsel waarin men een uitkering ontvangt. De ontvangers van een inkomensvervangende en/of integratietegemoetkoming (=stelsel van de niet-bejaarden) blijven immers, in beginsel, in dit stelsel ongeacht de leeftijd (tenzij na een aanvraag om herziening, de toekenning van een tegemoetkoming hulp aan bejaarden voordeliger blijkt). Op 1 januari 2001 behoorden 20.867 +65-jarigen tot het stelsel van de niet-bejaarden (omwille van de introductie van een nieuw informaticasysteem zijn de gegevens met betrekking tot het aantal +65-jarigen in het stelsel van de niet-bejaarden voor januari 2002 voorlopig niet beschikbaar).

*Bron:* Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu – Bestuur van de Maatschappelijke Integratie, Bestuursdirectie van de Uitkeringen aan Gehandicapten.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Bestuur van de Maatschappelijke Integratie, Bestuursdirectie van de uitkeringen aan gehandicapten, Dienst Statistiek en Begroting, Zwarte Lievevrouwstraat 3c, 1000 Brussel, telefoon 02-509.83.90, fax 02-509.83.78, handistatN@minsoc.fed.be, publicatie: Jaarverslag.

#### 1.3.4 Verhoogde tussenkomst geneeskundige verzorging

Bepaalde categorieën mensen hebben recht op een verhoogde tussenkomst voor geneeskundige verzorging. Dit zijn ten eerste weduwnaars en weduwen, invaliden, gepensioneerden en (volle) wezen (de oude WIGW-categorieën). Daarnaast hebben ook gerechtigden op het bestaansminimum en personen die steun ontvangen van een OCMW die geheel of gedeeltelijk ten laste wordt ge-

nomen door de federale staat hier recht op. Een derde categorie zijn de gerechtigden op het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden of Inkomensgarantie voor Ouderen. Ten vierde zijn er de gerechtigden die een tegemoetkoming aan mensen met een handicap krijgen. Kinderen die recht hebben op verhoogde kinderbijslag (regeling loonarbeiders en zelfstandigen) zijn een vijfde categorie en ten slotte zijn er de gerechtigden die ten minste 50 jaar zijn en sedert tenminste één jaar volledig werkloos.

Het aantal personen dat recht heeft op een verhoogde tussenkomst voor geneeskundige verzorging daalde van 515.981 in 2001 naar 495.223 in 2002 (daling met 4%) (tabel *GZ 1*). 54% van de deze mensen zijn vrouwen – 46% zijn mannen.

*GZ 1* – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 1993-2002 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Mannen		Vrouwen		Onbekend		Totaal	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
1993	188.105	43,2	247.163	56,8	–	–	435.268	100,0
1994	200.356	43,3	262.472	56,7	–	–	462.828	100,0
1995	199.765	43,2	262.883	56,8	–	–	462.648	100,0
1996	197.523	43,1	260.323	56,9	–	–	457.846	100,0
1997	195.226	43,1	257.665	56,9	–	–	452.891	100,0
1998 <sup>1</sup>	–	–	–	–	–	–	–	–
1999	–	–	–	–	–	–	–	–
2000	234.142	45,4	278.294	53,9	3.545	0,7	515.981	100,0
2001	231.311	46,3	268.681	53,7	–	–	499.992	100,0
2002	229.620	46,4	265.603	53,6	–	–	495.223	100,0

1. De groep WIGW is sedert 1998 anders gedefinieerd, hierdoor is een vergelijking met voorgaande jaren niet meer mogelijk.

*Bron:* Kruispuntbank – Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Planning en Statistiek.

## **Algemeen besluit**

*Jan Vranken, Dirk Geldof, Gerard Van Menxel en  
Katrien De Boyser*

Zoals meestal geeft ons overzicht van de toestand van armoede en sociale uitsluiting in Vlaanderen en België in 2001-2002 een versplinterd beeld. Een aantal indicatoren verbeteren, andere even cruciale indicatoren verslechteren. Deze ontwikkelingen moeten we plaatsen binnen een economie die op de rand van een recessie balanceert. Alles wijst op een conjunctuurkentering na een relatief gunstige periode die rond de helft van de jaren '90 begon. Deze conjuncturele verslechtering komt bovenop de structurele uitsluiting van zwakkere groepen en verhoogt zo nog het risico op armoede en andere vormen van sociale uitsluiting.

Op beleidsvlak naderen we het einde van de federale legislatuur en is ook de Vlaamse regering ruim over de helft van haar regeertermijn. De periode van beleidsplannen is achter de rug; een aantal concrete beleidsmaatregelen worden zichtbaar.

In dit besluit pogen we eerst een cijfermatige tussenbalans op te maken. Vervolgens vatten we de belangrijkste beleidsontwikkelingen samen. Om te eindigen keren we terug naar enkele vaststellingen en vragen uit de inleiding.

### **1. Waar meer, waar minder: een balans**

Bij gebrek aan recente empirisch-wetenschappelijke metingen van armoede in grootschalige enquêtes vormen administratieve gegevens over het aantal mensen die een uitkering ontvangen de belangrijkste gegevensbron. Het gaat om onvolkomen gegevens, want naast ontwikkelingen in de feitelijkheid van armoede en uitsluiting weerspiegelen ze vaak ook evoluties in wetgeving, bedragen en/of de administratieve organisatie. Ook deze factoren kunnen tot een hoger of lager gebruik van de uitkeringen leiden.

De tot nog toe gekende cijfers over het aantal bestaansminimumtrekkers begin 2002 wijzen op een verdere daling in 2001. De daling tussen 1998 en begin 2002 is te danken aan een gunstiger economisch klimaat met een lagere werkloosheid en aan duidelijke inspanningen om bestaansminimumtrekkers te

activeren. Er blijft een groeiende kloof tussen het leefloon en de andere inkomens. Het leefloon volgt net als zijn voorganger wel de index, maar niet de welvaartsstijging. Daardoor is het inkomen van de rechthebbenden in reële termen sterk gedaald tegenover het inkomen van de rest van de bevolking. De stijging van het bedrag van het bestaansminimum met 4% per 1 januari 2002 compenseert slechts ten dele de relatieve achteruitgang van de uitkering in de jaren '90. Of deze aanpassing van het bedrag van de wettelijke armoedegrens ook effect zal hebben op het aantal rechthebbenden en aanvragers, kan pas in de loop van 2002 duidelijk worden. Ondertussen wijzen verschillende OCMW's erop dat in 2002 het aantal steunaanvragen opnieuw stijgt. Dit gebeurt vooral in Wallonië en Brussel, maar ook in Antwerpen, waar hun aantal in 2001 nog sterk daalde. In het kielzog van de daling van het aantal bestaansminimumtrekkers ontvingen de laatste jaren ook steeds minder mensen de gewaarborgde gezinsbijslag.

Tegenover deze – relatief – positieve tendensen staan een sterke toename van het aantal werklozen. Het meest zorgwekkend is de stijging van de werkloosheid sinds november 2001. Over het belang van deze 'productielijn van de armoede bij uitstek' hoeven we niet verder uit te weiden.

Opmerkelijk in 2001 is de stijging van het aantal mensen die een Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden of – de opvolger – de Inkomensgarantie voor Ouderen ontvangen. Sinds het midden van de jaren '90 noteerden we hier een structurele daling. Deze daling vloeide voort uit het 'volwassen worden' van het pensioenstelsel (meer volledige loopbanen van mannen én van vrouwen in de naoorlogse periode) en uit de verbeteringen van het pensioenstelsel voor zelfstandigen. De stijging in 2001 weerspiegelt in de eerste plaats de verhoging van het bedrag van de nieuwe Inkomensgarantie voor Ouderen die per 1 juni 2001 van kracht werd. Ook kwamen er meer vrijstellingen van andere inkomsten. De stijging van het aantal ontvangers is dus veeleer het gevolg van een verbetering van het stelsel dan een verontrustend signaal van toenemende armoede bij ouderen. Dit fenomeen doet vermoeden dat heel wat mensen balanceren op de rand van de 'wettelijke' armoedegrens, zoals die door de wetgever wordt vastgesteld via de hoogte van deze bijstandsuitkering en de bijhorende inkomstenvrijstellingen.

Wél verontrustend blijft de verdere groei van de schuldproblematiek. Voor sommigen, en vooral voor meer jongeren, opent dit de poort naar armoede. Onze maatschappij groeit meer en meer op krediet. In 2001 steeg het aantal mensen dat meerdere termijnen achterstond met het terugbetalen van de leningen opnieuw. Hier vinden we zowel mensen in armoede met overlevings-schulden als nieuwe armen, die door een verschuldigingsproces voor het eerst met armoede worden geconfronteerd.



## 2. Het beleid gewikt, gewogen en...

In een vorig Jaarboek onderkenden we een feitelijke herfederalisering van het armoedebeleid. Tussen 1995 en 1999 werden de meeste initiatieven inzake armoedebeleid in Vlaanderen ontwikkeld. Het Sociaal Impulsfonds vormde daarvan de meest zichtbare realisatie, maar er was evenzeer de invoering van de wooncode. Na 1999 neemt het federaal niveau het voortouw, met een toegenomen aandacht voor fiscaliteit, sociale zekerheid, schuldoverlast en minimumuitkeringen. Deze tendens heeft zich ook het voorbije jaar doorgezet, hoewel ook Vlaamse initiatieven zoals het armoededecreet en het tweede Vlaams Actieplan de aandacht trokken. Vooral verontrustend is dat het afgelopen jaar geen werk werd gemaakt van afstemming van beleid via Interministeriële Conferenties.

Federaal werd het beleidsdiscours vanaf het begin van de legislatuur gevoerd onder het vaandel van de 'activering'. Dit beleid liet zich voelen via maatregelen in tewerkstellingsbeleid, de sociale zekerheid en de bijstand. Een aantal uitkeringen werden verhoogd, onder meer voor de minimum werkloosheidsuitkeringen, de invaliditeitsuitkeringen voor werknemers, de oudste pensioenen, de tegemoetkomingen aan gehandicapten en het bestaansminimum. Op het vlak van gezondheid werd het toepassingsgebied van de Maximale Gezondheidsfactuur uitgebreid. Binnen het werkgelegenheidsdomein gaat veel aandacht naar de herdefiniëring van de banenplannen en een betere bescherming van oudere werknemers.

Het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (NAPInc) dat in juni 2001 door de federale regering werd goedgekeurd, bevat heel wat maatregelen om werkgelegenheidskansen van risicogroepen te verbeteren: startbanen voor jongeren, het Lenteprogramma voor bestaansminimum- en steungerechtigden, de specifieke opleidings- en inschakelingstrajecten van de regio's. Voor de periode 2001-2003 focust men op de aanpak van de vier domeinen van sociale uitsluiting die Europa in Lissabon voorschreef, met name inkomen en tewerkstelling, huisvesting, onderwijs en gezondheid. Tijdens haar voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2001 liet de Belgische regering tevens een stel van indicatoren goedkeuren, waarmee in de toekomst de evolutie op het vlak van armoedebestrijding in de lidstaten beter kan worden opgevolgd.

Toch bewoog ook op het Vlaams beleidsniveau één en ander. Eind 2002 gaat het Sociaal Impulsfonds over in het Steden- en (bestaande) Gemeentefonds. Zowel de verschuiving naar het Gemeentefonds als de creatie van het Stedenfonds geeft de steden en gemeenten meer autonomie bij de besteding van de middelen. Onder het Sociaal Impulsfonds waren deze sterker 'geoormerkt' voor een lokaal *sociaal* beleid, met een duidelijke klemtoon op armoedebeleid en achtergestelde buurten. De grotere autonomie houdt het reële gevaar in dat lokaal dermate met de licht toegenomen middelen wordt gescho-

ven, dat dit in de praktijk tot een daling van het budget voor lokaal armoedebeleid zou kunnen leiden.

Veel zal hierbij afhangen van de manier waarop het decreet op het Lokaal Sociaal Beleid uiteindelijk vorm krijgt in het Vlaamse parlement en van de manier waarop dit al dan niet tot een goede en structurele verankering van het armoede- en het welzijnsbeleid op gemeentelijk vlak zal leiden vanaf 2003. Het gevaar van een heroriëntatie van de budgetten naar meer middenklassegeoriënteerde uitgaven blijft evenwel reëel.

Het Vlaamse beleidsniveau legt de lat hoog met zijn streven naar een inclusief armoedebeleid en naar de toetsing van het beleid aan de sociale grondrechten. Een dergelijk armoedebeleid is een werk van lange adem. We herhalen het nog eens: wat in de loop van vele decennia scheefgroeide, kan niet in enkele jaren, met goede intenties en beperkte middelen, worden rechtgetrokken.

We hopen uit de grond van ons hart dat de Vlaamse overheid niet voortijdig ontmoedigd raakt bij dit labeur. Evenwel getuigen de beleidsmaatregelen die in de tweede editie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding werden opgenomen niet meteen van een resolute keuze om een krachtdadige armoedebestrijding te voeren – noch budgettair, noch naar integratie van acties op verschillende domeinen, noch naar afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus.

De moeizame gang naar het langverwachte armoededecreet lijkt bijna voltooid. Het decreet biedt een aantal garanties voor de continuering van de beleidsaandacht voor deze problematiek, maar een verdere verhoging van het voorziene budget is noodzakelijk wil de erkenning en subsidiëring van de Verenigingen ook resulteren in de ontwikkeling en versterking van hun basiswerkingen.

### 3. Activering, dialoog, empowerment en maatwerk: doelstellingen en methodieken op de werkvloer

Een aantal begrippen en theoretische constructen die in het beleidsdiscours werden geïntroduceerd, vinden vandaag hun verlengde in methodieken in het werkveld. Het gevoerde beleid schept een raamwerk (middelen, wetgeving), waarbinnen mensen op de werkvloer kunnen omgaan met het amalgaam aan problemen van mensen die in armoede en sociale uitsluiting leven.

Het vertalen van het beleids- en wetenschappelijk discours naar voor de praktijk hanteerbare methodieken is echter niet eenvoudig en gebeurt niet steeds rechtlijnig. Zo werd het activeringsdiscours naar de praktijk onder meer in het Lenteplan en de nieuwe wet op het leefloon vertaald. Terwijl activering in theorie meer is dan tewerkstellen, dreigt in de praktijk toch de nadruk op

dat aspect te vallen. Een andere terminologie die te maken heeft met de participatie van doelgroepen aan het beleid is deze rond dialoog en dialoogmethode. Deze werd bijvoorbeeld gehanteerd bij het opstellen van het Algemeen Verslag over de Armoede (1994). Sindsdien ging het beleid op verschillende cruciale momenten echter voorbij aan de uitvoering van dit discours dat ze nochtans tot het hare had gemaakt. Het empowermentperspectief en de band met maatzorg – eerder benaderingen vanuit wetenschappelijke hoek –, stellen een nieuwe aanpak in de hulpverlening voor, waarbij niet enkel naar de (korte termijn) resultaten wordt gekeken. Het betekent ook en vooral het aanspreken van de ontplooiingsmogelijkheden van cliënten. Hier staat de vertaling van theorie naar methodiek nog in de kinderschoenen.

#### 4. Vragen tot slot

De slechte economische conjunctuur springt het meest in het oog, dermate zelfs dat die ons dreigt te verblinden. Daardoor ontsnappen fundamentele ontwikkelingen aan ons blikveld. Een aantal daarvan behandelden we al in vorige versies van het Jaarboek, zoals de toenemende ongelijkheid en vooral het aanvaarden ervan (zie Vranken e.a., 1999: 214) en de gevolgen van globaliseringstendensen (zie onder meer Vranken e.a., 2001: 283; Frère, 2001: 373). Op de verschillende aspecten en gevolgen van deze globalisering hopen we overigens in de twaalfde editie terug te komen.

Opmerkelijk in deze meer structurele context zijn ook de vaststellingen van Elchardus en Smits in hun boek *'Anatomie en oorzaken van het wantrouwen'* (2002). Zij schetsen een opkomend 'onbehagen' in onze maatschappij en gaan zover dit als een nieuwe breuklijn te bestempelen. Deze analyse dreigt de weg te openen naar een erg individualiserend beleid. Het onbehagen wordt verklaard door sterk culturele factoren, zoals individualisering, ontkerkelijking, sociale participatie en mediagedrag. Het toenemend belang van scholing als factor van integratie in de kennismaatschappij die onze samenleving wordt, vormt een achterliggende en dominante verklaringsfactor. Structurele, economische en technologische ontwikkelingen liggen volgens de auteurs slechts in beperkte mate aan de basis van de factoren die tot onbehagen leiden. De vraag is of een dergelijke analyse de deur niet opent voor een beleid dat in een poging het onbehagen weg te nemen vooral wil behagen. We dreigen in een academisch discours terecht te komen waarin economische ontwikkelingen als een onontkoombaar gegeven worden beschouwd.

De vraag daarbij is: aanvaarden we de werking van de marktwetten als natuurwetten? Wat met de politiek? Heeft zij (nog) greep op dit soort van ontwikkelingen? De vraag dringt zich op naar de marges van een beleid ter be-

strijding van armoede en sociale uitsluiting op Vlaams, Belgisch en zelfs Europees vlak.

Hertz (2002) wijst op de ‘stille overname’ van de politieke besluitvorming en van het publieke domein door het bedrijfsleven en vooral door de multinationale ondernemingen. Ook de media zijn – soms welwillend – slachtoffer van deze ontwikkeling. Steeds meer primeren reclamebelangen bij het al dan niet uitzenden van informatie. Vanwaar komen dan nog de stemmen die zoniet de verdediging van de stemlozen opnemen, dan toch de politieke en publieke opinie voldoende informeren over toestanden van ongelijkheid en uitsluiting, van onrecht en discriminatie? Uit de hoek van de andersglobalisten, ongetwijfeld; vooral wanneer ze daarbij worden ondersteund door de traditionele sociale oppositie en door nieuwe kritische stemmen die zich daarbij voegen, ook uit het bedrijfsleven. Evenwel was, is en blijft dit informeren, analyseren en publiceren over maatschappelijke mistoestanden de opdracht bij uitstek van de wetenschap.

## Adressen voor meer informatie

### Armoede-organisaties

- Brussels Forum Armoedebestrijding, Bernierstraat 40, 1040 Brussel, telefoon en fax 02-348.50.34
- European Anti Poverty Network (EAPN), Congresstraat 37-41 bus 2, 1000 Brussel, telefoon 02-230.44.55, fax 02-230.97.33, team@eapn.skynet.be, <http://www.eapn.org>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (CGKR), Residence Palace, Wetstraat 155 – 8e verd., 1040 Brussel, telefoon 02-233.06.11, fax 02-233.07.04, centrum@antiracisme.be, <http://www.antiracisme.be/>, publicatie: Jaarverslag.
- Vlaams Forum Armoedebestrijding (VFA), Sint Amandusstraat 3 bus 18, 2060 Antwerpen, telefoon 03-203.08.42, fax 03-226.15.35, V.F.A.@skynet.be
- Waals Forum Armoedebestrijding, rue Lemaître 76, 5000 Namur, telefon 081-74.38.38, fax 081-73.04.41, andre.chapotte@skynet.be

### Basisverenigingen Vlaams Forum Armoedebestrijding

- Al-arm, Diestseweg 144, 2440 Geel, telefoon 014-56.40.03, fax 014-56.40.04, rtc.ritdams@belgacom.net
- ATD Vierde Wereldbeweging, Victor Jacobsaan 12, 1040 Brussel, telefoon 02-647.92.25, fax 02-640.73.84, atd.bruxelles@skynet.be
- Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen (BMLIK), Nieuwebosstraat 3, 9000 Gent, telefoon 09-224.12.15, fax 09-233.10.63, jan.vanhee@wvc.vlaanderen.be, <http://www.cevi.be/poverty/>
- Binnen Zonder Bellen vzw, Begijnenstraat 39, 2300 Turnhout, telefoon 014-43.65.16
- Centrum Kauwenberg vzw, Korte Winkelstraat 1, 2000 Antwerpen, telefoon 03-232.72.96, fax 03-232.86.63, kauwberg@antwerpen.be
- De Anjer vzw, Hannuitstraat 10, 2300 Turnhout, telefoon 014-42.90.68
- De Brug-Hasselt, Fontijnstraat 69-71, 3500 Hasselt, gsm 0477-52.21.70
- De Doorzetters vzw, Herentalsebaan 87, 2150 Borsbeek, telefoon 03-322.69.24, bruno.eulaers@pi.be
- De Dorpel vzw, Sint Waldetrudisstraat 37, 2200 Herentals, telefoon 014-21.40.73, de\_dorpel@hotmail.com
- De Draaischijf Beringen vzw, Craenhoefweg 1 bus 1, 3974 Leopoldsburg, telefoon 011/39.17.63

- De Keeting vzw, Kroonstraat 64, 2800 Mechelen, telefoon 015-27.09.25, dekeeting@bus-mail.net en riet\_dekeeting@belgacom.net
- De Krik, Schalbroekstraat 63, 3560 Lummen, telefoon en fax 013-53.13.42, cb.westlimburg@skynet.be
- De Lage Drempel vzw, Wollemarkt 11-13 bus 1, 2800 Mechelen, telefoon 015-34.43.77, delagedrempel@pandora.be
- De Schakel vzw, Hooiveld 65, 2870 Puurs, telefoon 03/889.25.55 en 03/899.40.32, fax 03/899.40.32
- De Willers vzw, Dokter Persoonslaan 47, 2830 Willebroek, telefoon 03/866.53.98, fax 03/866.56.98, dewillers@skynet.be
- De Zuidpoort vzw, Ottergemse Steenweg 12, 9000 Gent, telefoon 09-245.09.05, fax 02-245.09.06, diederik.janssens@hefboom.be
- Groepswerking Achturenhuis vzw, Spoorweglaan 7, 8500 Kortrijk, telefoon 056-24.42.50, fax 056/24.42.60
- Hoger-Op, Lommelse steenweg 191, 3970 Leopoldsburg, telefoon 011/39.29.99, gsm 0479-65.49.38
- Impulsprojecten – B.O.M., Kazernestraat 7 bus 11, 8930 Menen, telefoon 056-52.80.80, gsm 0478/46.27.13, fax 056-52.80.90, Integraal.Menen@online.be
- Leren Ondernemen vzw, Valkerijgang 26, 3000 Leuven, telefoon 016-29.80.72, fax 016-29.05.37, leren.ondernemen@chello.be, moolaforce@hotmail.com
- Lichtpunt, Schalbroekstraat 63, 3560 Lummen, telefoon en fax 013-53.13.42, cb.westlimburg@skynet.be
- Mensen met een Hart vzw, Elanderplantsoen 8, 2300 Turnhout, telefoon 014-72.02.93
- Mensen voor Mensen vzw, Eikstraat 99, 9300 Aalst, telefoon 053-78.36.60, fax 053-78.36.60, vierdewereld.aalst@pi.be
- Moedersgroepje, Kerkplein 4, 8870 Izegem, telefoon 051/30.31.17, fax 051/30.51.17
- Netwerk Hulpverlening, Ravenstraat 98, 3000 Leuven, telefoon 016-58.38.54, fax 016-58.38.53, lieve.polfliet@cawleuven.be
- Ons Gedacht, Kluizestraat 37, 2500 Lier, telefoon 03-488.22.72, fax 03-488.76.12, steunpunt\_lier@priso.be
- Ontmoetingshuis Welzijn Stuivenberg, Louisaplaats 4, 2060 Antwerpen, telefoon 03/236.59.51
- Onze Schakel vzw, Meirbroekstraat 8, 9500 Geraardsbergen, telefoon 054/41.05.89, marijkevdh@hotmail.com
- Open Huis van het Protestants Sociaal Centrum, Lange Stuivenbergstraat 54-56, 2060 Antwerpen, telefoon 03-235.34.05, fax 03-272.20.85, prosocc@yucom.be
- Recht-Op vzw Dam, Lange Lobroekstraat 34, 2060 Antwerpen, telefoon 03-217.43.70, fax 03-217.43.79, rechtop.dam2@yucom.be
- Recht-Op vzw Kiel, Hendriklei 19, 2660 Antwerpen, telefoon 03-825.35.02, fax 03-828.85.34, rechtop.kiel@yucom.be
- Solidariteit zonder Grenzen vzw, Kokerstraat 36, 9000 Gent, telefoon 09-227.17.66, GSM 0476/57.59.57, fax 09/216.64.69
- Teledienst, Oude Kaai 11, 9400 Ninove, telefoon 054/32.24.54, fax 054/33.00.57
- 'T Hope vzw, Gitsestraat 53, 8800 Roeselare, telefoon 051-69.02.10, fax 051-24.34.79, ok.cib@skynet.be en Thope@pandora.be
- 't Lampeke Buurtwerk vzw, Cité Delvaux 2, 3000 Leuven, telefoon 016-23.80.19, fax 016-23.97.58
- 'T Toreke, Klein Engeland 7, 2300 Turnhout, telefoon 014-43.60.88

'T Vergiet vzw, Meibloemstraat 86, 9000 Gent, telefoon 09-233.95.15 en 09-236.60.01, fax 09-265.84.79, bea.vanrobaeys@risogent.be en lut.vael@risogent.be  
Vierde Wereldwerking "Ons Huis" vzw, Peerdskerkhof 41, 2400 Mol, telefoon 014-31.29.25, fax 014-58.04.20  
WASDA, Vennestraat 85, 3600 Genk, telefoon 089-50.48.18, fax 089-38.05.84  
Wotepa vzw, Sint-Amandusstraat 3/17, 2060 Antwerpen, telefoon 03-232.33.35, fax 03-232.91.30, wotepa@hotmail.com  
Wint – Wonen in Turnhout, Otterstraat 116, 2300 Turnhout, telefoon 014-44.26.74 en fax 014-44.26.75, steunpunt\_turnhout@priso.be

### Samenwerkingsverbanden Vlaanderen

Antwerps Platform Generatiearmen (APGA), Sint-Amandusstraat 3 bus 17, 2060 Antwerpen, telefoon 03-770.86.79 en 0496-86.21.85, fax 03-827.00.05, ludo.horemans@antwerpen.be  
Armen nemen het woord – samenwerkingsverband groepen Turnhout, Otterstraat 116, 2300 Turnhout, telefoon 014-44.26.78  
Dynamo – samenwerkingsverband groepen Limburg, Schalbreekstraat 63, 3560 Lummen, telefoon 013/53.13.42, fax 013/53.13.42

### Ondersteunende organisaties

Ervaringsdeskundigen in de armoede: DE LINK, Boomgaardstraat 93, 2018 Antwerpen, telefoon 03-218.88.78, ed.link@pi.be  
Rimo Limburg, Lombaardstraat 16, 3500 Hasselt, telefoon 011/22.21.96, fax 011/22.94.31, m.hus@rimo.be en rimo.waterschei@pi.be  
Stichting Welzijnszorg, Boomgaardstraat 22 bus 100, 2600 Berchem, telefoon 03/240.69.59, fax 03/240.68.88  
Streekontwikkeling West-Limburg, Pastoriestraat 5a, 3500 Hasselt, telefoon 011/22.21.96, fax 011/22.94.31  
Vzw Schuldoverlast, Karel Mirystraat 2, 2020 Antwerpen, telefoon 03/247.88.16, fax 03/247.88.91, antwerpen@caritas.isabelle.be  
Welzijnszorg en Welzijnsschakels, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, telefoon 02-502.55.75, fax 02-502.58.09, info@welzijnszorg.be en herwighermans@welzijnszorg.be

### Koepelorganisaties – Welzijnswerk – Opbouwwerk

Culture et Démocratie, rue de la Concorde 60, 1050 Bruxelles, telefoon 02-502.12.15, fax 02-512.69.11, cultureetdemocratie@wanadoo.be  
Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21, 1000 Brussel, telefoon 02-511.18.40, fax 02-511.52.21, info@kbs-frb.be, <http://www.kbs-frb.be/>

Kunst en Democratie, Arenbergstraat 1d, 1000 Brussel, telefoon 02-551.13.90, fax 02-551.13.95, [info@kend.be](mailto:info@kend.be)

Overlegcentrum voor Integratie Vluchtelingen (OCIV), Gaucheretstraat 164, 1000 Brussel, telefoon 02-274.00.20, fax 02-201.03.76, [vluchteling@ociv.org](mailto:vluchteling@ociv.org), <http://www.ociv.org>

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Diksmuidelaan 50, 2600 Berchem, telefoon 03-366.15.40, fax 03-366.11.58, [post@steunpunt.be](mailto:post@steunpunt.be), <http://www.steunpunt.be/>

Steunpunt Mensen Zonder Papieren, Gaucheretstraat 164, 1030 Brussel, telefoon 02-274.14.31, fax 02/274.14.48, [steunpunt.mzp.bru@wanadoo.be](mailto:steunpunt.mzp.bru@wanadoo.be)

Uit de Marge, Hof ter Lo 6b, 2140 Borgerhout, telefoon 03-235.18.81, fax 03-235.32.54, [UitMarge@yucom.be](mailto:UitMarge@yucom.be)

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), Afdeling Maatschappelijk Welzijn, Aarlenstraat 53 bus 4, 1040 Brussel, telefoon 02-233.20.02, fax 02-233.31.52, [vvsg@vvsg.be](mailto:vvsg@vvsg.be), <http://www.vvsg.be>, publicaties: De Gemeente, VVSG-Nieuwsbrief, OCMW-Focus.

Vitamine W, Gemeentestraat 6, 2060 Antwerpen, telefoon 03-270.34.00, fax 03-270.34.01, [info@vitamine-w.be](mailto:info@vitamine-w.be), <http://www.vitamine-w.be/>

Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw (VIBOSO), Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel, telefoon 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, [info@viboso.be](mailto:info@viboso.be), <http://www.viboso.be/>

Vlaams Minderhedencentrum, Vooruitgangsstraat 323, 1030 Brussel; telefoon 02-205.00.50, fax 205.00.60, [info@vmc.be](mailto:info@vmc.be), <http://www.vmc.be>

Vlaams Straathoekwerk Overleg (Vlastrov), Priemstraat 19a, 1000 Brussel, telefoon & fax 02-514.21.93, [vlastrov1@planetinternet.be](mailto:vlastrov1@planetinternet.be), <http://www.straathoekwerk.com/>



## Bibliografie

- Abraham, F. e.a. (2002), Een verhoging van de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen, in: VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (ed.), *Werkt de arbeidsmarkt? Beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid, 39-48.
- ACV (2002), *Hoe eerlijk is mijn inkomen?* ACV-congres 'Het juiste inkomen' van 17 tot 19 oktober 2002 (speciale uitgave ACV-Vakbeweging, 560). Brussel: ACV.
- ACW (2002), *Het (Vlaams) armoedebeleid geëvalueerd*. Ongepubliceerde tekst.
- Adams, R. (1996), *Social Work and Empowerment*, Practical Social Work/BASW, London: Mac Millan Press.
- Adema, W. (1999), *Net Social Expenditure*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers (nr.39), Paris: OECD.
- Adema, W. e.a. (1996), *Net Public Social Expenditure*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers (nr. 19), Paris: OECD.
- Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (2001), *Het Sociaal Impulsfonds. Evaluatie van de werking van 1999 en advies van het ISOSIF met betrekking tot de heroriëntering van het SIF*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Planning en Statistiek (2001), *Profiel Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Werkgelegenheid (2000), *Evaluatie WEP-plus-plan. Een analyse van 510 WEP-plus-projecten van bepaalde duur*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Werkgelegenheid (2001a), *Strategisch Plan Werkgelegenheid. Monitoring van de beoogde beleidseffecten. Stand van zaken oktober 2001*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Werkgelegenheid (2001b), *Vluchtelingen, een kansengroep op de arbeidsmarkt. Praktijkboek rond trajectbegeleiding van vluchtelingen naar werk*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Departement EWBL.
- Administratie Werkgelegenheid (2002a), *Evaluatie sociale werkplaatsen. Een globale analyse van alle erkende sociale werkplaatsen voor boekjaar 2000*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Werkgelegenheid (2002b), *Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002. Een Vlaamse bijdrage aan het Belgisch Nationaal Actieplan 2002*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Werkgelegenheid (2002c), *Strategisch plan werkgelegenheid. Monitoring van de beoogde beleidseffecten. Stand van zaken oktober 2002*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

- Adriaens, D. e.a. (2001), *Praktisch handboek voor OCMW-recht*. Brugge: die Keure.
- Adriaenssen, I. & De Graeve, D. (2001a), *Socio-economische determinanten van medische consumptie. Analyse Gezondheidsenquête 1997*. Antwerpen: UFSIA-RUCA – Faculteit TEW, Vakgroep Algemene Economie.
- Adriaenssen, I. & De Graeve, D. (2001b), *Wie valt er door de mazen van het net? Verken-  
nend profiel van de patiënt met betalingsproblemen in het ziekenhuis* (Research Paper, 2001-018). Antwerpen: UFSIA-RUCA – Faculteit TEW, Vakgroep Algemene Econo-  
mie.
- Afdeling van de Studie van de Arbeidsmarkt (2001), *Na een uitzonderlijk jaar 2000 zijn de  
werkgelegenheidsvooruitzichten voor 2001 en 2002 veel voorzichtiger* (Vooruitzichten  
op de arbeidsmarkt – augustus 2001). Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Algemene Raad van de Vlaamse Onderwijsraad (1998), *Advies over Inclusief Onderwijs*,  
Brussel: Vlaamse Onderwijsraad.
- Alinsky, S. (1974), *Dat hoeft je niet te nemen! De organisatie van de sociale actie*, Den  
Haag: Bert Bakker.
- Anaf, P. & Boven, J. (2002), *Van sociaal impulsfonds naar een stedenbeleid en een lokaal  
sociaal beleid in Turnhout. Een evaluatie van het verleden en aanbevelingen voor de toe-  
komst*.
- Anciaux, B. (2001), *Beleidsbrief Jeugd 2001-2002*. Beleidsbrief van de Heer Bert Anciaux,  
Vlaams Minister van Cultuur, Jeugd, Sport, Brusselse Aangelegenheden en ontwikke-  
lingssamenwerking.
- Anciaux, B. (2002), *Beleidsbrief Cultuur 2001-2002*. Beleidsbrief van de Heer Bert Anci-  
aux, Vlaams Minister van Cultuur, Jeugd, Sport, Brusselse Aangelegenheden en ontwik-  
kelingssamenwerking.
- Andersen, H. & van Kempen, R. (eds.) (2001), *Governing European Cities. Social Frag-  
mentation, Social Exclusion and Urban Governance*. Aldershot: Ashgate
- Andries, M. (2002), *Naar een verhoogde arbeidsmarktparticipatie. Het activeren van de  
stille arbeidsreserve*. Nota. Antwerpen: VEV.
- Atkinson, T. (2001), *Indicatoren voor sociale insluiting*. Rapport ter voorbereiding van de  
internationale conferentie “Indicatoren voor sociale insluiting: gemeenschappelijke doel-  
stellingen doen slagen” – Antwerpen, 14-15 september 2001.
- Atkinson, T. e.a. (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford  
University Press.
- Baert, H. (2001), Solidariteit: “Is daar geen dienst voor?”, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, fe-  
bruari, (25): 233, 5-11.
- Baert, H. e.a. (2002), Bevorderen van deelname en deelnamekansen aan een leven lang le-  
ren, in: VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (ed.), *Werkt de arbeids-  
markt? Beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de  
Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid, 207-220.
- Bane, M.J. & Ellwood, D.T. (1986), Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of  
Spells, *The Journal of Human Resources*, (21): 1, 1-23.
- Bane, M.J. & Ellwood, D.T. (1994), *Welfare realities: from rhetoric to reform*. Cambridge:  
Harvard University Press.
- Bastiaensen, P.A.C.M. & Robbroeckx, L.M.H. (1994), Kenmerken en toepassingen van de  
Delphi-methode als onderzoekstechniek, *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, (33): 6, 284-  
294.
- Beck, M. (2000), *De financiële problematiek van kankerpatiënten: een data-analyse*. Onder-  
zoek in opdracht van de Vlaamse Liga tegen Kanker. Brussel: VUB – Vakgroep Medi-  
sche Sociologie.

- Behrendt, C. (2000), Do means-tested benefits alleviate poverty? Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study, *Journal of European Social Policy*, (10): 1, 23-41.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2002), Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Verslag namens de commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing uitgebracht door mevrouw Colette Burgeon, *Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers – Stukken*, 4 april, (doc 50 1603/004): 1-79.
- Bernardo, J. & Nicaise, I. (2000), Educational priority policies, in: Nicaise, I. (ed.), *The right to learn. Educational strategies for disadvantaged youth in Europe*, Bristol: The Policy Press, 249-272.
- Bestuur van de Informatie en de Studiën (2002), Sterkte/zwakte analyse van de sociale bescherming voor werknemers in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (44): 2, 265-363.
- Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen – Groep Oostende (2000), *Samen gaan we vooruit. Over de methode van de dialoog*. Gent: BMLIK.
- Bex, F. (ed.) (2001), *Schulden. Wie wordt er beter van? Achtergrondossier*. Brussel: Welzijnzorg.
- Bollens, J. e.a. (2000a), *Studiekosten in het basisonderwijs. Wat het aan ouders kost om schoolgaande kinderen te hebben*. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Bollens, J. e.a. (2000b), *Studiekosten in het hoger onderwijs. Wat het kost om deel te nemen aan het hogeschool- en universitair onderwijs*. Gent/Leuven: Universiteit Gent – KULeuven, HIVA.
- Bosselaar, H. e.a. (eds.) (2002), *Vraagsturing: de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg* (Tijdschrift voor Arbeid en Participatie, 3-4). Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Bossu, P. & Vandebussche, J. (2001), Als de tijd op storm staat, *Samenleving en politiek*, (8): 4, 17-27.
- Bossuyt, N. (2000), *Gezondheidsverwachting volgens socio-economische gradiënt in België*. Brussel: Instituut Louis Pasteur.
- Bossuyt, N. (2001), Gezondheidsverwachting naar opleidingsniveau, *Episcoop*, juni, (1): 1, 1.
- Bouckaert, G. e.a. (2001), *Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW*. Studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Brussel/Leuven: KULeuven, Brussel-Leuven.
- Braye, S. & Preston-Shoot, M. (1996), *Empowering Practice in Social Care*, Philadelphia/Buckingham: Open University Press.
- Bronfenbrenner, U. (1977), Toward an experimental ecology of human development, *American Psychologist*, July, 32, 513-531.
- Brumagne, A. e.a. (2002), *De armoede uitgedaagd. Interviews over armoede en uitsluiting*. Leuven/Leusden: Acco.
- Brun, C. & Rapp, R.C. (2001), Strengths-based case management: individuals' perspectives on strengths and the case manager relationship, *Social Work*, July, (46): 3, 278-288.
- Buchmann, M. (1989), *The Script of Life in Modern Society. Entry into Adulthood in a Changing World*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Burnay, N. (2002), Voor een sociologische evaluatie van het statuut van oudere werkloze, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (44): 1, 35-56.
- Buyse, B. (ed.) (2001), *Het kind in Vlaanderen – 2000*. Brussel: Kind & Gezin.
- Buyse, B. (ed.) (2002), *Het kind in Vlaanderen – 2001*. Brussel: Kind & Gezin.

- Cantillon, B. (2000), Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten. Algemene situering, in: Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (ed.), *Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten: een antwoord op de evolutie van onze maatschappij?* (Nieuw Tijdschrift voor Politiek, 3-4). Brussel: CEPESS, 29-46.
- Cantillon, B. (2001a), De sociale minima in de actieve welvaartsstaat. Over de eerste en tweede orde doelstelling en van de sociale zekerheid, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001*, Leuven/Leusden: Acco, 341-353.
- Cantillon, B. (2001b), *De sociale minima in de actieve welvaartsstaat, Over de eerste en tweede orde doelstellingen van de sociale zekerheid* (CSB-Berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B., Deleeck, H. & Van den Bosch, K. (2001), Naar een Europese armoedenorm: aanbevelingen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, juni, (43): 2, 261-281.
- Cantillon, B., De Maesschalk, V., Van Dam, R. (2001a), *Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001* (CSB-Berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B. e.a. (1992), *Dynamiëk van de bestaansonzekerheid: resultaten van het Belgische socio-economische panel* (CSB-berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B. e.a. (1993), *Sociale indicatoren: 1985-1992* (CSB-berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B. e.a. (1994), Sociale indicatoren 1985-1992, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (36): 2, 497-550.
- Cantillon, B. e.a. (1995), Wegen naar een grotere doelmatigheid van kinderbijslagen en belastingverminderingen voor kinderen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (37): 2, 385-423.
- Cantillon, B. e.a. (1999), *Sociale indicatoren: 1976-1997* (CSB-berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B. e.a. (2000), *Emancipatie in twee snelheden: over laag- en hooggeschoolde vrouwen in 13 OESO-landen* (CSB-Berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B., Kerstens, B. & Verbist, G. (2000), *De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming (Plan-Reynders). Microsimulatieresultaten* (CSB-Bericht). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B., Meulemans, B. & Van den Bosch, K. (1991), Inkomen, welvaart en armoede in België 1985-1988, *Tijdschrift voor sociologie*, (12): 3-4, 293-336.
- Cantillon, B., Storms, B. & Verbist, G. (1996), *Gezinsdimensie in de sociale zekerheid: Inventaris, kostprijs en verdelingseffecten*. Rapport voor de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden – Programma Publieke Economie, Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B. & Verbist, G. (2000a), De sociale en fiscale herverdeling in België, *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, februari, (60): 2, 49-71.
- Cantillon, B. & Verbist, G. (2000b), De sociale zekerheid van bruto naar netto, *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, februari, (60): 2, 73-104.
- Cantillon, B. & Verbist, G. (2002), Het profijt van de belastinghervorming, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, april-mei, (26): 243, 5-11.
- Castermans, E. (2002), *Werknota: Recht op participatie voor kansarme jongeren en kinderen*. Armoedebestrijding in Vlaanderen, Vooruitgangcongres – Brussel, 27 mei 2002. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Afdeling Algemeen Welzijnsbeleid.

- Cel Armoede (2001), *Uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede. Vooruitgangsrapport – maart 2001*. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.
- Centraal Bureau voor de Statistiek & Sociaal en Cultureel Planbureau (eds.) (2001), *Het meten van armoede. 2. Armoedegrenzen gebaseerd op consumptie*. Voorburg: CBS.
- Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (ed.) (2000), *Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten: een antwoord op de evolutie van onze maatschappij?* (Nieuw Tijdschrift voor Politiek, 3-4). Brussel: CEPESS.
- Clarys, M. (ed.) (2000), *Vaart iedereen wel bij de actieve welvaartsstaat? Armen vragen aanpassing van de sociale uitkeringen aan de evolutie van de welvaart*. Antwerpen/Turnhout: Recht-Op ism Samenwerkingsverband Turnhout.
- Clotuche, G. (2001), De sociale bescherming in de LMOE in het kader van de uitbreiding, *Social Security*, (43): special issue, 37-44.
- Cockx, B. (1992), *The minimum income guarantee, some views from a dynamic perspective*. Doctoraal proefschrift. Leuven: KU Leuven – Faculteit TEW.
- Combat Poverty Agency (1997), *Poverty: access and participation in the arts*, Dublin: The Arts Council.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2000a), *EURES Activity Report 1998-1999. Towards an Integrated European Labour Market: The Contribution of EURES* (COM (2000) 607 final).
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2000b), *Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter aanmoediging van samenwerking tussen lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting* (COM(2000) 368 definitief).
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002a), *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Ontwerp – Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie* (COM (2001) 565 definitief).
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002b), *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Gezondheid en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden* (COM (2002) 129 definitief).
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002c), *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Ontwerp – Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie* (COM (2001) 565 definitief). Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- Corden, A. (1999), Claiming entitlements: take-up of benefits, in: Ditch, J., *Introduction to Social Security*. London: Routledge.
- Cornelis, W. (2001), Over draaglijke grootheid en ondraaglijke lichtheid in de non-profit, *Over.Werk*, december, (11): 4, 22-24.
- Cortebeek, V. e.a. (2002), De organisatie van een activerend arbeidsmarktbeleid, in: VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (ed.), *Werkt de arbeidsmarkt? Beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid, 63-76.
- Cowger, C. (1997), Assessing client strengths: assessment for client empowerment, Saleebey, D. (ed.), *The strengths perspective in social work practice*, New York/White Plains: Longman, 59-73.
- Crowley, A. (2002), *Children and Young People Talking About Poverty*. EFCW Conference, Brussels, January 2002.

- Cuypers, D. e.a. (eds.) (2001), *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2000*, Brussel: Ministerie van Maatschappelijke Integratie.
- Dalemans, P. e.a. (2001), *Mannen en vrouwen op de drempel van de 21ste eeuw. Gebruikershandboek genderstatistieken*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Dalle, D. & Laenen, J. (2002), De krachtlijnen van het beleid verliezen kracht!, *Alert*, september, (28): 4, 72-80.
- Daly, M. (1992), Europe's poor women? Gender in research on poverty, *European Sociological Review*, (8): 1, 1-12.
- Dannefer, D. (1987), Aging as Intracohort Differentiation: Accentuation, the Matthew Effect, and the Life Course, *Sociological Forum* (2): 2, 211-236.
- Darras, K. & De Belder, S. (2001), Sociaal-artistieke projecten: de schaamte voorbij, *Et cetera*, (76): 17, 52-58.
- Dauwe, P. (2001a), Vernieuwende armoedebestrijding. Projecten Koning Boudewijnstichting, *Sociaal*, maart, (22): 3, 8-9.
- Dauwe, P. (2001b), OCMW's activeren, *Sociaal*, mei, (22): 5, 6-8.
- Dauwe, P. (2002), Wat na het SIF?, *Sociaal*, april, (23): 4, 3.
- De Baere, N. (2001), Duurzaam lokaal beleid moet ook sociaal zijn, *De Gemeente*, mei, 5, 30-31.
- De Boeck, L., Van Paeppegem, T. & Van Den Broucke, S. (2002a), *Werknota: Het recht op gezondheidszorg en bescherming van de gezondheid*. Armoedebestrijding in Vlaanderen, Vooruitgangcongres – Brussel, 27 mei 2002. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Afdeling Algemeen Welzijnsbeleid.
- De Boeck, L., Van Paeppegem, T. & Van Den Broucke, S. (2002b), *Het recht op gezondheidszorg en bescherming van de gezondheid*. Brussel: VIG.
- De Brabander G., Desmet, A. & Van Winkel, K. (1999), *De Muzen nodigen uit!?! Marketing in de cultuursector*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- De Bruyn, V. (1999), De periode voor, tijdens en na art. 60 § 7. Een onderzoek uitgevoerd door het Opleidings- en Tewerkstellingscentrum (OTC) van het OCMW Gent, *OCMW-Visies*, september, (14): 3, 40-43.
- De Cock, A. (2002), De methodiek van de dialoog. Een weg naar een doelgroepbetrokken armoedebestrijding, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, juni, (26): 244, 18-31.
- De Cock, R. & Buysse, B. (2000), *Kansarmoedeatlas van gezinnen met jonge kinderen – 1999*. Brussel: Kind & Gezin – Afdeling Preventieve Zorg.
- De Coninck, M. & Vandenberghe, J. (1996), *Het Sociaal Impulsfonds: een instrument voor het stedelijk beleid*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- De Cort, L. (2001), Op eigen kracht... Empowerment en vrijwilligerswerk, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, oktober-november, (25): 239, 5-12.
- Decoster, A. & Van Camp, G. (2000), *De hervorming van de personenbelasting: lessen uit de hervormingen 1988-1993* (Leuvens Economische Standpunten, 99). Leuven: KULeuven – Centrum voor Economische Studiën.
- De Decker, P. (1989), *Sociale theorieën en het stedelijk vraagstuk*. Werkdocument in het kader van het project "Een wijkgericht onderzoek naar criminaliteit, onveiligheid en preventie". Gent: RUG – School voor Criminologie.
- De Decker, P. (2001), Een 'kleine' geografie van het bestaansminimum, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001*. Leuven/Leusden: Acco, 105-120.
- De Decker, P. (2002), De huisvestingsval klapt dicht! Over wat huishoudens overhouden na het betalen van hun woonkosten en wat de overheid daaraan doet, *Ruimte & Planning*, (22): 2, 119-140.



- De Decker, P., Hubeau, B. & Nieuwinckel, S. (eds.) (1996), *In de ban van stad en wijk*, Berchem: EPO.
- De Decker, P. & Kesteloot, C. (1994), Ruimtelijke spreiding als maatschappelijke structurering: gemarginaliseerde bevolkingsgroepen gekneld op de stedelijke woningmarkt, in: Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G., *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1994*, Leuven: Acco, 136-153.
- De Decker, P. & Meert, H. (2000), Mytisch of magisch? Over de gebiedsgerichte aanpak van sociale uitsluiting, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2000*, Leuven/Amersfoort: Acco, 59-85.
- De Decker, P. & Pannecoucke, I. (2001), Wonen, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2001*, Leuven/Amersfoort: Acco, 243-262.
- De Decker, P. & Vranken, J. (2000), Van 'government' naar 'governance'? Recente ontwikkelingen inzake stedelijk beleid, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*. Leuven/Leusden: Acco, 271-278.
- De Fever, F. (2000), Inclusief onderwijs in Vlaanderen, een moeizame weg, in: Fransen, R. & Frederix, M. (eds.), *Inclusie en onderwijs – De uitdagingen aangaan*, Leuven/Apeldoorn: Garant, 158-171.
- Degavre, F. (2000), De rol van de sociale bescherming in de schepping van vrouwenjobs in België, in: Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (ed.), *Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten: een antwoord op de evolutie van onze maatschappij?* (Nieuw Tijdschrift voor Politiek, 3-4), Brussel: CEPESS, 5-28.
- Degeeter, D. & Van Cauwenbergh, K. (2001), *Werken aan kwaliteit: kinderspel? De ontwikkeling van een kwalitatief evaluatie-instrument voor de hulpverlening aan kansarmen* (PSW-Paper, 2001/8). Antwerpen: UIA – Departement PSW.
- De Gier, E. (2002), *Arm en rijk: de mondiale risico's van het shareholder kapitalisme*. Inleiding ter gelegenheid van de tiende sociaal wetenschappelijke studiedagen "Armoede en Rijkdom" op 30-31 mei 2002, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- de Graaf, W. (2001), Empowerment van daklozen, *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, juli-augustus, 7, 10-15.
- De Greef, M. e.a. (1988), De schuldhulpverlening aan particuliere huishoudens in Nederland, in: Brodala, J., Cuyvers, G., Van den Eeckhaut, G. (eds.), *Kanttekeningen. Bouwen aan kansen op recht en toegang*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Dehaes, V. (1994), *Leven van de bijstand. Een onderzoek naar de persistentie van armoede in Vlaanderen*. Brussel: Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudies.
- Dehaes, V. e.a. (2000), *De bijstandpopulatie in Vlaanderen: feiten en reflecties*. Gegevens aan de hand van de OCMW-registratiegegevens anno 1998. 1. Het bestaansminimum (CBGS-Werkdocument, 11). Brussel: CBGS.
- Dehaes, V. e.a. (2001), *De bijstandpopulatie in Vlaanderen: feiten en reflecties*. Gegevens aan de hand van de OCMW-registratiegegevens anno 1998. 2. De maatschappelijke dienstverlening van financiële aard (CBGS-Werkdocument, 2). Brussel: CBGS.
- de Jong, P. & Miller, S.D. (1995), How to interview for client strengths, *Social Work*, (40)6: 729-737.
- de Jong, P. & Miller, S.D. (1998), Op zoek naar de kracht van de cliënt, *Paspoort. Maatschappelijk Werk. Een selectie uit de internationale vakliteratuur*, 1: 67-82.
- Dekker, A. & De Raedemaeker, W. (2002), *Onderzoek naar de sociale context van de psychische problemen van kansarmen en de effecten van hun begeleiding. Eindrapport werkjaren 2000-2001*. Antwerpen: UFSIA – OASeS.
- Dekker, P. (ed.) (2002), *Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- De Lathouwer, L. & Bogaerts, K. (2001), *Financiële incentieven en laagbetaald werk. De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België* (CSB-Berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid
- De Lathouwer, L. & Bogaerts, K. (2002), *De problematiek van de werkloosheidsval*. Rapport in opdracht van VIONA. Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- De Lathouwer, L., Bogaerts, K. & Perelman, S. (2000), *Het schorsingsbeleid in de werkloosheidsverzekering en de wedertewerkstelling*. Brussel: DWTC.
- Deleecq, H. (2000), *Sociale zekerheid en inkomensverdeling in België van 1966 naar 1999* (CSB-Berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Deleecq, H. (2001), *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven/Leuven: Acco.
- Deleecq, H. e.a. (1992b), Some longitudinal results of the Belgian Socio-Economic Panel, *Journal of Income Distribution*, (2): 2, 211-231.
- Deleecq, H., Huybrechs, J. & Cantillon, B. (1983), *Het Mattheüseffect. De ongelijke verdeling van de overheidsuitgaven in België*. Antwerpen: Kluwer.
- Deleecq, H., Van den Bosch, K. & De Lathouwer, L. (1992a), *Poverty and the adequacy of social security in the EC*. Aldershot: Avebury.
- Deleu, M. (2000), *Including the Excluded. Een onderzoek in het kader van de voorbereidende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van sociale uitsluiting*. Turnhout: Vitamine W.
- Demeyer, B. (2000), Cultuurparticipatie: een bindende kracht in de armoedebestrijding?, *Welwijs*, september, (11): 3, 18-21.
- Demeyer, B. & Doms, K. (2001), *De sociaal-artistieke praktijk in Vlaanderen en Brussel: een status questionis*. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Demeyer, B., Princen, M. & Van Regenmortel, T. (1997), *Maatzorg in de thuislozenzorg. Een proces van herankeren*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. (1998), *Cultuurparticipatie: een vergeten recht en bindende kracht in de armoedebestrijding. Een kijk op de ART23\*-projecten. Kunstprojecten als hefboom tegen sociale uitsluiting*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- de Neubourg, C. & Notten, G. (2002), *Assessing Vulnerability to Poverty: The Dynamics of Risk Exposure and Risk Dealing Capacities*. Paper naar aanleiding van de tiende sociaal wetenschappelijke studiedagen “Armoede en Rijkdom” op 30-31 mei 2002, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Departement Onderwijs (2000), *Naar een geïntegreerd gelijkheidsbeleid binnen het onderwijs. Visietekst ten behoeve van een discussie in het Vlaams Parlement*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Departement Onderwijs (2002), *Discussietekst: Maatwerk in samenspraak. Een vernieuwd beleid voor het onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Depuydt, E. (2001), Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 84-87.
- De Ruyck, S. (2002), Gelijke kansen en cultuur, *Samenleving en politiek*, (9): 3, 36-43.
- De Rynck, F. (2002), Besturen vanuit een ander beleidsparadigma, *Alert*, (28): 3, 10-39.
- De Rynck, F. & Bouckaert, F. (2001), *Praktisch Handboek voor Gemeentebestuur*, Brugge: Die Keure.
- De Swaan, A. e.a. (2000), Elite perceptions of the poor: reflections for a comparative research project, *Current Sociology*, (48): 1, 43-54.
- De Vos, K. (2002), Culturele ruimte in de hulpverlening. De rechten van de patiënt en de welzijnscliënt, *Alert*, mei, (28): 2, 60-71.



- Dewilde, C. (2001), *Een levensloop-perspectief op sociale uitsluiting en armoede?* Ongepubliceerde tekst.
- Dewilde, C. (2002), The Financial Consequences of Relationship Dissolution for Women in Western Europe, in: Ruspini, E. & Dale, A. (eds.), *The Gender Dimension of Social Change. The Contribution of Dynamic Research to the Study of Women's Life Courses*, Bristol: The Policy Press, 81-110.
- Dewilde, C. & De Keulenaer, F. (2002), Huisvesting: de 'vergeten' dimensie van armoede, *Ruimte & Planning*, (22): 2, 99-115.
- Dewilde, C. & Levecque, K. (2002), De mobiliteit in en uit armoede: "Wie is arm en voor hoe lang?", in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002*, Leuven: Acco.
- Dewilde, C. e.a. (2000), *Panel Studie van Belgische Huishoudens: Methodebericht golf 6*. Antwerpen: UA – Steunpunt Gezinsdemografisch Panel.
- De Witte, H., Van Gyes, G. & Ver Heyen, W. (2002), Een exploratief onderzoek naar omvang en profiel van uitkeringsovertreders bij Vlaamse werklozen, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 192-196.
- De Witte, L. (2001), *Armoede slaat blijvende wonden*. Toespraak voor de provincieraad van Vlaams-Brabant door Lodewijk De Witte, provinciegouverneur, 2 oktober 2001.
- d'Haenens, L. & Saeyns, F. (eds.) (1996), *Media & Multiculturalisme in Vlaanderen*, Gent: Academia Press.
- Dierckx, D. & Vranken, J. (2002), *Prikkels voor een provinciaal armoedebeleid. Beleidsaanbevelingen voor een doelmatig armoedebeleid in de provincie Antwerpen*. Antwerpen: UFSIA – OASeS
- Dierckx, D. m.m.v. De Cock, A. & Delanote, L. (2001), *Recente evolutie inzake de werkgelegenheid* (Werknota 2). Armoedebestrijding in Vlaanderen. Vooruitgangcongres – Antwerpen, 17 mei 2001. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Dierckx, D. m.m.v. De Cock, A. & Vanhove, A. (2001), *Recente evolutie inzake huisvesting* (Werknota 3). Armoedebestrijding in Vlaanderen. Vooruitgangcongres – Antwerpen, 17 mei 2001. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Dierckx, D. m.m.v. De Cock, A. & Vanmolkot, R. (2001), *Recente evolutie inzake cultuurparticipatie en vrijetijdsbesteding* (Werknota 4). Armoedebestrijding in Vlaanderen. Vooruitgangcongres – Antwerpen, 17 mei 2001. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Direction Interdépartementale de L'Intégration Sociale (2001a), *Premier rapport annuel sur la cohésion sociale en Région wallonne*. Namur: Ministère de la Région wallonne.
- Direction Interdépartementale de L'Intégration Sociale (2001b), *Synthèse du premier rapport annuel sur la cohésion sociale en Région wallonne*. Namur: Ministère de la Région wallonne.
- Dirven, H.-J. & Fouarge, D. (1995), *Impoverishment and social exclusion: a dynamic perspective on income poverty and relative deprivation in Belgium and the Netherlands*. Paper for the International Conference on Empirical Poverty Research on 17-18 November 1995, Bielefeld.
- Dirven, H.-J. & Fouarge, D. (1998), Impoverishment and social exclusion: a dynamic perspective on income and relative deprivation in Belgium and the Netherlands, in: Andress, H.-J. (ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective*. Aldershot: Ashgate, 257-281.
- Ditch, J., Bradshaw, J. & Barnes, H. (1997), *Developments in National Family Policies in 1995*, York: European Observatory on National Family Policies.
- Ditch, J., Barnes, H. & Bradshaw, J. (eds.) (1998), *Developments in National Family Policies in 1996*, York: European Observatory on National Family Policies.

- Ditch, J., Bradshaw, J. & Eardley, T. (1995), *Developments in National Family Policies in 1994*, York: European Observatory on National Family Policies.
- Donald, O (1992), *Les conditions de l'ouverture du droit aux allocations familiales*, Aca-pulco: AISS.
- Douterlungne, M. & Wouters, M. (2002), Beleidsscreening levenslang leren: te veel spelers, te weinig noten, nog onvoldoende samenspel, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 23-29.
- Doyen, G. & Lamberts, M. (2002), Hoe zoeken werkzoekenden?, in: VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (ed.), *Werkt de arbeidsmarkt? Beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid, 49-62.
- Drieskens, S. e.a. (2000), *Geboorte, perinatale sterfte en kindersterfte, 1993-1995*. Centrum voor Operationeel Onderzoek in Volksgezondheid, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Dufresne, A. (2001), De globale richtsnoeren voor het (economisch?) beleid: een institutionele ommekeer, welke wezenlijke wijzigingen?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, september, (43): 3, 607-631.
- Duncan, G.J. & Morgan, J.N. (1984), An Overview of Family Economic Mobility, in: Duncan, G.J. (ed.), *Years of Poverty, Years of Plenty*, Ann Arbor: University of Michigan – Institute for Social Research, 9-31.
- Dutrenit, X. (2000), *Mainstreaming Poverty and Social Exclusion. Integrating the Fight Against Poverty and Social Exclusion Across All Areas of Public Policy to Promote Social Cohesion*. Seminar report. Lisbon, 17-18 March 2000. Brussels: EAPN.
- Early, T.J. & GlenMaye, L.F. (2000), Valuing families: Social work practice with families from a strengths perspective, *Social Work*, (45): 2, 118-130.
- Edgar, B. & Doherty, J. (eds.) (2001), *La femme sans-abri en Europe. Parcours, services et expériences*. Bristol: The Policy Press.
- Elchardus, M., Huyse, L. & Hooghe, M. (eds.) (2001), *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*. Brussel: VUBpress.
- Elchardus, M. & Smits, W. (2002), *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*. Brussel: VUBPress.
- Elder, G.H. Jr. (1978a), Approaches to Social Change and the Family, in: Demos, J. & Boocock, S.S. (eds.), *Turning Points. Historical and Sociological Essays on the Family*, Chicago: The University of Chicago Press, 1-38.
- Elder, G.H. Jr. (1978b), Family History and the Life Course, in: Hareven, T.K. (ed.), *Transitions. The Family and the Life Course in Historical Perspective*, New York: Academic Press, 17-64.
- Elder, G.H. Jr. (1985), Perspectives on the Life Course, in: Elder, G.H. Jr. (ed.), *Life Course Dynamics. Trajectories and Transitions, 1968-1980*, Ithaca: Cornell University Press, 23-49.
- Elder, G.H. Jr. & O'Rand, A.M. (1995), Adult Lives in a Changing Society, in: Cook, K.S., Fine, G.A. & House, J.S. (eds.), *Sociological Perspectives on Social Psychology*, Boston: Allyn & Bacon, 452-475.
- Elias W.(2002), Kunst als koevoet, aspecten van de relatie tussen kunsteducatie en agogiek in: Elias W. & Vanwing T., *Vizier op agogiek*. Leuven: Garant.
- Englert, M. e.a. (2002), *Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Esping-Andersen, G. (1991), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.

- European Anti-Poverty Network (2000), *EAPN Contribution to the European Symposium on Access to Healthcare for the Disadvantaged – Paris 16 December 2000*. Brussels: EAPN.
- European Anti-Poverty Network (2000), *EAPN Synthesis Report on the 2001-2003 National Action Plans on Social Inclusion*, Brussel: EAPN.
- European Anti-Poverty Network (2001a), European strategy to combat poverty and social exclusion, *EAPN Network News*, June-July, 85, 2-4.
- European Anti-Poverty Network (2001b), *EAPN National Reports on the 2001-2003 National Action Plans on Social Inclusion*, Brussel: EAPN.
- European Anti-Poverty Network (2002a), Minimum income in Europe: the state of play, *EAPN Network News*, April, 92, 3.
- European Commission (2000), *The Social Situation in the European Union*. Luxembourg: EUR-OP.
- European Commission (2002), *Joint report on social inclusion*. Luxembourg: EUR-OP.
- European Forum for Child Welfare (2002a), *Eradicating Child Poverty: Fact or Fiction? Thursday 24 January 2002*. Brussels: EFCW.
- European Forum for Child Welfare (2002b), *A Briefing*. Brussels: EFCW.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (ed.) (2002), *Interactions between Labour Market and Social Protection*. A Conference Organized by the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions on 16 May in Brussels.
- Europese Commissie (2001a), *Europa, eenheid, solidariteit, verscheidenheid*. Tweede verslag over de economische en sociale cohesie – volume 1. Luxemburg: EUR-OP.
- Europese Commissie (2001b), *Europa, eenheid, solidariteit, verscheidenheid*. Tweede verslag over de economische en sociale cohesie – volume 2. Luxemburg: EUR-OP.
- Europese Commissie (2001c), *Hoe zien Europeanen zichzelf? Een kijkje in de spiegel door middel van opiniepeilingen*. Luxemburg: EUR-OP.
- Europese Commissie (2002), *De sociale situatie in de Europese Unie 2002 – in kort bestek*. Brussel: Eurostat.
- Federale regering (2000a), *Nationaal Actie-Programma Armoedebestrijding. Voorstellen van de federale regering*. Reflectienota september 2000.
- Federale regering (2000b), *Nationaal Actie-Programma Armoedebestrijding. Federaal luik*.
- Federale regering (2001a), *Het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie 1 juli-31 december 2001*. Prioriteitennota.
- Federale Regering (2001b), *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting. NAPincl. Integrale versie*. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Bestuur van de Maatschappelijke Integratie.
- Federale regering (2002), Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers – Stukken*, 18 april 2002, 1603/007: 1-30.
- Federale regering (2002a), *Sociaal-economische prioriteitennota 2002-2003 – Ministerraad van 18 januari 2002*. ([http://premier.fgov.be/policy/n\\_prioriteitennota.html](http://premier.fgov.be/policy/n_prioriteitennota.html))
- Federatie van OCMW-Maatschappelijk Werkers (2002), Reacties op het ontwerp van wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *OCMW-visies*, juni, (7): 2, 32-35.
- Fetterman, D.M., Kaftarian, S.J. & Wandersman, A. (eds.) (1996), *Empowerment evaluation. Knowledge and tools for self-assessment & accountability*, New Delhi/London/Thousand Oaks: Sage.
- Flemish Interuniversity Council (2001), *Advanced University Education*, Brussel: VL.I.R.
- Frans, M. (2001), Sociaal-cultureel werk en kansarmoede, *Sporen*, juni, (1): 3, 4-7.

- Frans, M. (2002a), Arbeidszorg in goede banen? Werk aan de winkel, *Alert*, maart, (28): 1, 66-81.
- Frans, M. (2002b), Steunpunten: een overzicht, *Sporen*, januari, (2): 1, 4-8.
- Frans, M. & Seynaeve, K. (2002), Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 121-124.
- Fransen, R. (2000), Inclusief onderwijs – buitengewoon onderwijs: vrienden of vijanden?, in: Fransen, R. & Frederix, M. (eds.), *Inclusie en onderwijs – De uitdagingen aangaan*, Leuven/Apeldoorn: Garant, 131-134.
- Frère, J.M. (2001), Duurzame ontwikkeling en consequenties van armoedebestrijding: uitdagingen voor de 21ste eeuw, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001*. Leuven/Leusden: Acco, 383-389.
- Fret, L. (2002a), Het onvermijdelijke mogelijk maken, *Alert*, juli, (28): 3, 5-9.
- Fret, L. (2002b), Alert in gesprek met De Gemeente én met Vlaams minister Mieke Vogels, *Alert*, juli, (28): 3, 40-48.
- Fusulier, B. & Weissgerber, G. (eds.) (2002), *Solidarités intergénérationnelles* (Les Politiques Sociales, 1-2). Mons: Service Social dans le Monde.
- Gabriels, J. (2001), *Beleidsbrief Vlaams Woonbeleid 2001-2002*. Beleidsbrief ingediend door de Heer Jaak Gabriels, Vlaams minister van Economie, Buitenlandse Handel en Vervoer.
- Gadeyne, S. & Deboosere, P. (2002), De ultieme ongelijkheid: sterfteverschillen bij Belgische mannen en vrouwen naar socio-economische karakteristieken en huishoudenstype, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (44): 1, 57-101.
- Gans, H.J. (1972), The positive functions of poverty, *American Journal of Sociology*, (78): 2, 275-289.
- Gans, H.J. (1995), *The war against the poor. The underclass and antipoverty policy*, New York: Basic Books.
- Gans, H.J. (1999), *Popular culture & High Culture, an analysis and evaluation of taste, (revised and updated version)*. New York: Basic Books.
- Ganzeboom, H. (1989), *Cultuurdeelname in Nederland, Een empirisch-theoretisch onderzoek naar determinanten van deelname aan culturele activiteiten*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Gelders, D. (2002), De sociale werkplaatsen geëvalueerd, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 125-128.
- Geldof, D. (2001a), Onthaasting: wordt het tijdsdebat een maatschappelijk debat?, *Over.Werk*, augustus, (11): 3, 123-125.
- Geldof, D. (2001b), *Onthaasting. Op zoek naar tijd in een risicomaatschappij*. Antwerpen/Baarn: Houtekiet/De Prom.
- Geldof, D. e.a. (2001), De monitor van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid, *Over.Werk*, december, (11): 4, 50-54.
- Geldof, D. (2002), *Niet meer maar beter. Over zelfbeperving in de risicomaatschappij (2de herziene uitgave)*. Leuven: Acco.
- Geldof, D. (2002), Sociale economie tussen emancipatie en disciplineren, in: Frans, M., Seynaeve, K. & Vranken, J. (eds.) (2002), *Balanceren op een slappe koord: spanningsvelden in de sociale economie*, Antwerpen: Garant, 67-73.
- Geldof, D., Troch, J. & Van de Cruyce, A. (2001), Het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid: beleidsoverzicht, in: Steunpunt Werkgelegenheid Arbeid en Vorming & VIONA, *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek 2001*, Leuven/Brussel: Steunpunt WAV/VIONA, 211-266.

- Geluykens, K. (2002), Vanuit het secundair onderwijs naar de arbeidsmarkt, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 107-111.
- George, L.K. (1993), Sociological Perspectives on Life Transitions, *Annual Review of Sociology*, 19, 353-373.
- Ghesquière, P. (1993), *Multi-problem gezinnen. Problematische hulpverleningssituaties in perspectief*, Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Ghesquière, J. (2002), Welzijn van de welzijnsinstellingen ernstig bedreigd, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, juli, (26): 245, 6-14.
- Gisle, L. (2001), Gezondheidsenquête (HIS 2001), *Episcoop*, juni, (1): 1, 1-2.
- Glorieux, I. e.a. (2002), *Vlaanderen in uren en minuten. De tijdsbesteding van de Vlamingen in 480 tabellen*. Brussel: VUBPress.
- Glorieux, I., Koelet, S. & Moens, M. (2001a), De tijd van de Vlamingen: een Vlaams tijdsbestedingsonderzoek, *Over.Werk*, augustus, (11): 3, 115-118.
- Glorieux, I., Koelet, S. & Moens, M. (2001b), Een kwestie van tijd. Tijdsbesteding in Vlaanderen anno 1999, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, september, (43): 3, 533-555.
- Gordts, J. (2002), "Armoedebeleid van een bank vooronderstelt actief armoedebeleid van de gemeenschap". Interview met Rik Branson, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, februari, (93): 2.
- Goris, P. & Fret, L. (2002), Van sociaal herstel gesproken..., *Alert*, mei, (28): 2, 5-9.
- Goyvaerts, G., Appeltant, M. & Bussens, B. (2002), *Bijsturingen van de hulpverlening in de rehabilitatiediensten van het OCMW-Antwerpen. Periode juni 2000-december 2001*. Antwerpen: OCMW-Antwerpen.
- Grauwels, F. (2002), Leefloonwet in werking vanaf 1 oktober, *OCMW-focus*, (13): 17, 5-7.
- Groenendijk, K., Guild, E. & Dogan, H. (1998), *Security of Residence of Long-Term Migrants. A Comparative Study of Law and Practice in European Countries*. Nijmegen: University of Nijmegen – Centre for Migration Law.
- Groenez S. & Nicaise I. (2001), *Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case*. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Guillemard, A.-M. & Van Gunsteren, H. (1991), Pathways and Their Prospects: A Comparative Interpretation of the Meaning of Early Exit, in: Kohli, M. e.a. (eds.), *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labour Market*, Cambridge: Cambridge University Press, 362-387.
- Guillemard, A.-M. & Rein, M. (1993), Comparative Patterns of Retirement: Recent Trends in Developed Societies, *Annual Review of Sociology*, (19): 469-503.
- Haesendonckx, C. & Wuyts, A. (2001), *Recht op cultuur: drempels die mensen in armoede belemmeren in hun culturele participatie, Nota in opdracht van DSO/Cultuurcel van de stad Antwerpen*. Antwerpen: Een paar apart – project van vzw Recht-Op en Riso-Antwerpen.
- Hamzaoui, M. (2002), Le droit à l'intégration sociale: vers une conditionnalité forte, in: Institut de Sociologie (ed.), *L'Année Sociale 2001*, Bruxelles: De Boeck Université, 243-250.
- Hareven, T.K. (2000), *Families, History and Social Change. Life Course and Cross-Cultural Perspectives*, Oxford: Westview Press.
- Hautekeur, G. (2001), *Een sociaal beleid, voor basisrechten van alle bewoners*. Brussel: VIBOSO.
- Hennion, W. & Van den Broucke, S. (1999), *Toepassingsmogelijkheden van empowerment in functie van gezondheidsbevordering bij mensen in kansarme situaties*, Brussel: Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie.

- Hermans, K. & Lammertyn, F. (2001), De terugvordering van het bestaansminimum en van maatschappelijke dienstverlening bij onderhoudsplichtigen: verschillen tussen en binnen Vlaamse OCMW's, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, maart, (43): 1, 93-121.
- Hertz, N. (2002), *De stille overname. De globalisering en het einde van de democratie*. Amsterdam/Antwerpen: Contact.
- Hillewaere, K. (2002), Omgaan met verschillen in de lagere school: een evaluatie van 10 jaar onderwijsbeleid naar allochtonen, *Welwijs*, juni, (13): 2, 20-24.
- Hoekstra, E. (2002), De reïntegratie van chronisch zieken, *Over.Werk*, april, (12): 1-2, 203-206.
- Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (2001), *Het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds – Advies 1 – 2001*.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2002), *Verslag 2002*, Brussel: Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.
- Hoger Instituut voor de Arbeid (ed.) (2001a), *Documentatiemap internationaal seminarie "Improving Minimum Income Systems in the EU"*, Leuven, 9-10 February 2001. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Hoger Instituut voor de Arbeid (ed.) (2001b), *Documentatiemap studienamiddag "Achterstevoren. Onderwijs en sociale achterstelling"*, Brussel, 19 april 2001. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Hoger Instituut voor de Arbeid (2001c), *Activiteitenverslag 1999-2001*. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Hooghe, M. (1999), "Politiek, da's niets voor mij", een explorerend kwalitatief onderzoek naar adaptieve preferentievorming als causaal mechanisme bij politieke passiviteit, *Tijdschrift voor Sociologie*, (20): 1, 51-72.
- Hulst, H. & Hulst, A. mmv Cool, T. (1998), *Werkloosheid en armoede. De oplossing die werkt*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Huys, J. (2000), Op weg naar versterking van... positie van persoon met handicap op Belgische arbeidsmarkt, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, november, (91): 9, 25-29.
- Hvinden, B. (2002), Nieuwe noties rond actief burgerschap in Europa, *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, (24): 2, 87-104.
- Ibnou Cheikh, I. & Pitteljon, G.(2001), Een nieuw(e) lente(plan), een nieuw geluid..., *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 42-50.
- Institut de Sociologie (ed.) (2001), *L'Année Sociale 2000*, Bruxelles: ULB – Institut de Sociologie.
- Institut de Sociologie (ed.) (2002), *L'Année Sociale 2001*, Bruxelles: De Boeck Université.
- Instituut voor sociale en economische geografie & Onderzoeksgroep Stedelijkheid en Architectuur (2002), *Omvang en ruimtelijk-economische dimensie van het grijze wooncircuit in Vlaanderen & de ruimte van armoede en uitsluiting in het stadslandschap: gezamenlijke beleidsgerichte conclusies en maatregelen*. Leuven: KULeuven.
- ISEG (2002), *Omvang en ruimtelijk-economische dimensie van het grijze wooncircuit in Vlaanderen & De ruimte van armoede en uitsluiting in het stadslandschap: gezamenlijke beleidsgerichte conclusies en maatregelen*. Leuven: KULeuven – Instituut voor Sociale en Economische Geografie.
- Jacobs, D. & Swyngedouw, M. (2000), Een nieuwe blik op achtergestelde buurten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Tijdschrift voor Sociologie*, (21): 3, 197-227.
- Jacobs, T. (2001), *Naar het ontwerpen van een combinatiebeleid. Een evenwichtsoefening* (CBGS-Werkdocument, 1). Brussel: Centrum voor Bevolkings- en gezinsstudie.
- Janart, M. (2001), Democratische leerlingen 'baas', *Terzake*, juni, 6, 4-5.



- Janssen, R. & Kuiper, W. (eds.) (1998), *Het sociaal minimum moet omhoog* (DoeMaar – themanummer van het project Aanpak 98 – thema 1, Inkomen – augustus). Utrecht: Stichting Sjakuus.
- Janssens, F. (2001), Kwaliteit van de arbeid: software of hardware?, *Over.Werk*, december, (11): 4, 13-17.
- Janssens, J., Kemper, A. & Wels, P. (2001), Empowerment en jeugdhulpverlening, *Pedagogisch Tijdschrift*, (26): 1, 45-60.
- Jenkins, S.P. (2000), Modelling Household Income Dynamics, *Journal of Population Economics*, 13, 529-567.
- Jonckers, J. (2000), Op weg naar een Europees armoedebeleid: recente ontwikkelingen, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*, Leuven/Leusden: Acco, 251-270.
- Jones, P. (2002), De sociaal-democratie en de 'Seattle-beweging', *Samenleving en politiek*, (9): 1, 24-30.
- Jorens, Y. (2001), Overzicht van rechtspraak van het Hof van Justitie over de sociale zekerheid van migrerende personen (1 januari 1999 – 1 juni 2001), *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, december, (43): 4, 733-761.
- Journal of European Social Policy (2002), *Special Issue*, augustus, (12): 3.
- Kakwani, N. (1977), Measurement of tax progressivity: an international comparison, *Economic Journal*, 87, 71-80.
- KBC (ed.) (2001), *Armoede, welvaart en menselijk geluk* (KBC-Economisch Financiële Berichten, 2). Brussel: KBC.
- Kesteloot, C. (1998), The geography of deprivation in Brussels and local development strategies, in: Musterd, S. & Ostendorf, W. (eds.), *Urban segregation and the Welfare State, inequality and exclusion in western cities*, London: Routledge, 126-147.
- Kind & Gezin (2001), *Jaarverslag 2000*. Brussel: Kind & Gezin.
- Kind & Gezin (2002), *Jaarverslag 2001*. Brussel: Kind & Gezin.
- Kint, J. (ed.) (2001), *Schulden. Wie wordt er beter van?* Campagnekrant Adventsactie Welzijnszorg 2001. Brussel: Welzijnszorg.
- Kint, J. & Dalle, D. (2001), *Schulden. Wie wordt er beter van?* Brochure bij het actiemodel Welzijnszorgcampagne 2001. Brussel: Welzijnszorg.
- Kjaer, L., Abrahamson, P. & Raynard, P. (2001), *Local Partnerships in Europe. An Action Research Project*. First Phase Summary Report. Copenhagen: The Copenhagen Centre.
- Kjaer, L. & Raynard, P. (2002), *Local Partnerships in Europe. An Action Research Project*. Second Phase Summary Report. Copenhagen: The Copenhagen Centre.
- Knapen, M. (2002), Sturing door de vraag of sturing van de vraag? De weg van behoeftes, via loketten, indicaties en zorgtoewijzing naar zorgrealisatie voor thuiswonenden, *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, (24): 1, 5-18.
- Koffi, M. (s.d.), *Rapport annuel. Observatoire communal de la pauvreté*, Liège: Ville de Liège.
- Koning Boudewijnstichting (1994), *Algemeen Verslag over de Armoede*. Rapport in opdracht van de Minister van Sociale Integratie, gerealiseerd door de Koning Boudewijnstichting in samenwerking met ATD-Vierde Wereld België en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (Afdeling Maatschappelijk Welzijn), Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koning Boudewijnstichting (ed.) (2000), *Tram 23\*. Momenten uit sociaal-artistieke praktijk*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koning Boudewijnstichting (2001a), *De non-profitsector in België. Socio-economisch overzicht*. Syntheserapport. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

- Koning Boudewijnstichting (ed.) (2001b), *Documentatiedag Vooruitgangscongres Armoedebestrijding in Vlaanderen*. Provinciehuis Antwerpen, donderdag 17 mei 2001.
- Koning Boudewijnstichting (2001c), *Migratie en Asiel: vluchten kan niet meer?* Verslag van een reflectiegroep. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koning Boudewijnstichting (2001d), *Tandem. Samenwerking van vereniging en gemeente*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koning Boudewijnstichting (2001e), *Vrijwilligerswerk. Wat kan, mag en moet. Een concrete stand van zaken*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998), The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in The Western Countries, *American Sociological Review*, October, 63, 661-687.
- Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (1999), *Opvraging door provincies/gemeenten van personen die rechthebben op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging*. Brussel: Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.
- Krzyszto, E. (2002), Aide sociale réservée aux réfugiés reconnus et demandeurs d'asile régularisés en Belgique, in: Institut de Sociologie (ed.), *L'Année Sociale 2001*. Bruxelles: De Boeck Université, 97-103.
- Kvist, J. & Sinfield, A. (1996), *Comparing Tax Routes in Denmark and the United Kingdom* (7), Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Labath, T., Suijs, S. & Verlot, M. (2002), *Werknota: Springen over de kloof. Een nota over het recht op participatie in het onderwijs*. Armoedebestrijding in Vlaanderen, Vooruitgangscongres – Brussel, 27 mei 2002. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Afdeling Algemeen Welzijnsbeleid.
- Laenen, J. (2001), Het Sociaal huis: huis van de toekomst in het land van welzijn?, *Terzake*, juni, 6, 7-8.
- Laenen, J. (2002), Sociaal Huis onder de loep. Over pluralisme, etalisme en – jawel! – de hulpvrager, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, mei, (93): 5, 23-37.
- Lambert, P. (2001), *The Distribution and Redistribution of Income*. Third Edition, Manchester: University Press.
- Lamberts, M. & Wets, J. (2002), *Internationalisering van de Vlaamse arbeidsmarkt: onderzoek naar de behoeften en de randvoorwaarden van de sectoren aan de vraagzijde*. Leuven: KULeuven – HIVA/VIONA.
- Lambrecht, H., Verhoeven, H. & Martens, A. (2002), Allochtone ondernemers of ondernemende allochtonen? Ondernemers!, in: VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (ed.), *Werkt de arbeidsmarkt? Beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid, 95-108.
- Lammertijn, F. (1996), Twintig jaar OCMW, Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1996*, Leuven/Amersfoort: Acco, 187-208.
- Landuyt, R. (2000), *Beleidsbrief Werkgelegenheid 2001*. Beleidsbrief van de Heer Renaat Landuyt, Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme.
- Landuyt, R. (2001), *Beleidsbrief Toerisme*. Beleidsbrief van de Heer Renaat Landuyt, Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme.
- Larmuseau, H. & Lelie, P. (2001), Financiële inactiviteitsvallen in de sociale zekerheid en de sociale bijstand: een inventaris, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, maart, (43): 1, 5-78.
- Lauwers, J. & Geldof, D. (1999), Integratie is een recht, maar integratie waarin?, in: Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1999*. Leuven/Amersfoort: Acco, 262-276.



- Leisering, L. & Leibfried, S. (1999), Life Course as Politics, in: Leisering, L. & Leibfried, S. (eds.), *Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 23-53.
- Leisering, L. & Walker, R. (1998), New Realities: the Dynamics of Modernity, in: Leisering, L. & Walker, R. (eds.), *The Dynamics of Modern Society. Poverty, Policy and Welfare*, Bristol: The Policy Press, 3-16.
- Lemaître, J. & Van Geel, H. (eds.) (2001), *Vlaanderen gepeild! De Vlaamse overheid en burgeronderzoek 2001*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Lerner, M.P. (1979), Surplus powerlessness, *Social Policy*, (9): 4, 18-27.
- Leroy, J. (2002), Omzendbrief overgangsmatregelen bij stopzetting Sociaal Impulsfonds, *VVSG – week*, 12-18 maart, 10.
- Leunckens, L. (2001), Empowerment. Niet zomaar een ander woord voor nog eens hetzelfde, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, oktober-november, (25): 239, 13-18.
- Levecque, K. & Vranken, J. (2000), De valorisatie van federale socio-economische databanken voor onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting, *Belgisch Tijdschrift voor de Sociale Zekerheid*, maart, (42): 1, 197-217.
- Lewin, K. (1946), Action research and minority problems, *Journal of Social Issues*, (2): 4, 34-46.
- Lipietz, A. (1977), *Le capital et son espace*, Paris: Maspéro.
- Lødemel, I. (2001), Inschakeling in de arbeidsmarkt door werkverplichting. Huidige Europese workfare-initiatieven, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 29-36.
- Loobuyck, P. (2000a), Inburgeren in Nederland en Vlaanderen, *Samenleving en politiek*, (7): 4, 21-35.
- Loobuyck, P. (2000b), Een actief migratiebeleid: kansen voor internationale solidariteit?, *Samenleving en politiek*, (7): 10, 25-36.
- Loopmans, M. (2002), From hero to zero. Armen en stedelijk beleid in Vlaanderen, *Ruimte & Planning*, (22): 1, 39-49.
- Lott, B. (2002), Cognitive and behavioral distancing from the poor, *American Psychologist*, (57): 2, 100-110.
- Luyckx, K. (2000), Vrouwen uit de migratie tussen traditie en vernieuwing. Welke bakens zetten ze uit voor hun jongere lotgenotes?, *Welwijs*, september, (11): 3, 22-26.
- Maes, B., e.a. (1997), *Kinderen met specifieke noden in het gewoon onderwijs. Samenwerking tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs*, Leuven: KULeuven – Departement Pedagogische Wetenschappen.
- Maes, B. & Vandemeulebroecke, L. (2001), Empowerment in pedagogische contexten, *Pedagogisch Tijdschrift*, (26): 1, 1-2.
- Magnette, P. (2002), La convention sur l'avenir de l'Europe, in: Institut de Sociologie (ed.), *L'Année Sociale 2001*. Bruxelles: De Boeck Université, 303-312.
- Malfait, D. (2001), Europese indicatorenset 'kwaliteit van de arbeid': enkele bedenkingen, *Over.Werk*, december, (11): 4, 39-42.
- Malfait, D., Tielens, M. & Van Gils, S. (2002), Toestand en ontwikkelingen op de Vlaamse arbeidsmarkt, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 57-65.
- Manssens, J. (2000), De nieuwe sociale kwestie gewikt en gewogen. Een kritische analyse van een academisch begrip, *Tijdschrift voor Sociologie*, (21): 2, 159-179.
- Marcelis, D. (2000), De niet-contributieve rechten in de verzekering voor geneeskundige verzorging, in: Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (ed.), *Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten: een antwoord op de evolutie van onze maatschappij?* (Nieuw Tijdschrift voor Politiek, 3-4). Brussel: CEPES, 131-143.

- Marrin, G. (ed.) (2002a), *Kansarmoede en interculturaliteit in het onderwijs. Achtergronden en creatieve voorbeelden uit de lokale praktijk* (Terzake-Cahier, maart 2002). Brussel: De Wakkere Burger/VIBOSO.
- Marrin, G. (2002b), Dossier: Trefdagen voor sociale huurders, *Terzake*, april, 4, i-viii.
- Martinelli, A. (2002), Globalization, democratic global governance and the European Union, *The Tocqueville Review*, (23): 1, 49-71.
- Marx, I. (2000), *Met een subsidie aan het werk. Wat leert evaluatieonderzoek?* (CSB-Berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Marx, I. (2001), Het subsidiëren van laaggeschoolde arbeid, of: de actieve welvaartsstaat tussen droom en daad, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 37-41.
- Marx, I., De Maesschalk, V. & Mussche, N. (2002), *Het arbeidsmigratiebeleid in onze buurlanden en in de Europese Unie*. Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid/VIONA.
- Marx, I., e.a. (1999), De uitkomsten in perspectief: armoede in de landen van de OESO, in: Cantillon B. (ed.), *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen: Pelckmans, 59-108.
- Matarasso, F. (1997), *Use or Ornament? The social impact of participation in the art*, Stroud: Comedia.
- Mayer, K.U. & Müller, W. (1986), The State and the Structure of the Life Course, in: Sorensen, A.B., Weinert, F.E. & Sherrod, L.R. (eds.), *Human Development and the Life Course: Multidisciplinary Perspectives*, Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 217-245.
- Mayer, K.U. & Schoepflin, U. (1989), The State and the Life Course, *Annual Review of Sociology*, (15): 187-209.
- Meerschaert, V. (2001), Bereikbaarheid van de VDAB onderzocht, *Terzake-Cahier*, november, 9, 58-59.
- Meert, H. (2000), Rural community life and the importance of reciprocal survival strategies, *Sociologia Ruralis*, (40): 3, 319-338.
- Meert, H. e.a. (2002), *Erop of eronder. Bestaans(on)zekere boeren en hun overlevingsstrategieën*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Meert, H. & Kesteloot, C. (1998), Lokale welvaartsregimes en economische integratie in achtergestelde stedelijke buurten: lessen voor het beleid, in: Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998*, Leuven: Acco, 287-303.
- Meert, H. & Kesteloot, C. (1999), Sociaal-ruimtelijke kenmerken van economische integratiesferen, *Tijdschrift van de Belgische Vereniging voor Aardrijkskundige Studies*, (69): 2, 249-281.
- Meiers, B. (2000), *Populations défavorisées. De l'analyse à l'action pour des environnements favorables à la santé des personnes socio-économiquement défavorisées*. Question Santé.
- Merton, R.K. (1968), The Matthew Effect in Science. The Reward and Communication Systems of Science are considered, *Science*, 159, 56-63.
- Mestrum, F. (2002), *Globalisering en armoede. Over het nut van armoede in de nieuwe wereldorde*. Berchem: EPO.
- Milanovic, B. (1999), *Explaining the Increase in Inequality during the Transition*. Washington DC: World Bank – Policy Research Department.
- Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (2002), *Advies van 24 januari 2002 over het ontwerp van uitvoeringsbesluit tot regeling van de procedure bij wanbetaling van de elektriciteitsfactuur, de plaatsing van budgetmeters en de minimale levering van elektriciteit als sociale openbardienstverplichting*.

- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001a), *Vlaamse regering pakt stadskankers aan*. Persmededeling.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001b), *Armenverenigingen krijgen vaste plaats in het beleid*. Persmededeling.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001c), *Vlaamse Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001. Een Vlaamse bijdrage aan het Belgisch Nationaal Actieplan 2001*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001d), Decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Belgisch Staatsblad*, 21 augustus 2001.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2002), Omzendbrief BA 20002/03 van 1 maart 2002 betreffende de overgang van het Sociaal Impulsfonds naar het Gemeentefonds en het Stedenfonds, *Belgisch Staatsblad*, 11 april 2002.
- Ministerie van Economische Zaken e.a. (2000), Koninklijk besluit van 12 augustus 2000 tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van de wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de staat in het kader van het stedelijk beleid, *Belgisch Staatsblad*, 19 augustus 2000.
- Ministerie van Financiën (2001), Wet houdende de hervorming van de personenbelasting, *Belgisch Staatsblad*, 20 september 2001.
- Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (2001a), Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *Belgisch Staatsblad*, 29 maart 2001.
- Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (2001b), Koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, *Belgisch Staatsblad*, 29 maart 2001.
- Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (2001c), *Ontwerp van wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*.
- Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu & Ministerie van Justitie (2001d), Wet van 22 maart 2001 betreffende de betwistingen over de Inkomensgarantie voor Ouderen, *Belgisch Staatsblad*, 29 maart 2001.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (2000), *Europees Sociaal Fonds. EPD doelstelling 3 van het Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid – Programmatie 2000-2006*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Moen, Ph. & Wethington, E. (1992), The Concept of Family Adaptive Strategies, *Annual Review of Sociology*, (18): 233-251.
- Molleman, C. (2001), Analyse van wachtlijstgegevens en aanzet tot een meerjarenprogrammatie in de gehandicaptenzorg, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, december, (25): 240, 5-14.
- Moore, J. (1997), *Poverty: access and participation in the arts*, Dublin: The Arts Council/Combat Poverty Agency.
- Moynihan, D.P. (ed.) (1969), *I. On understanding poverty. Perspectives from the social sciences I*, New York/London: Basis Books Inc. Publishers.
- Nachtergaele, W. & Verhalle, I. (2001), De sociale zekerheid in een matrix, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 81-83.
- Nationale Bank van België (2001a), *Centrale voor kredieten aan particulieren. Statistieken – december 2000*. Brussel: Nationale Bank van België.
- Nationale Bank van België (2001b), *Centrale voor kredieten aan particulieren*. Perscommuniqué 7 februari.
- Nicaise, I. (2000a), *Giving fish or teaching to fish? A cost-benefit analysis of Belgian employment-training projects for minimum income recipients*. Leuven: KULeuven – HIVA.

- Nicaise, I. (ed.) (2000b), *The Right to Learn. Educational Strategies for Socially Excluded Youth in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Nicaise, I. (2001a), *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Arbeid als antwoord op sociale uitsluiting*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Nicaise, I. (2001b), De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 19-28.
- Nicaise, I. (2001c), *Traps and Springboards in European Minimum Income Systems. A Comparison between Belgium, Denmark, Greece and the UK*. Preliminary Synthesis. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Nicaise, I. (2001d), Armoede en menselijk kapitaal. De rol van het onderwijs, in: KBC (ed.), *Armoede, welvaart en menselijk geluk* (KBC-Economisch Financiële Berichten, 2). Brussel: KBC, 8-14.
- Nicaise, I. (2001e), Sociale inschakelingseconomie – sociale tewerkstelling, *Welzijnsgids*, maart, 30, 57-78.
- Nicaise, I. (2002), *The Impact of the European Employment Strategy on Tax-Benefit Reforms in the Member States*. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Nationaal Instituut voor de Statistiek (2000), *Huishoudbudgetonderzoek 1999. Tabel 1 – Uitgaven met 6 cijfers*. Brussel: Ministerie van Economische Zaken – NIS.
- Noldus, C. (2000), Experimentele samenwerking Ba. O. & Bu. Ba. O. regio Limburg, in: Fransen, R. & Frederix, M. (eds.), *Inclusie en onderwijs – De uitdagingen aangaan*, Leuven/Apeldoorn: Garant, 116-121.
- Nys, K. & Wouters, A. (2001), De betekenis van empowerment voor het opvoedingsondersteunend werken met kansarme gezinnen, *Pedagogisch Tijdschrift*, (26): 1, 19-43.
- OECD (2000), *Revenue Statistics 1965-1999*, Paris: OECD.
- L'Observatoire de la Santé et du Social (2002), *8ième rapport pauvreté bruxellois*. Bruxelles: Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale.
- L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (1999), *Het verbruik en het krediet aan particulieren*. Charleroi: OCE.
- L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2000), *Veranderingen op de markt van krediet aan particulieren* (Fiche thématique, 24). Charleroi: OCE.
- L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2001a), *Levensomstandigheden van gezinnen en kleine kredieten* (Fiche thématique, 25). Charleroi: OCE.
- L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2001b), *La consommation et le crédit aux particuliers. Rapport général 2001*. Marchienne au Pont: OCE.
- L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2002), *La consommation et le crédit aux particuliers. Rapport général 2001*. Marchienne au Pont: OCE.
- OESO (1984), *Tax Expenditures. A Review of the Issues and Country Practices*, Paris: OECD.
- OESO (1996), *Tax Expenditures. Recent experiences*, Paris: OECD.
- O'Keefe, M. (2000), Social services: Minnesota as innovator, *Daedalus*, summer, 247-267.
- Okkerse, L. (s.d.), *Effecten van migratie op de arbeidsmarkt. Inzichten uit de economische literatuur*.
- Onkelinx, L. (1993), *Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving*. Brussel: Minister van Sociale Integratie.
- O'Rand, A.M. (1990), Stratification and the Life Course, in: Binstock, R.H. & George, L.K. (eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*, Third Edition, San Diego: Academic Press, 130-148.

- O'Rand, A.M. (1996), The Cumulative Stratification of the Life Course, in: Binstock, R.H. & George, L.K. (eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*, Fourth Edition, San Diego: Academic Press, 188-207.
- Orbie, J. (2002), 'De' antiglobaliseringsbeweging? Een ideologische en historische exploratie, *Samenleving en politiek*, (9): 1, 31-39.
- Overleg Schuldoverlast (2001a), "*Naar een Vlaams krediet-observatorium?*". Discussienota rondetafel Overleg Schuldoverlast 18 mei 2001.
- Overleg Schuldoverlast (2001b), *Verslag rondetafel Overleg Schuldoverlast 18 mei 2001*.
- Palsterman, P. (2000), Individualisering van de rechten. Bedenkingen rond de doeltreffendheid en de legitimiteit van de Belgische sociale bescherming, in: Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (ed.), *Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten: een antwoord op de evolutie van onze maatschappij?* (Nieuw Tijdschrift voor Politiek, 3-4). Brussel: CEPESS, 107-129.
- Pannecoucke, I. e.a. (2001), *Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting*. Een onderzoeksproject in het kader van het Programma Beleidsgericht Onderzoek (PB097/UFSIA/86) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Antwerpen: UFSIA – OASes/CSB.
- Parkin, F. (ed.) (1974), *The Social Analysis of Class Structure* (Explorations in Sociology, 5). London: Tavistock.
- Passot, L. (2002), *De sociaal-economische marginalisering van laaggeschoolden in Vlaanderen. Niet armer dan twintig jaar geleden, wel vaker afhankelijk*.
- Peemans-Poullet, H. (2000), Individualisering van de rechten om de sociale zekerheid rechtvaardiger en socialer te maken, in: Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (ed.), *Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten: een antwoord op de evolutie van onze maatschappij?* (Nieuw Tijdschrift voor Politiek, 3-4). Brussel: CEPESS, 47-79.
- Peersman, W. (2000), Gezondheid, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*. Leuven/Leusden: Acco, 205-216.
- Peeters, L. (1996), *Voor Steden en Mensen. Beleidsbrief 1995*, Beleidsbrief van de Heer Leo Peeters, Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting.
- Pelleriaux, K. (2001), *Demotie en burgerschap*. Brussel: VUBPress.
- Pelleriaux, K. (2002), Gelijke kansen in het onderwijs: naar een nieuwe financiering van ons onderwijs, *Samenleving en politiek*, (9): 3, 15-23.
- Peña-Casas, R. & Pochet, P. (2001), *Les indicateurs monétaires et non monétaires de pauvreté et d'exclusion sociale dans une perspective européenne*. Rapport réalisé pour le ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement. Observatoire social européen.
- Pigou (1932), *The economics of welfare*, London: Macmillan.
- Pittevels, I. (1997), Sociale bescherming via fiscale maatregelen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (39): 2, 522-552.
- Pittevels, I. & Timmermans, P. (1995), Budgettaire kost van vormen van alternatieve financiering van het sociaal beleid via de personenbelasting, *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, september-oktober, (55), 5, 181-221.
- Piven, F.F. & Cloward, R.A. (1977), *Poor people's movements. Why they succeed, How they fail*, New York: Pantheon Books.
- Pochet, P. (2001), Hebben we indicatoren inzake kwaliteit van het werk en werkgelegenheid, *Over.Werk*, december, (11): 4, 35-38.

- Pochet, P. (2002), De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en de open methode van coördinatie, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (44): 1, 159-177.
- Polansky, N. A., Borgman, R.D. & De Saix, C. (1972), *Roots of futility*, San Francisco/Washington/London: Jossey-Bass Publishers.
- Politieke Thematische Werkgroep Welzijn & Gezondheid (2002), *Kerntakendebat*. Consolidatienota van de Politieke Thematische Werkgroep Welzijn & Gezondheid – versie 21/06/2002.
- Pretty, J. (1998), *The living land*. London: Earthscan Publications.
- Programmacommissie Sociaal-Economische Gezondheidsverschillen (2001), *Sociaal-economische gezondheidsverschillen verkleinen. Eindrapportage en beleidsaanbevelingen van de Programmacommissie SEGV-II*. Den Haag: ZorgOnderzoek Nederland.
- Pochet, P. (2002), De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en de open methode van coördinatie, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (44): 1, 159-177.
- Povie, L. (2001), Naar de globalisering van het Europese sociale beleid. Een trend die wordt ondersteund door de horizontale aanpak van specifieke communautaire beleidslijnen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, juni, (43): 2, 283-309.
- PRISO vzw (2002), *Recht op energie: gemeten en te licht bevonden*. Persconferentie.
- PRISO Antwerpen vzw (2002), *Armoede en energie: De ontbrekende lichtheid van het bestaan*. Turnhout: Provinciaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw – Steunpunt Turnhout.
- Proost, D., Van Dam, R. & Van den Bosch, K. (1996), *Valideringsstudie van twee Belgische inkomenssurveys* (CSB-Berichten), Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone. The collapse and revival of american community*, New York: Simon & Schuster.
- Raad van State (2001), *Hervorming Gemeentefonds – Advies 32.72013 van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State*.
- Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (2001a), Advies Kwetsbaar in kwadraat: “Overheid moet trouw betonen aan kwetsbare mensen”, *RMO Bulletin*, mei, 1-4.
- Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (2001b), Drie adviezen over grotestedenbeleid: doorgaan, maar wel anders, *RMO Bulletin*, december, 1-6.
- Rademaekers, K. & Vuchelen, J. (1998), *De verdeling van het Belgische gezinsvermogen* (paper 355). Brussel: VUB – CEMS.
- Raes, K. (1992), De herregulering van het cultuurpolitieke veld, in: Diels, D., *Schoonheid, smaak en welbehagen; Opstellen over kunst en culturele politiek*. Antwerpen: Dedalus, 98-137.
- Raes, K. (2002), De hoogmoed van het kapitaal, *Samenleving en politiek*, (9): 1, 1-3.
- Rappaport, J. (1981), In praise of paradox: a social policy of empowerment over prevention, *American Journal of Community Psychology*, (9): 1, 1-25.
- Rappaport, J. (1984), Studies in empowerment. Introduction to the issue, *Prevention in Human Services*, 3, 1-7.
- Rappaport, J. (1987), Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology, *American Journal of Community Psychology*, (15): 2, 121-148.
- Rasking, J. & Vandenbussche, J. (2001), *De hand aan de ploeg... Sociale uitsluiting in plattelandsgebieden*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Rey, P.P. (1973), *Les alliances de classes*, Paris: Maspero.
- Riessman, F. (1964), Low-income culture: The strengths of the poor, *Journal of Marriage and the Family*, 26, 417-421.
- Riessmann, F. (1965), The “Helper” therapy principle, *Social Work*, (10): 2, 27-32.



- Riesmann, F., Cohen, J. & Pearl, A. (eds.) (1964), *Mental health of the poor. New treatment approaches for low income people*, New York: Free Press.
- Riger, S. (1993), What's wrong with empowerment, *American Journal of Community Psychology*, (21): 3, 279-291.
- Riley, M.W. (1985), Age Strata in Social Systems, in: Binstock, R.H. & Shanas, E. (eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*, Second Edition, New York: Van Nostrand Reinhold Company, 369-411.
- Riphahn, R.T. (2000), *Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits*. Venice: Summer Institute on European Economic Policy.
- Rijsbosch, M. (2001), Art 23\*. *Cultuurparticipatie: over toeleidingsprojecten voor mensen met een laag inkomen. Een 'good practice' rapport*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Roebroek, J. & Verheijen, C. (2001), Kinderen en armoede. Leven op een sociaal minimum en het grootbrengen van kinderen, *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, (23): 1, 19-33.
- Roesems, T. & Perdaens, A. (2001), *Samenvatting van het rapport over de staat van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Jaarverslag 2000*. Centrum voor Gezondheidsobservatie, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad.
- Rubbrecht, I. (2002), Langetermijneffecten van arbeidsintegratiemaatregelen?, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 115-120.
- Ruelens, L. e.a. (2001), *Op de wip. De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs: analyse van de verwijzingspraktijk in PMS-centra*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Ruelens, L. e.a. (2002), *Op de wip. De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs: analyse van de verwijzingspraktijk in Centra voor Leerlingenbegeleiding*. Paper voorgesteld op de studienamiddag: "De uitstroom naar het buitengewoon basisonderwijs: wie wikt en weegt?" op 16 oktober 2001, Departement Onderwijs.
- Ruelens, L. & Nicaise, I. (2002a), *Hulp van krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's*. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Ruelens, L. & Nicaise, I. (2002b), *Hulp van krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's*. Persconferentie 25 maart 2002. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Ruelens, L. & Nicaise, I. (2002c), Hulp van krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, april-mei, (26): 243, 12-24.
- Ruijs, R. & Groen, W. (2001), Spanning op de reïntegratiemarkt. Cultuurverschillen bij arbeidsreïntegratie voor mensen met psychische problemen, *Passage*, september, (10): 3, 171-180.
- Ryan, W. (1971), *Blaming the victim*, New York: Vintage Books.
- Saleebey, D. (2001), The diagnostic strengths manual?, *Social Work*, (46): 2, 183-187.
- Saleebey, D. (ed.) (1997), *The strengths perspective in social work practice*, White Plains/ New York: Longman.
- Sannen, L. & Demeyer, B. (2001), *Naar een toegankelijk Sociaal Huis. Een eerste verkenning*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Algemeen Welzijnsbeleid, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Sannen, L. & Vanpée, K. (2001), Kinderopvang in Vlaanderen: de belangrijkste bevindingen samengevat, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, juni, (25): 236, 5-11.
- Sarason, S.B. (1974), *The psychological sense of community. Prospects for a community psychology*, San Francisco/Washington/London: Jossey-Bass Publishers.

- Sauwens, J. (2000), *Beleidsbrief Vlaams Woonbeleid 2000-2001*. Beleidsbrief ingediend door de Heer Johan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport.
- Scheerder, J. e.a. (2001), Is de actieve sportbeoefening in Vlaanderen gedemocratiseerd? Over de sociale gelaagdheid van de sportdeelname gedurende de periode 1969-1999, *Tijdschrift voor Sociologie*, (22): 4, 383-418.
- Schmid, G. (1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98-206, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schodts, V. (2000), Interculturaliteit als schoolrealiteit, *Welwijs*, december, (11): 4, 22-25.
- Schokkaert, E. (2001), Maakt geld gelukkig? Is geluk belangrijk?, in: KBC (ed.), *Armoede, welvaart en menselijk geluk* (KBC-Economisch Financiële Berichten, 2). Brussel: KBC, 15-20.
- Schulte, B. (2001), Europees sociaal recht, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, december, (43): 4, 687-732.
- SCP & CBS (eds.) (2001), *Armoedemonitor 2001* (SCP-publicatie, 2001/18). Den Haag: SCP.
- Seligman, M.E.P. (1975), *Helplessness: On depression, development and death*, San Francisco: W.H. Freeman & Company.
- Sels, L. e.a. (2002a), *Gelijk loon voor gelijk werk? Arbeidsvoorwaarden van vaste en tijdelijke werknemer* (WAV Dossier). Leuven: KULeuven – Steunpunt WAV.
- Sels, L. e.a. (2002b), *Flexibel, zeker? Bevindingen van twee jaar flexibiliteitsonderzoek* (WAV Dossier). Leuven: KULeuven – Steunpunt WAV.
- Sepelie, R. (2001), Arbeid en mobiliteit: eenzelfde strijd?, *Terzake-Cahier*, november, 9, 54-57.
- Sepelie, R. e.a. (2002), Duurzame mobiliteit voor een duurzame arbeidsmarkt, in: VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (ed.), *Werkt de arbeidsmarkt? Beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid, 253-266.
- Serrien, L. (2002), De maatschappelijke dienstverlening. Autonomie en verzelfstandiging, *Alert*, juli, (28): 3, 43-61-71.
- Serroyen, C. (2001), Ervaringen met werkervaring. Waarheen met het Vlaamse werkervaringsbeleid?, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 56-59.
- SERV (2001), *Advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds*. Brussel: SERV.
- SERV (2002), *Advies over het voorontwerp van decreet Vlaams Stedenfonds*, Brussel: SERV.
- Shachar, A. (2000), Positioning rights in a multicultural world. On citizenship and multicultural vulnerability, *Political Theory*, February, (28): 1, 64-89.
- Small, S.A. (1995), Action-oriented research: models and methods, *Journal of Marriage and the Family*, November, 57, 941-955.
- Smit, V. (2002), Vooruitgang in het grotestedenbeleid en de stedelijke vernieuwing. GSB + ISV = 2, *Tijdschrift voor Volkshuisvesting*, februari, (8): 1, 6-9.
- Smith, K.R. & Moen, Ph. (1988), Passage Through Midlife: Women's Changing Family Roles and Economic Well-Being, *The Sociological Quarterly*, (29): 4, 503-524.
- Snel, E. & Noordhoff, F. (2002), *Wegen in armoede. Of: hoe word je arm in een hoogontwikkelde verzorgingsstaat?* Paper gepresenteerd op de tiende sociaal wetenschappelijke studiedagen "Armoede en Rijkdom" op 30-31 mei 2002 te Amsterdam.
- Snel, E., van der Hoek, T. & Chessa, T. (2001), *Kinderen in armoede. Opgroeien in de marge van Nederland* (Zicht op jeugd-reeks). Assen: Van Gorcum.



- Solomon, B. (1976), *Black empowerment. Social work in oppressed communities*, New York: Columbia University Press.
- Spiessens, E. & Dalle, D. (2000), Geef kleur aan solidariteit. Leefbaar inkomen voor iedereen, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, december, (91): 10, 3-13.
- Steegmans, N. (2002), Nieuwe vormen van buitenschoolse opvang. Steekproefonderzoek bij Limburgse gezinnen in opdracht van de provinciale commissie buitenschoolse opvang, *Over.werk*, april, (12): 1-2, 160-162.
- Steels, A. (2001), Het decreet basismobiliteit doorgelicht, *Terzake-Cahier*, november, 9, 8-10.
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2000), *Het 'sociaal huis': welzijnsloket, administratieve draaischijf of/en regionale afstemming. Aanloop tot een standpunt vanwege de autonome CAW's*. Antwerpen: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, VOB & Verbond Sociale Ondernemingen (2002), "Naar een gedeelde zorg". Documentatiemap colloquium 'thuisloosheid anno 2002' op 14 mei 2002 te Brussel.
- Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2001a), *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: CGKR.
- Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2001b), *Nota aan de minister van Maatschappelijke Integratie en aan de Ministerraad in verband met het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie*.
- Steunpunt WAV (2001), *Rosetta helpt laaggeschoolde jongeren in Vlaanderen* (Arbeidsmarktflits, 10). ([http://www.kuleuven.ac.be/stwav/nieuwsflitsen/arbeidsmarktflits\\_10.htm](http://www.kuleuven.ac.be/stwav/nieuwsflitsen/arbeidsmarktflits_10.htm))
- Steunpunt WAV & Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (2001a), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Deel 2: Steden aan het werk*. Leuven/Brussel: Steunpunt WAV/VIONA/Garant.
- Steunpunt WAV & Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (2001b), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Deel 4: Jaarboek*. Leuven/Brussel: Steunpunt WAV/VIONA/Garant.
- Stevaert, S. (2001), *Beleidsbrief Energie 2002*. Beleidsbrief neergelegd door de Heer Steve Stevaert, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie.
- Stevaert, S. (2001), *Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken 2002*. Beleidsbrief neergelegd door de Heer Steve Stevaert, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie.
- Stevens, A.H. (1999), Climbing out of poverty, falling back, *Journal of Human Resources*, (34): 3, 557-588.
- Stevens, V. & Van den Broucke, S. (eds.) (2001), *Gezondheids promotie 2001. 10 jaar Gezondheids promotie in Vlaanderen*. Vlaams Instituut voor Gezondheids promotie, Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Stokx, R. (2002), Voorontwerp decreet lokaal sociaal beleid goedgekeurd door de Vlaamse regering, *VVSG-Nieuwsbrief*, september, (22): 15, 2-3.
- Struyven, L. e.a. (2002a), *Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*. Leuven/Leusden: Acco.
- Struyven, L. e.a. (2002b), *Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie*, in: VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (ed.), *Werkt de arbeidsmarkt? Beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid, 77-91.
- Surrey, S. & Mc Daniel, P. (1985), *Tax Expenditures*, Harvard: University Press.

- Taylor, J.B. (1997), Niches and practice: Extending the ecological perspective, in: Saleebey, D. (ed.), *The strengths perspective in social work practice*, New York/White Plains: Longman, 217-227.
- Themagroep Kansarmoede VWGC (1999), *Kansarmoede en gezondheidspromotie. Een visie vanuit de wijkgezondheidscentra*. Brussel: VWGC.
- Thibaut, C. (2001), Les Contrats sur les grandes villes, in: l'Institut de Sociologie (ed.), *L'Année sociale 2000*. Bruxelles: De Boeck Université; 349-359.
- Thys, R. (2001), *Van kansarme jongeren naar arme netwerken. Relationele micromechanismen van sociale uitsluiting*. Antwerpen: UFSIA – OASeS.
- Timmerman, C., Vanderwaere, E. & Crul, M. (2002). The second generation in Belgium, *International Migration Review*. (in press).
- Tirions, M. (2000), De Brede School: sociale spil in een veranderende wereld. Over de ontmoeting tussen de leefwerelden van leerling en school, *Welwijs*, september, (11): 3, 3-7.
- Titmuss, R. (1969), *Essays on the Welfare State. Second edition with a new chapter*, London: Unwin University Books.
- Tulleners, B. (1999), Een toekomst na een sociale tewerkstelling in art. 60 § 7, *OCMW-Visies*, september, (14): 3, 19-29.
- UNESCO (1997), *A cultural approach to development, Planning Manual: concepts and tools*. Parijs: Unesco.
- United Nations Development Program (2001), *Human Development Report 2001*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Universiteit Antwerpen (2002), Rijdt de welvaartsstaat zich vast?, *Universiteit Antwerpen*, juni-juli, (16): 52, 2-6.
- Vanbael, L. (2001), Traject met hindernissen, *Terzake-Cahier*, november, 9, 60.
- Van Buggenhout, B. (2000), Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten. Juridische aspecten, in: Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (ed.), *Individualisering van de sociale-zekerheidsrechten: een antwoord op de evolutie van onze maatschappij?* (Nieuw Tijdschrift voor Politiek, 3-4). Brussel: CEPES, 81-106.
- Van Camp, B. (2001), Kinderrechten op mobiliteit, *Terzake-Cahier*, november, 9, 61-63.
- Van Cleemput, P. (2002), De woonkamer van het huis. Samen op de eerste lijn, *Alert*, juli, (28): 3, 72-80.
- Van Cré, J. (1998), De rol van PMS-centra in de kansarmoedebestrijding, *Caleidoscoop*, (10): 2, 26.
- Van Dam, R. & Van den Bosch, K. (1997), *Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies* (CSB-berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Vande Lanotte, J. (2000), *Lente Programma: Wie Werkt Wint. De actieve welvaartsstaat voor bestaansminimum- en steungerechtigden*. Nota aan de Ministerraad. Brussel: Ministerie van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie.
- Vande Lanotte, J. (2001a), *Aantal bestaansminimumgerechtigden daalt met 12,5%. Aantal tewerkgestelden stijgt met 60%*. Persconferentie "Evaluatie 1 jaar Lenteplan" op 19 april 2001.
- Vande Lanotte, J. (2001b), *Bestaansminimum wordt leefloon*. Persmededeling 15 juni 2001.
- Vande Lanotte, J. (2002a), *Omzendbrief van 9 september 2002 inzake de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie*. Brussel: Ministerie Maatschappelijke Integratie.
- Vande Lanotte, J. (2002b), *10.000 leefloners geactiveerd. Lenteprogramma wordt versterkt via zomerplan*. Persmededeling van 23 juli 2002.
- Vande Lanotte, J. (2002c), *Bestrijding van de concentratie van asielzoekers in de steden en hardere aanpak van huisjesmelkers*. Persmededeling van 23 mei 2002.

- Vande Lanotte, J. (2002d), *Streng toepassing wetgeving terugbetaling OCMW's*. Persmededeling van 25 juni 2002.
- Vandemeulebroecke, L. & Nys, K. (2001), Het concept empowerment op het domein van de gezins- en opvoedingsondersteuning en de pedagogische hulpverlening, *Pedagogisch Tijdschrift*, (26): 1, 3-17.
- Vandenbempt, K. (2001a), *Op eigen kracht verder. Hulpverlening aan huis bij kansarmen*, Leuven: KULeuven – HIVA. (T VR).
- Vandenbempt, K. (2001b), *Casemanagement: "De nieuwe kleren van de keizer"? Cliënt-overleg tussen systeemoplossing en zorginhoudelijke ontwikkeling: een literatuurstudie*, Leuven: KULeuven – HIVA. (T VR).
- Vandenbempt, K. (2001c), Methodisch draaiboek, *Sociaal*, september, (22): 7, 6-8.
- Vandenbergh, J. (1997), Bestuurlijke dialoog in een verantwoorde samenleving, *Alert*, (23): 1, 43-47.
- Van den Bosch, K. (1997), *Wat heeft een gezin nodig om rond te komen? Budgetnormen voor drie type-gezinnen* (CSB-berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Van den Bosch, K., Tan, B. & De Maesschalck, V. (2001), 'Zo vader, zo zoon' of 'Ieder naar zijn verdienste'? *Intergenerationele mobiliteit inzake opleidingsniveau van Vlaamse mannen in de 20ste eeuw* (CSB-Berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Van den Bosch, K & Van Dam, R. (2001), *Woonkosten en de meting van inkomensarmoede* (CSB-Berichten). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Vandenbrande, T. (2001a), De Vlaamse arbeidsmarkt anno 2000, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 99-102
- Vandenbrande, T. (2001b), Besluit: kwalitatieve vragen bij kwantitatieve Europese doelstellingen, in: Steunpunt WAV & Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Deel 4: Jaarboek*, Leuven/Brussel: Steunpunt WAV/VIONA/Garant, 11-21.
- Vandenbrande, T. & Van Mechelen, N. (2001), Statistieksprokkels. Toestand en ontwikkelingen op de Vlaamse arbeidsmarkt, *Over.Werk*, augustus, (11): 3, 29-40.
- Vandenbroucke, F. (2001), *De actieve welvaartsstaat: meer participatie, betere sociale bescherming en een hogere kwaliteit van het leven*. Beleidsnota van de Heer Frank Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken en Pensioenen.
- Vandenbroucke, G. (2001), Activerend werkgelegenheidsbeleid, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 7-8.
- Vandenbussche, J. (2001), Het Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting, het begin van een nieuw proces, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, september, (43): 3, 597-606.
- Van den Heuvel, K. (2002), Voornaamste krachtlijnen van het Jaarverslag 2002 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 136-140.
- Van der Auwera, R. & Vanhemel, J. (2002), Profiel en evolutie van de sociale uitkerings-trekkers anno 2001. Voorstelling van het jaarverslag van de RVA, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 81-85.
- Van der Hallen, P. (2001), Statistieksprokkels. Arbeidsmarkten binnen Europa, een panoramisch overzicht, *Over.Werk*, december, (11): 4, 43-49.
- Vanderpoorten, M. (2000), *Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2000-2001*. Beleidsbrief van Mevrouw Marleen Vanderpoorten, minister van Onderwijs en Vorming.
- Vanderpoorten, M. (2001), *Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2001-2002*. Beleidsbrief van Mevrouw Marleen Vanderpoorten, minister van Onderwijs en Vorming.

- Van der Steene, T. (2002), *Feiten en cijfers van flexibiliteit. Definities van flexibiliteit en een caleidoscopisch flexibiliteitsoverzicht* (WAV Dossier). Leuven: KULeuven – Steunpunt WAV.
- Vandervelde, E. & Doms, E. (1924), *Au pays des fraises: étude monographique*. Académie royale de Belgique. Classe des lettres et des sciences morales et politiques. Mémoires. Collection in-8. 2e série 18/8. Bruxelles: Lamertin
- Van der Velden, J. (2001), De Europese werkgelegenheidsstrategie: oorsprong en eerste resultaten, *Over.Werk*, april, (11): 1-2, 9-18.
- Van der Vorst, P. (2001), Arbeid en niet-arbeid: naar een volwaardige participatie en een creatieve welvaartsstaat, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, september, (43): 3, 513-531.
- Van der Vorst, P. (2002), Belgisch voorzitterschap – prioriteiten inzake sociale bescherming. Voor een actief en tastbaar Europees sociaal model – comité voor sociale bescherming, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (44): 1, 131-145.
- Vanderweyden, K. (2002), Is er leven zonder werk?, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 170-173.
- Van de Velde, V. (2000), Het Peking actieplatform: een stand van zaken op het vlak van onderwijs, *Welwijs*, december, (11): 4, 26-30.
- Vande Vyvere, A. & Vanneste, A. (2002), *Als boeren overleven wordt...* Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Vandeweyer, J. & Glorieux, I. (2001), De tijd van de Belgen: een nationaal tijdsbestedingsonderzoek, *Over.Werk*, augustus, (11): 3, 119-122.
- van Dijk, J. (2000), De digitale tweedeling, *De Helling*, winter, 20-23.
- Van Dyck, H. (2002), *Armoede, bestedingen en armoede*. Verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de graad van Licentiaat in de Toegepaste Economische Wetenschappen. Antwerpen: UFSIA – Faculteit TEW.
- Van Grembergen, P. (2001), *Aanvullende onderrichtingen voor de opmaak van begrotingen 2002 van de gemeenten – nieuwe ramingen voor het Gemeentefonds*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.
- Van Hecke, E. (1999), Inkomens in land- en tuinbouw, in: Van Hecke E. en A. Marx (1999), *Boeren in de Knel*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, 15-62.
- Van Hecke, E. (2000), *Revenus et pauvreté dans l'agriculture wallonne*, Bruxelles: fondation Roi Baudouin.
- Van Hecke, E. (2001), Measuring poverty among farmers in Belgium, *Belgeo*, 3, 185-198.
- Van Hecke, E. & Marx, A. (1999), *Boeren in de knel. Armoede in land- en tuinbouw*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Van Heddegem, I., Douterlungne, M. & Ghesquière, P. (2001), *Zorgverbreding in relatie tot het buitengewoon onderwijs*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Van Heddegem, I., Douterlungne, M. & Ghesquière, P. (2002), *Het zorgverbredend vermogen van de school en de uitstroom naar het buitengewoon onderwijs*. Paper voorgesteld op de studienamiddag “De uitstroom naar het buitengewoon onderwijs: wie wikt en weegt?” op 16 oktober 2001, Departement Onderwijs.
- Vanhee, L., Laporte, K. & Corveleyn, J. (2001), *Kansarmoede en opvoeding: wat de ouders erover denken. Mogelijkheden en moeilijkheden in het opvoedingsproces bij kansarme gezinnen*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Van Hoorebeeck, B. e.a. (2002), *Validiteitsproblemen van de Belgische ECHP-data* (CSB-Berichten), Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Van Hove, G. (1999), Coöperatief onderzoek met personen met een verstandelijke handicap. Een illustratie van de emancipatorische orthopedagogiek, *Tijdschrift voor Orthopedagogiek, Kinderpsychiatrie en Klinische Kinderpsychologie*, 24, 24-33.

- Van Laere, C. (2001), Eurotop over belastingen, *Visie*, 21 september, 27, 4.
- Van Menxel, G. (2002), Na het SIF: armoedebeleid weer in de marge?, *Alert*, september, (28): 4, 81-90.
- Van Menxel, G. (2002a), Naar een integrale hulpverlening ook aan thuislozen, *Alert*, (28): 1, 12-26.
- Van Menxel, G., Coenegrachts, K. & Dessen, M. (1984/1987), *Thuisloosheid in Vlaanderen*. Berchem: Vereniging der Vlaamse Onthaalhuizen vzw.
- Van Menxel, G., Dessen, M. & Coenegrachts, K. (1987), *Thuisloosheid in Vlaanderen. Een verkennende studie met bijzondere aandacht voor de tewerkstellingssituatie en inkomenspositie van thuislozen*, Berchem: Vereniging Der Vlaamse Onthaalhuizen.
- Van Oorschot, W. (1995), *Realizing Rights: Multi-level approach to non-take-up of means tested benefits*, Ashgate: Aldershot.
- Van Paepegem, T. e.a. (2001), Gezondheidsbevordering en armoede, in: Vranken, J. e.a (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*, Leuven/Leusden: Acco, 264-282.
- Van Regenmortel, T. (1996), *Maatzorg. Een methodiek voor het begeleiden van kansarmen. Theorie en praktijk in het OCMW van Genk*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Van Regenmortel, T. (1998), Werken met ervaringsdeskundigen. Methodiekontwikkeling voor de participatie van armen, *Alert*, (24): 3, 39-53.
- Van Regenmortel, T. (2002a), *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Leuven/Leusden: Acco.
- Van Regenmortel, T. (2002b), *Het empowermentparadigma binnen de armoedebestrijding. Maatzorg: krachtgericht maatschappelijk werk met appèl op het psychologisch kapitaal van personen (en hun omgeving) die in maatschappelijk kwetsbare situaties leven*. Proefschrift o.l.v. Prof.dr.em. L. Lagrou, Leuven: KULeuven – Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen.
- Van Regenmortel, T., Demeyer, B. & Vandenbempt, K. (1999), *Ervaringsdeskundigen in de armoede. Meerwaarde en methodiekontwikkeling*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Van Regenmortel, T. & Fret, L. (1999), Van moralisme tot empowerment als ethisch perspectief binnen het welzijnswerk en van armoedebestrijding, in: Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G., *Armoede en Sociale uitsluiting. Jaarboek 1999*, Leuven/Amersfoort: Acco, 291-313.
- Van Regenmortel, T., de Veirman, B. & Vercaeren, M. (2000), *Tewerkstellingsmogelijkheden voor ervaringsdeskundigen in de armoede. Een kwestie van visie en voorwaarden*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Van Roy, W. (2001), Open schoolklimaat belangrijker dan formalisme, *Terzake*, juni, 6, 6.
- Van Wichelen, L. (2001), Van nap naar rap en terug. De Europese werkgelegenheidsstrategie en de federaal-regionale samenwerking in België, *Over.Werk*, augustus, (11): 3, 15-22.
- Van Wichelen, L. (2002), Vlaamse beleidsmix voor Europese richtsnoeren. Nieuw Vlaams actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002, *Over.Werk*, augustus, (12): 3, 144-148.
- Verbist, G. (2002), *An Inquiry into the Redistributive Effect of Personal Income Taxes in Belgium*. Doctoraal proefschrift, Antwerpen.
- Verbist, G., Van den Bosch, K. & Cantillon, B. (1999), *MISIM: microsimulatiemodel van personenbelasting en parafiscaliteit* (CSB-Berichten), Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Verbruikersateljee (2001), *Schuld maken, boete betalen. Of hoe een schuldeiser zich kan verrijken ten gevolge van de wanbetaling door een consument*. Persconferentie 13 juni 2001.

- Vercammen, E. & Bogaerts, M. (1998), PMS-centrum en leerkrachten samen op weg. Consultatieve leerlingbegeleiding, *Caleidoscoop*, (10): 6, 4-6.
- Vercauteren, L. & Daems, K. (1995), *Niet gebruik van sociale zekerheid. Lokalisatie-Informatie-Begeleiding*. Antwerpen: UIA – Departement Rechten, Vakgroep sociaal recht.
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (2002), Gemeentedecreet in voorbereiding. VVSG roept op tot debat, *VVSG-Nieuwsbrief*, 1-15 januari, (22): 1, 1-17.
- Verhaegen, I. (2001), *Hybride organisatievormen voor de productie en afzet van landbouwproducten met specifieke kwaliteit: een benadering vanuit de transactiekostentheorie*. Doctoraal proefschrift. Gent: Universiteit Gent.
- Verhaeghe, J.P. (1994), Hoe breed is de zorg in Vlaanderen onderwijspraktijk?, in: Vlaamse Onderwijsraad – Forum Basisonderwijs (ed.), *Zorgverbreding: Onze Zorg*, Brussel: Vlor, 19-49.
- Verhofstadt, G. (2001), *Federale beleidsverklaring*.
- Verniest, R. (2002), Financiële en sociale situatie van invaliden in België. Enquête bij 413 CM-invaliden, *De Gids op Maatschappelijke Gebied*, mei, (93): 5, 14-22.
- Vernimmen, T., Verbeke, W. & Van Huylenbroeck, G. (2000), Transaction cost analysis of outsourcing farm administration by Belgian farmers, *European Review of Agricultural Economics*, (27): 3, 325-345.
- Verstraeten, J. (2001), Techniek van de bestuursovereenkomst ter responsabilisering van de openbare instellingen van de sociale zekerheid. Vademecum voor beheerders, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, september, (43): 3, 557-580.
- Verzelen, W. (1995), Professionele hulpverlening en ondersteuning in armoedebestrijding, in: Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995*, Leuven/Amersfoort: Acco, 196-210.
- VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (ed.) (2002), *Werkt de arbeidsmarkt? Beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid.
- Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie (2001), *Jaarverslag 2000*. Brussel: VIG.
- Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie (2002), *Jaarverslag 2001*. Brussel: VIG.
- Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (1998), *De magische driehoek. Kan een beleid op vlak van eco-efficiëntie, arbeid en fiscaliteit de impasse rond duurzame ontwikkeling doorbreken?* Brussel: VODO.
- Vlaams Parlement (2002a), Actualiteitsdebat over de sociale huisvesting in Vlaanderen, *Vlaams Parlement – Plenaire vergadering*, 13 maart, (36): 4-23.
- Vlaams Parlement (2002b), *Ontwerp van decreet betreffende gelijke onderwijskansen-I*.
- Vlaams Parlement (2002c), Ontwerp van decreet betreffende de armoedebestrijding, *Vlaams Parlement – Stukken*, 24 mei, (1230): 1-45.
- Vlaamse regering (1999), *Een nieuw project voor Vlaanderen. Het Vlaams Regeerakkoord*. Brussel, 13 juli 1999.
- Vlaamse regering (2000), *Kleurennota Vlaamse regering*. Brussel: Vlaamse regering.
- Vlaamse regering (2001a), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 23 februari 2001*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse regering (2001b), *Vanaf 2002 elk Vlaams gezin gratis 500 kWh elektriciteit*. Persmededeling vergadering van 29 juni 2001.
- Vlaamse regering (2001c), *Ontwerp van decreet betreffende de armoedebestrijding. 19 oktober 2001*, Brussel: Vlaamse regering.
- Vlaamse regering (2001d), *Nota van de Vlaamse regering van 13 juli 2001*, Brussel: Vlaamse regering.

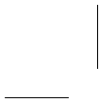


- Vlaamse regering (2002a), Ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, *Vlaams Parlement – Stukken*, 8 april 2002, stuk 1148.
- Vlaamse regering (2002b), *Voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaam Gemeentefonds*. Brussel: Vlaamse regering.
- Vlaamse Regering (2002c), Besluit van de Vlaamse regering van 31 mei 2002. Verdeling van de trekkingsrechten van het Sociaal Impulsfonds voor het jaar 2002 onder de gemeenten van het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad*, 13 augustus 2002.
- Vlaamse regering (2002d), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 29 maart 2002*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaminck, E. (2002), *Brieven van Dikke Freddy*. Leuven: Van Halewyck.
- Vleminckx, K. (s.d.), *In België leeft 1 kind op 20 in armoede. Nieuwe gegevens over kinderarmoede in de geïndustrialiseerde wereld wijzen op sterke nationale en regionale verschillen*. KULeuven – Afdeling Sociologie van Sociaal Beleid.
- Vliebergh, E. & Ulens, R. (1921), *Het Hageland, zijne plattelandsche bevolking in de XIXe eeuw. Bijdrage tot de studie der economische en sociale geschiedenis*. Tome XIII. Académie Royale de Belgique.
- Vogels, M. (2000), *Beleidsbrief Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen 2001*. Beleidsbrief van Mevrouw Mieke Vogels, minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen.
- Vogels, M. (2001a), *Plan voor een sociaal en bewogen Vlaanderen*. Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen.
- Vogels, M. (2002), *Beleidsbrief Armoedebestrijding 2002*. Beleidsbrief van Mevrouw Mieke Vogels, minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen.
- Vogels, M. & Van Grembergen, P. (2001), *Gezamenlijke nota aan de Vlaamse regering van de ministers bevoegd voor respectievelijk Binnenlandse Aangelegenheden en Bijstand aan Personen*.
- Vos, J. (2002a), Het Sociaal Huis. Een virtuele werkelijkheid, *Alert*, december, (28): 3, 51-59.
- Vos, J. (2002b), Schuldbemiddeling in begroting 2003, *Nieuwsbrief Algemeen Welzijnswerk*, juni, 5, 15-16.
- Vos, J. (2002c), Fonds collectieve schuldenregeling eindelijk van start, *Nieuwsbrief Algemeen Welzijnswerk*, september, 7, 18-19.
- Vranken, J. (2001a), *Zit er schot in het armoedebeleid (Werknota 1)*. Armoedebestrijding in Vlaanderen. Vooruitgangcongres – Antwerpen, 17 mei 2001. Brussel: Koning Boude-wijnstichting.
- Vranken, J. (2001b), Armoede en sociale uitsluiting, in: KBC (ed.), *Armoede, welvaart en menselijk geluk* (KBC-Economisch Financiële Berichten, 2). Brussel: KBC, 2-7.
- Vranken, J. (2001c), Unravelling the social strands of poverty: differentiation, fragmentation, inequality, and exclusion, in: Andersen, H. & van Kempen, R. (eds.) (2001), *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot: Ashgate, 71-90.
- Vranken, J. (2001d), De Europese belangstelling voor armoede: in een stroomversnelling?, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*, Leuven/Leusden: Acco, 327-340.
- Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (1994), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (1995), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995*, Leuven/Amersfoort: Acco.

- Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (1996), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1996*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (1997), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (1998), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (1999), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1999*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J. e.a. (eds.) (2000a), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*. Leuven/Leusden: Acco.
- Vranken, J. e.a. (2000b), De bodemuitkeringen, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2000*, Leuven/Leusden: Acco, 136-137.
- Vranken, J. e.a. (eds.) (2001a), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*, Leuven/Leusden: Acco.
- Vranken, J. e.a. (2001b), *Towards a Policy-Relevant European Database on Forms of Social Exclusion*. 'European Yearbooks'. Final Report, Antwerpen: UFSIA – OASeS.
- Vranken, J. e.a. (2001c), De bodemuitkeringen, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001*, Leuven/Leusden: Acco, 87-104.
- Vranken, J. & Frans, M. (eds.) (2001), *Eindverslag van het eerste vooruitgangscongres inzake de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in Vlaanderen*. Vooruitgangscongres – Antwerpen, 17 mei 2001. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Vranken, J. & Steenssens, K. (1996), *Naar het middelpunt der armoede? Een onderzoek naar de structuren van het dagelijks leven van generatiearmen in een urbane omgeving*, Leuven: Acco.
- Walgrave, L. (2002), Van coherent model naar consequent beleid, *Alert*, mei, (28): 2, 10-28.
- Wall, K. e.a. (2001), Families and Informal Support Networks in Portugal: the Reproduction of Inequality, *Journal of European Social Policy*, (11): 3, 213-233.
- Walschap, T. (2001), Ervaringsdeskundigen. Opleiden, inschakelen, *Sociaal*, juni, (22): 6, 6-8.
- Wets, J. (1998), *Werkloosheid en bestaansminimum: communicerende vaten?* Leuven: KULeuven – HIVA.
- Wilkinson, R. & Marmot, M. (eds.) (1998), *Social Determinants of Health – The Solid Facts*. Copenhagen: World Health Organization.
- Willems, F.E. (1998), De zorgverbreding in het basisonderwijs, *Schoolwijzer*, (105): 85, 17-19.
- Winters, S., Van Damme, B. & Doms, K. (2002), Op zoek naar eigendom, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, februari, (93): 2, 13-24.
- Witt, P. (2001), Cliëntenparticipatie van uitkeringsgerechtigden. Een eerste onderneming in theorie en praktijk, *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, (23): 1, 34-47.
- Wright, S. (2002), Het activeren van werklozen: de praktische implementatie van het beleid in Groot-Brittannië, *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, (24): 2, 105-123.
- Whelan, C. e.a. (2000), *Poverty dynamics: An analysis of the 1994 and 1995 waves of the European Community Household Panel Study*, EPAG-working paper 10. Dublin: Economic and Social Research Institute.
- Zimmerman, M.A. (1986), *Citizen participation, perceived control and psychological empowerment*, Urbana/Champaign: University of Illinois.
- Zimmerman, M.A. (1990), Towards a theory of learned hopefulness: A structural model analysis of participation and empowerment, *Journal of Research in Personality*, 24, 71-86.



- Zimmerman, M.A. (1995), Psychological empowerment: issues and illustrations, *American Journal of Community Psychology*, (23): 5, 581-599.
- Zimmerman, M.A. (2000), Empowerment theory: psychological, organizational and community levels of analysis, in: Rappaport, J. & Seidman, E. (eds.), *Handbook of Community Psychology*, New York: Kluwer Academic – Plenum Publishers, 43-63.
- Zimmerman, M.A. & Warschausky, S. (1998), Empowerment theory for rehabilitation research: conceptual and methodological issues, *Rehabilitation Psychology*, (43): 1, 3-16.
- Zurcher, L.A. (1970), The poverty board: some consequences of 'Maximum Feasible Participation', *Journal of Social Issues*, (26): 3, 85-107.



# Register







## Personalia

**Marie Bourgeois** is sociaal geograaf. Zij is wetenschappelijk medewerkster bij het Instituut voor Sociale en Economische Geografie van de K.U.Leuven. Haar onderzoeksdomein behelst de ruimtelijke dimensie van plattelandsarmoede.

**Katrien De Boyser** is sociologe en onderzoekster bij de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS) van de *Universiteit Antwerpen* (UFSIA).

**Barbara Demeyer** is sociologe en projectleidster bij het *Hoger Instituut voor de Arbeid* (K.U.Leuven).

**Caroline Dewilde** is sociologe en onderzoekster bij de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS) van de *Universiteit Antwerpen* (UFSIA).

**Danielle Dierckx** is maatschappelijk assistente, sociologe, onderzoekster bij de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS) van de *Universiteit Antwerpen* (UFSIA) en aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO).

**Tom D'Olieslager** is criminoloog en logistiek medewerker bij de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS) van de *Universiteit Antwerpen* (UFSIA).

**Mia Douterlungne** is pedagoog en hoofd van de sector Onderwijs en Arbeidsmarkt bij het *Hoger Instituut voor de Arbeid* (K.U.Leuven).

**Dirk Geldof** is doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen, vrij medewerker bij de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS). Sinds oktober 2002 is hij coördinator van de beleidscel van Agalev. Hij publiceerde 'Niet meer maar beter. Over zelfbeperking in de risicomaatschappij' en 'Onthaasting. Op zoek naar tijd in de risicomaatschappij'.

**Steven Groenez** is handelsingenieur, politicoloog en senior onderzoeker bij het *Hoger Instituut voor de Arbeid* (K.U.Leuven).

**Stefaan Hurts** was logistiek medewerker bij de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS) van de *Universiteit Antwerpen* (UFSIA).

**Ivo Janssens** is

**Katia Levecque** is maatschappelijk assistente, sociologe, onderzoekster bij de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS) en mandaatassistentente aan de *Faculteit PSW* van de *Universiteit Antwerpen* (UFSIA).

**Henk Meert** is sociaal geograaf en stedenbouwkundige. Hij is postdoctoraal onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen en is als gast-docent verbonden aan het Instituut voor Sociale en Economische Geografie van de K.U.Leuven. Zijn onderzoeksdomein behelst de relatie tussen ruimte, maatschappij en armoede, met bijzondere aandacht voor de informele economie.

**Ides Nicaise** is doctor in de economische wetenschappen, projectleider bij de sector Onderwijs en Arbeidsmarkt bij het *Hoger Instituut voor de Arbeid* (K.U.Leuven) en voorzitter van het Steunpunt armoedebestrijding, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

**Ilse Van Heddegem** is sociologe en senior onderzoeker bij het *Hoger Instituut voor de Arbeid* (K.U.Leuven).

**Guido Van Huylenbroeck** is landbouwkundig ingenieur en doctor in de landbouweconomie. Hij is professor in de landbouweconomie en rurale milieu-economie aan de vakgroep landbouweconomie van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek concentreert zich op de relatie tussen landbouwbedrijven en hun externe omgeving, met bijzondere aandacht voor milieuproblemen, diversificatie en multifunctionaliteit.

**Marie Van Looveren** is licentiate en onderzoekster in de Sociale en Culturele Agogiek aan de *Vrije Universiteit Brussel*. Ze bereidt een doctoraat voor omtrent cultuurparticipatie van uitgesloten groepen.

**Gerard Van Menxel** is socioloog en vrij medewerker bij de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS) van de *Universiteit Antwerpen* (UFSIA). Hij is eveneens stafmedewerker onderzoek, registratie en dataverwerking bij het *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk* en de *Federatie van Autonome Centra Algemeen Welzijnswerk*.

**Tine Van Regenmortel** is doctor in de psychologische wetenschappen en projectleider Sociaal en Economisch beleid bij het *Hoger Instituut voor de Arbeid* (K.U.Leuven). Ze verricht onderzoek op het domein 'zorg voor maatschappelijke achterstelling' met methodiekontwikkeling en psychologische aspecten bij armoede in het bijzonder.

**Tom Vernimmen** is bio-ingenieur in de landbouwkunde en is wetenschappelijke medewerker aan de Vakgroep Landbouweconomie van de Universiteit van Gent. Zijn onderzoeksdomein omvat plattelandsontwikkeling, landbouwdiversificatie en multifunctionele landbouw.

**Gerlinde Verbist** is doctor in de Toegepaste Economische Wetenschappen en onderzoekster bij het Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA).

**Jan Vranken** is socioloog en gewoon hoogleraar aan de *Universiteit Antwerpen* (UFSIA), waar hij onder meer de *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad* (OASeS) leidt.