

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2004

OASeS: ONDERZOEKSGROEP ARMOEDE,
SOCIALE UITSLUITING EN DE STAD

o.l.v. Prof. Dr. Jan Vranken en Prof. Dr. Luc Goossens

Departement Sociologie
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen (Stadscampus)
Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen
jan.vranken@ua.ac.be
katrien.deboyser@ua.ac.be
danielle.dierckx@ua.ac.be

Onder auspiciën van de Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin, Inge Vervotte

Armoede en sociale uitsluiting

JAARBOEK 2004

Jan Vranken, Katrien De Boyser en Danielle Dierckx (red.)

Acco Leuven / Voorburg

Eerste druk : 2004

Gepubliceerd door

Uitgeverij Acco, Brusselsestraat 153, 3000 Leuven (België)

E-mail: uitgeverij@acco.be – Website: www.uitgeverij.acco.be

Voor Nederland:

– *Uitlevering*: Centraal Boekhuis bv, Culemborg

– *Correspondentie*: Kemper Conseil, Dr. Beguinlaan 72, 2272 AL Voorburg

Omslagontwerp: Danny Juchtmans

Foto's omslag: Brandpunt 23

© 2004 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/2004/0543/137

NUR 756

ISBN 90-334-5634-6

Inhoud

| | |
|--|----|
| Lijst van schema's, figuren en tabellen | 13 |
| Gebruikte afkortingen | 17 |
| Woord vooraf | 21 |
| Dankwoord | 23 |
| Algemene inleiding. Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar) | 25 |
| <i>Jan Vranken</i> | |
| 1. Over de stukken uit dit Jaarboek | 27 |
| 2. Wie krijgt de schuld? | 40 |
| 3. De zes behandelingsmodellen voor armoede van Maria De Bie | 43 |
| 4. Wat denken de mensen over de armoede? | 45 |
| 5. Doorheen de bomen het bos zien en vice versa | 47 |
| | |
| Deel I | |
| UITSLUITEND(E) DOMEINEN | 53 |
| | |
| Hoofdstuk 1 – Sociale uitsluiting en ongelijkheid: een actuele schets | 55 |
| <i>Katrien De Boyser</i> | |
| 1. Arme inkomens in rijk België | 55 |
| 2. Uitgesloten van de arbeidsmarkt | 69 |
| 3. Sociale ongelijkheid in het onderwijs | 70 |
| 4. Een povere woonmarkt voor lage inkomens | 76 |
| 5. Gezondheid in de tang | 82 |
| 6. Cultuurparticipatie en vrijetijdsbesteding | 84 |

6 | *Inhoud*

| | |
|--|-----|
| 7. Ter uitleiding | 85 |
| | |
| Hoofdstuk 2 – De positie van kansengroepen op de arbeidsmarkt | 89 |
| <i>Sepe Van Gils</i> | |
| 1. Inleiding | 89 |
| 2. Statische benadering | 90 |
| 3. Dynamische benadering | 95 |
| 4. De verdeling van de lonen | 98 |
| 5. De recentste evolutie | 102 |
| | |
| Hoofdstuk 3 – De leerplicht tot achttien als armoedepreventie: een balans na twintig jaar | 107 |
| <i>Katleen De Rick en Ides Nicaise</i> | |
| 1. De (deeltijdse) leerplicht tot achttien jaar: een korte historiek | 107 |
| 2. Heeft de leerplichtverlenging de ongelijkheid en de armoede ingedijkt? | 109 |
| 3. Een nieuw perspectief: leerplicht vanaf vijf jaar? | 117 |
| 4. Besluit en beleidsimplicaties | 118 |
| | |
| Hoofdstuk 4 – Sociaal-economische gezondheidsverschillen in België: analyse van de Gezondheidsenquête van 2001 | 123 |
| <i>Stefan Hardonk, Christophe Vanroelen en Fred Louckx</i> | |
| 1. Inleiding | 123 |
| 2. Methodologie | 124 |
| 3. Resultaten | 129 |
| 4. Conclusie | 144 |
| | |
| Hoofdstuk 5 – Uitgesloten van deelname: over sportbeoefening en sociale exclusie in Vlaanderen | 147 |
| <i>Jeroen Scheerder</i> | |
| 1. Inleiding | 147 |
| 2. Situering van het onderzoek | 149 |
| 3. Ontwikkelingen in de sportdeelname in Vlaanderen | 149 |
| 4. Sociale ongelijkheden in de actieve deelname aan sport | 150 |
| 5. Sociale differentiatie van de sportvoorkeur | 157 |
| 6. Bespreking en besluit | 161 |

| | |
|--|-----|
| Hoofdstuk 6 – Armoededynamieken in België en Groot-Brittannië: de impact van demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen | 165 |
| <i>Caroline Dewilde</i> | |
| 1. Armoederisico's in het Belgische en Britse welvaartsregime | 165 |
| 2. Gegevens en methode | 168 |
| 3. <i>Life events</i> en de instroom in armoede | 171 |
| 4. <i>Life events</i> en de uitstroom uit armoede | 179 |
| 5. Besluit | 184 |
| | |
| Hoofdstuk 7 – De beeldvorming van armoede in televisiereportages. Bij wie wordt de schuld gelegd? | 187 |
| <i>Mieke Van de Velde, Baldwin Van Gorp en Helen Blow</i> | |
| 1. Inleiding | 187 |
| 2. Vier verklaringsmodellen voor armoede | 188 |
| 3. De analyse van non-fictieprogramma's | 190 |
| 4. Armoede volgens de reportagemaker | 192 |
| 5. De gehanteerde invalshoek | 193 |
| 6. Het aanduiden van de verantwoordelijkheid | 195 |
| 7. Besluit | 202 |
| | |
| Hoofdstuk 8 – Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector | 207 |
| <i>Pascal De Decker</i> | |
| 1. Schuivende reputaties | 209 |
| 2. Elementen van de ontwikkeling van het vertoog | 213 |
| 3. Voorbij het gepraat: over de spelers | 216 |
| 4. Oplossingen | 218 |
| 5. Gevolgen van... | 219 |
| 6. Tot slot | 223 |
| | |
| Deel II | |
| UITGESPROKEN ARMOEDEBELEID | 227 |
| | |
| Hoofdstuk 1 – Het onvoltooide heden: federaal en Vlaams armoedebeleid | 229 |
| <i>Danielle Dierckx en Katrien De Boyser</i> | |
| 1. De spelregels: overleg en planning | 230 |

| | |
|---|-----|
| 2. De beleidsinhoud op gedeelde terreinen | 237 |
| 3. Typische federale beleidskwesties | 253 |
| 4. Tot besluit: een algemene indruk met een knipoog naar de toekomst | 259 |
| Hoofdstuk 2 – Lokaal sociaal beleid: beleidsherschaling en haar gevolgen | 263 |
| <i>Maarten Loopmans</i> | |
| 1. Het Stedenfonds en Gemeentefonds in werking | 263 |
| 2. Het lokaal sociaal beleid in werking | 266 |
| 3. Het nieuwe regeerakkoord: verder op dezelfde weg? | 271 |
| 4. Conclusie: de gevaren van herschaling | 272 |
| Hoofdstuk 3 – Sociaal Europa in de steigers? | 275 |
| <i>Katrien De Boyser</i> | |
| 1. Inleiding | 275 |
| 2. Het Lissabonproces: bijna halweg | 276 |
| 3. Het uitbreidingsproces van de Europese Unie | 280 |
| 4. In de maak: het Europese grondwettelijk verdrag | 284 |
| 5. Het spanningsveld van markt- en sociale logica's | 287 |
| 6. Besluit | 291 |
| Hoofdstuk 4 – Beleidsantwoorden op de armoedeproblematiek in Hongarije en Polen | 295 |
| <i>Tuna Taşan-Kok</i> | |
| 1. Inleiding | 295 |
| 2. De armoedesituatie in Hongarije en Polen | 297 |
| 3. Het armoedebeleid van de Poolse en Hongaarse overheden | 300 |
| 4. Tot slot: de impact van het EU-beleid | 306 |
| Hoofdstuk 5 – Het beleid inzake evenredige arbeidsdeelname | 309 |
| <i>Wim Herremans en Seppe Van Gils</i> | |
| 1. Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2003 | 309 |
| 2. Federale beleidsnota werkgelegenheid | 310 |
| 3. Vlaams werkgelegenheidsbeleid | 311 |
| 4. Vlaams regeerakkoord 2004-2009 | 313 |
| 5. Besluit | 314 |

| | |
|---|-----|
| Deel III | |
| ARMEN AAN HET WOORD, ONGEHOORD? | 315 |
| Hoofdstuk 1 – Tien jaar Algemeen Verslag over de Armoede: contextu- alisering en terugblik | 319 |
| <i>Pierre Martin Neirinckx</i> | |
| 1. Inleiding | 319 |
| 2. De context en formele opdracht | 320 |
| 3. Doelstellingen en participanten | 322 |
| 4. Participatie: sleutelwoord en vervreemding | 326 |
| 5. Samenwerking en coördinatie | 328 |
| 6. De reacties | 331 |
| 7. De eindbalans | 334 |
| 8. Tot besluit | 337 |
| Hoofdstuk 2 – Een ‘tableau vivant’ van armoedeverenigingen | 341 |
| <i>Bea Van Robaeys en Danielle Dierckx</i> | |
| 1. De armoedeverenigingen anno 2004 | 341 |
| 2. Kroniek van armoedeverenigingen als beleidsactoren | 350 |
| 3. Tot slot: de ‘highlights’ | 355 |
| Hoofdstuk 3 – Participatie van armen aan een stedelijk beleid. Antwer- pen 1997-2004 | 359 |
| <i>Diane Moras</i> | |
| 1. Waarom participatie? | 360 |
| 2. Hoe krijgt de participatie vorm? De dialoogmethode | 361 |
| 3. Zeven jaar dialoog in Antwerpen (1997-2004) | 363 |
| 4. Aanpak, aanbevelingen en valkuilen | 368 |
| 5. Tot slot | 373 |
| Hoofdstuk 4 – NAPs/incl en de visie van EAPN daarop | 377 |
| <i>Katherine Duffy</i> | |
| 1. De veranderde context voor een Europees armoedebestrijdingsbeleid | 377 |
| 2. De NAPs/incl | 378 |
| 3. De rol van EAPN bij de Europese sociale agenda | 380 |
| 4. Structuren voor participatie | 386 |
| 5. De toekomst van beleidsparticipatie van armen in NAPs/incl: risico’s en mogelijkheden | 387 |

| | |
|---|-----|
| Hoofdstuk 5 – Van een dialoog met deskundige armen naar de professie van ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting | 391 |
| <i>Tine Van Regenmortel, Katrien Vandenbempt en Barbara Demeyer</i> | |
| 1. De impuls van het AVA | 391 |
| 2. Groeiende beleidserkenning en wetenschappelijke onderbouwing | 392 |
| 3. Een eerste beroepsprofiel: op zoek naar de eigenheid | 393 |
| 4. Een specifieke opleiding en eerste tewerkstellingservaringen | 395 |
| 5. Voorwaarden naar de persoon en de organisatie | 397 |
| 6. Toekomstige uitdagingen en evoluties | 398 |
| | |
| Hoofdstuk 6 – De beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden en armen vergeleken | 401 |
| <i>Piet Janssen</i> | |
| 1. Etnisch-culturele minderheden | 401 |
| 2. De organisatie van de basis: het verenigingsleven | 401 |
| 3. Aandacht van de overheid voor beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden | 403 |
| 4. De agendasetting: media en politieke participatie | 406 |
| 5. De methodiek | 407 |
| 6. Lokale participatie: zoektocht aan de basis | 408 |
| 7. Besluit en toekomstperspectief | 410 |
| | |
| Hoofdstuk 7 – Van vazal tot vennoot: armen op het middenveld | 413 |
| <i>Danielle Dierckx</i> | |
| 1. ‘Brutti, Sporchi é Cattivi’? De sociale constructie van de doelgroep | 414 |
| 2. “Als ik niet kijk, heb ik het niet gezien.” Beleid ten aanzien van ‘afhankelijken’ | 415 |
| 3. Machteloosheid vraagt om coalities | 419 |
| 4. Een coherent discours vanuit consensus | 423 |
| 5. Tot slot: dichterbij een vennootschap? | 426 |
| | |
| Hoofdstuk 8 – Verhindert de armoedecultuur de vereniging van de armen? | 431 |
| <i>Jan Vranken</i> | |
| 1. Een schets van het probleem | 432 |
| 2. Spanningen | 434 |
| 3. Twee benaderingen en een derde | 435 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 4. Acht proposities om te overbruggen | 437 |
| 5. Is de armoedecultuur erfelijk? | 441 |
| 6. Alles samen genomen | 442 |

Deel IV
UITGEREKEND ARMOEDE 447

| | |
|--|-----|
| Hoofdstuk 1 – Cijfers die tellen: kwaliteitsrichtlijnen voor statistische informatie | 449 |
|--|-----|

Femke De Keulenaer

| | |
|---|-----|
| 1. ‘Total Quality Management’ of integrale kwaliteitszorg | 449 |
| 2. Kwaliteit van statistische informatie | 450 |
| 3. Statistieken in dit Jaarboek | 454 |

| | |
|--|-----|
| Hoofdstuk 2 – Armoede en sociale uitsluiting becijferd | 457 |
|--|-----|

Tom D’Olienslager en Katrien De Boyser

| | |
|---|-----|
| 1. Armoedemeting: een overzicht | 461 |
| 2. Inkomen en armoede | 463 |
| 3. Schulden | 485 |
| 4. Werkloosheid | 488 |
| 5. Onderwijs | 496 |
| 6. Huisvesting | 501 |
| 7. Gezondheid | 503 |
| 8. Sociale zekerheid | 504 |
| 9. Voedselbedeling | 505 |
| 10. Armoede volgens indicatoren van Kind en Gezin | 506 |

Uitgelezen (tot) besluit 509

Jan Vranken, Katrien De Boyser en Danielle Dierckx

| | |
|---|-----|
| 1. Armen aan het woord, ongehoord? | 509 |
| 2. Uitsluitend(e) domeinen | 511 |
| 3. Beeldvorming rond armoede en sociale huisvesting | 512 |
| 4. Uitgesproken armoedebeleid | 513 |
| 5. Wat leert dit alles ons? | 515 |

| | |
|-------------------------------|-----|
| Adressen voor meer informatie | 517 |
|-------------------------------|-----|

Bibliografie 523

Register 549

Personalia 551

Lijst van schema's, figuren en tabellen

Algemene inleiding. Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar)

| | |
|--|----|
| Tabel 1 – Zes verklaringsmodellen voor armoede. | 40 |
| Tabel 2 – Zes behandelingsmodellen voor armoede. | 43 |
| Tabel 3 – Sociale uitsluiting, deel van een kwartet. | 49 |

Deel I – Uitsluitend(e) domeinen

Hoofdstuk 1 – *Sociale uitsluiting en ongelijkheid: een actuele schets*

| | |
|--|----|
| Figuur 1 – Decielenverdeling netto-inkomens van Belgische huishoudens na belasting, aanslagjaren 1991, 2000 en 2001. | 56 |
| Figuur 2 – Ginicoëfficiënt voor en na belasting van netto-inkomens van Belgische huishoudens, aanslagjaren 1991-2001. | 57 |
| Figuur 3 – Evolutie van het aantal rechthebbende gezinnen en rechtgevende kinderen op de gewaarborgde gezinsbijslag, België, 1991-2003. | 62 |
| Figuur 4 – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden of de Inkomensgarantie voor Ouderen, totaal en naar geslacht (per 1 januari), 1994-2004. | 63 |
| Figuur 5 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap naar bejaarde en niet-bejaarde ontvangers (per 31 december), 1991-2003. | 65 |
| Figuur 6 – Evolutie van de ingezamelde hoeveelheid goederen (in ton) en aantal begunstigde hulpbehoevenden in voedselbanken, België, 1994-2003. | 67 |
| Figuur 7 – Evolutie van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs, alle onderwijsniveaus, Vlaanderen, schooljaar 1993-1994 – schooljaar 2003-2004. | 72 |
| Figuur 8 – Ongekwalficeerde uitstroom: aandeel jongeren (18-24 jaar) met maximaal een diploma lager secundair onderwijs die geen verder onderwijs volgen en tijdens een referentieperiode van 4 weken niet deelgenomen hebben aan een opleiding. | 74 |

Hoofdstuk 2 – *De positie van kansengroepen op de arbeidsmarkt*

| | |
|--|-----|
| Figuur 1 – Evolutie van de ongelijkheid in Vlaanderen. | 91 |
| Figuur 2 – Verdeling van de loontrekkenden met één voltijdse RSZ-job naar nationaliteit en gemiddeld dagloon (België, tweede kwartaal 1998). | 100 |
| Tabel 1 – Ongelijkheidskloven (België en de gewesten, 2003). | 90 |

| | |
|---|-----|
| Tabel 2 – Aandeel personen in de totale, de langdurige en de zeer langdurige werkloosheid, werkloosheidsgraad en aandeel in de bevolking naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en nationaliteit (Vlaams Gewest, 2003). | 93 |
| Tabel 3 – Verschuivingen tussen het werkende en het werkloze segment naar geslacht, nationaliteit en leeftijd (België, 2de kwartaal 1998 – 2de kwartaal 2000). | 96 |
| Tabel 4 – Werknemerskenmerken van vier klassen van groei- en krimpsectoren (Vlaams Gewest, 2001-2002). | 98 |
| Tabel 5 – Brutomaandlonen naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en arbeidsregime. | 99 |
| Tabel 6 – Aandeel loontrekkenden die in een hogereloonklasse zijn terechtgekomen naar geslacht, nationaliteit en leeftijd (België, tweede kwartaal 1998 – derde kwartaal 2000). | 101 |
| Tabel 7 – Werkzaamheids- en ILO-werkloosheidsgraad naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en nationaliteit (Vlaams Gewest, 2000-2003). | 103 |
| Tabel 8 – Evolutie (op jaarbasis) van het aantal NWWZ naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en nationaliteit (Vlaams Gewest, januari 2004-augustus 2004). | 104 |
| Hoofdstuk 3 – <i>De leerplicht tot achttien als armoedepreventie: een balans na twintig jaar</i> | |
| Figuur 1 – Percentage schoolverlaters zonder getuigschrift/diploma hoger secundair onderwijs. | 111 |
| Figuur 2 – Ongekwalficeerde uitstroom (maximaal diploma LSO) vóór en na de leerplichtverlenging (LPV) naar diploma moeder (relatieve risicoratio). | 112 |
| Figuur 3 – Voltooide onderwijsvorm in het secundair onderwijs vóór en na de leerplichtverlenging naar diploma moeder (relatieve kansratio ten opzichte van moeder HO). | 113 |
| Figuur 4 – Niet-participatie aan het kleuteronderwijs op 2,5-3 jaar (%) naar diploma moeder, geslacht, nationaliteit en gezinssituatie. | 118 |
| Hoofdstuk 4 – <i>Sociaal-economische gezondheidsverschillen in België: analyse van de Gezondheidsenquête van 2001</i> | |
| Tabel 1 – Frequentieverdeling van de onafhankelijke en controlevariabelen. | 128 |
| Tabel 2 – Subjectieve gezondheidstoestand: frequentieverdeling. | 130 |
| Tabel 3 – Redelijke tot zeer slechte subjectieve gezondheid (in %). | 131 |
| Tabel 4 – Eén of meer langdurige aandoeningen: frequentieverdeling. | 132 |
| Tabel 5 – Eén of meer langdurige aandoeningen (in %). | 133 |
| Tabel 6 – Matige tot ernstige belemmering: frequentieverdeling. | 134 |
| Tabel 7 – Matige tot ernstige belemmeringen t.g.v. een chronische toestand (in %). | 134 |
| Tabel 8 – Aanwezigheid van somatische klachten: frequentieverdeling. | 135 |
| Tabel 9 – Somatische gezondheidsklachten (in %). | 136 |
| Tabel 10 – ‘Geen echte tanden meer’: frequentieverdeling. | 137 |
| Tabel 11 – ‘Geen echte tanden meer’ (in %). | 138 |
| Tabel 12 – Voorkomen van obesitas: frequentieverdeling. | 139 |
| Tabel 13 – Obesitas (in %). | 139 |
| Tabel 14 – (Veel) slechtere mentale gezondheid dan gewoonlijk: frequentieverdeling. | 141 |
| Tabel 15 – (Veel) slechtere mentale gezondheid dan gewoonlijk (in %). | 142 |
| Tabel 16 – Appreciatie van sociale contacten: frequentieverdeling. | 143 |

| | |
|---|-----|
| Tabel 17 – Appreciatie van sociale contacten als hoog (in %). | 143 |
|---|-----|

Hoofdstuk 5 – *Uitgesloten van deelname: over sportbeoefening en sociale exclusie in Vlaanderen*

| | |
|---|-----|
| Figuur 1 – Associatie tussen algemene sportdeelname en sociale achtergrondkenmerken bij jongeren uit het secundair onderwijs in Vlaanderen bij aanvang van de 21ste eeuw, resultaten van de binaire logistische regressie in functie van de totale populatie. | 154 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Figuur 2 – Associatie tussen algemene sportdeelname en sociale achtergrondkenmerken bij volwassenen in Vlaanderen bij aanvang van de 21ste eeuw, resultaten van de binaire logistische regressie in functie van de totale populatie. | 156 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Tabel 1 – Ontwikkelingen in de sportdeelname door jongeren uit het secundair onderwijs en volwassenen in Vlaanderen, 1969/1979-1999. | 150 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Tabel 2 – Sportdeelname door jongeren uit het secundair onderwijs in Vlaanderen naar sociale achtergrondkenmerken 1969/1979-1999, percentages in functie van de totale populatie. | 152 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Tabel 3 – Sportdeelname door volwassenen in Vlaanderen naar sociale achtergrondkenmerken 1979-1999, exclusief fiets- en wandelsport, percentages in functie van de totale populatie. | 153 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Tabel 4 – Verhouding tussen percentage deelnemers aan verschillende sporten en aan sport in het algemeen, naar vijf achtergrondkenmerken, bij jongeren uit het lager en secundair onderwijs in Vlaanderen bij aanvang van de 21ste eeuw. | 158 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Tabel 5 – Verhouding tussen percentage deelnemers aan verschillende sporten en aan sport in het algemeen, naar drie achtergrondkenmerken, bij volwassenen in Vlaanderen bij aanvang van de 21ste eeuw. | 160 |
|--|-----|

Hoofdstuk 6 – *Armoededynamieken in België en Groot-Brittannië: de impact van demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen*

| | |
|--|-----|
| Tabel 1 – Effecten van het logistisch model dat de intrede in inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, individuen ten risico, gewogen). | 172 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Tabel 2 – België: effecten van het logistisch model dat de intrede in inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, mannen en vrouwen ten risico, gewogen). | 173 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Tabel 3 – Groot-Brittannië: effecten van het logistisch model dat de intrede in inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, mannen en vrouwen ten risico, gewogen). | 174 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Tabel 4 – Effecten van het logistisch model dat de uittrede uit inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, individuen ten risico, gewogen). | 181 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Tabel 5 – België: effecten van het logistisch model dat de uittrede uit inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, mannen en vrouwen ten risico, gewogen). | 182 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Tabel 6 – Groot-Brittannië: effecten van het logistisch model dat de uittrede uit inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, mannen en vrouwen ten risico, gewogen). | 183 |
|---|-----|

Hoofdstuk 7 – *De beeldvorming van armoede in televisiereportages. Bij wie wordt de schuld gelegd?*

| | |
|--|-----|
| Tabel 1 – Typologie van de toewijzing van verantwoordelijkheid door de geportretteerde arme en door de reporter. | 196 |
|--|-----|

Deel II – Uitgesproken armoedebeleid

Hoofdstuk 4 – *Beleidsantwoorden op de armoedeproblematiek in Hongarije en Polen*

Figuur 1 – Vergelijking van arbeidsmarkt cijfers. 298

Tabel 1 – Sleuteluitdagingen van de Hongaarse en Poolse overheden. 301

Deel III – Armen aan het woord, ongehoord?

Hoofdstuk 7 – *Van vazal tot vennoot: armen op het middenveld*

Schema 1 – Categorieën van doelgroepen voor overheidsbeleid. 414

Hoofdstuk 8 – *Verhindert de armoedecultuur de vereniging van de armen?*

Tabel 1 – Mertons typologie van het handelen als spanning tussen doelen en middelen. 435

Gebruikte afkortingen

| | |
|-------|--|
| € | Euro |
| ABVV | Algemeen Belgisch Vakverbond |
| AC | Absoluut cijfer |
| ACV | Algemeen Christelijk Vakverbond |
| AG | Armoedegrenzen |
| ALVB | Algemeen Liberaal Vakverbond |
| APS | Administratie Planning en Statistiek |
| AR | Armoederisico |
| ARI | Arbeidsmarktrijpheidstest |
| ASO | Algemeen Secundair Onderwijs |
| ATB | Arbeids Traject Begeleiding(sdienst) |
| ATD | Aide à Toute Détresse – Quart Monde (Vierde Wereldbeweging) |
| AVA | Algemeen Verslag over de Armoede |
| BEF | Belgische frank |
| BFMW | Bijzonder Fonds Maatschappelijk Welzijn |
| BGDA | Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling |
| BHG | Brussels Hoofdstedelijk Gewest |
| BI | Beschikbaar inkomen |
| BIS | Begeleid Individueel Studeren |
| BM | Bestaansminimum |
| BMLIK | Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen |
| BS | Belgisch Staatsblad |
| BSO | Bijzonder Secundair Onderwijs |
| BTW | Belasting op de toegevoegde waarde |
| BuO | Buitengewoon Onderwijs |
| BuSO | Buitengewoon Secundair Onderwijs |
| BVK | Beroepsvereniging van het Krediet |
| BVR | Besluit Vlaamse regering |
| BWR | Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad |
| CAW | Centrum voor Algemeen Welzijnswerk |
| CBGS | Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën |
| CDO | Commissie voor Duurzame Ontwikkeling |
| CGKR | Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding |
| CGVS | Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatslozen |
| CIRE | Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers |
| CLB | Centra voor Leerlingenbegeleiding |
| COCOF | Commission communautaire française |
| 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 |
| EC | Europese Commissie |
| ECHP | European Community Household Panel |
| EFTA | European Free Trade Association |
| EI | Equivalent inkomen |
| EU | Europese Unie |
| EUR | Euro |
| EWBL | (Department) Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw |
| EWS | Europese Werkgelegenheidsstrategie |
| FESO | Federatie Samenlevingsopbouw |
| FDWTCA | Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden |
| FIPI | Fonds d'impulsions des politiques d'immigrés |
| FMTA | Federaal Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling |
| FOREM | Office Communautaire et Régionale de la Formation professionnelle et de l'Emploi |
| FPB | Federaal Planbureau |
| GESCO | Gesubsidieerde Contractueel |
| GeWOP | Gewestelijk Ontwikkelingsplan |
| G | Gezinnen |
| GGB | Gewaarborgde Gezinsbijslag |
| GGC | Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie |
| GH | Gehandicapten |
| GIASStS | Gewestelijke Interministeriële Afvaardiging voor Stedelijke Solidariteit |
| GIB | Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden |
| GOMB | Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van Brussel |
| GSSO | Gewestelijk Secretariaat voor Stedelijke Ontwikkeling |
| GZ | Gezondheid |
| HIVA | Hoger Instituut voor de Arbeid |
| HO | Hoger Onderwijs |
| HOBU | Hoger Onderwijs Buiten de Universiteit |
| HOKT | Hoger Onderwijs Korte Type |
| HOLT | Hoger Onderwijs Lange Type |
| HSO | Hoger Secundair Onderwijs |
| HV | Huisvesting |
| IBO | Individuele Beroepsopleiding |
| ICDO | Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling |
| ICMI | Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie |
| ICT | Informatie- en communicatietechnologie |
| IGO | Inkomensgarantie voor ouderen |
| IK | Inkomensverdeling en koopkracht |
| ILO | International Labour Organization |
| IMF | Internationaal Monetair Fonds |
| IPCC | Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatsverandering |
| IQ | Intelligentiequotiënt |
| KB | Koninklijk Besluit |
| KBS | Koning Boudewijnstichting |
| KCMB | Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid |
| K&G | Kind en Gezin |

| | |
|----------|--|
| KULeuven | Katholieke Universiteit Leuven |
| LIFO | Last In First Out |
| LO | Lager Onderwijs |
| LOGO | Lokale Netwerken voor Gezondheidsoverleg en -Organisatie |
| LOI | Lokaal OpvangInitiatief |
| LSO | Lager Secundair Onderwijs |
| MB | Ministerieel Besluit |
| MBHG | Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest |
| MIO | miljoen |
| NAP/incl | Nationaal Actieplan Sociale Insluiting |
| NBB | Nationale Bank van België |
| NBI | Nationaal Beschikbaar Inkomen per hoofd |
| NGO | Niet-Gouvernementele Organisaie |
| NI | Nationaal Inkomen |
| NIS | Nationaal Instituut voor de Statistiek |
| NNI | Netto Nationaal Inkomen |
| NUHO | Niet-Universitair Onderwijs |
| NWWZ | Niet-werkende werkzoekende |
| OASeS | Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (UFSIA-UA) |
| OCE | l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement |
| OCIV | Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen |
| OCMW | Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| OIVO | Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties |
| ON | Onderwijs |
| Parl St | Parlementaire Stukken |
| PB C | Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen – Mededelingen |
| PSBH | Panelstudie van Belgische Huishoudens |
| PWA | Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap |
| RIZIV | Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering |
| RKW | Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers |
| RVA | Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening |
| RVP | Rijksdienst voor Pensioenen |
| S | Schulden |
| SERV | Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen |
| SIF | Sociaal Impulsfonds |
| SSA | Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek |
| SSG | Steunpunt Samenleving en Gezondheid |
| SST | Samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling |
| SSW | Samenwerkingsverband Sociale Werkplaatsen |
| SZ | Sociale Zekerheid |
| TSO | Technisch Secundair Onderwijs |
| UFCC | United Nations Framework Convention on Climate Change |
| UFSIA | Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen (UA) |
| (R)UG | (Rijks)Universiteit Gent |
| UIA | Universitaire Instelling Antwerpen (UA) |
| ULB | Université Libre de Bruxelles |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| UPEDI | Federatie van de Uitzendbureaus |
| UVW | Uitkeringsgerechtigde Volledig Werkloze |
| V | Voedselbedeling |
| VBO | Verbond van Belgische Ondernemingen |
| 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 |
| VGC | Vlaamse Gemeenschapscommissie (BHG) |
| VHM | Vlaamse Huisvestingsmaatschappij |
| VIBOSO | Vlaams Instituut voor Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw |
| VIG | Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie |
| VIONA | Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwork Arbeidsmarkttrapportering |
| VIW | Verbond van Instellingen voor Welzijnswerk |
| VKW | Verbond van Kristelijke Werkgevers |
| VLOR | Vlaamse Onderwijsraad |
| VN | Verenigde Naties |
| VNCMO | VN Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling |
| VOB | Vlaams Overleg Bewonersbelangen |
| VOCB | Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie |
| VROM | Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| VTE | Voltijds Equivalent |
| VVH | Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen |
| VVI | Verbond der Verzorgingsinstellingen |
| VVOS | Vereniging van Vlaamse OCMW-Secretarissen |
| VVSG | Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten |
| WAV | (Steunpunt) Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming |
| WBG | World Bank |
| WCED | World Commission on Environment and Development |
| WEP-PLUS | Werkveraringsplan-Plus |
| WHO | World Health Organization |
| WIGW | Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen |
| WL | Werkloosheid |

Woord vooraf

De werelddag van verzet tegen extreme armoede vond dit jaar plaats op zondag 17 oktober. In heel Vlaanderen voerden armen samen en in verbondenheid met medestanders uit alle geledingen van de samenleving actie om hun leefsituatie aan te klagen en het thema blijvend onder de politieke aandacht te houden.

In mijn eerste beleidsnota als Vlaams minister heb ik de menselijke waardigheid centraal gesteld als basis voor mijn beleid. Ik wens de zorgbehoevende, ook de arme, in de eerste plaats te benaderen als mens, dan pas als zorgvrager of als arme. Het unieke van elke mens, het waardevolle van elk menselijk leven is hierbij mijn uitgangspunt. Dit is geen sinecure.

Het *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting* waarvan u nu de dertiende editie in handen hebt, is vanaf de eerste editie het naslagwerk bij uitstek geweest om de armoede, zoals zij zich in haar vele gedaantes manifesteert, op een wetenschappelijke en analytische manier te leren kennen. Op deze manier vormt elk Jaarboek opnieuw de onmisbare schakel tussen de dagelijkse beleving van armoede en het beleid dat die armoede moet bestrijden. Deze Jaarboeken vervullen daarom ook voor mij een gidsfunctie in de ontwikkeling van een efficiënt en effectief Vlaams armoedebeleid.

Ik ben dan ook zeer verheugd met het verschijnen van dit dertiende Jaarboek.

Een doeltreffend armoedebeleid kan, mag en zal geen eenrichtingsverkeer zijn. Het Algemeen Verslag over de Armoede uit 1994 maakte overtuigend duidelijk dat de participatie van armen aan het beleid noodzakelijk is. In dit verslag toonden armen, betrokkenen uit het middenveld, wetenschappers en beleidsmakers aan dat een grondige dialoog, gebaseerd op wederzijds respect, onmisbaar is bij het uittekenen van een armoedebeleid dat tegemoetkomt aan de bestaande noden. In dit Jaarboek leest u dat tien jaar na de verschijning van het Algemeen Verslag de behoefte aan beleidsparticipatie nog niets aan actualiteit heeft ingeboet. De Verenigingen waar armen het woord nemen vormen het fundament van deze dialoog. De versterking van hun werking is, als basisvoorwaarde voor deze dialoog, dan ook een hoeksteen van mijn beleid. In dit kader geeft ervaringsdeskundigheid een belangrijk meerwaarde omdat het de concrete belevingstoets inbrengt binnen de reguliere voorzieningen en het reguliere aanbod.

Een andere verdienste van het vernoemde Algemeen Verslag is dat het de klassieke definitie van armoede, die armoede gelijkstelde met een laag inkomen, heeft opengebrouwen. Het inzicht dat armoede te wijten is aan een veelheid van oorzaken en nood heeft aan een even grote veelheid van antwoorden, wordt ook in dit Jaarboek verduidelijkt en onderbouwd. Dit heeft tot gevolg dat we de strijd tegen armoede op vele beleidsdomeinen moeten voeren. Het armoededecreet biedt hiervoor een aantal instrumenten. De uitbouw van het permanent armoedeoverleg, waarin vertegenwoordigers van de armen samen praten en overleggen met beleidsmensen uit de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen, moet de nodige veelzijdigheid van het Vlaams armoedebeleid tot stand brengen. Bij de opmaak van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding kan het permanent armoedeoverleg dankbaar gebruikmaken van de analyses en het cijfermateriaal die het Jaarboek biedt.

Dit geldt zeker ook voor lokale besturen. Binnen het lokaal sociaal beleid dient het lokale armoedebeleid immers duidelijk aanwezig te zijn. Het is aan het lokale bestuur om hieraan concrete invulling te geven.

Ik wil de auteurs en het hele team dat achter de realisatie van dit Jaarboek schuilgaat, van harte proficiat wensen met dit mooie resultaat. Het vormt een uitdaging voor ieder van ons om een antwoord te blijven zoeken op de vele uitdagingen die hierin verhaald worden.

INGE VERVOTTE
Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin

Oktober 2004

Dankwoord

Deze dertiende editie van het Jaarboek zit te paard op twee Vlaamse regeringen en dus mogen we twee ministers danken om ons te voorzien van de nodige middelen, voormalig Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen Adelheid Byttebier en huidig Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Inge Vervotte. Vanzelfsprekend betrekken we ook de leden van beide kabinetten bij onze erkentelijkheid.

Kritische bedenkingen en onmisbare informatie ontvingen we uit een myriade van publieke en particuliere diensten. We vernoemen in het bijzonder de administratie van de Vlaamse Gemeenschap en de POD Maatschappelijke Integratie. De deelnemers aan ons expertenseminarie over tien jaar Algemeen Verslag over de Armoede hebben ons op allerlei gedachten gebracht, die aan de basis van vele bijdragen liggen; sommigen worden bij naam genoemd in de teksten, maar ook de anderen zijn we dankbaar.

De gastauteurs bedanken we voor hun inzet om een veeleisende redactie tevreden te stellen. De onafhankelijke referees die we de interne en externe bijdragen aan dit Jaarboek voorlegden, droegen hun steen bij tot een nóg betere kwaliteit.

Bedankt, zeker ook, collega's van de onderzoeksgroep OASeS: Pascal De Decker, Femke De Keulenaer, Caroline Dewilde, Tom D'Olienslager, Johan Geets, Luc Goossens, Astrid Janssens, Tim Janssens, Joeri Laureys, Trees Leroy, Katia Levecque, Isabelle Pannecoucke, Fauzaya Talhaoui, Rebecca Thys, Chris Timmerman, Mieke Van de Velde, Bea Van Robaeys, Els Vanderwaeren, Sandra Verheij en Peter Ysabie. Dirk Geldof, Gerard Van Menxel, Stefaan Hurts en Jeff Van Ouytsel: hun naam verschijnt wel niet meer op de omslag van het Jaarboek, maar we blijven hun erkentelijk voor het geleverde werk.

Een boek is als deeg, dat enkel kan worden genoten wanneer in de juiste vorm gegoten en op smaak gebracht. Lis Geelissen las alle teksten aandachtig door; de fouten die er nog zouden staan, zijn er ongetwijfeld na haar lectuur ingesloten.

Onmisbaar werd ondertussen de inzet en de deskundigheid van Tom D'Olienslager, die de gegevensbank achter het Jaarboek beheert, er voor zorgt dat de statistieken worden opgespoord en op een leesbare manier in het Jaarboek be-

landen en vooral ook voor een volledige en relevante bibliografie zorgt. Voor verdere logistieke ondersteuning zorgden ook Tim Janssens en Sandra Verheij.

Ten slotte zorgen de uitgevers, Rob Berrevoets, Bart de Prins, Nancy Derboven en hun medewerk(st)ers, ervoor dat ook dit dertiende Jaarboek niet alleen zonder stukken of brokken, maar ook aantrekkelijk gepresenteerd in de rekken terecht komt.

Wellicht vergeten we enkele mensen, maar dat is echt enkel bij het schrijven van dit voorwoord.

We danken alle lezeressen en lezers voor de blijvende belangstelling, het enthousiasme en de reflecties.

JAN VRANKEN
KATRIEN DE BOYSER
DANIELLE DIERCKX

Oktober 2004

Algemene inleiding

Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar)

Jan Vranken

Dit is het dertiende Jaarboek op rij. Het getal dertien heeft in de volkswijsheid niet zo'n goede naam. Het staat voor ongeluk en voor 'dertien in een dozijn'. We deden er veel aan om het Jaarboek daarvoor te behoeden en het lijkt ons te zijn gelukt.

Met het Jaarboek hebben we sinds de eerste editie drie doelstellingen. Voor eerst willen we over armoede en sociale uitsluiting informeren en deze toestanden in de politieke en publieke aandacht houden. Daarnaast willen we de recente ontwikkelingen in de armoedeproblematiek en in het beleid in een ruimere context plaatsen. En tot slot is het onze bedoeling het debat over armoede en sociale uitsluiting aan te scherpen.

We stonden in onze poging om 'de politieke en publieke aandacht gaande te houden' en om 'het debat over armoede en sociale uitsluiting aan te scherpen' niet lang alleen. Snel na het eerste Jaarboek verscheen een heldere komeet aan het firmament, die vrijwel alle aandacht naar zich toe trok, het AVA – Algemeen Verslag over de Armoede. Maar zoals het met kometen gaat: hun licht verzwakt na verloop van tijd. Het AVA werd snel een icoon, waaraan in acties, publicaties of beleidsplannen wordt gerefereerd; alsof daarmee een volle aflat en dus de hemel is verdiend, ongeacht wat er voor de rest over de armoede en de armen wordt verteld of gezegd. Dit is het doodvonnis voor een initiatief als het AVA, dat een 'work in progress' moet blijven.

Misschien is de dwingende afspraak om er elk volgend jaar weer te staan, wel de sterkte van een Jaarboek. Je moet systematisch het nieuwe materiaal bijhouden, de ontwikkelingen – zoniet op de voet dan toch in grote lijnen – volgen, je moet aanvaardbare analyses van toestanden en gebeurtenissen geven, je moet een ondersteunend netwerk en een 'klantenbestand' uitbouwen. Daarenboven en vooral, moet je geloofwaardig blijven voor de vele actoren met dikwijls uiteenlopende belangen en (verborgen) agenda's die het armoedeveld bevolken.

Daarmee komen we dan bij die andere doelstellingen terecht: het informeren, analyseren en conceptualiseren ten behoeve van een divers publiek en dat op een systematische manier. Hier bezetten we nog altijd onze enigszins zelfgeschapen niche. Het is een plek die niet voor de hand ligt, omdat ze op het snijvlak van uiteenlopende verwachtingen ligt: voor de kwaliteit van de data en van

de analyse moet je verantwoording afleggen aan de wetenschappelijke wereld, voor het sérieux van de bespreking van het beleid aan de beleidsmensen, voor begrip omtrent hun moeilijke positie aan de veldwerkers, voor de leesbaarheid van de teksten aan het grote publiek en – niet in het minst – verwachten de armen dat we recht doen wedervaren aan het onrecht dat ze (hebben) ondergaan.

Waartoe we willen komen, is dat er tussen een éénmalig initiatief als het AVA en een herhaalde productie als het Jaarboek een grote mate van complementariteit bestaat. Het AVA gaf aan de armen een stem, het Jaarboek brengt verslag uit over de vele stemmen die over armoede berichten. Het AVA ambieerde om een zo volledig mogelijke waaier aan beleidsvoorstellen te formuleren, het Jaarboek streeft ernaar om het referentiewerk bij uitstek te zijn over alles wat armoede en sociale uitsluiting aangaat. Het AVA wilde inwerken op het concrete beleid en daarop worden afgerekend, het Jaarboek wil dit beleid beter informeren (en via zijn analyses toch ook wel enige nuttige suggesties doen aan dat beleid), het AVA wilde een dialoog op gang brengen tussen de actoren die zich inspinnen om de armoede uit te bannen en eigenlijk wil het Jaarboek dat ook. Het AVA streefde ernaar om de stemmen van die verschillende actoren tot één koorzang samen te brengen, het Jaarboek wil uitdrukkelijk de verschillende toonhoogten en timbres, die we horen in de gesprekken over armoede, laten doorklinken; ook al beschikken de auteurs zélf over een uitgewerkt theoretisch raamwerk.

Deze diversiteit blijkt ook uit de samenstelling van deze dertiende editie van het Jaarboek, een diversiteit die de eigenheid en de kracht van het Jaarboek uitmaakt. Wat wij vrijwel nooit laten weerklinken, is de ongefilterde stem van de armen. Zij klinkt enkel indirect door, via interviewfragmenten, via de resultaten van kwalitatief onderzoek, via overwegingen van mensen die samen met de armen actie voeren. In dit Jaarboek zal het niet anders zijn. Wat de lezer(es) wél zal aantreffen is een mix van gegevens, analyses en beschouwingen, van kwalitatieve en statistische analyses, van stukken die over het zeer lokale gaan en over het uitgebreid Europese, bijdragen door wetenschappers, beleidsmensen en veldwerkers. Dit is minstens even belangrijk als persoonlijke getuigenissen, omdat door de systematische (zelfs wetenschappelijke) manier waarop deze gegevens werden verzameld en geanalyseerd, afstand wordt bewaard ten opzichte van het ‘onderzoeksvoorwerp’. Dat deze afstand betrokkenheid niet uitsluit, hoeven we niet aan te tonen – hopen we. In deze inleiding maken we de oude en nieuwe lezers wegwijs in deze diversiteit.

Juist omwille van de complementariteit tussen AVA en Jaarboek – en dus het origineel karakter van beide – mag het AVA niet als een afgesloten hoofdstuk in de historiek van de armoede in België en Vlaanderen worden beschouwd. Hoe kunnen de ervaringen die werden opgedaan tijdens en na het AVA en de verwachtingen die in het verslag werden neergelegd, nòg nuttiger worden gebruikt? Inspiratie daartoe kan worden gehaald uit de reflecties over het AVA die regelmatig werden en worden gepubliceerd, ook in dit Jaarboek.

Activiteiten zoals de voorbije armoedecongressen en het actieplan armoedebestrijding van de Vlaamse overheid worden eveneens stelselmatig opgehangen aan het rechtenvertoog dat de leidraad vormt van het AVA. Voor het levend houden van het AVA waren de verwachtingen natuurlijk het hoogst gespannen ten aanzien van het federale niveau, omdat daar vanaf het begin de structurele context bestond om stelselmatig de vlam brandende te houden. Overdrijven we als we vinden dat aan die verwachtingen slechts deels tegemoet is gekomen? Wel worden in de loop van 2004 en bij het begin van 2005 vanuit dit federale niveau een aantal activiteiten gepland, die vooral geen herdenkingsplechtigheden mogen worden. Misschien bieden deze activiteiten, samen met de overwegingen in dit Jaarboek, wel de kans om aan het AVA nieuwe impulsen te geven? Waaruit die kunnen bestaan, daarop wordt een aanzet tot antwoord gegeven in deel III.

1. Over de stukken uit dit Jaarboek

Tien jaar AVA: is een wedergeboorte mogelijk?

In dit Jaarboek wordt bijzondere aandacht besteed aan het AVA. We vroegen één van de auteurs van het AVA, Pierre Martin Neirinckx, om rond te horen bij wie aan de wieg stond van het AVA, hoe de conceptie, de zwangerschap en de bevalling allemaal verlopen zijn en of de spruit is opgegroeid volgens de verwachtingen. De auteur zelf gebruikt een ander beeld om de ontstaansgeschiedenis en het verloop van het AVA te schetsen. Hij vergelijkt het AVA met een sneltrein die in het begin van de reis lang wachtte om te (kunnen) vertrekken. De verantwoordelijken waren het niet helemaal eens over de uiteindelijke bestemming en hoè het traject het best werd afgelegd. Nogal wat discussie was er ook over hoeveel en welk soort wagons er aan de locomotief dienden gekoppeld te worden. Ook over welk soort passagiers onderweg allemaal aan boord mochten komen en over hoeveel inspraak die zouden krijgen over de reis, was er nogal wat te doen. Uiteindelijk kwam het treinstel op gang, maar bleken veel tussenstops nodig om de bestemming veilig te halen. Soms bleef de trein lang verwijlen in bepaalde stations, tot ongenoegen van diegenen die een snelle reis op het oog hadden. Tot verrassing van velen kwam de trein uiteindelijk ter bestemming. Maar daarmee was de reis niet afgelopen. Integendeel. Nu pas werd het duidelijk hoe groot het nog af te leggen traject was, welke hindernissen nog dienden genomen te worden en hoe het reisdoel – dat soms verder af leek dan ooit – finaal kon gehaald worden. Een reisverhaal dus, dat de moeite waard is om te lezen.

Toch even een overzicht van de sterktes en de zwaktes, volgens de oorspronkelijke partners. Het bestaan van het AVA wordt als een blijvend referentiepunt in de geschiedenis van de armoedebestrijding in België ervaren. Het bijeen-

brengen van zoveel verschillende partners en actoren in een echt mobilisatie- en dialoogproces maakte het AVA zo verschillend van alle andere projecten voor armoedebestrijding. Een sterke troef was het stimulerend effect dat van dit proces uitging op de armoedeverenigingen. Het rapport is wel nooit de ruggengraat gaan vormen voor een nieuw structureel beleid; ontmoeting en dialoog stonden centraal. Bepaalde actoren kregen een beter zicht op de complexiteit van de problemen waarmee de armste burgers te maken hebben. Maar dit werd nooit omgezet in een innoverend, sterk en – vooral – duurzaam beleid. Zwakke punten zijn dat het rapport onvolledig is en dat door de ietwat geforceerde dialoog soms gezocht werd naar te veel ‘grijze’ oplossingen. Bovendien waren de armen onvoldoende communicatief gewapend om een echte dialoog te kunnen aangaan, het genderaspect komt slechts terloops ter sprake, de voorstellen zijn te weinig uitgewerkt, onvoldoende gestructureerd en vooral te weinig getoetst.

Pierre Martin Neirinckx besluit zijn bijdrage met twee vragen. Is er dan geen nood aan een verdere (bijgewerkte) uitwerking van voorstellen? Het ‘AVA revisited’ maar dan in een doordachte nieuwe vorm? In andere bijdragen brengen een aantal auteurs bouwstenen aan voor wat een volgende fase in de ontwikkeling van het AVA zou kunnen zijn en die te maken hebben met de centrale doelstellingen van het AVA.

De eerste daarvan was om de armen zelf, via hun verenigingen, te betrekken bij een permanente dialoog over de formulering, de uitvoering en de evaluatie van het armoedebeleid. Hoe staat het vandaag met die Verenigingen waar armen het woord nemen? Op basis van voorlopige gegevens van een (nog lopende) onderzoeksopdracht voor de federale POD Wetenschapsbeleid (programma ‘Sociale Cohesie’), beschrijven Bea Van Robaeyns en Danielle Dierckx enkele basiskennmerken van armoedeverenigingen die kunnen bijdragen tot het begrijpen van hun handelswijze en politieke inbedding. Ook komen in hun ‘tableau vivant’ van armoedeverenigingen, de wijzen aan bod waarop deze kenmerken in de verschillende verenigingen worden geconcretiseerd. Ze beschrijven de organisatiekenmerken van de bevraagde verenigingen aan de hand van hun ontstaan, de initiatiefnemers en aard van de leden, hun werkingsgebied en ledenaantallen, de beschikbare financiële middelen en de geografische spreiding van de (Vlaamse en Brusselse) verenigingen.

We lopen vooruit op enkele van hun noemenswaardige conclusies. Zo stellen ze vast dat het AVA, blijkbaar als katalysator heeft gediend voor een sterke toename van het aantal verenigingen in Vlaanderen en Nederlandstalig Brussel. In Franstalig België heeft het AVA deze functie kennelijk niet vervuld; daar dateert het merendeel van de verenigingen van vòòr 1994. Ook bleek dat een ruime meerderheid aan verenigingen ontstond op initiatief of met betrokkenheid van personen die niet in armoede leven. Dit ligt in de lijn van de verwachting dat armen niet in de positie verkeren om de kloof met de rest van de samenleving op eigen kracht te overbruggen. Inzake belangenbehartiging maken ze het onderscheid tussen identiteitsgericht en instrumenteel handelen om enige struc-

tuur aan te brengen in de activiteiten van de verenigingen. Qua beleidsbeïnvloeding leerden ze dat verenigingen het actiefst zijn op het lokale beleidsniveau, terwijl juist op de andere beleidsniveaus (het regionale en federale) formele structuren bestaan om de dialoog met armen in stand te houden. Voorts werd duidelijk dat de voorziene overheidsstructuren voor beleidsparticipatie van armoedeverenigingen nog relatief pril zijn en dat de sociale beweging van armoedeverenigingen in volle ontwikkeling is.

De overheid heeft een aandeel in de slaagkansen van beleidsparticipatie van armen. Onder de programmatische titel 'Van vazal tot vennoot: armen op het middenveld' tracht Danielle Dierckx enkele van de mechanismen bloot te leggen.

Ze opent haar bijdrage met een typologie van hoe beleidsmakers naar armen kijken, ervan uitgaande dat zij zich laten leiden door politieke kansen en risico's. Armen hebben weinig politieke macht en de overheid deelt hen daarenboven nog eens op in 'goede' en 'slechte' armen. Zo komen armen in een categorie terecht, ten aanzien waarvan de overheden quasi geen druk ervaren om ervoor in de bres te springen. Doorheen haar verhaal wordt de afhankelijkheid en machteloosheid van armen duidelijk. Theorieën geven meestal weinig hoop op verbetering. Toch vindt Dierckx voldoende aanknopingspunten om te stellen dat de positie van armen kan verbeteren, als zij relaties aanknopen met machtigere actoren. Als uitdagingen voor de nabije toekomst, vermeldt ze in de eerste plaats dat armen van hun negatief etiket moeten worden bevrijd. Voor de verhoging van de macht moeten coalities op het middenveld worden aangegaan. Doorheen uiteenlopende belangen en nieuwe afhankelijkheden moet worden gebouwd aan een gemeenschappelijk vertoog. Ook de verschillende administraties moeten hierin meegaan. Zij hebben immers een belangrijke rol als coördinator en 'facilitator' in de beleidsbeïnvloeding.

Ondertussen is er een nieuwe actor in de arena gestapt, namelijk de ervaringsdeskundige. Ervaringsdeskundigen zijn niet uit de lucht komen vallen, ze behoren tot de logica van het AVA. Hun expliciete functie is die van een brug tussen de armen en de wereld van de hulpverlening, sociale actie en sociaal beleid. We weten, uit 'Bruggen over Woelig Water' (Thys, De Raedemaecker & Vranken, 2004), dat er een impliciete functie is bijgekomen en dat de opleiding tot ervaringsdeskundige een 'good practice' vormt van een actiemodel om armen blijvend(er) uit de armoede te halen: door een combinatie van instrumentele en expressieve middelen. Tine Van Regenmortel, Katrien Vandenbempt en Barbara Demeyer stellen in 'Van een dialoog met deskundige armen naar de professie van ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting' vast dat participatie van armen, erkenning van de waardigheid van armen en volwaardig burgerschap drie basisprincipes vormden van het AVA en bij de verdere opvolging ervan. De methodische onderbouwing van deze principes leidde tot de uitbouw van de dialoogmethode, maatzorg en het werken met ervaringsdeskundigen in de armoede.

De ontwikkeling van de idee ‘ervaringsdeskundige’ gebeurde vanuit het concept ‘missing link’, een begrip dat verwijst naar de accumulatie van een gevoelskloof, een kenniskloof, een kloof op het vlak van vaardigheden, een participatiekloof en een structurele kloof. Deze kloven leiden tot de voortdurend vernederende ervaringen van uitsluiting van armen in hun dagelijkse leven en het beschuldigen van de betrokkenen; tevens scheppen ze structurele barrières (inzake onderwijs, huisvesting, gezondheid, juridische bijstand) die een volwaardige participatie aan de samenleving belemmeren en de sociale ongelijkheid reproduceren. Slechts wanneer armen zelf (gelijkwaardige) partners worden bij het uitstippelen en opvolgen van het (armoede)beleid, zal dit doelmatig en efficiënt kunnen zijn.

De inschakeling van ervaringsdeskundigen kan daarbij helpen. Mede door het decreet betreffende de armoedebestrijding en het sensibiliseren rond de methodiek zal de vraag naar ervaringsdeskundigen waarschijnlijk nog toenemen. Toch rijzen er een aantal uitdagingen, waarop een antwoord moet worden gevonden. Het gaat onder meer om de waarde van het certificaat na het succesvol beëindigen van de opleiding, de verdere ontwikkeling en verzelfstandiging van de opleiding ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’ en de toenemende professionalisering (specialisering, formalisering) van onder meer de welzijnssector. Een andere prangende vraag die meermaals opduikt, is hoe lang iemand ervaringsdeskundige kan of moet blijven. De tewerkstelling van de afgestudeerde ervaringsdeskundigen is nog niet altijd gegarandeerd. De context waarbinnen die uitdagingen zich aandienen, is wel beter dan tevoren door de toenemende aandacht voor participatie en partnerschap binnen het armoedebeleid. Hiermee komen we bij het volgende thema terecht.

Participatie van de armen aan het beleid: droom, daad of er ergens tussenin?

Participatie is al lang een sleutelwoord bij discussies over wat er fout loopt bij het beleid (te weinig participatie) en over wat er moet gebeuren om dat beleid te verbeteren (méér participatie). Liggen de zaken zo eenvoudig? Mensen die de literatuur terzake bijhouden, kennen het antwoord – neen. Het is onze bedoeling om een aantal specifieke problemen in verband met participatie en armoede/armen in de verf te zetten.

Jan Vranken blijft daarbij hameren op de hamvraag: is het, gegeven de positie die de armen innemen in onze samenleving, wel mogelijk om autonoom, blijvend en fundamenteel te wegen op het beleid, ook op het specifieke armoedebeleid? Met een beleefde variant op de ondertussen beruchte slagzin van Clinton ‘It’s the culture, stupid’ stellen we de vraag ‘Is het hun cultuur?’

Hij besluit dat de mogelijkheid en kracht van een ‘sociale beweging van de armen’, die bij ons de concrete vorm aanneemt van AVA en Verenigingen waar armen het woord nemen, zich moeten situeren in het spanningsveld tussen dominant cultureel ‘moedersysteem’ en beperkt autonoom ‘alternatief systeem’.

Volgens sommigen verschaft leven in de armoede geen voldoende fundament om armen samen te brengen, omdat de gemeenschappelijkheid waarin ze leven, beperkt blijft tot hun materiële toestand. Dit leidt niet meteen tot een collectieve identiteit, tot enig samenhorigheidsgevoelen, wat nodig is voor het vormen van een beweging.

Volgens de culturele interpretatie zijn die voorwaarden wél vervuld, wat dan weer leidt tot afscheiding van de rest van de samenleving. Het probleem is dat, in laatstgenoemde 'culturele' context, de scheiding met de rest van de samenleving ertoe leidt dat de armen de ervaring missen dat verbetering mogelijk is. Aan de basis van zo'n streven liggen immers altijd gevoelens van relatieve deprivatie, die enkel tot stand kunnen komen door vergelijking van de eigen toestand met wie het beter heeft en door de verwachting dat men het zelf ook beter kan krijgen. Zonder deze dimensie helpt het eigen cultuurpatroon de armen louter om zich te schikken in hun uitsluiting. Het kan geen 'tegencultuur' worden, die gelijke rechten en een evenwaardige positie opeist, en daardoor de beweegreden vormt voor een sociale beweging.

Op persoonlijk vlak komt daarbij dat elke arme die aan de collectieve lotsverbetering van de armen wil werken en toch verbonden wil blijven met het milieu van oorsprong, wordt geconfronteerd met een serieus rollenconflict. Ze zullen tot de maatschappelijke middenklassen gaan behoren en daardoor na verloop van tijd van hun basis vervreemden.

Vranken beëindigt zijn analyse met een nieuwe vraag: zijn die eigen verenigingen van de armen nu echt nodig? Kunnen de armen niet gewoon lid worden van het klassieke verenigingsleven?

Een tweede vraag, die daarvan een afgeleide is en de eerste dus beter in de verf zet, is: waarin verschillen de mogelijkheden en moeilijkheden qua beleidsparticipatie tussen die twee gemarginaliseerde, zeg maar uitgesloten, bevolkingsgroepen: de armen en de allochtonen? Piet Janssen stelt vast dat het thema van de participatie van etnisch-culturele minderheden de komende jaren belangrijk zal blijven, vooral omdat de samenleving van morgen onvermijdelijk cultureel diverser zal worden. De twee principes die aan de grondslag lagen van het AVA, namelijk methodische aandacht en structurele verankering, zijn ook voor de participatie van etnisch-culturele minderheden fundamenteel. Vooral op methodisch vlak kunnen de ervaringen van de armoedebeweging leerrijk zijn voor verenigingen van etnisch-culturele minderheden. In het minderhedenbeleid wordt participatie als een belangrijk uitgangspunt erkend, maar blijft de praktijk een knelpunt. Uitwisseling van ervaringen inzake (beleids)participatie tussen armenorganisaties en verenigingen van etnisch-culturele minderheden, vooral op het lokale vlak, wordt zonder meer belangrijk. Op heel wat domeinen lopen de belangen parallel, inzake aanpak en werkvormen kunnen beide elkaar versterken.

Een laatste gemeenschappelijk punt waar armenorganisaties en verenigingen van etnisch-culturele minderheden elkaar vinden, is de vaststelling dat structu-

ren en plannen, methoden en werkwijzen belangrijk zijn, maar dat elk beleid spaak loopt zonder een voortdurend kritische bevraging van de stappen en een steeds nieuw engagement van alle betrokkenen, overheid, diensten, sociale partners én verenigingen.

Vele draden komen samen in het stuk van Diane Moras, die tien jaar beleidsparticipatie in Antwerpen onder de loep neemt. Daar beweegt de laatste jaren een en ander op het vlak van het betrekken van armen bij het stedelijke beleid. Hierbij zijn verschillende spelers in het getouw. De opvallendsten zijn de Verenigingen waar armen het woord nemen (gebundeld in een samenwerkingsverband, het Antwerps Platform Generatie-Armen – APGA), de stedelijke armoedecel en de beleidsverantwoordelijken van de stad en het OCMW. Deze samenwerking met verschillende stedelijke diensten en met het OCMW is er echter niet vanzelf gekomen. Er gingen jaren werk aan vooraf en dit zowel door de verenigingen, de stedelijke armoedecel, medewerkers en beleidsverantwoordelijken van de stad en het OCMW. De auteur, die dit proces van nabij heeft meegemaakt, doet een greep uit wat de laatste jaren in Antwerpen werd gerealiseerd op het vlak van participatie van armen in de armoedebestrijding. Ze beschrijft hoe participatie vorm krijgt via de dialoogmethode. Daarna beschrijft ze hoe een aantal kansen in Antwerpen de uitbouw van een uitgebreide dialoog mee mogelijk hebben gemaakt en tot welke activiteiten en resultaten dat heeft geleid. Ten slotte brengt ze elementen aan die een belangrijke rol spelen in het uitwerken van de dialoog op gemeentelijk/stedelijk vlak.

Het lokale en Europese niveau vormen de twee uitersten van de beleids-waaier. Terwijl de armen lang hebben moeten wachten om op lokaal niveau toegang te krijgen tot de beleidsvorming, lag dit heel anders op Europees vlak. Lang voordat de topic ‘armoede’ formeel op de Europese agenda kon worden geplaatst, had een organisatie als ATD-Quart Monde vrij directe toegang tot de Europese besluitvormers en ze gebruikte deze invloed om mee vorm te geven aan de opeenvolgende Europese armoedeprogramma’s.

Deze rol is ondertussen overgenomen door EAPN, het ‘European Anti-Poverty Network’. Katherine Duffy heeft het in haar bijdrage vooral over de visie van dit EAPN op de NAPs/incl. Beide horen ongetwijfeld thuis in een Jaarboek dat focust op het AVA en op de Verenigingen waar armen het woord nemen. De NAPs/incl kunnen we, met enige terughoudendheid voor wat betreft de actoren die eraan deelnemen, een opstap noemen naar een Europees AVA; het EAPN is een Europees netwerk van nationale netwerken van verenigingen die rond armoede actief zijn.

Ook het behandelde thema is bijzonder relevant. De tweede ronde van de NAPs/incl is achter de rug en het lijkt dat de EU de tijd gekomen acht voor een evaluatie van de open methode van coördinatie inzake de sociale bescherming. Op de jaarlijkse rondetafel van EAPN-Europe in oktober 2004 werden juist de resultaten van een enquête bij de nationale netwerken van EAPN besproken over de impact van de NAPs/incl. Rond die resultaten bouwt Duffy een aantal

beschouwingen over de veranderde context voor een Europees armoedebestrijdingsbeleid, over risico's en mogelijkheden van beleidsparticipatie van armen in NAPs/incl, over de veranderde context voor een Europees armoedebestrijdingsbeleid, over de rol van EAPN bij de Europese sociale agenda en over de participatie van NGO's en armen in de NAPs/incl.

Voor armen en hun verenigingen waren de voorbije drie Europese ontmoetingen van mensen in armoede belangrijk om over de landsgrenzen heen kennis uit te wisselen over participatie-initiatieven. Om deze uitwisseling te stimuleren, kan de *peer review* procedure worden uitgebreid en moet het de uitwisseling van ervaringen over overheidsbeleid en overheidsinitiatieven overstijgen. Meer aandacht moet ook gaan naar de uitwisseling van ervaringen over de uitvoering van doelstelling vier, het mobiliseren van alle actoren. Europese besluitvormers kunnen niet om de vaststellingen van dit netwerk van armenorganisaties heen, willen ze althans deze prioriteit van de Top van Nice serieus nemen.

Europa: een snel veranderende en altijd belangrijkere context

Daarmee komen we bij twee stukken, die belangrijke bestanddelen aandragen voor de nieuwe Europese context voor elk nationaal armoedebeleid en dus ook over de toekomst van het AVA. In combinatie met de al genoemde participatielessen uit het buitenland, moet een bijdrage over het armoedebeleid in de 'nieuwe' EU-landen inzicht brengen over deze nieuwe Europese context.

Waaruit bestaat de Europese context? Ten eerste, dat armoede en sociale uitsluiting uitdrukkelijk op de Europese agenda worden geplaatst. De nationale actieplannen sociale insluiting (NAPs/incl), de open methode van coördinatie, de (nederige) plaats van sociale rechten in de Europese grondwet en de bedreigingen voor het Europese welvaartsmodel die uitgaan van doorgedreven liberalisering en de toetreding van nieuwe landen vormen de elementen van die context. Enkele elementen willen we in dit eerste hoofdstuk onderstrepen; ze worden uitvoerig uit de doeken gedaan door Katrien De Boyser in 'Sociaal Europa in de steigers?'

Over de globalere context waarin verschillende sociale problemen vandaag optreden, vloeide de voorbije jaren al heel wat inkt. De processen en mogelijke gevolgen van 'globalisering' en neoliberalisering zijn niet zo ver van ons bed; ze bedreigen de sociale verworvenheden en algemener verhogen ze de druk op de welvaartsstaat en op uitgebouwde socialezekerheidssystemen. Die greep van multinationals op het economisch gebeuren gaan hier hand in hand met het neoliberale streven naar een snelle, rechtlijnige en ondoordachte privatisering van vrijwel alle publieke diensten. Dit wordt gestimuleerd door internationale instanties als de Wereldbank, maar ook Europese beleidsbeslissingen dreigen sociale verworvenheden op nationaal vlak onderuit te halen. Ze worden verantwoord vanuit een combinatie van drie principes: liberalisering tot het uiterste,

streven naar een competitieve economie en het opleggen van gemeenschappelijke normen. Zo kwam al de ‘sociale economie’ in het gedrang, vanuit een onbegrijpelijke aandrang om ook deze sector te benaderen vanuit het concurrentiebeginsel. Hetzelfde gebeurt voor interimwerk; ook daar dreigen een aantal sociale verworvenheden in België teloor te gaan omdat Europa hetzelfde beleid wil voor de verschillende lidstaten. Dokwerkers zagen hun positie in het nauw gedreven doordat de Europese wetgeving de havenarbeid ‘liberaliseert’. Het is opvallend dat liberalisering niet alleen met de vlag van ‘lagere prijzen’ wordt toegedekt, maar ook met die van ‘meer kwaliteit’, terwijl de feitelijke ontwikkelingen voor beide argumenten veeleer in de andere richting wijzen.

Maar niet alleen het uitermate liberale beleid dat de EU voert, vormt een bedreiging voor ons armoedebeleid. De integratie van de nieuwe lidstaten, waarvan geen enkele nog maar in de buurt van de vereiste minimumhoogte komt voor kwalificatie als Europese verzorgingsstaat, wekt de vrees voor sociale dumping. Vër van een tegenstander van deze integratie te zijn, doemt toch de vraag op hoe het komt dat de gestrengheid waarmee trajecten worden uitgewerkt en regels worden opgelegd voor een economische integratie, volledig ontbreekt inzake sociale (en culturele, zoals inzake racismebestrijding, ...) aangelegenheden. Met enige slechte wil zou men kunnen vermoeden dat de zwakke sociale prestaties juist welgekomen zijn om het liberaliseringsbeleid te ondersteunen en resoluut de weg in te slaan naar een residueel sociaal beleid dat vormt krijgt in een bijstandsstaat.

Over de toestand in twee nieuwe lidstaten, Hongarije en Polen, rapporteert Tuna Taşan-Kok. Ze stelt vast dat de recente sociale beleidsinitiatieven van Hongaarse en Poolse overheden de lijn volgen die uitgezet is door Europese principes. De EU dwingt de nieuwe lidstaten om in hun nationale sociaal beleid bij bepaalde problematieken stil te staan, zoals bij het voorzien van gelijke kansen voor minderheden en achtergestelde groepen, bij sociale inclusie en bij werkgelegenheid. Sinds 2004 stellen deze landen ook NAPs/incl op en draaien ze mee in de open methode van coördinatie.

Hoewel de neoliberale marktovergang voltooid lijkt in Hongarije and Polen, zijn institutionele herstructureringen er nog volop bezig. De systemen die moeten instaan voor de uitvoering van sociaal beleid zijn vooral financieel te zwak om de programma’s te sturen en de instrumenten te activeren. Daardoor wordt in beide landen het armoedebeleid in belangrijke mate gedragen door opkomende NGO’s en zelforganisaties op lokaal niveau.

De opname in de EU heeft vooral ingewerkt op de perceptie die de overheden hebben op sociale problemen en gaf daardoor de beleidsvoering een nieuwe richting. De werkloosheidsproblematiek werd erkend als de belangrijkste factor voor de toenemende armoede. Ook gaf het duidelijke standpunt van de EC omtrent de impact van sociale uitsluiting en omtrent het belang van de civiele en sociale dialoog in de strijd tegen armoede, een stimulans aan de nieuwe lidstaten in het uitwerken van een nieuwe strategie ten opzichte van achtergestelde,

uitgesloten en kwetsbare groepen. Het betekent dat armoede voortaan niet enkel meer als een werkloosheidsproblematiek wordt gezien, maar als een problematiek met meerdere dimensies. Vooral in Hongarije is er een duidelijke overgang in het sociaal beleid naar gelijke kansen voor uitgesloten groepen (vooral Roma) die onder de armoedegrens leven. Evenwel zullen er nog wel enkele jaren nodig zijn vooraleer we kunnen zien of en in welke mate de overheden succesvol de armoede en sociale uitsluitingsproblemen detecteerden en aanpakten, besluit Taşan-Kok haar analyse.

Terug naar het lokaal armoedebeleid

Na het afsluiten van het SIF is het stil geworden rond het ‘stedelijke armoedebeleid’. Maarten Loopmans licht verschillende tippen van de sluier op en hij bevestigt in zijn analyse – helaas – de onrust die we in vorige Jaarboeken uitspraken over het armoedebestrijdende gehalte van de ‘opvolgers’ van dit SIF. De integrale en inclusieve aanpak uit het SIF, waarbij men sociale problemen trachtte aan te pakken door een samenwerking vanuit verschillende sectoren lijkt te zijn stilgevallen. Het SIF trachtte een inclusief en integraal kansenbeleid op poten te zetten voor wie maatschappelijk achtergesteld was; dit beleid was zeer emancipatorisch van opzet en vertrok vanuit het individu. Met de splitsing in een Vlaams-lokaal stedelijk groei-beleid en een lokaal zorgbeleid, komt de ontwikkeling van de stad op het voorplan en raakt de individuele emancipatie op de achtergrond.

De auteur stelt vast dat het ontkoppelen van de stedelijke samenleving en de belangen van maatschappelijk achtergestelden vooral de aandacht (en dus de middelen) voor de laatstgenoemden lijkt te verminderen. Lokaal sociaal beleid komt in competitie met andere beleidsprioriteiten, omdat noch in het Stedenfonds, noch in het Gemeentefonds harde garanties worden geboden voor het behoud van sociaal beleid. In het Stedenfonds geraakt sociaal beleid ondergesneeuwd onder de hoofddoelstellingen, namelijk het aantrekken van rijkere bewoners en investeringen; inhoudelijk verschuift beleid gericht op kansarme groepen van emancipatie naar sociale controle, en in het algemeen merkt hij een vermindering op van de budgetten gericht op kansarme doelgroepen. Het Gemeentefonds, als algemeen fonds, laat het beslissingsrecht volledig over aan de lokale besturen. Ook hier lijkt sociaal beleid het af te moeten leggen tegenover andere doelstellingen, rekening houdend met het geslonken aandeel van het OCMW in het fonds. Wordt dit Gemeentefonds beter niet wat sterker aangestuurd op Vlaams niveau?

Natuurlijk hebben deze fondsen hun sterke kanten en beantwoorden ze aan een aantal bekommernissen die we hebben geuit. Zo kan een stedelijk beleid niet worden herleid tot enkel maar concentreren op vormen van uitsluiting, maar moet het economisch, sociaal en cultureel stedelijk weefsel in zijn geheel worden hersteld en versterkt. Ook mag de aandacht voor de concentratie van

toestanden van achterstelling en uitsluiting in de steden niet uit het oog doen verliezen dat ook op het platteland, misschien meer in stilte, in armoede wordt geleefd. Evenwel is de slinger te zeer in de andere richting doorgeslagen en wordt vandaag vooral het bedje gespreid voor de stadsbewoner uit de middenklassen en de hogere klassen. Is het dan zo moeilijk om programma's en beleid te ontwikkelen waarin de gemeenschappelijke wortels van sociale en stedelijke uitsluiting worden aangepakt, waarin de stedelijke dynamiek wordt versterkt zonder dat daarmee een versterking van de uitsluitingsprocessen gepaard gaat?

Andere elementen uit de context

We bekijken achtereenvolgens de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid, de leerplichtverlenging, wonen en sociale mix, de gezondheid(szorg) en de sportbeoefening.

De structureel lage arbeidsdeelname bij een aantal bevolkingsgroepen zoals ouderen, jongeren, laaggeschoolden, vrouwen, allochtonen en arbeidsgehandicapten vormt één van de gekende pijnpunten van de Vlaamse arbeidsmarkt. Het nog altijd dominante activeringsbeleid en -vertoog gaat er immers van uit dat een betaalde job de beste garantie biedt tegen (financiële) armoede. Als dan blijkt dat een aantal risicogroepen minder kans hebben om tot het werkende segment en meer kans hebben om tot het werkloze segment van de arbeidsmarkt te behoren, heeft dit verregaande implicaties op armoede en sociale uitsluiting. In zijn bijdrage benadert Seppe Van Gils de achterstelling van een aantal risicogroepen vanuit verschillende oogpunten. Eerst becijfert hij de achterstelling van een aantal welbepaalde groepen met behulp van ongelijkheidsmaten die het verschil in werkzaamheid tussen de kansengroepen en hun complementen in kaart brengen. Hij gaat na wie er meer of minder kans heeft om aan het werk te zijn en hij bekijkt het aandeel van de 'kansengroepen' in de totale en in de (zeer) langdurige werkloosheid. Vervolgens vult hij dit statische beeld aan met een meer dynamische benadering. Hij kijkt naar de kenmerken van personen die een transitie op de arbeidsmarkt hebben gemaakt, met de focus op de transities tussen werken en niet-werken. Ten derde vult hij het kwantitatieve luik aan met een meer kwalitatieve benadering. Er is immers niet enkel sprake van een ongelijke verdeling van betaalde arbeid, ook de aard (kwaliteit) van de jobs verschilt. Ook gaat hij na of er verschillen in verloning bestaan tussen de verschillende groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt. Ten slotte geeft hij een beeld van de recentste evoluties op de Vlaamse arbeidsmarkt, met evident bijzondere aandacht voor de evolutie van de positie van de kansengroepen.

'De globale balans, twintig jaar na de leerplichtverlenging, is niet éénduidig positief' besluiten Katleen De Rick & Ides Nicaise in hun analyse van de leerplicht als preventie voor armoede. Een vermoedelijk pluspunt van de maatregel is wel dat de ongekwalificeerde uitstroom in het daaropvolgende decennium drastisch is gedaald, maar sinds 1996 stellen ze een stagnatie vast. De leer-

plichtverlenging leidde niet echt tot meer sociale gelijkheid in het onderwijs, omdat de daling van de voortijdige uitstroom proportioneel in alle milieus evenveel gebeurde. Een uitgesproken ongunstige ontwikkeling is de versterking van de ‘sociale waterval’: jongeren uit de laagste sociale groepen komen in toenemende mate in het (deeltijds of voltijds) beroepsonderwijs terecht. De schoolmoeheid en het spijbelen zijn toegenomen en hebben het imago van het hele deeltijds onderwijs aangetast.

De wet op de leerplichtverlenging blijft dan ook controversieel. Sommigen vinden dat de leerplicht maar moet worden terugschroefd, wat de auteurs een gemakkelijksoplossing noemen. Ze vinden een actualisering van de leerplicht, onder meer door het invoeren van een kwalificatieplicht en een versterking van de leerrechten, een betere optie – wanneer deze tenminste gepaard gaat met kwalitatieve innovaties van het onderwijssysteem, in het bijzonder voor ‘kansengroepen’. Belangrijk is om leer- en vormingsactiviteiten af te stemmen op de behoeften van jongeren die het moeilijk hebben in het onderwijssysteem, wat onder meer kan via participatief leren, contextueel leren en ‘outcome based’ leren. Bij alle drie deze benaderingen staan het actief betrekken van de leerling, het leren verbinden met de sociale of professionele praktijk en de afstemming van het leren op wat men ermee wil bereiken, centraal. Deze drie aspecten dienen in het secundair onderwijs geïntegreerd te worden. Ook structurele vernieuwingen in het onderwijs, zoals modularisering, kunnen bijdragen tot een betere afstemming van het onderwijs op de behoeften van de jongeren.

Concreet pleiten de auteurs onder meer voor een intensievere begeleiding van jongeren met leermoeilijkheden, vooral door de Centra voor Leerlingenbegeleiding; om ervoor zorgen dat ook in het deeltijds onderwijs de jongeren hun tijd buiten het verplichte lesgedeelte op een zinvolle manier invullen; voor de vervroeging van de verplichte instap, gepaard met een aantal ondersteunende maatregelen waarbij kansarme gezinnen ongetwijfeld gebaat zijn. Ten slotte spreken ze hun voorkeur uit voor het vervangen van de leerplicht tot 18 door een ‘kwalificatieplicht’, of de principiële verplichting om een startkwalificatie (HSO) te halen. Die (meestal zwaardere) verplichting moet echter gepaard gaan met de versterking van een aantal rechten.

In zijn bijdrage met als titel ‘Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector’ toont Pascal De Decker aan dat de sociale huursector en de sociale huurders in de loop van de jaren 1990 een steeds negatiever imago kregen. Dit komt in belangrijke mate doordat het vertoog wordt gevoed door personen met vooraanstaande maatschappelijke posities en met toegang tot belangrijke beslissingsmiddelen en doordat het wordt versterkt door de megafoonfunctie van de pers. Het vertoog steunt vooral op incidenten en wordt niet cijfermatig onderbouwd. Het gaat niet om een doelbewuste zelfvernietigingstrategie, integendeel. De auteur twijfelt er niet aan dat heel wat protagonisten de sociale huursector juist willen ‘redden’. Alleen dient de vraag gesteld te worden of dit een juiste strategie is.

Het algemeen verwachte verband – mensen met een hogere sociaal-economische status hebben een betere gezondheid – wordt door Stefan Hardonk, Christophe Vanroelen & Fred Louckx in hun bijdrage over ‘Sociaal-economische Gezondheidsverschillen in België. Analyse van de Gezondheidsenquête van 2001’ met cijfers bevestigd. Deze algemene vaststelling wordt door hen wel genuanceerd. Het opleidingsniveau blijkt een sterkere sociaal-economische indicator dan het equivalent inkomen voor factoren als subjectieve gezondheid, chronische aandoeningen, somatische klachten, obesitas en de gezondheid van het gebit. Mensen die actief zijn op de arbeidsmarkt of uit een gezin met kinderen rapporteren een betere subjectieve gezondheid; alleenstaanden rapporteren dan weer een slechtere subjectieve, mentale en sociale gezondheid en hebben een iets grotere kans op chronische aandoeningen. Opvallend is dat vrouwen een slechtere gezondheid hebben dan mannen. Met enig voorbehoud in het achterhoofd stellen de auteurs voorzichtig, op basis van genoemde enquête, dat de waargenomen gezondheidsverschillen lichtjes zijn verkleind tussen 1997 en 2001.

Ze gaan in deze bijdrage niet in op mogelijke verklaringen voor de gezondheidsverschillen, onder meer omdat causale verbanden pas mogelijk worden wanneer een ‘levensloopperspectief’ wordt gehanteerd. Voorts moet met alle mogelijke verklaringsgronden voor gezondheidsverschillen – zowel individuele leefstijlindicatoren, als psychosociale en structurele oorzaken – rekening worden gehouden; te vaak wordt de aandacht toegespitst op het psychosociale en de leefstijl. Structurele factoren (materiële toestand, woon- en werkomstandigheden, het overheidsbeleid) worden dikwijls te beperkt of gebrekkig geoperationaaliseerd. De integratie van de arbeidsomstandigheden in een toekomstige gezondheidsenquête lijkt de auteurs dan ook een must.

In de afgelopen decennia is het aantal sporters in Vlaanderen er stevig op vooruitgegaan. Toch stelt Scheerder vast dat ‘sociaalmazkere segmenten’ opvallend minder goed zijn vertegenwoordigd. Bij de jongeren blijkt de onderwijsvorm sterk bepalend om al dan niet sportactief te zijn, bij de volwassenen is dit op de eerste plaats de socio-economische status. Daarbij komt dat de subsidies die de overheid ter bevordering van de sportbeoefening ter beschikking stelt, verhoudingsgewijze méér ten goede komen aan de hogere klassen en de middenklassen in de samenleving. Het gevoerde sportbeleid lijkt immers naar maat gesneden van de middenklassen, terwijl het zeker van belang is dat mensen in een sociale achterstandspositie in het maatschappelijke middenveld kunnen participeren. Het zijn juist deze bevolkingsgroepen die via sportbeoefening een sociale impuls zouden moeten ontvangen. Evenwel missen ze door de lagere participatie de onmiskenbare voordelen van sportbeoefening, zoals de sociale en medische effecten die deze vrijetijdsactiviteit kan opleveren. Een gedifferentieerd en doelgroepgeoriënteerd sport- en bewegingsaanbod en dito beleid – namelijk een dat rekening houdt met de bewegingsculturele wensen en behoeften van de doelgroep – lijken hier aangewe-

zen. Overheid, middenveld en markt dienen daarbij de handen in elkaar te slaan.

De dynamische kant van armoede en sociale uitsluiting

Dat armoede dan een structureel en (dus) vrij onbeweeglijk gebeuren is, betekent niet dat er geen dynamische processen optreden. Armoede kent een instroom, doorstroming en uitstroom van mensen. Wat Caroline Dewilde probeert te achterhalen is de impact die demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen hebben op deze instroom en de uitstroom. Vermits de maatschappelijke ordening op deze dynamieken een niet onbelangrijke invloed uitoefent, kiest ze voor een vergelijking van twee Europese landen met een verschillend welvaartsregime, België en Groot-Brittannië. Ze formuleert twee hypothesen die ze vervolgens aan een empirische toets onderwerpt. In overeenstemming met haar eerste hypothese stelt ze vast dat de impact van demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen groter is in Groot-Brittannië dan in België. Voor België leiden vooral relatieontbinding (enkel voor vrouwen) en het werkloos/arbeidsongeschikt worden van het gezinshoofd (vooral bij éénverdienerhuishoudens) tot een intrede in inkomensarmoede.

Wat betreft de uittrede uit inkomensarmoede heeft de toetreding tot de arbeidsmarkt voor alle huishoudleden – gezinshoofd, partner en ‘andere’ volwassenen – een positief en significant effect. In Groot-Brittannië is dit ook het geval voor de overgang van een deeltijdse naar een voltijdse job. De impact van de demografische gebeurtenissen op de uittrededekansen is minder sterk in vergelijking met de intrededekansen. De belangrijkste demografische gebeurtenis is – voor vrouwen – het gaan samenwonen met een nieuwe partner. Voor de Belgische vrouwelijke respondenten is het positieve effect minder duidelijk. Het verschil tussen beide landen is consistent met de tweede hypothese, die stelt dat vrouwen, vooral moeders, in Groot-Brittannië over minder mogelijkheden beschikken om zichzelf en hun gezin via arbeidsmarktparticipatie te beschermen tegen de armoederisico’s die voortvloeien uit de verschillende soorten *life events* – in dit geval relatieontbinding en éénouderschap.

Ook stelt ze vast dat niet-werkende Belgische vrouwen na het meemaken van een relatieontbinding vaker toetreden tot de arbeidsmarkt dan Britse vrouwen in dezelfde situatie. Verder is het voor Britse vrouwen blijkbaar iets moeilijker om een eigen, ‘onafhankelijk’ huishouden in stand te houden, gezien meer Britse dan Belgische vrouwen na een relatieontbinding bij hun ouders intrekken. Ook stelt ze vast dat wanneer het gezinshoofd werkloos/arbeidsongeschikt wordt, Belgische vrouwen over meer mogelijkheden lijken te beschikken om het aantal gewerkte uren te verhogen of om tot de arbeidsmarkt toe te treden.

Om al deze feiten en ontwikkelingen te plaatsen is het niet overbodig om, naar goede gewoonte, ook in dit Jaarboek even te herinneren aan het denkraam

waarbinnen niet alleen de analyse van armoede en sociale uitsluiting moet worden geplaatst, maar waarin ook een beleid zijn plaats moet vinden.

2. Wie krijgt de schuld?

Naar armoede en andere vormen van sociale uitsluiting wordt vanuit verschillende invalshoeken gekeken. In de eenvoudigste versie zijn er dat vier: twee ‘schuldmodellen’ en twee ‘ongevalmodellen’, met telkens één persoonlijke en één maatschappelijke versie. Deze opdeling steunt op twee criteria: op welk niveau de oorzaak van de armoede wordt gezocht (de persoon of de samenleving) en of die oorzaak intern is (‘schuld’) of extern (‘ongeval’) (Vranken, 1977).

Ondertussen breidden we deze typologie uit tot zes modellen (zie Vranken, 1998a; Driessens, 2003; Vranken, 2003). Daarin wordt een derde niveau ingelast, tussen het microniveau van het individu en het macroniveau van ‘de’ samenleving – het bij uitstek sociologische mesoniveau, van de groepen, de gemeenschappen, de instituties (zie tabel 1).

Tabel 1 – Zes verklaringsmodellen voor armoede.

| Niveau van de oorzaak | Aard van de oorzaak | |
|---|---|--|
| | <i>Intern</i> | <i>Extern</i> |
| Micro: het individu | Persoonlijke tekorten Individueel schuldmodel (1) | Persoonlijke ongevallen Individueel ongevalmodel (2) |
| Meso: groepen, gemeenschappen, instituties, organisaties | De structuur en/of het functioneren van de groep, gemeenschap, institutie, organisatie Institutioneel schuldmodel (3) | Groepen, instituties, organisaties uit de omgeving Institutioneel ongevalmodel (4) |
| Macro: ‘de’ samenleving | De maatschappelijke ordening Maatschappelijk schuldmodel (6) | Maatschappelijke veranderingen en conjuncturen Maatschappelijk ongevalmodel (5) |

Een eerste model (1) legt de schuld (van hun armoede, hun werkloosheid) bij de mensen zelf: omdat ze lui, spijzuchtig, drankzuchtig, onverantwoordelijk zijn. Deze verklaring mag het dan goed doen aan de toog of in sommige politieke vertogen, voor een beter begrip van armoede is ze volkomen ontoereikend. Ze miskent de omstandigheden waarin mensen opgroeien en leven, kijkt voorbij aan de spanning tussen maatschappelijk gewaardeerde doelen en de zeer beperkte middelen die velen maar hebben om ze te bereiken. Deze benadering benadert de onwerkelijke robinsonades waarmee economen (en filosofen) zo graag hun modellen onderbouwen. Het individueel schuldmodel is daarenboven sterk culpabiliserend en belemmert daarmee een doeltreffend armoedebeleid. Ook de mildere variant van de personele modellen (2), die de oorzaken van armoede en sociale uitsluiting zoekt in persoonlijke tegenslagen, zoals ziekte,

handicap, verlies van een baan, zondigt door een overmatige belichting van wat de persoon overkomt en laat daardoor *waardoor* dat gebeurt, onderbelicht. Beide individuele modellen kunnen het evenement aangeven waardoor sommige individuen in armoede terechtkomen, maar laten de maatschappelijke processen die tot dit gebeuren leiden en de structuur die eraan ten grondslag ligt, buiten beschouwing.

Modellen drie en vier betreffen het mesoniveau van de samenleving, hetgeen soms ook wel ‘het maatschappelijke middenveld’ of de ‘civil society’ wordt genoemd. Daar bevinden zich onder meer geïnstitutionaliseerde vormen van het samenleven, zoals de kerken, de vakbonden, scholen en universiteiten, bedrijven, verenigingen en bij uitbreiding ook het gezin, evenals grotere samenlevingsvormen zoals de buurt en (etnische) gemeenschappen. De interne variant (3) zoekt de verklaring bij de inrichting en het functioneren van deze instituties, groepen en gemeenschappen. We kunnen hier op het eerste gezicht vrij uiteenlopende illustraties geven zoals ontoegankelijkheid, bureaucratisering, onvoldoende of ‘andere’ socialisering door het gezin, de eigen (‘afwijkende’) waarden en normen van de gemeenschap (zoals de armoedecultuur).

De externe versie (4) gaat over fenomenen zoals stereotypering, stigmatisering, het fenomeen van de wijkgroep en de zijgroep, onvoldoende beleidsaandacht voor minderheden. We geven toe dat het onderscheid tussen beide niet altijd gemakkelijk te maken is, evenals waar bijvoorbeeld ‘institutionele modellen’ overgaan in het ‘maatschappelijke schuldmodel’. Vele van de aangehaalde factoren hebben immers te maken – meer nog, maken essentieel deel uit – van de ‘inrichting van een samenleving’. Welke rol spelen de gemeenschappen van de armen zelf in het ontstaan van een armoedecultuur en welke is de rol van de hen omringende samenleving? Door het inbouwen van drempels (tot het onderwijs, de arbeidsmarkt), door het stigmatiseren van de armen en/of door andere vormen van ‘symbolisch geweld’ (het opdringen van een dominante cultuur) verhindert het niet-arme deel van de samenleving dat de personen die in armoede leven deelnemen aan de (middelen van de) omringende samenleving. De armoedecultuur gaat er dan weer van uit dat de armen een eigen cultuurpatroon ontwikkelen, zowel ter bevestiging van de eigen identiteit als ter bescherming tegen de vijandige buitenwereld. Door die armoedecultuur zouden de armen de kansen die in de buitenwereld voor het grijpen liggen, niet zien of niet kunnen gebruiken.

Een vijfde benadering (5) stelt veranderingen, conjuncturen centraal, die per definitie tijdelijk van aard zijn. Een economische crisis, waardoor de werkloosheid toeneemt en de middelen verminderen waarover het beleid beschikt. Snelle maatschappelijke veranderingen, die dikwijls maar niet altijd het gevolg zijn van technologische ontwikkelingen, zoals de introductie van ICT die nieuwe vormen van ongeletterdheid in zijn zog meevoert. Of demografische veranderingen, waardoor de traditionele gezinsverbanden plaats moeten ruimen voor fragielere en minder beschermende relaties. De veronderstelling van dit ‘maat-

schappelijk ongevalmodel' is dat de armoede zal verdwijnen wanneer de magere jaren de plaats ruimen voor de vette of wanneer de maatschappelijke onrust die is ontstaan ten gevolge van deze veranderingen, gaat luwen. Nochtans moeten we vaststellen dat, door dik en dun, een aanzienlijk deel van de bevolking in armoede blijft leven.

Modellen op microniveau, op mesoniveau of conjuncturele modellen leren ons veel. Ze vertellen ons waarom bepaalde groepen van mensen in armoede terecht komen of waarom omvang en samenstelling van de armenbevolking veranderen. Evenwel kunnen ze niet verklaren waarom armoede, doorheen alle conjuncturen en alle welvaartsregimes, een kenmerk is en blijft van alle hooggeïndustrialiseerde en welvarende samenlevingen. Laten we dit even illustreren aan de hand van een hypothese. Stel dat er een massale inspanning wordt geleverd waardoor de toestand van de 'onderkant' fundamenteel verbetert, wat dan met degenen die net daarboven leefden en nu de nieuwe 'onderkant' vormen? Zijn dat dan niet de nieuwe armen? Bij het gebruik van een relatieve armoedegrens en behoud van de rest van de inkomensverdeling, ja. En wat met de 'oude' armen, wanneer hun inkomensverbetering geen impact heeft op de rest van hun maatschappelijke positie (werk, onderwijs voor de kinderen, kwaliteit van de woning, gezondheid)?

Een beter inzicht in de mechanismen die een antwoord op deze vraag kunnen geven, vinden we bij het 'maatschappelijke schuldmodel' (6). Bij deze bij uitstek structurele benadering gaat de aandacht niet alleen naar de armoede zelf, maar evenzeer naar de samenleving die deze armoede altijd opnieuw voortbrengt en in stand houdt. Illustraties zijn de dominantie van het economisch produceren bij de positiebepaling van de bevolking en de sociale ongelijkheden die daarvan het gevolg zijn, ongelijkheden inzake de verdeling van inkomen, status en macht. Het gaat over verhoudingen tussen centrum en periferie, zowel ruimtelijk als sociaal, over de gesegmenteerde (of zelfs duale) arbeidsmarkt en over de opdeling van de stad in 'gated communities', middenklassenwijken en arbeidersbuurten en getto's.

Ondanks deze verdere verfijning, blijft het natuurlijk zo dat feitelijk bestaande benaderingen van de problematiek meestal niet onder deze of gene hoofding kunnen worden ondergebracht. Ze vertonen vrijwel altijd kenmerken van verschillende modellen en dat ligt niet anders voor het perspectief dat in deze en volgende bijdragen wordt gehanteerd. Toch is het identificeren van deze grote modellen nuttig, omdat het ons helpt om zowel de wetenschappelijke als de alledaagse verklaringen, het onderzoek, het gevoerde beleid en de concrete hulpverlening te situeren. De aandacht moet daarbij vooral uitgaan naar de hiërarchie die binnen het feitelijk gehanteerde perspectief wordt gelegd tussen (stukken uit) voornoemde modellen. Of dus het 'maatschappelijke schuldmodel' het fundament vormt en het 'persoonlijke ongevalmodel' één van de verdere specificaties daarvan – of omgekeerd. Om nog eens Peter Townsend – in een tekst van net een kwarteeuw geleden – te parafraseren: er loopt een band van

theorievorming over onderzoeksmethode naar beleid en actie, die ervoor zorgt dat de keuze die men op een terrein maakt ook de andere bepaalt.

Wanneer een structurele aanpak te radicaal wordt doorgedacht, kan dat tot ontmoediging leiden. Daarvoor bestaat geen reden. Natuurlijk moeten samenlevingsstructuren grondig veranderen om armoede ten gronde te bestrijden, maar zoiets kan niet gebeuren van de ene dag op de andere en evenmin op alle domeinen tegelijk. De geschiedenis heeft ons dat geleerd en het zijn wijze lessen, die ons nieuwe ontgoochelingen kunnen besparen. Dat men naar veranderingen ten gronde toewerkt, houdt in dat men ondertussen aandacht heeft voor alle kleinere stappen in wetgeving, voorzieningen en hulpverlening *die dit doel dichterbij brengen*. Alleen moet het dan niet bij cheques blijven voor theaterbezoek of bij gratis openbaar vervoer, hoe aangenaam dat ook voor de betrokkenen is. Theater moet betekenis geven aan het dagelijkse leven en de tram of de bus moeten ergens naartoe leiden.

3. De zes behandelingsmodellen voor armoede van Maria De Bie

Nu hoeft het gevaar, dat dit beklemtonen van (de noodzaak van) een structurele aanpak zou leiden tot moedeloosheid, niet te worden overdreven. Dat blijkt uit een inspirerende toepassing van onze modellen op de praktijk van sociale voorzieningen die Maria De Bie¹ bracht op de rondetafel die we op 1 april 2004 organiseerden (zie tabel 2).

Tabel 2 – Zes behandelingsmodellen voor armoede.

| Niveau van probleemdefinitie | Structurele benadering | Residuele benadering |
|--|--|---|
| <i>Micro</i> (gezin) | 1. Armoedebestrijding is een kwestie van individuele verantwoordelijkheid. Geen overheidstussenkomst, tenzij controlerend ten aanzien van 'armoede als afwijkend gedrag' | 2. Armoedebestrijding is een kwestie van individuele verantwoordelijkheid, tenzij in bijzondere situaties. Overheidstussenkomst is corrigerend via bijzondere voorzieningen |
| <i>Meso</i> (maatschappelijke voorzieningen) | 6. Participatief werken als uitgangspunt voor wederzijdse competentieontwikkeling van individu en voorzieningen | 5. Participatief werken als middel (tot realisatie van een behoeftedekkend aanbod) en als doel (maatschappelijke participatie) |
| <i>Macro</i> (sociale politiek en sociaal beleid) | 4. Armoedebestrijding is een <i>gedeelde</i> verantwoordelijkheid tussen individu en overheid; ze gebeurt via een structureel aanbod van voorzieningen | 3. Armoedebestrijding is een <i>verdeelde</i> verantwoordelijkheid tussen individu en overheid en gebeurt via een institutioneel aanbod van voorzieningen |

Bron: Maria De Bie tijdens expertenseminarie OASeS, 1 april 2004; De Bie (2004).

Voor De Bie verwijzen de modellen 1 tot en met 4 naar de sociaalpolitieke en de sociale beleidsdiscussie. In model 1 (het individuele schuldmodel) is de tussenkomst controlerend: toezien of binnen de wettelijke grenzen geopereerd wordt, wat soms leidt tot een criminalisering van het armoedeprobleem. In model 2 (het individuele ongevalmodel) wordt de maatschappelijke tussenkomst begrensd tot bepaalde situaties en selectief toebedeeld via bijzondere opvangvormen, zoals publieke bijstand. De bedoeling is om corrigerend tussen te komen met het oog op ordehandhaving en arbeidsmarktregulering.

In model 3 (het maatschappelijk ongevalmodel) is armoedebestrijding een ‘verdeelde’ verantwoordelijkheid van het individu en van de overheid: de overheid moet voorzien in een aanbod van algemene voorzieningen die toelaten om te participeren; het individu wordt geacht actief te participeren aan deze voorzieningen. Het gaat om een institutioneel aanbod dat gericht is op de opvang van de gevolgen van maatschappelijke uitsluiting en op de preventie ervan. De bekende uitspraak ‘het welzijnswerk moet zichzelf overbodig maken’ past in dit model. Als de voorzieningen goed genoeg hebben gewerkt, zullen de mensen uiteindelijk in staat zijn om zelf voor hun welzijn te zorgen. In model 4 (het structurele model) is armoedebestrijding daarentegen een ‘gedeelde’ verantwoordelijkheid tussen individu en overheid: het gaat om ‘het recht op maatschappelijke dienstverlening teneinde een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid’ (art. 1 van de organieke wet op het OCMW); tegelijk om ‘de dienstverlening waartoe de gemeenschap gehouden is’ (art. 57 van dezelfde wet). Het voorzieningenaanbod wordt gezien als een structureel aanbod waar deze afstemming tussen private en publieke verantwoordelijkheid telkens opnieuw moet worden gerealiseerd.

Modellen 5 en 6 verwijzen, in dit model van Maria De Bie, naar de uitvoering van het sociaal beleid via concrete interventies en voorzieningen op het mesoniveau. Hierbij wordt, niet in het minst op het vlak van armoedebestrijding, gesteld dat ‘participatief’ gewerkt wordt. Participatie dekt echter verschillende benaderingen. In de beleidsuitvoering bestaan op het niveau van de concrete sociale interventies en voorzieningen twee verschillende benaderingen: een methodische benadering (model 5) en een structurele benadering (model 6). Model 5 verwijst naar een residuele opstelling: de bedoeling van het maatschappelijk aanbod is curatief en preventief. Participatief werken met mensen in armoede is een middel om een aanbod te realiseren dat de behoeften dekt, om zo de betrokken doelgroep te leren om maatschappelijk te participeren. Participatie is hier een methode om te leren ‘deelnemen’ en ‘deel hebben’ aan beleid en zo toegang te krijgen tot de diverse domeinen van maatschappelijke integratie. De doelstelling van het sociaal beleid is maatschappelijke integratie, te verstaan als ‘het kunnen functioneren als burger in de samenleving’. ‘Individueel’ belang en ‘maatschappelijk’ belang komen in deze benadering samen in een consensus over belangrijk geachte waarden. Zo worden beleidsvoorstellen geformuleerd en in de publieke opinie gebracht vanuit het werken

met armen, vanuit getuigenissen. De rol van de armen is daarna echter ongeveer uitgespeeld.

Model 6 verwijst naar een structurele opstelling: sociale interventies en voorzieningen worden gezien als mogelijkheden tot effectuering van het recht op een menswaardig bestaan. Participatief werken berust in deze benadering op een historische en maatschappelijke analyse waarbij, mét de probleemdragers, wordt nagegaan hoe op de verschillende domeinen van het maatschappelijk leven, mensen uitgesloten worden. Maatschappelijke integratie heeft hier niet alleen een functionele, maar ook een morele en expressieve dimensie: het gaat om gelijke mogelijkheden voor iedereen en om mogelijkheden die aansluiten bij de diversiteit van waardepatronen in een samenleving. Het leren omgaan met deze diversiteit wordt gezien als een maatschappelijke meerwaarde. Beleidsinterventies en voorzieningen worden getoetst op de criteria die zijn verbonden met het recht op maatschappelijke dienstverlening: bereikbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid en begrijpbaarheid.

De keuze voor een structureel model, voor het ‘maatschappelijke schuldmodel’, heeft dus niet enkel gevolgen voor het soort van analyse dat wordt gevoerd, maar evenzo voor de aard van de oplossingen. Bij het bestrijden van de armoede gaat het niet om het disciplineren van de armen of om het opvoeden, herscholen of activeren van de mensen die in armoede leven. De verleiding voor zo’n maatregelen blijft sterk, omdat het voor vele verantwoordelijken de gemakkelijkste, goedkoopste of snelste ‘oplossing’ is. Een structureel beleid kan evenmin volstaan met het uitbouwen van sociale beschermingsstelsels, zoals de socialezekerheidsstelsels tegenwoordig worden genoemd – noteer de verschuiving in de term van de verzekeringsidee naar een mengsel van verzorging en bijstand. Die stelsels zijn bedoeld om de financiële gevolgen van individuele of collectieve tegenslagen op te vangen, maar ze treden pas op *nadat* het ongeluk is gebeurd. Bij een structurele aanpak zoekt men naar het productieproces van armoede, naar de plaats en de aard van de uitsluitingsmechanismen en probeert men deze uit te bannen, te wijzigen of minstens onder controle te krijgen. Armoede moet, met andere woorden, in de eerste plaats worden voorkomen.

4. Wat denken de mensen over de armoede?

We kunnen hier dan wel, jaar na jaar, vurig pleiten voor een méér structurele benadering en aanpak van armoede en sociale uitsluiting, maar wat denken ‘de mensen’ erover? Het blijkt dat de manier waarop ze naar armoede kijken, samenhangt met velerlei factoren – zoals hun eigen maatschappelijke positie, het soort van ‘welvaartsregime’ waarin ze leven en – natuurlijk – van de economische cycli. In de meeste landen van Noord-Europa en Centraal-Europa ziet men dat mensen bij een verslechterende economische situatie minder grijpen

naar individuele luiheid en meer naar sociale onrechtvaardigheid en de conjuncturele situatie om armoede te verklaren. Ook het omgekeerde is waar: wanneer het economisch beter gaat, zoekt men de schuld vaker bij het individu dan bij de sociale context. Het niveau van werkloosheid blijkt sterk voorspellend te zijn voor waar de publieke opinie de oorzaken van armoede legt.

Inzake de beeldvorming over de armoede en de armen in Vlaanderen voegen *Mieke Vandeveldde, Baldwin Van Gorp en Helen Blow* een belangrijk stuk kennis toe in hun bijdrage. Ze analyseerden de berichtgeving in een aantal media en kwamen daarbij tot enkele voorlopige maar daarom niet minder relevante conclusies. Uit hun onderzoek blijkt dat het een stereotiepe redenering zou zijn om te stellen dat ‘de media’ de armen ongenueanceerd voorstellen als clochards en profiteurs.

De verschillende verklaringsmodellen van armoede troffen ze niet altijd in hun zuivere vorm aan. Binnen één reportage of soms zelfs binnen één individueel portret werden verschillende modellen gemixt. Dit heeft te maken met het feit dat reporters bij voorbaat van een bepaald model kunnen uitgaan, suggestieve vragen stellen en selectief registreren om ten slotte met het gefilmde materiaal een eigen verhaal te creëren. Toch bleek het vaker voor te komen dat de makers het verhaal van de arme ondersteunen of versterken dan dat zij het tegenspreken en dat ze het maatschappelijke schuldmodel wat vaker hanteren dan de andere modellen. Algemeen werd de arme dus vaker voorgesteld als een slachtoffer van externe factoren (ook van ‘het lot’) dan als een profiteur – wat mogelijk afwijkt van de heersende opvattingen over de media. Daarnaast bleek dat ze een model *hors catégorie* konden toevoegen, namelijk het individuele succesmodel, waarbij armen die op weg waren om uit de armoede te geraken in beeld werden gebracht. Voor een illustratie van dit ‘model’ verwijzen we naar een eigen recente publicatie onder de titel ‘Bruggen over woelig water’ (Thys, De Raedemaecker & Vranken, 2004)

De vaststelling dat de arme vaak als slachtoffer wordt voorgesteld, is mogelijk onrechtstreeks het gevolg van de tendens om maatschappelijke thema’s op televisie te brengen aan de hand van individuele gevallen. Dit vergroot de kans tot inleving vanwege de kijker, omdat de problematiek een gezicht krijgt. Het nadeel is echter dat door de keuze om de arme zelf het woord te geven en uit te drukken hoe hij of zij de situatie ervaart, bredere structurele oorzaken in de samenleving nauwelijks worden aangeraakt. Het geven van verhelderende achtergrond en duiding bij een belangrijke maatschappelijke kwestie als armoede kan de kijker nochtans in staat stellen om het individuele verhaal net beter te vatten, ook wanneer men in de realiteit tegenover een arme staat.

Een beeld van armoede verspreiden zodat bij de publieke opinie een draagvlak ontstaat om armoede te bestrijden, is misschien niet een doelstelling van mediamakers. Toch suggereren de auteurs een aantal aandachtspunten die kunnen bijdragen tot het omgaan met de complexe problematiek van armoede, zoals beklemtonen dat armoede een individueel én een maatschappelijk probleem is.

De makers van de onderzochte reportages hanteren een vrij rijk palet bij het portretteren van armoede. Ondanks dat armoede in de reportages in gradaties en vanuit verschillende invalshoeken aan bod komt – van meer tot minder extreme vormen van armoede, armen met heel verschillende profielen – blijft de focus meestal gericht op de materiële aspecten van armoede, zoals huisvesting en gebrek aan geld. De armoede op andere, minder zichtbare domeinen blijkt minder vaak in beeld te komen.

5. Doorheen de bomen het bos zien en vice versa

Is armoede gewoon maar een ander woord voor sociale ongelijkheid, deprivatie, achterstelling, marginalisering, uitsluiting? Ten dele ja, vooral neen. Waar situeren we ‘armoede’ dan binnen deze veelheid aan begrippen, bomen die soms verhinderen dat we het bos zien? We leggen meteen onze kaarten op tafel: armoede is een bijzondere vorm van sociale uitsluiting, een begrip dat zélf moet worden onderscheiden van ‘gewoon maar’ ongelijkheid.

Ons – niet zo verborgen – uitgangspunt is de vraag: ‘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 differentiëring) en zelfs van sociale fragmentering; ze vormen een bedreiging wanneer ze sociale ongelijkheid of sociale uitsluiting worden.

Hoe verhouden deze termen, die natuurlijk aan toestanden in de samenleving refereren, zich tot elkaar? Daartoe gebruiken we twee centrale concepten, met name ‘relaties’ en ‘breuklijnen’. Relaties tussen mensen, groepen of maatschappelijke deelgebieden kunnen onderschikkend/bovenschikkend of nevenschikkend zijn; met andere woorden hiërarchisch of niet.

Omdat vooral het fenomeen van de breuklijnen kenmerkend is voor de armoede, gaan we daar even op in. Breuklijnen wijzen op een kwalitatief verschil tussen mensen, groepen of deelgebieden. Dat is het geval bij al dan niet uitkeringsgerechtigd zijn, al dan niet over politieke rechten beschikken, tot de ene of andere (etnische) gemeenschap behoren, op de primaire of secundaire arbeidsmarkt terechtkomen, in deze of gene buurt wonen. Het gaat dus om een plots verval in het maatschappelijk continuüm. Dat is niet altijd een negatief fenomeen, zoals uit bovenstaande voorbeelden mag blijken en we even extra willen illustreren door de verschillen tussen culturen. Deze verschillen kunnen ook *geleidelijk* gebeuren, een continuüm vormen, enkel kwantitatief van aard zijn, zoals verschillen in lengte of gewicht; dan is er van breuklijnen natuurlijk geen sprake. Verschillen in lengte of haarkleur zijn een voorbeeld, maar relevanter in deze context zijn inkomensverschillen of verschillen in socio-economische status.

Breuklijnen treffen we aan op alle maatschappelijke niveaus: op het microniveau (van individuen en hun netwerken), het mesoniveau (van groepen, gemeenschappen en instituties) 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 (mensen maar vooral instituties) 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 een deel van 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’, 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 of in het onthouden van (sommige) sociale en politieke rechten aan allochtonen. 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).

Wanneer we beide kenmerken – de aanwezigheid of de afwezigheid van breuklijnen en hiërarchie – combineren, komen we tot een typologie van vier soorten ‘sociale verschillen’ uit tabel 3.

Tabel 3 – Sociale uitsluiting, deel van een kwartet.

| | | Hiërarchie (boven- en onderschikking) | |
|-----------|-------------|---------------------------------------|----------------------|
| | | <i>Neen</i> | <i>Ja</i> |
| Breuklijn | <i>Neen</i> | sociale differentiatie | sociale ongelijkheid |
| | <i>Ja</i> | sociale fragmentering | sociale uitsluiting |

armoede

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 bij sociale ongelijkheid gaat om een criterium dat belangrijk is voor het toewijzen van posities in de samenleving, zoals de economische participatie of de sociale status. Die criteria zullen historisch en ruimtelijk verschillen; zo was in andere tijden de kleur van haren en ogen wél een belangrijk criterium voor de toewijzing van sociale goederen.

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 ‘Little Italy’, een Franse ‘village’, een Chinatown, een Joodse ‘stetl’). Een ander voorbeeld vormen verschillende subculturen van jongeren of supportersgroepen in het voetbal. Deze groepen staan evenwaardig naast elkaar, maar hanteren zeer strikte kledingcodes of muziekcodes die bepalen wie wel of niet tot de wijgroep behoort.

Sociale uitsluiting ontstaat wanneer de eenheden (individuen, posities of groepen) hiërarchisch geordend zijn (ongelijkheid) én er daarenboven ook duidelijke breuklijnen optreden. Bij uitsluiting denken we meteen aan de analfabeten, de thuislozen, de campingbewoners, de ‘stemlozen’ in de politiek, de armen. Maar dan hebben we het over individuen of groepen, terwijl het eigenlijk over een structureel gebeuren gaat, over de organisatie van de samenleving. Zo’n breuklijn neemt dan de vorm van een sociale kloof aan, van een hoge muur of van een steile (fysische of sociale) drempel en dat op verschillende maatschappelijke domeinen: het onderwijs, de arbeidsmarkt, de woonmarkt, de politiek. Het gaat over de relatie tussen getto en stad, tussen institutionele vormen van opsluiting (psychiatrische instelling, gevangenis) en de rest van de sa-

menleving, tussen de reguliere en de sociale economie, Daarmee wordt sociale uitsluiting een koepelbegrip van hetzelfde niveau als ongelijkheid, differentiatie en fragmentering (Vranken, 2001; Vranken, Geldof & Van Menxel, 1997).

De verschillende ‘vormen van verschillen’ zijn natuurlijk verbonden. Nemen we het voorbeeld van de personele inkomensverdeling. Die gaat over sociale ongelijkheid, wanneer we ze louter als hiërarchie, als continuüm van hoog naar laag gerangschikte inkomens bekijken. Ze wordt al iets ‘breuklijnerig’ wanneer we de inkomens opdelen in decielen. Het wordt helemaal breuklijng wanneer we er een armoedegrens tussensteken, zoals het leefloon, en zo de laagste inkomens afscheiden van de rest.

Miskennen we ook niet het dynamisch karakter van de breuklijnen. 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.

En wat met armoede?

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 interacteren en versterken elkaar in de armoede. Dat terwijl sociale uitsluiting òòk 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.’²

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 en sociale 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 deze definitie van armoedebestrijding ruimte voor andere benaderingen – alleen toetst ze deze, minstens impliciet, aan de structurele benadering.

Een aantal van deze bekommernissen vormen de context waarin volgende bijdragen kunnen worden gelezen.

NOTEN

1. Maria De Bie is hoofddocent aan de UGent, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen (Vakgroep Sociale Agogiek).
2. Van Regenmortel (2002) ontwikkelde een psychologische dimensie van deze definitie. Deze sluit nauw aan bij inzichten uit kwalitatief onderzoek. Dit zoeken naar verklaringen – in de traditie van het ‘Verstehen’ – voor (persistente) uitsluitingsituaties vanuit de leefwereld zelf, brengt onderliggende uitsluitingsprocessen en oplossingsstrategieën aan de oppervlakte die bij een kijk van bovenaf niet worden waargenomen. Zo introduceerde Van Regenmortel de component van het empowerment. Dit theoretisch paradigma kijkt naar armen (en naar de individuele aanpak van armoede) vanuit een krachtenbenadering. Op basis van deze overwegingen stelde ze een geamendeerde versie van onze armoede-definitie voor. We zijn het volkomen eens met de motivering die 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*.

DEEL I

Uitsluitend(e) domeinen

Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen op verschillende domeinen. In dit eerste deel bekijken we de mate waarin en de manier waarop uitsluiting en ongelijkheid zich voordoen op die domeinen en, wanneer mogelijk, de evoluties die zijn opgetreden.

Het eerste hoofdstuk biedt een breed overzicht, aan de hand van een selectie van recent onderzoeksmateriaal en administratieve gegevens. Daarna stellen we de focus scherper op een aantal thema's.

Seppe Van Gils bekijkt in het tweede hoofdstuk, op basis van recente arbeidsmarktgegevens, welke groepen meer of minder kans hebben om werkloos te zijn en wie er in de transitie tussen werk en niet-werk het best uitkomt. Ook de verschillen in verloning tussen bevolkingsgroepen komen aan bod.

De sociale ongelijkheid en uitsluiting op het vlak van onderwijs duurt voort, ook na twintig jaar leerplicht. In het derde hoofdstuk bekijken Katleen De Rick en Ides Nicaise of en in welke mate de leerplichtverlenging daaraan iets heeft veranderd. Ze kaarten hierbij ook het recente debat over leerplichtvervroeging aan.

Stefan Hardonk, Christophe Vanroelen en Fred Louckx beschrijven in het vierde hoofdstuk de socio-economische verschillen bij een hele waaier aan gezondheidskenmerken, gaande van chronische aandoeningen tot sociale gezondheid.

In het vijfde hoofdstuk, bekijkt Jeroen Scheerder, de sociale gelaagdheid van sportparticipatie in het algemeen en van verschillende sporttakken in het bijzonder.

In en uit armoede raken hangt in België en in Groot-Brittannië sterk samen met een aantal demografische en arbeidsmarktgerelateerde levensgebeurtenissen. Caroline Dewilde legt het verband tussen de institutionele context van de welvaartsregimes van beide landen en de impact van verschillende types van *life events* op de mobiliteit in en uit armoede.

In de laatste twee hoofdstukken besteden we bijzondere aandacht aan de beeldvorming over armoede. Om een maatschappelijk draagvlak te creëren voor armoedebestrijding is de manier waarop het brede publiek armoede percipieert van groot belang. Visuele media spelen hierin een belangrijke rol. Reportagemakers van docusoaps, human interestprogramma's en actualiteitsprogramma's bepalen immers hoe armoede in beeld wordt gebracht. Tegelijk vertellen ze, bewust of onbewust, wie we daarvoor verantwoordelijk moeten stellen. Mieke Van de Velde, Baldwin Van Gorp en Helen Blow gingen na hoe televisiemakers in het Vlaamse televisielandschap hiermee omgaan.

Dat perceptie van belang is in het definiëren en aanpakken van sociale kwesties, bewijst ook Pascal De Decker in het laatste hoofdstuk. Hij schetst er het beeld dat in de jaren '90 werd opgehangen over sociale huisvesting en sociale huurders; een beeld dat sterk werd gevoed door vooraanstaande figuren in de samenleving. De megafoonfunctie van de pers komt in deze discoursanalyse ook zeer duidelijk tot uiting.

HOOFDSTUK 1

Sociale uitsluiting en ongelijkheid: een actuele schets

Katrien De Boyser

Omdat armoede zich manifesteert via uitsluiting op verschillende levensdomeinen is het uitzonderlijk moeilijk of zelfs onmogelijk om de stand van of de ontwikkelingen in armoede op één noemer te brengen. Daarom blijven armoedepercentages en zelfs meervoudige indicatoren steeds een *pars pro toto*, waarbij deel (het inkomen en/of de andere domeinen) staat voor het geheel (armoede). In dit Jaarboek bekijken we op verschillende maatschappelijke domeinen de mate waarin en de manier waarop ongelijkheid en uitsluiting zich voordoen. Uit de veelheid aan onderzoeksresultaten en administratieve gegevens die het afgelopen jaar verschenen, maakten we een selectie en aan de hand daarvan proberen we een actuele stand van zaken op die verschillende domeinen te schetsen. Achtereenvolgens komt aan bod: de inkomens- en schuldenproblematiek, de arbeidsmarkt, het onderwijs, het wonen, de gezondheid en de cultuur(participatie).

1. Arme inkomens in rijk België

1.1 De ongelijke verdeling van bestaansmiddelen

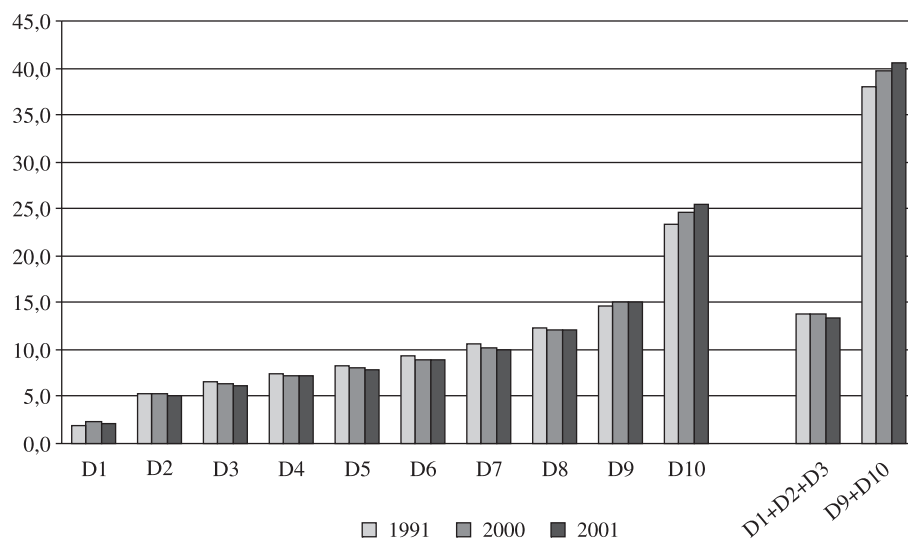
Inkomens uit arbeid en uit vermogen zijn – net als vermogens op zich – ongelijk verdeeld over de bevolking. De fiscale statistieken van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) geven ons een beeld, zij het een onvolledig, van de evolutie van de inkomensongelijkheid. Fiscale inkomensstatistieken zijn om verschillende redenen onvolkomen informatiebronnen: de laagste inkomens zijn er niet in terug te vinden omdat ze onder het belastingvrije minimum vallen; hogere inkomens worden onderschat omdat fiscale fraude of belastingontwijking niet in rekening kan worden gebracht. Ook blijven vermogens grotendeels onbelast (De Boyser, 2003).

Vóór belasting beschikten in 2001 de 10% huishoudens met de hoogste (fiscale) inkomens over bijna eenderde (30%) van het totaal belastbare netto-inkomen, na belasting was dit nog eenvierde (25,4%). Dit is een stijging ten op-

zichte van 2000: toen bedroeg het aandeel respectievelijk 29,2% vóór en 24,7% na belasting. De 20% hoogste inkomens beschikten na belasting samen over 40,6% van het totale inkomen (in 2000 was dit 39,7%). De rijkste burgers zagen met andere woorden hun inkomen (uit voornamelijk arbeid) in vergelijking met andere groepen nog wat stijgen. Bij de 10% laagste inkomens bedroeg het gezamenlijk inkomen 1,6% van het totaal inkomen vóór belasting en 2,1% na belasting – wat nog steeds minder dan eentiende is van het inkomen waarover de hoogste inkomensgroep beschikt. Dit was het jaar ervoor dan weer iets hoger: 1,7% en 2,2%. Het gemiddeld belastbaar netto-inkomen in het eerste deciel bedraagt € 3.833: dit is bijna € 150 minder dan in 2000; in het hoogste deciel is dit € 74.141 wat meer dan € 4.350 meer is dan in 2000.

Bekijken we de fiscale inkomensverdeling (na belasting) over langere tijd heen, dan valt vooral de stijging op van het aandeel van de hoogste inkomenscategorieën in de inkomensstaart. In de loop van de jaren '90 zijn het vooral de middelste inkomensklassen die relatief gezien inleverden. De situatie van de laagste inkomensklassen blijft quasi gelijk.

Figuur 1 – Decielenverdeling netto-inkomens van Belgische huishoudens na belasting, aanslagjaren 1991, 2000 en 2001.

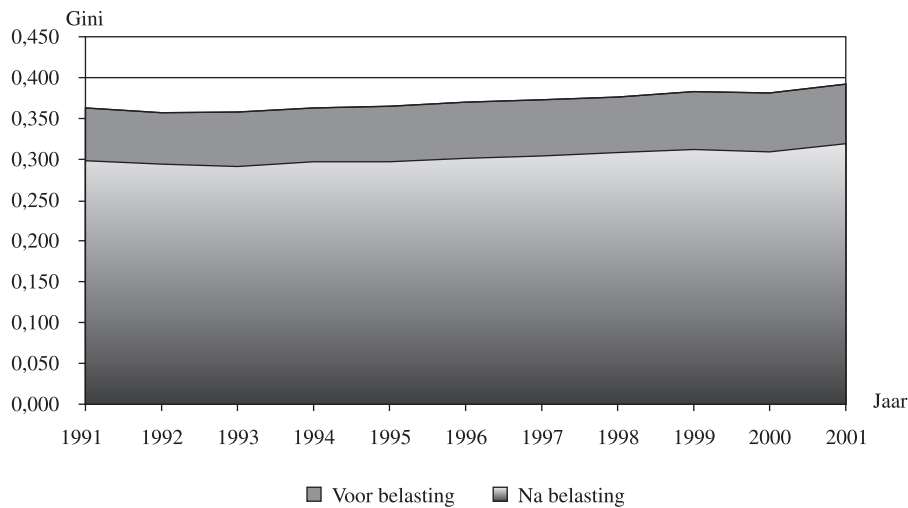


Bron: NIS, *Levensstandaard* (2002) en eigen berekeningen.

De inkomensongelijkheid wordt onder meer aan de hand van de *Ginicoëfficiënt* gemeten; hoe dichter die bij nul komt, hoe gelijkjer de inkomensverdeling is. Bij waarde nul zijn de inkomens volledig gelijk verdeeld; bij waarde één eigent één persoon zich de volledige inkomensstaart toe.

In 2001 bedroeg op basis van deze fiscale statistieken de Ginicoëfficiënt na belasting 0,32; in 2000 was dit 0,31. De licht stijgende inkomensongelijkheid die in het midden van de jaren '80 begon, zet zich met andere woorden voort (zie ook Deleeck, 2001: 308). Figuur 2 geeft een grafische voorstelling van de situatie van inkomensgelijkheid vóór en na belasting op basis van deze coëfficiënt: de donkergrijze zone geeft hierbij de correctie weer naar meer inkomensgelijkheid waarvoor de personenbelasting zorgt. Zonder de corrigerende werking van de inkomensbelasting zou de ongelijkheid met andere woorden een heel stuk hoger liggen.

Figuur 2 – Ginicoëfficiënt voor en na belasting van netto-inkomens van Belgische huishoudens, aanslagjaren 1991-2001.



Bron: NIS, *Levensstandaard* (2002) en eigen berekeningen.

De verdeling van het nationaal inkomen over de bevolking is geen statisch gegeven. Vooreerst is er de overheid die via fiscale weg en via het socialezekerheidsstelsel een herverdelingsbeleid voert. Voorts is de inkomensverdeling onderhevig aan onder meer economische, demografische, culturele en institutionele veranderingen (zie ook De Boyser, 2003: 85; Förster & Pearson, 2002: 20-32). Dit zorgt ervoor dat vooral tussen landen grote verschillen in inkomensongelijkheid bestaan. De mate van inkomensongelijkheid hangt immers nauw samen met het type van welvaartsstaat en de socio-economische kenmerken van landen.

Ongelijke vermogensverdeling

Voor hogere inkomensgroepen zijn er naast het inkomen uit arbeid ook andere belangrijke inkomensbronnen om op terug te vallen, zoals vermogensinstrenten,

de verhuur van onroerende goederen, socialezekerheidsuitkeringen. Het is op basis van de fiscale statistieken echter niet mogelijk om een zicht te krijgen op deze inkomens. Kapitaal wordt via de aangifte in de personenbelasting immers nauwelijks belast: 0,02% van de inkomsten van de personenbelasting komen uit de belasting van kapitaal en roerende goederen en 2,89% uit de inkomsten van onroerende goederen. Volgens Pacolet, Van De Putte & Coudron (2004: 11) is België dan ook geen voortrekker in het rechte trekken van de kloof tussen belasting op arbeid en op kapitaal. Integendeel, verschillende recente beleidskeuzen komen eerder neer op het niet-belasten van kapitaalinkomen. De totale kost van het niet-belasten van kapitaalinkomsten schatten ze op € 11,5 miljard; de inkomsten van de belasting van kapitaal bedraagt ongeveer € 14,3 miljard (cijfers van 1997).

Kapitaal wordt in België nauwelijks belast.

Het gezinsvermogen is de laatste twee decennia overigens aanzienlijk gestegen. Rademaekers en Vuchelen (1998) rapporteerden dat in België in 1997 het totaal vermogen € 1.008 miljard bedroeg; in 2002 was dit gestegen met 14% tot € 1.245 miljard. Iets meer dan de helft daarvan (€ 669 miljard) is financieel vermogen. Er bestaan echter geen recente gegevens over de verdeling van het (nieuwe) nationaal vermogen over de bevolking. Ter herinnering: in 1994 beschikten de 10% rijksten over de helft van het nationale vermogen. Er is weinig reden om aan te nemen dat deze situatie is omgeslagen. Pacolet, Van De Putte & Coudron (2004: 95) wijzen er nog op dat de op gang komende Europese harmonisering van de spaarfiscaliteit en de betere nationale controle vooral het kleine spaarwezen en de middeninkomens lijken te treffen. Fiscale constructies, vermogensplanning en ontwijking, in zowel vermogensbelasting, inkomensbelasting als erfenisrechten lijken verder aan belang te winnen. Het debat over een mogelijke invoering van een vermogensbelasting ligt vandaag ook nog zeer moeilijk.

1.2 Het risico op inkomensarmoede in België

In september 2004 publiceerde Eurostat (Dennis & Guio, 2004) een overzicht van de situatie in de vijftien oude EU-lidstaten op het vlak van inkomensgerelateerde armoede-indicatoren. De ECHP-data (*European Community Household Panel*) in het rapport geven ons een zicht op het risico op inkomensarmoede in België. In de vorige editie van het Jaarboek, bespraken Dewilde, Levecque en Vranken (2003) de beperkingen van deze gegevensbron.

In 2001 lag het inkomen dat in ons land de (relatieve) ‘armoederisicogrens’ weerspiegelde (60% van het gestandaardiseerd mediaan inkomen) voor een alleenstaande op € 9.295 op jaarbasis (of € 775 per maand) en voor een koppel met twee kinderen op € 19.520 (of € 1.627 per maand). Op basis van deze drempel zou 13% van de Belgische individuen deel uitmaken van een huishouden dat een verhoogd armoederisico heeft. Voor de hele EU bedroeg dit cijfer 15%. In België wordt 7% van de bevolking getroffen door langdurige inkomensarmoede¹, terwijl dat 9% is voor de hele EU.

De helft van wie onder de armoedegrens zit, heeft een inkomen dat meer dan 15% daaronder ligt.² Voor een alleenstaande betekent dit dat hij of zij over een maximaal maandelijks inkomen van € 659 beschikte. In vergelijking met andere EU-landen is deze *armoedekloof* (*‘median at-risk-of-poverty gap’*) in België relatief nauw. In veel landen ligt het inkomen van veel armen nog verder verwijderd van de armoederisicogrens. Als men het percentage mensen met een verhoogd armoederisico berekent op basis van de armoededrempel van 1998 (waarbij men enkel met de inflatie rekening houdt), dan zou in 2001 in plaats van 13% ‘slechts’ 11% van de bevolking een verhoogd armoederisico hebben. Dit wijst er volgens het rapport op dat in die vier jaar het mediaan inkomen sneller is gestegen dan de inflatie toenam.

Deze paneldata geven ook een basis om de inkomensongelijkheid te berekenen. In België zouden de 20% rijksten een inkomen hebben dat vier keer zo hoog is als dat van de 20% armsten. Op EU-niveau is dit iets meer: 4,4. België zit op het vlak van inkomens(on)gelijkheid in de Europese middenmoot; vooral in de zuiderse landen blijkt de inkomensongelijkheid groot.

Een ongelijke verdeling van het risico op inkomensarmoede

In 2001 heeft meer dan een vierde (26%) van de personen ouder dan 65 jaar een verhoogd armoederisico. Daarmee zijn ouderen in België relatief slechter af dan in de EU in het algemeen (19%). Mannen tussen 25 en 49 jaar kennen in België het laagste armoederisico (8%).

Naar activiteitsstatus zit eenderde (32%) van de werklozen onder de armoederisicodrempel. De werkloze mannen zijn er slechter aan toe dan hun vrouwelijke evenbeelden: 40% tegenover 27%. Ook de gepensioneerden en de inactieven hebben beiden in 2001 een hogere kans om in armoede terecht te komen (21%). Werkenden lopen het minste gevaar: slechts 3% had een verhoogd armoederisico, alhoewel zelfstandigen met een armoederisico van 10% een afwijkend geval vormen. Lambrecht en Beens (2003) die armoede bij zelfstandige ondernemers in België onderzochten, berekenden dat zelfs tot eenderde van de zelfstandigen in hoofdberoep onder de armoedegrens valt. Deze laagste inkomens vinden ze vooral terug bij zelfstandigen ouder dan 65 jaar, die actief zijn in de primaire sector.³

Naar huishoudtype vormen alleenstaanden een bijzonder kwetsbare groep: 21% leeft onder de armoederisicogrens. Het *gender*verschil is hier opvallend: 26% alleenstaande vrouwen versus 12% van de alleenstaande mannen heeft een verhoogd armoederisico. Ook de oudere alleenstaanden zijn vaker onder de armoedegrens te vinden (27%) en alleenstaande ouders – meestal vrouwen – blijken eveneens minder goed beschermd (25%). De precaire situatie van dit huishoudtype is op EU-niveau nog scherper: in totaal verkeert meer dan eenderde (35%) van de éénoudergezinnen er onder de armoederisicodrempel, met uitschieters in Nederland (45%) en de UK (50%). Ook bij koppels bestaande uit minstens één oudere persoon (26%) zien we een verhoogd armoederisico. Grote gezinnen met minstens drie kinderen hebben bij ons in vergelijking met de EU geen bovengemiddeld armoederisico (7% versus 27%).

Meer dan één op vier alleenstaande vrouwen leeft onder de armoedegrens.

1.3 Hoeveel is er nodig om menswaardig te leven?

Hoewel bovenstaande relatieve berekening van het armoederisico verschillende tekortkomingen kent,⁴ wordt ze toch als belangrijkste armoede-indicator gehanteerd door Europese en nationale overheden. In het recente rapport *'een andere benadering van armoede-indicatoren'* van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004a) waarbij ook de armenverenigingen waren betrokken, wijst men er onder meer op dat leven net onder of net boven de drempel, geen andere beleving van de (armoede)realiteit met zich meebrengt. Het gaat dan ook om een armoederisico, geen absolute armoedegrens. Een werkgroep boog zich over de mogelijkheden van het berekenen van een absolute armoededrempel met het oog op een betere weergave van het verband tussen het inkomensniveau, de kosten voor levensonderhoud en de realiteit van het leven in armoede. Men kwam tot de conclusie dat deze berekening om wetenschappelijke en technische redenen zeer moeilijk ligt. Oefeningen in die zin werden wel al in het verleden gemaakt, zowel door de armenverenigingen als door academici. Zo bepaalden vzw Recht-Op en het Samenwerkingsverband Turnhout (Clarys, 2000) het inkomensniveau voor een koppel met twee kinderen op de lagere school op € 2.284 om menswaardig te kunnen leven (zonder beroep te doen op de bijstand). Met een budget van € 1.736 zouden ze een beroep moeten doen op hulpverlening (voedselpakketten en kleding) en constant prijzen moeten vergelijken. Academici leggen de budgetgrens doorgaans lager, in de buurt van de relatieve armoedegrens. Dit riep onder meer de vraag op wie het meest geschikt is om te bepalen wat nodig is om menswaardig te leven. Achter deze vraag schuilen wellicht niet enkel prak-

tische overwegingen. Het is ook een ethisch geladen vraag. De armen vinden doorgaans dat er bij de middenklasse – waartoe wetenschappers toch doorgaans behoren – een gebrek aan kennis bestaat over het leven in armoede.

1.4 Het perspectief van de ‘wettelijke’ armoedegrens

Een andere invalshoek die een armoedegrens uitzet, vinden we in de hoogte van de bedragen van de bijstandsuitkeringen, ook wel de wettelijke armoedegrens genoemd. Hierbij geeft de overheid aan hoeveel volgens haar nodig is om menswaardig te overleven – en sinds 2002 om zich maatschappelijk te kunnen integreren. Niet alleen de absolute behoeften van de rechthebbenden spelen een doorslaggevende rol bij het bepalen van de hoogte en de evolutie van de ‘armoedegrens’, maar ook budgettaire overwegingen en politieke wil. Omwille van deze en andere redenen⁵ is het nagenoeg onmogelijk om op basis van bijstandscijfers uitspraken te doen over de evolutie van armoede.

Deze uitkeringen liggen overigens een eind onder de relatieve armoedegrens die op EU-niveau wordt gehanteerd. Dit neemt niet weg dat de transfers via de sociale zekerheid het armoederisico flink naar beneden halen. In België zou zonder deze sociale transfers 38% van de bevolking een verhoogd armoederisico hebben. Als er enkel pensioenen zouden worden uitgekeerd, zou nog 23% van de bevolking in dat geval zijn. Andere sociale transfers zorgen voor een bijkomende correctie met 10%, zodat uiteindelijk nog 13% onder de armoederisicogrens belandt (Dennis & Guio, 2004).

We gaan dieper in op het leefloon, op de gewaarborgde gezinsbijslag, op de Inkomensgarantie voor Ouderen en – waar ze er nog niet door is vervangen (zie 1.4.3) – het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en op de Tegemoetkomingen voor mensen met een handicap.

1.4.1 *Wettelijke minima: het leefloon*

De wet op het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI, B.S. 31 juli 2004) verving op 26 oktober 2002 de oude Bestaansminimumwet. Als aanvrager moet men aan een aantal voorwaarden voldoen om een beroep te doen op dit recht. Er is de verblijfsvoorwaarde (in België wonen), de leeftijdsvoorwaarde (meerderjarig zijn of daaraan gelijkgesteld) en de voorwaarde van behoeftigheid. Dit wordt vastgesteld via een bestaansmiddelenonderzoek van de aanvrager en van wie met hem of haar samenwoont. Men moet daarnaast Belg zijn, EU-onderdaan, het voordeel genieten als vreemdeling ingeschreven te zijn in het bevolkingsregister, staatloos of vluchteling zijn. Wie jonger dan 25 jaar is, heeft in de eerste plaats recht op tewerkstelling; voor wie ouder is dan 25 jaar, is die arbeidsplicht minder uitgesproken. Werkbereidheid op zich blijft wel een basisvoorwaarde voor het recht op een uitkering. De categorieën ondergingen een

aantal veranderingen. Door een arrest van het Arbitragehof (*B.S.* 27 februari 2004) moest men de wet op een aantal punten aanpassen (zie hiervoor deel II, hoofdstuk 1). Begin 2002 steeg het leefloon met 4%; in oktober 2004 kwam daar nog eens 1% bij. Over de evaluaties die een aantal instanties maakten omtrent één jaar RMI-wet, is meer te lezen in deel II, hoofdstuk 1.

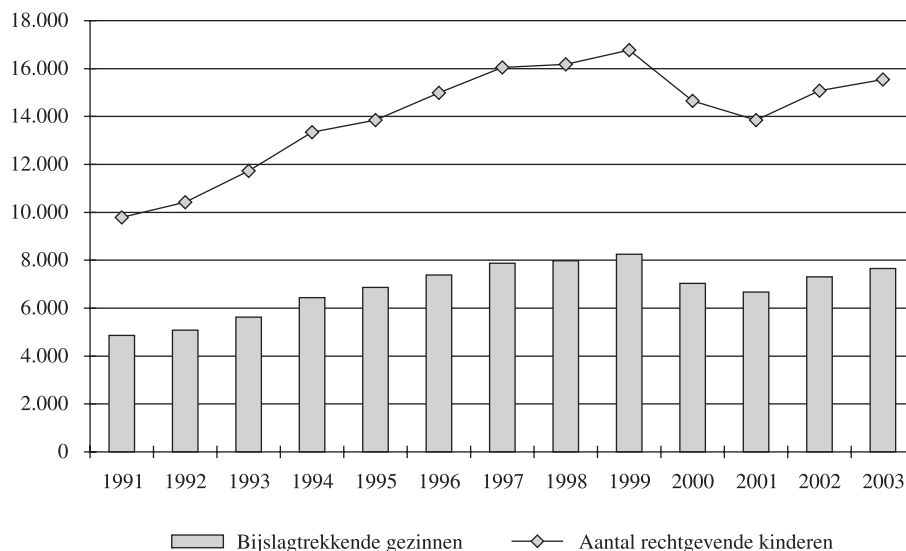
Op 1 januari 2004 waren er 81.878 mensen die een beroep deden op het leefloon; een jaar daarvoor waren dat er 80.114. Het gaat vooralsnog om voorlopige cijfers. Meer cijfermateriaal omtrent het leefloon is te vinden in deel IV, hoofdstuk 2.

1.4.2 Wettelijke minima: de gewaarborgde gezinsbijslag

Bij ontoereikende bestaansmiddelen en wanneer men geen aanspraak kan maken op één of andere kinderbijslagregeling, kan men een beroep doen op de *Gewaarborgde Gezinsbijslag* (GGB – Wet van 20 juli 1971). Meestal gaat het om ouders die ook een leefloon ontvangen. Men ziet dan ook doorgaans een parallelle ontwikkeling met de evolutie van het aantal leefloontrekkenden.

Op 31 december 2003 ontvingen 7.649 gezinnen (met gemiddeld 2,03 kinderen per gezin) deze gezinsbijslag. Hun aantal steeg voor het tweede jaar op rij: tegenover eind 2002 (7.308) met 4,7%, tegenover eind 2001 (6.671) met 15%.

Figuur 3 – Evolutie van het aantal rechthebbende gezinnen en rechtgevende kinderen op de gewaarborgde gezinsbijslag, België, 1991-2003.



Bron: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

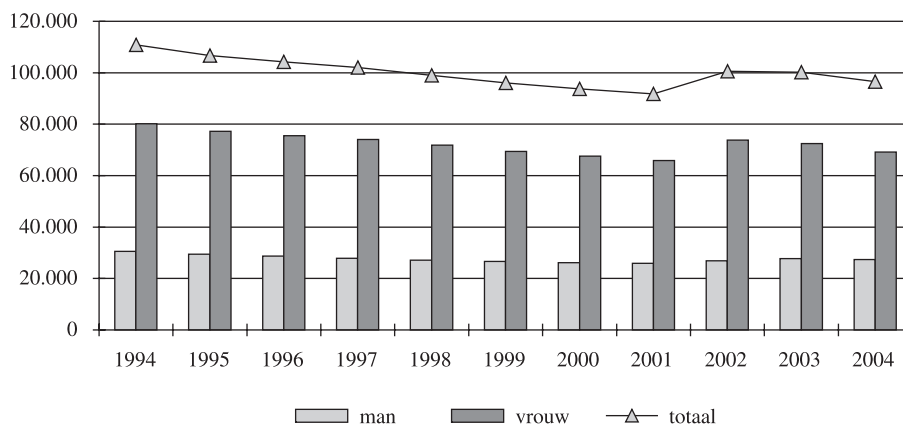
Eind 2002 waren er 15.080 rechtgevende kinderen, eind 2003 waren dit er 15.538; een stijging met 3% of 458 kinderen. Het aantal rechthebbenden en rechtgevende kinderen blijft wel onder het peil van het einde van de jaren negentig (zie figuur 3 en deel IV, hoofdstuk 2).

In haar jaarverslag rapporteert de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2004) dat gezinnen met jonge kinderen tussen nul en zes jaar aanzienlijk sterker vertegenwoordigd zijn in deze regeling dan in de werknemersregeling (37,46% versus 28,22%). Ook zijn er in de gezinnen uit de gewaarborgde regeling meer rechtgevende kinderen dan bij de werknemers (2,03 versus 1,76). Tevens is er een stijging van het aantal gewaarborgde uitkeringen van kraamgeld van 1.263 eind 2002 tot 1.416 eind 2003.

1.4.3 Wettelijke minima voor ouderen

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) moet een antwoord bieden op de armoede bij ouderen. Ze vervangt, waar ze voordeliger is, het oudere Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), dat een uitdovende regeling is; er kunnen geen nieuwe rechthebbenden bijkomen. Werknemers en zelfstandigen die geen recht hebben op een pensioen of op andere inkomsten, kunnen aanspraak maken op het volledige bedrag; bij wie het pensioen lager ligt dan de bijstandsdrempel heeft recht op een aanvulling tot op dit niveau. Bij 80% van de gerechtigden gaat het om een aanvulling op het wettelijk pensioen. In 2004 werden een aantal beslissingen genomen inzake deze minima, onder meer om het be-

Figuur 4 – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden of de Inkomensgarantie voor Ouderen, totaal en naar geslacht (per 1 januari), 1994-2004.



Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

drag jaarlijks op te trekken (zie deel II, hoofdstuk 1). Deze beleidsontwikkeling is zonder meer noodzakelijk. Cantillon e.a. (2004: 27) stelden vast dat de bodembescherming voor ouderen in België laag is in vergelijking met andere Europese landen. Het bijstandsinkomen van een bejaard koppel (€ 753) lag in 2001 34% onder de mediaan (€ 1.135) van alle Europese landen.

Op 1 januari 2004 ontvingen 24.466 bejaarden nog het oude Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden. Daarnaast waren er 72.116 ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen. In totaal gaat het dus om 96.582 personen. Dit is een daling met 3.637 gerechtigden of 4% ten opzichte van 1 januari 2003. Deze daling van het aantal rechthebbenden over de tijd is positief omdat meer en meer ouderen volledige pensioenrechten hebben en dus geen beroep moeten doen op deze uitkeringen. De overgrote meerderheid (72%) van de rechthebbenden zijn – meestal alleenstaande – vrouwen (zie ook deel IV, hoofdstuk 2).

1.4.4 De Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

Mensen met een handicap kunnen ook terugvallen op minimale tegemoetkomingen. De *inkomensvervangende tegemoetkoming* is bestemd voor personen die door hun lichamelijke of psychische toestand ten hoogste eenderde kunnen verdienen van een valide persoon. De *integratietegemoetkoming* moet de kosten dekken die personen met een handicap bijkomend moeten doen om zich te kunnen integreren. Beide tegemoetkomingen kunnen aangevraagd worden door wie tussen 21 en 65 jaar is. In principe geldt de regel enkel voor niet-bejaarden, maar wie vóór de leeftijd van 65 jaar tot het stelsel toetreedt, blijft er in de praktijk ook daarna toe behoren. Onder de niet-bejaarde ontvangers zitten dus ook mensen ouder dan 65 jaar. Vanaf 65 jaar kan de persoon met een handicap een aanvraag doen voor een *tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden*. Men houdt bij het toekennen van deze uitkeringen – net als bij de andere bodemuitkeringen – rekening met de bestaansmiddelen van de betrokkene en de partner.

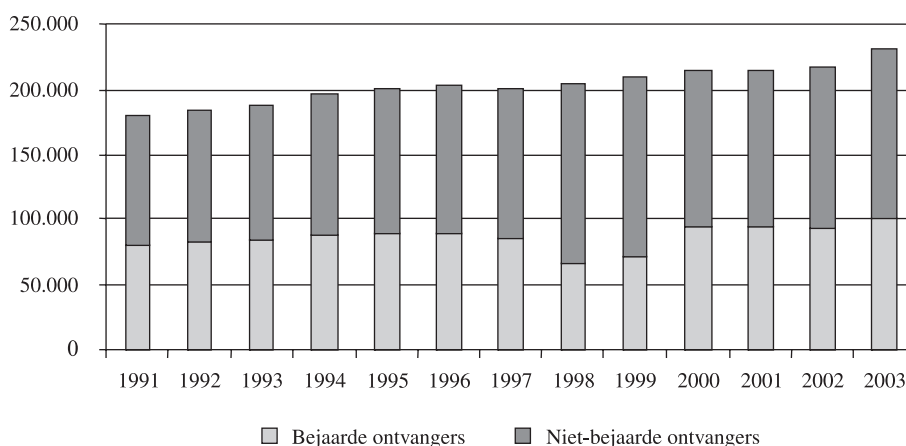
Sinds het midden van de jaren '80 stelt men een grote groei vast van het aantal rechthebbenden op deze tegemoetkomingen. Dit wordt vooral in de hand gewerkt door het groeiend aantal rechthebbenden die ouder zijn dan 65 jaar. Eerst was deze toename het gevolg van de nieuw ingevoerde tegemoetkomingen; vanaf 1995 is de gematigdere stijging veeleer toe te schrijven aan de vergrijzing van de bevolking. Vooral het aandeel 80-plussers bleek de laatste decennia sterk toe te nemen bij rechthebbenden ouder dan 65 jaar: eerst (1985-1995) was dit door hervormingen in de wetgeving en daarna (1995-2001) door een stijging van het aantal arme tachtigplussers (Blomme, 2003).

Tijdens de vorige federale legislatuur werden de vrijstellingsplafonds opgetrokken en gekoppeld aan de index. Vanaf 1 juli 2004 werden belangrijke wijzigingen van kracht inzake deze tegemoetkomingen. Zo is er een aanpassing van de gezinscategorieën (met een nieuwe omschrijving van de term 'huishouden') en een vereenvoudiging van de procedures, een verbetering van de leesbaarheid

en van de samenhang van de wettelijke bepalingen door ze op te nemen in één Koninklijk Besluit. Ook de aanrekening van de inkomsten werd gewijzigd en een aantal discriminaties werden weggewerkt. Verder neemt men het bedrag van het inkomen dat boven de vrijstellingsgrens uitstijgt, maar voor de helft in rekening bij de berekening van de tegemoetkoming.

Op 31 december 2003 waren er 231.670 ontvangers van een tegemoetkoming aan mensen met een handicap. Dit is een stijging met 6,5% ten opzichte van het einde van 2002.

Figuur 5 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap naar bejaarde en niet-bejaarde ontvangers (per 31 december), 1991-2003.



Bron: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu – DG Personen met een handicap.

1.5 Onder en naast het vangnet

1.5.1 Het levensminimum en aanvullende hulp

Binnen haar opdracht van maatschappelijke dienstverlening kan het OCMW in bepaalde gevallen ook een levensminimum (in het verleden ook wel equivalent bestaansminimum genoemd) en/of een aanvullende steunverlening toekennen. Een levensminimum is bestemd voor personen die geen recht hebben op het leefloon maar die wel behoeftig zijn. In het verleden ging het vaak om personen die om nationaliteitsredenen geen recht hadden op het bestaansminimum. Dit is vandaag minder het geval gezien het leefloon ook wordt toegekend aan vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister. Aanvullende steun wordt toegekend in geld of in natura, bovenop de minimumuitkering; anderen ontvangen enkel deze steun.

Het OCMW voorziet bemiddeling en aanvullende financiële tussenkomsten in onder meer medische kosten, mutualiteitsbijdragen, de huurwaarborg, voorschotten op uitkeringen of onderhoudsgeld. Daarnaast kan men bij het OCMW terecht voor dienstverlening bij problemen met schulden, energie, wonen en voor juridische vragen. Deze vormen van hulp hebben niet alleen een curatieve (in de zin dat ze tekorten moeten opvangen) maar ook een preventieve functie.

1.5.2 *Onderbescherming verder onderzocht*

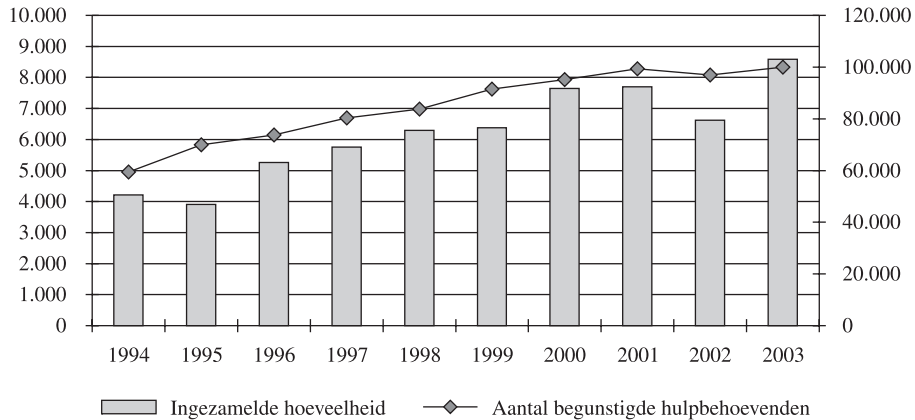
Nicaise e.a. (2004) zagen in hun vervolgonderzoek – zie ook Nicaise en Groenez (2002) in een vorig Jaarboek – bevestigd dat in verschillende EU-landen een groot aantal huishoudens het met minder moeten stellen dan het gewaarborgd minimum. Men noemt deze situatie ook ‘onderbescherming’. In België leefde tussen 1993 en 1997 jaarlijks 4,2% van de bevolking onder deze drempel. Het algemene welvaartspeil van een land blijkt geen doorslaggevende rol te hebben in de omvang van de onderbescherming. Wel kennen landen die een grote inkomensongelijkheid kennen ook meer onderbescherming. De structuurkenmerken van het nationale sociale beschermingsstelsel spelen ook een belangrijke rol. Hoe hoger het gemiddeld niveau van werkloosheidsuitkeringen, hoe lager de kans op onderbescherming wordt. Ook de duur van het recht op werkloosheidsuitkeringen is hierbij van belang. Een frappante vaststelling is dat een intensiever activeringsbeleid vaak gepaard gaat met een grotere mate van onderbescherming. Dit heeft volgens de onderzoekers onder meer te maken met ongerealiseerde randvoorwaarden inzake de kwaliteit van de geboden activeringsprogramma's en integratietrajecten.

1.5.3 *Aanvullende hulpverlening: de voedselbanken*

Steeds meer mensen blijken hun weg te vinden naar caritatieve initiatieven om de druk op het huishoudbudget te verlichten. In 2003 deden 100.000 mensen, voor één of meerdere voedselpakketten, een beroep op de één van de 661 instellingen die geregistreerd zijn bij de *Belgische Federatie voor Voedselbanken*. Deze hadden hiertoe een recordhoeveelheid van 8.582 ton voedsel ingezameld waarvan de totale handelswaarde € 20.800.000 bedroeg (zie figuur 6 en deel IV, hoofdstuk 2). De daling in 2002 was voornamelijk toe te schrijven aan een andere telprocedure in één van de voedselbanken en weerspiegelt geen werkelijke daling.

Het groeiende succes van de voedselbanken zet zich dus door. Hoewel de voedselbanken voor veel huishoudens noodzakelijk zijn en vele vrijwilligers zich inzetten voor deze vorm van hulpverlening, vinden we deze toename toch een kwalijke evolutie. Ze wijst er immers op dat het beleid faalt wanneer het erop aankomt om mensen financieel met het hoofd boven water te houden.

Figuur 6 – Evolutie van de ingezamelde hoeveelheid goederen (in ton) en aantal begunstigde hulpbehoevenden in voedselbanken, België, 1994-2003.



Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken.

1.6 Schulden: op zoek naar de balans?

Gemiddeld houdt een Vlaams huishouden op het einde van het jaar € 3.500 over om te sparen, althans volgens de recentste huishoudbudgetenquête (2001) van het NIS. De situatie ligt net omgekeerd bij de onderste helft van de inkomensladder; tot aan het vijfde deciel zijn de uitgaven hoger dan de inkomsten (APS, 2004a). De 10% armste inkomens geven zelfs een kwart meer uit dan er kan worden gespaard.

Vooraf in het laatste geval kunnen we van ‘schuldoverlast’ gewagen; dat is, wanneer men op basis van het inkomen geen of onvoldoende termijnafbetalingen meer kan doen. Er zijn verschillende redenen voor overmatige schuldenlast. Een eerste is, de drang én de noodzaak om te conformeren aan de heersende levensstandaard en het dominante consumptiepatroon. Zo kan ook voor hogere inkomensgroepen overkreditering een trein richting armoede zijn. Ook tegenslagen zoals ziekte of het verlies van een job of partner, kunnen aanleiding geven tot schuldoverlast. Dramatischer is natuurlijk dat men gewoon onvoldoende middelen voorhanden heeft om in basisbehoeften zoals energie, huur, voeding, kleding of gezondheidszorg te voorzien. Dergelijke overlevingsschulden leggen extra druk op het toch al ontoereikende budget. De federale overheid wil – terecht – de vaak schaamteloze manier waarop kredietverstrekkers hun waren aan de man brengen, aan banden leggen om de kwetsbaarste consument te beschermen.

Sinds 1 juni 2003 registreert de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank van België niet alleen de wanbetalingen die uit kredieten

voortvloeien maar ook de inlichtingen over alle consumenten- en hypothecaire kredieten die door particulieren voor privé-doeleinden werden afgesloten. Deze registratie wordt beschouwd als een preventiemiddel tegen overmatige schuldenlast. Eind 2003 stonden er de gegevens van 4,2 miljoen personen (52% van de meerderjarige bevolking) en van 6,4 miljoen kredietovereenkomsten. Ongeveer 507.000 van deze kredieten bij 353.000 personen waren geregistreerd met een betalingsachterstand. Dit is een daling met 8% van het aantal kredieten en met 12% van het aantal personen tegenover 2002. Deze daling is hoofdzakelijk het gevolg van technische factoren. Zo werd de wettelijke bewaartermijn van de registratie van geregulariseerde wanbetalingen teruggebracht van twee jaar tot één jaar, wat heeft geleid tot de schrapping van veel negatieve registraties. Daarnaast heeft de verplichting om het Rijksregisternummer van de natuurlijke personen aan de Centrale mee te delen, bij de kredietgevers aanleiding gegeven tot inventarisoperaties, wat ook een aantal correcties tot gevolg had. In juni 2004 was dit aantal echter opnieuw gestegen tot 517.145 problematische kredieten. Het totaal achterstallig te betalen bedrag (in totaal €1.997 miljoen in 2004) blijft sinds het midden van de jaren '90 stijgen. Ongeveer tweederden van de geregistreerde kredietopeningen wordt toegekend door niet-bancaire kredietgevers. Het gaat daarbij om financieringsmaatschappijen die al dan niet verbonden zijn met grootwarenhuisketens en postorderbedrijven (Nationale Bank van België, 2004).

Een belangrijke oorzaak van schulden zijn energiekosten. In 2003 werden in Vlaanderen nog 2.484 huishoudens afgesloten van elektriciteit en 1.578 huishoudens van aardgas: 1.786 van hen werden niet meer terug aangesloten op het elektriciteitsnet en 1.154 niet meer op de gasleiding. Er werden 8.140 nieuwe budgetmeters en 8.503 nieuwe stroombegrenzers geplaatst. Onder de niet her-aangesloten huishoudens waren er 1.076 zogenaamde 'beschermd' afnemers. Zij worden extra beschermd tegen de afsluiting van gas en elektriciteit. In België waren er in 2002 in totaal 21.433 stroomonderbrekingen, waarbij de gemiddelde schuld € 951,6 bedroeg. In totaal werden er in België in 2002 15.479 stroombegrenzers (de gekende 6 ampère) en 14.871 budgetmeters geplaatst.

Armen merken weinig positiefs van de liberalisering van de energiemarkt.

Het 'project armoede en energie' van PRISO Antwerpen signaleert dat armen van het heil dat van de liberalisering van de Vlaamse energiemarkt werd verwacht, weinig merken. Hubeau en Cloots (2004) inventariseerden een aantal problemen en klachten. Zo veranderen mensen onder druk van verkooptrucs snel van leverancier, wat vaak uitmondt in nieuwe problemen van onregelmatige en ondoorzichtige facturen en onleesbare brieven; ook blijven beloofde kortingen of lagere kostprijzen uit. Budgetbeheer wordt hier en daar een ver-

plichting. Wiens contract door een leverancier opgezegd wordt, betaalt tussen € 75 en € 96 ‘dropkosten’; wie klant wil blijven, moet een waarborg betalen van soms vier maanden voorschot. Veel leveranciers blijken ook zogenaamde risicoklanten te weigeren of weigeren het sociaal tarief toe te passen. Voorts zijn er nog minder oplaadterminals dan wettelijk voorzien om de budgetkaart op te laden, wat voor de armsten, die ook minder mobiliteitsmogelijkheden hebben, een extra last betekent. Het is aan de (verschillende) overheden om de gevolgen van de vrijmaking van de energiemarkt op maatschappelijk kwetsbare groepen van nabij op te volgen en corrigerend op te treden waar de energiemarkt de ongelijke situatie nog verder scheeftrekt.

Een goed overzicht van de problematische relatie tussen het gebrek aan inkomsten en overmatige schuldenlast en het beleid hieromtrent staat in het negende armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Roesems, Perdaens & De Spiegelaere, 2004). De auteurs stellen vast dat niet alleen de financiële consequenties hard zijn, maar dat schuldenoverlast vaak ook een zware sociale en mentale tol eist en participatie aan het maatschappelijk leven afremt.

2. Uitgesloten van de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt vormt voor de meeste mensen een belangrijk structurerend gegeven, niet alleen over de levensloop heen maar ook in de cadans van het dagelijkse leven. Arbeid levert niet alleen de belangrijkste bron van inkomen en sociale zekerheid, het heeft ook zijn impact op het sociaal en mentaal welzijn. Sociale uitsluiting op de arbeidsmarkt vormt dan ook één van de belangrijkste storende factoren in de deelname van mensen aan het maatschappelijk gebeuren.

Eerder in dit hoofdstuk stonden we al stil bij de beschermende dam die een job opwerpt tegen inkomensarmoede en de preciaire situatie van huishoudens zonder werkende gezinshoofden. De kansen op (kwaliteitsvol) werk zijn immers niet gelijk verdeeld over de bevolking. Kenmerken als geslacht, nationaliteit, onderwijsniveau, leeftijd en de regio waar men woont, beïnvloeden de plaats die men al dan niet kan verwerven in het economische gebeuren. In het tweede hoofdstuk van dit deel gaat Seppe Van Gils uitgebreid in op de algemene situatie op de arbeidsmarkt en op de positie van kansengroepen.

Werkloosheid heeft een negatieve impact op welzijn maar armen tegen elke kost tot activering verplichten, zet weinig zoden aan de dijk. Thys, De Raedemaecker en Vranken (2004) stelden vast dat bij generatiearmen een job of onderwijs op zich niet leidt tot opwaartse sociale mobiliteit. Zonder de aandacht voor zorg, emotioneel welzijn en ondersteuning vanuit de omgeving leidt het krijgen van werk niet tot een vooruitgang in het leven. Personen aan de onderkant van de maatschappelijke ladder blijken ook disproportioneel vaak in jobs

terecht te komen waar het risico op een depressie het hoogst is (Levecque, 2004). Het gaat vooral om jobs waar weinig scholing of ervaring nodig is en waar men weinig verdiensten, jobzekerheid en controle op het eigen werk heeft. Dikwijls gaat het ook om jobs waarbij de werkgever weinig tolerantie vertoont voor eventueel absentisme door de werknemer. Jobs moeten daarom niet alleen toelaten om uit armoede te ontsnappen, maar dit moet gebeuren binnen een context van randvoorwaarden waarbij deze jobs geen voedingsbodem vormen voor nieuwe problemen. Voor België stelden De Backer en Kornitzer (2004) in dit kader vast dat een lage jobcontrole en een lage sociale ondersteuning op het werk een belangrijke rol spelen in de relatie tussen stress en absentisme. Werkdruk blijkt overigens slechts nefaste gevolgen te hebben als hij samengaat met een lage kwaliteit van de arbeid.

Kwaliteitsvolle banen moeten beantwoorden aan een aantal criteria inzake arbeidsvoorwaarden (de hoogte van het loon, de contractvorm en de arbeidstijden), arbeidsomstandigheden (omgevingsfactoren, zoals werken in een lawaaierige omgeving en de mate van lichamelijke belasting), arbeidsinhoud (de kwaliteit van het takenpakket en de autonomie in de uitvoering) en arbeidsverhoudingen (mogelijkheden tot inspraak en het algemeen sociale klimaat van de onderneming) (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2004a).

Snick (2004) wijst erop dat bij het activeringsdiscours de structurele factoren van werkloosheid te vaak op de achtergrond worden gehouden en er impliciet te veel wordt gefocust op de 'psychologische aspecten' van waarom mensen niet aan het werk zijn (attitude en capaciteiten). Er wordt enkel rekening gehouden met betaalde activiteiten en niet met hun andere activiteiten. Ook is het perspectief van een job op de klassieke arbeidsmarkt niet voor iedereen haalbaar. Daarnaast zou het plichtendiscours zijn pijlen ook moeten richten op wie de kwaliteitsvolle arbeidsplaatsen voor laaggeschoolde werknemers moet aanbieden. Het gebrek aan deze jobs staat uiteraard in schril contrast met de roep om meer activering.

Het gebrek aan jobs staat in contrast met de roep om meer activering.

3. Sociale ongelijkheid in het onderwijs

In het algemeen gaat het onderwijsniveau in Vlaanderen er op vooruit: in 1990 beschikten bijna 61% van de 25- tot 64-jarigen maximaal over een diploma lager secundair onderwijs; in 2002 was dat nog maar 38%. Complementair daaraan behalen altijd meer jongeren een diploma hoger secundair of hoger onderwijs en stuwen zo de scholingsgraad omhoog (APS, 2004a).

Startkwalificaties in de vorm van diploma's of getuigschriften zijn in een samenleving die evolueert naar een kenniseconomie van steeds groter belang. Evenwel vormen ze geen voldoende voorwaarde voor wie op de arbeidsmarkt een goede start wil maken: ook hoger opgeleiden kwamen de afgelopen jaren van zwakke conjunctuur vaker in de werkloosheidsstatistieken terecht. Bij het heropleven van de economie worden zij echter sneller weer op sleeptouw genomen dan wie geen of een lager diploma bezit.

Het beperkte scholingsniveau van vooral jongeren uit lagere sociale klassen hypothekeert hun verdere arbeidsloopbaan en vergroot de kans dat ze ook op andere domeinen met sociale uitsluiting worden geconfronteerd. Het onderwijs heeft zo in haar rol als hefboom voor sociale mobiliteit en ruimer als middel tegen een verdere dualisering van de samenleving nog een lange weg te gaan.

Dat blijkt uit de volgende pagina's, waarop we het achtereenvolgens hebben over de ongelijke startkansen, ongelijkheid doorheen de onderwijsloopbaan, de ongekwalificeerde uitstroom, levenslang leren en de financiële randvoorwaarden. We verwijzen hierbij ook naar de bijdrage van Katleen De Rick en Ides Nicaise over de invloed die de invoering van de leerplicht twintig jaar geleden heeft gehad op de evolutie van sociale ongelijkheid in het onderwijs (deel I, hoofdstuk 3).

3.1 Ongelijke startkansen

De ongelijke onderwijskansen en -uitkomsten van kinderen uit lagere socio-economische klassen zijn empirisch vast te stellen. Verschillende recente onderzoeksrapporten bevestigen de persisterende onderwijsongelijkheid in Vlaanderen. De sociale ongelijkheid is groot en begint al op vroege leeftijd.

Groenez, Van Den Brande en Nicaise (2003) stelden vast dat al bij kleuters van 2,5 à 3 jaar de niet-participatie (16%) aan het onderwijs al ongelijk verdeeld is. Kleuters uit lage sociale klassen beginnen minder snel aan het onderwijs en lopen ook vaker achterstand op. Zo hebben vooral kinderen met niet-actieve ouders een hogere kans om niet deel te nemen aan het kleuteronderwijs. De lagere participatie van kinderen met een vreemde nationaliteit zou ook vooral door deze lagere beroepsstatus te verklaren zijn en niet zozeer door nationaliteit op zich. Gemiddeld 3,9% van de kleuters loopt op het einde van de kleuterschool achterstand op. Naar huishoudtype zijn het vooral kinderen van alleenstaande moeders die minder vlug aan het kleuteronderwijs participeren en vertraging oplopen.

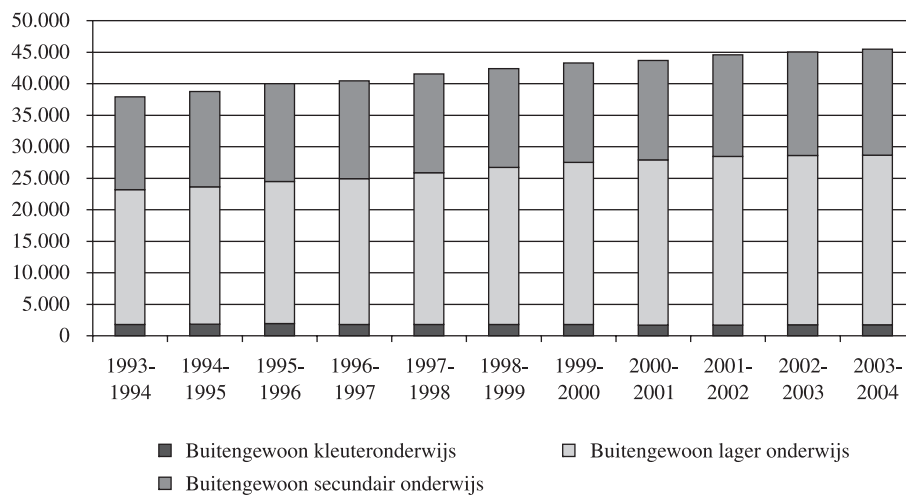
In het lager onderwijs blijkt de socio-professionele categorie van de ouders een belangrijke verklarende variabele voor de opgelopen achterstand en voor de kans op doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs. Opnieuw blijken kinderen van alleenstaande moeders bijzonder kwetsbaar. Nationaliteit heeft een significant effect op achterstand. Er is ook een gendereffect in de doorverwij-

zing naar het buitengewoon onderwijs (jongens komen er meer in terecht dan meisjes).

De toename van het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs nemen we al langer waar: in vergelijking met tien jaar ervoor is het aantal leerlingen er in het schooljaar 2003-2004 met 26% toegenomen. Het voorbije schooljaar was de toename wel minder uitgesproken dan in het verleden het geval was. In het lager onderwijs volgen 6,3% van de leerlingen les in het buitengewoon onderwijs (26.952 leerlingen). Bij de kleuters was er wel een lichte afname van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs; het aandeel leerlingen blijft er constant. In het secundair onderwijs steeg het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs met 2,4% sinds het jaar daarvoor. Sinds het schooljaar 1993-1994 steeg het aantal leerlingen in het secundair onderwijs met 14% (zie figuur 7). De evolutie in het secundair buitengewoon onderwijs wordt uiteraard ook beïnvloed door de voorgeschiedenis die leerlingen er in het lager onderwijs hebben.

In het Geïntegreerd Onderwijs (GON), volgen kinderen met een handicap of leer- en opvoedingsmoeilijkheden les in het gewoon onderwijs; ze worden daarbij ondersteund door een school voor buitengewoon onderwijs. Dit GON zorgde voor de begeleiding van 1.874 leerlingen in het lager en 598 in het secundair onderwijs (schooljaar 2002-2003).

Figuur 7 – Evolutie van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs, alle onderwijsniveaus, Vlaanderen, schooljaar 1993-1994 – schooljaar 2003-2004.



Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

3.2 Sociale ongelijkheid in de verdere onderwijsloopbaan

Groenez, Van Den Brande en Nicaise (2003) stelden vast dat jongeren uit lagere sociale klassen, gemeten aan de beroepscategorie en het diploma van de ouders, vaker achterstand oplopen in het secundair onderwijs en meer terechtkomen in richtingen zoals het TSO, BSO, DBSO, leercontract of BuSO. De nationaliteit van de leerlingen blijkt zowel op de studieoriëntatie als op de opgelopen achterstand in het secundair onderwijs een impact te hebben. Daardoor missen deze jongeren vaak het diploma dat toegang tot het hoger onderwijs verschaft. Dit bepaalt uiteraard sterk hun geringere participatie aan het hoger onderwijs. Wie wel doorstroomt naar het hoger onderwijs, blijkt vaker te kiezen voor het hoger onderwijs van het korte type (HOKT).

Ook het onderzoek van Hermans, Opendakker & Van Damme (2003) bevestigt de sterke samenhang van ongelijke onderwijskansen en de socio-economische status (SES) van leerlingen in Vlaanderen. Zij onderzochten de (additieve) effecten van geslacht, etniciteit en socio-economische situatie op de bereikte onderwijspositie van leerlingen in het secundair onderwijs. Hieruit bleek dat meisjes en autochtonen in het secundair onderwijs een hoger onderwijsniveau⁶ bereiken dan jongens en allochtonen en dat leerlingen met een hogere socio-economische status een hoger niveau bereiken dan leerlingen met een lagere socio-economische status. Men stelde ook vast dat de grotere achterstand van allochtone leerlingen wordt opgelopen vooraleer ze het secundair onderwijs aanvatten. Verder bleek dat het een verschil maakt in welke school leerlingen het secundair onderwijs aanvatten: in scholen waar de gemiddelde SES van de leerlingen hoger is, behalen leerlingen een hoger onderwijsniveau (in termen van de laatste succesvolle positie in het secundair onderwijs).

3.3 Ongekwalficeerde uitstroom

Volgens de VDAB dienden zich in 2003, 1.807 schoolverlaters aan op de arbeidsmarkt zonder enige vorm van kwalificatie, dit wil zeggen zonder diploma van de tweede graad secundair onderwijs. Twee op drie van deze laaggeschoolde schoolverlaters zijn jongens. Na één jaar heeft 13,2% van deze jongeren nog niet gewerkt. Zo'n 6.500 schoolverlaters maken hun hogere secundaire studies niet af voor de stap naar de arbeidsmarkt te zetten. Dit gebeurt vaak op het ogenblik dat ze meerderjarig worden en niet meer schoolplichtig zijn. Bij de meerderheid van deze jongeren werd de onderwijsloopbaan gekenmerkt door verandering van niveau en/of studierichting, ook het 'watervalprincipe' genoemd.

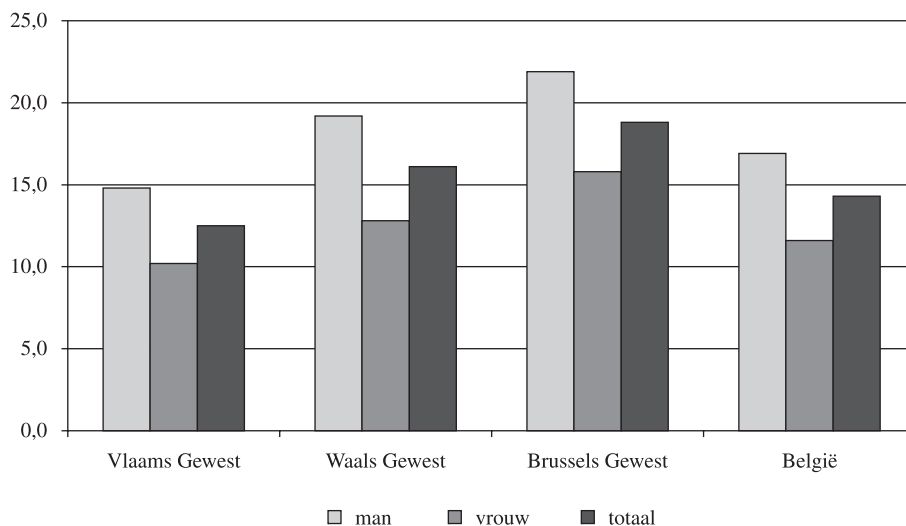
Als men ook de schoolverlaters uit middenstandsopleidingen en uit het deeltijds beroepssecundair onderwijs hierbij telt, zijn er in totaal 13.750 ongekwalficeerde schoolverlaters in Vlaanderen in 2003. Het probleem van ongekwalficeerde uitstroom blijkt vooral een probleem van jongens te zijn: van alle man-

nelijke schoolverlaters is 21,8% laaggeschoold tegenover 12,4% van de vrouwen.

Vlaanderen telde 13.750 ongekwalificeerde schoolverlaters in 2003.

Vlaanderen scoort in vergelijking met andere Europese landen nog vrij goed inzake de ongekwalificeerde uitstroom uit het initiële onderwijs. Volgens het Jaarboek van Steunpunt WAV (2003) werd dit in het Vlaamse onderwijs beperkt tot 12,5% in 2002. Het EU-gemiddelde bedraagt 18,8%.

Figuur 8 – Ongekwalificeerde uitstroom: aandeel jongeren (18-24 jaar) met maximaal een diploma lager secundair onderwijs die geen verder onderwijs volgen en tijdens een referentieperiode van 4 weken niet deelgenomen hebben aan een opleiding.



Bron: NIS, Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK) en Eurostat, Labour Force Survey (LFS); bewerking Steunpunt WAV (Jaarboek 2003).

3.4 De gapende kenniskloof

Vlaamse leerlingen scoren op internationale OESO-indicatoren bij de top op het vlak van leesvaardigheid. In 2000 waren er slechts 11,7% laagpresterende 15-jarigen; vergelijk dit met de 28,2% in de Franse gemeenschap. In Vlaanderen is het verschil tussen de best en de minst presterende leerlingen echter groter dan in andere landen met een goede score op het vlak van leesvaardigheid. Dit kan

erop wijzen dat het Vlaamse onderwijs veeleer is afgestemd op de sterkste leerlingen en dat er een onvoldoende focus is op zwakkere leerlingen. Op het vlak van wiskundige vaardigheden zijn de Vlaamse 15-jarigen zelfs de beste van de OESO-klas, maar ook hier ziet men grotere verschillen tussen de leerlingen die het best en diegenen die het minst op de testen scoren dan in andere landen. Op het vlak van wetenschappelijke geletterdheid zit Vlaanderen in de middenmoot.

Vandaar worden steeds grotere eisen gesteld aan geletterdheid en de groep die de aansluiting mist, blijkt navenant te groeien. In Vlaanderen zijn zo'n 800.000 volwassenen laaggeletterd (Bohenn e.a., 2004). Het gaat hierbij om volwassenen die geen of nauwelijks primair onderwijs hebben gevolgd (grotendeels allochtonen die vaak analfabeet zijn) en om volwassenen die ondanks voldoende jaren onderwijs veel moeite hebben met schriftelijke taken (waaronder een relatief hoog percentage voortijdige schoolverlaters en jongeren). Deelname aan onderwijs en vorming blijkt overigens geen voldoende voorwaarde te zijn om een behoorlijk geletterdheidsniveau te halen. Beschikbare scholing blijkt ook vaak gericht op hogergeschoolden. In een poging om het niveau van geletterdheid te verhogen, keurde de Vlaamse overheid in 2003 het 'strategisch plan laaggeletterdheid' goed.

3.5 Levenslang leren

De Vlaamse overheid onderschrijft het Europese streven naar levenslang leren om de concurrentiekracht en de inzetbaarheid van haar werknemers te verhogen en om sociale uitsluiting tegen te gaan. In 2002-2003 waren er 293.302 inschrijvingen voor het onderwijs voor sociale promotie, wat overeenkomt met 7,2% van de 15 tot 64-jarigen in Vlaanderen. Dit is een stijging met 6% ten opzichte van het schooljaar daarvoor (APS, 2004a: 157). Andere vormen van volwassenonderwijs zoals Begeleid Individueel Studeren (BIS) of basiseducatie bereiken een veel kleinere groep. Het gaat telkens om 0,6% van de bevolking. Het aantal cursisten in de centra voor basiseducatie kende het voorbije decennium wel een sterke opgang (zie deel IV, hoofdstuk 2).

De Enquête naar Arbeidskrachten (EAK) van het NIS geeft aan dat, tussen begin 2002 en begin 2003, 42,6% van de Belgische bevolking tussen 25 en 64 jaar minimaal één opleiding volgde. Werkenden (49,9%) nemen vaker deel aan naschoolse activiteiten dan werklozen (46,3%) en niet-actieven (25,2%), maar hebben een lagere totale opleidingsduur.

Vlaanderen doet het in Europese vergelijkingen minder goed op het vlak van levenslang leren: met zijn 7,4% van de volwassen bevolking die in de maand voor de Europese bevraging een opleiding volgde, valt Vlaanderen onder het EU-gemiddelde van 8,5%. Ook ziet men tussen 2001 en 2003 niet echt een mentaliteitsverandering ten aanzien van levenslang leren. Ongeveer driekwart van de Vlaamse bevolking hoeft niet meer overtuigd te worden van het belang

van levenslang leren. Schoolverlaters en mensen die maximaal een diploma lager secundair onderwijs hebben, delen deze overtuiging minder (APS, 2004a: 160).

3.6 De financiële randvoorwaarden

De bijkomende schoolkosten in het (in principe kosteloze) leerplichtonderwijs vormen voor huishoudens met een laag inkomen een zware bijkomende last. Volgens berekeningen (Bollens, 2002) bedragen in 2003 de jaarlijkse studiekosten per leerling in het kleuteronderwijs € 218, in het lager onderwijs € 387 en in het secundair onderwijs € 923. Omwille van de enorme kost van het algemeen kosteloos maken van het onderwijs (geraamd op circa € 616 miljoen) werd op het Vlaamse vooruitgangs- en toekomstcongres 2004 gepleit voor eerder selectieve maatregelen. Dit kan door voor de laagste inkomensgroepen in alle onderwijsniveaus degelijke studietoelagen te voorzien om de bijkomende kosten (zoals voor uitrusting en nevenschoolse activiteiten) te dekken. Ook zouden kansarme leerlingen in het gewoon onderwijs gratis leerhulp moeten kunnen krijgen. De extra kosten hiervoor dragen er vaak toe bij dat jongeren naar het buitengewoon onderwijs overstappen waar die hulp gratis is. Cantillon e.a. (2004) berekenden dat de eigen bijdrage van gezinnen die van een minimum-inkomen moeten leven in het huidige systeem van studietoelagen nog 20% tot 26% van de geraamde studiekost bedraagt. Een volledige studietoelage kan men immers pas bekomen als het belastbaar inkomen de zeer lage minimumgrens (die zelfs lager ligt dan de EU-armoedegrens) niet overschrijdt. Hierdoor komen maar heel weinig gezinnen in aanmerking voor een volledige studietoelage. De doelstelling van de Vlaamse regering is om vanaf 2004-2005 de inkomensgrenzen te verruimen en het bedrag te verhogen.

4. Een povere woonmarkt voor lage inkomens

Woonkosten werden de laatste decennia een steeds belangrijkere uitgavenpost in het huishoudenbudget. Hoe lager het inkomen, des te groter wordt het aandeel voor wonen; evenwel is het absolute bedrag meestal te klein om een degelijke woning te kunnen huren of kopen. Ook heeft uitsluiting inzake wonen gevolgen op tal van andere domeinen. Zo kan een slechte woningkwaliteit de gezondheid, de onderwijsprestaties van kinderen, de werksituatie van ouders en de relaties binnen het gezin negatief beïnvloeden.

Hoe lager het inkomen, hoe groter het aandeel van wonen wordt.

4.1 Zwaardere woonkosten

Dat wonen duurder wordt, zien we vooral aan de verkoopprijzen op de private markt. Volgens cijfers van het NIS stegen tussen 1997 en 2001 de verkoopprijzen van woningen met 32% terwijl de index van de consumptieprijzen maar met 8,3% toenam.⁷ In 2003 kenden de prijzen van huizen en appartementen opnieuw een forse stijging.

Zeven op tien Belgen (68%) woont in 2001 in een woning waarvan men eigenaar, mede-eigenaar of vruchtgebruiker is; in Vlaanderen is dit zelfs bijna drievierden (73,8%). Voor veel huishoudens vormt een woning kopen op lange termijn immers een goede investering: eens de woning is afbetaald, valt de basiswoonkost weg (zie Winters, 2003). Voor vele gezinnen in Vlaanderen – vooral alleenstaanden, éénundergezinnen (vooral alleenstaande moeders), laaggeschoolden en allochtonen – is een woning kopen echter niet mogelijk (APS, 2004b: 38-39).

Laten de gestegen prijzen op de verkoopmarkt zich ook voelen op de private huurmarkt? Volgens de officiële statistieken blijkt alvast – vreemd genoeg – dat de huurprijzen tussen 1996 en 2004 niet sterker gestegen zijn dan de consumptieprijzen. Dit komt door de manier waarop de evolutie van de huurprijzen wordt geschat: op basis van een vaste staal van huurders, die vaak jarenlang dezelfde woning huren. Omdat verhuurders gebonden zijn aan de huurwetgeving kunnen ze de huurprijs niet jaarlijks aanpassen aan de marktsituatie – de huurprijs mag wel geïndexeerd worden. Wie op zoek moet naar een nieuwe woning voelt echter dat op de markt de nieuwe huurprijzen een stuk hoger liggen (Winters e.a., 2004).

Dat de woonkost zwaar doorweegt in het beschikbare budget zien we ook in de huishoudbudgetenquête van 2001. Hieruit blijkt dat bij de huishoudens met de (10%) laagste inkomens ruim eenderde van de uitgaven naar naakte woonkosten gaat. Het verwarmen en verlichten van de woonst slorpt bij de armsten daarbovenop nog eens ééntiende van het budget op. De bijkomende woonkosten in absolute termen voor bijvoorbeeld verwarming, verlichting en water blijken door alle inkomens heen niet sterk te variëren, maar wegen dus logischerwijs veel zwaarder door in het budget van de lagere inkomens (De Boyser, 2003).

Op basis van deze enquête stelden Winters e.a. (2004) verder vast dat het netto-inkomen (uit arbeid en sociale uitkeringen) van huurders op de private markt gemiddeld bijna € 15.000 lager ligt dan het inkomen van eigenaars die nog afbetalen. Meer dan de helft van de private huurders besteedt meer dan 20% aan de woonkost; een vijfde gaf meer dan 33% uit aan huur (zie ook Panecoucke, De Decker & Goossens, 2003). Sociale huurders beschikten over een nog lager gemiddeld netto-inkomen; ook hier overschreed eenderde de 20%-norm (waarbij de uitgaven voor naakte woonkost maximaal een vijfde bedragen van het beschikbaar inkomen; in de sociale huisvesting is dit normaal gezien de maximale norm). Op basis van een andere gegevensbron (PSBH) stelt men bo-

vendien vast dat tussen 1992-2002 de verschillen tussen de huishoudens die eigenaar zijn en de huishoudens die huren, groter zijn geworden. De inkomens van de gezinnen uit de sociale huursector hebben volgens de PSBH dan weer een inhaalbeweging uitgevoerd ten opzichte van de particuliere huurders.

4.2 De sociale huurmarkt

Het *kenniscentrum duurzaam woonbeleid* (Winters e.a., 2004) schat het aantal gezinnen dat in Vlaanderen in aanmerking komt voor een sociale woning op 320.000. In totaal werden eind 2002, 127.567 woningen sociaal verhuurd. Bij de 5.255 woningen die niet werden verhuurd, was dit voornamelijk omwille van renovatiewerkzaamheden of omdat ze een andere bestemming hadden gekregen (VHM, 2004). Het aandeel van de sociale woningmarkt bedraagt volgens gegevens van de socio-economische enquête 2001 5,6% van de totale markt (Winters e.a., 2004).

320.000 Vlaamse gezinnen zouden in aanmerking komen voor een sociale woning.

De sociale huurder heeft een laag gemiddeld jaarlijks inkomen: bij alle sociale huurders was dit in 2002 gemiddeld € 13.888; bij de nieuwe huurders uit 2002 lag dit nog iets lager met € 10.121. Het merendeel van de huurders op de sociale woningmarkt zijn laaggeschoolden. Naar gezinstype is de grootste groep de éénundergezinnen (waarvan negen op tien vrouwelijke gezinshoofden), gevolgd door de alleenstaanden (VHM, 2004).

Op de wachtlijsten van de huisvestingsmaatschappijen stonden eind 2003, 73.228 huishoudens. De gemiddelde wachttijd voor een sociale woning in Vlaanderen bedraagt 744 dagen. De wachttijd verschilt sterk naar provincie: van gemiddeld 581 dagen in Vlaams-Brabant tot 903 dagen in West-Vlaanderen. Ook bij de kandidaathuurders zijn alleenstaande ouders het belangrijkste gezinstype. Acht op tien (81%) van de kandidaat-huurders is Belg, 16% is vreemdeling van buiten de EU en 2% van binnen de EU (VHM, 2003).

Tussen 1998 en 2002 steeg de gemiddelde reële huurprijs met 7,2%, terwijl het gemiddelde jaarinkomen van de sociale huurders slechts met 1,8% toenam. Bovendien heeft ongeveer driekwart van de nieuwe huurders – voor de hele genoemde periode – een jaarinkomen beneden het totale gemiddelde inkomen van de Vlaamse sociale huurders. Wanneer de sociale huisvestingsmaatschappijen hun basishuurprijzen verhogen volgens het huidige subsidiesysteem, zijn het net de laagste inkomens die de scherpste huurprijsstijgingen te verwerken krijgen (Welzijnszorg, 2004a).

Wegens het geringe aanbod van sociale woningen op de Vlaamse woningmarkt, zijn veel gezinnen met een laag inkomen genoodzaakt om hun toevlucht te zoeken bij de private huurmarkt.

4.3 De private woningmarkt

Ongeveer een vijfde (21%) van de Vlaamse huishoudens huurt op de private woonmarkt (SEE 2001), waar het aanbod van woningen verschaalt. Er worden immers meer bestaande woningen aangekocht dan er nieuwe worden gebouwd (zie ook Welzijnszorg, 2004a: 12).

Pannecoucke (2003) beschreef in de vorige editie van dit Jaarboek het gedi- versifieerde profiel van de private huurder. Vaak blijkt huren op de private huurmarkt een tijdelijke huisvestingsvorm voor – vaak jongere – huishoudens in afwachting van de aankoop van een eigen woning of van het betrekken van een sociale huurwoning. Ook heeft de private huurmarkt een ruimere functie als opvangnet en vinden anderen, vooral oudere bewoners, er een permanente huisvestingssituatie. In vergelijking met de doorsnee-Vlaamse bevolking hebben de private huurders een divers maar eerder zwakker socio-economisch profiel. Er zijn duidelijk meer werklozen, arbeiders, bestaansonzekere huishoudens en gezinnen met een relatief laag gemiddeld gezinsinkomen onder de private huurders. De zwakste sociaal-economische groepen komen in het slechtere marktsegment terecht.

Op de private huurmarkt is het zoeken naar een evenwicht tussen prijskaartje en kwaliteit. De betaalbaarheidsproblematiek wordt vandaag belangrijker, vooral bij de lagere inkomensgroepen. Een stijgende huurprijs wordt bij de particuliere huurders niet verklaard door het toegenomen comfortniveau van de huurwoningen (Pannecoucke, 2003). Winters e.a. (2004) stelden bovendien op basis van de PSBH vast dat de woonquotes voor woningen met klein comfort of minder dan klein comfort tussen 1992 en 2002 gestegen zijn met 45% en 26%, terwijl voor de woningen met middelmatig comfort de gemiddelde woonquotes gelijk bleven.

De bewoners van de goedkoopste woningen zijn gemiddeld ook het oudst en behoren veelal tot de sociaal-economisch zwakste categorieën: meer dan 2/5 behoort tot het laagste inkomenskwintiel, 13% is werkloos en 59% behaalde hoogstens een diploma lager middelbaar onderwijs (Pannecoucke, De Decker & Goossens, 2003).

Op het vlak van kwaliteits- en comfortnormen is de situatie van particuliere huurders ook relatief slechter dan deze van eigenaars. Volgens de PSBH is het aandeel woningen met minstens middelmatig comfort in België gestegen van 64,5% in 1992 naar 82,0% in 2002. Het comfort van eigendomswoningen is daarbij wel sterker gestegen dan het comfort van de huurwoningen (Winters e.a., 2004). De particuliere huurwoningen blijken algemeen ook ouder, meer ge-

breken te tellen en minder comfortabel te zijn.⁸ Hiervoor is onder andere de ouderdom van de woning, in samenhang met de vergrijzing van de verhuurders, een verklaring (Pannecoucke, De Decker & Goossens, 2003).

Bij de eigenaars zijn het ook vooral de ouderen die in buitengebieden wonen, die minder comfort genieten. De leeftijd van de bewoners hangt blijkbaar samen met het comfortniveau van de woning: bij ouderen heeft 38% geen centrale verwarming, 16% geen badkamer en 6% geen toilet in huis. Bij de oudste leeftijdsgroep blijken de eigenaars het zelfs minder goed te stellen op het vlak van comfort dan de huurders (APS, 2004b: 26).

4.4 Alternatieve woonvormen

Op 1 januari 2003 waren 1.764 personen (uit 1.042 gezinnen) *permanente bewoners van campings*. Hun aantal daalt voor het tweede jaar op rij. De meeste permanente campingbewoners vindt men terug in de provincies Antwerpen, Oost- en West-Vlaanderen (zie deel IV, hoofdstuk 2).

Bij de trekkende bevolking ziet men een andere evolutie. Tussen december 2002 en maart 2003 telde men in het Vlaams Gewest 841 huishoudens die leefden in een *woonwagen of caravan*. Dit waren er in 1999 nog 750. Men schat dat daarbovenop nog eens een duizendtal woonwagens doorheen het jaar door Vlaanderen trekken. In totaal zijn er amper 416 standplaatsen (op 28 gemeentelijke residentiële woonwagenterreinen) in heel het Vlaams en Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hierdoor zijn heel wat gezinnen aangewezen op niet-gereguleerde privé-terreinen. De woononzekerheid is de grootste problematiek bij deze gezinnen, wat ook zijn impact heeft op de onderwijsmogelijkheden van kinderen, de sociale integratie, het inkomen, de tewerkstelling, ... De Vlaamse subsidie die tot 90% van de kostprijs van woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen voor zich neemt, kan lokale besturen maar met mondjesmaat overtuigen om terreinen aan te leggen. Doortrekkersterreinen zijn er zelfs helemaal nog niet.

Er zijn nog steeds geen doortrekkersterreinen in Vlaanderen.

4.5 De marge van de woonmarkt

Elk jaar worden in Vlaanderen woningen die verwaarloosd of onbewoonbaar zijn, ook als zodanig verklaard. Het lijdt geen twijfel dat in werkelijkheid heel wat meer woningen dit etiket zouden moeten krijgen; vaak is het gebrek aan alternatieve (en betere) huisvesting voor de bewoners een reden om niet in te grijpen.

Eind 2002 waren 3.258 woningen ongeschikt of onbewoonbaar bevonden. Sinds 1996 tot mei 2003 werden 44% of 2.617 van de 5.902 woningen die ooit op de inventaris hebben gestaan, geschrapt. Men kan hieruit afleiden dat het doel van de procedure, met name het opsporen en herstellen van de gebreken aan de woning, wordt bereikt (APS, 2004a).

De redenen voor het ongeschikt of onbewoonbaar verklaren van een woning zijn niet min. Negen op tien (90%) van deze woningen heeft ernstige vochtproblemen, 58% kent risico's op brand of elektrocutie, in 40% van de gevallen is er gevaar voor CO-vergiftiging en 15% vertoont ernstige stabiliteitsgebreken. In 11% van de gevallen is er geen sanitair en bij 67% zijn de deuren en ramen in (zeer) slechte staat.

De Vlaamse Wooninspectie die verhuurders van onbewoonbare panden voor de rechter moet brengen, verbaliseerde in 2001 – haar eerste werkjaar – 189 wooneenheden. De bewoners van de panden zijn vooral economisch en sociaal zwakkere huurders. Het gaat in 55% van de gevallen om alleenstaanden en 85% is van vreemde origine. Zes op tien (57%) van de woningen werden in Gent en Antwerpen geverbaliseerd (APS, 2004a). De bewoners betalen voor de kwalitatief slechte of onbewoonbare woning of kamer toch een hoge huurprijs: gemiddeld gaat het om € 180 voor een kamer, € 260 voor een appartement of studio en € 305 voor een ééngezinswoning (Winters e.a., 2004).

Naast onbewoonbare of ongeschikte huizen, zijn er ook huizen die in Vlaanderen als verwaarloosd worden geïnventariseerd. Dit gebeurt wanneer de buitenkant ernstige gebreken vertoont. Eind 2002 stonden 3.940 woningen op deze inventaris. Tussen 1996 en 2002 ging het om 7.213 panden waarvan 51% ondertussen werd geschrapt.

Vlaanderen telde eind 2002 14.405 leegstaande woningen, een stijging met 5% ten opzichte van het jaar voordien. Tussen 1996 en 2002 werden in totaal 35.527 leegstaande woningen geregistreerd waarvan er 60% (of ongeveer 4.000 per jaar) werden geschrapt. Voor veel armen is het onbegrijpelijk dat leegstand nog wordt getolereerd of niet aangepakt, terwijl zij moeite hebben om aan een betaalbare woning te geraken (Inslegers, 2004).

Jaarlijks komen in Vlaanderen 12.000 thuislozen terecht in opvangcentra. Volgens Van Menxel, Lescrauwaet en Parys (2003) heeft thuisloosheid met armoede te maken maar zijn niet alle thuislozen arm en ook maar een klein deel van armen blijken thuisloos (3%). Het gaat ook om een ruimer begrip dan dakloosheid. Men omschrijft thuisloosheid als een proces van ontankering, van verlies aan sociale netwerken en van maatschappelijke bindingen. Onder de risicofactoren om thuisloos te worden, vallen onder meer opgroeien in een instelling, generatie-armoede, een relatiebreuk, werkloosheid.

5. Gezondheid in de tang

Armoede grijpt ook in op het zeer fundamentele levensdomein van gezondheid en *vice versa*. Wie lager op de sociaal-economische ladder staat, heeft meer kans om gezondheidsproblemen te krijgen en heeft een lagere levensverwachting. De ongunstige levensomstandigheden waarin de lagere sociaal-economische categorieën leven, spelen hierbij een belangrijke rol. Ook de toegang tot de gezondheidszorg verloopt minder gemakkelijk dan bij wie hoger op de maatschappelijke ladder staat.

In hoofdstuk 4 van dit deel bevestigen Stefan Hardonk, Christophe Vanroelen en Fred Louckx op basis van gegevens van de *Gezondheidsenquête 2001* voor België de samenhang tussen gezondheidsstatus en socio-economische kenmerken.

Verklaringen voor sociaal-economische gezondheidsverschillen gaan in twee richtingen. De *sociale selectietheorie* vertrekt eerder vanuit het individu: personen met een slechtere gezondheid lopen meer kans om af te zakken op de sociaal-economische ladder. Verklaringen vanuit *sociale causatie* vertrekken vanuit de minder gunstige socio-economische situatie waarin armen leven om hun grotere kans op een negatievere gezondheidssituatie te verklaren. Ook sociale en psychische factoren die samengaan met de stress van een leven in armoede kunnen de algemene weerstand tegen ziekte verminderen.

De slechtere financiële situatie blijkt van cruciaal belang hierin. Volgens de *Gezondheidsenquête 2001* kunnen bijna eenderde (33%) van alle huishoudens de eigen uitgaven voor gezondheidszorgen (zeer) moeilijk dragen. Dit is nog vaker het geval als de referentiepersoon van het huishouden een vrouw is (40%) of als deze tot de oudere leeftijdsklassen behoort (43% bij 65 tot 74-jarigen; 41% bij de 75-plussers). In de laagste inkomenscategorie ervaart 68% van de huishoudens de uitgaven voor gezondheid als moeilijk passend in het huishoudbudget, in vergelijking met slechts 7% van de huishoudens uit de hoogste inkomenscategorie (Buziarsist e.a., 2002; WIV, 2002). De aankoop van medicatie wordt vaak uitgesteld wegens de hoge kostprijs of gaat ten koste van andere behoeften. Eentiende (9,6%) van de huishoudens in België gaf aan dat ze in de loop van 2000 medische zorgen, tandverzorging, (voorgeschreven) geneesmiddelen, een bril of mentale zorg, moest uitstellen omwille van financiële redenen (zie ook deel IV, hoofdstuk 2). Meer nog, onder de armoedegrens moest 28% kosten voor medische zorg uitstellen. Dit percentage neemt sterk af naarmate men hoger in de inkomensboom zit: in de hoogste inkomenscategorie is dit nog 3%. Eénoudergezinnen vormen een bijzondere risicogroep: eenvierde (23%) van hen moest in de loop van 2000 medische consumptie uitstellen. Regionaal blijken vooral huishoudens in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het op dit vlak moeilijk te hebben: hier moest 22% van de huishoudens medische consumptie uitstellen.

Lagere socio-economische groepen maken ook minder gebruik van preventieve vormen van gezondheidszorg, zoals vaccinatie en kankerscreening. Een

gebrek aan kennis over de mogelijkheden en noodzaak ervan, een andere gezondheidshouding en -gedrag kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Ongunstige levensomstandigheden, ongunstige leefstijl

De ongunstige woonomstandigheden waarin armen leven, kunnen hierbij ernstige gezondheidsrisico's inhouden (zie Beck, Van Roelen & Louckx, 2002). Blootstelling aan schadelijke stoffen kan ook in arbeidsomstandigheden negatief op de gezondheidstoestand inwerken. Arbeidsongevallen of gevolgen van zware fysieke arbeid zijn ook belangrijke risico's hierbij. Wie minder lang gestudeerd heeft, houdt er ook vaker een minder gezonde leefstijl op na. Zo ziet men in de gezondheidsenquête bijvoorbeeld dat lageropgeleide personen relatief meer roken,⁹ minder aan heilzame fysieke beweging doen en een ongezonder voedingspatroon kennen. Daarentegen consumeren hogeropgeleide groepen dan weer significant meer alcohol en cannabis dan lageropgeleiden. Bij het vaststellen van dergelijk risicogedrag dreigt vaak het individueel schuldmodel op te duiken. In haar verslag noemt het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003a) dit 'gedragingen die door levensomstandigheden bepaald worden' waarbij de beperkte mogelijkheden om het lijden fysisch of psychisch te verzachten, leiden tot het zoeken van antwoorden in als risicovol bestempeld gedrag. Daarnaast is ook het geringere belang dat vaak aan gezondheid werd gehecht in de opvoeding van belang.

Financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg

Vanroelen, Smeets en Louckx (2003) onderscheiden in België zes grote dimensies van knelpunten die de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor maatschappelijk kwetsbare groepen bemoeilijken: ze bevinden zich op micro- en op mesoniveau.

Ten eerste beginnen de problemen soms bij gebrek aan of een precair statuut in de ziekteverzekering of bij het ontbreken van een hospitalisatieverzekering. Wie geen wettige verblijfsstatus heeft, wie geen bijdragen betaalde of wie administratieve verplichtingen niet nakwam (vaak thuislozen, woonwagenbewoners) en wie geen volledige dekking heeft, vormen hierbij kwetsbare groepen. Het Riziv-jaarverslag 2003 legt in die zin een opvallende tendens bloot: sinds 1999 steeg het aantal niet-beschermde personen met 46%. In 2003 ging het om 163.023 mensen. Een *tweede* knelpunt is de gebrekkige financiële situatie: wie leeft van een vervangingsinkomen, beschikt over onvoldoende inkomen om naast de basisbehoeften nog te voorzien in belangrijke medische kosten. Wie een inkomen uit arbeid heeft dat net voldoende is om rond te komen, kan door plotse hoge medische kosten in bestaansonzekerheid terecht komen. *Ten derde* zijn er de knelpunten die te maken hebben met de werking van instellingen zoals de ziekteverzekering, OCMW en zorgverstrekkers. Complexe administra-

tieve procedures (ziekteverzekering), moeilijk taalgebruik en een gebrekkige samenwerking tussen zorgverstrekkers zorgen voor extra drempels naar gezondheidszorg. OCMW's worden bekritiseerd voor te grote complexiteit en gebrek aan uniformiteit in hun regelgeving om financiële bijstand te ontvangen voor medische zorgen. *Ten vierde* zijn er hoge medische zorgbehoeften: binnen de terugbetaalde medische zorg zijn het vooral de plotse kosten of de langdurige cumulatie van kosten die problemen geven. Ook in gezinnen waar meerdere zorggebruikers zijn, komt men in een kwetsbare situatie terecht, vooral door de niet-terugbetaalbare medische verstrekkingen. De maximumfactuur, in principe een positieve structurele maatregel die problemen door gezondheidskosten moet verminderen, biedt niet meteen een uitkomst voor wie acuut in geldnood zit: de terugbetaling komt er immers pas na één (of voor hogere inkomens na twee) jaar. *Ten vijfde* blijkt opnieuw het belang van (niet-professionele) sociale netwerken: wie hier als bejaarde, gehandicapte of zorgafhankelijke zieke geen beroep op kan doen voor vormen van mantelzorg en/of financiële solidariteit, heeft een verhoogde kans op financiële problemen. *Ten zesde* stelt de complexiteit van de gezondheidszorg en ziekteverzekering mensen met een beperkte kennis (omtrent verzekering, preventieve zorg, ...) en een geringe weerbaarheid voor een bijkomende drempel. In individuele situaties komen deze knelpunten soms alleen maar bij kwetsbare groepen meestal gecombineerd voor.

Op macro-niveau wijst hetzelfde onderzoek op de evolutie van een universeel verzekeringskarakter naar een minder volledige verzekering met middengetoetste correctiemaatregelen voor maatschappelijk kwetsbare categorieën. De vermarkting van de sector – meegestuurd door de farmaceutische en medisch-technische industrie – drukt op het budget van de verplichte ziekteverzekering die vernieuwingen niet steeds meer (meteen) opneemt in het terugbetaalbaar pakket. De marktgaten die hier vallen worden door commerciële verzekeringsmaatschappijen aangegrepen om aanvullende ziekteverzekeringen aan te bieden. Door de risicoselectie die op de verzekeringsmarkt gebeurt, is het voor de kwetsbaarste groepen – zoals chronisch zieken – vaak niet meer mogelijk om dergelijke verzekeringen (zoals hospitalisatie) af te sluiten, of hetzij tegen zeer hoge premies. Ook in de werking van de gezondheidszorg (de complexe organisatie door bevoegdheidsversnippering, gebrek aan patiënteninspraak, de beperkte rol van preventieve gezondheidszorg) en de ziekteverzekering (besparingen in het genesmiddelenbeleid) blijven knelpunten zichtbaar.

6. Cultuurparticipatie en vrijetijdsbesteding

Culturele participatie is nog altijd een schromelijk onderschatte hefboom om mensen uit hun sociaal isolement te halen. Cultuur focust immers niet op het falen of op gebreken van mensen, maar op krachten en interesses. Eén van de vele

verdiensten van het Algemeen Verslag over de Armoede (1994) is dat het deze functie van cultuur voor het voetlicht bracht en dat cultuur zo ook een aandachtspunt is geworden bij armoedebestrijding op verschillende beleidsniveaus.

De afstand tussen culturele voorzieningen en kwetsbare groepen blijft echter vrij groot. De opleiding is nog altijd een belangrijke determinant voor deelname aan culturele activiteiten en het verenigingsleven. Zowel hogergeschoolden als lagergeschoolden geven er de voorkeur aan om in het verenigingsleven vooral mensen te ontmoeten met een vergelijkbaar opleidingsniveau en vergelijkbare culturele belangstelling (APS, 2004a).

Opleidingsniveau en deelname aan het culturele en het verenigingsleven gaan samen.

Volgens Vos (2003) heeft participatie eigenlijk niet zozeer te maken met de toegang of toeleiding tot culturele initiatieven maar met het verhogen van de culturele competentie, het opbouwen van cultureel kapitaal. Het moet gaan om een stimulerend en een gestimuleerd leerproces en niet om eenmalige activiteiten. Ook voor het onderwijs is hier (nog altijd) een belangrijke rol weggelegd.

Bij dit debat moet natuurlijk rekening worden gehouden met de sociale bias van wat hier cultuur wordt genoemd; het gaat meestal om wat hogere en middelste sociale klasse ‘cultuur’ vinden. Daardoor kunnen mensen in maatschappelijke uitsluiting snel als ‘cultuurloos’ worden beschouwd. De UNESCO formuleerde hiertoe volgende betekenis van cultuur: dit is alles wat een samenleving of groep kenmerkt en elk menselijk wezen zijn identiteit geeft. Dat omvat – buiten de kunsten en de letteren – ook de levenswijze, fundamentele rechten van de mensen, waarden, tradities en geloof (Janssens, 2004).

Zo nieuw is die betekenis natuurlijk niet; het is de antropologische en sociologische definitie van cultuur. Zo’n veralgemening van het begrip houdt wel het gevaar in van kruit te leveren voor wie vindt dat de armen maar niet tot deelname aan de ‘hogere’ cultuurvormen, meestal geassocieerd met kunst, moeten worden gestimuleerd omdat het toch nooit hun *‘piece of cake’* kan vormen.

In het vijfde hoofdstuk van dit deel rapporteert Jeroen Scheerder over de sociale gelaagdheid van deelname aan sportactiviteiten. Het gaat hierbij ook om een vrijetijdsbesteding die gekenmerkt is door zowel mogelijkheden tot integratie als tot het creëren van afstand.

7. Ter uitleiding

Mensen met een minder gunstige socio-economische achtergrond worden in hun deelname aan het maatschappelijk leven belemmerd door ongelijke moge-

lijkheden op belangrijke levensdomeinen. De inkomenssituatie is hierin uitermate belangrijk, ook al omdat deze de toegang tot andere maatschappelijke domeinen kan vergemakkelijken of bemoeilijken. In direct verband hiermee staat de plaats die men kan innemen op dat andere centrale domein: de arbeidsmarkt. Wie laaggeschoold, vrouw of ouder is of wie een andere nationaliteit heeft, heeft structureel gezien meer kans om op de zijlijn te moeten toekijken. Voor wie (vaak noodgedwongen) niet meespeelt, is niet alleen een lager inkomen weggelegd, maar die moet het ook op andere terreinen met minder stellen.

Een degelijke opleiding blijkt bij nagenoeg alle uitsluitingsproblematieken van enorm belang. Het onderwijs is dan ook één van de sleuteldomeinen waar sociale ongelijkheid moet worden aangepakt. We blijven echter vaststellen dat ook het onderwijs er niet in slaagt de hardnekkige ongelijkheden te helpen wegwerken. Kinderen van ouders die een lagere socio-economische status hebben, blijken ook vandaag nog vanaf het kleuteronderwijs meer uitsluiting te ervaren dan hun klasgenoten die het thuis sociaal-economisch gezien, beter hebben.

De hinderpalen situeren zich ook op andere vlakken. Minder inkomen, zorgt ook voor beperktere keuzemogelijkheden op de krapper en duurder wordende woningmarkt. De ondermaatse huisvestingssituatie waartoe velen op deze manier veroordeeld zijn, hangt dan ook weer samen met de kans op een minder goede gezondheid. Wie arm is, heeft ook een lagere levensverwachting. Een minder goede kennis omtrent gezondheid en een beperkt inkomen zijn niet bevorderlijk voor het opbouwen van een gezonde levensstijl en het vermijden van gezondheidsrisico's. Uitgaven voor gezondheidszorg moeten vaak worden uitgesteld omwille van financiële problemen; een beperkt inkomen laat ook niet toe om echt gezond te eten. Soms zijn ongezonde levenspatronen een manier om met de situatie om te gaan. Een slechte gezondheid beperkt dan ook weer de kansen op de arbeidsmarkt.

In dit hoofdstuk probeerden we een beeld te schetsen van sociale uitsluiting en ongelijkheid op deze verschillende centrale maatschappelijke terreinen en hoe ze op elkaar inwerken. Deze verwevenheid geeft een inkijk in de complexiteit van de armoedeproblematiek die in individuele levens geconcretiseerd aan de oppervlakte komt.

Deze netwerken van uitsluitingsproblematieken maken armoede dan ook een 'moeilijk op te lossen sociaal probleem'. Sociale uitsluiting aanpakken is een titanenwerk dat vraagt om doorgedreven, structurele inspanningen van verantwoordelijken op al deze domeinen. In dit Jaarboek kijken we dan eerst naar de beleidsverantwoordelijken om de krijtlijnen voor een gelijkere samenleving uit te zetten en om het voorwaardescheppend kader daartoe te voorzien. Voor een evaluatie van het gevoerde en geplande overheidsbeleid verwijzen we naar de stand van zaken die in deel twee van dit boek werd opgemaakt.

Het cijfermateriaal – waaruit hier een selectie werd gemaakt – is te vinden in deel IV van dit Jaarboek. Omdat het verzamelen van dit materiaal weliswaar

een kristallisatie maar geen jaarlijks eindpunt kent in deze publicatie, worden de statistieken geüpdatet op de OASeS-website: <http://www.ua.ac.be/OASeS>.

NOTEN

1. Langdurige inkomensarmoede is de situatie waarbij het inkomen in het jaar van de bevraging maar ook in tenminste twee van de drie voorgaande jaren (1998-2000) onder de 60% armoedegrens viel.
2. Of nog: onder 51% van het gestandaardiseerd mediaan inkomen.
3. Oorzaken voor armoede bij zelfstandigen vindt men vooral in economische omstandigheden, overheidsoptreden, tegenslagen, persoonsgebonden oorzaken en misbruiken door derden. De drempel om naar het OCMW te stappen is voor zelfstandigen in moeilijkheden niet gemakkelijk omdat maatschappelijke hulpverlening hun vreemd is en omgekeerd, de hulpverlener ook niet thuis is in de meestal complexe juridische situatie van de zelfstandige.
4. Voor een summier overzicht zie Levecque, 2004: 20-22.
5. Zo is de evolutie van het aantal rechthebbenden onderhevig aan aanpassingen in de wetgeving omtrent sociale bescherming en sociale zekerheid in het algemeen; ook liggen de uitkeringen onder het niveau van de relatieve armoedegrens.
6. De niveauscores werden berekend voor de verschillende laatste succesvolle posities in het secundair onderwijs op basis van de gemiddelde intelligentie van de leerlingen (op 12 jaar) in de onderwijspositie en het leerjaar.
7. Voor bouwgronden was de stijging nog sterker (+72,8%).
8. Pannecoucke, De Decker & Goossens (2003) stellen vast dat 62% van de particuliere huurwoningen gebouwd is voor 1960 tegenover de helft van alle woningen in Vlaanderen. Verder bewoont 28% van de particuliere huurders een woning met drie of meer gebreken ten opzichte van 15% in Vlaanderen. 9% van de particuliere huurwoningen beschikt niet over klein comfort tegenover 6% van de Vlaamse woningen (cijfers SEP 1997).
9. Zo ziet men dat in 2001 er minder rokers waren bij hogeropgeleiden (22%) dan bij lagergeschoolden (27 tot 30%). Hogere inkomenscategorieën tellen ook minder rokers (24%) dan lagere (31% tot 33%). Bij zieken en gehandicapten treft men het meeste rokers aan (47%) gevolgd door de groep van werklozen (40%). Huisvrouwen en –mannen roken het minst (21%). Vrouwen met een lage socio-economische status roken vaker tijdens de zwangerschap dan vrouwen met een hoge socio-economische status (35% tegenover 7%). Ook is het grootste percentage adolescente rokers te vinden in het beroeps, gevolgd door het technisch en dan het algemeen secundair onderwijs (Nationale Coalitie tegen Tabak, 2004).

HOOFDSTUK 2

De positie van kansengroepen op de arbeidsmarkt

Seppe Van Gils

1. Inleiding

De gekende pijnpunten van de Vlaamse arbeidsmarkt wijzen op een structureel lage arbeidsdeelname bij een aantal bevolkingsgroepen zoals ouderen, jongeren, laaggeschoolden, vrouwen, allochtonen en arbeidsgehandicapten. In een Jaarboek dat handelt over armoede en sociale uitsluiting is het haast logisch dat de aandacht in de eerste plaats uitgaat naar de achterstelling van deze groepen. Het beleid en het discours rond de actieve welvaartsstaat gaat er immers van uit dat het uitoefenen van betaalde arbeid de beste garantie biedt tegen (financiële) armoede. Als dan blijkt dat een aantal risicogroepen minder kans hebben om tot het werkende segment en meer kans hebben om tot het werkloze (en het niet-beroepsactieve) segment van de arbeidsmarkt te behoren, is dit bijzonder relevant voor problematieken als armoede en sociale uitsluiting.

In dit hoofdstuk benaderen we de achterstelling van een aantal risicogroepen vanuit verschillende oogpunten. In een eerste statische benadering wordt de achterstelling van een aantal welbepaalde groepen becijferd met behulp van ongelijkheidsmaten die het verschil in werkzaamheid tussen de kansengroepen en hun complementen in kaart brengen. We gaan na wie meer of minder kans heeft om aan het werk te zijn. De groepen waar er een kleiner deel van aan het werk is, zijn meer niet-beroepsactief of werkloos. In een volgende benadering bekijken we het aandeel dat deze kansengroepen in de totale en in de (zeer) langdurige werkloosheid innemen. Ten tweede vullen we dit statische beeld aan met een dynamischere benadering. We kijken hierbij naar de kenmerken van personen die een transitie op de arbeidsmarkt hebben gemaakt. De focus ligt op de transities tussen werk en niet-werk. Ten derde vullen we het kwantitatieve luik aan met een meer kwalitatieve benadering. Er is niet enkel sprake van een ongelijke verdeling van betaalde arbeid, ook de aard (in termen van kwaliteit) van de jobs verschilt. In dit laatste deel gaan we na of er verschillen in verloning bestaan tussen de verschillende persoonsgroepen op de Vlaamse arbeidsmarkt. Ten slotte geven we een beeld van de recentste evoluties op de Vlaamse arbeidsmarkt, waarin we bijzondere aandacht hebben voor de evolutie van de positie van de kansengroepen.

2. Statische benadering

2.1 Ongelijkheidskloven werkzaamheid

Eén van de belangrijke boodschappen die we als Steunpunt WAV herhaaldelijk in de jaarlijkse rapportering van de arbeidsmarkt in Vlaanderen illustreerden en meegaven aan het beleid, was de ongelijke spreiding van de kansen op werk over de Vlaamse bevolking. De kernindicatoren waarmee we dit duidelijk maakten, zijn de zogenaamde ongelijkheidsmaten, uitgedrukt in de begrippen generatiekloof, genderkloof, onderwijskloof en nationaliteitskloof. Deze indicatoren vergelijken respectievelijk de werkzaamheidsgraad van de 25-44-jarigen met die van de 45-plussers (generatiekloof), de werkzaamheidsgraad van mannen tegenover vrouwen (genderkloof), deze van midden- en hogeschoolden met die van laaggeschoolden (onderwijskloof) en de werkzaamheidsgraad van EU-inwoners met deze van de niet-EU-inwoners.

Tabel 1 toont de ongelijkheidsmaten voor België anno 2003, figuur 1 illustreert de evolutie van deze ongelijkheidsmaten in het Vlaams Gewest over de periode 1990-2003.

Tabel 1 – Ongelijkheidskloven (België en de gewesten, 2003).

| | Vlaams Gewest | Brussels Hoofdstedelijk Gewest | Waals Gewest | België |
|---------------------|---------------|--------------------------------|--------------|--------|
| Generatiekloof | 1,61 | 1,27 | 1,50 | 1,54 |
| Genderkloof | 1,30 | 1,25 | 1,35 | 1,31 |
| Onderwijskloof | 1,54 | 1,73 | 1,65 | 1,59 |
| Nationaliteitskloof | 1,78 | 1,76 | 1,92 | 1,83 |
| Gemiddelde | 1,48 | 1,42 | 1,49 | 1,48 |

Bron: NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV).

In België bedraagt de genderkloof 1,31. Dit betekent dat de werkzaamheidsgraad van mannen tussen 25 en 64 jaar 31% hoger ligt dan de werkzaamheidsgraad van de vrouwen tussen 25 en 64 jaar.

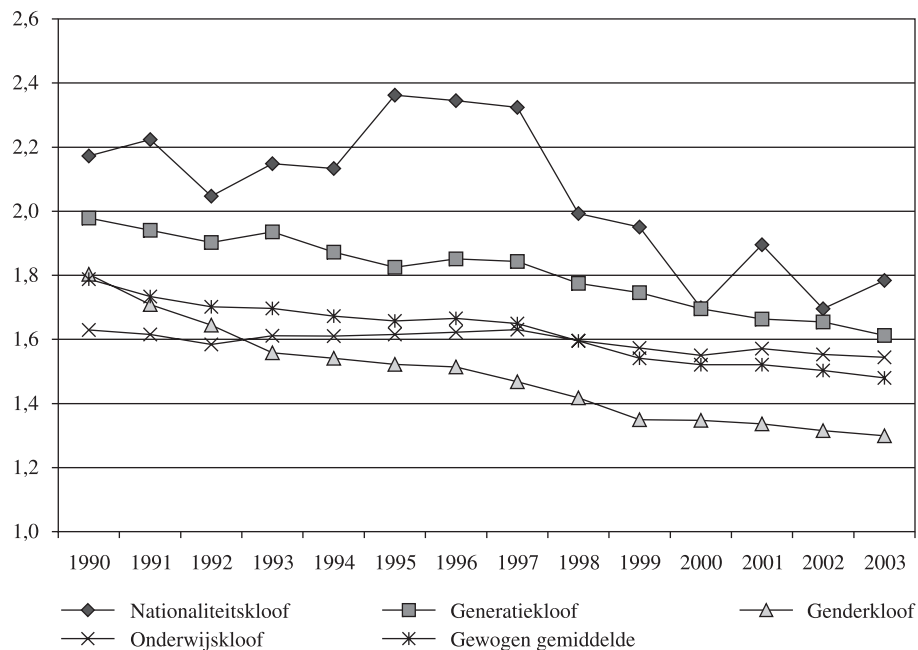
We zien dat anno 2003 vooral de achterstand van de ouderen en de niet-EU-allochtonen groot is in het Vlaams Gewest. Het aandeel werkenden in de groep van 25 tot en met 45 jaar ligt 61% hoger dan hetzelfde aandeel bij de groep van 45 tot en met 64 jaar. Het verschil tussen personen met een Europese nationaliteit en niet-Europeanen bedraagt maar liefst 78%. Het verschil tussen mannen en vrouwen is minder groot en bedraagt 30% terwijl de achterstand van laaggeschoolden tussen beide uitersten in ligt en 54% bedraagt.

Uit de evolutie van de diverse ongelijkheidsmaten in de jaren '90 valt vooral de conjunctuurgevoeligheid van de nationaliteitskloof op. Omdat deze cijfers betrekking hebben op een relatief kleine groep (de inwoners met een nationaliteit van buiten de EU), moeten we rekening houden met zekere betrouwbaarheidsintervallen. Toch tekenen de grote lijnen zich duidelijk af. In tijden van

laagconjunctuur neemt de ongelijkheid toe, in een periode van hoogconjunctuur – eind jaren '90 – daalt de ongelijkheid. Daarnaast blijkt ook dat de nationaliteitskloof systematisch hoger ligt dan de andere 'kloven', waaruit we kunnen afleiden dat de kwetsbaarheid van deze groep over de gehele periode beschouwd het grootst is geweest, al is het verschil met de andere kloven de laatste jaren een stuk minder groot als midden jaren '90.

Over de gehele periode bekeken, komt de ongelijkheid ten opzichte van ouderen op de tweede plaats te staan. Positief is dat deze 'klassieke' ongelijkheid op de Belgische arbeidsmarkt is afgenomen gedurende de beschouwde periode. Vooral in tijden van gunstige conjunctuur (eind jaren '90, begin 2000) is er een afname merkbaar. Tussen 2001 en 2002 is de daling wel iets kleiner. De onderwijskloof daalt daarentegen slechts moeizaam. Enkel in de economisch gunstige jaren van 1998 tot en met 2000 is er duidelijk vooruitgang merkbaar. De genderkloof kon tijdens bijna de hele periode systematisch worden gedicht, hoewel er in 2000 een lichte stijging van de ongelijkheid merkbaar was. De samenvattende kloof – de gemiddelde ongelijkheid – daalde dan ook over de gehele periode, al was de daling het sterkst in de periode met een gunstige economische conjunctuur. Samenvattend wil dit zeggen dat een gunstige conjunctuur een

Figuur 1 – Evolutie van de ongelijkheid in Vlaanderen.



Bron: NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV).

positieve invloed heeft op een meer evenredige verdeling van werk. Als de economische conjunctuur daarentegen niet mee zit, is het echter moeilijker om vooruitgang te boeken.

Economische voorspoed werkt meer evenredige verdeling van werk in de hand.

2.2 Aandeel in de (langdurige) werkloosheid

Niet alleen de ongelijkheidskloven die op basis van de werkzaamheidsgraad zijn berekend geven ons een beeld van de achterstelling op de arbeidsmarkt van een aantal risicogroepen; ook de werkloosheidscijfers maken dit duidelijk en vullen deze analyse aan.

De opdeling naar geslacht (tabel 2) leert ons dat er ongeveer evenveel mannen als vrouwen zijn vertegenwoordigd in de bevolking op arbeidsleeftijd. Vrouwen zijn daarentegen oververtegenwoordigd in de groep werklozen (53,0%), de groep langdurig werklozen (55,4%) en nog meer in de groep zeer langdurig werklozen (58,2%). De hoogte van de werkloosheidsgraden (het aandeel werklozen in de beroepsbevolking) leert ons dat de vrouwen die zich op de arbeidsmarkt begeven een groter risico op werkloosheid kennen dan mannen. De werkloosheidsgraad van vrouwen bedraagt immers 6,3%, terwijl dit van de mannen slechts 5,2% is. Hier moeten we aan toevoegen dat niet alleen het aandeel werklozen, maar ook het aandeel niet-beroepsactieven hoger ligt bij vrouwen dan bij mannen.

Jongeren lopen een vrij groot risico op werkloosheid.

In het voorgaande deel werden de jongeren niet als een aparte risicogroep besproken. Nochtans is er wel degelijk sprake van achterstelling. De reden waarom we deze groep in de vorige paragraaf niet apart hebben besproken is vrij eenvoudig: de werkzaamheidsgraad is als indicator niet geschikt om de achterstelling van jongeren in kaart te brengen. Het aandeel werkenden ligt dan wel vrij laag bij de jongeren, maar dit wordt voor een groot deel verklaard doordat de studenten zich, met uitzondering van kortdurende studentenjobs in de zomermaanden, veelal afzijdig houden van de arbeidsmarkt. De werkloosheidsgraad bij jongeren (15,5%) leert ons dat de jongeren die zich toch aanbieden op de arbeidsmarkt een vrij groot risico lopen om in de werkloosheid terecht te komen. Jongeren die hun eerste stappen op de arbeidsmarkt wagen, ondervinden immers vaak concurrentie van werkzoekenden met (meer) werkervaring. Boven-

dien zorgt de recente economische omslag voor een slabakkend aanwervingsbeleid en daarvan zijn de pas afgestudeerden het eerste slachtoffer. Daarnaast komen jongeren bij hun intrede ook sneller in een tijdelijke job terecht, die bij een vertraging van de economische omgeving in vele gevallen niet verlengd wordt (Herremans, Tielens & Van Gils, 2003).

Tabel 2 – Aandeel personen in de totale, de langdurige en de zeer langdurige werkloosheid, werkloosheidsgraad en aandeel in de bevolking naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en nationaliteit (Vlaams Gewest, 2003).

| | Aandeel in werkloosheid | Aandeel in langdurige werkloosheid | Aandeel in zeer langdurige werkloosheid | Aandeel in de bevolking op arbeidsleeftijd | ILO-werkloosheidsgraad |
|-------------------------|-------------------------|------------------------------------|---|--|------------------------|
| Totaal | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 5,7 |
| Geslacht | | | | | |
| Mannen | 47,0 | 44,6 | 41,8 | 50,6 | 5,2 |
| Vrouwen | 53,0 | 55,4 | 58,2 | 49,4 | 6,3 |
| Leeftijd | | | | | |
| 15-24 jaar | 27,1 | 14,5 | 7,6 | 18,1 | 15,5 |
| 25-39 jaar | 40,4 | 41,8 | 40,1 | 31,8 | 5,3 |
| 40-64 jaar | 32,5 | 43,7 | 52,3 | 50,1 | 3,9 |
| Onderwijsniveau | | | | | |
| Laaggeschoold | 51,5 | 61,0 | 65,0 | 38,7 | 8,7 |
| Middengeschoold | 33,2 | 29,3 | 26,9 | 35,9 | 5,7 |
| Hooggeschoold | 15,3 | 9,7 | 8,1 | 25,3 | 3,1 |
| Nationaliteit | | | | | |
| Belgen | 87,5 | 86,8 | 87,0 | 95,1 | 5,3 |
| Andere EU-nationaliteit | 3,3 | 3,5 | 3,6 | 2,8 | 8,3 |
| Nationaliteit buiten EU | 9,1 | 9,7 | 9,4 | 2,0 | 27,3 |

Bron: VDAB, NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV).

De ongelijkheidskloven op basis van de werkzaamheidsgraad geven een goed beeld van de zwakke positie van ouderen op de arbeidsmarkt. De werkloosheidscijfers laten echter een ander beeld zien. Het aandeel ouderen in de totale groep (langdurig) werklozen ligt relatief laag en ook de werkloosheidsgraad ligt onder het niveau van de andere leeftijdsgroepen. Dit komt omdat de meeste ouderen in het Vlaams Gewest die niet meer werken, niet (meer) beroepsactief zijn en dus niet meer geregistreerd zijn als werkzoekenden. Deze groep bestaat uit onder andere gepensioneerden, bruggepensioneerden, vrijgestelde oudere werklozen, huisvrouwen die nooit of slechts beperkt op de arbeidsmarkt aanwezig zijn geweest en personen in loopbaanonderbreking (of het nieuwe stelsel van tijdskrediet).

De zwakke arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden blijkt ook uit de werkloosheidscijfers. Maar liefst 51,7% van alle niet-werkende werkzoekenden in het Vlaams Gewest is laaggeschoold, terwijl hun aandeel in de bevolking op arbeidsleeftijd 'slechts' 38,7% bedraagt. Het aandeel van de laaggeschoolden in

de langdurige en de zeer langdurige werklozen ligt met respectievelijk 61,0% en 65,0% nog hoger. Wie hooggeschoold is, heeft daarentegen een veel kleinere kans om tot de werklozen of de (zeer) langdurige werklozen te behoren.

Meer dan de helft van alle niet-werkende werkzoekenden is laaggeschoold.

De nationaliteitskloof toonde reeds aan dat er in het Vlaams Gewest een sterke achterstelling op de arbeidsmarkt is van personen met een nationaliteit van buiten de Europese Unie. De werkloosheidscijfers bevestigen dit beeld. Ongeveer 2% van de bevolking in Vlaanderen bestaat uit personen met een nationaliteit van buiten de EU, maar hun aandeel in de werkloosheid en in de (zeer) langdurige werkloosheid ligt beduidend hoger (steeds tussen de 9% en de 10%). De ILO-werkloosheidsgraad maakt de omvang van de achterstelling pas echt goed duidelijk: meer dan één op vier van de niet-Europese inwoners die zich op de Vlaamse arbeidsmarkt begeven (als werkende of als werkzoekende) behoren tot het werkloze segment van de arbeidsmarkt. Uit de werkloosheidscijfers blijkt ook dat personen met een andere Europese nationaliteit een zwakkere arbeidsmarktpositie kennen ten opzichte van personen met een Belgische nationaliteit, al is de situatie niet van die aard als bij de niet-Europeanen.

2.3 En de arbeidsgehandicapten?

De arbeidsgehandicapten kwamen in vorige paragrafen nog niet aan bod. Dit komt niet omdat personen met een handicap of met langdurige gezondheidsproblemen sterk staan op de Vlaamse arbeidsmarkt, maar omdat het beschikbare cijfermateriaal daarover eerder beperkt is. In het Jaarboek over de arbeidsmarkt in Vlaanderen (Steunpunt WAV & VIONA, 2003) werden omtrent de arbeidsmarktdeelname van gehandicapten toch een aantal analyses gepubliceerd.

Zo werd er in het tweede kwartaal van 2002 aan de Enquête naar Arbeidskrachten (EAK) een speciale module toegevoegd over de arbeidsmarktparticipatie bij personen met een handicap. Uit die cijfers bleek dat er in Vlaanderen naar schatting 640.000 personen op arbeidsleeftijd zijn met een handicap of een langdurig gezondheidsprobleem. Minder dan de helft van hen (45,7%) blijkt een betaalde baan te hebben. Voor een deel hangt dit samen met de persoonskenmerken van deze gehandicapten: het gaat immers vaak om ouderen en laaggeschoolden. Uit statistische analyses bleek echter ook dat handicaps en langdurige gezondheidsproblemen op zich een negatieve invloed uitoefenen op het al dan niet werkzaam zijn (Samoy, 2003).

Een ander hoofdstuk van het Jaarboek bekeek de (VDAB-)werkloosheidscijfers van arbeidsgehandicapten (Booghmans, 2003). Daaruit blijkt dat anno

2002 bijna 10% van de NWWZ als arbeidsgehandicapt kan worden beschouwd. Daarnaast blijkt dat het grootste deel van de werkloze arbeidsgehandicapten meestal lang in de werkloosheid blijft steken. De meerderheid van de werkloze arbeidsgehandicapten is immers langdurig werkloos (60,1%), terwijl dit aandeel in de totale groep NWWZ een heel stuk lager ligt (35,1%). Daarnaast blijkt ook dat bij de arbeidsgehandicapte werklozen, laaggeschoolden sterk zijn oververtegenwoordigd, nog meer dan in de totale groep werklozen.

3. Dynamische benadering

De situatie op de arbeidsmarkt is geen statisch gegeven. Mensen veranderen van job, worden werkloos of maken andere transitie tussen het werkende, het werkloze en het niet-beroepsactieve segment van de arbeidsmarkt. Uit diverse analyses is reeds gebleken dat deze mobiliteit eerder beperkt van omvang is, maar toch zijn er een aantal opmerkelijke vaststellingen te doen als we de mobiliteitspatronen van een aantal risicogroepen onder de loep nemen. Daarnaast bespreken we in dit deel de kenmerken van de werknemers die zijn tewerkgesteld in groei- en krimpsectoren. We gaan na of een aantal kansengroepen eerder werkzaam zijn in sectoren waar er in vergelijking met groeisectoren meer jobs verloren gaan.

3.1 Mobiliteit op de arbeidsmarkt

Een eerste bron waarmee we arbeidsmarktmobiliteit in kaart kunnen brengen, is het Datawarehouse Arbeidsmarkt bij de KSZ en een steekproef hieruit, het PMBA-bestand (*Panel Mobiliteit op arbeidsleeftijd*). In het kader van het TLM-netwerk (*Transitional Labour Markets*) hebben we met behulp van het PMBA-bestand een aantal analyses uitgevoerd met betrekking tot de mobiliteit van kansengroepen (Booghmans & Van Gils, 2004). Er werd nagegaan in hoeverre mobiliteit tussen het werkende en het werkloze segment aanwezig is op de Belgische arbeidsmarkt. Hierbij werd een vergelijking gemaakt tussen twee tijdstippen (het tweede kwartaal van 1998 en het tweede kwartaal van 2000) en de verschuivingen werden opgesplitst naar geslacht, nationaliteit en leeftijd. Tabel 3 toont deze mobiliteitspatronen.

Twee belangrijke conclusies kunnen uit tabel 3 worden getrokken. Ten eerste blijkt de mobiliteit tussen beide segmenten eerder beperkt. Een minderheid (22,4%) van de werklozen (inclusief de vrijgestelden) en een grote minderheid van de werkenden (2,5%) zijn op twee jaar verhuisd van werk naar werkloosheid en vice versa. Ten tweede wordt met behulp van deze mobiliteitsstromen de minder gunstige positie van een aantal kansengroepen bevestigd. Werklozen

die behoren tot een kansengroep stromen enerzijds minder vaak door naar het werkende deel van de arbeidsmarkt en anderzijds vinden we de werkenden die behoren tot deze groepen twee jaar later vaker terug in de werkloosheid in vergelijking met de *complementaire* groepen. We belichten dit tweede punt kort in de volgende paragraaf.

Tabel 3 – Verschuivingen tussen het werkende en het werkloze segment naar geslacht, nationaliteit en leeftijd (België, 2de kwartaal 1998 – 2de kwartaal 2000).

| (%) | Van werkloosheid naar werk | Van werk naar werkloosheid |
|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Totaal | 22,4 | 2,5 |
| Geslacht | | |
| Mannen | 24,2 | 2,0 |
| Vrouwen | 21,1 | 3,2 |
| Nationaliteit | | |
| Belgen | 23,0 | 2,3 |
| Niet-Belgen, EU-onderdanen | 19,3 | 4,2 |
| Niet-Belgen, niet-EU-onderdanen | 18,0 | 8,6 |
| Leeftijd | | |
| 15-24 jaar | 46,0 | 5,0 |
| 25-39 jaar | 33,2 | 2,4 |
| 40-49 jaar | 17,7 | 1,9 |
| 50-64 jaar | 2,1 | 2,2 |

Bron: PMBA-bestand (Bewerking Steunpunt WAV).

De opdeling naar geslacht en nationaliteit maakt een en ander duidelijk. Vrouwen en allochtonen zijn immers niet alleen minder vaak aan het werk, maar diegenen die wel aan het werk zijn, hebben ook een grotere kans om van een job naar de werkloosheid te verhuizen. Van alle vrouwen die in het tweede kwartaal van 1998 aan de slag zijn, is twee jaar later 3,2% werkloos geworden, terwijl dit aandeel bij de mannen maar 2,0% bedraagt. Bij niet-EU-onderdanen loopt dit cijfer zelfs op tot 8,6%, wat hoger ligt in vergelijking met Europeanen (4,2%) en vooral ten opzichte van de personen met een Belgische nationaliteit (2,3%). Daarenboven blijkt uit de tabel dat deze (kansen)groepen ook minder kans hebben om vanuit de werkloosheid terug aan werk te geraken. Dit aandeel bedraagt 21,1% bij de vrouwen en 24,2% bij de mannen. Het verschil tussen de Belgen (23%) en de niet-EU-inwoners is sprekend (18%).

Een blik op de verdeling naar leeftijd bevestigt deze vaststelling gedeeltelijk. Het aandeel werklozen in de oudere leeftijdscategorieën dat twee jaar later verhuisd is naar het werkende segment van de arbeidsmarkt ligt beduidend lager (2,1% bij de 50- tot en met 64-jarigen) dan gemiddeld (22,4%). Ook de stroom van werk naar werkloosheid is relatief klein (2,2%) bij de ouderen. Als de ouderen een transitie maken op de arbeidsmarkt is dit meestal een verschuiving naar het niet-beroepsactieve segment, waaruit ze vervolgens geen andere verschuivingen meer maken. Daarom zijn de transities tussen werk en werkloosheid eerder beperkt in deze leeftijdsgroep.

Het aandeel werkende jongeren dat twee jaar later in de werkloosheid terecht komt (5%) ligt hoger dan in andere leeftijdscategorieën (alle andere categorieën liggen rond de 2%). Maar daarnaast blijkt ook heel duidelijk dat werkloze jongeren beduidend meer doorstromen naar betaalde arbeid (46%) dan de andere leeftijdsgroepen. Het beeld van de jongeren is dus minder eenduidig als bij de vrouwen en de personen met een vreemde nationaliteit. Deze laatste groepen stromen gemakkelijker door van werk naar werkloosheid en minder gemakkelijk van werkloosheid naar werk. Bij jongeren is de situatie anders. Ze vinden wel werk, maar blijkbaar (nog niet steeds) werkzekerheid, ze zijn met andere woorden mobieler.

Een soortgelijke analyse op basis van cijfermateriaal van de EAK vinden we terug in het Jaarboek over de arbeidsmarkt in Vlaanderen (Steunpunt WAV & VIONA, 2003) waar een analyse wordt gemaakt van de mobiliteit tussen werk en niet-werk (Tielens, 2003). Door gebruik te maken van de EAK kunnen ook uitsplitsingen naar onderwijsniveau worden gemaakt. De opdeling naar leeftijd en geslacht bevestigt voorgaande resultaten. Het zijn immers voornamelijk vrouwen, ouderen en ook laaggeschoolden die structureel sterker verankerd zitten in het niet-werkende segment (werklozen en niet-beroepsactieven) van de arbeidsmarkt. Bij al deze groepen is enerzijds het risico dat ze op een jaar tijd uit het werkende segment stromen groter en anderzijds de kans dat ze vanuit een niet-werkende situatie naar werk stromen kleiner. Daarenboven blijkt uit deze cijfers dat zowat de helft van alle personen die de transitie van werk naar niet-werk maken dit onvrijwillig doet en dus ongewild zonder werk valt.

3.2 Groei- en krimpsectoren

Een andere analyse in het Jaarboek 2003 gaat na hoe de jobs in loondienst zich spreiden over vier klassen van groei- en krimpsectoren (evolutie tussen 2001 en 2002) en in welke mate deze klassen verschillen van elkaar met betrekking tot enkele bedrijfs-, werknemers- en jobkenmerken (Herremans, 2003). Wat ons hier voornamelijk interesseert, zijn de kenmerken van de werknemers tewerkgesteld in de krimpsectoren. We gaan na of een aantal kansengroepen eerder werkzaam zijn in sectoren waar er in vergelijking met groeisectoren meer jobs verloren gaan.

De groeisectoren tellen onder hun werknemers meer vrouwen, jongeren, hogeschoolden en inwoners afkomstig uit de Europese Unie dan gemiddeld. Aangezien deze werknemers behoren tot een sector waar nog groeipotentieel is, kunnen we zeggen dat hun plaats op de arbeidsmarkt het best gewaarborgd is. In de krimpsectoren zijn daarentegen heel wat jobs bedreigd en werken meer mannen, ouderen, laaggeschoolden en niet-Europeanen.

Dat we vrouwen meer terug vinden in groeisectoren en mannen meer in krimpsectoren wijkt enigszins af van voorgaande analyses waar vrouwen als

een risicogroep naar voren kwamen. Toch is dit niet verwonderlijk. De recente neerwaartse conjunctuur heeft maar in beperkte mate de quartaire dienstensectoren geraakt, waar er heel wat vrouwen aan de slag zijn. De klappen zijn vooral gevallen in de industriële sectoren, waar er dan weer meer mannen dan vrouwen aan de slag zijn. In de sterke krimpsectoren zijn ze daarentegen ondervertegenwoordigd. Het zijn daarentegen de oudere werknemers die goed vertegenwoordigd zijn in de sectoren waar er relatief veel jobs verloren gaan. Ook de laaggeschoolden en de inwoners afkomstig van buiten de Europese Unie bevinden zich meer in krimpsectoren.

Tabel 4 – Werknemerskenmerken van vier klassen van groei- en krimpsectoren (Vlaams Gewest, 2001-2002).

| Werknemers (%) | Totaal | Gematigde groeiers + | Stabiele sectoren = | Gematigde krimpers - | Sterke krimpers -- |
|--|--------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Totaal | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Geslacht | | | | | |
| Vrouwen | 44,0 | 62,7 | 38,8 | 17,3 | 42,6 |
| Mannen | 56,0 | 37,3 | 61,2 | 82,7 | 57,4 |
| Leeftijd | | | | | |
| 18-24 jaar | 10,8 | 11,0 | 11,1 | 11,1 | 8,6 |
| 25-49 jaar | 73,1 | 71,9 | 74,8 | 73,5 | 75,2 |
| 50-64 jaar | 16,1 | 17,1 | 14,1 | 15,4 | 16,2 |
| Onderwijsniveau | | | | | |
| Laaggeschoold | 32,2 | 29,0 | 28,4 | 36,9 | 40,4 |
| Middengeschoold | 36,5 | 32,3 | 42,2 | 41,6 | 31,2 |
| Hooggeschoold | 31,3 | 38,7 | 29,5 | 21,5 | 28,4 |
| Nationaliteit, organisaties met 10+ werknemers (n=1054) | | | | | |
| Niet-EU | 2,3 | 1,3 | 3,8 | 3,0 | 2,2 |
| EU | 97,7 | 98,7 | 96,2 | 97,0 | 97,8 |

Bron: RSZ-LATG, RSZPPO en PASO 2002 (Bewerking Steunpunt WAV).

4. De verdeling van de lonen

In een Jaarboek armoede en sociale uitsluiting is het niet alleen belangrijk na te gaan op welke manier betaald werk is verdeeld over de bevolking, we moeten ook oog hebben voor de kenmerken van die jobs. In het kader van (financiële) armoede is het aspect verloning vanzelfsprekend uitermate belangrijk. Tabel 5 toont de brutomaandlonen van de Belgische werknemers naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en arbeidsregime. De cijfers zijn afkomstig van de enquête naar de structuur en de verdeling naar de lonen, afgenomen in oktober 1999.

4.1 Het loonverschil naar werknemerskenmerken

De gemiddelde Belgische werknemer heeft in oktober 1999 een brutomaandloon van € 2.113 verdiend. Bij voltijdse werknemers bedroeg het brutoloon € 2.237 en bij de deeltijds werkenden € 1.158.

Tabel 5 – Brutomaandlonen naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en arbeidsregime.

| (euro) | Voltijds | Deeltijds | Totaal |
|--|----------|-----------|--------|
| Totaal | 22.367 | 1.158 | 2.113 |
| Geslacht | | | |
| Man | 23.267 | 1.313 | 2.290 |
| Vrouw | 1.938 | 1.115 | 1.687 |
| Leeftijd | | | |
| 19 jaar en jonger | 1.474 | 7.456 | 1.316 |
| 20-24 jaar | 1.615 | 900 | 1.532 |
| 25-29 jaar | 1.856 | 1.012 | 1.778 |
| 30-34 jaar | 2.098 | 1.109 | 1.971 |
| 35-39 jaar | 2.290 | 1.226 | 2.145 |
| 40-44 jaar | 2.362 | 1.271 | 2.233 |
| 45-49 jaar | 2.482 | 1.300 | 2.360 |
| 50-54 jaar | 2.694 | 1.298 | 2.562 |
| 55-59 jaar | 2.931 | 1.192 | 2.739 |
| 60 jaar en ouder | 3.519 | 822 | 3.050 |
| Onderwijsniveau | | | |
| Lager onderwijs of geen onderwijs | 1.869 | 1.009 | 1.750 |
| Secundair onderwijs, lagere graad | 1.899 | 1.011 | 1.784 |
| Algemeen secundair onderwijs, hogere graad | 2.095 | 1.104 | 1.930 |
| Technisch, kunst- en beroepssecundair onderwijs, hogere graad | 2.060 | 1.169 | 1.987 |
| Hoger, niet-universitair onderwijs; hoger onderwijs van het korte type | 2.527 | 1.540 | 2.440 |
| Universitair en hoger onderwijs van het lange type | 3.543 | 2.115 | 3.483 |
| Postuniversitair (postlicentie) | 4.645 | 2.969 | 4.599 |
| Doctoraat met proefschrift | 4.407 | 2.051 | 4.276 |

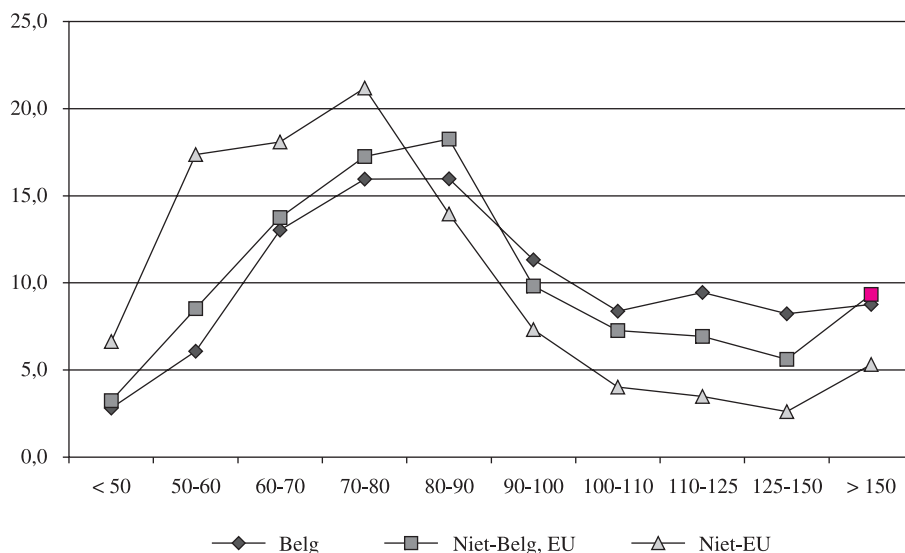
Bron: SES (Bewerking FOD WASO).

De opdeling naar geslacht toont duidelijk dat vrouwen minder verdienen (€ 1.687) dan mannen (€ 2.290). Voor een deel komt dit natuurlijk omdat vrouwen veel vaker dan mannen zijn tewerkgesteld in een deeltijdse job, maar ook bij de voltijds werkenden is er een duidelijk loonverschil aanwezig. Voltijds werkende mannen hebben namelijk een brutoloon van € 2.327, terwijl het brutomaandloon van voltijds werkende vrouwen in oktober 1999 slechts € 1.938 bedroeg. Voltijds werkende vrouwen verdienen met andere woorden zo'n 20% minder dan voltijds werkende mannen. Dit beeld stemt overeen met de cijfers afkomstig van een gegevensbestand dat de brutoloonmassa van alle bij de RSZ aangegeven loontrekkende werknemers omvat. Op basis van die cijfers bleek namelijk dat de gemiddelde (voltijdsequivalente) job ingevuld door een man 24% beter betaald is dan de gemiddelde (voltijdsequivalente) job die wordt uitgeoefend door een vrouw (Vermandere, 2003).

De resultaten die de verdeling naar leeftijd weergeven, liggen in de lijn van de verwachtingen. De lonen in België zijn immers sterk gerelateerd aan de anciënniteit van de werknemers. Daarenboven hebben ouderen een langere loopbaan doorlopen en reeds meer kansen op promotie gehad in vergelijking met jongeren. Vandaar dat uit tabel 5 duidelijk blijkt dat het gemiddelde brutoloon stijgt naarmate de cijfers betrekking hebben op een hogere leeftijdsklasse. Ter illustratie: in de jongste groep (-19 jaar) bedraagt in oktober 1999 het gemiddelde brutoloon € 1.316, terwijl dit bij de groep 60-plussers maar liefst op € 3.050 ligt. Daarnaast komt de zwakkere positie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt duidelijk naar voor in tabel 5. Hoe lager geschoold, hoe lager het gemiddeld brutomaandloon. De ongelijkheid tussen laag- en hooggeschoolden is dus niet alleen een ongelijke verdeling tussen werk en niet-werk, ook bij de werkenden onderling is er een duidelijk loonverschil aanwezig.

De opdeling naar nationaliteit kan niet worden gemaakt met de enquête naar de structuur en de verdeling naar de lonen. Daarom maken we hiervoor gebruik van het PMBA-bestand. Figuur 2 deelt de loontrekkenden met één enkele voltijdse baan op naar nationaliteit en gemiddeld dagloon. Het valt op dat onder de loontrekkenden met een vreemde nationaliteit een grotere groep is met een relatief laag gemiddeld dagloon en een kleinere groep met een relatief hoog gemiddeld dagloon. Vooral het verschil tussen personen met een nationaliteit van bui-

Figuur 2 – Verdeling van de loontrekkenden met één voltijdse RSZ-job naar nationaliteit en gemiddeld dagloon (België, tweede kwartaal 1998).



Bron: PMBA-bestand (Bewerking Steunpunt WAV).

ten de Europese Unie en personen met een Europese nationaliteit valt op. De eerste groep vinden we veel vaker terug in de lagereloonklassen.

4.2 Opwaartse loonmobiliteit

Ten slotte gaan we na in welke mate de werkenden in het derde kwartaal van 2000 (in het PMBA-bestand) terecht zijn gekomen in een hogereloonklasse in vergelijking met het tweede kwartaal van 1998 (opwaartse loonmobiliteit). We gaan na of bepaalde (risico)groepen meer of minder kans hebben om opwaartse loonmobiliteit te maken.

Tabel 6 – Aandeel loontrekkenden die in een hogereloonklasse zijn terechtgekomen naar geslacht, nationaliteit en leeftijd (België, tweede kwartaal 1998 – derde kwartaal 2000).

| (%) | Totaal |
|----------------------|-------------|
| Totaal | 54,9 |
| Leeftijd | |
| 15-24 jaar | 63,5 |
| 25-39 jaar | 58,7 |
| 40-49 jaar | 51,3 |
| 50-64 jaar | 41,1 |
| Andere | 37,1 |
| Nationaliteit | |
| Belg | 54,9 |
| Andere EU | 54,8 |
| Niet-EU | 51,5 |
| Geslacht | |
| Mannen | 57,5 |
| Vrouwen | 51,3 |

Bron: PMBA-bestand (Bewerking Steunpunt WAV).

De tabel toont dat 54,9% van de loontrekkenden in het derde kwartaal van 2000 in een hogereloonklasse terechtgekomen is ten opzichte van het tweede kwartaal van 1998. Niet iedereen heeft evenveel kans om in een hogereloonklasse terecht te komen. De opdeling naar leeftijd leert ten eerste dat jongeren meer kans hebben op opwaartse loonmobiliteit dan ouderen. De opdeling naar nationaliteit toont dat de loontrekkenden met een nationaliteit van buiten de Europese Unie minder kans hebben (51,5%) om in een hogereloonklasse terecht te komen in vergelijking met de loontrekkenden met een Europese nationaliteit (54,9% voor Belgen en 54,8% voor andere Europeanen). Hetzelfde geldt voor vrouwen, het aandeel onder hen dat zich in het derde kwartaal van 2000 in een hogereloonklasse bevindt (51,3%), ligt immers lager dan hetzelfde aandeel bij de mannen (57%). Ook deze analyse toont dus de zwakkere positie van een aantal risicogroepen op de Belgische arbeidsmarkt.

5. De recentste evolutie

In dit laatste deel geven we een overzicht van de recentste ontwikkelingen op de Vlaamse arbeidsmarkt. De cijfers hebben betrekking op de werkzaamheids- en werkloosheidsevolutie op basis van de Enquête naar Arbeidskrachten (EAK) en de VDAB. Vanzelfsprekend ligt de focus in dit deel niet alleen op de algemene evolutie, maar wordt er opnieuw aandacht geschonken aan de evolutie die de diverse kansengroepen recent hebben ondergaan.

5.1 Werkzaamheidsevolutie

De Vlaamse werkzaamheidsgraad (het aandeel werkenden in de bevolking tussen 15 en 64 jaar) stagneert sinds 2000 en ook in 2003 is hierin geen beterschap gekomen. Integendeel zelfs, de werkzaamheidsgraad die de voorbije jaren steeds ongeveer 63,5% bedroeg, daalde naar 62,9% in 2003. De opdeling naar geslacht leert dat deze daling bijna uitsluitend op rekening van de mannen valt te schrijven. De mannelijke werkzaamheidsgraad daalde immers van 71,6% in 2002 naar 70,7% in 2003, terwijl er bij de vrouwen slechts een heel beperkte daling merkbaar is (van 55,2% naar 55,0%). De daling van de mannelijke werkzaamheidsgraad is niet nieuw, ook de voorbije jaren was er een lichte afname merkbaar, maar deze werd steeds gecompenseerd door een (beperkte) toename van het aandeel werkende vrouwen, waardoor de totale werkzaamheidsgraad op ongeveer hetzelfde niveau bleef hangen. In 2003 steeg de werkzaamheidsgraad van vrouwen echter niet verder, maar was er sprake van een lichte daling. Daarnaast blijkt ook de afname van het aandeel werkende mannen iets groter te zijn dan de voorgaande jaren waardoor de totale werkzaamheidsgraad opnieuw daalde in 2003.

Naar leeftijd blijkt dat de daling van het aandeel werkenden zich bij zowel de jongeren als bij de groep tussen 25 en 49 jaar situeert. Het aandeel werkende jongeren daalde van 34,4% in 2002 tot 32,6% in 2003. Deze daling kan erop wijzen dat meer jongeren een opleiding volgen vooraleer ze hun eerste stappen op de arbeidsmarkt zetten, maar houdt anderzijds ook verband met de relatief sterke toename van de jongerenwerkloosheid (Loyen, 2004). Ook bij de 25- tot en met 49-jarigen is er een lichte daling merkbaar (-1%), maar een werkzaamheidsgraad van 83,2% blijft relatief hoog. De oudste leeftijdsgroep kende daarentegen een stijging van het aandeel werkenden met 1,5% tot op 42,1%. Deze toename is goed nieuws wat betreft het dichten van de generatiekloof, al blijft er op dit punt voor de Vlaamse arbeidsmarkt nog een hele weg af te leggen.

De evolutie van de werkzaamheidsgraad opgesplitst naar onderwijsniveau leert ons dat het verschil tussen de laag- en de hooggeschoolden ook in 2003 bijzonder groot blijft. Het aandeel werkenden in beide onderwijsniveaus blijft nagenoeg op hetzelfde niveau als in 2002 hangen. De daling van de werkzaam-

heidsgraad situeert zich met andere woorden voornamelijk bij de midden-geschoolden (-1%).

Tabel 7 – Werkzaamheids- en ILO-werkloosheidsgraad naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en nationaliteit (Vlaams Gewest, 2000-2003).

| | Werkzaamheidsgraad | | | | Werkloosheidsgraad | | | |
|-------------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|------------|------------|------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Totaal | 63,5 | 63,4 | 63,5 | 62,9 | 4,3 | 4,0 | 4,9 | 5,7 |
| Geslacht | | | | | | | | |
| Mannen | 72,8 | 72,1 | 71,6 | 70,7 | 3,2 | 3,6 | 4,3 | 5,2 |
| Vrouwen | 54,0 | 54,5 | 55,2 | 55,0 | 5,9 | 4,5 | 5,7 | 6,3 |
| Leeftijd | | | | | | | | |
| 15-24 jaar | 33,7 | 34,5 | 34,4 | 32,6 | 11,3 | 10,0 | 11,6 | 15,5 |
| 25-49 jaar | 84,3 | 84,0 | 84,2 | 83,2 | 3,7 | 3,4 | 4,2 | 4,9 |
| 50-64 jaar | 39,9 | 40,1 | 40,6 | 42,1 | 2,7 | 2,6 | 3,8 | 3,3 |
| Onderwijsniveau | | | | | | | | |
| Laaggeschoold | 52,9 | 51,8 | 52,1 | 52,0 | 5,8 | 5,0 | 6,2 | 6,5 |
| Middengeschoold | 77,9 | 77,3 | 77,2 | 76,2 | 3,1 | 3,3 | 4,0 | 4,3 |
| Hooggeschoold | 86,6 | 86,4 | 85,4 | 85,1 | 1,8 | 1,7 | 2,5 | 2,4 |
| Nationaliteit | | | | | | | | |
| Belgen | nb | 64,0 | 64,2 | 63,7 | nb | 3,7 | 4,5 | 5,3 |
| Andere EU-nationaliteit | nb | 64,6 | 60,1 | 58,6 | nb | 6,3 | 8,4 | 8,3 |
| Nationaliteit buiten EU | nb | 34,0 | 37,5 | 35,5 | nb | 21,5 | 25,3 | 27,3 |

Bron: NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV).

De analyse van de ongelijkheidskloven in het begin van dit hoofdstuk bracht reeds het grillige verloop van de nationaliteitskloof, deels als gevolg van een grotere conjunctuurgevoeligheid, aan het licht. Tabel 7 toont dat de daling van het aandeel werkenden zich ook bij de personen met een Belgische nationaliteit (-0,5%) bevindt, maar dat deze afname zich voornamelijk bij de personen met een vreemde nationaliteit situeert, nog meer bij de niet-EU onderdanen (-2%), dan bij de personen met een andere Europese nationaliteit (-0,1%).

5.2 Werkloosheidsevolutie

Volgens de EAK bedroeg het aandeel ILO-werklozen in de beroepsbevolking (de ILO-werkloosheid) 5,7% in 2003. Hiermee zette deze graad zijn stijging (ingezet anno 2001) verder. De hoogte van deze graad en de evolutie ervan, opgesplitst naar een aantal persoonskenmerken, toont duidelijk de precaire positie van een aantal kansengroepen op de Vlaamse arbeidsmarkt.

Naar geslacht blijkt dat de werkloosheidsgraad van zowel vrouwen als mannen is toegenomen, maar dat het aandeel werklozen in de beroepsbevolking nog steeds hoger ligt bij de vrouwen (6,3%) dan bij de mannen (5,2%). Daarnaast is de stijging van de werkloosheid in 2003 veruit het sterkst bij de jongeren. De

jongerenwerkloosheidsgraad is gestegen van 11,6% in 2002 tot 15,5% in 2003. Deze cijfers illustreren duidelijk dat jongeren in tijden van economische terugval het eerste slachtoffer zijn (zie eerder in dit hoofdstuk). De werkloosheidsgraad van de middelste leeftijdsgroep is lichtjes gestegen van 4,2% naar 4,9% en bij de ouderen is er een lichte daling merkbaar (van 3,8% naar 3,3%). De opdeling naar onderwijsniveau toont dat de hooggeschoolden veel sterker staan in tijden van stijgende werkloosheid. Terwijl de ILO-werkloosheidsgraad van zowel de laag- als de middengeschoolden is toegenomen, bleef die van de hooggeschoolden stabiel op een laag niveau (2,4%). De zwakke positie van personen met een nationaliteit van buiten de EU wordt ook duidelijk gemaakt in de tabel. De werkloosheidsgraad ligt immers niet alleen het hoogst in deze groep (27,3%), ook de toename van het aandeel werklozen is er groter dan bij de Belgen en de andere EU-onderdanen.

Voor de bespreking van de recentste evolutie (2004) op de Vlaamse arbeidsmarkt maken we gebruik van de werkloosheidscijfers van de VDAB. Het aantal ingeschreven werklozen bij de VDAB (de niet-werkende werkzoekenden) stijgt sinds 2001 en ook in 2004 is er vooralsnog geen daling merkbaar. Tabel 8 geeft de evolutie op jaarbasis weer van het aantal werklozen in de eerste acht maanden van 2004.

Tabel 8 – Evolutie (op jaarbasis) van het aantal NWWZ naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en nationaliteit (Vlaams Gewest, januari 2004-augustus 2004).

| | jan/04 | feb/04 | mrt/04 | apr/04 | mei/04 | jun/04 | jul/04 | aug/04 |
|----------------------|------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Totaal | 8,8 | 10,0 | 10,0 | 7,5 | 7,6 | 6,3 | 3,8 | 6,9 |
| Geslacht | | | | | | | | |
| Mannen | 9,4 | 10,6 | 10,8 | 8,1 | 8,7 | 7,2 | 4,4 | 6,9 |
| Vrouwen | 8,2 | 9,5 | 9,3 | 7,0 | 6,7 | 5,6 | 3,4 | 6,9 |
| Leeftijd | | | | | | | | |
| Minder dan 25 jaar | 7,7 | 10,7 | 10,1 | 7,9 | 7,1 | 4,1 | -0,1 | 0,5 |
| 25-39 jaar | 7,5 | 7,9 | 7,8 | 4,0 | 4,4 | 2,9 | 1,6 | 1,1 |
| 40-49 jaar | 6,6 | 7,1 | 7,2 | 3,8 | 4,7 | 3,7 | 3,1 | 2,8 |
| Meer dan 50 jaar | 24,8 | 27,1 | 28,5 | 34,2 | 32,4 | 35,9 | 31,3 | 70,7 |
| Nationaliteit | | | | | | | | |
| Belg | 7,5 | 9,1 | 9,1 | 6,9 | 7,3 | 6,0 | 3,4 | 6,8 |
| Andere EU | 15,8 | 16,6 | 17,9 | 13,8 | 23,6 | 23,4 | 12,1 | 21,9 |
| Niet-EU | 18,5 | 16,6 | 16,1 | 10,7 | 4,8 | 3,6 | 5,1 | 3,0 |

Bron: VDAB (Bewerking Steunpunt WAV).

De tabel toont dat het maandelijks aantal werklozen in 2004 steeds hoger ligt dan in 2003. In februari 2004 was de stijging op jaarbasis het grootst (10%), maar sindsdien wijzen de cijfers op een verbetering. De groei van het totaal aantal NWWZ wordt immers elke maand minder groot, tot een stijging van 3,8% in juli. In augustus is er terug een toename van de werkloosheidsgraad op jaarbasis merkbaar, maar deze toename is uitsluitend te wijten aan een instituti-

onele verandering. Dit heeft immers te maken met het veranderende statuut van de niet-werkende oudere werkzoekenden. Sinds juli 2002 moeten werklozen die nog geen 58 jaar zijn, in principe ingeschreven blijven als werkzoekende. Het effect van deze beleidsmaatregel manifesteert zich al geruime tijd, maar speelt bijzonder hard in augustus 2004. Het aantal NWWZ ouder dan 50 jaar is dan op jaarbasis immers gestegen met maar liefst 70,7%. Volgens de VDAB zal deze trend zich in de komende maanden verder manifesteren. In de andere leeftijdsgroepen is duidelijk zichtbaar dat de groei op jaarbasis afneemt. In juli en augustus schommelt de evolutie bij de jongeren zelfs rond het nulpunt, hetgeen we als een goed voorteken kunnen beschouwen omdat de evolutie van de jongerenwerkloosheid sterk conjunctuurgebonden is.

In de tabel ontbreken gegevens over het opleidingsniveau van de werklozen wegens een breuk in de cijfers. We hebben echter wel het jaargemiddelde van 2003 kunnen herraamen en dit vergeleken met het jaargemiddelde van 2004 (berekend op basis van acht maanden). Daaruit blijkt dat de toename van het aantal NWWZ ongeveer even hoog ligt bij de laag-, de midden- als bij de hooggeschoolden (steeds rond de 5%). Naar nationaliteit zien we dat de grootste stijging zich voordoet bij de personen met een andere Europese nationaliteit (21,9%), veel meer dan bij de niet-EU-onderdanen (3,0%) en de Belgen (6,8%).

HOOFDSTUK 3

De leerplicht tot achttien als armoedepreventie: een balans na twintig jaar

Katleen De Rick en Ides Nicaise

1. De (deeltijdse) leerplicht tot achttien jaar: een korte historiek

Sedert 29 juni 1983 zijn alle jongeren in België verplicht om van 1 september van het jaar waarin ze zes jaar worden gedurende twaalf volle schooljaren te leren. Er is voltijdse leerplicht tot zestien jaar of tot vijftien jaar voor wie de eerste twee jaar van het secundair onderwijs heeft gevolgd. Daarna is er deeltijdse leerplicht. De leerplicht eindigt op de dag waarop de jongere achttien jaar wordt of wanneer het diploma van het secundair onderwijs behaald is, ook al is de jongere op dat moment nog geen achttien jaar.

Dat de leerplicht in 1983 werd verlengd van veertien tot achttien jaar heeft te maken met de sociale problemen die zich sedert de tweede helft van de jaren '70 voordeden (Monard, 1995-1996; Perquy, 1995-1996). Eén van de belangrijkste problemen was de hoge jeugdwerkloosheid. Opleiding werd gezien als een middel om de weerbaarheid van de jongeren op maatschappelijk, sociaal en economisch vlak te verhogen. Het doel van de verlenging van de leerplicht was tweevoudig: men wilde de jeugdwerkloosheid tegengaan en de jongeren wapenen voor het leven in een complexe samenleving. Er werd wel rekening mee gehouden dat een groep jongeren al voor de leeftijd van achttien jaar de school zou willen verlaten, vandaar de mogelijkheid om aan de leerplicht te voldoen door deeltijds onderwijs te volgen.

Men wilde de jeugdwerkloosheid tegengaan en jongeren wapenen voor het leven in een complexe maatschappij.

De invoering verliep echter niet vlot en dat werd toegeschreven aan financiële consideraties, aan het uitblijven van aangepast onderwijs voor jongeren die schoolmoe waren, onduidelijkheid over de rol van het leerlingenwezen van de middenstand, maar ook aan het feit dat er geen algemene consensus was over de verlenging van de leerplicht (Douterlungne, Van De Velde & Denys, 1995-

1996). Ook nu nog is er geen volledige eensgezindheid over de zinvolheid van de leerplicht tot achttien jaar (Douterlungne & Nicaise, 2000). Tegenstanders zeggen dat het geen zin heeft om gedemotiveerde of schoolmoeë leerlingen in het onderwijs te houden. Hiertegen wordt dan weer ingebracht dat er voor jongeren die voor hun achttiende verjaardag de school zouden verlaten geen volwaardig alternatief is op de arbeidsmarkt.

Inzicht in de problematiek verbonden aan de leerplicht is essentieel, aangezien uit diverse onderzoeken blijkt dat de nieuwe sociale ongelijkheid in toenemende mate verbonden is met het scholingsniveau en de verworven competenties (Wouters & Douterlungne, 2002). Het scholingsniveau is met andere woorden één van de meest discriminerende factoren met gevolgen op economisch, sociaal en cultureel vlak. Zonder een gepaste kwalificatie heeft men minder kansen, zowel op de arbeidsmarkt als in het maatschappelijk leven. De ‘nieuwe sociale kwestie’ (Cantillon e.a., 2003) verwijst naar het fenomeen dat kansarmoede niet langer kan beschouwd worden als gevolg van een ‘sociaal ongeval’, maar geconcentreerd zit bij laaggeschoolden. Bovendien worden in het initieel onderwijs (basisonderwijs en secundair onderwijs) de fundamenten gelegd voor levenslang en levensbreed leren, een belangrijk gegeven in onze kennissamenleving. Vooral bij kansengroepen heeft leren een negatieve connotatie (Baert & Van Wiele, 2001) en intrinsiek leerplezier komt minder voor bij mensen met een lager onderwijsniveau (Van Damme & Legiest, 1997). Volgens Thys, De Raedemaecker en Vranken (2004) is dit toe te schrijven aan hun persoonlijke ervaringen tijdens hun jeugd. Zij stellen vast dat het onderwijs, door volwassenen afkomstig uit kansarme milieus, nu eens als een ‘hefboom’ uit de armoede, en dan weer als een ‘slagboom’ gepercipieerd wordt, naargelang zijzelf er tijdens hun jeugd al dan niet vooruitgang hebben kunnen door boeken. Objectieve feiten, zoals de scholingsgraad en het niveau van functionele geletterdheid en subjectievere factoren als de manier waarop iemand zijn educatief verleden ervaart, de betekenis die men aan leren geeft en de perceptie van de relevantie van educatie, zijn van belang voor de latere participatie aan leren (Cockx, 2003; Alheit, 1995). Indien men tot een samenleving wil komen waarin een positief leerklimaat heerst en waarbij ook groepen die op de één of andere manier het risico lopen op sociale uitsluiting voldoende kansen krijgen om te participeren aan levenslang leren, zal op de genoemde factoren in het initieel onderwijs moeten ingespeeld worden (De Rick, Van Valckenborgh & Baert, 2004).

In dit hoofdstuk wordt eerst nagegaan welke effecten de leerplichtverlenging heeft gehad met betrekking tot sociale ongelijkheid. De klemtoon ligt hierbij op ongekwalificeerde uitstroom en op de studieoriëntering (met name voltooide onderwijsvorm) in het secundair onderwijs. Omdat niet alleen kwantitatieve gegevens, maar ook gegevens over de ervaringen van de leerlingen binnen de verplichte schooltijd van belang zijn, wordt vervolgens ingegaan op een aantal schoolproblemen die ongelijk verdeeld blijken te zijn over verschillende groepen van leerlingen: onwelbevinden, schoolmoeheid en spijbelen. Daarna wordt

de participatie aan het kleuteronderwijs onder de loep genomen, aangezien dat belangrijk is in het kader van de actuele discussies over de invoering van een leerplicht vanaf een jongere leeftijd. Tot slot volgen de conclusies op basis waarvan enkele (beleids)aanbevelingen worden gedaan.

2. Heeft de leerplichtverlenging de ongelijkheid en de armoede ingedijkt?

Na twintig jaar verlengde leerplicht is het mogelijk om een aantal langetermijneffecten van de leerplichtwet in te schatten. De leerplichtverlenging kan in principe op verschillende vlakken impact hebben. In wat volgt, bestuderen we de effecten op de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs, op de 'sociale waterval' in het secundair onderwijs, en op het welbevinden van leerlingen. We willen er wel voor waarschuwen dat de 'toegevoegde waarde' van de wet moeilijk te onderscheiden is van trends die zich ook zonder de leerplichtverlenging zouden voltrokken hebben.

2.1 Ongekwalificeerde uitstroom: halfvol, halfleeg

De meest expliciete doelstelling van de leerplichtverlenging was het terugdringen van de 'ongekwalificeerde uitstroom', die in het recente verleden op EU-niveau in operationele termen vertaald is geworden als 'uitstroom zonder diploma of getuigschrift van het hoger secundair onderwijs'. Overigens is het debat over deze EU-definitie nog niet beslecht. Impliciet heeft ons land de jongste jaren de EU-norm vrij streng geïnterpreteerd door bijvoorbeeld getuigschriften van het deeltijds onderwijs niet als startkwalificatie te beschouwen (waar andere landen dat mogelijk wel doen). Niettemin scoort Vlaanderen binnen de EU zeer gunstig inzake ongekwalificeerde uitstroom. Indien Vlaanderen afzonderlijk in de indicatoren van sociale inclusie zou voorkomen, zou het op de vierde plaats staan na Finland, Oostenrijk en Zweden, zelfs met een minieme achterstand op Oostenrijk (POD Maatschappelijke Integratie, 2003). Heeft de verlenging van de leerplicht hiertoe bijgedragen?

Rubbrecht, Lauwereys & Nicaise (2001) berekenden de trend in de ongekwalificeerde uitstroom tussen 1978 en 1989 (zie figuur 1), en kwamen tot de vaststelling dat het percentage 'ongekwalificeerde uitstromers' (volgens deze definitie), tijdens de eerste jaren na de verlenging van de leerplicht, niet daalde maar *steeg* (van 35,8% in 1984 tot 41,3% in 1989).¹ Daarop volgde wel een scherpe daling in de eerste helft van de jaren '90 (tot een dieptepunt van 16,5% in 1996). We citeren uit dit rapport (2001: 52) volgende commentaar:

“Over de effecten op langere termijn zijn de meningen verdeeld. De grafiek kan immers op twee manieren geïnterpreteerd worden. Volgens een eerste interpretatie zou de trend tussen de schooljaren 1981-'82 en 1992-'93 – bij ontstentenis van de leerplichtverlenging – gewoon verder lineair gedaald zijn. De leerplichtverlenging heeft volgens deze interpretatie op langere termijn helemaal geen netto-effect gehad. Volgens een alternatieve interpretatie zou de ongekwalificeerde uitstroom zonder leerplichtverlenging waarschijnlijk gestagneerd zijn rond de 35% (...). Deze interpretatie wijst op een gunstig, maar vertraagd effect van de leerplichtverlenging. Het is pas enkele jaren na de volledige implementatie van deze laatste dat het percentage onderwijsverlaters zonder diploma significant gedaald is. Verschillende mogelijke verklaringen dienen zich dan aan: (1) een vertraagde aanpassing in het onderwijsgedrag van scholen en leerkrachten; (2) een aanpassing in de verwachtingen en het leergedrag van jongeren, die zich pas heeft doorgezet bij de nieuwe cohorten leerlingen die na 1984 het secundair onderwijs hebben aangevat; (3) het (eveneens vertraagd) effect van kwalitatieve onderwijsvernieuwingen zoals het vernieuwd beroepsonderwijs, het deeltijds en het alternerend leren; (4) of een combinatie van factoren?”

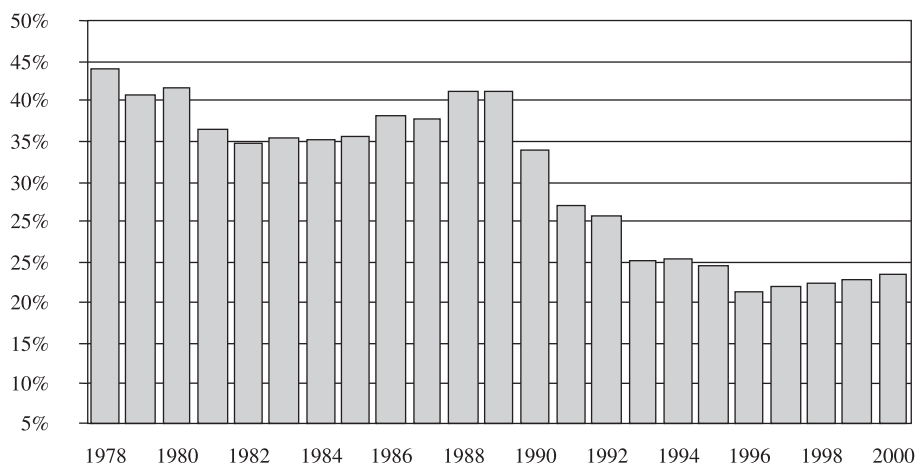
Een feit is dat het aandeel schoolverlaters met een diploma of getuigschrift van het hoger secundair onderwijs anno 2000 zowat 20% hoger ligt dan vóór de leerplichtverlenging.

De ongekwalificeerde uitstroom daalt niet meer sinds 1996.

Van Landeghem en Van Damme (2004) actualiseerden de HIVA-cijfers inmiddels tot en met het schooljaar 1999-2000. Uit dit rapport blijkt dat de ongekwalificeerde uitstroom sinds 1996 niet langer daalt. Als men de lat lager legt (getuigschrift van de tweede graad secundair) ligt het percentage ‘ongekwalificeerde uitstromers’ per definitie lager (3 à 4% in de tweede helft van de jaren '90) maar ook dan is er sinds 1996 geen echte daling meer merkbaar. Die nieuwe vaststelling is bijzonder relevant in het licht van de Europese Strategie van Lissabon (2000) en het Vlaamse Pact van Vilvoorde (2001), waarbij de doelstelling is vooropgesteld om tegen 2010 de ongekwalificeerde uitstroom te halveren. De feitelijke trend geeft aan dat deze doelstelling niet gehaald wordt zonder nieuwe, krachtige maatregelen om het rendement van het onderwijs te verhogen.

Na een scherpe daling in het decennium dat volgde op de leerplichtverlenging, lijkt de ongekwalificeerde uitstroom de jongste jaren te stagneren. De leeftijdsgrens van achttien valt immers voor een vrij grote groep leerlingen nog niet samen met een kwalificatiegrens: minstens 40% doet er langer over om de eindmeet van het HSO te halen. De meesten zijn blijkbaar ook bereid (en in staat) om die investering te doen, maar een belangrijke restgroep blijft zonder diploma uitstromen.

Figuur 1 – Percentage schoolverlaters zonder getuigschrift/diploma hoger secundair onderwijs.



Bron: Van Landeghem & Van Damme (2004), actualisering van Rubbrecht, Lauwereys & Nicaise (2001).

Hogere socio-economische groepen willen hun voorsprong behouden.

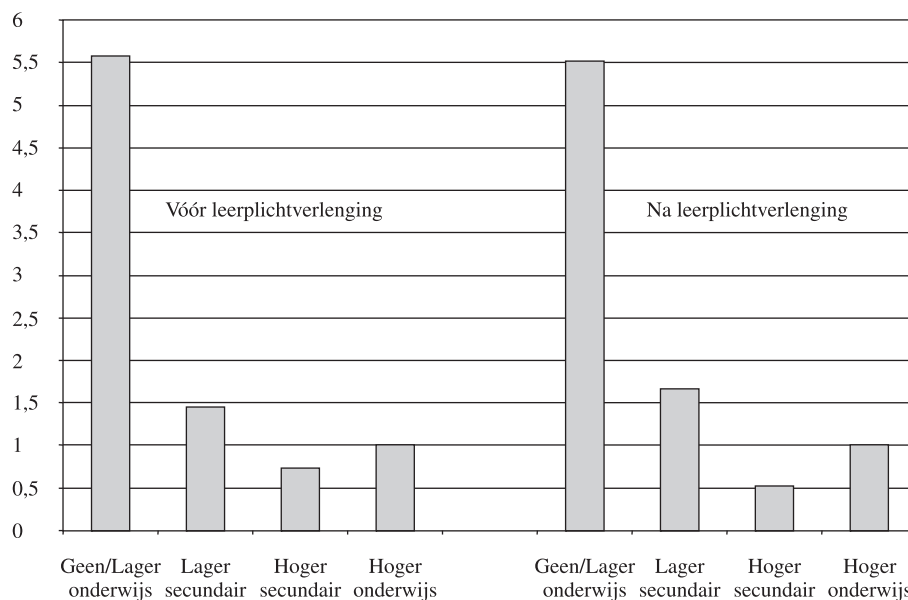
Aangezien de ongekwalificeerde uitstroom heel ongelijk verdeeld is naar sociale afkomst, zou men enerzijds a-priori verwachten dat de leerplichtverlenging het meest baat heeft opgeleverd aan de laagste socio-economische groepen. Anderzijds is uit de onderwijssociologie bekend dat hogere socio-economische groepen hun voorsprong willen behouden door hun kinderen nog langer te laten studeren, voorbij de leerplichtgrens. Dit fenomeen wordt in de literatuur *'leap-frogging'* (paddensprong of haasje-over) genoemd: als één pad uit een groep een sprong voorwaarts maakt, doen de andere dat ook zodat hun relatieve positie ongewijzigd blijft. We onderzochten daarom de evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom naar sociale afkomst.

In de Panelstudie van Belgische Huishoudens werd in de tiende golf (2001) een onderwijsmodule aan de vragenlijst toegevoegd, waardoor het mogelijk wordt langetermijntrends in de verdeling van diploma's te bestuderen. We construeren in wat volgt de bovenvermelde indicatoren voor twee geboortecohorten: (1) de cohorte geboren tussen 1958 en 1968 en (2) de cohorte geboren tussen 1969 en 1979. De eerste cohorte 'ontsnapte' aan de leerplichtverlenging, terwijl de tweede er volledig door gevat werd. Als indicator van sociale afkomst gebruikten we het onderwijsniveau van de moeder van elk individu.²

Binnen eenzelfde cohorte geeft een *odds ratio* (risicoverhouding) de relatieve kans weer van één sociale groep (bijvoorbeeld kinderen van laaggeschoolde moeders) om ongekwalificeerd uit te stromen, in vergelijking met een referentiegroep. Wij kozen de kinderen van hooggeschoolde moeders (HO of universiteit) als referentiegroep. Een *odds ratio* hoger dan één betekent dat het risico op ongekwalificeerde uitstroom in de beschouwde groep groter is dan in de referentiegroep; een ratio lager dan één betekent dat het risico in de beschouwde groep kleiner is dan in de referentiegroep. Voor de referentiegroep zelf (jongeren van wie de moeder een hoger onderwijsdiploma heeft) is de *odds ratio* per definitie gelijk aan één.

Figuur 2 geeft de *odds ratio*'s van ongekwalificeerde uitstroom weer naar sociale afkomst, voor de cohorten respectievelijk 'vóór' en 'na' leerplichtverlenging. Uit de figuur blijkt onmiddellijk dat de relatieve ongelijkheid quasi-ongewijzigd is gebleven. Met andere woorden, de risico's op ongekwalificeerde uitstroom zijn in alle sociale groepen proportioneel gedaald. Nog steeds hebben kinderen van laaggeschoolde moeders 5,5 maal méér kans om zonder getuigschrift van het HSO de school te verlaten dan kinderen van hooggeschoolde moeders.

Figuur 2 – Ongekwalificeerde uitstroom (maximaal diploma LSO) vóór en na de leerplichtverlenging (LPV) naar diploma moeder (relatieve risicoratio).

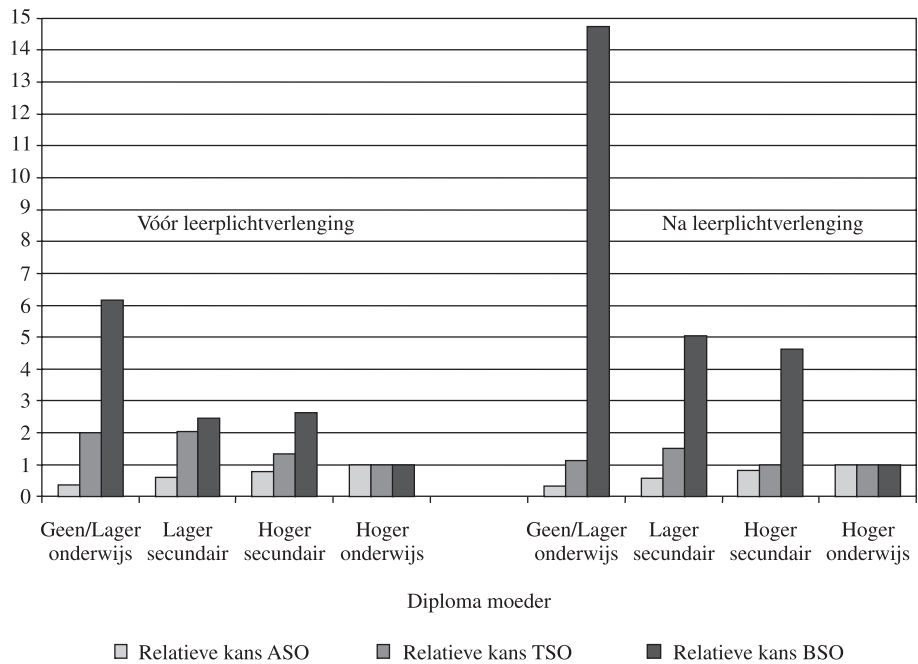


Bron: Berekeningen op PSBH-onderwijsmodule. Met dank aan P. Van Petegem, G. Schuermans en S. Groenez voor toelevering van data en statistische assistentie.

2.2 De ‘sociale waterval’ versterkt

Het is denkbaar dat degenen die door de leerplichtverlenging gevat werden, voornamelijk in het beroepsonderwijs terecht kwamen, waardoor het waterval-effect mogelijk versterkt werd. De tweede onderzochte indicator van ongelijkheid is daarom de onderwijsvorm die men voltooit op secundair niveau (gesteld dat men minstens een HSO-getuigschrift haalt). Opnieuw wordt het onderwijsniveau van de moeder als indicator van sociale afkomst gebruikt. Hier blijkt de ongelijkheid duidelijk te zijn toegenomen: jongeren met een laaggeschoolde moeder hebben na de leerplichtverlenging, relatief gesproken, een véél grotere kans dan voordien om af te studeren in het beroepsonderwijs. Tegelijk valt op dat de relatieve verschuivingen zich bijna uitsluitend afgespeeld hebben tussen TSO en BSO: de relatieve vertegenwoordiging van de verschillende sociale groepen in het ASO is ongewijzigd gebleven; kinderen van laaggeschoolden zijn echter, relatief gesproken, veel minder in het TSO en méér in het BSO terechtgekomen.

Figuur 3 – Voltooid onderwijsniveau in het secundair onderwijs vóór en na de leerplichtverlenging naar diploma moeder (relatieve kansratio ten opzichte van moeder HO).



Bron: Berekeningen op PSBH-onderwijsmodule. Met dank aan P. Van Petegem, G. Schuermans en S. Groenez voor toelevering van data en statistische assistentie.

Kinderen van laaggeschoolden kwamen minder in het TSO en méér in het BSO terecht.

Eén en ander doet ons besluiten dat, jammer genoeg, de leerplichtverlenging niet echt geleid heeft tot meer sociale gelijkheid in het onderwijs. Daarbij past wel de kanttekening, dat de ‘onderste groepen’ (kinderen van laaggeschoolden) in *absolute* omvang gekrompen zijn (er zijn immers minder laaggeschoolde moeders in de jongere generaties), waardoor de ongelijkheid wellicht minder in het oog springt dan vroeger.³

2.3 Onwelbevinden en schoolmoeheid

Uit internationale studies waarin de schoolprestaties van leerlingen vergeleken worden, scoren de Vlaamse leerlingen keer op keer zeer goed. De resultaten van de *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) tonen aan dat ze op het vlak van wiskunde en wetenschappen tot de wereldtop behoren (Administratie Planning en Statistiek, 2001) en volgens de metingen van het *International Programme for Student Assessment* (PISA) van de OESO scoren de Vlaamse leerlingen ook zeer goed voor leesvaardigheid en wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002).

Tegelijkertijd is het zo dat de Vlaamse leerlingen zich vaak niet goed voelen op school. In een studie naar het schoolbeleven van tien- tot achttienjarigen van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën (Goedseels & Van den Bergh, 2003) kwam men tot de bevinding dat één op de tien leerlingen zich ontevreden tot zeer ontevreden voelt in de klas. Hoe ouder de leerlingen, hoe groter de ontevredenheid. De hierboven vernoemde PISA-studie toont ook duidelijk aan dat goede scores voor een bepaald vak zeker niet betekenen dat de jongeren het vak graag doen of er het nut van inzien. Het gebrek aan motivatie en schoolmoeheid kunnen door verschillende factoren verklaard worden. Factoren die met het onderwijs zelf te maken hebben zijn onder meer: een tekort aan succeservaringen in het onderwijs, leerinhouden die voor de jongeren vaak te abstract, onvoldoende herkenbaar en weinig relevant zijn, een gebrek aan afstemming van het onderwijsaanbod op de uiteenlopende profielen van leerlingen (Van Valckenborgh, Douterlungne & Sels, 1999). Hoewel we geen trends kunnen schetsen van de vroege jaren '80 tot nu, kunnen we wel vermoeden dat het *merkbare* onwelbevinden is toegenomen, eenvoudigweg omdat schoolmoeë leerlingen vroeger op veertien de school konden verlaten.

Schoolmoeheid die niet geremedieerd wordt, brengt verschillende problemen mee. Schoolmoeë jongeren (die daarom nog niet leermoe zijn) veranderen heel vaak van richting binnen een school of veranderen om de haverklap van school.

In de praktijk blijkt het deeltijds onderwijs een opvangnet te zijn voor jongeren die in het voltijds onderwijs zijn vastgelopen en die nog geen getuigschrift of diploma hebben (Nijsmans & Douterlungne, 1996). Een deel van de leerlingen in het deeltijds onderwijs kiest niet bewust voor het concept van deeltijds leren en werken, maar komt er terecht omdat er geen andere alternatieven meer zijn. In dit systeem zijn probleemgroepen (schoolmoeë leerlingen, spijbelaars, maatschappelijk kwetsbaren) dan ook oververtegenwoordigd. Een gevolg hiervan is dat de beeldvorming tegenover het deeltijds onderwijs negatief is, zowel bij leerlingen en hun ouders als bij leerkrachten en directies in het voltijds onderwijs.

Bij de uitwerking van de verlenging van de leerplicht werd de deeltijdse leerplicht ingevoerd om jongeren die het niet zien zitten om tot achttien jaar naar school te gaan, de kans te geven om te werken terwijl ze ondertussen toch nog bijkomende kennis en vaardigheden verwerven. Idealiter wordt in het deeltijds onderwijs het leren dan ook gecombineerd met een deeltijdse tewerkstelling, wat men ‘alternerend leren’ noemt. De troeven hiervan zijn dat de geleerde vaardigheden en de vraag van de arbeidsmarkt beter op elkaar afgestemd kunnen worden, dat de geleerde vaardigheden (zowel specifieke bekwaamheden als arbeidsattitudes) gemakkelijker overgedragen kunnen worden naar specifieke arbeidsplaatsen, dat werkgevers specifiekere informatie kunnen krijgen over de bekwaamheden van de jongeren en dat er een soepelere afstemming tussen de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod mogelijk is (Creten e.a., 2002). De realiteit toont echter aan dat de arbeidscomponent heel vaak niet ingevuld wordt in het deeltijds beroepssecundair onderwijs en in de deeltijdse vorming, wat de kans op een positief rendement van het deeltijds leren in die twee systemen sterk verlaagt (zie ook Van de Velde, 2003). Men kan op dit moment niet zeggen dat de deeltijdse leerplicht zodanig wordt ingevuld dat het een evenwaardig alternatief vormt voor de voltijdse leerplicht. Zowel de sociale partners als de relevante onderwijs- en opleidingsactoren zijn het erover eens dat het DBSO (deeltijds beroepssecundair onderwijs) een ‘voltijds engagement’ moet worden, en dat de combinatie deeltijds leren – deeltijdse werkloosheid wettelijk onmogelijk moet gemaakt worden (Platformtekst Alternerend Leren, 2003; VLOR – Raad Secundair Onderwijs, 2004).

De deeltijdse leerplicht vormt vandaag geen evenwaardig alternatief voor de voltijdse leerplicht.

2.4 Spijbelen

Onwelbevinden en schoolmoeheid kunnen tot uiting komen in spijbelgedrag. Als een leerling in één schooljaar meer dan dertig halve dagen ongewettigd af-

wezig is, is de school verplicht deze leerling aan te melden bij het Departement Onderwijs. In het schooljaar 2002-2003 werden meer dan 1.500 leerlingen aangemeld. Het betreft vooral zeventien- en achttienjarigen. In de tweede en derde graad van het secundair onderwijs gaat het voor de helft om leerlingen uit het beroepsonderwijs en de meeste spijbelaars zitten in de derde graad. Een verhoudingsgewijs zeer groot aantal van diegenen die meer dan dertig dagen ongewettigd afwezig waren, komt uit de centra voor deeltijds onderwijs.

Een kleinschalig onderzoek over de leerlingen die in het schooljaar 1999-2000 meer dan dertig halve dagen ongewettigd afwezig waren (Thys, 2001), toonde aan dat deze leerlingen in het algemeen weinig of zelfs helemaal niet gemotiveerd zijn om naar school te gaan. Vaak gaat het om leerlingen met familiale problemen en problematische schoolloopbanen met zittenblijven en/of regelmatige veranderingen van school of van richting. De achtergrondsituaties van de spijbelaars uit de centra voor deeltijds onderwijs zijn in vele gevallen vrij ernstig en complex. Aan de sociale achtergrond van leerlingen kan het onderwijs uiteraard niets veranderen, maar aan hun schoolloopbaan wel. Spijbelen en voortijdig schoolverlaten kunnen tot op zekere hoogte voorkomen worden door verhoogde investeringen in leerlingbegeleiding, leerhulp en onderwijsinnovaties, waardoor de kans op mislukking en demotivatie afneemt.

Omdat de leerplicht is bedoeld om het recht op onderwijs, dat ingeschreven staat in de Belgische grondwet, voor alle minderjarigen te garanderen, zijn sancties niet het eerste middel waarop men een beroep zal doen wanneer een jongere niet aan de leerplicht voldoet (Dupont, 1996-1997). Er wordt eerder gestreefd naar een oplossing die werkbaar is voor alle betrokken partijen: de jongere, de ouders, de school. Dat betekent dat in de eerste plaats in dialoog met de jongeren en hun ouders gezocht wordt naar de achterliggende oorzaken van het spijbelgedrag en naar een remedie tegen het spijbelgedrag (Douterlungne, 1994). Er wordt door sommigen wel vastgesteld dat bij ongeveer de helft van de spijbelaars die gemeld worden bij het Departement Onderwijs de ouders door de medewerkers van de Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB) beschouwd worden als onmachtig met betrekking tot de opvoedingssituatie en bij ongeveer een kwart weigeren de leerling en/of de ouders alle hulp (Thys, 2001). Ook een benadering waarbij verschillende actoren betrokken worden is van belang, zeker wanneer het spijbelen meerdere oorzaken heeft of wanneer de problematiek complex is en een gespecialiseerde aanpak nodig is. Uit de gegevens van het Departement Onderwijs met betrekking tot het schooljaar 2002-2003 blijkt dat scholen en CLB's vooral samenwerken met artsen en tweedelijnsdiensten (zoals Comités voor Bijzondere Jeugdzorg) en dat andere nulde- en eerstelijnsdiensten opvallend weinig betrokken worden.

3. Een nieuw perspectief: leerplicht vanaf vijf jaar?

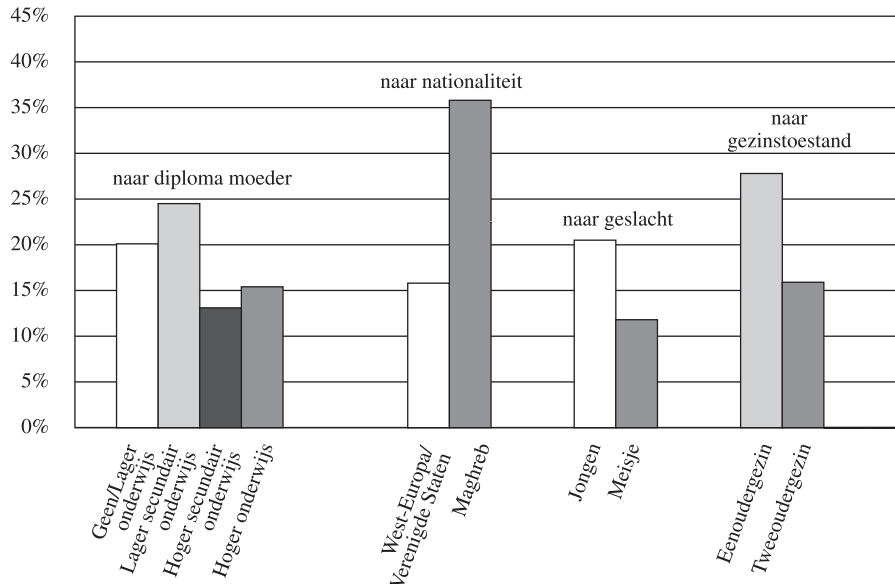
De bovenstaande gegevens maken duidelijk dat de verplichting om tot de achttiende verjaardag te leren niet vanzelf leidt tot een verhoogde sociale en economische weerbaarheid. Bovendien is het niet vanzelfsprekend dat het voldoen aan de leerplicht probleemloos verloopt, zeker niet op het einde van de school- of leerperiode. Er moeten dus inspanningen geleverd worden en maatregelen genomen om deze problemen weg te werken.

Het is genoegzaam bekend dat de bestrijding van de ongekwalificeerde uitstroom en van de onderwijsongelijkheid het best begint in het basisonderwijs, of zelfs voordien. Naar aanleiding van de Gemeenschaps- en Gewestverkiezingen van 2004 is een politiek akkoord tot stand gekomen om de verplichte instapleeftijd in het onderwijs te verlagen tot vijf jaar, zodat ook het kleuteronderwijs (gedeeltelijk) verplicht zou worden (VLOR – Raad Basisonderwijs, 2004). Daaraan zouden begeleidende maatregelen gekoppeld worden ten voordele van kinderen uit kansengroepen.

Over de potentiële impact van een ‘leerplichtvervroeging’ is weinig geweten. Groenez, Van Den Brande & Nicaise (2003) ramen de niet-participatie aan het kleuteronderwijs onder 2,5-3-jarigen in Vlaanderen op 16,1%, en onder 4-5-jarigen op 1,4%. Het begrip ‘participatie’ slaat in de genoemde studie weliswaar eerder op ‘inschrijving’ dan op ‘regelmatig bezoek’; volgens deskundigen is het absentisme onder participanten ook in de derde kleuterklas nog substantieel, vooral bij kansengroepen. Zelfs in de (minimale) ramingen is de sociale ongelijkheid inzake niet-participatie opvallend (zie figuur 4): kinderen van allochtonen (voornamelijk Turkse en Marokkaanse gezinnen), van laaggeschoolden en van alleenstaande ouders participeren beduidend minder dan gemiddeld.

Het is niet bekend in welke mate die ongelijkheid verklaard moet worden door attitudes van ouders uit kansengroepen (die hun kinderen liever zouden thuishouden) dan wel door de terughoudendheid van scholen (wanneer de kinderen ‘niet schoolrijp’ geacht worden). Wellicht zijn beide partijen samen verantwoordelijk voor het fenomeen, overigens gedeeltelijk op basis van gelijklopende overwegingen. Indien de leerplicht vervroegd wordt, zal men dan ook een passend antwoord moeten bieden op deze achterliggende factoren: culturele en taalbarrières zullen moeten geslecht worden, socio-emotionele problemen en ontwikkelingsachterstanden zullen daadwerkelijk moeten opgevangen worden. Kortom, selectieve maatregelen ten voordele van kansengroepen zullen de leerplichtvervroeging moeten begeleiden – of beter: voorafgaan. Zoniet dreigen de betrokken kinderen nog méér achtergesteld te raken (zie ook VLOR – Raad Basisonderwijs, 2004). In het Vlaams Parlement werd over de noodzaak van een voorwaardenscheppend beleid reeds vóór de verkiezingen een zekere consensus bereikt, maar in het regeerakkoord is hierover een opvallende leemte. Ten slotte rijst de vraag waarom men de leerplicht pas vanaf vijf jaar invoert, en niet vanaf de eerste kleuterklas, waar de sociale ongelijkheid het grootst is?

Figuur 4 – Niet-participatie aan het kleuteronderwijs op 2,5-3 jaar (%) naar diploma moeder, geslacht, nationaliteit en gezinssituatie.



Bron: Groenez, Van Den Brande & Nicaise, 2003: 10.

4. Besluit en beleidsimplicaties

De globale balans, twintig jaar na de leerplichtverlenging, is niet éénduidig positief. Een vermoedelijk pluspunt van de maatregel is wel dat de ongekwalificeerde uitstroom in het daaropvolgende decennium drastisch is gedaald. Sinds 1996 stellen we echter een stagnatie vast, terwijl ons land zich ertoe verbonden heeft het aantal schoolverlaters zonder HSO-getuigschrift opnieuw te halveren.

Gedetailleerdere gegevens doen ons besluiten dat de leerplichtverlenging niet echt geleid heeft tot meer sociale gelijkheid in het onderwijs. In plaats van vooral de jongeren uit de laagste sociale milieus te vatten, heeft de leerplichtverlenging een proportionele daling van de voortijdige uitstroom in alle milieus teweeggebracht. Voorts stellen we een versterking van de ‘sociale waterval’ vast: jongeren uit de laagste sociale groepen komen in toenemende mate in het (deeltijds of voltijds) beroepsonderwijs terecht. De schoolmoeheid en het spijbelen zijn toegenomen en hebben het imago van het hele deeltijds onderwijs aangetast.

De wet op de leerplichtverlenging blijft dan ook controversieel. Sommigen stellen de vraag of de leerplicht niet teruggeschroefd moet worden. Dat lijkt

echter een gemakkelijksoplossing waarbij men zeker niet kan garanderen dat de negatieve sociale effecten niet zullen toenemen. Een diploma van het (hoger) secundair onderwijs wordt steeds meer de norm, zowel als startkwalificatie voor de arbeidsmarkt als voor een volwaardige sociale integratie. Een actualisering van de leerplicht (onder meer door het invoeren van een kwalificatieplicht en een versterking van de leerrechten) is dan ook een betere optie. Hierbij is het van belang dat de leerplicht gepaard gaat met kwalitatieve innovaties van het onderwijssysteem, in het bijzonder voor kansengroepen.

Onwelbevinden, schoolmoeheid en spijbelen moeten ernstig genomen worden, omdat zij het rendement van onderwijs sterk kunnen hypothekeren. Een ernstige opvolging van het spijbelgedrag is aangewezen om tijdig en op gepaste wijze te kunnen ingrijpen, indien nodig remediërend, maar tegelijk ook preventief. Zowel bij de preventie als bij de remediëring ervan is een samenwerking tussen verschillende actoren, zowel binnen het onderwijs- en vormingssysteem als daarbuiten, noodzakelijk.

In de pedagogische en didactische literatuur zijn verschillende modellen terug te vinden die goed bruikbaar zijn om *leer- en vormingsactiviteiten af te stemmen op de behoeften van jongeren die het moeilijk hebben* in het onderwijssysteem. Drie belangrijke benaderingen zijn het participatief leren, het contextueel leren en het *outcome based* leren (De Meester & Scheeren, 2002). Centraal in deze benaderingen staan respectievelijk het actief betrekken van de leerling, het leren verbinden met de sociale of professionele praktijk en de afstemming van het leren op wat men ermee wil bereiken. Deze drie aspecten dienen in het secundair onderwijs geïntegreerd te worden. Ook structurele vernieuwingen in het onderwijs, zoals modularisering, kunnen bijdragen tot een betere afstemming van het onderwijs op de behoeften van de jongeren.

Jongeren die het meest moeilijkheden hebben in het onderwijs dienen intensiever *begeleid* te worden, vooral door de Centra voor Leerlingenbegeleiding. In de praktijk vallen de moeilijkste jongeren ook hier nog te vaak uit de boot, bij gebrek aan expertise of middelen. Omdat de problemen vaak zeer complex zijn, is een nauwere samenwerking met andere sectoren, zoals de welzijns- en de gezondheidszorg aangewezen.

Het is aanbevolen om verder maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat ook in het *deeltijds onderwijs* de jongeren hun tijd buiten het verplichte lesgeedeelte op een zinvolle manier invullen. Dat vraagt een gemeend engagement van het onderwijs, van de overheid en van de sociale partners. Voor jongeren die helemaal nog niet geschikt zijn voor de arbeidsmarkt dienen de bestaande alternatieven, zoals voortrajecten (Ruelens, De Rick & Douterlungne, 2004) en brugprojecten, verder uitgewerkt en verankerd te worden in het aanbod.

Wat de leerplicht vóór zes jaar betreft, is het belangrijk dat de *vervroeging van de verplichte instap* gepaard gaat met een aantal *ondersteunende maatregelen* (zie ook VLOR – Raad Basisonderwijs, 2004). Kansarme gezinnen zijn ongetwijfeld gebaat met opvoedingsondersteuning. In Vlaanderen bestaan al enkele

le experimenten in die zin, maar van systematische programma's is nog geen sprake. Nochtans hebben *vóór- en vroegschoolse stimuleringsprogramma's* in heel wat westerse landen hun nut voor de democratisering van het onderwijs reeds voldoende bewezen (voor een overzicht, zie Nicaise, 1997). Voor ouders van allochtone kinderen zijn cursussen aan te bevelen waarin Nederlandse taallessen gekoppeld worden aan 'opvoedingsondersteuning' (informatie over het onderwijssysteem, pedagogische vorming) en socialisering, vooral van moeders, die vaak heel geïsoleerd leven. Daarnaast zijn er nog specifieke groepen waarvoor een gepaste aanpak moet uitgewerkt worden, zoals kinderen met specifieke onderwijsbehoeften door beperkingen op mentaal, psychisch of fysiek vlak, kinderen van de trekkende bevolking (zoals kinderen van woonwageneigenaren, schippers en foorreizigers) en kinderen van mensen zonder papieren.

Vanzelfsprekend betekent de integratie van kleuters uit kansengroepen voor het kleuteronderwijs zelf een zware uitdaging. Dit vergt een belangrijke extra investering in de initiële en navorming van leerkrachten, inschakeling van andere disciplines (paramedici, opbouwwerkers, interculturele werkers, ...) en bijgevolg ook een niet te onderschatten stijging in het vereiste volume middelen per leerling. Bijkomende inspanningen in het kader van het gelijke onderwijskansenbeleid – bovenop de voorziene toename in de middelen – zullen overmatig zijn. Maar wellicht zullen de terugwinningseffecten op langere termijn ook navenant zijn.

Ten slotte keren we terug naar het einde van de leerplicht. In het licht van de Strategie van Lissabon verdient het de voorkeur om de *leerplicht tot achttien te vervangen door een 'kwalificatieplicht'*, of met andere woorden de principiële verplichting om een startkwalificatie (HSO) te halen. Die (meestal zwaardere) verplichting moet echter gepaard gaan met de versterking van een aantal rechten. Het stelsel van studietoelagen in het secundair onderwijs is bijvoorbeeld dringend aan herwaardering en herziening toe. Daarnaast kan gedacht worden aan een recht op kosteloze leerhulp tijdens het leerplichtonderwijs voor al wie een CLB-attest van leermoeilijkheden kan voorleggen. Ten derde is er een ruime consensus over de noodzaak om het Deeltijds Beroepssecundair Onderwijs te herwaarderen tot een volwaardig stelsel van alternerend leren én werken. Ten vierde: getuigschriften van het DBSO en het leerlingwezen, evenals van het BuSO, zouden als volwaardige startkwalificatie moeten erkend worden. Een vijfde spoor bestaat erin aan elke ongekwalificeerde volwassene een individuele leerrekening te waarborgen die het hem of haar mogelijk maakt op latere leeftijd alsnog een kwalificatie te halen. In Nederland heeft men hier al positieve ervaringen mee (Geertsema e.a., 2004). Voor de allerzwakste leerlingen blijft een leeftijdsgrens wellicht zinvol. Men zou hen bijvoorbeeld van de leerplicht kunnen ontheffen wanneer ze op de leeftijd van 20 jaar nog geen HSO-getuigschrift gehaald hebben of mits een formele vrijstelling om gegronde redenen verleend door het CLB.

NOTEN

1. Noteer dat deze getuigschriften (om redenen van statistische haalbaarheid) niet als kwalificatie beschouwd zijn in de cijferreeksen in figuur 1. In die zin is de gehanteerde definitie van ongekwalificeerde uitstroom strenger dan de EU-definitie.
2. Deze variabele is volgens de literatuur een zeer goede voorspeller en was bovendien beter ingevuld dan andere in de PSBH-onderwijsmodule.
3. Een bijkomende nuance betreft de doorstroming naar het hoger onderwijs. Analoge 'odds ratio's' wijzen uit dat de kansen op het behalen van diploma's hoger onderwijs iets gelijkjer verdeeld zijn geworden na de leerplichtverlenging (0,358 na, tegenover 0,277 vóór leerplichtverlenging).

HOOFDSTUK 4

Sociaal-economische gezondheidsverschillen in België: analyse van de Gezondheidsenquête van 2001

Stefan Hardonk, Christophe Vanroelen en Fred Louckx

1. Inleiding

Individuele gezondheidsverschillen worden op maatschappelijk niveau niet als problematisch ervaren. Van onrechtvaardigheid is pas sprake wanneer de waargenomen individuele verschillen op een geaggregeerd niveau een systematisch, persistent en significant onderscheid tussen sociale categorieën onthullen (Elstad, 2000: 8). Dergelijke sociale gezondheidsverschillen werden reeds beschreven in de oudheid (Krieger, Williams & Moss, 1997: 343). In de 19de-eeuwse geïndustrialiseerde landen kwam er meer aandacht voor sociale verschillen in mortaliteit en morbiditeit (Graham, 2000: 7). Op die manier kreeg het onderzoek naar sociaal-economische gezondheidsverschillen voor het eerst vorm. Tijdens de jaren '60 en '70 van de 20ste eeuw groeide de overtuiging dat de ontwikkeling van de welvaartsstaat een einde zou maken aan sociaal-economische verschillen in gezondheid (Peersman, 2000: 205). Bij de publicatie van het 'Black Report' in 1982 werd echter aangetoond dat sociaal-economische gezondheidsverschillen (vooral gemeten via beroep en opleiding) geenszins verdwenen waren (Townsend & Davidson, 1982). Als gevolg hiervan kwam het onderzoeksdomein opnieuw tot leven. In de jaren '80 en '90 gebeurde er groot-schalig onderzoek naar sociaal-economische gezondheidsverschillen in uiteenlopende westerse landen. De meeste onderzoeksresultaten bevestigden het negatieve verband tussen sociaal-economische status en verschillende aspecten van mortaliteit en morbiditeit (MacIntyre, 1997: 723-725; Mackenbach e.a., 1997: 1655-1659). Men stelde bovendien vast dat de verschillen eerder toenamen dan verkleinden (Lahelma, Rahkonen & Huuhka, 1997: 796-797; Menke e.a., 2003: 34-36; Valkonen, 1999). Daarnaast vond men internationale variatie in de omvang van gezondheidsverschillen (Mackenbach e.a., 1997) – die in verband werd gebracht met de mate van economische ongelijkheid in landen (Wagstaff & Van Doorslaer, 2000; Mackenbach e.a., 1997; Lawrence, 1999).

De problematiek van sociale gezondheidsverschillen is echter breder dan verschillen in opleiding of beroep. Er is ook sprake van interactie met andere

sociale categorieën, die op hun beurt gezondheidsverschillen genereren. Zo werden onder andere gezondheidsverschillen vastgesteld naar etniciteit (Nazroo, 2003), geslacht (Arber & Khat, 2002), gezinssamenstelling (Elstad, 2000: 3) en activiteitsstatus (Bartley, Blane & Montgomery, 1997: 1195).

Sinds het einde van de jaren '90 zijn – dankzij de Nationale Databank Mortaliteit en de Belgische Gezondheidsenquêtes – ook gegevens voor België beschikbaar. De elders beschreven verbanden tussen sociaal-economische status en levensverwachting, gezonde levensverwachting en diverse gezondheidsindicatoren worden ook voor ons land bevestigd (Bossuyt & Van Oyen, 2000; Gadeyne & Deboosere, 2000; Vanroelen, 2001). De analyse van de Belgische gezondheidsenquête van 1997 leidt tot de conclusie dat personen met een hogere sociaal-economische status hun gezondheid beter beoordelen, minder gezondheidsklachten en chronische aandoeningen rapporteren en een betere mentale en sociale gezondheid hebben. Verder werd vastgesteld dat mannen over het algemeen een betere gezondheidstoestand hebben dan vrouwen, dat koppels en mensen met kinderen gezonder zijn dan alleenstaanden en mensen zonder kinderen en dat ook de activiteitsstatus een rol speelt – vooral het verband tussen werkloosheid en een slechtere gezondheid is in dat opzicht opvallend (Beck, Vanroelen & Louckx, 2002: 113-160; Louckx, Vanroelen & Beck, 2001).

Een hogere sociaal-economische status gaat samen met een betere gezondheidsbeoordeling.

In dit hoofdstuk wordt een selectie uit het onderzoek op de gezondheidsenquête van 2001 voorgesteld.¹ We beperken ons tot een weergave van de belangrijkste internationaal gehanteerde gezondheidsindicatoren. Op de verklaring van de vastgestelde verschillen wordt in deze bijdrage niet ingegaan. In de internationale literatuur wordt ervan uitgegaan dat het causale verband – via diverse verklaringsmechanismen – zowel van sociaal-economische status naar gezondheid (causatie) als omgekeerd (selectie) verloopt (MacIntyre, 1997; Stronks, Van De Mheen & Mackenbach, 1993: 11-20; Lahelma, 2001: 75-77). De bijdrage van Wim Peersman in het armoedejaarboek van 2000 biedt een mooi overzicht van deze verklaringsmechanismen.

2. Methodologie

2.1 De gezondheidsenquête van 2001

In 2001 werd in ons land voor de tweede keer een nationale gezondheidsenquête georganiseerd. Net zoals in 1997 peilde de enquête van 2001 naar vier ca-

tegorieën van veranderlijken, namelijk de gezondheidstoestand, het gebruik van gezondheidsdiensten, leefstijl en preventie en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Er werd daartoe met drie vragenlijsten gewerkt: één op het niveau van het huishouden en één individuele schriftelijke en mondelinge vragenlijst per geselecteerde respondent. De steekproef bestond uit 12.770 bevroegde respondenten, verdeeld over de drie gewesten van ons land. De steekproef was zowel voor het ganse land als voor de drie gewesten representatief. In dit onderzoek is uitsluitend gewerkt met de respondenten van 18 jaar of ouder. Dit reduceert het aantal respondenten in onze analyses tot 9.728.

In dit hoofdstuk wordt een selectie van gezondheidsindicatoren uit de enquête van 2001 (WIV, 2003) geanalyseerd op de aanwezigheid van *sociaal-economische gezondheidsverschillen*. Via Multiple Classification Analysis (MCA) wordt nagegaan in welke mate er sprake is van graduele gezondheidsverschillen tussen sociaal-economische categorieën. Met behulp van deze techniek worden voor verschillende categorieën van de onafhankelijke variabelen percentages met betrekking tot de afhankelijke variabele verkregen. Hierdoor kunnen sociale gradiënten makkelijk opgespoord worden. Bij de analyse van de verbanden wordt door de MCA steeds gecontroleerd voor scheve verdelingen van de andere onafhankelijke variabelen in het onderzoeksmodel. Er werd gewerkt met drie modellen: eerst werd een analyse uitgevoerd met het inkomen en het opleidingsniveau als onafhankelijke variabelen. Vervolgens werd – in twee afzonderlijke modellen – de activiteitsstatus en het huishoudtype toegevoegd aan het eerste model. In de analyses werden de leeftijd en de beroepsstatus van de respondenten telkens als extra controlevariabelen gebruikt. De controle voor het geslacht van de respondenten werd doorgevoerd door de analyse voor mannen en vrouwen afzonderlijk uit te voeren.

Bij de voorstelling van de resultaten van de analyses, werd ook steeds informatie met betrekking tot de significantie van de verschillen weergegeven. Hierbij werd het 0,05-niveau als bovengrens voor significantie gehanteerd. Dit betekent dat het effect van een bepaalde veranderlijke als significant wordt beschouwd, wanneer de overschrijdingskans onder het niveau van 0,05 blijft. Bovendien werd ook aangegeven wanneer deze zich onder het strengere 0,01-niveau bevindt.

Het is hierbij belangrijk te vermelden dat de significantietoetsen enkel uitgevoerd werden voor het effect van de onafhankelijke veranderlijken in hun geheel en dus niet voor de afwijking van de verschillende categorieën tegenover de rest van de steekproef.

Ter afronding van deze methodologische beschouwingen, dient nog opgemerkt dat de data, verkregen uit de gezondheidsenquête, onderworpen werden aan een weging vooraleer deze in de verschillende analyses werden gebracht. Deze weging is noodzakelijk, om de data van de steekproef te corrigeren voor een aantal (onder andere socio-demografische) parameters, zodat deze representatief is voor de Belgische bevolking. Voor details met betrekking tot de op-

bouw van de wegingsveranderlijke wordt verwezen naar de handleiding bij de dataset (WIV, 2003).²

2.2 Bespreking van de onafhankelijke en controlevariabelen

Vooraleer over te gaan tot de analyses, zal eerst bondig ingegaan worden op de verschillende onafhankelijke en controlevariabelen die we gebruikten. Als onafhankelijke variabelen werden steeds het equivalent inkomen, het opleidingsniveau, het huishoudtype en de activiteitsstatus gebruikt. Daarnaast werd steeds gecontroleerd voor de leeftijd, het geslacht en de beroepscategorieën. De frequentieverdelingen voor deze variabelen worden hieronder weergegeven in tabel 1.

2.2.1 *Het inkomen*

Het inkomen is één van klassieke indicatoren voor de sociaal-economische status (SES): de materiële positie van een individu kan beschreven worden door zijn/haar inkomen. In de gezondheidsenquête werd het totale beschikbare inkomen van elk huishouden opgevraagd. Dit werd met behulp van een wegingsfactor in verhouding gebracht tot het aantal leden van het huishouden: de referentiepersoon krijgt de waarde 1, elk ander meerderjarig gezinslid 0,5 en een kind (< 18 jaar) staat voor 0,3. Op die manier wordt een 'equivalent inkomen' bekomen dat aan elk lid van dat huishouden wordt toegewezen. De veranderlijke 'equivalent inkomen' werd voor de analyses opgedeeld in vijf categorieën, zoals blijkt uit tabel 1.

2.2.2 *Het opleidingsniveau*

Het opleidingsniveau is eveneens een indicator van de SES van een individu. Terwijl het inkomen vooral de materiële status van een individu meet, legt het opleidingsniveau meer de nadruk op de culturele dimensie.

De opleidingsveranderlijke die hier gebruikt wordt, telt vijf categorieën. Om methodologische redenen werden respondenten die op het moment van de bevraging nog schoolgaand waren, in een (zesde) restcategorie ondergebracht. Deze restcategorie wordt buiten beschouwing gelaten bij de analyse van gezondheidsindicatoren naar opleidingsniveau.

2.2.3 *De activiteitsstatus*

Mensen die tewerkgesteld zijn, beschikken over meer materiële en sociale mogelijkheden, dan mensen bij wie dit niet het geval is. Het is voor het meten van de positie van een individu op de sociaal-economische ladder bijgevolg van groot belang te peilen naar zijn/haar activiteitsstatus. Daarom werd uit de gege-

vens van de gezondheidsenquête de in tabel 1 weergegeven variabele geconstrueerd. De restcategorie slaat op personen die nog ten laste van iemand zijn. Net zoals bij het opleidingsniveau wordt deze restcategorie niet vermeld in de rapportering.

2.2.4 *Het huishoudtype*

Deze variabele telt vijf categorieën, op basis van de al of niet aanwezigheid van een partner of kinderen in het huishouden. Samengestelde huishoudens, gezinnen met inwonende grootouders of kleinkinderen en andere gezinsvormen worden in de categorie ‘complexe huishoudens’ ondergebracht. Er dient bij deze onafhankelijke opgemerkt dat in de steekproef van de gezondheidsenquête de ‘huismannen’ een zeer kleine groep vormen. Dit impliceert dat de lezer alle resultaten voor deze groep met het nodige voorbehoud moet interpreteren.

2.2.5 *De leeftijd*

Van heel wat gezondheidsindicatoren kan verwacht worden dat ze variëren naargelang van de leeftijd van de respondent. Zo is de kans op chronische ziekten en beperkingen tengevolge daarvan groter naarmate de respondent ouder is. Bovendien kan men aannemen dat sommige onafhankelijke variabelen eveneens scheef verdeeld zijn naar leeftijd; bijvoorbeeld in de opleidingscategorie ‘geen diploma of lager onderwijs’ of in het huishoudtype ‘alleenstaande zonder kinderen’ is het denkbaar dat ouderen oververtegenwoordigd zullen zijn. Om de invloed van deze scheve verdelingen van veranderlijken naar leeftijd niet te laten doorwerken in de analyses, wordt steeds gecontroleerd voor leeftijd. Voor de leeftijdscontrole wordt een variabele in zeven categorieën gebruikt.

2.2.6 *Het geslacht*

Naast de invloed van de leeftijd van de respondenten op de verdeling van een aantal kenmerken, moet ook rekening gehouden worden met de mogelijke invloed van het geslacht. Zo kan de relatie tussen sociaal-economische en gezondheidsindicatoren anders verlopen voor mannen, dan voor vrouwen; ook het aandeel van verschillende verklarende veranderlijken kan verschillen voor beide groepen. Om te vermijden dat deze verschillen zouden verhuld worden door de beide geslachten samen te analyseren, werd zowel een analyse voor de ganse populatie gemaakt, als voor mannen en vrouwen apart.

2.2.7 *De beroepsstatus*

Naast het inkomen en het opleidingsniveau, kan men ook de beroepsstatus hanteren als een indicator van SES. Met deze veranderlijke wordt, naast de mate-

riële status, ook extra informatie over de werkomgeving, de werkzekerheid en de ruimte voor eigen initiatief op de werkvloer gemeten. Men kan verwachten dat de beroepsstatus een eigen bijdrage kan leveren in de analyse naar sociaal-economische gezondheidsverschillen. Daar deze bijdrage in onze resultaten eerder beperkt bleek, worden de verbanden met deze variabele niet gerapporteerd. De beroepsstatus bleef wel in de modellen aanwezig als controlevariabele. In de enquête werd gepeild naar de hoogste beroepsstatus binnen het gezin, deze werd vervolgens veralgemeend naar alle leden van dat gezin. Op die manier werd een indicator met vijf categorieën geconstrueerd: kaderleden en vrije beroepen, managers, bedienden, geschoolde arbeiders en ongeschoolde arbeiders.

Tabel 1 – Frequentieverdeling van de onafhankelijke en controlevariabelen.

| Leeftijd (valid) | N | % | Valid % |
|--|--------------|--------------|----------------|
| 18-24 | 1.074 | 11,0 | 11,0 |
| 25-34 | 1.698 | 17,4 | 17,4 |
| 35-44 | 1.983 | 20,4 | 20,4 |
| 45-54 | 1.764 | 18,1 | 18,1 |
| 55-64 | 1.259 | 12,9 | 12,9 |
| 65-74 | 1.084 | 11,3 | 11,3 |
| ≥ 75 | 866 | 8,9 | 8,9 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | <i>100,0</i> |
| Leeftijd (missing) – geen geldige informatie | 0 | 0,0 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |
| Geslacht (valid) | N | % | Valid % |
| Man | 4.751 | 48,8 | 48,8 |
| Vrouw | 4.977 | 51,2 | 51,2 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | <i>100,0</i> |
| Geslacht (missing) – geen geldige informatie | 0 | 0,0 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |
| Beroepsstatus (valid) | N | % | Valid % |
| Kaderleden en vrije beroepen | 2.093 | 21,5 | 22,6 |
| Leidinggevende en technische beroepen | 609 | 6,3 | 6,6 |
| Geschoolde niet-handenarbeid | 2.338 | 24,0 | 25,2 |
| Geschoolde arbeiders | 2.824 | 29,0 | 30,4 |
| Ongeschoolde arbeiders | 1.410 | 14,5 | 15,2 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>9.274</i> | <i>95,3</i> | <i>100,0</i> |
| Beroepsstatus (missing) – geen geldige informatie | 454 | 4,7 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |
| Equivalent inkomen (valid) in € | N | % | Valid % |
| < 500 | 388 | 4,0 | 5,6 |
| 500-750 | 1.224 | 12,6 | 17,5 |
| 751-1.000 | 1.738 | 17,9 | 24,8 |
| 1.001-1.500 | 2.375 | 24,4 | 33,9 |
| > 1.500 | 1.271 | 13,1 | 18,2 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>6.996</i> | <i>71,9</i> | <i>100,0</i> |
| Equivalent inkomen (missing) – geen geldige informatie | 2.732 | 28,1 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

| Opleidingsniveau (valid) | N | % | Valid % |
|---|--------------|--------------|----------------|
| Geen diploma/lager onderwijs | 1.827 | 18,8 | 20,4 |
| Lager secundair | 1.725 | 17,7 | 19,2 |
| Hoger secundair | 2.568 | 26,4 | 28,6 |
| HOKT [i] | 1.286 | 13,2 | 14,4 |
| HOLT/HUO [ii] | 885 | 9,1 | 9,9 |
| Restcategorie | 673 | 6,9 | 7,5 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>8.964</i> | <i>92,1</i> | <i>100,0</i> |
| Opleidingsniveau (missing) – geen geldige informatie | 764 | 7,9 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |
| Activiteitsstatus (valid) | N | % | Valid % |
| Ziek of gehandicapt | 223 | 2,3 | 2,5 |
| Gepensioneerd | 2.206 | 22,7 | 24,3 |
| Actief of tijdelijk niet-actief | 4.769 | 49,0 | 52,6 |
| Werkloos | 401 | 4,1 | 4,5 |
| Huisvrouw/-man | 763 | 7,8 | 8,4 |
| NVT (ten laste) | 702 | 7,2 | 7,7 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>9.064</i> | <i>93,1</i> | <i>100,0</i> |
| Activiteitsstatus (missing) – geen geldige informatie | 664 | 6,9 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |
| Huishoudtype (valid) | N | % | Valid % |
| Alleenstaand | 1.532 | 15,7 | 15,7 |
| Alleenstaand met kinderen | 289 | 3,0 | 3,0 |
| Koppel | 3.002 | 30,9 | 30,9 |
| Koppel met kinderen | 2.909 | 29,9 | 29,9 |
| Complex huishouden | 1.996 | 20,5 | 20,5 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | <i>100,0</i> |
| Huishoudtype (missing) – geen geldige informatie | 0 | 0,0 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

[i] HOKT = Hoger onderwijs van het korte type (één cyclus, 2-3 jaar).

[ii] HOLT = Hoger onderwijs van het lange type (twee cycli, 4-5 jaar); HUO = Hoger universitair onderwijs.

3. Resultaten

3.1 Subjectieve gezondheid

Met de veranderlijke ‘subjectieve gezondheid’ wordt getracht een beeld te verkrijgen van de algemene gezondheidstoestand van een individu via de vraag: “Hoe is, volgens u, uw algemene gezondheid?” In de gezondheidsenquête 2001 had de veranderlijke subjectieve gezondheid vijf categorieën: ‘zeer slecht’, ‘slecht’, ‘redelijk’, ‘goed’ of ‘zeer goed’. Deze werden herleid tot een dichotomie waarbij de laagste drie en de hoogste twee categorieën werden samengenomen. Bijna 23,6% van de onderzochte respondenten rapporteert een redelijke tot zeer slechte gezondheid. In de volgende tabellen met MCA-resultaten wordt telkens, voor de verschillende categorieën van de onafhankelijke

veranderlijken, het percentage van de respondenten weergegeven dat zijn gezondheid als ‘redelijk’ tot ‘zeer slecht’ omschrijft.

Tabel 2 – Subjectieve gezondheidstoestand: frequentieverdeling.

| Valid | N | % | Valid % |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Goed tot zeer goed | 6.559 | 67,4 | 76,4 |
| Redelijk tot zeer slecht | 2.032 | 20,9 | 23,6 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>8.591</i> | <i>88,3</i> | <i>100,0</i> |
| Missing – geen geldige informatie | 1.138 | 11,7 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

Uit het eerste MCA-model blijkt duidelijk dat mensen met een lager inkomen vaker melding maken van een slechte gezondheid dan mensen met een hoger inkomen. Zo zegt 32% van de laagste inkomensgroep dat zijn/haar gezondheid redelijk tot zeer slecht is, tegenover 19% in de hoogste inkomenscategorie. Er is hier dus duidelijk sprake van een sociale gradiënt inzake subjectieve gezondheid. Voor het opleidingsniveau geldt een analoge vaststelling: hoe hoger het diploma, hoe minder de respondenten melding maken van een redelijke tot zeer slechte gezondheid en omgekeerd. Vrouwen maken vaker melding van een redelijke tot zeer slechte gezondheid dan mannen. Dit is een bevestiging van eerdere onderzoeksresultaten: in de meeste literatuur is er sprake van een hogere morbiditeit bij vrouwen dan bij mannen. De verklaringen hiervoor duiden op een complex samenspel van factoren (Annandale, 1998: 90-123).

Tabel 3 toont ook de resultaten voor de activiteitsstatus en het huishoudtype. Hieruit blijkt – logischerwijze – dat een zeer groot percentage van de zieken of gehandicapten zijn gezondheid als redelijk tot zeer slecht beschouwt.³ Daarnaast is het opvallend dat werklozen (37%) en in mindere mate huisvrouwen en mannen (25%) een hoger percentage kennen dan personen die actief zijn op de arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt voor gepensioneerden. Zoals bij de bespreking van de onafhankelijke variabelen werd benadrukt, is het belang van het al of niet actief zijn op de arbeidsmarkt voor de gezondheid van een individu zeer groot ($\beta = 0,223$).

In minder sterke mate oefent ook het huishoudtype een invloed uit ($\beta = 0,055$): mensen zonder kinderen maken vaker melding van een redelijke tot zeer slechte gezondheid. De categorie met het meeste kans op een goede gezondheid is deze van de koppels met kinderen.

Wanneer een onderscheid tussen mannen en vrouwen wordt gemaakt, dan valt op dat zich voor de variabele ‘activiteitsstatus’ binnen de beide geslachts-categorieën gelijkaardige trends voordoen. Bij de variabele ‘huishoudtype’ verdwijnt het positieve verband met het hebben van één of meer kinderen voor de vrouwelijke subgroep (vooral voor de alleenstaande vrouwen). Ook dit is een bevestiging van vroegere onderzoeksresultaten.

Tabel 3 – Redelijke tot zeer slechte subjectieve gezondheid (in %).

| Equivalent inkomen ¹ in € | Algemeen | | Mannen | | Vrouwen | |
|--------------------------------------|----------|--------------|--------|--------------|---------|---------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| < 500 | 257 | 32 | 120 | 28 | 138 | 35 |
| 500-750 | 965 | 27 | 443 | 26 | 522 | 29 |
| 751-1.000 | 1.507 | 27 | 697 | 23 | 811 | 31 |
| 1.001-1.500 | 2.139 | 24 | 1.077 | 23 | 1.061 | 25 |
| > 1.500 | 1.146 | 19 | 627 | 17 | 518 | 20 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,081</i> | | <i>0,072</i> | | <i>0,094</i> |
| Opleidingsniveau ¹ | N | % | N | % | N | % |
| Geen diploma/lager onderwijs | 1.291 | 30 | 554 | 30 | 737 | 30 |
| Lager secundair | 1.189 | 30 | 605 | 26 | 584 | 33 |
| Hoger secundair | 1.734 | 21 | 912 | 17 | 822 | 25 |
| HOKT | 862 | 22 | 365 | 23 | 497 | 22 |
| HOLT/HUO | 565 | 19 | 327 | 19 | 238 | 19 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,100</i> | | <i>0,112</i> | | <i>0,102</i> |
| Activiteitsstatus ² | N | % | N | % | N | % |
| Ziek of gehandicapt | 138 | 83 | 78 | 83 | 60 | 82 |
| Gepensioneerd | 1.538 | 25 | 762 | 23 | 776 | 27 |
| Actief of tijdelijk niet-actief | 3.162 | 21 | 1.845 | 19 | 1.316 | 24 |
| Werkloos | 299 | 37 | 111 | 40 | 188 | 34 |
| Huisman of -vrouw | 517 | 25 | 9 | 26 | 508 | 25 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,223</i> | | <i>0,262</i> | | <i>0,186</i> |
| Huishoudtype ² | N | % | N | % | N | % |
| Alleenstaand | 994 | 27 | 453 | 27 | 541 | 27 |
| Alleenstaand met kinderen | 197 | 24 | 34 | 11 | 162 | 27 |
| Koppel | 2.048 | 27 | 1.031 | 26 | 1.017 | 28 |
| Koppel met kinderen | 1.773 | 21 | 889 | 19 | 884 | 24 |
| Complex huishouden | 1.002 | 24 | 555 | 19 | 446 | 29 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,055</i> | | <i>0,091</i> | | <i>0,035°</i> |

¹ variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, beroepsstatus en voor elkaar

² variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, equivalent inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus, maar niet voor elkaar

° niet significant op het 0,1-niveau

niet significant op het 0,01-niveau

3.2 Langdurige aandoeningen, chronische ziekten of handicaps

Door de demografische evolutie zijn er relatief meer oudere mensen in onze samenleving, waardoor het aandeel van chronische ziekten in het totale aantal gezondheidsproblemen toeneemt. Dit hangt onder meer samen met de vooruitgang van de medische wetenschap, die er steeds vaker in slaagt acute problemen onder controle te houden. Langdurige (chronische) aandoeningen beïnvloeden sterk de mate waarin en de wijze waarop een individu kan functioneren in de samenleving. In de analyse werd gebruik gemaakt van een veranderlijke die peilt naar het al of niet voorkomen van één of meer langdurige aandoeningen,

ziekten of handicaps. Algemeen geeft 27% van de respondenten aan te lijden aan één of meer langdurige aandoeningen.

Tabel 4 – Eén of meer langdurige aandoeningen: frequentieverdeling.

| Valid | N | % | Valid % |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Neen | 6.436 | 66,2 | 71,0 |
| Ja | 2.630 | 27,0 | 29,0 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>9.066</i> | <i>93,2</i> | <i>100,0</i> |
| Missing – geen geldige informatie | 662 | 6,8 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

Het equivalent inkomen leidt niet tot een duidelijke sociale gradiënt. De centrale inkomenscategorie meldt het vaakst langdurige aandoeningen, maar men kan niet echt spreken van een patroon. Dit wordt overigens bevestigd door de relatief lage bèta (0,065).

Het opleidingsniveau heeft een grotere verklaringskracht voor het al of niet voorkomen van langdurige aandoeningen: de bèta-waarde ligt iets hoger (0,076) en er is een zeker patroon aanwezig, waarbij het percentage respondenten dat aan een of meer langdurige aandoeningen lijdt, daalt naarmate het opleidingsniveau hoger is (met HOKT als uitzondering). De grootste kloof situeert zich tussen mensen zonder diploma, een diploma lager onderwijs, of een diploma lager secundair onderwijs, enerzijds en mensen met een diploma hoger secundair onderwijs, HOKT, HOLT of HUO, anderzijds. Lageropgeleiden rapporteren dus merkkelijk meer chronische ziekten, aandoeningen en handicaps dan hoger opgeleiden.

Lageropgeleiden rapporteren meer chronische ziekten, aandoeningen en handicaps.

De controle voor het geslacht levert geen eenduidig beeld op. Vrouwen hebben ook voor deze variabele een wat hogere morbiditeit dan mannen, maar de percentageverschillen voor de beide geslachtsgroepen zijn grotendeels gelijkaardig.

De activiteitsstatus levert een analoog beeld op als bij de subjectieve gezondheid: werkenden maken het minst melding van langdurige aandoeningen (27%), werklozen het vaakst (39%). Gepensioneerden doen het ook niet zo goed (31%), terwijl huisvrouwen en -mannen het even goed doen als de werkenden. De invloed van het huishoudtype op het voorkomen van één of meer langdurige aandoeningen is gelijklopend met de analyse van de subjectieve gezondheid: mannen en koppels met kinderen scoren relatief beter (respectievelijk 25% en 30%), alleenstaande vrouwen met kinderen hebben – samen met alleenstaande

mannen zonder kinderen – het meeste kans op chronische condities (35%). Opvallend is ook het hoge percentage voor koppels zonder kinderen.

Tabel 5 – Eén of meer langdurige aandoeningen (in %).

| | Algemeen | | Mannen | | Vrouwen | |
|--|----------|-------|--------|--------------------|---------|--------------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Equivalent inkomen¹ in € | | | | | | |
| < 500 | 305 | 28 | 144 | 30 | 161 | 27 |
| 500-750 | 1.038 | 30 | 480 | 30 | 558 | 31 |
| 751-1.000 | 1.584 | 35 | 724 | 34 | 859 | 37 |
| 1.001-1.500 | 2.213 | 31 | 1.135 | 32 | 1.078 | 29 |
| > 1.500 | 1.187 | 27 | 648 | 26 | 539 | 26 |
| <i>Bèta</i> | | 0,065 | | 0,058 [#] | | 0,081 |
| Opleidingsniveau¹ | N | % | N | % | N | % |
| Geen diploma/lager onderwijs | 1.427 | 36 | 610 | 38 | 817 | 33 |
| Lager secundair | 1.242 | 34 | 633 | 33 | 610 | 33 |
| Hoger secundair | 1.787 | 29 | 946 | 28 | 841 | 30 |
| HOKT | 875 | 26 | 373 | 28 | 502 | 25 |
| HOLT/HUO | 588 | 28 | 342 | 28 | 247 | 28 |
| <i>Bèta</i> | | 0,076 | | 0,094 | | 0,067 [#] |
| Activiteitsstatus² | N | % | N | % | N | % |
| Gepensioneerd | 1.640 | 31 | 798 | 32 | 843 | 31 |
| Actief of tijdelijk niet-actief | 3.271 | 27 | 1.929 | 27 | 1.342 | 27 |
| Werkloos | 312 | 39 | 121 | 35 | 191 | 42 |
| Huisman of -vrouw | 545 | 27 | 9 | 8 | 536 | 29 |
| <i>Bèta</i> | | 0,063 | | 0,073* | | 0,075 |
| Huishoudtype² | N | % | N | % | N | % |
| Alleenstaand | 1.043 | 35 | 466 | 35 | 576 | 34 |
| Alleenstaand met kinderen | 208 | 33 | 39 | 30 | 168 | 35 |
| Koppel | 2.145 | 34 | 1.079 | 34 | 1.066 | 34 |
| Koppel met kinderen | 1.842 | 25 | 938 | 24 | 904 | 26 |
| Complex huishouden | 1.089 | 31 | 608 | 33 | 480 | 28 |
| <i>Bèta</i> | | 0,092 | | 0,104 | | 0,079 |

¹ variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, beroepsstatus en voor elkaar

² variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, equivalent inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus, maar niet voor elkaar

niet significant op het 0,01-niveau

* niet significant op het 0,05-niveau

° niet significant op het 0,1-niveau

3.3 Belemmeringen ten gevolge van een langdurige aandoening

Op basis van de ideeën van auteurs als Blane (1999), kan men verwachten dat de mate waarin iemand, ten gevolge van een langdurige aandoening, belemmerd wordt in zijn dagelijkse bezigheden, afhangt van de sociaal-economische status. Immers, de idee van sociale protectie wijst precies op het feit dat mensen met een hogere SES meer in staat zijn de mogelijke negatieve gevolgen van een langdurige aandoening, op verschillende vlakken, in te dijkten – eventueel met

de hulp van anderen. In de gezondheidsenquête 2001 werd aan de respondenten die één of meer langdurige aandoeningen meldden, gevraagd of ze niet of slechts licht, dan wel matig tot ernstig belemmerd werden in hun dagelijkse bezigheden. Op die manier ontstaat een dichotome variabele. Van alle respondenten die lijden aan een langdurige aandoening, zegt bijna 74% hierdoor ook matig tot ernstig belemmerd te zijn.⁴

Tabel 6 – Matige tot ernstige belemmering: frequentieverdeling.

| Valid | N | % | Valid % |
|---------------------------------|-------|-------|---------|
| Geen/lichte belemmering | 676 | 7,0 | 26,2 |
| Matige tot ernstige belemmering | 1.902 | 19,5 | 73,8 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | 2.578 | 26,5 | 100,0 |
| Missing – geen info/NVT | 7.150 | 73,5 | |
| <i>TOTAAL</i> | 9.728 | 100,0 | |

In tabel 7 werd de invloed van het inkomen en het opleidingsniveau samengebracht. De analyse met betrekking tot het huishoudtype en de activiteitsstatus wordt hier omwille van een gebrek aan significantie niet gerapporteerd.

Voor wat het equivalent inkomen betreft, tekent zich een sociale gradiënt af: hoe hoger het inkomen, hoe lager het percentage respondenten dat zich matig tot ernstig belemmerd voelt in zijn dagelijkse bezigheden. De bijdrage van het equivalent inkomen is echter statistisch niet significant.

Tabel 7 – Matige tot ernstige belemmeringen t.g.v. een chronische toestand (in %).

| | Algemeen | | Mannen | | Vrouwen | |
|--|----------|--------|--------|--------|---------|--------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Equivalent inkomen¹ in € | | | | | | |
| < 500 | 91 | 83 | 46 | 81 | 45 | 86 |
| 500-750 | 351 | 74 | 161 | 74 | 190 | 74 |
| 751-1.000 | 625 | 73 | 271 | 66 | 354 | 78 |
| 1.001-1.500 | 609 | 72 | 325 | 72 | 284 | 70 |
| > 1.500 | 239 | 71 | 136 | 71 | 103 | 72 |
| <i>Bèta</i> | | 0,055° | | 0,080° | | 0,094* |
| Opleidingsniveau¹ | | | | | | |
| Geen diploma/lager onderwijs | 635 | 81 | 277 | 82 | 358 | 78 |
| Lager secundair | 437 | 74 | 214 | 77 | 223 | 73 |
| Hoger secundair | 460 | 63 | 237 | 56 | 223 | 70 |
| HOKT | 177 | 70 | 87 | 65 | 90 | 76 |
| HOLT/HUO | 128 | 66 | 87 | 62 | 41 | 73 |
| <i>Bèta</i> | | 0,161 | | 0,236 | | 0,088° |

¹ variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, beroepsstatus en voor elkaar

* niet significant op het 0,05-niveau

° niet significant op het 0,1-niveau

Het opleidingsniveau bezit de grootste verklarende kracht ($\beta = 0,161$) en laat een duidelijker sociale gradiënt optekenen: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe

kleiner de proportie respondenten met matige tot ernstige belemmeringen. Uitschieter is de categorie ‘hoger secundair onderwijs’. De bijdrage van het opleidingsniveau is echter enkel significant voor de mannen in de steekproef.

3.4 Somatische gezondheidsklachten

Voor de analyse van het voorkomen van somatische gezondheidsklachten werd gebruik gemaakt van 12 items uit de (42-delige) SCL-90-R-schaal (deze schaal is een reductie van de 90-delige SCL-90-schaal; WIV, 2003: 43-45). Deze schaal peilde met behulp van een vijfpuntenschaal (gaande van ‘helemaal niet’ tot ‘heel erg’) naar de mate van voorkomen van verschillende somatische klachten in de week voorafgaand aan het interview. Het gaat daarbij over gezondheidsklachten die niet meteen aanleiding geven tot een bezoek aan de arts, zoals hoofdpijn, misselijkheid, concentratie- of ademhalingsstoornissen, pijn in de spieren of de rug, ... De antwoorden op de 12 items werden gesommeerd en vervolgens gedeeld door 12, waaruit de dichotome veranderlijke ‘aanwezigheid van somatische klachten’ ontstaat. Wanneer de respondenten een score hoger dan 1 hebben, komen zij terecht in de categorie die wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van somatische klachten. De overige respondenten worden ondergebracht in de categorie ‘geen/nauwelijks aanwezigheid van somatische klachten’. Binnen de onderzochte steekproef heeft 7,8% van de respondenten somatische klachten.

Tabel 8 – Aanwezigheid van somatische klachten: frequentieverdeling.

| Valid | N | % | Valid % |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Neen | 7.754 | 79,7 | 92,2 |
| Ja | 655 | 6,7 | 7,8 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>8.409</i> | <i>86,4</i> | <i>100,0</i> |
| Missing – geen geldige informatie | 1.320 | 13,6 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

Het equivalent inkomen levert een significante bijdrage aan het model en heeft een matige verklaringskracht ($\beta = 0,051$). Er is sprake van een lichte sociale gradiënt: respondenten uit de hogere inkomenscategorieën melden minder somatische klachten dan deze uit de lagere categorieën.

Het verband tussen het opleidingsniveau en het aantal gezondheidsklachten is duidelijker: er is sprake van een vrij sterke sociale gradiënt, waarbij enkel de categorie ‘HOKT’ een hogere score heeft dan binnen de lijn van de gradiënt verwacht kan worden. De verklaringskracht van het opleidingsniveau is aanzienlijk, met een β van 0,102.

De controle voor het geslacht bevestigt nogmaals de hogere morbiditeit bij vrouwen: het percentage respondenten met somatische klachten ligt voor vrou-

wen beduidend hoger dan voor mannen en dit voor alle categorieën van de veranderingen. Voor het equivalent inkomen zijn de verschillen tussen categorieën binnen de vrouwelijke steekproef groter – en als enige significant. Bij de variabele opleidingsniveau is de situatie omgekeerd – toch blijft het gradiënt hier ook bij vrouwen significant.

Tabel 9 – Somatische gezondheidsklachten (in %).

| | Algemeen | | Mannen | | Vrouwen | |
|--|----------|-------|--------|--------------------|---------|--------------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Equivalent inkomen¹ in € | | | | | | |
| < 500 | 246 | 12 | 116 | 7 | 130 | 16 |
| 500-750 | 933 | 10 | 429 | 9 | 505 | 11 |
| 751-1.000 | 1.458 | 10 | 689 | 5 | 769 | 14 |
| 1.001-1.500 | 2.112 | 7 | 1.073 | 5 | 1.039 | 9 |
| > 1.500 | 1.139 | 8 | 626 | 5 | 513 | 10 |
| <i>Bèta</i> | | 0,051 | | 0,055* | | 0,070 |
| Opleidingsniveau¹ | | | | | | |
| Geen diploma/lager onderwijs | 1.228 | 13 | 539 | 10 | 688 | 15 |
| Lager secundair | 1.162 | 10 | 597 | 8 | 564 | 12 |
| Hoger secundair | 1.709 | 6 | 905 | 3 | 804 | 10 |
| HOKT | 857 | 7 | 364 | 5 | 493 | 10 |
| HOLT/HUO | 564 | 6 | 326 | 4 | 238 | 9 |
| <i>Bèta</i> | | 0,102 | | 0,111 | | 0,089 [#] |
| Activiteitsstatus² | | | | | | |
| Gepensioneerd | 1.462 | 8 | 740 | 5 | 722 | 12 |
| Actief of tijdelijk niet-actief | 3.149 | 6 | 1.842 | 5 | 1.307 | 9 |
| Werkloos | 294 | 16 | 111 | 4 | 183 | 23 |
| Huisman of -vrouw | 493 | 9 | 9 | 3 | 485 | 8 |
| <i>Bèta</i> | | 0,083 | | 0,020 ^o | | 0,118 |
| Huishoudtype² | | | | | | |
| Alleenstaand | 970 | 10 | 449 | 9 | 521 | 10 |
| Alleenstaand met kinderen | 191 | 9 | 34 | 1 | 157 | 11 |
| Koppel | 1.961 | 10 | 1.008 | 7 | 952 | 14 |
| Koppel met kinderen | 1.768 | 6 | 887 | 3 | 881 | 10 |
| Complex huishouden | 998 | 7 | 554 | 5 | 445 | 10 |
| <i>Bèta</i> | | 0,067 | | 0,1 | | 0,057* |

¹ variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, beroepsstatus en voor elkaar

² variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, equivalent inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus, maar niet voor elkaar

niet significant op het 0,01-niveau

* niet significant op het 0,05-niveau

^o niet significant op het 0,1-niveau

Het model met de activiteitsstatus toont patronen die bij vorige indicatoren reeds werden beschreven: werklozen doen het het slechtst (16%). Daarna – op ruime afstand – gevolgd door huismannen en vrouwen en gepensioneerden (respectievelijk 9 en 8%). Het zijn opnieuw de economisch actieven die de beste score vertonen. De controle voor geslacht leert evenwel dat de resultaten voor mannen niet significant zijn. Het blijkt ook dat vrouwen – opnieuw – over de

ganse lijn relatief meer somatische klachten melden. Opvallend is ook de hoge score van werkloze vrouwen.

Het huishoudtype toont eveneens analoge patronen als bij vorige indicatoren: er is een verband tussen het hebben van kinderen en een kleinere kans op somatische klachten. Verder moet worden vastgesteld dat alleen de cijfers voor mannen significant zijn; binnen de categorie van de mannen hebben de alleenstaanden zonder kinderen de grootste kans op somatische gezondheidsklachten.

3.5 Dentale gezondheid

De informatie in de gezondheidsenquête voor dentale gezondheid is beperkt. Daarom werd voor deze analyse gebruik gemaakt van de – nogal simplificerende – vraag die peilt naar het nog hebben van eigen (echte) tanden. De vraag werd als volgt gesteld: “Beschikt u nog over uw eigen gebit, geheel of gedeeltelijk?” De interviewers werd opgedragen deze vraag met ‘ja’ in te vullen, wanneer de respondent nog minstens één echte tand bezit. Deze veranderlijke werd herberekend naar de dentale gezondheidsindicator ‘alle echte tanden kwijt’ waarbij de waarde ‘neen’ duidt op het feit dat de respondent nog over minstens één tand beschikt. In de totale populatie is ongeveer 17% van de respondenten al zijn echte tanden kwijt. Ook hier werden de analyses met betrekking tot het huishoudtype en de activiteitsstatus, omwille van een gebrek aan significantie, niet weergegeven.

Tabel 10 – ‘Geen echte tanden meer’: frequentieverdeling.

| Valid | N | % | Valid % |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Neen | 7.468 | 76,8 | 82,6 |
| Ja | 1.572 | 16,2 | 17,4 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>9.039</i> | <i>93,0</i> | <i>100,0</i> |
| Missing – geen geldige informatie | 689 | 7,0 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

Het verband tussen het equivalent inkomen en de dentale gezondheid levert een sociale gradiënt op: naarmate het inkomen stijgt, daalt het percentage van de respondenten dat al zijn tanden kwijt is. Dit gaat van 22% voor de laagste inkomenscategorie, tot 16% voor de hoogste. De verklaringskracht van het equivalent inkomen is eerder laag, met een bèta-waarde van 0,041.

□ Hoe hoger het inkomen, hoe minder mensen alle tanden kwijt zijn.

Het opleidingsniveau heeft een sterke verklaringskracht (bèta = 0,120); er tekent zich een sociale gradiënt af, waarbij de laagste opleidingsniveaus een ho-

ger percentage van de respondenten kennen dat al zijn echte tanden kwijt is. Daarbij valt op dat vooral de respondenten zonder diploma of met een diploma lager onderwijs veel slechter scoren dan de daaropvolgende opleidingsniveaus.

De controle voor geslacht bevestigt wat eerder werd vastgesteld: vrouwen doen het ook op het vlak van dentale gezondheid minder goed dan mannen. Ze behalen over de ganse lijn hogere percentages en de verschillen tussen de sociaal-economische categorieën zijn ook groter.

Tabel 11 – ‘Geen echte tanden meer’ (in %).

| Equivalent inkomen ¹ in € | Algemeen | | Mannen | | Vrouwen | |
|--------------------------------------|----------|--------------------|--------|--------------------|---------|-------|
| | N | % | N | % | N | % |
| < 500 | 303 | 22 | 142 | 13 | 161 | 30 |
| 500-750 | 1.036 | 20 | 482 | 19 | 554 | 21 |
| 751-1.000 | 1.577 | 18 | 725 | 16 | 852 | 19 |
| 1.001-1.500 | 2.206 | 17 | 1.133 | 14 | 1.073 | 21 |
| > 1.500 | 1.186 | 16 | 651 | 14 | 535 | 17 |
| <i>Bèta</i> | | 0,041 [#] | | 0,053 [#] | | 0,062 |
| Opleidingsniveau ¹ | N | % | N | % | N | % |
| Geen diploma/lager onderwijs | 1.425 | 26 | 608 | 19 | 817 | 31 |
| Lager secundair | 1.232 | 17 | 631 | 14 | 601 | 20 |
| Hoger secundair | 1.782 | 17 | 950 | 15 | 833 | 18 |
| HOKT | 878 | 12 | 374 | 12 | 504 | 13 |
| HOLT/HUO | 591 | 13 | 344 | 14 | 247 | 12 |
| <i>Bèta</i> | | 0,120 | | 0,066 [#] | | 0,175 |

¹ variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, beroepsstatus en voor elkaar

niet significant op het 0,01-niveau

* niet significant op het 0,05-niveau

° niet significant op het 0,1-niveau

3.6 Obesitas

Overgewicht verhoogt de kans op een aantal gezondheidsproblemen. Zo kan overgewicht leiden tot hart- en vaatziekten, maar ook tot een aantal psychosociale problemen. Het is in deze bijdrage niet de bedoeling dieper in te gaan op de positie die obesitas inneemt in een ruimer causaal model voor gezondheid en leefstijl. Deze analyse beperkt zich tot het zoeken naar een verband tussen sociaal-economische kenmerken en het voorkomen van obesitas als gezondheidskenmerk. Op basis van de gegevens over lengte en gewicht in de gezondheidsenquête werd de ‘Body Mass Index’ (BMI) berekend. Respondenten met een BMI die de waarde 30 overschrijdt, hebben te maken met zwaar overgewicht of obesitas. In de totale onderzochte populatie lijdt bijna 12% van de respondenten aan obesitas.

De bijdrage van de inkomensveranderlijke is voor de totale populatie weliswaar significant, maar de verklaringskracht ervan is zeer gering en de percentages zijn niet eenduidig interpreteerbaar. De controle voor geslacht toont aan dat

het verband voor mannen en vrouwen afzonderlijk niet significant is op het 0,05-niveau.

Tabel 12 – Voorkomen van obesitas: frequentieverdeling.

| Valid | N | % | Valid % |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Neen | 7.257 | 74,6 | 88,3 |
| Ja | 961 | 9,9 | 11,7 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>8.218</i> | <i>84,5</i> | <i>100,0</i> |
| Missing – geen geldige informatie | 1.510 | 15,5 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

Tabel 13 – Obesitas (in %).

| Equivalent inkomen ¹ in € | Algemeen | | Mannen | | Vrouwen | |
|--------------------------------------|----------|--------------------------|--------|--------------------------|---------|--------------------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| < 500 | 240 | 11 | 113 | 11 | 128 | 12 |
| 500-750 | 894 | 12 | 412 | 8 | 483 | 14 |
| 751-1.000 | 1.434 | 14 | 677 | 13 | 757 | 15 |
| 1.001-1.500 | 2.087 | 12 | 1.054 | 11 | 1.033 | 13 |
| > 1.500 | 1.134 | 11 | 621 | 12 | 513 | 9 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,043[#]</i> | | <i>0,051^o</i> | | <i>0,061[*]</i> |
| Opleidingsniveau ¹ | N | % | N | % | N | % |
| Geen diploma/lager onderwijs | 1.222 | 16 | 545 | 12 | 677 | 19 |
| Lager secundair | 1.149 | 15 | 586 | 13 | 563 | 17 |
| Hoger secundair | 1.713 | 10 | 906 | 11 | 807 | 9 |
| HOKT | 854 | 10 | 365 | 10 | 489 | 10 |
| HOLT/HUO | 560 | 8 | 326 | 9 | 235 | 6 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,093</i> | | <i>0,040^o</i> | | <i>0,143</i> |
| Activiteitsstatus ² | N | % | N | % | N | % |
| Gepensioneerd | 1.468 | 14 | 747 | 13 | 721 | 16 |
| Actief of tijdelijk niet-actief | 3.121 | 11 | 1.832 | 11 | 1.288 | 10 |
| Werkloos | 292 | 9 | 109 | 10 | 183 | 8 |
| Huisman of -vrouw | 498 | 16 | 6 | 4 | 493 | 16 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,041[#]</i> | | <i>0,051^o</i> | | <i>0,092[#]</i> |
| Huishoudtype ² | N | % | N | % | N | % |
| Alleenstaand | 947 | 15 | 446 | 10 | 502 | 20 |
| Alleenstaand met kinderen | 181 | 10 | 26 | 12 | 155 | 9 |
| Koppel | 2.010 | 11 | 1.026 | 12 | 984 | 11 |
| Koppel met kinderen | 1.693 | 11 | 837 | 11 | 856 | 10 |
| Complex huishouden | 957 | 13 | 542 | 11 | 415 | 15 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,046[#]</i> | | <i>0,023^o</i> | | <i>0,108</i> |

¹ variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, beroepsstatus en voor elkaar

² variabelen gecontroleerd voor leeftijd, equivalent inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus

niet significant op het 0,01-niveau

* niet significant op het 0,05-niveau

o niet significant op het 0,1-niveau

Het opleidingsniveau bezit een aanzienlijker verklaringskracht (bèta = 0,093). De controle voor geslacht maakt duidelijk dat voor mannen de bijdrage van de

opleidingsveranderlijke niet significant is. Bij vrouwen bezit de variabele een grote verklaringskracht ($\beta = 0,143$) en een duidelijke sociale gradiënt: vrouwen met een diploma van HOLT/HUO, HOKT of hoger secundair onderwijs hebben minder kans om aan obesitas te lijden dan vrouwen met een diploma lager secundair of lager onderwijs.

Het toevoegen van de activiteitsstatus aan het model toont dat deze variabele een matige verklaringskracht heeft ($\beta = 0,041$). De huisvrouwen en -mannen en gepensioneerden vormen de groepen die het vaakst aan obesitas lijden, terwijl werklozen en werkenden het best scoren. De geslachtscontrole bevestigt dit beeld voor vrouwen. Voor mannen is het verband niet significant op het 0,1-niveau.

Respondenten die alleen wonen hebben de grootste kans op obesitas. Alleenstaanden met kinderen hebben de beste score. Deze resultaten zijn enkel significant bij vrouwen.

3.7 Mentale gezondheid

Om de mentale gezondheid van de respondenten te meten, werd in deze analyse gebruik gemaakt van de 'General Health Questionnaire' (GHQ), een vragenlijst waarin heel wat aspecten van de mentale gezondheid zijn opgenomen. Het idee achter de GHQ is dat mentale gezondheidsproblemen beschouwd kunnen worden als een breuk met het normale functioneren. De GHQ wil meten of bepaalde symptomen van mentaal onbehagen evenveel of meer/minder dan gewoonlijk voorkwamen bij de respondent in de weken voorafgaand aan het interview.

Uit de Belgische gezondheidsenquête werden uit drie dimensies van de GHQ (angst en slapeloosheid, sociaal functioneren en depressieve stemming) in totaal 12 items gebruikt. De respondenten konden antwoorden in vier categorieën: 'beter dan gewoonlijk', 'net zo goed als gewoonlijk', 'slechter dan gewoonlijk' of 'veel slechter dan gewoonlijk'. Deze 12 items werden gedichotomiseerd en gesommeerd. In deze analyses wordt voor de GHQ-score het 'cut-off-point 2' gebruikt. Met andere woorden: de respondenten die een totaalscore hoger dan 2 behalen, worden tot de categorie '(veel) slechtere mentale gezondheidstoestand dan gewoonlijk' gerekend. Het is belangrijk te onderstrepen dat deze gezondheidsindicator wijzigingen in de gemoedstoestand van de respondent opmeet en dus niet als een absolute maat voor de mentale gezondheidstoestand mag gezien worden. Voor een uitgebreider en diepgaander analyse van mentale gezondheidsproblemen en sociaal-economische verschillen wordt verwezen naar eerder werk van Levecque (2003).

Binnen de totale onderzochte populatie wordt een kleine 25% van alle respondenten gekenmerkt door een (veel) slechtere mentale gezondheid dan gewoonlijk.

Tabel 14 – (Veel) slechtere mentale gezondheid dan gewoonlijk: frequentieverdeling.

| Valid | N | % | Valid % |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Gewoon of beter dan gewoonlijk | 6.372 | 65,5 | 75,3 |
| (Veel) slechter dan gewoonlijk | 2.096 | 21,5 | 24,7 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>8.467</i> | <i>87,0</i> | <i>100,0</i> |
| Missing – geen geldige informatie | 1.261 | 13,0 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

De relatie met het equivalent inkomen is enkel significant voor vrouwen. De sociaal-economische verschillen kunnen niet geïnterpreteerd worden als een rechtlijnige gradiënt. Respondenten uit de hoogste inkomenscategorie halen het laagste percentage (24%), gevolgd door de op één na laagste inkomenscategorie (27%).

De verklaringskracht van het opleidingsniveau is groter ($\beta = 0,073$); na controle voor geslacht blijken enkel de resultaten voor de mannen significant. De laagste opleidingsniveaus scoren het slechtst. Mannelijke respondenten uit de categorie ‘hoger secundair onderwijs’ hebben het minste kans op een slechtere mentale gezondheid. Voor de hogere opleidingsniveaus (HOKT en HOLT/HUO) stijgt het percentage van de respondenten dat een (veel) slechtere gezondheidstoestand dan gewoonlijk heeft (respectievelijk 24% en 28%) opnieuw. Deze daling van het percentage, gevolgd door een stijging in de hoogste opleidingsniveaus werd ook waargenomen bij de analyse van de gegevens van de gezondheidsenquête van 1997.

De categorie (naar activiteitsstatus) die het hoogste percentage met een (veel) slechtere mentale gezondheidstoestand dan gewoonlijk meldt, is andermaal deze van de werklozen (42%). Een controle voor geslacht leert dat werkloosheid voor vrouwen een sterkere negatieve invloed heeft dan voor mannen. De werklozen worden – op ruime afstand – gevolgd door de huisvrouwen en -mannen (25%), waarbij het geslacht nauwelijks een rol speelt. Daarna volgen de werkenden (24%). Vooral de mannelijke gepensioneerden rapporteren het minst een (veel) slechtere mentale gezondheid dan gewoonlijk (14%).

Werklozen hebben het vaakst een slechtere mentale gezondheid.

Voor wat het huishoudtype betreft, is er een redelijke verklaringskracht ($\beta = 0,061$) vast te stellen. Hoewel de resultaten voor vrouwen niet significant zijn, valt het toch op dat er een patroon verschijnt dat analogie vertoont met eerdere bevindingen voor deze variabele: koppels met kinderen hebben de laagste percentages. Alleenstaanden hebben een grotere kans op een slechtere mentale gezondheid dan gewoonlijk – enkel voor alleenstaande mannen met kinderen gaat deze bewering niet op, maar hier moet men rekening houden met het beperkte aantal respondenten.

Tabel 15 – (Veel) slechtere mentale gezondheid dan gewoonlijk (in %).

| | Algemeen | | Mannen | | Vrouwen | |
|--|----------|--------|--------|--------|---------|--------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Equivalent inkomen¹ in € | | | | | | |
| < 500 | 248 | 29 | 114 | 26 | 133 | 30 |
| 500-750 | 938 | 25 | 432 | 23 | 505 | 27 |
| 751-1.000 | 1.492 | 26 | 692 | 19 | 800 | 32 |
| 1.001-1.500 | 2.124 | 26 | 1.081 | 23 | 1.043 | 30 |
| > 1.500 | 1.140 | 22 | 622 | 20 | 518 | 24 |
| <i>Bèta</i> | | 0,039* | | 0,047° | | 0,059# |
| Opleidingsniveau¹ | | | | | | |
| Geen diploma/lager onderwijs | 1.255 | 28 | 545 | 26 | 710 | 29 |
| Lager secundair | 1.172 | 29 | 597 | 26 | 575 | 32 |
| Hoger secundair | 1.720 | 21 | 909 | 14 | 812 | 28 |
| HOKT | 855 | 24 | 362 | 24 | 494 | 25 |
| HOLT/HUO | 567 | 28 | 328 | 25 | 240 | 32 |
| <i>Bèta</i> | | 0,073 | | 0,122 | | 0,054° |
| Activiteitsstatus² | | | | | | |
| Gepensioneerd | 1.505 | 20 | 746 | 14 | 759 | 25 |
| Actief of tijdelijk niet-actief | 3.142 | 24 | 1.840 | 22 | 1.302 | 29 |
| Werkloos | 296 | 42 | 110 | 30 | 186 | 48 |
| Huisman of -vrouw | 501 | 25 | 9 | 24 | 492 | 25 |
| <i>Bèta</i> | | 0,107 | | 0,113# | | 0,119 |
| Huishoudtype² | | | | | | |
| Alleenstaand | 982 | 30 | 449 | 28 | 533 | 31 |
| Alleenstaand met kinderen | 196 | 30 | 34 | 15 | 162 | 34 |
| Koppel | 2.018 | 26 | 1.025 | 24 | 993 | 29 |
| Koppel met kinderen | 1.755 | 23 | 885 | 19 | 871 | 27 |
| Complex huishouden | 990 | 23 | 548 | 18 | 441 | 29 |
| <i>Bèta</i> | | 0,061 | | 0,085 | | 0,043° |

¹ variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, beroepsstatus en voor elkaar

² variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, equivalent inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus, maar niet voor elkaar

niet significant op het 0,01-niveau

* niet significant op het 0,05-niveau

° niet significant op het 0,1-niveau

3.8 Sociale gezondheid

Recent is de definitie van gezondheid uitgebreid in de richting van een sociale dimensie. Er wordt immers van uitgegaan dat de interactie van het individu met zijn omgeving (familie, vrienden, kennissen, ...) een positief gezondheidseffect heeft. In de gezondheidsenquête wordt bij de respondenten gepeild naar de appreciatie van zijn/haar sociale relaties. Deze indicator geeft aan hoe tevreden men over zijn sociale relaties is en of deze enigszins zinvol en waardevol zijn. Bijna 93% van alle respondenten zegt zijn sociale relaties sterk te appreciëren.

Tabel 16 – Appreciatie van sociale contacten: frequentieverdeling.

| Valid | N | % | Valid % |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Laag | 631 | 6,5 | 7,3 |
| Hoog | 7.967 | 81,9 | 92,7 |
| <i>SUBTOTAAL</i> | <i>8.597</i> | <i>88,4</i> | <i>100,0</i> |
| Missing – geen geldige informatie | 1.131 | 11,6 | |
| <i>TOTAAL</i> | <i>9.728</i> | <i>100,0</i> | |

Tabel 17 – Appreciatie van sociale contacten als hoog (in %).

| | Algemeen | | Mannen | | Vrouwen | |
|--|----------|---------------|--------|---------------|---------|---------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Equivalent inkomen¹ in € | | | | | | |
| < 500 | 253 | 95 | 116 | 97 | 136 | 93 |
| 500-750 | 946 | 91 | 436 | 91 | 510 | 92 |
| 751-1.000 | 1.491 | 91 | 691 | 90 | 800 | 92 |
| 1.001-1.500 | 2.144 | 94 | 1.085 | 94 | 1.060 | 93 |
| > 1.500 | 1.148 | 95 | 627 | 96 | 521 | 94 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,057</i> | | <i>0,086</i> | | <i>0,029°</i> |
| Opleidingsniveau¹ | | | | | | |
| Geen diploma/lager onderwijs | 1.263 | 91 | 546 | 92 | 717 | 91 |
| Lager secundair | 1.180 | 92 | 599 | 92 | 581 | 93 |
| Hoger secundair | 1.737 | 94 | 916 | 95 | 821 | 93 |
| HOKT | 862 | 94 | 365 | 93 | 498 | 94 |
| HOLT/HUO | 567 | 94 | 328 | 94 | 239 | 94 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,042°</i> | | <i>0,055°</i> | | <i>0,046°</i> |
| Activiteitsstatus² | | | | | | |
| Gepensioneerd | 1.514 | 93 | 751 | 93 | 763 | 92 |
| Actief of tijdelijk niet-actief | 3.162 | 94 | 1.847 | 95 | 1.314 | 93 |
| Werkloos | 296 | 88 | 111 | 84 | 184 | 90 |
| Huisman of -vrouw | 514 | 95 | 9 | 94 | 505 | 95 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,063</i> | | <i>0,090</i> | | <i>0,054°</i> |
| Huishoudtype² | | | | | | |
| Alleenstaand | 986 | 89 | 453 | 88 | 533 | 90 |
| Alleenstaand met kinderen | 194 | 90 | 34 | 89 | 159 | 91 |
| Koppel | 2.042 | 94 | 1.033 | 94 | 1.010 | 93 |
| Koppel met kinderen | 1.765 | 94 | 882 | 94 | 883 | 94 |
| Complex huishouden | 995 | 94 | 553 | 95 | 442 | 92 |
| <i>Bèta</i> | | <i>0,066</i> | | <i>0,086</i> | | <i>0,057°</i> |

¹ variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, equivalent inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus, maar niet voor elkaar

² variabelen steeds gecontroleerd voor leeftijd, beroepsstatus en voor elkaar

* niet significant op het 0,05-niveau

° niet significant op het 0,1-niveau

Tabel 17 toont dat zowel het equivalent inkomen als het opleidingsniveau een beperkte verklarende kracht hebben (bèta = respectievelijk 0,057; 0,042) en geen van de resultaten eenduidig interpreteerbaar is. De percentageverschillen zijn overigens zeer gering. Bovendien is de bijdrage van de variabele ‘opleidingsni-

veau' over de hele lijn niet significant. Dit alles vindt mogelijk zijn oorzaak in de erg scheve verdeling van deze indicator. We worden hier mogelijk geconfronteerd met een beperking van de gezondheidsenquête: gevoelige onderwerpen, zoals sociaal contact en sociale uitsluiting, kunnen best via een aangepaste bevraging en dito steekproef onderzocht worden, zodat al te scheve verdelingen vermeden worden.

De modellen waar de activiteitsstatus en het huishoudtype aan toegevoegd werden, zijn wel interpreteerbaar, hoewel ook hier de resultaten voor de vrouwen niet significant zijn. Voor de mannen is de activiteitsstatus een relatief sterke verklarende variabele ($\beta = 0,090$). Het valt meteen op dat de werklozen weer de slechtste positie bekleden: slechts 84% van de werkloze mannen apprecieert zijn sociale relaties in hoge mate.

De verklaringskracht van het huishoudtype is voor mannen bijna even sterk (0,086) als deze van de activiteitsstatus. Naar analogie met de vorige analyses blijken koppels hun sociale relaties vaker hoger aan te schrijven.

4. Conclusie

Het algemeen verwachte verband – mensen met een hogere sociaal-economische status hebben een betere gezondheid – wordt met deze cijfers bevestigd. Deze algemene vaststelling behoeft echter enkele nuanceringen. Ten eerste hebben niet alle indicatoren van sociaal-economische status een even grote verklarende kracht. Consistent met vroegere bevindingen is het opleidingsniveau de 'sterkste' sociaal-economische indicator. Er zijn significante (lineaire) verbanden tussen het opleidingsniveau en de subjectieve gezondheid, de prevalentie van chronische aandoeningen, belemmeringen ten gevolge van chronische aandoeningen, somatische klachten, obesitas en de gezondheid van het gebit. Het equivalent inkomen vertoont een lineair verband met de subjectieve gezondheid, de prevalentie van chronische aandoeningen, somatische klachten en de gezondheid van het gebit. Tussen de wijzigingen in de mentale gezondheidstoestand enerzijds en de inkomens- en opleidingsvariabelen anderzijds, hebben we in onze analyses geen uitgesproken verband gevonden.

Mensen die actief zijn op de arbeidsmarkt rapporteren een betere subjectieve gezondheid. Dit contrasteert met de werklozen, die slechter scoren op het vlak van subjectieve, mentale en sociale gezondheid. Respondenten uit een gezin met kinderen zijn over het algemeen gezonder dan diegenen uit andere gezinstypes. Alleenstaanden rapporteren een slechtere subjectieve, mentale en sociale gezondheid en hebben een iets grotere kans op chronische aandoeningen.

Eveneens in het verlengde van ander onderzoek is de vaststelling dat vrouwen een slechtere gezondheid hebben dan mannen. Opvallend is dat het verband tussen de activiteitsstatus en de kans op chronische aandoeningen, somati-

sche klachten en obesitas alleen significant is voor vrouwen. Anderzijds is er bij vrouwen geen significant verband tussen het huishoudtype en de subjectieve, mentale en sociale gezondheid. Enkel bij mannen wordt er een significant verband waargenomen tussen het opleidingsniveau en de mate van belemmering van het dagelijks leven door chronische ziekte en de mentale gezondheid.

De sociale gradiënten die door de analyses van 2001 worden weergegeven bevestigen de resultaten uit 1997. Dus, ook in België worden significante en persistente gezondheidsverschillen tussen de sociaal-economische lagen van de bevolking gevonden. Bij een gedetailleerde vergelijking tussen 1997 en 2001 zijn een aantal methodologische kanttekeningen te plaatsen: cross-sectionele enquêtes zijn strikt genomen niet vergelijkbaar en sommige vraagstellingen en indelingen van variabelen zijn gewijzigd. Met dit voorbehoud in het achterhoofd kunnen we – op basis van deze enquêtes – voorzichtig stellen dat de waargenomen gezondheidsverschillen lichtjes zijn verkleind.

Er wordt in deze bijdrage niet ingegaan op mogelijke verklaringen voor de gezondheidsverschillen. Het zoeken naar verklaringen met behulp van deze data is niet evident. Ten eerste is het moeilijk om met een cross-sectionele bevraging aan de waargenomen verbanden een causale richting te geven. Echte causale verbanden kunnen pas onderkend worden wanneer een ‘levensloopperspectief’ wordt gehanteerd. Hiertoe moet een panel uit de bevolking gedurende jaren worden gevolgd. Wij houden dan ook een pleidooi voor het opstarten van een longitudinaal panelonderzoek. Meerdere Europese landen zijn hiermee al bezig. Verder moet de empirische toetsing van een omvattend verklaringsmodel rekening houden met alle mogelijke verklaringsgronden voor gezondheidsverschillen – zowel individuele leefstijlindicatoren, als psychosociale en structurele oorzaken (Stronks, Van de Mheen & Mackenbach, 1993: 20-23). Te vaak wordt de aandacht toegespitst op het psychosociale en de leefstijl. Structurele factoren (materiële toestand, woon- en werkomstandigheden, het overheidsbeleid, ...) worden dikwijls te beperkt of gebrekkig geoperationaliseerd (Stronks e.a., 1996). Veel heeft te maken met de beschikbaarheid van dergelijke informatie in gezondheidsenquêtes. De Belgische gezondheidsenquête bevat waardevolle informatie over de woonomstandigheden en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Een belangrijke tekortkoming is evenwel de informatie over de arbeidsomstandigheden. De zeldzame studies die arbeidsomstandigheden integreren in hun verklarend model tonen meestal de belangrijke invloed hiervan op sociaal-economische gezondheidsverschillen aan (Borell e.a., 2004; Marmot & Feeney, 1996: 236; Schrijvers e.a., 1998). De integratie van de arbeidsomstandigheden in een toekomstige gezondheidsenquête lijkt ons dan ook een must.

NOTEN

1. Voor uitgebreide analyses verwijzen we naar Hardonk (2004).
2. Het WIV maakte in september 2004 bekend dat een correctie werd aangebracht in de wijze waarop de wegingsfactoren werden berekend. Voor een analyse van de data in termen van percentageverschillen per categorie van een afhankelijke veranderlijke, heeft deze correctie geen noemenswaardige weerslag op de resultaten.
3. Daar het verband tussen de categorie 'ziek of gehandicapt' en de uiteenlopende gezondheidsindicatoren als tautologisch kan beschouwd worden, wordt deze categorie in de volgende besprekingen achterwege gelaten.
4. Onder de ontbrekende waarden vallen dus ook die respondenten die niet aan één of meer langdurige aandoeningen lijden.

HOOFDSTUK 5

Uitgesloten van deelname: over sportbeoefening en sociale exclusie in Vlaanderen

Jeroen Scheerder

1. Inleiding

Onderzoek naar de relatie tussen actieve sportbeoefening en sociale differentiatie en ongelijkheid, behoort zonder enige twijfel tot één van de klassieke thema's binnen de sportsociologie. Dit hoeft weinig verwondering te wekken, want de moderne sport is al vanaf zijn ontstaan in de 19de eeuw gekenmerkt door opmerkelijke verschillen naar geslacht, leeftijd en sociale klasse – en dit zowel op als rond het sportveld. Toch leek, in het kielzog van de welvaartsstaat, de idee door te dringen dat de wereld van de sport voor iedereen open staat en dat sport de sociale ongelijkheid opheft. Heel wat sportsociologische studies weerleggen evenwel dat de sport, en de actieve beoefening ervan in het bijzonder, voor alle burgers in dezelfde mate toegankelijk en dus gedemocratiseerd zou zijn. Vanaf de jaren vijftig hebben een reeks empirische studies de sociale gelaagdheid van de sportdeelname, alsook de hieraan verbonden sociale statussymboliek op het sportsociologische voorplan geplaatst (zie bijvoorbeeld Bourdieu, 1991; Lüschen, 1969; Moens & Scheerder, 2004; Von Euler, 1953; Yiannakis, 1975). Deze studies toonden duidelijk aan dat ook de sportbeoefening, als een specifieke vorm van vrijetijdsbesteding, sociaal gelaagd is en doordrongen van sociale status. Sport claimt dan wel een ludieke strijd tussen gelijken te zijn, in feite is het een veld vol sociale ongelijkheden.

Deze relatief sterke interesse voor de sociale context van de sportbeoefening viel wat terug vanaf medio jaren tachtig toen veeleer de economische betekenis van de sport in het daglicht kwam te staan. Recent is het onderzoek naar sociale verschillen en ongelijkheden in de sport geherwaardeerd. Ons inziens hebben twee trends in het sociaal-wetenschappelijke (sport)onderzoek hiertoe bijgedragen.

Ten eerste is de golf aan postmodernistische studies wat geluwd, wat onder meer meebracht dat het *'death of class'*-discours niet meer zo fel wordt gevoerd. Een aantal studies hebben aangetoond dat de sociale positie een relevant gegeven blijft om sociale ongelijkheden en sociale differentiatie in leefstijlen en

gedrag patronen te verklaren (zie bijvoorbeeld De Witte, 1994; Goldthorpe & Marshall, 1992; Wright, 1996). Ook in het onderzoek naar de sociale gelaagdheid van de vrijetijdsbesteding en de sportbeoefening hebben een aantal auteurs beklemtoond dat het klassenbegrip – met name de sociale positie die iemand bekleedt volgens opleiding, beroepsprestige of inkomen – van groot belang blijft (onder meer Bollaert e.a., 2000; Kraaykamp & De Graaf, 1995; Lamprecht & Stamm, 1994). Onder meer Collins & Kay (2003) en Stamm, Lamprecht & Murer (2003) stellen dat mensen met een beperkt economisch (eigendom, bezit), sociaal (netwerken, relaties) en/of cultureel (opvoeding en opleiding) kapitaal beduidend minder participeren in sport en zelfs worden uitgesloten van deze actieve vorm van vrijetijdsbesteding.

Een tweede trend die tot deze herwaardering van het ongelijkheidsperspectief heeft bijgedragen, is de groeiende belangstelling vanuit het sociaal kapitaalperspectief voor de (meer)waarde van sportdeelname in het herstel van de sociale cohesie en de bevordering van het gemeenschapsgevoel (zie bijvoorbeeld Putnam, 2000; Scheerder, 2004; Van der Meulen & Ultee, 2004). Dat de sport, in vergelijking met andere domeinen uit de vrijetijdssector, een breed maatschappelijk draagvlak heeft, blijkt daarbij een belangrijke troef. Actieve sportbeoefening zou de mogelijkheid bieden voor een sterkere sociale binding.

Sport versterkt de sociale banden en de sociale tegenstellingen.

Op basis van deze twee ontwikkelingen kunnen we enkele paradoxale stellingen formuleren. De eerste paradox geeft aan dat de sport tegelijkertijd insluit én uitsluit (Elling, 2002), of nog: de onderscheidende werking van sport versterkt tegelijk de sociale banden en de sociale tegenstellingen (Van Bottenburg & Schuyt, 1996: 29). De sociale kapitaalbenadering ziet sportbeoefening als een vorm van en middel tot sociale integratie en sociale inclusie; actieve sportdeelname brengt diverse leden uit de samenleving samen en bindt ze. Sport bezit de potentie om sociaal kapitaal te genereren op basis waarvan mensen met leden uit andere maatschappelijke geledingen zowel fysiek als sociaal kunnen interacteren. Een stijgende sportparticipatie zou zo bijdragen tot meer integratie tussen en insluiting van diverse sociale groeperingen. Daartegen brengen aanhangers van de sociale conflicttheorie in dat het sociale kapitaal dat men via de sport verwerft, juist wordt aangewend om zich sociaal te onderscheiden van anderen; sport als een instrument tot sociale uitsluiting.

In deze bijdrage willen we op basis van empirisch onderzoeksmateriaal nagaan in welke mate in Vlaanderen bepaalde sociale groepen meer of minder toegang hebben tot actieve deelname aan sport, alsook of hierin verschuivingen kunnen worden vastgesteld gedurende de afgelopen kwarteeuw. Vooraf schetsen we een beeld van enkele relevante ontwikkelingen op het vlak van de sportbeoefening gedurende deze periode.

2. Situering van het onderzoek

Om in onze studie¹ als deelnemer te worden aangeduid, moet een respondent in het jaar van de bevraging actief aan sport deelgenomen hebben. We bestuderen het sportgedrag van jongeren én volwassenen.² Sportbeoefening wordt gedefinieerd als de actieve deelname door een breed publiek aan bewegingsactiviteiten met een sportief karakter, tijdens de vrije tijd, in een sportieve vrijetijdscontext en zonder een louter utilitair karakter (Scheerder, 2003: 13-14). ‘Actief’ omdat het om een vorm van fysieke activiteit dient te gaan die ofwel een minimale fysieke inspanning vergt, ofwel een beroep doet op een specifieke motorische vaardigheid; ‘breed publiek’ omdat het zowel over jongeren als ouderen moet kunnen gaan ongeacht geslacht, sociale en etnische afkomst; ‘bewegingsactiviteiten met een sportief karakter’ omdat het niet alleen over de clubgeorganiseerde sportbeoefening mag gaan in wedstrijdvorm of met een ander prestatiekenmerk, maar evenzeer over de anders- of niet-georganiseerde sportbeoefening; ‘in een sportieve vrijetijdscontext’ omdat de beoefening dient plaats te vinden in een aangepaste ruimte, met aangepaste uitrusting en mentale instelling; ‘gedurende de vrije tijd’ omdat het om de niet-professionele sportbeoefening dient te gaan, om de sportbeoefening die geen arbeid is; ‘zonder een louter utilitair karakter’ omdat het niet om fysieke activiteiten mag gaan die enkel een instrumenteel karakter hebben (dat is, enkel een nut nastreven), maar die op de eerste plaats beweging of spel impliceren.

Dit alles maakt bijvoorbeeld dat een wandeling naar de bakker niet en een boswandeling in aangepaste kledij wél als sport wordt beschouwd, dat een fijnmotorische activiteit als darts wél en schaken geen sport is, de driekilometerloop tijdens de les lichamelijke opvoeding geen sport is, maar dezelfde zelfgekozen loop op een vakantiedag, wél. Door zowel de occasionele als de regelmatige sporter als sportparticipant op te nemen, hanteren we een relatief ruime definitie van sportbeoefening. We houden immers geen rekening met de intensiteit of frequentie van de participatie. De non-participanten in onze studie zijn dus respondenten die helemaal niet met actieve sport in contact (kunnen) komen.

3. Ontwikkelingen in de sportdeelname in Vlaanderen

In de afgelopen decennia is het aantal mensen in Vlaanderen dat actief aan sport doet, sterk toegenomen (tabel 1). Dat geldt zowel voor jongeren als voor volwassenen. In 1969 en in 1979 was iets meer dan driekwart van de jongens en meisjes uit het secundair onderwijs sportactief. Op het einde van de jaren negentig bedraagt het aantal jongeren dat actief bij sport betrokken is, iets minder dan 90%. Bij de volwassenen zien we een vergelijkbare toename: anno 1979 was 40% van de volwassenen in Vlaanderen sportactief; twintig jaar later doet

meer dan de helft actief aan sport. Waar de volwassenen evenwel een quasi continue stijging van de participatiegraad laten optekenen, zien we bij de jongeren en voornamelijk bij de meisjes, een lichte daling van het participatiecijfer gedurende het laatste decennium. Zelfs met een relatief ruime definitie van sportbeoefening (supra), moeten we dus een dalende trend bij jongeren vaststellen. Bij aanvang van de 21ste eeuw komt meer dan 10% van de jongeren uit het secundair onderwijs niet actief met sport in contact gedurende de vrije tijd. Bij de volwassenen zegt ongeveer een kwart nog nooit actief te hebben gesport in een vrijetijdscontext.

Dat neemt echter niet weg dat, zeker bij de jongeren, sporten één van de populairste vrijetijdsbestedingen blijft. Ook de sportbeoefening in clubverband is er sterk op vooruitgegaan gedurende de laatste kwarteeuw. Bijna 70% van de sportieve jongens sport in een sportclub; bij de meisjes ligt dit een kleine 10% lager (61,5%). Van de sportieve volwassenen is net iets minder dan de helft sportactief in clubverband. In vergelijking met andere vrijetijdssectoren kent de sport hoge scores voor participatie in verenigingsverband (Pauwels & Scheerder, 2004).

Tabel 1 – Ontwikkelingen in de sportdeelname door jongeren uit het secundair onderwijs en volwassenen in Vlaanderen, 1969/1979-1999.

| Jongens | 1969 | 1989 | 1999 | |
|---|-------------|-------------|-------------|-----|
| Algemene sportdeelname | 76,0 | 91,2 | 90,2 | *** |
| Sportdeelname in clubverband i.f.v. totale populatie | 34,5 | 54,7 | 61,6 | *** |
| Sportdeelname in clubverband i.f.v. sportieve populatie | 49,0 | 63,9 | 69,6 | *** |
| Meisjes | 1979 | 1989 | 1999 | |
| Algemene sportdeelname | 78,1 | 90,7 | 85,1 | *** |
| Sportdeelname in clubverband i.f.v. totale populatie | 30,0 | 35,1 | 50,6 | *** |
| Sportdeelname in clubverband i.f.v. sportieve populatie | 38,4 | 43,7 | 61,5 | *** |
| Volwassenen | 1979 | 1989 | 1999 | |
| Sportdeelname ooit, incl. fiets- en wandelsport | 56,4 | 63,3 | 75,5 | *** |
| Sportdeelname ooit, excl. fiets- en wandelsport | 47,5 | 52,2 | 61,9 | *** |
| Actuele sportdeelname, incl. fiets- en wandelsport | 40,8 | 40,6 | 51,6 | *** |
| Actuele sportdeelname, excl. fiets- en wandelsport | 31,9 | 34,8 | 45,1 | *** |
| Sportdeelname ooit in clubverband, totale populatie | 22,8 | 36,4 | 46,2 | *** |
| Sportdeelname ooit in clubverband, sportieve populatie | 34,2 | 51,7 | 56,9 | *** |
| Actuele sportdeelname in clubverband, totale populatie | 13,9 | 18,4 | 22,7 | *** |
| Actuele sportdeelname in clubverband, sportieve populatie | 34,0 | 45,8 | 48,5 | *** |

Chi²-toetsen: *** = $p < .001$; NS = niet significant

4. Sociale ongelijkheden in de actieve deelname aan sport

De bivariate analyses in tabellen 2 en 3 leren ons dat het sportgedrag van zowel jongeren als volwassenen een sterk sociaal gelaagd patroon vertoont. Sociaal-

culturele en sociaal-economische achtergrondkenmerken waaronder geslacht, leeftijd en socio-economische status³ (SES) vertonen over de volledige periode van het onderzoek een sterke samenhang met sportparticipatie in Vlaanderen. Het is opvallend dat de verschillen naar geslacht, leeftijd, SES en arbeidsmarktpositie bij de jongeren eerder toenemen en bij de volwassenen daarentegen afnemen of stagneren. Zo is bij de volwassenen het verschil inzake sportparticipatie tussen de laagste socio-economische statusgroep (SES-1) en de hoogste socio-economische statusgroep (SES-5) in een periode van twintig jaar met meer dan tien procentpunten gedaald. In functie van de SES van hun ouders, blijft bij de jongeren het verschil tussen SES-1 en SES-5 daarentegen even groot of neemt het nog toe.

Sportgedrag van jongeren en volwassenen is sterk sociaal gelaagd.

Wat de arbeidsmarktpositie betreft, stellen we een stagnatie vast bij de volwassenen: het verschil tussen tweeverdieners en niet-tweeverdieners bedraagt steeds iets meer dan tien procent. Wanneer we het sportgedrag van de jongeren in relatie brengen tot de arbeidsmarktpositie van hun ouders, zien we daarentegen dat het verschil in sportparticipatie geleidelijk toeneemt over de beschouwde periode. Bij de jongeren kunnen we de sportbeoefening ook in functie van twee andere kapitaalvormen uitzetten, met name in verhouding tot de onderwijsvorm die het kind geniet en tot de sportparticipatie van de ouders. We stellen vast dat op elk meetpunt jongeren uit het ASO en jongeren van wie de (beide) ouder(s) sportactief is/zijn (in clubverband), sterker vertegenwoordigd zijn op het sportveld. Zeker bij de meisjes blijven deze verschillen opvallend groot. Van alle opgenomen achtergrondvariabelen geeft alleen de graad van verstedelijking van de woonomgeving – hier aangeduid als de sociaal-geografische status – geen significante verschillen meer bij de laatste meting. Dit komt voornamelijk omdat de verschillen tussen ‘ urbaan ’ en ‘ ruraal ’ in de agglomeratie Vlaanderen grotendeels vervaagd zijn (Kesteloot, 2003).

Op basis van deze bivariate analyses krijgen we een eerste, beperkte kijk op de sportparticipatie in relatie tot een aantal sociale kenmerken. Daarom is het belangrijk om een stap verder te gaan in onze analyse. We gebruiken hiervoor een binaire logistische regressie. Deze multivariate techniek biedt de mogelijkheid om tegelijkertijd meerdere onafhankelijke variabelen in de analyse op te nemen. Meer bepaald kiezen we voor de voorwaartse, stapsgewijze, logistische regressie. Zo kunnen we de verklaringskracht van de verschillende variabelen in kaart brengen. Om de bevindingen van de regressieanalyse zo overzichtelijk mogelijk voor te stellen, presenteren we de uitkomsten in figuurvorm. De *odds ratio's* worden voorgesteld door middel van driehoekjes met daarrond het betrouwbaarheidsinterval. Omvat dit interval de neutrale waarde 1, dan is er geen

significant verband tussen de afhankelijke (sportdeelname) en de desbetreffende onafhankelijke variabele. De resultaten in figuren 1 en 2 bevestigen dat er bij aanvang van de 21ste eeuw nog steeds sprake is van een sterke associatie tussen de algemene sportdeelname en de sociale achtergrond van een respondent.⁴

Tabel 2 – Sportdeelname door jongeren uit het secundair onderwijs in Vlaanderen naar sociale achtergrondkenmerken 1969/1979-1999, percentages in functie van de totale populatie.

| | Jongens | | | | Meisjes | | | |
|---|---------|------|------|-----|---------|------|------|-----|
| | 1969 | 1989 | 1999 | | 1979 | 1989 | 1999 | |
| Leeftijdsgroep | | | | | | | | |
| < 15 | 68,9 | 93,3 | 91,4 | *** | 76,6 | 92,5 | 87,5 | *** |
| 15-16 | 79,6 | 91,7 | 92,3 | *** | 79,3 | 91,6 | 86,0 | *** |
| > 16 | 79,2 | 89,2 | 86,6 | *** | 78,8 | 88,3 | 81,2 | *** |
| | *** | NS | * | | NS | NS | * | |
| Onderwijsvorm | | | | | | | | |
| ASO | 81,3 | 93,2 | 95,6 | *** | 83,0 | 94,2 | 90,8 | *** |
| TSO/BSO | 69,7 | 87,3 | 85,7 | *** | 72,4 | 86,3 | 77,1 | *** |
| | *** | ** | *** | | *** | *** | *** | |
| Socio-economische status ouders | | | | | | | | |
| SES1 | 75,2 | 87,3 | 83,2 | ** | 73,3 | 85,2 | 78,0 | *** |
| SES2 | 77,8 | 90,8 | 87,7 | *** | 76,3 | 89,8 | 81,2 | *** |
| SES3 | 80,8 | 91,0 | 89,7 | *** | 83,1 | 92,1 | 88,6 | ** |
| SES4 | 83,0 | 93,9 | 91,7 | *** | 84,9 | 94,9 | 87,9 | ** |
| SES5 | 86,8 | 93,5 | 98,2 | *** | 89,5 | 92,7 | 93,8 | NS |
| | *** | * | *** | | *** | * | *** | |
| Arbeidsmarktpositie ouders | | | | | | | | |
| Kind van tweeverdieners | 84,9 | 93,4 | 92,2 | *** | 84,7 | 94,0 | 88,9 | *** |
| Kind van geen tweeverdieners | 81,9 | 89,0 | 86,0 | *** | 79,9 | 87,2 | 80,6 | *** |
| | ** | * | ** | | *** | *** | *** | |
| Socio-geografische status | | | | | | | | |
| Ruraal | 75,0 | 93,1 | 89,7 | *** | 75,3 | 86,2 | 78,4 | *** |
| Semi-urbaan | 80,3 | 92,0 | 91,0 | *** | 80,8 | 91,8 | 83,9 | *** |
| Urbaan | 82,8 | 89,4 | 89,3 | *** | 84,4 | 93,8 | 88,1 | *** |
| | *** | NS | NS | | *** | ** | NS | |
| Sportparticipatie ouders | | | | | | | | |
| Beide ouders geen sport | 79,5 | 87,9 | 91,5 | *** | 72,8 | 86,5 | 83,0 | *** |
| Alleen vader | 88,1 | 90,6 | 97,3 | ** | 86,1 | 95,3 | 89,2 | * |
| Alleen moeder | 89,7 | 96,8 | 96,5 | ** | 88,0 | 95,1 | 96,8 | * |
| Beide ouders | 93,6 | 96,9 | 95,5 | NS | 92,7 | 96,3 | 90,4 | NS |
| Beide ouders, van wie ten minste 1 in clubverband | 88,4 | 97,1 | 96,1 | ** | 92,8 | 97,2 | 94,1 | NS |
| | *** | *** | * | | *** | *** | *** | |

Chi²-toetsen: * = $p < .05$; ** = $p < .01$; *** = $p < .001$; NS = niet significant

Tabel 3 – Sportdeelname door volwassenen in Vlaanderen naar sociale achtergrondkenmerken 1979-1999, exclusief fiets- en wandelsport, percentages in functie van de totale populatie.

| | 1979 | 1989 | 1999 | |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----|
| Geslacht | | | | |
| Man | 38,5 | 38,8 | 47,1 | *** |
| Vrouw | 25,3 *** | 30,7 *** | 43,1 *** | *** |
| Leeftijdsgroep | | | | |
| < 35 | 38,2 | 40,7 | 45,3 | *** |
| 35-39 | 38,0 | 39,6 | 49,4 | *** |
| 40-44 | 33,4 | 34,3 | 45,9 | *** |
| 45-49 | 25,0 | 27,6 | 37,6 | *** |
| > 49 | 18,6 *** | 17,6 *** | 27,7 *** | *** |
| Socio-economische status | | | | |
| SES1 | 12,9 | 22,6 | 31,6 | *** |
| SES2 | 26,9 | 26,1 | 37,2 | *** |
| SES3 | 28,1 | 36,5 | 43,0 | *** |
| SES4 | 36,2 | 39,0 | 55,2 | *** |
| SES5 | 54,3 *** | 52,7 *** | 62,3 *** | *** |
| Arbeidsmarktpositie | | | | |
| Tweeverdieners | 39,5 | 40,5 | 48,5 | *** |
| Geen tweeverdieners | 28,6 *** | 28,1 *** | 37,1 *** | *** |
| Socio-geografische status | | | | |
| Ruraal | 26,2 | 30,8 | 44,5 | *** |
| Semi-urbaan | 30,8 | 36,0 | 44,1 | *** |
| Urbaan | 36,0 *** | 36,1 *** | 45,9 NS | *** |

Chi²-toetsen: * = $p < .05$; ** = $p < .01$; *** = $p < .001$; NS = niet significant

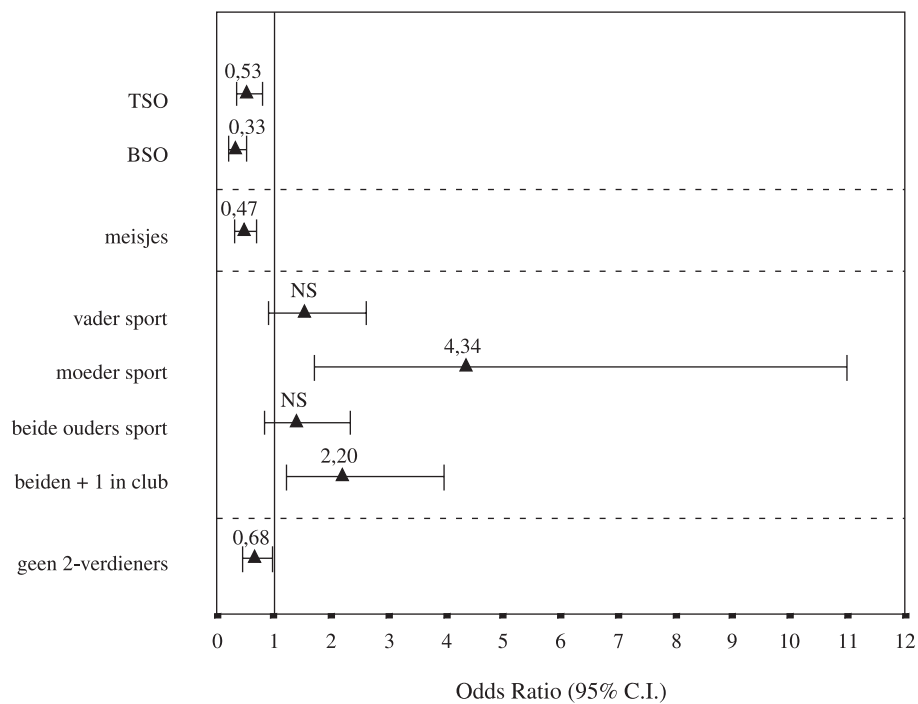
Wat de sportbeoefening door jongeren betreft (figuur 1), zien we dat – gecontroleerd voor andere achtergrondkenmerken, waaronder geslacht, leeftijd en SES van de ouders – de onderwijsrichting van jongeren het sterkst bijdraagt in de verklaring van de algemene sportbeoefening. Jongeren uit het TSO hebben bijna de helft minder kans⁵ om actief aan vrijetijdssport te doen dan hun collega's uit het ASO (de referentiecategorie). Voor jongeren uit het BSO bedraagt deze verhouding zelfs minder dan 70%.

BSO-leerlingen hebben 70% minder kans om aan sport te doen dan ASO-leerlingen.

Ook het geslacht en het sportkapitaal van de ouders, dragen behoorlijk bij tot de verklaring van het model. Vergeleken met jongens hebben meisjes meer dan

50% minder kans om sportactief te zijn in de vrije tijd. In vergelijking met jongeren van wie beide ouders niet sporten, hebben jongeren met een sportieve moeder of jongeren van wie beide ouders aan sport doen en tenminste één van deze ouders dat doet in clubverband, respectievelijk meer dan viermaal en meer dan tweemaal kans om zelf te sporten. Of anders geformuleerd: kinderen die opgroeien in een sport- en bewegingsarm gezin, hebben een aanzienlijk kleinere kans om aan sport te doen. Nog sterker dan jongeren uit sport- en bewegingsrijkere families, zijn deze jongeren bijgevolg aangewezen op secundaire en tertiaire sportsocialisatoren, met name de schoolsport en de clubsport.

Figuur 1 – Associatie tussen algemene sportdeelname en sociale achtergrondkenmerken bij jongeren uit het secundair onderwijs in Vlaanderen bij aanvang van de 21ste eeuw, resultaten van de binaire logistische regressie in functie van de totale populatie.



N=2 271

Referentiecategorieën: ASO, jongens, ouders doen geen sport, tweeverdieners

NS = niet significant

Hosmer-Lemeshow test = .88

Nagelkerke $R^2 = .096$

Ordening naar verklaringskracht: onderwijsvorm (3,9%), geslacht (2,6%), sportbeoefening ouders (2,5%), arbeidsmarktpositie ouders (0,6%). Variabelen die niet in het model opgenomen werden: socio-economische status ouders, leeftijd, verstedelingsgraad.

De arbeidsmarktpositie van de ouders levert een eerder beperkte bijdrage in de verklaring van het sportparticipatiegedrag van schoolgaande jongeren in Vlaanderen. Jongeren van tweeverdieners hebben een beduidend grotere kans om aan sport te doen dan hun leeftijdsgenoten van wie één ouder of beide ouders geen betaald werk hebben. In het sportparticipatiemodel van de jongeren worden drie van de oorspronkelijke achtergrondvariabelen niet weerhouden: de SES van de ouders, de leeftijd van het kind en de urbanisatiegraad. Dat de SES van de ouders niet in het model wordt opgenomen, komt door de sterke samenhang tussen het sportkapitaal van de ouders en de SES van de ouders (infra).

De resultaten van de regressieanalyse bij de volwassenen vinden we terug in figuur 2. In dit model levert de SES duidelijk de sterkste bijdrage. Uit de visuele weergave kunnen we goed afleiden dat elke SES-groep een beduidend grotere kans heeft dan de referentiecategorie (= SES-1) om er een sportactieve levensstijl op na te houden. Leden uit SES-5 bijvoorbeeld hebben meer dan drieënhalf keer meer kans om tot de groep van sportactieven te behoren dan leden uit SES-1. In veel beperktere mate spelen geslacht en leeftijd ook een rol in dit model. Hoewel volwassen vrouwen ten aanzien van hun mannelijke collega's nog altijd minder kans hebben om sportactief te zijn, ligt deze kansverhouding (0,74) toch een stuk hoger dan deze bij de schoolgaande meisjes (0,47). Het ziet er dus naar uit dat op het vlak van de sportbeoefening eerder bij de volwassenen dan bij de jongeren sprake zal zijn van een genderpariteit. In tegenstelling tot de bivariate analyses hebben we in de multivariate verwerking de leeftijd als een continue variabele opgenomen. Uit figuur 2 leren we dat hoe ouder een respondent is, hoe minder kans hij of zij heeft om sportactief te zijn. Gecontroleerd voor SES, geslacht en leeftijd worden in het sportparticipatiemodel van de volwassenen twee achtergrondkenmerken niet opgenomen, namelijk: de arbeidsmarktpositie en de verstedelijkingsgraad.

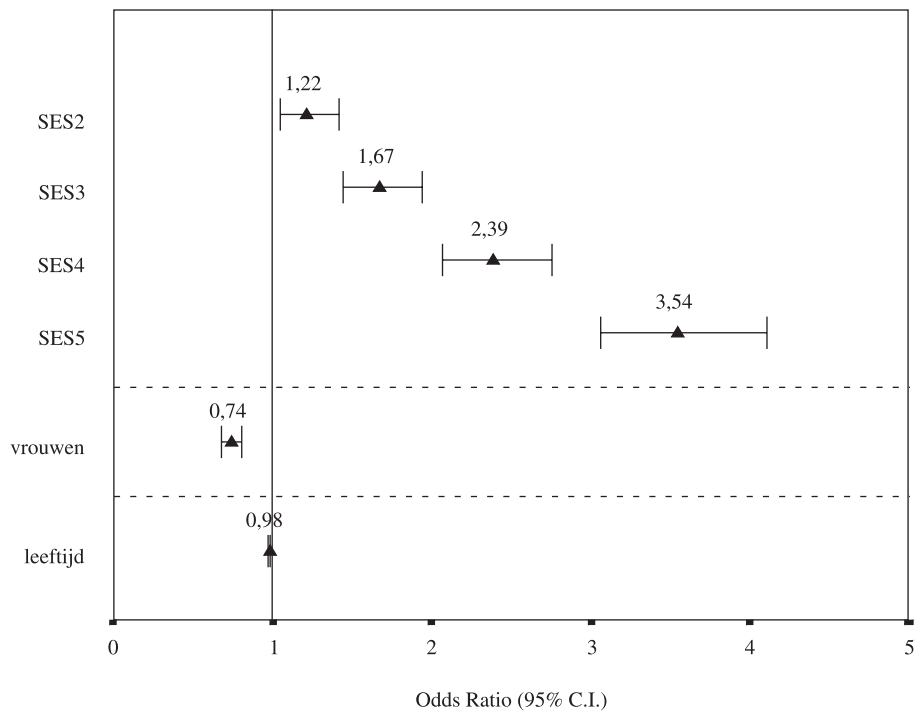
Bij de beschrijving van onze steekproef hebben we aangegeven dat ons staal van volwassenen niet-representatief is; in ons onderzoek gaat het om ouders van schoolgaande kinderen. Dat heeft onder meer tot gevolg dat deze steekproef geen weerspiegeling biedt van de leeftijdsopbouw van de bevolking. Daardoor speelt leeftijd in ons model een eerder marginale rol. Evenwel blijkt uit een sportparticipatieonderzoek op basis van een representatieve steekproef van volwassenen in Vlaanderen, dat de leeftijd van de respondent een sterkere verklarende kracht uitoefent dan het geslacht (Scheerder & Pauwels, 2002: 47-48; 51-52), maar ondergeschikt blijft aan iemands socio-economische status.

In deze bijdrage gebruiken we dus een relatief ruime definitie van sportbeoefening. We kunnen dit begrip strikter afbakenen door bijvoorbeeld de organisatorische context van de sportbeoefening in rekening te brengen. We denken dan op de eerste plaats aan de clubsport. Voor jongeren is er echter ook het extra-curriculaire sportaanbod, dat is de sportbeoefening in schoolverband buiten de lessen lichamelijke opvoeding. Voor de analyses over de organisatorische context van de sportdeelname, houden we alleen rekening met de respondenten die

sportactief zijn. We nemen de volledige output van de analyses niet op, maar zetten de belangrijkste bevindingen uit de multivariate regressie⁶ hier op een rijtje.

Sportieve jongeren uit het ASO hebben beduidend meer kans dan hun sportieve collega's uit het BSO/TSO om in clubverband te sporten. Sportieve jongeren met een lager ouderlijk sportkapitaal hebben beduidend minder kans om in clubverband sportactief te zijn. De sportbeoefening in schoolverband blijkt daarentegen in sterkere mate gedemocratiseerd. Zo oefent onder meer de onderwijsvorm geen significant effect uit. Wel zijn in Vlaanderen heel wat jongeren uit het secundair onderwijs actief lid van een sportvereniging (56,1%) terwijl eerder een minderheid (ook) in het extracurriculaire sportaanbod participeert (15,7%). De meest in het oog springende bevinding met betrekking tot de orga-

Figuur 2 – Associatie tussen algemene sportdeelname en sociale achtergrondkenmerken bij volwassenen in Vlaanderen bij aanvang van de 21ste eeuw, resultaten van de binaire logistische regressie in functie van de totale populatie.



N=10.356 – Referentiecategorieën: SES1, mannen – Hosmer-Lemeshow test = .14 – Nagelkerke R^2 = .069 – Ordening naar verklaringskracht: socio-economische status (6,0%), geslacht (0,5%), leeftijd (0,4%) – Variabelen die niet in het model opgenomen werden: arbeidsmarktpositie, verstedelijkingsgraad.

nisatorische context van de sportbeoefening door volwassenen is, dat sportieve leden uit de hogere SES beduidend meer kans hebben om in club- én vrij verband of in uitsluitend vrij verband te sporten. Sportieve leden uit de lagere SES-groepen komen significant meer voor bij de sporters die alleen in clubverband actief zijn. Ook qua georganiseerde sportbeoefening, kunnen we dus een aantal opvallende verschillen vaststellen in functie van de sociale context.

5. Sociale differentiatie van de sportvoorkeur

Tot nog toe bekeken we sportbeoefening als een geheel en maakten we geen opdeling naar specifieke sportvoorkeuren. We kunnen nochtans veronderstellen dat bepaalde sporttakken populairder zijn bij de ene bevolkingsgroep dan bij de andere. Het behoeft bijvoorbeeld weinig cijfermatige onderbouwing dat het voetbal in grote getale door mannen wordt beoefend, maar dat die in een aerobicssessie op de vingers van één hand te tellen zijn. De bevindingen in tabellen 4 en 5 tonen aan dat er inderdaad nog altijd typische mannen- en vrouwensporten bestaan. Zo doen jongens bijna vier keer zoveel aan wielrennen als meisjes; bij de volwassenen bedraagt deze verhouding 26 mannen op 1 vrouw. Ook mountainbiken, basketbal, tafeltennis, Oosterse vechtsporten, muurklimmen en squash tellen meer participanten van het mannelijke dan van het vrouwelijke geslacht. Sporten die vooral bij vrouwen populair zijn, zijn naast aerobics ook gymnastiek, fitness en zwemmen.

Ook worden sporten in meer of mindere mate beoefend door de ene dan wel de andere bevolkingsgroep. Zo zijn er seksespecifieke sporttakken, jeugdige (gymnastiek) versus typische ‘seniorenporten’ (wandelen en yoga) of elitaire (golf, skiën of surfen) versus niet-elitaire (wielrennen, bodybuilding of biljart) sporten. Ook naar onderwijsvorm en sportkapitaal van de ouders is een dergelijke categorisering mogelijk, zoals mag blijken uit de verhoudingen in tabellen 4 en 5.

In plaats van een sportgerelateerde classificatie door te voeren naar geslacht, leeftijd of SES, is het in het kader van deze bijdrage relevanter om na te gaan bij welke sporttakken mannen en vrouwen, jong en oud of hoog en laag een vergelijkbare kans en toegang hebben tot een bepaalde sportdiscipline. Sporttakken waarvan de index het cijfer 1 benadert, kunnen als democratische sporten worden aangeduid; ze zijn geslachts-, leeftijds- of SES-neutraal. Zowel bij de schoolgaande jongeren (tabel 4) als bij de volwassenen (tabel 5) beantwoorden slechts een beperkt aantal sporten aan dit kenmerk. Over de hele lijn gelden het recreatief zwemmen en het recreatief fietsen als de meest neutrale sport- en bewegingsvormen voor wat betreft geslacht, leeftijd, SES, onderwijsvorm en sportkapitaal van de ouders. Onder meer de volgende sporttakken zijn qua socio-economische status van de deelnemers democratisch: Oosterse vechtspor-

Table 4 – Verhouding tussen percentage deelnemers aan verschillende sporten en aan sport in het algemeen, naar vijf achtergrondkenmerken, bij jongeren uit het lager en secundair onderwijs in Vlaanderen bij aanvang van de 21ste eeuw.

| Geslacht (jongen/meisje) | Leeftijd (jong/oud) ^a | Onderwijsvorm (ASO/TSO+BSO) | SES (hoog/laag) ^b | Sport ouder(s) (sport/geen sport) ^c | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---|------------------------|------------|
| Voetbal | 5,3 | Zwemmen in clubverband | 3,8 | 4,1 | Skiën | 4,9 |
| Wielrennen | 3,8 | Gymnastiek | 3,1 | 2,7 | Wandelen | 3,7 |
| Mountaibiken | 2,8 | Judo | 2,3 | 2,1 | Windsurfen | 2,8 |
| Basketbal | 2,2 | Jazz & Ballet | 2,3 | 2,0 | Skeelers | 2,6 |
| Tafeltennis | 2,0 | Ijsschaatsen | 2,1 | 2,0 | Algemeen | 2,1 |
| Overige Oosterse vechtsport | 1,9 | Wandelen | 1,8 | 1,8 | Wielrennen | 1,9 |
| Judo | 1,6 | Recreatief zwemmen | 1,8 | 1,8 | Tennis | 1,8 |
| Rugby | 1,5 | Algemeen | 1,8 | 1,8 | Recreatief fietsen | 1,7 |
| Muurklimmen | 1,3 | Overige Oosterse vechtsport | 1,8 | 1,7 | Rugby | 1,7 |
| Squash | 1,3 | Atletiek | 1,4 | 1,6 | Atletiek | 1,6 |
| Skeelers | 1,2 | Recreatief fietsen | 1,4 | 1,6 | Tafeltennis | 1,6 |
| Atletiek | 1,1 | Skeelers | 1,4 | 1,5 | Zwemmen in clubverband | 1,6 |
| Recreatief fietsen | 1,1 | Voetbal | 1,3 | 1,4 | Ijsschaatsen | 1,6 |
| Handbal | 1,1 | Volksdans | 1,3 | 1,4 | Volksdans | 1,6 |
| Algemeen | 1,0 | Skiën | 1,3 | 1,4 | Squash | 1,5 |
| Tennis | 0,9 | Aerobics | 1,2 | 1,3 | Joggen | 1,4 |
| Skiën | 0,9 | Tennis | 1,2 | 1,2 | Muurklimmen | 1,4 |
| Badminton | 0,9 | Handbal | 1,2 | 1,2 | Paardrijden | 1,4 |
| Fitness | 0,9 | Paardrijden | 1,1 | 1,1 | Jazz & Ballet | 1,3 |
| Recreatief zwemmen | 0,9 | Basketbal | 1,1 | 1,1 | Mountaibiken | 1,3 |
| Zwemmen in clubverband | 0,9 | Dans | 1,0 | 1,1 | Dans | 1,3 |

| Geslacht (jongen/meisje) | Leeftijd (jong/oud) ^a | Onderwijsvorm (ASO/TSO+BSO) | SES (hoog/laag) ^b | Sport ouder(s) (sport/geen sport) ^c | SES |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---|-----|
| Windsurfen | 0,7 | Joggen | 1,0 | Recreatief zwemmen | 1,3 |
| Volleybal | 0,7 | Volleybal | 0,9 | Overige Oosterse vechtsport | 1,3 |
| Ijsschaatsen | 0,7 | Muurklimmen | 0,9 | Judo | 1,3 |
| Wandelen | 0,6 | Badminton | 0,9 | Voetbal | 1,3 |
| Joggen | 0,6 | Rugby | 0,8 | Volleybal | 1,2 |
| Volksdans | 0,5 | Tafeltennis | 0,8 | Mountainbiken | 1,1 |
| Gymnastiek | 0,5 | Windsurfen | 0,7 | Fitness | 1,0 |
| Paardrijden | 0,3 | Mountainbiken | 0,7 | Volksdans | 1,0 |
| Aerobics | 0,1 | Fitness | 0,6 | Aerobics | 1,0 |
| Dans | 0,1 | Squash | 0,6 | Handbal | 0,9 |
| Jazz & Ballet | 0,1 | Wielrennen | 0,2 | Wielrennen | 0,8 |

^a jong = jonger dan 12 jaar; oud = ouder dan 11 jaar

^b lage SES = kwartiel 1 en 2; hoge SES = kwartiel 3 en 4

^c ouders geen sport = beide ouders doen geen sport; ouders sport = minstens één van de ouders doet aan sport ongeacht organisatorische context.

ten, voetbal en volleybal bij de schoolgaande jeugd, en boogschieten, Oosterse vechtsporten en voetbal bij de volwassenen. Van meer democratische sporten kunnen we vermoeden dat ze sterker bijdragen tot sociale cohesie en sociale integratie. De niet-democratische sporten lenen zich beter voor sociale distantiëring en sociale uitsluiting. Meteen wordt duidelijk dat processen van sociale in- en uitsluiting inderdaad tegelijkertijd kunnen voorkomen in ‘de’ sport. De diversiteit in het sport- en bewegingsaanbod impliceert met andere woorden ook een diversiteit aan sportparticipatieprofielen: van kenmerkspecifiek tot kenmerkneutraal (Scheerder, 2003).

Tabel 5 – Verhouding tussen percentage deelnemers aan verschillende sporten en aan sport in het algemeen, naar drie achtergrondkenmerken, bij volwassenen in Vlaanderen bij aanvang van de 21ste eeuw.

| Geslacht (m/v) ^a | Leeftijd (j/o) ^b | SES (h/l) ^c | | | |
|-----------------------------|-----------------------------|------------------------|------------|------------------|------------|
| Voetbal | 105,0 | Bodybuilding | 2,5 | Golf | 25,1 |
| Zaalvoetbal | 34,0 | Mart.sp. | 2,5 | Muurklimmen | 9,9 |
| Wielrennen | 25,8 | Muurklimmen | 2,3 | Skiën | 5,7 |
| Biljart | 15,4 | Korfbal | 2,1 | Zeilen | 5,2 |
| Vissen | 11,4 | Squash | 2,0 | Surfen | 4,9 |
| Mountainbike | 10,7 | Aerobics | 1,9 | Tennis | 4,5 |
| Gemotor.sp. | 6,9 | Biljart | 1,9 | Badminton | 3,9 |
| Onderw.sp. | 6,3 | Schieten | 1,7 | Squash | 3,7 |
| Jagen | 5,9 | Onderw.sp. | 1,6 | Triatlon | 3,6 |
| Tafeltennis | 5,5 | Fitness | 1,5 | Kajak/kano | 3,6 |
| Kajak/kano | 5,0 | Zwemmen | 1,4 | Basketbal | 3,1 |
| Surfen | 4,2 | Surfen | 1,4 | Clubzwemmen | 2,9 |
| Triatlon | 4,0 | Voetbal | 1,4 | Tafeltennis | 2,9 |
| Bodybuilding | 4,0 | Tafeltennis | 1,3 | Onderw.sp. | 2,8 |
| Wielertoerisme | 4,0 | Triatlon | 1,3 | Vliegsport | 2,7 |
| Basketbal | 3,5 | Kajak/kano | 1,3 | Dans | 2,7 |
| Schieten | 3,0 | Gym/turnen | 1,2 | Volleybal | 2,3 |
| Vliegsport | 3,0 | Basketbal | 1,2 | Skeelers | 2,2 |
| Mart.sp. | 2,8 | Alg.excl. | 1,1 | Yoga | 2,0 |
| Muurklimmen | 2,6 | Paardrijden | 1,1 | Jogging | 2,0 |
| Squash | 2,5 | Clubzwemmen | 1,1 | Gym/turnen | 2,0 |
| Boogschieten | 2,2 | Mountainbike | 1,1 | Atletiek | 2,0 |
| Golf | 2,2 | Zaalvoetbal | 1,1 | Aerobics | 1,9 |
| Jogging | 2,2 | Skiën | 1,1 | Zwemmen | 1,8 |
| Atletiek | 1,8 | Wielrennen | 1,1 | Bergsport | 1,8 |
| Bowling | 1,6 | Alg.incl. | 1,1 | Jagen | 1,8 |
| Zeilen | 1,6 | Boogschieten | 1,0 | Fietsen | 1,6 |
| Fietsen | 1,6 | Badminton | 1,0 | Zaalvoetbal | 1,6 |
| Paardrijden | 1,4 | Volleybal | 1,0 | Alg.excl. | 1,5 |
| Bergsport | 1,3 | Jogging | 0,9 | IJsschaatsen | 1,5 |
| Volleybal | 1,3 | Tennis | 0,9 | Wandelen | 1,5 |
| Tennis | 1,3 | Golf | 0,8 | Fitness | 1,5 |
| Alg.incl. | 1,1 | Bowling | 0,8 | Alg.incl. | 1,5 |
| Alg.excl. | 1,1 | Fietsen | 0,8 | Schieten | 1,3 |
| Skiën | 1,0 | Dans | 0,8 | Paardrijden | 1,2 |
| IJsschaatsen | 1,0 | Zeilen | 0,8 | Mountainbike | 1,1 |
| Badminton | 1,0 | Atletiek | 0,8 | Boogschieten | 1,0 |
| Wandelen | 0,8 | Wielertoerisme | 0,8 | Mart.sp. | 1,0 |
| Zwemmen | 0,7 | Skeelers | 0,7 | Voetbal | 0,9 |

| Geslacht (m/v) ^a | Leeftijd (j/o) ^b | SES (h/l) ^c | | |
|-----------------------------|-----------------------------|------------------------|-----|--------------------|
| Fitness | 0,7 | Gemotor.sp. | 0,7 | Wielertoerisme 0,8 |
| Skeeleren | 0,6 | Bergsport | 0,6 | Korfbal 0,7 |
| Clubzwemmen | 0,6 | Wandelen | 0,6 | Gemotor.sp. 0,6 |
| Dans | 0,4 | Yoga | 0,6 | Vissen 0,6 |
| Korfbal | 0,4 | Vliegsport | 0,4 | Wielrennen 0,5 |
| Yoga | 0,1 | Vissen | 0,4 | Bowling 0,4 |
| Gym/turnen | 0,1 | IJsschaatsen | 0,3 | Biljart 0,4 |
| Aerobics | 0,0 | Jagen | 0,2 | Bodybuilding 0,3 |

^a m/v = man/vrouw – ^b j/o = jong (< 40 jaar) / oud (40 jaar of ouder) – ^c h/l = hoge SES (kwartielen 3 en 4) / lage SES (kwartielen 1 en 2)

alg.incl. = algemene sportbeoefening, incl. fiets- en wandelsport – alg.excl. = algemene sportbeoefening, excl. fiets- en wandelsport

bodybuilding = bodybuilding en gewichtheffen – bergsport = bergbeklimmen, canyoning, hiking, trekking en speleologie – clubzwemmen = competitief zwemmen – dans = aerobics (1979 en 1989), jazzdans, klassieke dans, moderne dans en volksdans – fietsen = recreatief fietsen, niet in clubverband – gemotor.sp. = gemotoriseerde sport (auto- en motorsport)

mart.sp. = martiale sporten (alle Oosterse vechtsporten) – onderw.sp. = onderwatersport
 schieten = geweer-, klep- en pistoolschieten – skiën = skiën, langlaufen en snowboarden – surfen = bodyboarding, golfsurfen, kite, skimboarden, skyting en windsurfen – triatlon = duatlon, recreation en triatlon – vissen = casting, sportvissen en werphengelen – vliegsport = ballonvaren, paragliding/-penting/-sailing, ULM-vliegen, valschermspringen en zweefvliegen – volleybal = beachvolleybal, netbal en volleybal – wielertoerisme = recreatief fietsen, in clubverband – wielrennen = competitief fietsen – zeilen = catamaranzeilen, strandzeilen, yachting en zeilen – zwemmen = recreatief zwemmen.

6. Bespreking en besluit

In Vlaanderen trekt actief sporten steeds meer aan. In de voorbije decennia is het aantal sportparticipanten er immers stevig op vooruitgegaan en dat in brede lagen van de bevolking. Daarom kunnen we stellen dat de sport een steeds ruimer maatschappelijk draagvlak krijgt. Toch geven de onderzoeksresultaten in deze bijdrage aan dat bepaalde sociale groepen opvallend minder goed vertegenwoordigd zijn in de groep van sportdeelnemers.

Het merendeel van de niet-sporters komt uit de sociaal-zwakkere segmenten. Bij de jongeren blijkt de onderwijsvorm sterk te bepalen of ze al dan niet actief aan sport doen, bij de volwassenen is dit op de eerste plaats de socio-economische status. Personen met een zwakkere socio-culturele of socio-economische positie blijken verhoudingsgewijs minder aan sport te doen. Dat mensen op basis van hun onderwijskapitaal of socio-economisch kapitaal meer of minder kans hebben om tot de groep van sporters te behoren, is een duidelijke indicatie dat de wereld van de sport niet voor iedereen even toegankelijk is. De onmiskenbare kansen en voordelen van sportbeoefening worden hierdoor slechts ten dele mogelijk gemaakt en benut. Een aantal bevolkingsgroepen geniet zo minder dan andere groepen van de positieve sociale en medische effecten die deze vrijetijdsactiviteit kan opleveren en van de subsidies die de overheid voor de sportbeoefening ter beschikking stelt.

Sportbeleid is naar maat van de sociale midden- en bovenklassen gesneden.

Nog anders uitgedrukt, betekent dit dat het gevoerde sportbeleid voornamelijk naar maat van de sociale midden- en bovenklassen is gesneden. Zo worden op de eerste plaats de al zeer sportactieven aangesproken en voorts gestimuleerd en worden andere bevolkingsgroepen eerder uitgesloten van sportbeoefening. Het ontbreken van een aangepast sport- en bewegingsaanbod ligt mede aan de basis van een tot op zekere hoogte beperkt toegankelijke sportwereld. Daarmee is impliciet aangegeven dat uiteenlopende voorkeuren en afkeren een belangrijke rol spelen in het hier beschreven proces van sociale uitsluiting. Het gesubsidieerde sport- en bewegingsaanbod zou erop gericht moeten zijn om iedereen in Vlaanderen zoveel mogelijk gelijke kansen te bieden om op zijn of haar manier te sporten. Zeker voor mensen in een sociale achterstandspositie is het van belang om in het maatschappelijke middenveld te kunnen participeren. Het zijn juist deze bevolkingsgroepen die via sportbeoefening een sociale impuls zouden mogen ontvangen. Hier blijft een uitdaging van formaat weggelegd voor het beleid.

“Public agencies have introduced policies, such as discount cards, aimed at overcoming social exclusion from sport. Successful schemes need to take account of a number of factors, including the multiple nature of constraints and the need for a precise focus on target groups.” (Collins, 2003: 86)

Wil de Vlaamse overheid een belangrijke en tegelijk ambitieuze doelstelling uit haar sportbeleid realiseren – namelijk zoveel mogelijk mensen in Vlaanderen zo regelmatig mogelijk in kwaliteitsvolle omstandigheden laten sporten (zie Martens, 1997; Vlaams Parlement, 2000; Vlaamse Regering, 2004) – en dus ook zoveel mogelijk mensen in Vlaanderen van de sociale en gezondheidsbevorderende voordelen van sportbeoefening laten genieten, dan moet ze haar beleid op de nog niet sportende groeperingen in onze samenleving afstellen; dat zijn in eerste instantie de sociaal-zwakkere segmenten.

Een gedifferentieerd en doelgroepgericht sport- en bewegingsaanbod en dito beleid lijken hier aangewezen. Het aanbod moet rekening houden met de bewegingsculturele wensen en behoeften van de doelgroep. Het beleid moet duidelijke voorwaarden scheppen die toelaten om iedereen in gelijke mate de kans te geven een bewegingsculturele competentie op te bouwen. Zo zou de overheid kunnen inspelen op de trend tot vermarkting van de sportsector, door niet langer alleen het aanbodbeleid te subsidiëren, maar ook door de diverse sportaanbieders aan te sporen om via markttechnieken de vraag te stimuleren en zo een ruimer publiek te bereiken. Zo'n sportbeleid zou niet alleen het klassieke aanbod bestendigen, dat naar maat van een aantal sociale groeperingen gesneden is, maar het sportbeleid afstemmen op de wensen van de zeer verscheiden consumenten. Enkel dan kan er sprake zijn van een meer democratisch sportlandschap. Overheid, middenveld en markt dienen dan steeds meer de handen in

elkaar te slaan. Dergelijke initiatieven mogen zich in de toekomst sterker profileren dan ontwikkelingen binnen de klassieke sectoren: de overheid, de sportmarkt of de sportclubs. Ook onderwijsinstanties hebben hier een belangrijke rol, maar opnieuw: ook zij mogen/moeten in deze niet alleen staan. Om een zo ruim mogelijk publiek aan te spreken, is een bundeling van krachten immers geen optie, maar een noodzaak.

NOTEN

1. Om vanuit een tijdsperspectief uitspraken te kunnen doen over de actieve deelname aan sport in Vlaanderen, maken we gebruik van sportparticipatiegegevens uit de PF/SBV-studies. De Physical Fitness-studies (PF) en de Studies over de Bewegingsactiviteiten in Vlaanderen (SBV) verzamelen sinds het einde van de jaren zestig tienjaarlijks gegevens omtrent de sportieve vrijetijdsbesteding van jongeren en hun ouders (zie Ostyn e.a., 1980; Scheerder & Vanreusel, 2002; Taks, Renson & Vanreusel, 1991). Deze sportparticipatiestudies werden aan de KULeuven uitgevoerd door de Onderzoekseenheid Sociale & Culturele Kinesiologie (SOCK) in samenwerking met het Studiecentrum voor Fysieke Ontwikkeling. De datareeksen uit de PF/SBV-studies bieden de mogelijkheid om over een periode van twee tot drie decennia de actieve deelname aan sport te bestuderen in functie van een aantal sociale achtergrondkenmerken, en dit zowel bij jongeren als bij volwassenen (Scheerder e.a., 2002). De PF'69 was een gemengd longitudinaal onderzoek bij Belgische jongens uit het secundair onderwijs. De PF'79, de SBV'89 en de SBV'99 waren daarentegen drie grootschalige, cross-sectionele surveys bij schoolgaande jongeren (lager en secundair onderwijs) in Vlaanderen. In alle PF/SBV-studies werd de sportieve vrijetijdsbesteding van een aselechte steekproef van schoolgaande jongeren en hun ouders woonachtig in Vlaanderen op een analoge wijze bevraagd. Aan de hand van een tweetrapssteekproef werden de vier steekproeven telkens proportioneel gestratificeerd, en dit op basis van de schoolbevolking per geslacht, per provincie, per onderwijsniveau, per onderwijsnet en per onderwijsvorm. Als meetinstrument wordt in de PF/SBV-studies een gestandaardiseerde vragenlijst gebruikt. Zo kon op elk tijdstip op een identieke wijze informatie worden ingewonnen (Renson, 1973; Scheerder, 2003). De vragenlijsten werden thuis ingevuld, samen met de ouder(s), en bij inzameling via individuele controle-interviews met de leerlingen overlopen en waar nodig aangevuld. Voor een bespreking van de betrouwbaarheid en validiteit van het meetinstrument, zie Scheerder (2003).
2. Wat de jongeren betreft, voeren we in deze studie analyses uit op scholieren uit het secundair onderwijs. Concreet beschikken we zowel voor jongens als voor meisjes over gegevens die betrekking hebben op drie meetpunten: 1969 (alleen jongens), 1979 (alleen meisjes), 1989 (jongens en meisjes) en 1999 (jongens en meisjes). De bevindingen over de jongeren uit het lager onderwijs worden elders uitvoerig besproken (zie Scheerder, Dehaese & Vanreusel, 2003). Naast het sportgedrag van de jongeren wordt in de PF/SBV-studies ook de sportdeelname van de ouders van de geënquêteerde leerlingen onderzocht. Net als voor de jongeren hebben we voor de volwassenen een tijdreeks die drie meetpunten bestrijkt: 1979, 1989 en 1999. Deze reeks kan niet worden aangevuld met participatiegegevens uit de PF'69 daar anno 1969 een beperktere bevraging plaatsvond van het sportgedrag door volwassenen (zie Scheerder e.a., 2001). Omdat de gegevens over de volwassenen gaan over de ouders van scholieren, kunnen de bevindingen niet zonder meer leiden tot veralgemeende uitspraken over de volwassen populatie in Vlaanderen. De resultaten blijven immers beperkt tot specifieke groepen van meestal ge-

huwde, samenwonende of gescheiden mannen en vrouwen die ofwel een schoolgaande dochter hebben tussen zes en achttien jaar (PF'79), ofwel een schoolgaande zoon of dochter tussen zes en achttien jaar (SBV'89 en SBV'99).

3. Om de socio-economische status van een respondent te bepalen, gebruiken we het opleidingsniveau (8 categorieën) en de beroepsstatus (9 categorieën). De nieuwe variabele wordt berekend op basis van de HOMALS-procedure in SPSS. In deze datareductietechniek hebben we altijd één dimensie weerhouden (alle eigenwaarden > 0.923). Op basis van de objectcores onderscheiden we vervolgens vijf SES-groepen (quintielen). Elke socio-economische statusgroep vertegenwoordigt zo 1/5 van de populatie. Voor een uitgebreidere toelichting bij de operationalisering van de achtergrondvariabelen verwijzen we naar Scheerder (2003) en Scheerder, Pauwels & Vanreusel (2003).
4. In deze multivariate analyse beperken we ons tot het onderzoeksmateriaal uit de SBV'99. Voor een vergelijking doorheen de tijd verwijzen we naar Scheerder (2003) en Scheerder, Pauwels & Vanreusel (2003).
5. Bij kleine kansen komt de *odds ratio* in grote mate overeen met het relatief risico en kan men bijvoorbeeld stellen dat een categorie met *odds ratio* = 2, tweemaal zoveel kans heeft op deelname dan de referentiecategorie. Omdat sportbeoefening geen kleine kans is, moeten we iets voorzichtiger in onze formulering blijven. We kunnen ons immers enkel met voldoende zekerheid over de richting van het verband uitspreken. In functie van de leesbaarheid zullen we het evenwel toch over 'kansen' hebben.
6. Voor de multivariate analyse van de sportbeoefening naar organisatorische context, hanteren we een multinomiale logistische regressie. Deze techniek laat toe om in de afhankelijke variabelen meer dan twee categorieën te onderscheiden. Voor de jongeren maken we een onderscheid tussen (1) sportbeoefening in clubverband, (2) in schoolsportverband, en (3) in vrij verband; bij de volwassenen tussen (1) sportbeoefening in club- én vrij verband, (2) alleen in clubverband, en (3) in vrij verband.

HOOFDSTUK 6

Armoededynamieken in België en Groot-Brittannië: de impact van demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen¹

Caroline Dewilde

Naar jaarlijkse gewoonte (zie Dewilde & Levecque, 2002; Levecque & Dewilde, 2003) presenteren we ook in deze dertiende editie van het Jaarboek enkele onderzoeksresultaten met betrekking tot de dynamiek van sociale uitsluiting en armoede. In dit hoofdstuk vergelijken we voor twee Europese landen, België en Groot-Brittannië, de impact van een reeks demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen op de mobiliteit in en uit inkomensarmoede. Deze analyse vloeit voort uit de toepassing van het conceptuele kader van de levensloop op de armoedeproblematiek, een invalshoek die we in *Armoede & sociale uitsluiting, Jaarboek 2002* (Dewilde, 2002; zie ook Dewilde, 2003) uitwerkten. We proberen de geobserveerde armoededynamieken te linken aan de wijze waarop het economisch welzijn in België en Groot-Brittannië wordt bepaald door de wisselwerking tussen de drie grote systemen van middelenverdeling: de welvaartsstaat, de arbeidsmarkt en het gezin. Het uitgangspunt voor onze analyse is de literatuur omtrent het verband tussen welvaartsregimes, levenslooppatronen en armoederisico's. We proberen met andere woorden het verband te leggen tussen de institutionele context en de impact van verschillende types van *life events* op de mobiliteit in en uit armoede.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In een eerste paragraaf bespreken we kort de belangrijkste kenmerken van de Belgische en Britse welvaartsregimes. Daarna staan we even stil bij de gebruikte gegevensbanken en analysemethode. We sluiten af met de bespreking van de onderzoeksresultaten.

1. Armoederisico's in het Belgische en Britse welvaartsregime

Zoals aangegeven in de inleiding vragen we ons in dit hoofdstuk af in welke mate de impact van verschillende demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen op de instroom in en de uitstroom uit inkomensarmoede samenhangt met de

specifieke kenmerken van het welvaartsregime. Hiertoe vergelijken we de armoedemobiliteit in twee landen die een verschillend welvaartsregime kennen. Terwijl we België eerder kunnen beschouwen als een ietwat atypisch voorbeeld van een continentaal-conservatieve welvaartsstaat, behoort Groot-Brittannië tot de liberale regimecluster. In navolging van Esping-Andersen (1990: 35) definiëren we het concept ‘welvaartsregime’ als de ‘gecombineerde, onderling afhankelijke manier waarop welzijn wordt geproduceerd en verdeeld tussen de staat, de markt en het gezin’. We bespreken kort de belangrijkste verschillen tussen beide landen.

Uit recente gegevens van Korpi & Palme (2003) blijkt dat gedurende achttien jaar van opeenvolgende conservatieve regeringen de Britse welvaartsstaat tot op een pre-Beveridgeaans niveau is teruggevallen, waarbij het vervangingsniveau van bepaalde uitkeringen gelijk of zelfs lager is dan in de jaren '30 van de vorige eeuw. De mate van ‘decommodificatie’, vertaald als ‘onafhankelijkheid van de markt’, is in Groot-Brittannië dan ook vrij laag. Dit resulteert in een duale samenleving, waarbij de lagere sociale groepen zich in geval van nood tot de welvaartsstaat moeten wenden, terwijl de middenklassen en de hogere sociale groepen hun economisch welzijn verzekeren op de markt, onder meer via private ziekteverzekering en werkgevers- en persoonlijke pensioenen.

België daarentegen situeert zich op de grens van het continentaal-conservatieve en het sociaal-democratische welvaartsregime. Hoewel sociale rechten gedifferentieerd zijn naargelang van klasse en status – denk bijvoorbeeld aan de verschillen in de sociale zekerheid van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen – is de onafhankelijkheid van de markt relatief groot. De Belgische welvaartsstaat neemt tevens in vrij ruime mate haar verantwoordelijkheid op voor de zorgtaak van gezinnen, waardoor de combinatie arbeid-gezin relatief vlot verloopt. Ter vergelijking: het aantal vrouwen met een voltijdse job is groter in Groot-Brittannië dan in België (43,8% tegenover 38,2%), maar het aantal voltijds werkende moeders met jonge kinderen ligt dubbel zo hoog in België dan in Groot-Brittannië (41,6% tegenover 19,4%).²

In België zijn individuen redelijk onafhankelijk van de markt.

Wat betreft de Britse arbeidsmarkt leidden deregulering en flexibilisering vanaf het einde van de jaren '70 tot een stagnatie van de reële lonen en een toegenomen inkomensongelijkheid (Esping-Andersen, 1996; 1999). Hoewel de laaggeschoolden en de jongeren een vrij lage werkloosheidsgraad kennen, moeten deze groepen dikwijls tevreden zijn met een loon dat niet boven de inkomensarmoedelijheid uitstijgt. Hoewel ook België gedurende de jaren '80 en '90 wat meer flexibiliteit introduceerde, blijft de Belgische arbeidsmarkt vrij strikt gereguleerd (Delsen, 1997). Meer Belgen dan Britten zijn langdurig werkloos, maar

daar staat tegenover dat in België heel wat oudere werklozen via collectief onderhandelde brugpensionering een relatief genereuze inkomensondersteuning genieten. Het systeem van vervroegde uittrede zorgt vandaag voor heel wat commotie in sociale overlegkringen. Werkgevers wijzen er onder meer op dat dit systeem de leefbaarheid van de sociale zekerheid kan ondermijnen (zie onder meer: VBO, 2003).

Wat betreft het gezin, en meer bepaald het ontstaan van zogenaamde ‘nieuwe sociale risico’s’ door de desinstitutionalisering ervan, kunnen we West-Europa indelen in een meer ‘progressief’ Noorden, op de voet gevolgd door Groot-Brittannië, en een eerder behoudsgezind Zuiden (Ditch e.a., 1998; Iacovou, 1998). België, alsook zijn buurlanden, nemen een intermediaire positie in. Zo zijn de ruwe huwelijks- en echtscheidingscijfers ongeveer gelijk in België en Groot-Brittannië, maar telt Groot-Brittannië meer ongehuwd samenwonenden, buitenechtelijke geboorten en éénoudergezinnen.

Een belangrijk verschil tussen beide landen betreft de definiëring van de ouderlijke verantwoordelijkheid ten opzichte van jongvolwassenen. Volgens Gallie & Paugam (2000) is in België het ‘relatieve autonomie’-model gangbaar: kinderen blijven bij hun ouders inwonen zolang hun financiële situatie hen niet toelaat een eigen huishouden op te zetten. Wel verwachten de ouders dat de jongere actief op zoek gaat naar een job, en dus naar onafhankelijkheid. In Groot-Brittannië domineert volgens de auteurs het ‘gevorderde autonomie’-model: jongeren worden pas volwassen wanneer ze hun eigen boontjes leren doppen. Hoewel jongvolwassenen gedurende een zekere periode financieel afhankelijk van hun ouders kunnen blijven, wordt er van hen verwacht dat ze een eigen huishouden vormen, alleen of met vrienden of andere niet-verwanten. Uit de cijfers van Gallie & Paugam (2000) blijkt dat in België 54,5% van de 20- tot 29-jarigen nog tot het huishouden van de ouders behoort. Het overeenkomstige cijfer voor Groot-Brittannië is 32,4%.

Uit het bovenstaande literatuuroverzicht leiden we de volgende hypothesen af:

- De impact van zowel demografische *life events* als arbeidsmarktgebeurtenissen op de mobiliteit in en uit armoede is groter in Groot-Brittannië dan in België, waar zowel de welvaartsstaat als het gezin een grotere verantwoordelijkheid voor negatieve levensgebeurtenissen opnemen.
- De sterkere aanwezigheid van sociale voorzieningen stelt Belgische vrouwen, vooral moeders, in staat om zichzelf en hun gezin via arbeidsmarktparticipatie beter te wapenen tegen de armoederisico’s die voortvloeien uit de verschillende soorten demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen.

2. Gegevens en methode

2.1 Data

De gegevens in dit hoofdstuk zijn afkomstig van de *Panel Studie van Belgische Huishoudens (PSBH)*, 1992-1999, en de *British Household Panel Survey (BHPS)*, 1991-1999. Beide databanken zijn huishoudenpanels, waarbij een oorspronkelijke ‘eerste golf’-steekproef van huishoudens en personen wordt gevolgd over de tijd. Op die manier wordt een prospectieve gegevensbank gecreëerd, die ons toelaat om veranderingen over de levensloop van dezelfde gezinnen en personen te reconstrueren.

De *PSBH* ging van start in 1992; in de eerste golf werden 4.438 huishoudens en 11.332 volwassenen en kinderen geïnterviewd. In 1998 werden 859 bijkomende Vlaamse huishoudens in de steekproef opgenomen. De *BHPS* dateert van 1991. De ‘eerste golf’-steekproef telde 5.511 huishoudens en 10.265 volwassenen. Sindsdien werden reeds enkele substeekproeven aan de oorspronkelijke gegevensbank toegevoegd; deze bijkomende panelleden werden niet opgenomen in onderstaande analyses.

De ‘eerste golf’-steekproef van huishoudens en personen is representatief voor respectievelijk de Belgische en de Britse bevolking in private huishoudens. Het behoud van deze representativiteit over de golven heen wordt bedreigd door een aantal bronnen van vertekening, zoals demografische veranderingen in de bevolking, het opnemen van een mogelijk selectieve groep van niet-steekproefpersonen die een panelhuishouden vervoegen en differentiële non-respons. Deze bronnen van vertekening worden in beide studies (deels) opgevangen door het gebruik van wegingscoëfficiënten (Dewilde e.a., 2000; Taylor e.a., 2001).

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. Om verschillen in de grootte en de samenstelling van huishoudens in rekening te brengen, opteren we voor de ‘*modified OECD*’-equivalentieschaal, 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. Armoede zelf stellen we vast volgens de gangbare manier, op basis van de relatieve inkomensarmoedelijjn zoals gebruikt door de Europese instellingen. Deze bedraagt 60% van het mediane gezinsinkomen.³

In de *PSBH* zijn er twee inkomensmaten beschikbaar. Een eerste inkomensmaat, die we het *geschat maandinkomen* noemen, heeft betrekking op het ‘huidig totaal beschikbaar maandelijks huishoudinkomen’ zoals geschat door de referentiepersoon van het huishouden. Deze maat kent een hoge respons (meer dan 90%) en is beschikbaar voor alle bestudeerde golven. De tweede inkomensmaat, het *berekend jaarinkomen*, wordt bekomen door het optellen van alle afzonderlijke inkomens voor alle gezinsleden, aangevuld met de inkomens die niet aan één bepaald gezinslid zijn toegewezen. Vanaf golf 3 heeft deze inko-

mensmaat betrekking op het totale inkomen gedurende het vorige kalenderjaar. De cumulatie van het aantal ontbrekende waarden bij de berekening van het totale huishoudinkomen heeft tot gevolg dat de respons op deze inkomensmaat een stuk lager ligt (ongeveer 75%). Deze maat is – omwille van wijzigingen in de inkomensbevraging – pas beschikbaar vanaf de derde golf.

In de *BHPS* is voor zowel het huidig maandinkomen als het jaarinkomen gedurende het vorige referentiejaar een ‘berekende’ versie beschikbaar (Bardasi, Jenkins & Rigg, 1999; 2001). De respons op beide inkomensmaten bedraagt ongeveer 80%, aangezien voor de huishoudens waarvan één of meerdere respondenten hun medewerking weigerden of waarvoor gebruik werd gemaakt van proxyrespondenten het inkomen niet werd berekend.

Onze definitie van de mobiliteit in en uit inkomensarmoede sluit aan bij de gangbare praktijk in het internationale onderzoek. Daarin wordt mobiliteit vastgesteld door de inkomensinformatie uit twee opeenvolgende golven met elkaar te vergelijken.⁴ Een inkomensverandering, die iemand die zich in de eerste beschouwde golf bóven de armoedegrens bevindt, ónder de armoedegrens brengt in de tweede beschouwde golf, wordt als ‘neerwaartse mobiliteit’ gezien. Personen die door een toename in hun equivalent inkomen boven de armoedegrens uitstijgen, worden dan weer als ‘opwaarts mobiel’ bestempeld.

2.2 Het opbouwen van een longitudinaal gegevensbestand

In dit hoofdstuk zijn we geïnteresseerd in de vraag in welke mate de instroom in en de uitstroom uit armoede tussen twee opeenvolgende golven wordt gestuurd door de diverse demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen die zich tussen golf (t) en golf (t+1) voordoen. Omdat het aantal transities tussen twee paren van opeenvolgende golven normaal gezien vrij klein is, wordt voor de longitudinale analyse van paneldata vaak gebruik gemaakt van een zogenaamd ‘gepooled’ bestand (Jenkins, Rigg & Devicienti, 2001; Levecque & Dewilde, 2003; Sandefur & Tuma, 1987). Deze procedure houdt in dat de informatie per paar van opeenvolgende golven achter elkaar wordt geplaatst in één groot gegevensbestand, en dat voor alle beschouwde paren. Dit betekent dat voor een paneel met een lengte van tien jaar per respondent maximaal negen verschillende observaties worden geteld, één voor elk paar van golven waarvoor informatie beschikbaar is. Op die manier worden de celfrequenties gemaximaliseerd, wat resulteert in robuuster schattingen.

In overeenstemming met de gangbare werkwijze in het armoedeonderzoek is ons *gepooled* bestand gedefinieerd op het individuele niveau (alle individuen in een meewerkend huishouden). Omwille van het centrale belang van de genderdimensie in de studie van sociale uitsluiting en armoede schatten we de impact van de verschillende demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen ook voor de mannen en vrouwen afzonderlijk.⁵

Gezien we geïnteresseerd zijn in de samenhang tussen het meemaken van een bepaalde levensgebeurtenis tussen golf (t) en golf (t+1) en de kans om ten gevolge van deze gebeurtenis in armoede terecht te komen in golf (t+1), beperken we onze analyses van de instroom in armoede tot deze groep van respondenten die als niet-arm kunnen worden omschreven in de eerste beschouwde golf, golf (t). Het omgekeerde geldt voor de analyses van de uitstroom uit armoede, die beperkt zijn tot de panelleden die in de eerste beschouwde golf inkomensarm zijn en dus ‘ten risico’ zijn aan een uittrede uit armoede.

2.3 Definitie van de verschillende life events

We beschouwen de volgende *demografische* gebeurtenissen:

- overlijden van een partner;
- relatie-ontbinding (huwelijk of samenwoning);
- relatievorming;
- geboorte van een kind;
- vorming van een onafhankelijk huishouden door volwassen kind (= 16 jaar);
- volwassen (= 16 jaar) kind verlaat het ouderlijk huishouden;
- andere verandering in de samenstelling van het huishouden.

We onderscheiden de volgende *arbeidsmarktgebeurtenissen* voor het gezinshoofd, de partner en de ‘andere’ volwassen huishoudleden:

- ‘onvrijwillige’ inactiviteit (werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschikt);
- ‘vrijwillige’ inactiviteit (tijdelijk onderbroken, opleiding, andere);
- transitie van voltijds naar deeltijds werk (< 30 uur per week);
- (vervroegde) pensionering;
- (opnieuw) aanvatten activiteit;
- transitie van deeltijds (< 30 uur per week) naar voltijds werk.

Wat betreft de substeekproeven van mannen en vrouwen maken we een onderscheid tussen de eigen arbeidsmarktgebeurtenissen en de arbeidsmarktgebeurtenissen ervaren door de partner van de respondent.

2.4 Methode

De effecten betreffende de impact van de verschillende demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen op de intrede- en uitredkansen in inkomensarmoede werden geschat met een multivariaat logistisch regressiemodel.⁶ Grotere *positieve* effecten voor een bepaalde gebeurtenis betekenen dat de panelleden die deze gebeurtenis meemaken, in vergelijking met de panelleden die deze gebeurtenis niet meemaken, een *grotere* kans hebben om ten gevolge van dit *life event* arm te worden of net uit armoede te ontsnappen. Grotere *negatieve* effecten voor een bepaalde gebeurtenis betekenen dat de panelleden die deze gebeurtenis

meemaken, in vergelijking met de panelleden die deze gebeurtenis niet meemaken, een *lagere* kans hebben om ten gevolge van dit *life event* arm te worden of uit armoede te ontsnappen. Het significantieniveau geeft de mate van vertrouwen aan dat we aan een bepaald effect kunnen hechten. Zo kunnen we van een effect dat significant is op het 0,01-niveau stellen dat de kans dat dit effect het gevolg is van toevallige steekproeffluctuaties en als dusdanig niet geldig is in de bevolking, slechts 1% bedraagt.

3. *Life events* en de instroom in armoede

We rapporteren de effecten van het geschatte logistische model dat de intrede in armoede voorspelt voor de totale steekproef in tabel 1 (België en Groot-Brittannië). De resultaten voor mannen en vrouwen afzonderlijk worden voorgesteld in tabel 2 (België) en tabel 3 (Groot-Brittannië).

3.1 Demografische gebeurtenissen

We beginnen ons overzicht van de impact van de verschillende demografische gebeurtenissen op de kans om inkomensarm te worden bij het *overlijden van de partner*. Uit onze resultaten blijkt dat de economische gevolgen van weduwschap vooral in Groot-Brittannië zwaar doorwegen, zowel voor mannen als voor vrouwen. Wat betreft België vinden we enige aanwijzingen dat weduwschap vooral voor vrouwen tot een hogere intredekans in armoede leidt, maar dit effect is eerder beperkt, want niet significant op basis van het berekend jaarinkomen. In de kleinere Belgische steekproef wordt geen enkele man ten gevolge van dit *life event* arm; dit effect kan dan ook niet worden geschat.

Wat betreft de *BHPS*-steekproef zijn de aantallen net voldoende groot om toch een aantal bijkomende explorerende analyses toe te laten. We bekeken hierbij in welke mate de personen die arm worden ten gevolge van het overlijden van de partner afwijken van de personen die erin slagen boven de armoedelijijn te blijven. Een eerste belangrijke factor hierin is uiteraard de leeftijd waarop personen met deze gebeurtenis worden geconfronteerd: 11,6% van de niet-arme personen waarvan de partner tussen golf (t) en golf (t+1) overlijdt, is jonger dan 50 jaar. Het gaat hierbij vaak om gezinnen met kinderen, zodat deze groep 23,9% van de totale steekproef vertegenwoordigt. Gezien hun jongere leeftijd is de arbeidsmarktparticipatie van deze groep uiteraard veel hoger en kan deze participatie bovendien worden verhoogd indien dat noodzakelijk is voor het economisch welzijn van het gezin. De economische impact van het overlijden van de partner is voor deze groep dan ook beperkt: slechts 13,6% komt op basis van de 60%-armoedelijijn (huidig maandinkomen) terecht in een situatie van in-

Table 1 – Effecten van het logistisch model dat de intrede in inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, individuen ten risico, gewogen).

| Onafhankelijke variabelen <i>Dummy coding</i> | België | | Groot-Brittannië | |
|--|-----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Maandinkomen | Jaarinkomen | Maandinkomen | Jaarinkomen |
| DEMOGRAFISCHE GEBEURTENISSEN | | | | |
| Overlijden partner | 0,7398 | 0,1798 | 1,3706*** | 1,1017*** |
| Relatie-ontbinding | 1,2877*** | 2,3446*** | 1,5271*** | 1,1957*** |
| Relatievorming | 0,7636(*) | 1,5054* | -0,6795(*) | 0,2996 |
| Geboorte kind | 0,1545 | 0,6796(*) | 0,9321*** | 0,9292*** |
| Vorming eigen huishouden kind | 0,5931(*) | 0,4472 | 1,9125*** | 1,5311*** |
| Volwassen kind verlaat huishouden | -0,1379 | 0,3846 | 0,2441 | 0,0634 |
| Andere verandering | 1,4462*** | -0,1057 | 0,1755 | 0,1967 |
| ARBEIDSMARKTGEBEURTENISSEN | | | | |
| 'Onvrijwillige' inactiviteit gezinshoofd | 1,9952*** | 1,9835*** | 2,3460*** | 1,7819*** |
| 'Vrijwillige' inactiviteit gezinshoofd | 0,9559* | 0,5047 | 0,6265*** | 0,4094** |
| Overgang deeltijds werk gezinshoofd | 0,6040 | 0,9906 | 0,3524 | -0,3014 |
| (Vervroegde) pensioenering gezinshoofd | 0,9151** | 0,4199 | 1,4617*** | 0,8087*** |
| 'Onvrijwillige' inactiviteit partner | -0,2050 | -0,3046 | 1,4466*** | 0,6407* |
| 'Vrijwillige' inactiviteit partner | 0,3492 | 0,4839 | 0,5530*** | 0,2052 |
| Overgang deeltijds werk partner | -1,2798 | NE | -0,0545 | -0,0176 |
| (Vervroegde) pensioenering partner | -1,2712 | NE | 0,5703* | -0,0738 |
| 'Onvrijwillige' inactiviteit anderen | 1,5269** | 1,4850 | 0,7928** | 0,2391 |
| 'Vrijwillige' inactiviteit anderen | 1,0714 | NE | 0,5348 | 0,1671 |
| Aantal persoonsjaren (ongewogen) | 39,078 | 14,434 | 57,280 | 47,295 |
| Test globale nulhypothese | 1,560,3 (p < 0,00) | 402,5 (p < 0,00) | 4,490,0 (p < 0,00) | 2,713,9 (p < 0,00) |

*: p < 0,05; **: p < 0,01; ***: p < 0,001; (*): p < 0,10.

NE: wegens het gebrek aan variatie kan dit effect niet worden geschat.

Table 2 – België: effecten van het logistisch model dat de intrede in inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, mannen en vrouwen ten risico, gewogen).

| Onafhankelijke variabelen <i>Dummy coding</i> | Mannen | | Vrouwen | |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | Maandinkomen | Jaarinkomen | Maandinkomen | Jaarinkomen |
| DEMOGRAFISCHE GEBEURTENISSEN | | | | |
| Overlijden partner | NE | NE | 1,4662** | 0,7641 |
| Relatie-ontbinding | -0,3208 | 1,0767 | 1,8718*** | 2,3738*** |
| Relatievorming | 0,7261 | 0,7051 | 1,1227* | 1,6863** |
| Geboorte kind | 0,3029 | 0,8458(*) | 0,3620 | 0,5092 |
| Vorming eigen huishouden kind | 1,1995** | 0,6933 | 0,5949 | NE |
| Volwassen kind verlaat huishouden | 0,1489 | 0,4733 | 0,0541 | 0,1539 |
| Andere verandering | 1,8505*** | 0,9738 | 1,8559*** | 1,1369* |
| ARBEIDSMARKTGEBEURTENISSEN | | | | |
| 'Onvrijwillige' inactiviteit respondent | 2,0322*** | 2,0925*** | 1,1384*** | 0,3069 |
| 'Vrijwillige' inactiviteit respondent | 1,1955** | 1,6887*** | -0,1106 | 0,0821 |
| Overgang deeltijds werk respondent | 0,3813 | NE | -0,4657 | 0,2746 |
| (Vervroegde) pensionering respondent | 0,9214** | 0,4352 | -0,0450 | 0,5580 |
| 'Onvrijwillige' inactiviteit partner, als aanw. | 0,2646 | -0,1273 | 1,9995*** | 2,0949*** |
| 'Vrijwillige' inactiviteit partner, als aanw. | 0,3086 | -0,0258 | 1,1517** | 0,1384 |
| Overgang deeltijds werk partner, als aanw. | -1,4968 | -0,2656 | -0,1581 | NE |
| (Vervroegde) pensionering partner, als aanw. | -1,1632 | NE | 0,7406* | -0,6166 |
| Aantal persoonsjaren (ongewogen) | 12,298 | 4,477 | 14,074 | 5,178 |
| Test globale nulhypothese | 408,4 (p < 0,00) | 102,2 (p < 0,00) | 473,8 (p < 0,00) | 106,3 (p < 0,00) |

*: p < 0,05; **: p < 0,01; ***: p < 0,001; (*): p < 0,10.

NE: wegens het gebrek aan variatie kan dit effect niet worden geschat.

Table 3 – Groot-Brittannië: effecten van het logistisch model dat de intrede in inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, mannen en vrouwen ten risico, gewogen).

| Onafhankelijke variabelen <i>Dummy coding</i> | Mannen | | Vrouwen | |
|--|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | Maandinkomen | Jaarinkomen | Maandinkomen | Jaarinkomen |
| DEMOGRAFISCHE GEBEURTENISSEN | | | | |
| Overlijden partner | 1,1608** | 1,1350** | 1,3207*** | 0,8233** |
| Relatie-ontbinding | 0,3575 | 0,4690 | 1,7997*** | 1,2473*** |
| Relatievorming | -0,1561 | -0,0728 | -0,1124 | 0,8610** |
| Geboorte kind | 0,8905*** | 0,8865*** | 0,9654*** | 0,9294*** |
| Vorming eigen huishouden kind | 1,0684*** | 1,0698*** | 1,3192*** | 1,0712*** |
| Volwassen kind verlaat huishouden | 0,2408 | -0,0135 | 0,3234* | 0,1888 |
| Andere verandering | 0,1358 | 0,1201 | 0,2675(*) | 0,1445 |
| ARBEIDSMARKTGEBEURTENISSEN | | | | |
| 'Onvrijwillige' inactiviteit respondent | 2,5948*** | 2,0090*** | 1,7843*** | 1,1757*** |
| 'Vrijwillige' inactiviteit respondent | 0,5422* | 0,4797* | 0,5848*** | 0,3708** |
| Overgang deeltijds werk respondent | 0,5938(*) | -0,3502 | 0,0868 | -0,1447 |
| (Vervroegde) pensionering respondent | 1,3877*** | 0,8492*** | 0,8969*** | 0,4708* |
| 'Onvrijwillige' inactiviteit partner, als aanw. | 1,2738*** | 0,4844 | 1,9692*** | 1,3661*** |
| 'Vrijwillige' inactiviteit partner, als aanw. | 0,5302*** | 0,1636 | -0,3578 | -0,2319 |
| Overgang deeltijds werk partner, als aanw. | -0,0802 | 0,0229 | -0,3627 | -0,6790 |
| (Vervroegde) pensionering partner, als aanw. | 0,5608* | -0,0309 | 0,7957*** | 0,2018 |
| Aantal persoonsjaren (ongewogen) | 18,934 | 15,649 | 20,977 | 17,447 |
| Test globale nulhypothese | 1,027,7 | 563,4 | 1,361,8 | 825,6 |
| | (p < 0,00) | (p < 0,00) | (p < 0,00) | (p < 0,00) |

*: p < 0,05; **: p < 0,01; ***: p < 0,001; (*): p < 0,10.

NE: wegens het gebrek aan variatie kan dit effect niet worden geschat.

komensarmoede, tegenover 26,0% voor de gezinnen met een gezinshoofd ouder dan 50 jaar. De levensfase waarin men zich bevindt, vormt dus een belangrijke mediërende variabele.

Verder onderzoek toont aan dat vooral de Britse respondenten die voornamelijk afhankelijk zijn van een staatspensioen kwetsbaar zijn voor deze gebeurtenis. Voor de panelleden die ten gevolge van het overlijden van de partner arm worden, geldt bovendien dat deze afhankelijkheid van de welvaartsstaat toeneemt tussen golf (t) en golf (t+1). Het inkomen uit private pensioeninkomsten daalt van 19,9% van het totale inkomen vóór het overlijden van de partner tot 7,0% na deze gebeurtenis. Dit wijst erop dat private pensioenregelingen, ondanks de verplichte ingebouwde bescherming voor de overblijvende partner in de meeste werkgeverspensioenen, niet steeds in een afdoende bescherming voorzien.

Relatie-ontbinding heeft in beide landen een sterk positief en significant effect op de kans om arm te worden. Dit effect is evenwel genderspecifiek: de economische gevolgen van relatie-ontbinding vallen vooral op de schouders van de betrokken vrouwen en de kinderen voor wie ze verantwoordelijk zijn. In tegenstelling tot onze tweede hypothese is het effect van deze gebeurtenis iets sterker in België dan in Groot-Brittannië. Wel vinden we dat de absolute armoedecijfers na deze gebeurtenis fors hoger liggen in Groot-Brittannië. Voor de Belgische vrouwen die een relatie-ontbinding meemaken, stijgt de armoede tussen golf (t) en golf (t+1) van 8,1% tot 20,3%. De overeenkomstige cijfers voor het Britse panel bedragen 17,9% en 35,7%.

Relatie-ontbinding heeft een significant effect op de kans om arm te worden.

Het relatief grote effect voor de Belgische vrouwen in vergelijking met hun Britse collega's houdt deels verband met het feit dat méér Belgische dan Britse vrouwen een eigen 'onafhankelijk' huishouden in stand houden (87,5% tegenover 78,8%). Hoewel het Britse gezinsmodel de individuele autonomie hoger in het vaandel draagt, stellen we vast dat meer Britse vrouwen na een relatie-ontbinding onderdak zoeken bij de ouders of bij een ander huishouden (13,7% versus 6,2% in België). Het aantal vrouwen dat met een nieuwe partner samenleeft in golf (t+1) is ongeveer gelijk in beide landen (6,2% in België en 7,4% in Groot-Brittannië).

Verder onderzoek toont aan dat in beide landen voltijdse arbeidsmarktparticipatie de beste bescherming biedt tegen een intrede in inkomensarmoede. In overeenstemming met onze tweede hypothese vinden we dat Belgische vrouwen na een relatie-ontbinding makkelijker tot de arbeidsmarkt toetreden: 31,2% van de niet-werkende Belgische vrouwen treedt tussen golf (t) en golf (t+1) toe tot de arbeidsmarkt, tegenover 22,3% van de Britse vrouwen.

Hoewel het samenbrengen van middelen eerder als een strategie om uit armoede te geraken wordt beschouwd, vinden we voor de Belgische vrouwen dat het *samenwonen met een nieuwe partner* tot hogere intredekansen tot inkomensarmoede leidt. Bij nader inzien blijkt dat dit effect vooral vrouwen betreft die in golf (t) aan het hoofd van een éenoudergezin staan, en tussen golf (t) en golf (t+1) gaan samenwonen met een niet-economisch actieve, meestal werkloze partner. Wellicht bevonden deze vrouwen zich in golf (t) ook al in de buurt van de armoedelijn en wegen de inkomsten van hun nieuwe partner en de schaalvoordelen van het samenwonen niet op tegen de kosten die deze nieuwe partner met zich meebrengt. Omwille van de kleine aantallen moeten we deze redenering eerder als een hypothese dan als een verklaring beschouwen.

De *geboorte van een kind* leidt tot een sterk verhoogde instroomkans in armoede voor de Britse panelleden. De effecten voor België zijn positief, maar niet significant. Het verschil tussen beide landen kan deels worden verklaard door het hogere aantal transities naar éenouderschap in Groot-Brittannië (13,8% in vergelijking met 6,8% in België). Maar we zien in de Britse substeekproeven van mannen en vrouwen dat bij beiden de geboorte van een kind leidt tot een verhoogde kans om arm te worden.

We kunnen het verschil tussen beide landen relateren aan de mate waarin de welvaartsstaat het opvoeden van kinderen als een sociale verantwoordelijkheid beschouwt. Zo berekenden Ditch e.a. (1998) dat het *'child benefit package'* (inclusief sociale uitkeringen, belastingsaftrek, sociale voorzieningen, gezondheid en onderwijs) in België 137% groter is in vergelijking met het Europese gemiddelde. In Groot-Brittannië is dit slechts 9%.

Het *verlaten van de ouderlijke woning* om een eigen huishouden op te zetten, alleen of met een partner of vrienden, heeft een sterk positief effect op de armoede-intredekansen in Groot-Brittannië. Wat België betreft vinden we dat enkel het effect op basis van het huidig maandinkomen voor de mannelijke substeekproef het vereiste significantieniveau haalt. Het verschil tussen beide landen hangt in de eerste plaats samen met het feit dat in het Britse panel studenten meestal tot een afzonderlijk huishouden behoren, terwijl 'kotstudenten' in België tot het huishouden van hun ouders worden gerekend. Ook wanneer we de studenten buiten beschouwing laten, stellen we echter vast dat de kans om arm te worden ten gevolge van het uit huis gaan nog steeds dubbel zo groot is in Groot-Brittannië (16,3%) dan in België (8,5%).

Dit verschil kan niet worden verklaard door de arbeidsmarktpositie: in beide landen geldt dat 80% van de panelleden in deze afgesplitste huishoudens tot een huishouden met een werkende referentiepersoon behoort. Misschien is de verklaring te vinden in de kwaliteit van de arbeidsmarktparticipatie. Het onderwijsstelsel in Groot-Brittannië is minder gestratificeerd en minder gericht op het aanleren van beroepsspecifieke vaardigheden. De jobmobiliteit gedurende de eerste jaren van de arbeidsloopbaan is dan ook vaak vrij hoog en vaak doorlopen jongeren een aantal zogenaamde *'stop gap'* jobs vooraleer ze een betere job

in de wacht slepen (Allmendinger, 1989; Mills & Blossfeld, 2003). Een andere verklaring betreft het feit dat de Britse uithuisgangers vaker een éénpersoons- (47,8%) of éénoudergezin (7,1%) vormen in vergelijking met hun Belgische collega's (respectievelijk 40,0% en 2,0%).

Het *vertrek van een volwassen kind* heeft in beide landen weinig gevolgen voor de armoedemobiliteit van het ouderlijk gezin. Het enige positieve en significante effect betreft de Britse vrouwen. Iets minder dan de helft van de vrouwen die ten gevolge van deze gebeurtenis arm worden, is in golf (t) hoofd van een éénoudergezin.

Onze laatste demografische gebeurtenis verwijst naar een *'andere verandering in de samenstelling van het huishouden'*, zoals een grootouder die bij het gezin komt inwonen of een alleenstaande moeder die onderdak zoekt bij verwanten. Deze gebeurtenis komt vaker voor in het Britse panel, wat we kunnen verklaren door het grotere aantal jongvolwassenen dat een huishouden vormt met leeftijdsgenoten. De impact van dit *life event* is voor de Britse panelleden beperkt. In België daarentegen vinden we een positief en significant effect op basis van het huidig maandinkomen. Het feit dat dit effect verdwijnt op basis van het berekend jaarinkomen wijst er mogelijk op dat deze gebeurtenis een eerder tijdelijke situatie inluidd.

3.2 Arbeidsmarktgebeurtenissen

Vervolgens beschouwen we de impact van de verschillende arbeidsmarktgebeurtenissen op de kans om arm te worden. Uit tabel 1 leiden we af dat het werkloos of arbeidsongeschikt worden van het gezinshoofd in beide landen een positief en significant effect heeft op de intredekansen. Wat België betreft vinden we dat deze gebeurtenis vooral voor éénverdienershuishoudens een verhoogd risico meebrengt. Dit effect speelt veel minder in Groot-Brittannië, waar de meerderheid van de panelleden die ten gevolge van werkloosheid of ziekte van het gezinshoofd in armoede belanden tot een tweeverdienershuishouden behoort. De arbeidsmarktparticipatie van de partner vormt aldus geen afdoende bescherming tegen de inkomensgevolgen van een 'onvrijwillige' arbeidsmarktuittrede.

De 'onvrijwillige' arbeidsmarktuittrede van de partner of van de 'andere' huishoudleden leidt over het algemeen niet tot hogere intredekansen voor de Belgische panelleden. Dit is wel het geval in Groot-Brittannië. Ongeveer tweederden van de Britse panelleden die inkomensarm worden ten gevolge van het werkloos of arbeidsongeschikt worden van één of meerdere 'bijkomende verdieners' behoort tot een huishouden met een niet-werkende referentiepersoon. Deze huishoudens maken bovendien vaak meerdere negatieve arbeidsmarkttransities mee: voor 36,3% van de betrokken panelleden geldt dat ook het gezinshoofd tussen golf (t) en golf (t+1) de arbeidsmarkt heeft verlaten. We kun-

nen deze bevinding in verband brengen met de welvaartsvalLEN ingebouwd in het Britse uitkeringssysteem. Werklozen die hiervoor in aanmerking komen, kunnen slechts gedurende 26 weken terugvallen op *Contribution-Based Jobseeker's Allowance*. Anders, of na deze initiële periode, valt men terug op *Income-Based Jobseeker's Allowance*. Deze uitkering is middelengetoetst én afhankelijk van de arbeidsmarktparticipatie van de andere gezinsleden.

Uit dit resultaat leiden we af dat de empirische evidentie voor het bestaan van een *additional worker*-effect sterker zou moeten zijn in België dan in Groot-Brittannië. Dit effect stelt dat het werkloos worden van de ene partner de kans verhoogt dat de andere partner zijn of haar arbeidsaanbod zal verhogen. Om deze hypothese te testen analyseerden we het arbeidsmarktgedrag van de partners van de gezinshoofden die tussen golf (t) en golf (t+1) 'onvrijwillig' de arbeidsmarkt verlaten. In het Belgische panel vinden we dat 17,0% van de niet-werkende partners tussen golf (t) en golf (t+1) toetreedt tot de arbeidsmarkt, terwijl 47,3% van de deeltijds werkenden overstapt van een deeltijdse naar een voltijdse job. De overeenkomstige cijfers voor Groot-Brittannië bedragen 15,2% en 20,9%. Daarenboven verlaten meer Britse partners zelf eveneens de arbeidsmarkt (14,5% tegenover 8,9% in België). We stellen verder vast dat de koppels die het arbeidsaanbod van de partner verhogen meer kans maken om een intrede in armoede te vermijden.

In België heeft enkel de 'vrijwillige' arbeidsmarktuittrede door het gezinshoofd een beperkt positief effect op de intredkansen in inkomensarmoede. In Groot-Brittannië merken we weerom dat zowel de uittrede uit de arbeidsmarkt door het gezinshoofd als door de partner tot een hoger armoederisico leidt. Tweederde van de panelleden die arm worden ten gevolge van de 'vrijwillige' uittrede door één of meerdere 'bijkomende verdieners' behoort tot een huishouden met een werkende referentiepersoon. De meeste Britse vrouwen die op deze manier in armoede terechtkomen, hebben kinderen en zijn laag geschoold. Dit wijst erop dat deze 'onvrijwillige' uittredes mogelijk samenhangen met de hoge kost van kinderopvang in Groot-Brittannië en aldus niet zo vrijwillig zijn als we zouden denken (Joshi & Davies, 2002).

In beide landen geldt dat de *overgang van een voltijdse naar een deeltijdse job* weinig impact heeft op de armoedemobiliteit. Het negatieve effect van deze transitie voor de partner wijst op een selectie-effect: enkel de huishoudens die het zich kunnen veroorloven opteren ervoor het arbeidsaanbod van de partner te verlagen. In België wordt de (tijdelijke) overgang naar deeltijds werk bovendien bevorderd door maatregelen zoals het *tijdskrediet*, waarbij het inkomensverlies wordt beperkt door een onderbrekingsuitkering. De Vlaamse Gemeenschap kent daarbovenop een aanmoedigingspremie toe.

Terwijl de *pensionering* van het gezinshoofd een beperkt positief effect op de armoede-intredkansen heeft in België, resulteert deze gebeurtenis voor de Britse respondenten in een duidelijk verhoogd armoederisico. Ook de pensionering van de partner vormt in het Britse panel een beperkt risico. In Groot-Brit-

tannië zijn de intredkansen gerelateerd aan de sociale klassenpositie vóór pensionering, waarbij het risico het hoogst is voor de ongeschoolde arbeiders. In België zijn de intredkansen relatief gelijklopend voor alle beroepsgroepen, met uitzondering van de zelfstandigen en de landbouwers. Het hogere armoederisico voor deze groepen kan worden gelinkt aan het feit dat de sociale zekerheid voor de zelfstandigen en de landbouwers minder goed is uitgebouwd. Anderzijds is het niet ondenkbaar dat bepaalde types van inkomen, zoals spaargeld en opbrengsten van investeringen, door deze groep worden ondergerapporteerd. Bijkomend onderzoek toont verder aan dat de Britse panelleden die na pensionering arm worden vaker aangeven niet over een privaat pensioen te beschikken. Verder hebben deze respondenten vaker een onregelmatige arbeidsloopbaan achter de rug en hebben ze meer ervaring met langdurige werkloosheid.

De resultaten voor de substeekproeven van mannen en vrouwen bevestigen de grotere afhankelijkheid van de Britse panelleden van het arbeidsinkomen van de zogenaamde ‘bijkomende verdieners’. Terwijl voor de Belgische mannen enkel de eigen arbeidsmarktuittrede een positief effect heeft op de intredkansen in armoede, vormen voor de Britse mannen zowel de eigen transitie naar inactiviteit als de transitie van de partner een aanleiding om in armoede te belanden. Voor de Belgische vrouwen leidt enkel de eigen overgang naar werkloosheid of ziekte tot hogere intredkansen. Dit is tevens het geval voor de verschillende types van arbeidsmarktuittrede door hun partner. De Britse vrouwen daarentegen zijn kwetsbaar voor zowel de eigen uittrede uit de arbeidsmarkt (‘onvrijwillig’, ‘vrijwillig’ en pensionering) als de gedwongen uittrede en de pensionering van de partner.

4. *Life events* en de uitstroom uit armoede

Vervolgens beschouwen we de impact van de verschillende demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen op de kans dat de ‘arme’ panelleden in golf (t) tussen golf (t) en golf (t+1) uit inkomensarmoede ontsnappen. De resultaten voor de totale steekproef voor beide landen worden gerapporteerd in tabel 4 en de resultaten voor mannen en vrouwen afzonderlijk in tabel 5 (België) en tabel 6 (Groot-Brittannië).

Samenwonen met een nieuwe partner vormt vooral voor vrouwen een uitweg uit armoede.

Terwijl het meemaken van een *relatie-ontbinding* tussen golf (t) en golf (t+1) een beperkt positief effect heeft op de ontsnappingskansen voor mannen, zien

we dat het *samenwonen met een nieuwe partner* vooral voor vrouwen een uitweg uit armoede vormt. In overeenstemming met onze tweede hypothese is het effect sterker voor de Britse vrouwen.

Het *uit huis gaan* heeft in beide landen een beperkt positief effect op de uittredekansen. Verdere analyses tonen aan dat de meeste jongeren die op deze manier uit armoede ontsnappen in golf (t) behoren tot een huishouden met een niet-werkend, meestal vrouwelijk gezinshoofd. De meeste uithuisgangers die op deze manier hun armoedesituatie achter zich laten zijn economisch actief, of treden toe tot de arbeidsmarkt tussen golf (t) en golf (t+1).

Op basis van de 60%-armoedelijn vinden we een beperkt positief effect van dit *life event* op de inkomenssituatie van de Belgische mannen en vrouwen in de *achterblijvende huishoudens*. Op basis van de 70%-armoedelijn (niet gerapporteerd) vinden we evenwel een iets sterker effect van deze gebeurtenis voor de Britse respondenten.

Het effect van een *'andere wijziging in de samenstelling van het huishouden'* heeft een positief effect op de kans om aan inkomensarmoede te ontsnappen in Groot-Brittannië. In België is de empirische evidentie nogal verwarrend, met enkele positieve effecten op basis van het huidig maandinkomen en enkele negatieve effecten op basis van het berekend jaarinkomen. Deze resultaten wijzen er opnieuw op dat dit *event* mogelijk tot een eerder tijdelijke situatie leidt.

Ten slotte bespreken we de impact van de verschillende 'positieve' arbeidsmarktgebeurtenissen op de kans om uit een situatie van inkomensarmoede te ontsnappen. In beide landen geldt dat de arbeidsmarktintrede voor alle types van gezinsleden (gezinshoofd, partner en 'andere') een positief en significant effect op de uittredekansen heeft. De effecten zijn niettemin iets sterker in Groot-Brittannië, wat opnieuw wijst op de grotere afhankelijkheid van de Britse panelleden van de arbeidsinkomsten van de 'bijkomende verdieners'. Tevens heeft ook de overgang van een deeltijds naar een voltijds arbeidsregime een positief effect op de armoede-uittredekansen voor de Britse respondenten.

Ook uit de resultaten voor de mannen en vrouwen afzonderlijk, blijkt dat wat betreft de uittrede uit inkomensarmoede, zowel de eigen arbeidsmarkttoetreding als de arbeidsmarkttoetreding van de partner een positief en significant effect hebben. Wat de overgang van deeltijds naar voltijds werk in Groot-Brittannië betreft, stellen we vast dat vooral de toegenomen bijdrage van de vrouwelijke partner een belangrijke uitweg uit armoede vormt. Verdere analyses tonen aan dat de meerderheid van de betrokken panelleden tot een huishouden met een werkende referentiepersoon behoort. Hieruit blijkt opnieuw dat voor bepaalde groepen in de lagere regionen van de arbeidsmarkt één arbeidsinkomen niet volstaat om boven de armoedelijn te blijven.

Tabel 4 – Effecten van het logistisch model dat de uitrede uit inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, individuen ten risico, gewogen).

| Onafhankelijke variabelen <i>Dummy coding</i> | België | | Groot-Brittannië | |
|--|---------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| | Maandinkomen | Jaarinkomen | Maandinkomen | Jaarinkomen |
| DEMOGRAFISCHE GEBEURTENISSEN | | | | |
| Relatie-ontbinding | 0,2052 | -0,5115 | 0,1502 | -0,0870 |
| Relatievorming | 0,8046 | NE | 1,6663*** | 0,8347** |
| Vorming eigen huishouden kind | 1,4128*** | NE | 0,6650* | 0,3358 |
| Volwassen kind verlaat huishouden | 0,3144 | 0,0019 | 0,4061 | 0,1216 |
| Andere verandering | 0,9523(*) | -2,7511** | 0,9090*** | 0,2912 |
| ARBEIDSMARKTGEBEURTENISSEN | | | | |
| Aanvatten activiteit gezinshoofd | 1,6300*** | 0,9029 | 1,2987*** | 0,5013*** |
| Overgang voltijds werk gezinshoofd | 0,7643 | -1,3654(*) | 0,9467** | 0,5679*** |
| Aanvatten activiteit partner | 1,2976** | 0,6001 | 1,6203*** | 1,1911*** |
| Overgang voltijds werk partner | NE | NE | 1,5952*** | 2,3024*** |
| Aanvatten activiteit anderen | 0,6241* | 2,9582*** | 1,6850*** | 0,7495*** |
| Aantal persoonsjaren (ongewogen) | 3,887 | 1,549 | 13,397 | 10,514 |
| Test globale nulhypothese | 330,2 (p < 0,00) | 238,9 (p < 0,00) | 1,788,1 (p < 0,00) | 797,0 (p < 0,00) |

*, p < 0,05; **, p < 0,01; ***, p < 0,001; (*): p < 0,10.

NE: wegens het gebrek aan variatie kan dit effect niet worden geschat.

Tabel 5 – België: effecten van het logistisch model dat de uittrede uit inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, mannen en vrouwen ten risico, gewogen).

| Onafhankelijke variabelen <i>Dummy coding</i> | Mannen | | Vrouwen | |
|--|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | Maandinkomen | Jaarinkomen | Maandinkomen | Jaarinkomen |
| DEMOGRAFISCHE GEBEURTENISSEN | | | | |
| Relatie-ontbinding | 2,0727* | 0,3467 | -0,7265 | -1,6605 |
| Relatievorming | 1,1009 | NE | 0,8404(*) | NE |
| Vorming eigen huishouden kind | 4,2183*** | NE | 1,4379* | NE |
| Volwassen kind verlaat huishouden | 0,7017* | 0,2307 | 0,6625** | 0,6373 |
| Andere verandering | 1,4843(*) | NE | 1,0180* | -1,9797* |
| ARBEIDSMARKTGEBEURTENISSEN | | | | |
| Aanvatten activiteit respondent | 1,7911*** | 0,6374 | 1,7448*** | 0,5525 |
| Overgang voltijds werk respondent | NE | NE | -0,6870 | 0,1046 |
| Aanvatten activiteit partner, als aanw. | 1,7836*** | 0,9233 | 1,3950** | 0,8212 |
| Overgang voltijds werk partner, als aanw. | NE | NE | NE | NE |
| Aantal persoonsjaren (ongewogen) | 1,097 | 442 | 1,567 | 676 |
| Test globale nulhypothese | 151,5 (p < 0,00) | 34,3 (p < 0,00) | 116,6 (p < 0,00) | 81,4 (p < 0,00) |

*: p < 0,05; **: p < 0,01; ***: p < 0,001; (*): p < 0,10.

NE: wegens het gebrek aan variatie kan dit effect niet worden geschat.

Table 6 – Groot-Brittannië: effecten van het logistisch model dat de uittrede uit inkomensarmoede voorspelt (60%-armoedelijnen, mannen en vrouwen ten risico, gewogen).

| Onafhankelijke variabelen <i>Dummy coding</i> | Mannen | | Vrouwen | |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | Maandinkomen | Jaarinkomen | Maandinkomen | Jaarinkomen |
| DEMOGRAFISCHE GEBEURTENISSEN | | | | |
| Relatie-ontbinding | 0,3561 | 0,9910(*) | 0,2624 | -0,3859 |
| Vorming eigen huishouden kind | 1,1001* | 0,5305 | 1,3525*** | 0,8710** |
| Volwassen kind verlaat huishouden | 1,1607 | 1,5791* | 0,7039 | 0,4615 |
| Andere verandering | 0,6197 | 0,2558 | 0,3415 | 0,4546 |
| | 1,0192*** | 0,3245 | 1,1689*** | 0,4647(*) |
| ARBEIDSMARKTGEBEURTENISSEN | | | | |
| Aanvatten activiteit respondent | 1,6156*** | 0,6221*** | 1,2895*** | 0,7490*** |
| Overgang voltijds werk respondent | 0,4277 | 1,3993** | 1,5157*** | 1,0194** |
| Aanvatten activiteit partner, als aanw. | 1,5268*** | 1,0355*** | 1,7707*** | 0,7763*** |
| Overgang voltijds werk partner, als aanw. | 1,6623*** | 1,5090** | 0,4032 | 1,2375* |
| Aantal persoonsjaren (ongewogen) | 3,090 | 2,365 | 5,455 | 4,296 |
| Test globale nulhypothese | 320,0 (p < 0,00) | 150,5 (p < 0,00) | 447,8 (p < 0,00) | 212,5 (p < 0,00) |

*: p < 0,05; **: p < 0,01; ***: p < 0,001; (*): p < 0,10.

NE: wegens het gebrek aan variatie kan dit effect niet worden geschat.

5. Besluit

In dit hoofdstuk bestudeerden we voor twee Europese landen gekenmerkt door een verschillend welvaartsregime, België en Groot-Brittannië, de impact van een reeks demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen op de instroom in en de uitstroom uit inkomensarmoede. Hiertoe hanteerden we wat we een ‘deductief-exploratieve’ cross-nationale onderzoeksstrategie zouden kunnen noemen. Op basis van de beschrijving van het welvaartsregime in België en Groot-Brittannië formuleerden we twee hypothesen die we vervolgens aan een empirische toets onderwierpen. In een dergelijk onderzoeksopzet fungeert de variabele ‘land’ vooral als context. Daarbij schrijven we de geobserveerde cross-nationale verschillen inzake de economische gevolgen van de onderscheiden demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen toe, aan de verschillende institutionele configuratie op de diverse domeinen van middelenverdeling, de welvaartsstaat, de arbeidsmarkt en het gezin. De ‘effecten’ van de institutionele context die we in dit hoofdstuk identificeerden, zijn dan ook eerder indirect van aard en vormen aldus een uitgangspunt voor verder meer beleidsgericht onderzoek naar de factoren die de instroom in (uitstroom uit) armoede verhinderen (bevorderen) voor de geïdentificeerde probleemgroepen.

In overeenstemming met onze eerste hypothese stellen we vast dat de impact van de onderscheiden demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen groter is in Groot-Brittannië dan in België. Voor de Britse panelleden geldt dat méér types van *life events* tot een intrede in/uittrede uit inkomensarmoede leiden. De belangrijkste gebeurtenissen geassocieerd met een intrede in inkomensarmoede voor de Belgische panelleden zijn relatie-ontbinding (enkel voor vrouwen) en het werkloos/arbeidsongeschikt worden van het gezinshoofd. Deze laatste gebeurtenis leidt vooral voor éénverdienershuishoudens tot een transitie in inkomensarmoede, een resultaat dat eerder ook al door De Lathouwer (1996) werd gerapporteerd.

De impact van demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen is groter in Groot-Brittannië.

In Groot-Brittannië daarentegen hebben de meeste demografische gebeurtenissen een positief en significant effect op de intredkansen, met name weduwschap, relatie-ontbinding (enkel vrouwen), de geboorte van een kind en de vorming van een onafhankelijk huishouden. Wat de economische gevolgen van de verschillende arbeidsmarktgebeurtenissen betreft, stellen we vast dat in Groot-Brittannië zowel de ‘onvrijwillige’ als de ‘vrijwillige’ arbeidsmarktuitredes voor alle types van huishoudleden – gezinshoofd, partner en ‘andere’ volwassen huishoudleden – tot hogere armoede-intredkansen leiden. Op basis van verdere

analyses kunnen we de grotere afhankelijkheid van de Britse panelleden van het arbeidsinkomen van de zogenaamde ‘bijkomende verdiemers’ in verband brengen met het feit dat voor de bevolkingsgroepen die zich in de lagere regionen van de arbeidsmarkt bevinden, één overblijvend arbeidsinkomen niet voldoende is om de negatieve inkomensgevolgen van een dalende arbeidsmarktparticipatie van de bijkomende verdiemers op te vangen. Daarnaast vinden we in onze analyses ook enkele indirecte aanwijzingen dat de grotere armoederisico’s in Groot-Brittannië worden geïntensiveerd door de structuur van het uitkeringssysteem en het gebrek aan betaalbare kinderopvang. Beide factoren resulteren in een terugtrekking uit de arbeidsmarkt voor de werkende huishoudleden en een ontmoediging van de intrede in de arbeidsmarkt voor de niet-werkende huishoudleden. Het is op basis van de geobserveerde periode (1991-1999) niet mogelijk om na te gaan in hoeverre de hervorming van de belangrijkste *in-work benefit* – van *Family Credit* naar *Working Families’ Tax Credit* eind ’99 – tot een ombuiging van de geobserveerde patronen leidt. Uit simulatieresultaten blijkt evenwel dat het effect van deze hervorming gering is en voor gehuwde vrouwen met een werkende partner zelfs tot een dalende arbeidsmarktparticipatie leidt (Blundell, 2000; Blundell e.a., 2000).

Wat betreft de uittrede uit een situatie van inkomensarmoede merken we, in overeenstemming met de internationale onderzoeksresultaten, dat de toetreding tot de arbeidsmarkt voor alle huishoudleden – gezinshoofd, partner en ‘andere’ volwassenen – een positief en significant effect heeft op de ontsnappingskansen (Bane & Ellwood, 1986; Jenkins, 2000). In Groot-Brittannië is dit tevens het geval voor de overgang van een deeltijdse naar een voltijdse job. De impact van de demografische gebeurtenissen op de uittredetekansen is minder sterk in vergelijking met de intredetekansen, wat eveneens overeenstemt met de gekende empirische evidentie. De belangrijkste demografische gebeurtenis is – voor vrouwen – het gaan samenwonen met een nieuwe partner, waarvan het effect in het Britse panel positief en sterk significant is. Voor de Belgische respondenten is het positieve effect minder duidelijk. Het verschil tussen beide landen is consistent met onze tweede hypothese, die stelt dat vrouwen, vooral moeders, in Groot-Brittannië over minder mogelijkheden beschikken om zichzelf en hun gezin via arbeidsmarktparticipatie te beschermen tegen de armoederisico’s die voortvloeien uit de verschillende soorten *life events* – in dit geval relatie-ontbinding en éénouderschap.

Verdere empirische evidentie voor onze tweede hypothese is eerder indirect en houdt verband met de beschikbare gezinsstrategieën om een intrede in armoede te verhinderen. Zo stellen we vast dat niet-werkende Belgische vrouwen na het meemaken van een relatie-ontbinding vaker toetreden tot de arbeidsmarkt dan Britse vrouwen in dezelfde situatie. Verder is het voor Britse vrouwen blijkbaar iets moeilijker om een eigen, ‘onafhankelijk’ huishouden in stand te houden, gezien meer Britse dan Belgische vrouwen na een relatie-ontbinding bij hun ouders intrekken. Ook stellen we vast dat wanneer het gezinshoofd

werkloos/arbeidsongeschikt wordt, Belgische vrouwen over meer mogelijkheden lijken te beschikken om het aantal gewerkte uren te verhogen of om tot de arbeidsmarkt toe te treden. De verklaring hiervoor kan wellicht worden gevonden in de specifieke structuur van het Britse uitkeringssysteem, dat de ontvangers van een middenengetoetste uitkering ‘straf’ voor de arbeidsinkomsten van hun huishoudleden. Het feit dat de ‘vrijwillige’ arbeidsmarktuitrede voor laag geschoolde Britse vrouwen met kinderen leidt tot een duidelijk verhoogde kans op inkomensarmoede, illustreert ten slotte hoe het gebrek aan betaalbare kinderopvang de keuzemogelijkheden van bepaalde subgroepen van vrouwen in Groot-Brittannië beperkt.

NOTEN

1. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de paper *Poverty Mobility in the Belgian and British Welfare Regimes: The Impact of Demographic and Labour Market Events*, voorgesteld op de RC28 Spring Meeting on ‘Social Stratification, Mobility, and Exclusion’, 7-9 mei, Neuchâtel. Lezers die de meer uitgebreide versie willen consulteren, kunnen terecht op de website van OASeS (<http://www.ua.ac.be/oases>). Dit hoofdstuk maakt tevens deel uit van het doctoraal onderzoek van de auteur, *Vormen en trajecten van armoede in het Belgische en Britse welvaartsregime*. Een zoektocht naar de toegevoegde waarde van het conceptuele kader van de ‘levensloop’ voor de studie van armoededynamieken.
2. Eigen berekeningen op basis van de Panel Studie van Belgische Huishoudens (PSBH) en de British Household Panel Survey (BHPS), 1995.
3. De onderzoeksresultaten op basis van de 70%-armoedelijjn zijn te bekomen bij de auteur.
4. We maken de vergelijking tussen golf (t) en golf (t+1) voor het huidig maandinkomen. Voor het jaarinkomen gedurende het vorige kalender- of referentiejaar maken we de vergelijking tussen golf (t) en golf (t+2). We doen dit omdat het jaarinkomen, in tegenstelling tot de andere in de analyse betrokken variabelen niet verwijst naar de situatie op het tijdstip van interview, maar naar de ‘gemiddelde’ situatie gedurende het voorbije jaar. Het jaarinkomen in golf (t+1) verwijst dus naar de periode tussen golf (t) en golf (t+1) en bevat dus mogelijk inkomensinformatie van de periode vóór het moment waarop de levensgebeurtenis waarin we zijn geïnteresseerd zich voordeed.
5. Deze substeekproeven zijn beperkt tot de individuen die in golf (t) of golf (t+1) gezinshoofd of partner van het gezinshoofd zijn.
6. De standaardfouten van de geschatte modellen houden rekening met de clustering van de observaties binnen huishoudens en over de tijd.

HOOFDSTUK 7

De beeldvorming van armoede in televisiereportages. Bij wie wordt de schuld gelegd?

Mieke Van de Velde, Baldwin Van Gorp en Helen Blow

1. Inleiding

In februari 2004 zorgde de docu-soap *Het leven zoals het is: OCMW*, van de openbare omroep VRT, voor heel wat commotie. Getuige daarvan zijn de berichten in de pers, lezersbrieven en heftige discussies op internetfora. ‘OCMW-cliënten zijn allemaal profiteurs’ vinden sommigen; anderen wijzen erop dat zo’n reportage slechts een momentopname is, op basis waarvan men geen oordeel kan vellen over mensen. In één van de afleveringen werd via de montage gesuggereerd dat iemand door tussenkomst van een politicus werd bevoordeeld bij het toekennen van een sociale woning. Volgens de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) had de vrouw echter wel degelijk recht op voorrang wegens brand. Zodoende “*werkt de VRT de zogenaamde verzuring van de maatschappij mee in de hand*”, alsnog de VHM in een persbericht (februari 2004). Kort na de uitzending dreigde ook een van de personen die in het programma te zien was met een klacht tegen de VRT: de muzikant vond dat hij onterecht werd afgeschilderd als een luierik, terwijl hij, naar eigen zeggen, wel degelijk werk had gezocht via interim-bureaus – wat volgens hem ook was gefilmd, maar niet uitgezonden.

Het merendeel van de bevolking vormt zijn beeld over armoede wellicht grotendeels via de media.

Hoewel wetenschappers ‘armoede’ zo nauwkeurig mogelijk trachten te definiëren, haalt het merendeel van de bevolking de informatie om zich een beeld over armoede te vormen wellicht grotendeels bij de media. Zij laten de lezer, kijker of luisteraar kennismaken met een wereld waar hij of zij vaak niet rechtstreeks mee te maken heeft. Zo bepalen de media mee de definitie van armoede, op basis waarvan mensen handelen wanneer armoede ter sprake komt of wanneer ze

dan toch met armen te maken hebben. Ook het beeld dat armen zelf van armoede hebben, kan door de media worden beïnvloed. In negatieve zin kunnen de media – soms de vierde macht in de samenleving genoemd – stereotypen en vooroordelen over armoede in stand houden; in positieve zin kunnen ze de publieke opinie sensibiliseren en een maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding helpen creëren.

In deze bijdrage gaan we na op welke manier armoede en ‘de arme’ worden voorgesteld in docu-soaps, human interest- en actualiteitenprogramma’s zoals *Het leven zoals het is*: OCMW, *Koppen*, *Panorama* en *Kwesties* van de openbare omroep en *Jambers* en *Telefacts* van de commerciële zender VTM. Armoede in één van haar verschijningsvormen is vaak het onderwerp van dergelijke programma’s. Daarbij schetsen de reportagemakers meestal een portret of brengen ze het verhaal van specifieke armen, als typevoorbeeld van het probleem ‘armoede’. Zodoende krijgt het abstracte begrip een gezicht. Onze eerste vraag is dan ook hoe een reportage over armoede de armen en hun situatie voorstelt. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld dat de reporter zoekt naar extreme vormen (daklozen, bedelaars) en de elementen die de stereotypen over armoede bevestigen, visualiseert. In tweede instantie gaan we na wie of wat wordt aangeduid als oorzaak van de specifieke armoedesituatie. Bij wie of wat legt enerzijds de betrokkene zelf en anderzijds de reporter de verantwoordelijkheid voor de situatie en bij wie of wat ligt dan de oplossing: eerder bij de arme zelf, of veeleer bij de overheid en de maatschappij in het algemeen?

In wat volgt, geven we eerst een woordje uitleg bij vier verklaringsmodellen van armoede. We bekijken in welke mate deze in de media voorkomen volgens enkele onderzoeken. Daarna staan we stil bij de gevolgde methode om non-fictieprogramma’s te analyseren. Gezien het beperkte aantal onderzochte reportages (27) is het onderzoek vooral kwalitatief en explorerend. Bij de bespreking van de resultaten behandelen we welke definities van armoede de makers van de reportages impliciet hanteren en de invalshoek van waaruit zij het fenomeen belichten. Vervolgens maken we een onderscheid tussen de verschillende benaderingswijzen waarbij centraal staat hoe de geportretteerde arme zijn eigen situatie definieert en hoe de reportagemaker deze in beeld brengt.

2. Vier verklaringsmodellen voor armoede

Tot op vandaag blijft het oude onderscheid tussen ‘goede’ (*deserving*) en ‘slechte’ (*undeserving*) armen bestaan in onze samenleving. Meer in het bijzonder kunnen we vier manieren onderscheiden waarop we naar armoede kijken: enerzijds volgens het individuele schuldmodel en het individueel ongevalmodel en anderzijds volgens het maatschappelijke schuldmodel en het maatschappelijk ongevalmodel¹ (Vranken, Geldof & Van Menxel, 1998; zie ook inleidend hoofd-

stuk). Ten eerste legt het *individuele schuldmodel* de verantwoordelijkheid voor de armoede bij de personen zelf: ‘ze hebben het zelf gezocht’, bijvoorbeeld door luiheid of onverantwoord gedrag. In een tweede variant, het *individueel ongevalmodel*, wordt armoede geweten aan persoonlijke tegenslagen, aan situaties die mensen buiten hun wil overkomen, zoals ziekte of het verlies van een job. Anderzijds kunnen maatschappelijke oorzaken van armoede worden aangehaald. Volgens het derde, het *maatschappelijk ongevalmodel* liggen veranderingen en conjuncturen zoals een economische crisis en migratie aan de basis van armoede. Een laatste model, het *maatschappelijke schuldmodel*, stelt ten slotte maatschappelijke structuren verantwoordelijk voor de aanwezigheid van armoede: het is de samenleving die sociale uitsluiting produceert.

Verschillende publieke opinieonderzoeken geven niet altijd een eenduidig beeld weer van waar mensen precies de oorzaak van armoede leggen (zie onder meer Breda, Schoenmaekers & Van Geel, 2003; Philippot & Galand, 2003: 51; Gallie & Paugam, 2002). Meestal lijkt het te gaan om een combinatie van persoonlijke en maatschappelijke oorzaken. Hoe vervolgens de (non-fictie)media met deze zienswijzen ten aanzien van armoede omgaan, is reeds meermaals onderzocht. Zo bleek uit intussen niet meer zo recent Brits onderzoek (Golding & Middleton, 1982) dat de media bepaalde ‘soorten’ armen in een slachtofferrol blijven afbeelden. Daardoor blijft het bipolaire onderscheid tussen armen als *deserving poor* en *undeserving poor* – of *God’s poor* en *Devil’s poor* – bestaan. Sommigen zijn arm omdat ze nu eenmaal tot een gedepriveerde groep behoren, zoals de zieken (vergelijk individueel ongeval); anderen omwille van hun luiheid (vergelijk individuele schuld). Opvallend in het onderzoek was ook, dat de media armoede vooral brachten wanneer het verband hield met kwesties zoals misdaad of sociale fraude.

In een andere Britse gevalstudie (Kress, 1994: 35) werd vastgesteld dat de verklaring die binnen één specifiek krantenbericht voor armoede werd gegeven niet eenduidig was. De onderzoekers vonden er uiteenlopende elementen in terug die in grote mate overeenstemmen met de vier bovenvermelde schuld- en ongevalmodellen. Deze vier *grammars of poverty* luiden als volgt: de armen zijn verantwoordelijk voor hun eigen armoede; armoede is de verantwoordelijkheid van de armen, maar omstandigheden hebben hun situatie mogelijk verergerd; armoede is een situatie waarin iemand zich bevindt en waar andere oorzaken of *agents* voor verantwoordelijk zijn; en ten slotte is armoede een situatie die iedereen kan overkomen.

Ten slotte zijn de bevindingen van Amerikaans nieuwsonderzoek relevant in het kader van ons onderzoek. Iyengar (1991 en 1996) constateerde dat de toekenning van verantwoordelijkheid verschilde naargelang het tv-journaal werd gebracht vanuit een episodische *format* – het voorstellen van kwesties aan de hand van concrete voorbeelden – dan wel een thematische *format* – het plaatsen van een kwestie in een meer algemene of abstracte context. Volgens zijn bevindingen werd armoede meer episodisch voorgesteld. Experimenteel onderzoek,

waarbij nieuwsberichten werden voorgelegd aan een publiek, wees uit dat bij een episodische *format* de kans groter was dat de proefpersonen de verantwoordelijkheid in handen van het individu legden en deze niet in maatschappelijke termen formuleerden.

3. De analyse van non-fictieprogramma's

Non-fictieprogramma's bevatten intrinsiek een aantal eigenschappen die ervoor zorgen dat ze de werkelijkheid of 'het leven' lijken weer te geven 'zoals het is'. In tegenstelling tot symbolische tekens zoals het woord, geven camerabeelden hetgeen ze voorstellen op een aanschouwelijke manier weer, met een hoge mate van gelijkenis (iconiciteit). Bijgevolg worden televisiebeelden doorgaans gepercipieerd als een letterlijke weergave van de feiten en als een bewijs van de gebeurtenissen waarvan verslag wordt uitgebracht. Bovendien wordt in non-fictieprogramma's de werkelijkheidsillusie van het beeld nog versterkt doordat het om 'werkelijke' gebeurtenissen gaat. Toch ligt er steeds een proces van selectie en constructie aan de basis van een reportage, waardoor nooit dé werkelijkheid of dé waarheid over een gebeurtenis wordt gebracht. Er wordt een klein deeltje van 'de werkelijkheid' gefilmd, waarvan een mogelijke selectie wordt gemaakt, die tot een verhaal wordt gemonteerd en uitgezonden. Een complex fenomeen als armoede in beeld brengen, kan nooit in zijn totaliteit; het gaat steeds om een beperkt aantal specifieke personen, standpunten en situaties die het begrip moeten weergeven (Hall, 1976).

Televisiebeelden worden doorgaans gezien als een letterlijke weergave van de gebeurtenissen.

Om dit constructieve karakter niet te zeer te benadrukken, zal het gebruik van middelen die eerder met fictie te associeren zijn, zoals toegevoegde muziek of slow motion, in nieuwsuitzendingen doorgaans worden vermeden. Bij actualiteiten- of human interest programma's, die ons onderzoeksobject uitmaken, blijkt deze grens echter te vervagen en blijken de makers de taal van het beeld ook op een expressieve manier aan te wenden (Van de Velde, 2002). Hierdoor kan de maker een bijkomende, latente boodschap in de reportage leggen. Bij het analyseren van televisiereportages is de voornaamste moeilijkheid dan ook om in te schatten welke betekenis de reportagemaker bij de kijker wil oproepen. Beelden laten steeds ruimte voor allerlei connotaties. Het beeld van een dakloze die op een bank in het park slaapt met een fles sterke drank in de hand, kan bijvoorbeeld niet alleen naar die concrete dakloze in dat park verwijzen, maar

eveneens symbool staan voor de ruime problematiek van dakloosheid. Bovendien zou datzelfde beeld kunnen verwijzen naar alcoholisme, indien verdere (mondelijke) duiding vanwege de reportagemaker ontbreekt.

Enige subjectiviteit bij het interpreteren van de door ons verzamelde reportages was dus niet uit te sluiten. We willen alvast niet het waarheidsgehalte van de reportages nagaan en een waardeoordeel vellen over de personen die in de reportages aan bod komen. Daartoe krijgen we binnen het tijdsbestek van de reportages te weinig informatie over de individuele achtergrond en het dossier. Wat we wel onderzoeken, is op welke verschillende wijzen de reportagemaker² eenzelfde onderwerp in beeld kan brengen en zo de ‘schuld’ impliciet of expliciet, bewust of onbewust bij het individu of bij de maatschappij legt. Daarbij blijven we steeds *binnen* de verhaalwereld van de reportage en doen we dus geen speculaties over mogelijke argumenten die in het concrete geval wel van belang zouden kunnen zijn, maar die niet in de reportage aan bod kwamen. Als bijvoorbeeld iemand in de armoede belandt omdat de eigen zaak failliet gaat en de vraag is of de persoon daar zelf schuld aan heeft of dat het hem buiten de eigen wil om is overkomen, zoeken wij alleen naar aanwijzingen binnen wat er werd gezegd en getoond.

Onze selectie en analyse van het onderzoeksmateriaal was gericht op een zo ruim mogelijke waaier van docu-soaps, actualiteiten- en human interest-programma's waarin het onderwerp armoede of één van haar verschijnings- of subvormen aan bod kwam. De periode van de uitzendingen liep daarbij van 1992 tot 2004.³ Hoewel we volledigheid hebben nagestreefd en de meeste toen verschenen tv-programma's in de steekproef van 27 uitzendingen aanwezig zijn, is deze toch niet voldoende representatief om algemene uitspraken te doen over bijvoorbeeld mogelijke evoluties of over de betrokken tv-zenders.

De drie auteurs bekeken en analyseerden onafhankelijk van elkaar en aan de hand van een lijst met aandachtspunten de reportages, om nadien hun bevindingen met elkaar te vergelijken en tot gezamenlijke conclusies te komen. De aandachtspunten van het analysemodel waren de volgende vragen: wat of wie wordt voorgesteld (onder meer het subthema, de graad van armoede, de link met de ruimere context), waar liggen de oorzaken en oplossingen volgens de getoonde arme en volgens de reporter (onder meer specifieke oorzaken per verklaringsmodel, het gevoel dat de reportage oproept) en hoe komt dit tot uiting, namelijk verbaal (onder meer expliciet of gesuggereerd, de rol van de commentaarstem), visueel (onder meer symbolisch gebruik van beelden, de camerahandeling), of via toegevoegde muziek. Uiteraard blijft het zo dat onze interpretaties kunnen verschillen van die van de kijker.

4. Armoede volgens de reportagemaker

Armoede kan haar gezicht tonen op uiteenlopende maatschappelijke domeinen zoals arbeid, huisvesting, onderwijs, gezondheid en dienstverlening. Blijkt dit ook uit de onderzochte reportages? We merkten op dat armoede in de reportages vooral of bijna uitsluitend gelijkgesteld werd aan een *gebrek of tekort aan geld, voedsel en/of een (behoorlijk) huis*. ‘The struggle to survive’ vat het onderwerp van een groot deel van de reportages goed samen. De nadruk op de materiële basisbehoeften leverde natuurlijk de meest beklijvende beelden op, zoals vuile huizen of krotten zonder stromend water, vochtplekken op muren, kakkerlakken in de keuken, een dakloze onder een vuile deken op een bank in een park, blikjes bier, een lange rij aanschuivende mensen voor voedselpakketten in het station en een kindje dat bedelt. Immateriële aspecten, zoals persoonlijke relaties en al of geen deelname aan het maatschappelijk leven zijn moeilijker in beeld te brengen en mogelijk minder aangrijpend. Zo is het feit dat huisvesting veel frequenter en zichtbaarder aan bod komt dan arbeid, gezondheid of onderwijs wellicht te verklaren door het meer visuele karakter ervan.

‘The struggle to survive’ vat het onderwerp van een groot deel van de reportages goed samen.

Armoede wordt door de reportagemaker vaak voorgesteld in haar extreme vorm, waarbij het gaat om bedelaars, daklozen of mensen die in erbarmelijke leefomstandigheden wonen. De reporter gaat dan uit van het stereotype van de arme als dakloze, gekleed in lompen. Toch handelen vele reportages ook frequent over minder zichtbare armen. Er zijn immers in het Westen méér mensen die ‘een beetje’ hebben dan mensen die ‘compleet niets’ hebben. Specifiek betreft het mensen die om de één of andere reden in financiële problemen zijn beland en die veel moeite hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Ze leven van een uitkering en hebben een (voorlopig) onderkomen. Hoewel deze armen minder spectaculair arm lijken, appelleren zij ook aan het inlevingsvermogen van de kijker, aangezien op die manier wordt benadrukt dat armoede iets is dat iedereen kan overkomen en geen marginaal verschijnsel is.

In de door ons onderzochte reportages komen dus *verschillende gradaties* van armoede aan bod en grijpen de makers niet altijd naar stereotypen. Bovendien geven de meeste reportagemakers binnen één reportage een gevarieerd beeld van het thema: één type arme wordt geïllustreerd aan de hand van personen met uiteenlopende profielen. Zo toont een reportage over bedelaars in *Jambers* bijvoorbeeld zowel iemand die zijn armoedige levensstijl niet meer wil verlaten als een meer atypische jonge bedelaar die een boek schrijft over zijn emotionele belevenissen.

Ondanks deze mix van *cases* blijven enkele *stereotypen* doorwerken. Zo is de arme in de onderzochte reportages voornamelijk mannelijk en blank. Los van gezinnen en koppels gaat het bijna steeds over een man, de ‘feminisering van de armoede’ komt niet echt in beeld. Allochtonen en vreemdelingen worden in onze steekproef uiterst zelden als exemplarisch voor de armen genomen. Enkel in de *OCMW*-reeks – die ruimere problemen behandelt dan armoede op zich – komen zij sporadisch aan bod, en in ‘Het bedelkind’ van *Telefacts* dat handelt over een arm Roemeens gezin dat illegaal in het land verblijft.

De ‘feminisering van de armoede’ komt weinig in beeld.

Vaak hebben de geportretteerde armen een mening over andere lotgenoten en zorgen zij voor een zelfdefiniëring van armoede. Volgens een dakloze in *Telefacts* is een zwerver ‘iemand die zich wast’, terwijl een clochard ‘vuil’ is. Bedelende zigeuners die concurrentie vormen voor de ‘echte’ bedelaars worden volgens een andere bedelaar ‘in de wieg grootgebracht met een potje in de handen’.

Ten slotte merkten we op dat enkele reportages de indruk wekten dat de makers ervan niet onbevangen het veld betraden, maar als het ware met een uitgetekend scenario aan het werk gingen. In een reportage van *Kwesties* over armoede bij bejaarden in Gent, met als titel ‘Oud! Out?’, was de tegenstelling tussen wat er te zien was en de boodschap die de reporter wilde overbrengen enorm groot. ‘De bejaarden voelen zich eenzaam, een andere vorm van armoede in onze maatschappij’ en ‘Leven wordt overleven. Zijn onze bejaarden dan echt paria’s geworden?’ luidt de vraagstelling tijdens de inleiding. Opvallend was dat dit alles allerminst werd bevestigd door wat de bejaarden zelf zeiden en wat de kijker te zien kreeg: alleen maar voordelen van een dienstencentrum dat de hulpbehoevende bejaarden samenbrengt voor allerlei activiteiten, zoals feestjes en knutselnamiddagen en waardoor ze zich net niet eenzaam voelen.

5. De gehanteerde invalshoek

Net zoals de gezichten van armoede heel verschillend zijn, blijken ook de invalshoeken of standpunten van waaruit de reportagemaker te werk gaat zeer divers. We konden daarbij vijf types onderscheiden.

In het grootste deel van de onderzochte reportages beoogt de reporter de kijker in de wereld van de armen te introduceren door *de arme zelf* zijn of haar verhaal te laten brengen. Doorgaans blijft het echter bij een interview waarbij

de reporter vragen stelt en het gebeuren regisseert. Ondanks het feit dat de reporter en de cameraploeg buiten beeld blijven en hun vragen *off-screen* stellen, houden ze zich dus niet op de achtergrond. In een aantal *Jambers*-reportages verschijnt de reporter wel expliciet mee in beeld, zodat de kijker over zijn schouder kan meekijken. In veel reportages willen de makers de indruk wekken dat de camera louter een ooggetuige is, die als een *fly-on-the-wall* geen invloed heeft op de situatie die wordt gefilmd en het leven toont zoals het is. Door gebruik te maken van een *hand-held* camera en eventuele camerafouten niet weg te knippen, tracht men dit authentieke karakter te onderstrepen.

Ten tweede wordt armoede soms benaderd vanuit de invalshoek van mensen die werkzaam zijn binnen *hulporganisaties* en die vanuit hun visie kijken naar armen, zoals een reportage van *NV De Wereld* over de organisatie Moeders voor Moeders. Hier wordt een positief aspect van armoede benadrukt: de vrijwilligers van zulke hulporganisaties zijn er om armen te helpen en om de solidariteit tussen armen onderling te bevorderen.

Een derde type reportages, zoals de docu-soap *Het leven zoals het is: OCMW*, is opgevat vanuit het gezichtspunt van de *maatschappelijk werkers*. Het concept van het programma is geen schets van het leven van de arme, maar van dat van de medewerkers van het OCMW van Brugge. Zo krijgt het OCMW, dat in andere reportages door private hulporganisaties en armen vaak in een slecht daglicht komt te staan, een positief gezicht. De maatschappelijk werkers zorgen immers meestal voor een oplossing van de problemen van de cliënten.

Een vierde, ongewone invalshoek die werd gehanteerd in de uitzending ‘Help, ik ben een bedelaar’ van *Telefacts*, is die van de *reporter* die vermomd als zwerver op pad gaat om te ervaren hoe het is om te leven op straat zonder geld. Hoewel participerende observatie een originele benadering is, kunnen we ons de vraag stellen of de kijker zich zo een beter beeld vormt van wat armoede is. De reporter besluit onder meer dat er een gebrek aan solidariteit is onder de daklozen, omdat *hij* niet met open armen wordt ontvangen. Over de mogelijke impact van de aanwezigheid van de cameraploeg en de opvallend grote zak bezittingen die hij bij zich had, wordt niet gesproken. Als het de bedoeling is van tv-makers om de kijker te laten ervaren hoe het is om arm te zijn, is dat wellicht alleen mogelijk door de situatie echt vanuit het standpunt van de arme te benaderen, *in extremis* door hem of haar zelf de camera te laten bedienen. In alle geanalyseerde reportages werd er dus eigenlijk alleen *naar* de arme gekeken en nooit vanuit het standpunt van de arme zelf.

Een ander, vijfde type dat we slechts eenmaal in de steekproef aantreffen, was de meer *wetenschappelijke* reportage. In ‘Verborgen in armoede’ van *Het Vermogen* komt een hele waaier experts aan bod: een OCMW-voorzitster, een professor, initiatieven zoals een voedselbedeling, een Vereniging waar armen het woord nemen en een minister. Deze mix van soms contrasterende standpunten zorgt voor een minder eenzijdige en zeer informatierijke reportage, in tegenstelling tot de andere op de human-interest leest geschoeide reportages. Keer-

zijde is wel dat deze aanpak aan toegankelijkheid moet inboeten en moeilijker verteerbaar wordt. Vandaar waarschijnlijk dat in programma's zoals *Telefacts* het getoonde slechts sporadisch door experts wordt geduid.

6. Het aanduiden van de verantwoordelijkheid

6.1 Het verhaal van de arme en dat van de reporter

Tot hiertoe concludeerden we dat in de onderzochte reportages heel wat uiteenlopende types van armen en armoede aan bod kwamen en dat het standpunt van waaruit de reporter deze voorstelt eveneens heel verschillend kan zijn. De centrale vraag in deze paragraaf is wie de reportagemaker impliciet of expliciet als schuldige aanwijst. Wat volgt, zijn de concrete oorzaken die we in de reportages aantreffen en die we konden onderbrengen bij één van de verklaringsmodellen. Vooral bij de categorie 'individueel ongeval' merkten we dat oorzaken zoals faillissement en verlies van werk niet per definitie hierbij te plaatsen waren, omdat ook een connotatie van schuld mogelijk is. Als we echter binnen de verhaalwereld van de concrete reportages blijven en vrije associaties vermijden, is dit de meest logische indeling. Merk ten slotte op dat we het maatschappelijk ongeval- en schuldmodel samenvoegden. Binnen de onderzochte reportages was dit onderscheid namelijk niet aan te brengen.

- *Individueel ongeval*: onder andere ziekte, verkeersongeval, echtscheiding, faillissement, onteigening, verlies van werk, verlies van woning door brand.
- *Individuele schuld*: onder andere luiheid, criminaliteit, alcoholisme, druggebruik, financieel wangedrag, 'bewuste' keuze voor leven in armoede.
- *Maatschappelijke schuld*: onder andere gebrek aan jobkansen, tekort aan sociale huisvesting, onrechtvaardige maatschappij, onwillige en bureaucratische overheid en OCMW's, onzinnige regelgeving en 'het systeem'.

Een eerste conclusie die we kunnen trekken uit de analyse van de reportages luidt dat we globaal gezien een mix van deze modellen opmerken. Dit komt onder meer door een onderscheid dat bovenkwam bij de analyse, namelijk tussen de *oorzaken* die aangeven hoe de armoedesituatie is ontstaan en wie of wat daarvoor verantwoordelijk is, en wie of wat de verantwoordelijkheid draagt om een *oplossing* voor de situatie te bieden. De reporter kan iemand opvoeren nadat die door bijvoorbeeld een brand in de armoede is beland (dit is individueel ongeval) en kan daarbij al dan niet de vraag stellen hoe aan de situatie te verhelpen. Binnen de reportage kan de aandacht dan verschuiven naar een tekort aan sociale huisvesting, wat dus tot maatschappelijke schuld terug te brengen is.

Deze mix van modellen komt ook vaak voor binnen één reportage omdat de reporter verschillende armen in een specifieke situatie behandelt zodat ze telkens in een ander model onder te brengen zijn, vermoedelijk voor de variatie en

om de kijker de mogelijkheid te bieden de *cases* met elkaar te vergelijken (bijvoorbeeld ‘Vier reportages over armoede’, *Jambers*). In andere gevallen passen alle *cases* in hetzelfde model en vormen zij als het ware één lang verhaal met steeds dezelfde boodschap (bijvoorbeeld het maatschappelijke schuldmodel in het geval van ‘Oud! Out?’ van *Kwesties*). Het is duidelijk dat de eerste aanpak een vollediger beeld van armoede schetst dan de tweede.

In wat volgt zullen we dieper ingaan op een opsplitsing die we maken om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, namelijk hoe de reportages armoede voorstellen. Enerzijds is er de argumentatie van de arme die aan het woord en in beeld komt. Anderzijds is er het kader dat de reporter gebruikt om alles tot een afgerond verhaal te maken. Door bijvoorbeeld het geven van *off-screen* commentaar of het inlassen van shots die het tegendeel aantonen van wat een arme beweert, kan de reporter wat de arme zegt en doet immers bevestigen, versterken of net tegenspreken. Tabel 1 geeft weer dat er negen mogelijke combinaties zijn.

Tabel 1 – Typologie van de toewijzing van verantwoordelijkheid door de geportretteerde arme en door de reporter.

| Toewijzing van verantwoordelijkheid door de reporter | Toewijzing van verantwoordelijkheid door de geportretteerde arme | | |
|--|--|---------------------------|--------------------------------|
| | <i>Individueel ongeval</i> | <i>Individuele schuld</i> | <i>Maatschappelijke schuld</i> |
| <i>Individueel ongeval</i> | 1a*** | 1b* | 1c* |
| <i>Individuele schuld</i> | 2a** | 2b** | 2c* |
| <i>Maatschappelijke schuld</i> | 3a** | 3b* | 3c*** |

Bij de bespreking van deze types vertrekken we van de drie verschillende mogelijkheden waarop de reportagemakers verantwoordelijkheid toewijzen (dus vertrekkend vanuit de drie rijen). We geven geen absolute aantallen van *cases* per type omdat de reportages niet optimaal te vergelijken zijn voor wat betreft het aantal behandelde *cases*, en omdat één *case* soms dubbel kan worden geklasseerd. Wel kunnen we globaal genomen afleiden dat de reporters in onze steekproef wat vaker het maatschappelijke schuldmodel aanwenden dan de andere twee. De sterretjes geven een ruwe benadering van het voorkomen van de negen specifieke combinaties, waarbij sommige dus niet of nauwelijks voorkomen (*) en andere des te meer (**).

6.2 Het individueel ongevalmodel

Het hanteren van het individueel ongevalmodel door de reportagemaker is te herkennen aan de ‘pech-factor’: er worden situaties belicht die in principe iedereen kunnen overkomen, die vanuit het niets opduiken als ‘een vreemde speling van het lot’ en iemand in de armoede doen belanden. De focus blijft op de oorzaak van armoede (bijvoorbeeld ziekte, echtscheiding) van de specifieke case en op

de nu-situatie; er worden nauwelijks oplossingen gesuggereerd. Bijgevolg lijkt noch het individu, noch de maatschappij echt verantwoordelijk te zijn. Meestal krijgt de kijker nauwelijks of geen informatie over de maatschappelijke context van dit specifieke verhaal: dieperliggende oorzaken, hoe de regelgeving in verband met uitkeringen in elkaar zit, de levensloop van de betrokkene, en dergelijke. Het verhaal wordt dus nauwelijks gekaderd. Nochtans kan het bieden van context aangeven in welke mate het maatschappelijk vangnet een oplossing kan aanreiken voor dergelijke individuele ongevallen. De sfeer die een dergelijke reportage overbrengt, is er vaak een van gelatenheid, zodat een gevoel van medeleven of -lijden wordt opgeroepen. Droevige muziek en lang aangehouden *close-ups* van mensen in hun verdriet worden vaak aangewend om dit te onderstrepen.

In bijna alle reportages waar de reporter het individueel ongevalmodel hanteert, neemt hij of zij de ‘individueel ongeval-oorzaken’ over die de arme zelf ook aangeeft of die blijken uit zijn of haar situatie (zie type 1a in het schema). Het gaat dan bijvoorbeeld om een faillissement (*Het leven zoals het is: OCMW*), een koppel dat werd opgelicht door hun zoon (‘Vier reportages over armoede’, *Jambers*) of een vrouw die werd bedrogen door haar man en achterblijft met een diepe schuldenput (‘Financiële problemen’, *Jambers*). Doorgaans is daarbij een derde persoon de schuldlige: bijvoorbeeld de schuldeisers, de zoon of de echtgenoot. Bijgevolg wordt de maatschappij gevrijwaard van verantwoordelijkheid omdat het hier eerder persoonlijke problemen betreft. Meestal benadrukt de reporter het leed van de betrokkenen, bijvoorbeeld door letterlijk op het verdriet van de persoon in te zoomen en op te merken dat deze ‘gewone man en vrouw hun hele leven hard hebben gewerkt’, maar dat ze ‘nu zelfs niet voldoende geld hebben om iedere dag een warme maaltijd te eten’ en dat ‘hun oude dag in armoede doorbrengen het laatste was wat ze hadden gedacht’.

Een enkele, uitzonderlijke keer (zie type 1b) worden oorzaken die theoretisch te klasseren zijn bij individuele schuld, zoals een crimineel verleden, alcoholisme en drugsgebruik, door de reportagemaker afgezwakt tot een ‘ongeval’. Zo was er iemand die werd betrapt op zwartwerk en zijn uitkering verloor, terwijl dit veeleer werd voorgesteld alsof de persoon de pech had dat ze hem wisten te klissen (‘Financiële problemen’, *Jambers*). Ook bij alcoholproblemen kan de maker kiezen tussen het tonen van *close-ups* van bierblikjes of integendeel de alcohol onzichtbaar laten en de aandacht op een ander aspect vestigen, zoals in het geval van de dakloze Willy in *Het leven zoals het is: OCMW* waarbij de aandacht verschuift naar zijn geheugenverlies. Op de diepere oorzaken van bijvoorbeeld een alcohol- of drugsprobleem gaan de reportages zelden of nooit in, temeer omdat het verleden moeilijk kan worden gevisualiseerd en omwille van privacyredenen.

In de onderzochte reportages kwam het nooit voor dat terwijl de arme zelf de maatschappij aanhaalt als schuldlige, de reporter dit kadert als individueel ongeval (zie type 1c). Dit heeft er vooral mee te maken dat een ‘individueel ongeval’

moeilijk kan worden opgelegd. Indien de reporter de maatschappelijke schuld die de arme aanhaalt, toch afzwakt, dan betreft het veeleer een ander type, namelijk type 2c.

6.3 Het individuele schuldmodel

Als de reporter de reportage kadert in het individuele schuldmodel wordt de arme zelf verantwoordelijk geacht voor het feit dat hij/zij in de armoede is geraakt en/of voor het feit dat hij/zij er niet uit geraakt. Zo worden gevoelens van onbegrip of verontwaardiging opgeroepen en appelleert de reportagemaker aan redeneringen zoals ‘als men het echt wil, is er altijd wel werk te vinden’. Deze toewijzing van verantwoordelijkheid gebeurt veeleer impliciet of gesuggereerd dan openlijk.

In de meeste reportages waar het individuele schuldmodel uiteindelijk overheerst, komt dit doordat de gefilmde armen zelf in mindere of meerdere mate toegeven dat ze het niemand anders dan zichzelf kunnen verwijten dat ze in de armoede verzeild zijn geraakt (zie type 2b). Het betreft dan vaak daklozen en bedelaars, de ‘zichtbare’, ‘spectaculaire’ armen. Een landloper uit ‘Landlopers weten waarom’ van *Kwesties* wéét bijvoorbeeld waar de oorzaak van zijn armoedesituatie ligt: ‘teveel BTW: bier, tabak en wijven’. Naar eigen zeggen krijgt hij soms het verwijt dat hij te lui is om te werken, ‘en toch moet ik ze gelijk geven,’ geeft hij toe. Hij tracht ook andere daklozen te overtuigen om zelf de stap naar een oplossing te zetten. In andere voorbeelden wordt benadrukt dat het leven als een dakloze of bedelaar een vrije keuze is. Een dakloze vertelt bijvoorbeeld over zijn kortstondig samenleven met een rijkere vrouw; een leven waaraan hij niet kon wennen (‘Daklozen’, *Jambers*) en een bedelaar weet te vertellen dat hij weet wat de oplossing is: uit de cafés blijven (‘Bedelaars’, *Jambers*). Het blijkt dus dat de reporters dit type van ‘extreme’ armoede in onze steekproef niet gebruiken om medelijden op te wekken.

In andere reportages gaat het om personen die de verantwoordelijkheid niet duidelijk bij zichzelf leggen, maar waar de reporter er de aandacht op vestigt dat het aan hen zelf is om uit de armoede te geraken en de schuld dus impliciet en subtiel (gedeeltelijk) bij de arme zelf legt. Het gaat dan om een ‘individuele schuld’ als oorzaak (zoals alcoholisme, zie type 2b) of een ‘individueel ongeval’ (zoals verlies van werk, zie type 2a), waarbij personen niet uit de situatie van armoede lijken te willen geraken, bijvoorbeeld omdat ze niet tevreden zijn met een aangeboden sociale woning, omdat ze niet actief op zoek gaan naar werk, of omdat ze moeilijk overweg kunnen met een inkrumping van de financiële middelen. Zo zijn er reportages waarin de aandacht wordt gevestigd op enkele nieuwe fietsen en een videorecorder (‘Krotbewoners’, *Jambers*). De reporter gaat daarbij uit van het stereotype dat armen eigenlijk geen duurdere spullen horen te bezitten en dat dit de reden is waarom ze niet zelf aan de levensnood-

zakelijke behoeften kunnen voldoen. Een ander voorbeeld is een persoon die na twee hartinfarcten beweert niet meer te kunnen werken, terwijl de reporter achteraf benadrukt dat de betrokkene toch wel een andere job dan die van truckchauffeur zou kunnen verrichten ('Financiële problemen', *Jambers*). Bij deze *cases* moeten we wel opmerken dat in de reportage als geheel vaak nog steeds het maatschappelijke schuldmodel domineert, ondanks dergelijke ombuigingen naar individuele schuld.

Daarnaast merkten we in onze analyse toch enkele reportages op waarbij de arme de verantwoordelijkheid net van zich af wil schuiven naar de maatschappij, maar de reporter geen medeleven met de arme lijkt te willen oproepen (zie type 2c). Dergelijke reportages zorgen waarschijnlijk het meest voor beroering bij de kijker, omdat de tegenstelling tussen wat de arme zegt of doet en hoe de reporter dit overbrengt het grootste is. Het blijkt hier te gaan over de *undeserving poor*, de zogenaamde luiaards en profiteurs en niet de bedelaars en daklozen. Zo is er een reportage, getiteld 'De autoslaper' van *Telefacts*, over een man die de nachten in zijn auto doorbrengt uit protest tegen het feit dat geen enkele instantie hem naar eigen zeggen aan een woning helpt. Door echter te tonen dat de man hulp weigert van zowel zijn moeder, het OCMW als van een vrouw die hem haar leegstaand huis aanbiedt, komt hij over als een koppigaard die zijn situatie louter aan zichzelf heeft te danken.

Ook in *Het leven zoals het is: OCMW* vinden we een goede illustratie van een dergelijke tegenstelling, in het verhaal van de muzikant die tracht door te breken en in afwachting daarvan met zijn gezin leeft van de invaliditeitsuitkering van zijn vrouw. De maatschappelijk werkers gaan diep in op het feit dat hij eigenlijk werk zou moeten zoeken – een onderwerp waarop in andere reportages slechts zelden wordt ingegaan. Als de deurwaarder uiteindelijk opduikt en het OCMW hem als noodoplossing een klein appartementje biedt, beweert de man dat hij middenin een 'enorme corruptiezaak' zit, en 'we op de grens van een catastrofe staan'. Het is wellicht geen toeval waarom net deze case in verhouding meer aandacht krijgt doorheen de reeks. Het OCMW treedt in deze docu-soap op als de oplosser van heel wat problemen, terwijl in reportages van andere programma's net zij als één van de schuldigen worden afgeschilderd. Verdere verantwoordelijkheid schuiven de maatschappelijke werkers impliciet door naar juridische regelgeving waaraan zij gebonden zijn. Vanuit hun rol als 'probleemoplosser' is het niet verwonderlijk dat in deze reeks de makers vaak het individuele schuldmodel – bedoeld of onbedoeld – laten domineren.

6.4 Het maatschappelijke schuldmodel

Het maatschappelijke schuldmodel is te herkennen aan de nadruk die de reporter legt op – vaak vage – uitspraken over onrechtvaardigheid, waarbij het dus niet altijd concreet over 'de overheid' of 'de samenleving' gaat. Soms legt de

reporter de link naar de ruimere context van de problematiek, zoals overheidsmaatregelen, de wachtlijsten voor sociale woningen, de regelgeving of een bepaalde studie, maar daar wordt zelden diep op ingegaan. Het wordt eerder gebruikt ter ondersteuning van de argumentatie van maatschappelijke schuld dan als kadering van het individuele verhaal. De reporter tracht sympathie op te wekken, net zoals bij het individuele ongevalmodel, maar wijst wel de verantwoordelijkheid voor de armoede toe, buiten het individu.

Net zoals dat het geval was bij de vorige verklaringsmodellen, blijkt de reporter het maatschappelijke schuldmodel het vaakst aan te wenden ter bevestiging van de argumentatie van de arme (zie type 3c). De arme persoon getuigt dat hij of zij onrecht wordt aangedaan en zich in de steek gelaten voelt door de maatschappij: 'Ik vind het schandalig dat zij ons zo brutaal nog dieper in de put duwen. En er wordt niets tegen gedaan' ('Uit huis gezet', *Jambers*). 'Het is onmenselijk wat ze ons aandoen', 'als je denkt ergens de uitgang te hebben gevonden, doen ze de deur voor je op slot' zegt een dakloze ('Kartonnen dozen', *Panorama*). Dergelijke negatieve uitspraken over het ongepreciseerde 'zij' en 'hen' zijn zeer talrijk.

In sommige reportages gaat de reporter relatief 'neutraal' om met dergelijke uitspraken, waarbij de maatschappelijke schuld subtiel kan worden bevestigd door bijvoorbeeld het opvoeren van een derde 'neutrale' persoon, zoals een parlamentslid dat bevestigt dat een beleidsdoelstelling niet werd gerealiseerd ('Woningnood', *Telefacts*). In andere reportages wordt het gevoel dat de arme een slachtoffer is van maatschappelijke factoren openlijker sterk benadrukt en bevestigd. Dit gebeurt onder andere via de commentaarstem en via suggestieve vragen van de reporter: 'deze man denkt dat de hele wereld tegen hem is, en hij heeft misschien nog gelijk ook' ('Vier reportages over armoede', *Jambers*). Ook het beklemtonen van het contrast met rijkdom past hier perfect, bijvoorbeeld als een Roemeens kindje bedelt in een drukke en chique winkelstraat ('Bedelkind', *Telefacts*). Een ander symbolisch beeld dat verwijst naar de ongelijkheid in de maatschappij is dat van een kaal graf van een zwerver tussen twee graven met bloemen, samen met de uitspraak van de reporter 'in de dood is iedereen gelijk' ('Vier reportages over armoede', *Jambers*). Ook maakt de reporter soms gebruik van filmische middelen die vaker met fictie worden geassocieerd. In een reportage over een volksbuurt die zal worden onteigend en waar een bewoner bij de verantwoordelijke ambtenaar te rade gaat, krijgen we de woorden van de ambtenaar in een echo te horen: 'het moet gebeuren, het moet gebeuren, het zal ook gebeuren, het zal ook gebeuren', wat samengaat met dramatische muziek ('Uit huis gezet', *Jambers*). Dat men via beelden ook ironische gedachten kan uitdrukken, blijkt bijvoorbeeld uit het opschrift 'welkom' dat op het dossier van de ambtenaar te lezen staat.

Een reportage die een positief beeld brengt over Moeders voor Moeders benadrukt ook de maatschappelijke schuld van armoede (*NV De Wereld*). Dit privé-initiatief biedt bijkomende steun aan moeders die door het OCMW wor-

den doorverwezen. De vrijwilligers laten zich erg negatief uit over het OCMW en organisaties als Kind en Gezin. De betrokkenen (méér dan de armen, in dit geval) hanteren het maatschappelijke schuldmodel en de reportage bevestigt dit in sterke mate. Door de dynamische beelden die de bedrijvigheid uitvoerig onderstrepen, wordt het contrast met een bureaucratische instantie aangetoond. De vrijwilligers benadrukken dat ze geen vragen stellen over de personen die bij hen langskomen: de armoede is er en daar moet wat aan gedaan worden, wat ook de achtergrond van de arme is. Voor de hulpverleners zijn deze mensen dus *deserving poor*.

Het hoeft echter niet zo te zijn dat de arme de schuld buiten zichzelf legt vooraleer de reporter dit overneemt. Ook in het geval dat de arme zelf zijn of haar situatie niet wijt aan de maatschappij kan de reporter dit toch benadrukken (zie type 3a). Zo is er een vrouw in ‘Vier reportages over armoede’ (*Jambers*), wonend in een gammel huisje, die vertelt hoe zij door haar ex-man werd mishandeld. Hij gaf ook het huishoudgeld om op café te gaan, waardoor ze bijvoorbeeld de schoolbus niet meer kon betalen en haar bijgevolg het hoederecht over de kinderen werd ontnomen. De reportage maakt op een aantal punten duidelijk dat de oorzaak waarom haar situatie uitzichtloos blijft, buiten de wil van het individu ligt. De commentaarstem benadrukt dat de beloofde verfraaiingswerken van de gemeente er niet komen; het krediet dat de vrouw aanvraagde voor een wasmachine wordt geweigerd en haar vakantie bestaat uit op de luchthaven van Zaventem kijken naar al die andere mensen die wel op vakantie kunnen. “De vliegtuigen vertrekken naar exotische landen; de trein rijdt terug naar het station van Lebbeke”, zegt de commentaarstem.

In een zeldzaam geval gaat dit verder: ondanks het feit dat bijvoorbeeld een zwerver door individuele verantwoordelijkheid in de armoede is beland en er niet echt aan wil verhelpen, kan de reporter dit kaderen als maatschappelijke schuld (zie type 3b). Zo lijkt de reportage waarin de reporter zelf op pad gaat als zwerver (‘Help, ik ben een bedelaar’, *Telefacts*) geconcipieerd om aan te tonen dat de maatschappij onvoldoende moeite doet voor haar daklozen: het nachtasiel heeft te weinig bedden, het opvangcentrum heeft nood aan meer middelen. De persoon met wie hij optrekt tijdens zijn inleefreportage heeft een te lage invaliditeitsuitkering en is dus ‘gedwongen om op straat te leven’. Tegelijk vertelt de reportage echter dat de man zijn baan had opgezegd om door Europa te zwerven en dat hij niet meer kan leven tussen vier muren. Wat als individuele schuld kan worden beschouwd, wordt hier door de reporter dus gekaderd binnen maatschappelijke schuld.

6.5 Een alternatief: het succesmodel

Uit de analyse blijkt dat sommige reportagemakers een ander model hanteren om armoede te behandelen, namelijk het *succesmodel*. Dit model is van een an-

dere orde dan de voorgaande drie en komt niet in het conceptuele schema voor omdat het geen verklaring voor armoede biedt, maar aangeeft dat er een oplossing bestaat. Daarbij gaat het over personen die erin geslaagd zijn om gedeeltelijk of volledig uit de armoede te ontsnappen. De nadruk ligt niet op de miserie en het drama van de armoede, maar op het positieve verhaal. Een maatschappelijk probleem als armoede kan met andere woorden ook hoopvol worden gebracht. Dit succesmodel vormt als het ware het spiegelbeeld van de vorige drie modellen: iemand kan uit de armoede geraken door toeval, door eigen inspanningen en hard werken, of door ondersteuning uit de omgeving of de maatschappij. In de enkele reportages waarin we een succescase aantreffen, ging het vooral om de eigen inspanningen, het hard werken als middel om uit de armoede te geraken (het tegenovergestelde van individuele schuld). Een goede illustratie is een reportage over een metaalgieterij waar mensen zwaar werk verrichten, maar amper loon uitgekeerd krijgen omdat ze gebukt gaan onder zware schulden ('Uit de hel', *Panorama*). "Liever werken voor een aalmoes dan te moeten leven van het OCMW", getuigt een arbeider. Daarnaast is er een hoopvolle reportage over jonge leefloners (*Telefacts*) waarin een meisje door hard te studeren weldra op eigen benen zal staan. In andere reportages komen vaak mensen voor die uit de armoede zijn geraakt en vooral als contrast met andere 'lotgenoten' fungeren, zoals een bedelaar die 'geslaagd' is en een appartement bezit ('Bedelaars', *Jambers*). De kijker wordt daarbij wel vaak in het ongewisse gelaten over hoe hij dit bereikte: door toeval, door eigen inspanningen en dergelijke. Ook in dit geval is er met andere woorden een gebrek aan contextuele omkadering.

7. Besluit

Uit dit onderzoek blijkt dat het een stereotiepe redenering zou zijn om te stellen dat 'de media' de armen ongenueanceerd voorstellen als clochards en profiteurs. De makers van de onderzochte reportages hanteren een vrij rijk palet bij het portretteren van armoede en kiezen er eerder voor de arme als een slachtoffer dan als een profiteur weer te geven. Daarbij horen wel een aantal bemerkingen.

Armoede komt in de reportages in gradaties en vanuit verschillende invalshoeken aan bod: van meer tot minder extreme vormen van armoede en armen met heel verschillende profielen. De focus blijft echter meestal liggen op de materiële aspecten van armoede, zoals huisvesting en gebrek aan geld. De uiting van armoede op andere, minder zichtbare domeinen blijkt minder vaak in beeld te komen.

De vraag waar de reportagemakers de verantwoordelijkheid of schuld leggen voor armoede bleek niet eenvoudig te beantwoorden. Vaak gebeurde dit op suggestieve, subtiele wijze. De verschillende verklaringsmodellen voor armoede –

individueel ongeval, individuele schuld en maatschappelijke schuld (in dit onderzoek samen genomen met maatschappelijk ongeval) – vonden we niet altijd in hun zuivere vorm terug. Ze kwamen niet alleen voor over de verschillende reportages heen, maar eveneens vaak binnen één reportage of soms zelfs binnen één individueel portret. Dit heeft te maken met het feit dat het vaak om een combinatie van factoren en gebeurtenissen gaat, waarbij de reporters als het ware kunnen kiezen welk aspect ze willen benadrukken. Ze kunnen bij voorbaat van een bepaald model uitgaan, suggestieve vragen stellen en selectief registreren om ten slotte met het gefilmde materiaal een eigen verhaal te creëren. Uit de typologie die we opstelden voor de toewijzing van verantwoordelijkheid bleek het wel vaker voor te komen dat de makers het verhaal van de arme ondersteunen of versterken dan dat zij het tegenspreken. Ook kunnen we uit onze analyse afleiden – hoewel die niet kwantitatief opgevat was – dat de reporter het maatschappelijke schuldmodel wat vaker bleek te hanteren dan de andere twee modellen. ‘Maatschappelijk’ moet hier in een ruime betekenis worden opgevat: het kan dan gaan over de overheid, het systeem of ‘ze’, zodra de verantwoordelijkheid buiten het individu wordt gelegd. Algemeen bekeken werd de arme dus vaker voorgesteld als een slachtoffer van externe factoren (ook van ‘het lot’) dan als een profiteur – wat mogelijk afwijkt van de heersende opvattingen over de media. Daarnaast bleek dat we een model *hors catégorie* konden toevoegen, namelijk het succesmodel, waarbij de reporter ervoor koos om armen die op weg waren om uit de armoede te geraken in beeld te brengen.

De vaststelling dat de arme vaak als slachtoffer wordt voorgesteld, is mogelijk onrechtstreeks het gevolg van de tendens om maatschappelijke thema’s op televisie te brengen aan de hand van individuele gevallen. Dit vergroot de kans tot inleving vanwege de kijker, omdat de problematiek een gezicht krijgt. Het nadeel is echter dat, door de keuze om de arme zelf het woord te geven en hem of haar te laten uitdrukken hoe hij of zij de situatie ervaart, bredere en structurele oorzaken in de samenleving nauwelijks worden aangeraakt. In de onderzochte reportages werd weinig aandacht besteed aan de ruimere context van het individuele verhaal. Doorgaans leek de ruimte te ontbreken – mogelijk ook omwille van de privacy van de geportretteerden – om het concrete dossier, de regelgeving die in dat geval van toepassing is, in extenso toe te lichten en te kaderen. Men opteert er blijkbaar voor om de *cases* vereenvoudigd voor te stellen, zodat ze bevattelijk zijn. Vaak leggen de reportagemakers daarbij al te vlug verbanden en ontbreken er schakels: ‘hij krijgt 23.000 frank (€ 570,16) stempelgeld, zijn kamer kost 7.800 frank (€ 193,36). Hij kan *dus* onmogelijk rondkomen; bedelen is voor hem de *enige* oplossing’ (‘Bedelaars’, *Jambers*). Hieruit blijkt dat dit type programma’s vooral wil entertainen en de kijkers eerder de kans wil bieden om zich in te leven, dan ze te informeren. Het geven van verhelderende achtergrondinformatie en duiding bij een belangrijke maatschappelijke kwestie als armoede, kan de kijker nochtans in staat stellen om het individuele verhaal net beter te vatten, ook wanneer men in de realiteit tegenover een

arme staat. Zo kan vermeden worden dat de kijker verward achterblijft met ofwel de idee ‘in wat voor maatschappij leven wij?’ (maatschappelijke schuld), ofwel ‘schandalig hoe sommigen durven profiteren!’ (individuele schuld). Ook bij reportages die beperkt blijven tot het individueel ongevalverhaal kan het bieden van context aangeven in welke mate het maatschappelijk vangnet een oplossing kan aanreiken. Zo blijft de kijker niet achter met het gevoel dat de maatschappij in die gevallen geen oplossing kan of wil bieden. Het gaat er dus niet om welk verklaringsmodel men het beste hanteert – het brengen van uiteenlopende portretten vanuit verschillende verklaringsmodellen is waarschijnlijk nog te verkiezen – maar wel om zich niet te laten verleiden enige context weg te laten.

Een beeld van armoede verspreiden zodat bij de publieke opinie een draagvlak ontstaat om armoede te bestrijden, is misschien niet de doelstelling die mediamakers voor ogen hebben. Toch willen we op basis van onze analyse een aantal aandachtspunten opwerpen die kunnen bijdragen aan het omgaan met de complexe problematiek van armoede. Een eerste is bijvoorbeeld het benadrukken dat armoede naast een individueel probleem ook een maatschappelijk probleem is – wat geen pleidooi is om het maatschappelijke schuldmodel te hantieren, maar wel om meer contextuele duiding te geven. Dit impliceert ook het genuanceerd zijn in het brengen van een specifiek verhaal en verder gaan dan het enkel geven van voorbeelden van armoede. Daarnaast moedigen we het aan om armen die uit hun situatie zijn geraakt en hoe ze daarin geslaagd zijn een forum te geven. Uiteindelijk komt het erop neer niet louter op zoek te gaan naar wat nieuwswaardig is, maar eveneens oprecht nieuwsgierig te zijn naar het verhaal van de arme en zich voldoende te informeren. Een ervaringsdeskundige in de armoede mee op pad nemen, kan in dat opzicht verrijkend zijn voor de journalist, en bijgevolg ook voor de kijker. Bovendien kunnen de armenverenigingen de media zelf informatie toespelen zodat het onderwerp levend wordt gehouden en voldoende genuanceerd wordt gebracht.

Ten slotte willen we benadrukken dat verder onderzoek naar deze thematiek zeer waardevol kan zijn. Het betreft dan bijvoorbeeld de manier waarop kijkers, onder wie de armen zelf, televisiereportages over armoede interpreteren, welke boodschappen zij er uithalen en welke gevoelens die bij hen oproepen. Ook de mate en de manier waarop armoede in onze geschreven pers en in nieuwsuitzendingen aan bod komt, is het onderzoeken waard.

NOTEN

1. De verfijning van deze vier verklaringsmodellen naar zes modellen, met toevoeging van het ‘institutioneel’ ongeval- en schuldmodel, laten we hier buiten beschouwing (Vranken, 2001).

2. We bedoelen uiteraard ook steeds de camera- en geluidsman/vrouw en de persoon aan de montagetafel, die samen met de reporter beslissingen nemen.
3. De volledige lijst van de geanalyseerde reportages: *Het leven zoals het is: OCMW* (8 afleveringen, januari-februari 2004), 'Verborgen in armoede' (*Het Vermogen*, 01/02/2004), 'Daklozen' (*Jambers*, 24/09/1992), 'Krotbewoners' (*Jambers*, 22/10/1992), 'Financiële problemen' (*Jambers*, 19/10/1993), 'Bedelaars' (*Jambers*, 04/01/1994), 'Vier reportages over armoede' (*Jambers*, 14/01/1999), 'Uit huis gezet' (*Jambers*, 08/04/1999), 'Levenslang arm: De Pfaffs' (*Koppen*, 02/03/2004), 'Oud! Out?' (*Kwesties*, 28/09/1998), 'Landlopers weten waarom' (*Kwesties*, 15/01/2003), 'Moeders voor Moeders' (*NV De Wereld*, 18/06/1995), 'Kartonnen dozen' (*Panorama*, 09/01/1992), 'Uit de hel' (*Panorama*, 17/02/1994), 'De voedselbank' (*Telefacts*, 13/10/2003), 'Help, ik ben een bedelaar' (*Telefacts*, 08/12/2003), 'Woningnood' (*Telefacts*, 15/12/2003), 'Bedelkind' (*Telefacts*, 16/02/2004), 'De autoslaper' (*Telefacts*, 29/02/2004), 'Jonge leefloners' (*Telefacts*, 07/04/2004).

HOOFDSTUK 8

Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector

Pascal De Decker

“Bomauto op Luchtbal. Het stond in de krant. Het is het soort bericht dat passanten nog harder op het gaspedaal doet trappen. Een mevrouwje zag vanuit haar appartement hoe iemand onder een wagen aan het rommelen was en belde de politie. En zo werd die aanslag verijdeld. Het bleek achteraf om een berucht gangster te gaan. (...) Ook dat is Luchtbal. Chicago. Het ligt aan de ligging. Veel in- en uitvalswegen. Gestolen auto's worden er gemakkelijk gedumpt. De paradox is dat het op Luchtbal zélf bijzonder vredig is. Je kunt 's nachts in je blootje door de wijk lopen. Het vreemde is dat de bewoners het imago dat anderen van hun wijk hebben, overnemen. Iedere Luchtballiaan vindt zichzelf een fatsoenlijk mens. Maar die van de blokken hierachter, meneer, dat is van soort. Behalve hun zuster die er ook woont” (Rogiers, 2004: 217).

Bij deze passage rijst de vraag wat de gevolgen van zo'n berichtgeving zijn. Dat het tekstfragment het Antwerpse Luchtbal betreft, is toeval. De keuze had evengoed op een andere sociale hoogbouwwijk kunnen vallen. Deze bijdrage gaat immers over hoe het beeld van sociale woonwijken in de loop van de jaren 1990 is veranderd. Wie dag- en weekbladen doorneemt, zal vaststellen dat de grotere sociale hoogbouwwijken in de publieke opinie steeds meer worden vereenzelvigd met criminaliteit, vandalisme, lawaai en afval. Hun gebruikers, de sociale huurders, zijn wanbetalers, plegen sociale fraude en maken hele dagen ruzie. Kortom: de leefbaarheid van de sociale woonwijken wordt in vraag gesteld. Het opmaken van een leefbaarheidscode, het altijd weer herformuleren van oplossingen en het voortdurend sleutelen aan de wetgeving legitimeren dit beeld. Toch zijn de meningen van de gebruikers van de sociale huisvesting en deze van de buitenwereld vaak verschillend. Sahlin (1996) stelt: “de publieke definitie van huisvestingsproblemen is deels onafhankelijk van wat bewoners ervan denken”.

Hoe is dit negatief beeld tot stand gekomen? Het is niet gebaseerd op de ‘*objectieve toestand*’ want pas recent werd onafhankelijk onderzoek beschikbaar (Pannecoucke, Geurts & De Decker, 2001). Het beeld ontstond op basis van de

'gepercipieerde werkelijkheid' die gedefinieerd wordt via vertogen, waarbij personen en instellingen met status, in samenspel met de media, betrokken zijn. Het negatief imago van sociale huisvesting en haar bewoners is een illustratie van hoe een probleem onder andere vorm krijgt door de aard van de probleem-signalering en het daarmee samenhangende vertoog¹.

Niet elk stigma, niet elk label haalt de voorpagina van een krant of het televisienieuws of wordt onderwerp van parlementaire debatten. Het moet gaan over een vraagstuk met een significant maatschappelijk belang, het moet worden gecommuniceerd door maatschappelijk belangrijke actoren of het moet gaan om een combinatie van beide. Dat wonen belangrijk is, staat buiten kijf. Wonen vormt een basisbehoefte en één van de grootste uitgavenposten van elk huishouden. De overheid investeert heel wat gemeenschapsmiddelen in de sociale huisvesting, wat het politieke belang ervan illustreert. Wie het discours heeft aangewengeld en gevoed, heeft bovendien direct en/of indirect toegang tot politiek relevante cenakels, tot de macht. Zonder deze toegang, leiden vertogen nauwelijks tot effecten.

Niet elk stigma bereikt evenwel de publieke opinie en resulteert in beleidsmaatregelen. Dat dit inzake sociale woningbouw tot op zekere hoogte wel het geval was, heeft te maken met de vooraanstaande maatschappelijke en politieke posities van de communicatoren en met de rol van de media. Voor laatstgenoemden zijn incidenten vaak '*Gefundenes Fressen*'. In de creatie van de negatieve reputatie van de sociale huisvesting fungeren ze duidelijk als megafoon. Bovendien lijkt er, naarmate de tijd vordert, tussen communicatoren, politici en media een (onbedoeld?) samenspel te ontstaan waarbij uitspraken en verslaggeving elkaar steeds weer versterken. Dat leidt tot een escalatie en doet een overtrokken beeld ontstaan.

De media fungeren als megafoon in de creatie van de negatieve reputatie van sociale huisvesting.

In wat volgt, schetsen we de ontwikkeling van het vertoog over de sociale huursector en de sociale huurders in de loop van de jaren 1990.² Om de ontwikkeling van het vertoog te kaderen, starten we in een eerste deel met (citatens over) de stand van zaken rond 1990. Daarna volgt een schets van ongeveer tien jaar vertoog. In een tweede deel presenteren we enkele gebeurtenissen die, terugkijkend, belangrijk waren voor het zetten van de toon. Daarna gaan we in op het actuele imago, de spelers op het veld en de oplossingen. We sluiten af met beschouwingen over de gevolgen. De analyse illustreert dat wanneer beleidsvoering een strijd met verschillende invalshoeken is, 'taal het medium is dat de alternatieven weerspiegelt, naar voren schuift en interpreteert'.³

Wat hierna beschreven wordt, heeft een oplossing voor de problemen van de sociale huursector, die zeker in de steden reëel zijn, niet naderbij gebracht. Integendeel. Het lijkt er zelfs op dat een zelfvernietigingsproces op gang is gebracht. Toch mag het kind niet met het badwater worden weggegooid. Het is niet omdat de modernistische visie op wonen lijkt te falen (De Decker, 1998) dat overheidsingrijpen in de woningmarkt overbodig is geworden. We moeten ons met Hall (1988) blijven afvragen, waar en in welke omstandigheden de kwetsbaren en de armsten zullen wonen zonder overheidsingrijpen. Sociaal huren blijft voor hen het enige volwaardig alternatief (Velazquez, 1997), want in principe is een sociale huurwoning een goed product.

Waar en hoe zullen de armsten wonen zonder overheidsingrijpen?

1. Schuivende reputaties

1.1 Over dienstbetoon en miljonairs (1990)

De reputatie van de sociale huisvesting en haar huurders als een plek van uitsluiting en onveiligheid is recent. Rond 1990 was het imago behoorlijk anders; toen overheerste het beeld van politiek favoritisme en van ‘miljonairs’. Citaten van welzijnswerkers, ministers (Waltiel, 1989; De Batselier, 1993a; 1993b), politieke bewegingen (SP, 1989; ACW, 1990), academici (Goossens in *Gazet van Antwerpen*, 18 juni 1991) en het KCMB (1991) verwijzen ernaar.⁴

Rond 1990 zijn er in de dominerende opvattingen nauwelijks klachten over het gebrek aan sociale mix of gettovorming. Integendeel, er wordt doorgaans voor een meer selectieve toewijzing gepleit. Zo stelt het KCMB (1991) dat te weinig kansarmen, migrant of niet, in de sociale huisvesting wonen, terwijl niet-behoefte huurders er wel in terecht kunnen. Notredame rekent een belangrijk deel van de huurders tot de onrechtmatige begunstigden. “Een klein kwart heeft een netto-gezinsinkomen dat hoger ligt dan het Vlaamse gemiddelde netto-belastbaar inkomen” (Notredame, 1990: 274). Hij bepleit dan ook een grotere selectiviteit, mits rekening wordt gehouden met de financiële consequenties voor de maatschappijen. Hij opteerde onomwonden voor het uitdrijven van ‘teveelverdieners’ uit hun sociale huurwoning.

1.2 Botsende levensstijlen: vroege connotaties

Hoewel men er vanaf het begin van de jaren 1990 van uitgaat dat de sociale huursector een behoorlijk breed spectrum van de bevolking huisvest, wordt er

sporadisch toch al gepleit voor het vermijden van gettovorming. Een eerste type van pleidooi is eerder impliciet. Pleidooien voor een meer selectieve toewijzing leiden steevast tot de reactie dat dit slecht zou zijn voor de financiële situatie van de individuele sociale huisvestingsmaatschappijen. Hun financieel draagvlak steunt namelijk op een interne financiële solidariteit (De Smet, 1991; Decaluwé, 1990).

Een tweede type pleidooi maakt meer opgeld naarmate de jaren 1990 vorderen. Het is explicieter en bereikt vooral vanuit Antwerpen de publieke opinie. In hoofdzaak wordt de instroom van allochtonen geproblematiseerd. Een voornaam communicator hiervan is Bob Cools (SP), voormalig burgemeester van Antwerpen. In interviews bepleit hij een concentratie van migranten, op grond van de negatieve gevolgen van hun spreiding voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. “Spreiding betekent olievlek, betekent de spreiding van xenofobe gevoelens over de gehele bevolking” (in *De Standaard*, 9 juni 1990; *De Morgen*, 11 juni 1990). Een tweede luide stem is deze van Achiel Smets (CVP) en voorzitter van een grote sociale huisvestingsmaatschappij. Krantenkoppen als ‘Objectieve toewijzing werkt niet’ boven zijn interviews, illustreren de uitvergrotende rol van de media. Volgens Smets mag het aantal migranten in de sociale huisvesting niet uitgroeien boven de 10%. In een reactie op de standpunten van het KCMB stelt hij dat hij voorstander is van migrantengetto’s buiten de stad (*De Morgen*, 20 januari 1990). Bovendien mogen volgens hem enkel wie integratiebereidheid toont in ‘gemengde blokken’ worden toegelaten. Integratiebereidheid staat voor Nederlands kennen of bereid zijn het te leren. Ze moeten stil zijn om 22 uur en hun kinderen moeten ophouden met in de liften te spelen. Bovendien moeten ze hun exotische voeding wat discreet klaar maken. Als het aan hem lag, mogen geen nieuwe migranten binnenkomen en moet wie zich niet wil integreren of criminele feiten pleegt, onmiddellijk worden uitgewezen (*Gazet van Antwerpen*, 24 februari 1996).

1.3 Onleefbare multiculturaliteit (2000)

Probleemhuurders

Hoe wordt vandaag, tien jaar later, gedacht over de sociale huisvesting en de sociale huurders? De grondtoon verschilt weinig tussen de democratische politieke partijen. Einde oktober 2001 stelt voormalig huisvestingsminister Gabriëls (VLD) in de *Gazet van Antwerpen* dat de lokale sociale huisvestingsmaatschappijen de mogelijkheden zouden moeten hebben om bepaalde huurders te weigeren. “Het inkomen mag niet langer het enige criterium zijn om een sociale woning toe te wijzen. Ook het maatschappelijk draagvlak is belangrijk. Ik wil geen groepen viseren, maar appartementsblokken met 80% allochtonen en 20% autochtonen zoals in Antwerpen zijn niet altijd goed voor de integratie.”²⁵

Merkwaardig is dat in een reactie op deze uitspraken, Mohammed Chakkar, coördinator van de Marokkaanse verenigingen in Antwerpen, zich in principe akkoord verklaart met de minister, met dien verstande dat hij het 'criterium' migranten uitbreidt naar 'alle' arme en kwetsbare bewoners. Ook voor hem is het geconcentreerd samenleven van bepaalde bevolkingscategorieën problematisch (*Het Nieuwsblad*, 25 maart 1998).

Ter voorbereiding van de verkiezingen van 1999, plaatst ook CVP-voorzitter Van Peel (1998) het vraagstuk van de sociale mix onder de titel '*Veiligheid, tolerantie en justitie*'.⁶ De tekst definieert zogenaamde eindtermen voor tolerant samenleven: "De aanwezigheid van allochtonen is een verrijking, geen bedreiging. Wel moet tegen 2005 de 'sociale mix' in de stedelijke wijken gerealiseerd zijn. De concentratie van kansarmen, migranten en andere sociaal zwakkeren mag per wijk niet hoger zijn dan 20%. (...) Té hoge concentraties van migranten en andere sociaal zwakkeren kunnen een belangrijke bron van onverdraagzaamheid zijn. Daarom moet een effectief spreidings- en vermengingsbeleid worden gevoerd. (...) Sociale nieuwbouw van 'grote blokken' wordt drastisch afgebouwd en vervangen door een politiek van kleinschalige projecten van inbouw binnen de bestaande bewoonde omgevingen en engagementen op de private huurmarkt."

Ook twee door Agalev aangestelde leden van raden van bestuur van Antwerpse sociale huisvestingsmaatschappijen bepleiten in een voorstel van beleidsnota een "welooverwogen toewijzing, een screening van de kandidaat en diens voorkeur om... bepaalde evenwichten niet bruusk te verstoren." Ze zijn geen voorstander van een algemene verhoging van de inkomensgrenzen, wel van het verhogen van de inkomensgrens voor de probleemcomplexen met het oog op sociale mix (Ertzinger & Vanden Eynde, 1997).

De sociaaldemocraten laten zich evenmin onbetuigd. Op de webstek van de SP.A laat Bruno Tobback in de loop van 2002 weten dat zonder ingrijpen de sociale huisvestingsmaatschappijen sociale getto's worden. "Dit is nefast. Wij pleiten voor een goede sociale mix. Zowel voor de leefbaarheid van de wijken, als voor de financiële leefbaarheid van de maatschappijen." Wat dit concreet zou moeten betekenen, verwoordt Vlaams parlementslid Daelman (2003) een jaar later. Volgens hem zou éénderde van de sociale huurwoningen moeten worden voorbehouden voor mensen met een inkomen van € 35.000, "omdat ook de postbode recht heeft op een betaalbare sociale woning", maar de kern-taak van de maatschappijen blijft de huisvesting van lage inkomens. "Meer dan de helft van de woningen moet dan ook gaan naar gezinnen met inkomens van € 24.500."⁷

Ondanks verschillen in nuances, illustreren deze opinies het ontstaan van een breed gedragen opvatting over 'de sociale huurder als probleem', dat de toenemende concentratie van armen, migranten, éénoudergezinnen, werklozen en mensen met sociale en psychologische problemen de leefbaarheid is gaan bezwaren. Deze concentratie wordt, met de toenemende individualisering, verbon-

den met vandalisme, vuil, lawaai, criminaliteit, slechte scholen, drugs en verveling.

Probleemwijken

Niet alleen de huurders worden met alle zonden van Israël beladen. Ook de conceptie en de schaal van sociale woonwijken en inzonderheid van de grotere hoogbouw-wijken worden in vraag gesteld. Zeer duidelijk was in elk geval voormalig huisvestingsminister Gabriëls die hoogbouwflats niet in zijn beeld van goed wonen zag passen. In beleidstermen vertaald: hij wilde de Silvertopflats op het Antwerpse Kiel niet renoveren.⁸

We kunnen de lijst ellenlang maken, maar beperken ons tot PASH (2001), de bewonerskoepel van de bewonersgroepen van de Antwerpse sociale huisvestingsmaatschappijen in een nota voor het Vlaamse parlement. PASH ziet, samengevat, de volgende knelpunten: huurders wonen te dicht op elkaar, moeten gebruik maken van gemeenschappelijke ruimten om hun woonst te betreden en te verlaten (gang, lift), van gemeenschappelijke infrastructuur (kelders, garages) en van dezelfde onmiddellijke omgeving (groen, zitbanken, voetpaden). Ook hebben (oudere) sociale woonsten vaak een slechte isolatie.

1.4 In het Vlaams parlement (2002)

Het discours is geëvolueerd van een lokaal thema naar een breed gedragen consensus. Vanaf ongeveer 1996 is het debat dan ook niet meer uit het Vlaams parlement weggeweest. Een hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting in november 2002, kunnen we als een voorlopig eindpunt beschouwen. Tijdens deze hoorzitting kwamen de standpunten van vele actoren aan bod, waaronder deze van zaakvoerders van sociale huisvestingsmaatschappijen en de VHM.⁹ In essentie blijven de klachten dezelfde. De onleefbaarheid van de sociale huisvesting wordt steeds verbonden met de concentratie van kansarmen in het algemeen en van allochtonen in het bijzonder. De vrees voor gettovorming en haar consequenties zit diep. Opnieuw wordt geconcentreerde armoede geassocieerd met onaangepast woongedrag met lawaaihinder, sluikstorten en niet schoonmaken waar dat moet. “Er is vandalisme en er zijn honden die al eens wat achterlaten” (Furier in Heeren, 2002: 17).

Of, in de woorden van PASH: “We worden steeds meer geconfronteerd met mensen met bijzonder weinig wooncultuur. Voor alle duidelijkheid wil ik toch stellen dat we het niet enkel hebben over allochtonen. Op vele plaatsen zijn het bijna exclusief autochtonen waar bedenkingen bij te formuleren zijn. Ik som ze even op: mensen die uit de gevangenis komen, ex-daklozen, drank- en drugverslaafden, huurders met een afwijkend seksueel gedrag, dementerende en vereen-

zaamde bejaarden, mentaal minder begaafden, huurders met overactieve of la-waaierige kinderen en vluchtelingen.” (Heeren, 2002: 23).

2. Elementen van de ontwikkeling van het vertoog

Om de ontwikkeling van het Vlaamse vertoog ten aanzien van de sociale huursector te begrijpen, moeten we de politieke context in rekening brengen, net als enkele relevante gebeurtenissen en incidenten.

2.1 De politieke context

Voor wat de politieke context betreft, zijn een ontwikkeling en een feit belangrijk. De ontwikkeling is de opkomst en de doorbraak van het Vlaams Blok. Ze overschaduwde de jaren 1990 en beïnvloedt de politieke agenda met thema's als veiligheid, criminaliteit¹⁰ en vreemdelingen. Haar groei leidt ertoe dat het Blok op de duur niet alleen geassocieerd wordt met de oude, vervallen 19de-eeuwse gordel, maar ook met sociale huisvesting en vooral met de grootschalige wijken met hoogbouwflats. Niet geheel onterecht, zo lijkt het, want in een interview vertelt een buurtwerker¹¹ dat het na een nieuwe overwinning feest was in de wijk waarin hij werkte. De aanwezigheid en de groei van het Vlaams Blok heeft het vertoog over de sociale huisvesting mee beïnvloed, met als elementen (1) de herdefiniëring van de sociale huurders door de andere partijen als ‘undeserving’ omdat ze fout stemmen en (2) het aanzwellend debat over de toewijzing aan allochtonen.

Het politieke feit is het beleid van De Batselier als Vlaams huisvestingsminister. Hij opteerde én voor een allocatie van de huisvestingsmiddelen aan wie er het meest nood aan heeft¹² én voor een correcte toewijzing van sociale woningen. ‘De Batselier belooft einde vriendjespolitiek bij gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen’, zo valt te lezen in *De Gentenaar* (13 mei 1993).

Twee concrete punten zijn hierbij relevant. Een eerste betreft de aankondiging van een rapport over de toewijzingspraktijken in de sociale huursector. Geconfronteerd met ‘de geruchten’ had De Batseliers voorganger controleurs op pad gestuurd om na te gaan hoe de sociale huisvestingsmaatschappijen de reglementeringen toepasten. De resultaten van dit onderzoek werden niet gepubliceerd. Toch onthult minister De Batselier in *Knack* (19 mei 1993) dat ongeveer één op drie van de maatschappijen de reglementeringen correct naleeft; één op drie doet dit niet en een ander derde valt gewoon niet te controleren. Los van de kwaliteit van het onderzoek en dus de correctheid van de gegevens, bevestigen de resultaten de publieke opvattingen en ze krijgen in de media brede aandacht. De minister ging in elk geval over tot de opmaak van een nieuwe reglementering en de aanstelling van nieuwe regeringscontroleurs (commissarissen).

Dit sociale huurbesluit (*B.S.* 3 december 1994) is het tweede relevante punt. De voornaamste elementen van dit in september 1994 goedgekeurde reglement zijn (1) een algemene verhoging van de inkomensgrenzen, (2) een verplichte reservering van 40% van de woningen voor lage inkomens, (3) een strengere controle op de toewijzing inclusief rapportering en (4) een streven naar een sociale mix. Ofschoon dit besluit al een compromis is, vormt het vanaf zijn introductie een permanente doorn in het oog van de sector. Door de bril van vandaag bekeken, is de introductie van vooral het begrip ‘sociale mix’ een Trojaans paard gebleken. Omdat een specifieke definitie vanwege de overheid uitbleef, vormt het permanent de kern van het debat. In de woorden van zaakvoerder Thora: “Het begrip sociale mix teistert sinds de vroege jaren ’90 de huisvestingssector. De ene bedoelt er de vermenging van inkomenscategorieën mee, de ander de vermenging van nationaliteiten. (...) Er is geen duidelijke afbakening van de begrippen, er ontbreken objectieve maatstaven, er is geen duidelijkheid over wat er nu eigenlijk concreet wordt verwacht, en er worden noch wettelijke noch materiële middelen aangereikt om de opgelegde doelstelling te bereiken” (Heeren, 2002: 12).

2.2 Incidenten

Omdat ze breeduit in de pers worden gecoverd, zijn ook incidenten relevant. We pikken er drie uit. Een eerste selecteren we omwille van de professionele positie van de betrokkene. Piet Verbeke was niet alleen voor de CVP lid van de Gentse gemeenteraad, maar ook verbonden aan het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (KCMB), opgericht met als taak ‘*onderzoek naar en het voorstellen van de noodzakelijke maatregelen inzake de migrantenproblematiek*’. Het KCMB was pleitbezorger van een meer selectieve toewijzing van sociale huurwoningen inclusief een rechtmatige toewijzing aan migranten. Inhoudelijk in tegenspraak met dit standpunt, zorgt Verbeke voor één van de eerste publieke incidenten over de toewijzing van sociale huurwoningen aan allochtonen. Medio 1990 schrijft hij een brief aan de plaatselijke sociale huisvestingsmaatschappij met de vraag om het toewijzen van sociale woningen aan migrantengezinnen te stoppen. Hij wil vermijden dat er in zijn wijk een concentratieschool ontstaat (De Decker & Hubeau, 1991). Zijn interventie veroorzaakt behoorlijk wat commotie omwille van de uitdrukkelijke vraag tot discriminatie en tot omzeiling van bestaande reglementeringen.

Een tweede incident volgt op het plaatsen van camera’s in de liften van Antwerpse hoogbouwflats. Het wordt een rel over het schenden van de privacy. Essentiëler is dat ze leidde tot de installatie van de Commissie Sociale Veiligheid, met als opdracht uit te zoeken wat er in de sociale huisvesting en meer bepaald in de hoogbouwflats gedaan kon worden om de subjectieve en objectieve onveiligheidsgevoelens en het vandalisme te verminderen (De Batselier in

Notredame & Claes, 1996: 5). Niettegenstaande deze commissie met onder meer vertegenwoordigers van de administratie en opbouwwerkers een gedifferentieerde samenstelling kent, wordt ze gedomineerd door de sociale huisvestingsmaatschappijen. De commissie levert een rapport af met technische en architecturale voorstellen en met voorstellen in de sociale sfeer zoals de promotie van een sociale mix, de invoering van systemen om overlast aan te pakken en bewonersparticipatie (Notredame & Claes, 1996). Uit dit document wordt vervolgens een leefbaarheidscode gedistilleerd (MVG – afdeling Woonbeleid, 1998). De betekenis van deze code is drievoudig. Ten eerste, laten de teksten een zeer negatieve attitude van sommige zaakvoerders ten aanzien van (sommige) categorieën huurders zien. Daarnaast legitimeert ze de oprispingen van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Als de minister de opmaak en publicatie van een leefbaarheidscode nodig vindt, dan zullen er wel problemen zijn. Ten derde, samen met het voorstel om de sociale mix te bevorderen, wordt (zachtjes) gepleit voor soepelere toewijzingsregels. Of: de commissie stapt een eind mee in de logica van de sector.

Een derde incident is relevant omdat het veel aandacht kreeg in pers en televisie en omdat het duidelijk de problematiek illustreert. Het verwonden van een spelend kind door een uit het venster gegooid glasbol in de Antwerpse hoogbouwflat, de Chicagoblok, leidde niet alleen tot een brede uitstalling van de al dan niet vermeende samenlevingsproblemen, maar ook tot klachten van de huurders over de geringe interesse van de sociale huisvestingsmaatschappijen, de politie en de stedelijke overheden. Krantenkoppen en teksten bij foto's in vooral de *Gazet van Antwerpen* (17, 18 en 19 maart 1997) illustreren het ontstane/gecreëerde klimaat:

“Moeder van zwaargewonde Zoë over Chicagobuilding op Linkeroever: Iedereen is bang”

“Ze doen niks. Het duurde twintig minuten vooraleer de politie wilde komen”

“Huisvesting kent de situatie maar doet niks. Ook de politie kijkt toe”

“Ze wilden zondag eerst niet komen. Zijn onze kinderen minderwaardig omdat we in de Chicagobuilding wonen?”

“Leven in Chicagoblok is hel”

Ook het belang van dit incident is meervoudig. In de eerste plaats is er het etiket van de flat, de Chicagoblok. Het is een stigma dat illustreert dat op zijn minst het gebouw als problematisch wordt beschouwd. In de tweede plaats wordt het bestaan van managementproblemen geïllustreerd.¹³ Ten derde illustreert het incident goed hoe de pers met een dergelijk gegeven omgaat: grote koppen, dramatische teksten en ‘*spitting images*’. Foto's zijn daarbij belangrijk. Niet zelden tonen ze een hoogbouwflat met migranten(kinderen) en een hoop vuil ervoor. In dit concrete geval staat er de volgende tekst onder:

“Het is altijd wat met het Chicagoblok (...) Enige weken geleden staken kinderen isolatiematerialen van de zijgevel in brand. Maar wat er vandaag is gebeurd, slaat alles. Het tragisch voorval met een meisje van twaalf illustreert dat de toestand er totaal uit de hand loopt.” (*Gazet van Antwerpen*, 17 maart 1997).

3. Voorbij het gepraat: over de spelers

We hebben nu zicht op de evolutie van het imago van de sociale huursector en de sociale huurders. We kennen de bronnen en hebben via de berichtgeving, het vertoog zien doorstromen naar een voorlopig eindpunt: het Vlaams parlement. De vraag naar wie de dans leidt, wie de morele kruisvaart (Becker, 1973) voedt en voert en vooral wat hun maatschappelijke rol is, wordt uitgeklaard in de volgende paragrafen.

Lokale spelers

Lokale actoren hebben als eersten stenen in de kikkerpoel gegooid. Ze combineren vaak maatschappelijke rollen op verschillende (bestuurs)niveaus. Prominente stemmen kwamen al aan bod; zo mag de rol van Smets en Cools als toonzetters niet worden onderschat omdat beiden vanuit hun positie makkelijk gehoor vinden. Vooral Cools wordt, wegens zijn neiging tot cassante uitspraken, gevraagd om zowat elk incident te becommentariëren. Beiden hebben bovendien toegang (gehad) tot de cenakels van hun partij, zodat ook langs deze weg hun mening kon doorwerken.

De koepelorganisaties

Niettegenstaande af en toe in de nationale pers over problemen in de sociale huursector werd bericht, was de creatie van het negatieve beeld tot het midden van de jaren 1990 een eerder lokale materie. Dit veranderde met de goedkeuring van het sociale huurbesluit (1994). Sindsdien gaat het stigmatiseringsproces crescendo en vervoegen meer en meer instellingen en actoren het discours. We behandelen eerst de rol van twee koepelorganisaties en vervolgens van enkele politieke spelers.

Sinds midden jaren 1990 gaat het stigmatiseringsproces crescendo.

De eerste koepel is de Vlaamse vereniging van Huisvestingsmaatschappijen (VVH). Ze werd opgericht om de belangen van lokale SHM's te verdedigen. Haar acties richtten zich lang tegen de voogdijmaatschappij (VHM), maar met

het sociale huurbesluit werd de tegenstander de minister van Huisvesting. Om de ‘slechte regelgeving’ te bestrijden, ontwikkelde de VVH verschillende strategieën. In de eerste plaats streeft ze naar interne consensus. Deze interne stroomlijning loopt langs twee sporen. Een eerste is het informatieblad *VVH Info* dat naar alle leden wordt verstuurd met opinies en artikels over ‘de juiste zaak’. Een tweede spoor zijn de tussenkomsten op meetings, inzonderheid de (algemene) vergaderingen van de SHM’s georganiseerd door de VHM (met telkens een verslag in het infoblad van de VHM).

Daarnaast wordt ook de publieke opinie bespeeld. Persconferenties worden bijvoorbeeld strategisch georganiseerd op het einde van augustus. Het is dan volop komkommertijd. De kans op een brede verslaggeving is groot en druk bekeken of beluisterde televisie- en radiojournaals zijn vaak van de partij net als duidingprogramma’s genre *Ter Zake*, *Koppen*, *Telefacts* of *Jambers*. Naarmate de tijd vordert, zwakt het vertoog van de VVH af en is er meer oog voor de context waarin de SHM’s functioneren en voor de negatieve consequenties van het eigen discours. Een tweede belangrijke regionale speler is de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM), sinds haar oprichting de controlerende en adviseerende koepelorganisatie van de sector. De VHM heeft zich lange tijd op de achtergrond gehouden. Naarmate de tijd vordert, scherpt ook de VHM haar uitspraken aan en komen de samenlevingsproblemen en de probleemwijken in haar teksten meer naar voor. De toon was heel wat gematigder, zoals volgend citaat uit het jaarverslag van 1996 illustreert:

“Ondanks de door het besluit van de Vlaamse regering van 29 september 1994 verhoogde inkomensplafonds maken kandidaten die een inkomen uit arbeid genieten omzeggens geen kans om op de wachtlijsten ingeschreven te worden. De lage inkomensgrenzen gecombineerd met een grote rotatie in bestaande woonwijken hebben tot gevolg dat bij de inhuurname vooral kansarmen en ontwrichte gezinnen in aanmerking komen. Ook de problemen op de werkgelegenheidsmarkt spelen hierbij een rol. Bij de inhuurgave van nieuwe en volledig gerenoveerde projecten zet voornoemd fenomeen zich nog sterker door. Dit alles resulteert in een eenzijdige samenstelling van de huurderpopulatie. Die eenzijdige samenstelling leidt op haar beurt tot gettovorming, wat dan weer de kans op de vorming van probleemwijken vergroot.” (VHM, 1997)

De VHM bepleit vooral een concrete invulling van de begrippen ‘gettovorming’ en ‘sociale mix’, maar stap voor stap wordt zij ook vragende partij voor andere toelatingsregels. Ze stuurt memoranda naar de bevoegde ministers, waarmee ze meer en meer het VVH-discours legitimeert. Tegelijk onderneemt ze nauwelijks pogingen om objectieve informatie bijeen te (laten) brengen.

De politieke wereld

Ook politici zijn betrokken bij de constructie van het vertoog. Hun betrokkenheid is complex en permanent. We pikken er drie momenten uit. Een eerste be-

treft parlementaire vragen uit 1996 van alle politieke fracties, behalve Agalev. Minder dan twee jaar na de invoering van de nieuwe reglementering, vragen ze om (1) de inkomensgrenzen te evalueren, (2) het concept ‘sociale mix’ te definiëren en (3) de leefbaarheidscode te implementeren (*Parl. St.* VI. Parl. 1996-1997, Nr. 450/1 en 456/1).

Een tweede belangrijk politiek en gemediatiseerd feit is de reeds vermelde interventie van Van Peel. In feite vraagt hij hetzelfde als zijn vertegenwoordigers in het parlement, maar dan wel als voorzitter van de CVP, op dat moment de grootste en langst regerende partij en in een periode waarin de coalitiepartner de huisvestingsminister in haar rangen heeft. Daardoor is Van Peels interventie op zich al belangrijk. Maar zijn interventie vertelt meer. Het huisvestingsbeleid wordt in Vlaanderen van oudsher gedomineerd door de Katholieke en Christelijke partijen (Goossens, 1982). Als voorzitter van de voornaamste regeringspartij communiceert Van Peel voor verschillende typen van toehoorders. En passant geeft hij zijn regeringspartner en de minister een veeg uit de pan en steunt vooral de sector in zijn vertoog. Ten overstaan van de publieke opinie en van de pers legitimeert hij op die manier bovendien het vaak venijnige discours.

Ook een derde signaal met politieke betekenis kwam al aan bod: minister Gabriëls (VLD) die het dominante discours overneemt en zodoende instemt met de stelling dat de sociale huursector maatschappelijk slecht functioneert.

Kortom, over een tijdspanne van ongeveer tien jaar heeft het vertoog over de sociale huursector en de sociale huurder een lange weg afgelegd. Bij het begin van de jaren 1990 waren de ministers Waltniel (VLD) en De Batselier (SP) nog voor een meer selectieve toewijzing, terwijl Anciaux (VU-ID) in 1999 laat weten dat bijvoorbeeld het slopen van hoogbouwblokken geen taboe meer mag zijn. Tussen De Batselier en Anciaux in, was het voornamelijk Leo Peeters (SP) die in het oog van de storm zat. Hij past onder druk van de sector en de politieke wereld (inclusief zijn eigen partij) uiteindelijk het sociaal huurbesluit aan en verklaart zich voorstander van kleinschalige nieuwbouw ingepast in bestaande omgevingen. Voor bestaande complexen opteert hij voor een toepassing van de leefbaarheidscode. Peeters’ positie weerspiegelt de gewrongen houding van de SP gedurende de jaren 1990. Aan de ene kant willen ze dat de schaarse sociale woningen worden toegewezen aan wie ze het meest nodig heeft. Aan de andere kant zijn ze bezorgd om de leefbaarheid en daarom geneigd om aan een verhoging van de sociale mix toe te geven.

4. Oplossingen

Het vertoog heeft zich niet beperkt tot negatieve beeldvorming. Er waren ook doorlopend voorstellen. De consensus is groot. Voor wat betreft nieuwbouw moeten kleinschaligheid en invulbouw, met een vermenging van woningtypen

en eigendomsstatuten de oplossing brengen. En voor de bestrijding van de problemen in de bestaande wijken bestaat er een modeloplossing¹⁴: de inkomensgrenzen verhogen om ‘betere’ inkomensgroepen aan te trekken. Met een grotere sociale mix wordt beoogt de financiële leefbaarheid te consolideren en de sociale leefbaarheid te verhogen. Men gaat er namelijk van uit dat de midden- en hogere inkomensgroepen een voorbeeldfunctie kunnen vervullen. Men beoogt met andere woorden een ‘*verdunning*’ van de concentratie van kansarmen, met indien nodig een spreidingsbeleid.

Men beoogt een ‘*verdunning*’ van de concentratie van kansarmen.

Naarmate de tijd vordert, maakte ook de verkoop van sociale huurwoningen als instrument om de sociale mix te verhogen opgeld. Tot het Arbitragehof het decreet vernietigde werd het onder de vorige regering zelfs even een recht voor de huurder. De opname ervan in het regeerakkoord van de regering Letermé (Vlaamse regering, 2004) doet vermoeden dat het niet van de baan is. Bovendien lijkt de regering ook aan een andere verzuchting van de VVH tegemoet te willen komen en beoogt ze de lokale sociale huisvestingsmaatschappijen een grotere autonomie te geven. Deze bevoegdheden kunnen dan gebruikt worden onder andere voor de spreiding van minderheden en moeilijk plaatsbare huurders,¹⁵ teneinde te komen tot een evenwichtig en leefbaar geheel en teneinde concentratie van problemen te voorkomen (VVH, 2003).¹⁶

Van zodra duidelijk wordt dat het beleid ter bevordering van de sociale mix niet onmiddellijk succes oplevert, gaan meer en meer SHM’s over tot ‘on site’ beleid. Met technopreventie, flatwachters, bewonersparticipatie en renovatie gaan ze de kwalen te lijf. Deze inspanningen gaan meestal gepaard met de inzet van extra en vooral externe middelen (Veiligheidscontracten, SIF, Stedenfonds).

5. Gevolgen van...

5.1 Gebrek aan bestuurscoherentie

Het ontwikkelde discours heeft gevolgen (gehad). Zo werd sinds het sociale huurbesluit van september 1994 vrijwel ononderbroken aan de reglementering gesleuteld. Op 11 mei 1999 liet minister Peeters (SP.A) een nieuw besluit goedkeuren (*B.S.* 31 augustus 1999). Anciaux (VU-ID) trok dit in (*B.S.* 18 september 1999), waarna Sauwens (toen VU-ID) een nieuw besluit uitvaardigde (*B.S.* 13 december 2000). Gabriëls (VLD) kondigde vervolgens opnieuw een nieuw besluit aan (Gabriëls, 2002), maar de oefening werd door minister Keulen afgebla-

zen (2003). Het regeerakkoord van de regering Letorme 1 geeft opnieuw aan dat het ‘systeem van de inkomensgrenzen voor sociale huisvesting herbekeken wordt met het oog op het bereiken van een betere sociale mix’ (Vlaamse regering, 2004: 29).

De beleidscoherentie is in elk geval zoek. Het ene besluit komt nauwelijks aan toepassing toe of er wordt al aan een ander gedokterd. Wel gaat elk nieuw besluit in de richting van het discours om de inkomensgrenzen te verhogen. Met de introductie van leefbaarheidsplannen zijn ook de eerste stappen naar meer discretionaire bevoegdheden gezet. Of in termen van het nieuwe regeerakkoord: “Meer ruimte voor de sociale huisvestingsmaatschappijen om op basis van objectieve criteria een sociale woning toe te wijzen om een gepaste en goede sociale mix te realiseren binnen sociale wooncomplexen” (Vlaamse Regering 2004: 47).

De steeds bredere consensus blijkt ook uit citaten van politieke coryfeeën geformuleerd onmiddellijk na afloop van de regionale verkiezingen van 2004. Louis Tobback, burgemeester van Leuven en voormalig minister van Binnenlandse Zaken en SP-voorzitter formuleert het als volgt: “Om etnische getto’s te vermijden is het absoluut noodzakelijk de inkomensgrenzen in de sociale huisvesting op te trekken.”¹⁷ (*Humo*, 22 juni 2002).

Groenl-kopstuk, huidig Vlaams parlementslid en voormalig minister Mieke Vogels is het daar volmondig mee eens:

“Stadswijken die jarenlang zijn verkrot, worden opgeknapt, en er worden sociale woningen gebouwd. Prima, maar als die woningen klaar zijn, moeten die worden toegewezen – en dat gebeurt volgens zeer strikte, wettelijk vastgelegde criteria. Vooraan op de wachtlijsten staan de mensen met een leefloon. Dat zijn vaak jonge moeders met kinderen die verarmd uit een verschrikkelijke vechtscheiding komen, of ex-gedetineerden, of laaggeschoolde langdurig werklozen die geen job meer vinden, en ja, ook veel werkloze allochtonen met een groot gezin. Als je de woonblokken vrijwel uitsluitend toewijst aan die groepen, vraag je om problemen.” (*Humo*, 13 juli 2004: 16).

Ook de Gentse burgemeester Beke bepleit in *De Morgen* (26 juni 2004) het behoud van een middenklasse in de sociale huisvesting. SP.A-ondervoorzitster Gennez stelt dat ook “een koppel waarvan de man postbode is en de echtgenote een huisvrouw, recht moeten hebben op een sociale woning” (*De Morgen*, 27 juli 2004). Minister Keulen (VLD) stelt zelfs om het weigeren van een sociale woning te koppelen aan niet-integratie, zoals het niet (willen?) volgen van een taal cursus (*De Morgen*, 17 september 2004).

5.2 Dalende populariteit

Er zijn echter nog gevolgen. In mei 2002 blijkt uit de eerste welzijnsbarometer dat één op tien Vlamingen buur noch vriend ziet en dus in sociaal geïsoleerde

omstandigheden leeft. *Het Nieuwsblad/De Gentenaar* (31 mei 2002) bericht aanschouwelijk. Onder de kop “Eén op tien ziet buur noch vriend” staat een foto van de Leuvense sociale hoogbouwwijk Sint-Maartensdal met vier sociale huurders die de sociale isolatie ‘illustreren’. Onder de foto staat te lezen: ‘De bewoners van de torens en blokken in Sint-Maartensdal in Leuven, hebben, zoals de Vlaamse welzijnsbarometer voorspelt, weinig contact met elkaar’. Andere koppen zijn: ‘Niet meer als vroeger’, ‘Ik ken geen voornamen’ en ‘Ik ken de burens niet’.

Of een schoolvoorbeeld van de media als megafoon van het negatieve.¹⁸ ‘Sociale woonwijken zijn slechte wijken’ is de boodschap. Dit ondergraaft de legitimiteit van de sociale huursector en is niet bepaald een ideale ‘*public relations*’. Sociale woningbouw was al niet populair en op diverse niveaus wordt de weerzin nog groter. Zowel politici als burgers verzetten zich tegen de bouw van sociale huurwoningen. Zaakvoerders van SHM’s klagen dat ze in vele gemeenten niet langer welkom zijn met hun projecten (zie onder andere Heeren, 2002). In Mechelen kondigde burgemeester Bart Somers (VLD) een bouwstop af (*De Morgen*, 6 april 2002; *De Standaard*, 21 april 2002) en in Antwerpen-Noord, één van de probleemwijken van de stad, hebben de democratische partijen met de bewoners een contract ondertekend dat er in de wijk geen sociale huurwoningen meer zullen bij komen (De Bilzen/Antwerpen-Noord, 2002).

Daar waar men overtuigd is dat er meer sociale huurwoningen nodig zijn, richt men zich tot meer kleinschaligheid en spreiding. De beleidsnota van de Gentse schepen voor huisvesting De Regge (2003a) is er een voorbeeld van. Ze benadrukt dat Gent meer sociale huurwoningen nodig heeft, maar wil deze realiseren in een goede mix tussen sociale en niet-sociale woningen. Bij projecten van minimaal honderd wooneenheden moeten 20% sociale woningen gerealiseerd worden. Bij sociale huisvestingsprojecten wordt de regel omgekeerd toegepast: bij een project van minstens honderd sociale wooneenheden worden minimaal 20% private woningen gerealiseerd. In een ‘*sociaal woonplan*’ wordt daartoe een richtlijn ‘*saturatie sociale huisvesting*’ geformuleerd (De Regge, 2003b).

5.3 Een negatief zelfbeeld

Zoals het citaat bij aanvang van dit artikel illustreert, kan de negatieve beeldvorming ook een weerslag hebben op de bewoners. Het is hier niet de plaats voor een omstandige uiteenzetting over de betekenis van het wonen. Het is echter onloochenbaar dat de kwaliteit, het statuut van de woning en de status van de buurt van een nauwelijks te onderschatten belang zijn. Vroeger genoot *sociale huisvesting* een positieve sociale status omdat de beter verdienende arbeiders er woonden. Vandaag gebeurt net het tegenovergestelde. Wie woont er vandaag steeds meer in deze complexen? Zonder te willen veralgemenen, geldt

dat ze het vandaag moeten stellen met een tweederangs status. Sociale huurcomplexen herbergen in het beste geval de arbeidsreserve, maar steeds meer effectief uitgestoten uit de arbeidsmarkt. Sommigen hebben een minderwaardige job, velen dreigen permanent werkloos te blijven. Zij hebben geen macht op de woningmarkt waardoor de staat verantwoordelijk wordt voor hun huisvesting. En het management stopt hen in de slechtste accommodatie. Personen en gezinnen die marginaal in het productieproces zijn, zien hun marginaliteit steeds meer gereproduceerd en uitvergroot in de sociale huisvesting. Haar fysieke vorm symboliseert en vergroot de processen van marginalisering. Er dreigt een situatie waarbij een sociale wijk een site van angst wordt (Dickens, 1994; Andersen, 2001).

De negatieve beeldvorming kan haar weerslag hebben op de bewoners.

Uit het onderzoek van Pannecoucke, Geurts & De Decker (2001) blijkt dat het in Vlaanderen nog zo'n vaart niet loopt. Er is nog geen sprake van een algemene malaise maar toch borrelen reeds opvattingen over een aan gang zijnde *'self-fulfilling prophecy'* op. Onder andere Cools speelt voor onheilsbode.¹⁹ Hij wijst op de uittocht van autochtonen, een gevolg dat door heel wat van zijn collega's wordt onderschreven (Heeren, 2002). Of, zij die het financieringsstelsel van de sociale huursector schragen en voor de sociale buffer zorgen, gaan weg. Cools wijst er ook op dat "een steeds geringer aantal autochtonen zich voor inhuring aanbiedt, tenzij bij hoge sociale nood of precariteit. De allochtone vraag daarentegen, blijft hoog en is steeds van meer gediversifieerde origine" (Cools, 2003: 17). Of, het type huishouden dat de sociale huursector wil aantrekken, kandeert niet (langer). "De sociale huisvesting wordt hierdoor in ruime kringen, haast als vanzelfsprekend, in een slecht daglicht geplaatst. Nagenoeg op spontane wijze worden sociale woonwijken als getto's gestigmatiseerd. Dit beschaadigt allen die er wonen, problematiseert de buurt, devalueert het patrimonium, degradeert de wijk en verschaft ten slotte de stad 'een bepaalde bijklank'." (Cools, 2003: 17). Een ultiem gevaar houdt dan in dat in bepaalde wijken leegstand ontstaat, terwijl de behoeften huizenhoog zijn.

Een laatste effect betreft het zelfbeeld van de huurders. Ze nemen, zo suggereert Rogiers (2004), de negatieve reputatie over. Over mogelijke effecten hiervan is in Vlaanderen nog nooit onderzoek verricht. Morris en Winn (1990) wijzen erop dat sterk gemediatiseerde stereotypen en reputaties tot een *'self-fulfilling prophecy'* kunnen leiden. Hun kwalijke reputatie maakt dat bedoelde buurten minder gewenst worden. En de bewoners behoren steeds meer tot de minst gewenste groepen. Ze ontberen de essentiële financiële middelen en kunnen daardoor niet op tegen de stereotypen. Hun reputatie zal ook doorsijpelen naar andere instellingen en professionele actoren. De stigmatisering kan er ver-

volgens toe leiden dat wat als afwijkend wordt beschouwd, wordt geïsoleerd. Aldus leidt stigmatisering tot de beperking van iemands economische en sociale gedragalternatieven. De stigmatisering kan ook leiden tot bijeenklitten van 'soortgenoten', waardoor er een soort subcultuur kan ontstaan.

5.4 Schuivende doelgroepen

Finaal lijkt het vertoog en de onmiddellijke implicatie van zijn stapsgewijze verruiming van de doelgroep het hele woonbeleid te gaan beïnvloeden. Oplossingen zoeken bij hogere inkomensgroepen en daartoe de inkomensgrenzen verhogen, raakt immers fundamenteel de discussie over de doelgroepen van het woonbeleid in het algemeen. De doelgroep groeit in elk geval sneller dan het aantal sociale woningen. Neem het voorstel van Vlaams parlementslid Daelman (SP.A) met zijn twee inkomensniveaus. Hierbij wordt een eerste inkomensniveau bepaald waarbij de instroom wordt beperkt tot 30% van het aantal toewijzingen; een tweede omschrijft het lage inkomenshuishouden. Geconfronteerd met de fiscale statistieken, de basis voor de inschrijving, betekent dit dat meer dan 80% van de Vlaamse huishoudens onder de eerste grens vallen en dat bijna 60% van de fiscale huishoudens een laag inkomen heeft, ongeveer 1,5 miljoen huishoudens. Zelfs als we buiten beschouwing laten dat deze groep nooit bediend kan/zal worden, zijn er ongetwijfeld repercussies voor de toekenning van subsidies in het kader van eigen woningbezit. Deze liggen in de regel namelijk hoger en zullen dus waarschijnlijk mee in de hoogte evolueren. In het streven naar een oplossing voor de problemen van de sociale huursector, lijkt er als het ware een zichzelf voedend mechanisme op gang gekomen dat de doelgroepen van het beleid steeds doet uitbreiden. Daardoor dreigen de geringe doelgerichtheid en de doelmatigheid (De Decker, 2000) van het woonbeleid nog verder af te nemen omdat ofwel de wachtlijsten en -tijden langer zullen worden, ofwel de middelen over meer huishoudens zullen worden versnipperd.

6. Tot slot

We hebben aangetoond dat de sociale huursector en de sociale huurders in de loop van de jaren 1990 een steeds negatiever imago kregen. Versterkt door de megafoonfunctie van de pers, komt dit in belangrijke mate doordat het vertoog gevoed wordt door personen met vooraanstaande maatschappelijke posities en met toegang tot belangrijke beslissingsmiddelen. Het discours steunt vooral op incidenten en werd niet cijfermatig onderbouwd. Dit betreft geen doelbewuste zelfvernietigingstrategie. Meer zelfs, we twijfelen er niet aan dat heel wat van

de protagonisten de sociale huursector willen ‘redden’. Alleen dient de vraag gesteld te worden of dit een juiste strategie is.

Feit is, zoals we eerder reeds betoogden (De Decker, 1997), dat de mirakeloplossing ‘sociale mix’ eerder mythisch en magisch dan realistisch is. Om te beginnen is het zo goed als onmogelijk te bepalen wat een ideale sociale mix is en welke effecten we ervan kunnen verwachten (Gans, 1961, Kesteloot, 1998; Duyvendak & Hortulanus, 1999). Bovendien lijkt sociale mix niet echt een haalbare kaart: de geschiedenis van de woonplaatskeuze is er immers een van ‘wegtrekken uit probleemwijken’. Welke ‘betere’ huishoudens zullen bereid zijn om in – zelfs gerenoveerde – sociale hoogbouwijken te gaan wonen? De conclusie ligt voor de hand: de instroom van hoge inkomenshuishoudens is een luchtkasteel.

Paradoxaal aan het verhaal is bovendien dat bij een succes van een beleid van sociale mix de lage inkomenshuishoudens – die nu al minder dan in verhouding aan bod komen (De Decker, 2000) – slechter af zouden zijn. Het beleid wil duidelijk de bestaande sociale huurwoningvoorraad renoveren, wat meestal gepaard gaat met een daling van het aantal wooneenheden. Als de verkoop van sociale huurwoningen effectief plaatsvindt, zal het aanbod aan sociale huurwoningen dalen. Wanneer daarenboven financieel sterkere huishoudens zouden binnenstromen, blijven er voor de lage inkomens minder wooneenheden over.

Dit kan en zal een dubbel effect hebben. Eén, de minder aantrekkelijke delen van de sociale huurwoningvoorraad zullen verder marginaliseren omdat vooral woningen en geen appartementen zullen worden verkocht en omdat de hoge inkomens bij voorkeur niet naar de minder aantrekkelijke, vaak perifeer gelegen, appartementen in hoogbouw zullen trekken. Een tweede effect is dat de lage inkomensgroepen noodzakelijkerwijze meer nog dan vandaag aangewezen zullen zijn op de voor hen onaantrekkelijke particuliere huurmarkt. Niet alleen worden ze daar geconfronteerd met slechte woonomstandigheden, huisjesmelkerij en woononzekerheid, het ziet er ook naar uit dat particulier huren armer maakt (De Decker, 2002). Ook hier heeft een ondoordachte sociale bekommernis dus perverse effecten.

NOTEN

1. Een vertoog definiëren we, in navolging van Sahlin (1996) als “manieren van verwoorden, denken en handelen die historisch gesitueerd zijn en worden bepaald door externe en interne omstandigheden. Onze taal is betrokken partij in de productie en de constructie van de realiteit” (Hastings, 2000). “Onze taal weerspiegelt niet alleen de wereld, ze is er een bouwsteen van” (Norval, 2000: 314). Spreken, denken en handelen beïnvloeden elkaar. Een vertooganalyse tracht te begrijpen hoe een bepaald woordgebruik een sociale inhoud bevat en sociale effecten sorteert. Een dergelijke analyse is zinvol omdat wat op een bepaald moment als een publiek probleem wordt gedefinieerd, niet noodzakelijk het gevolg is van een verandering in de objectieve realiteit, maar van strategieën van spelers op het veld.

2. Onze analyse is gebaseerd op ruim 250 tekstfragmenten uit een brede waaier van beleidsnota's, persberichten en artikelen sinds 1988. De citaten beslaan ongeveer 150 pagina's. We moeten benadrukken dat dit een eerste analyse is, een appetizer voor grondiger onderzoek.
3. Rochefort, D.A. & R.W. Cobbe (1994): *The politics of problem definition: shaping the political agenda*, University Press of Kansas, geciteerd door Callaghan & Schnell (2001: 185).
4. Zie ook Goossens, Decaluwé & Forier: een gemeenschappelijk standpunt van een academicus met medewerkers van de studiediensten van ACW en SP, in *De Standaard*, 1 juli 1991.
5. In *Dag Allemaal* (26 januari 2002) herhaalt Gabriëls zijn standpunt.
6. Dit betreft een intern document dat toch breeduit in de media werd gebracht (zie de dagbladen, de radio en de televisie rond 26 maart 1998). Zie voor reactie Lanjri (1998).
7. Zie voor standpunten van de SP.A en haar vertegenwoordigers: www.s-p-a.be.
8. "Het zijn echte probleemblokken. Bijvoorbeeld de residentie Silvertop, met veel te kleine appartementen in een te hoog gebouw met 7 liften voor 12 appartementen per verdieping zodat de bewoners nog nauwelijks met elkaar in contact komen. Die flats zijn veel te onpersoonlijk, niemand kent zijn burens nog. (...) Soms vonden we een dode medehuuder waar niemand naar omkeek. Vooral de sociale controle geraakte zoek. We kregen huurders die hun afval gewoon door het raam kieperden. Een emmer moschelpen bijvoorbeeld."
9. Ook betrokken waren academici, de Vlaamse administratie, de Vlaamse Ombudsman en vertegenwoordigers van bewoners in het algemeen en sociale huurders in het bijzonder.
10. Met merkwaardige collusie tussen vuiligheid en veiligheid. Zie bijvoorbeeld Stoop en Albertijn (2003).
11. Interview door Pascal De Decker en Inge Van Nieuwenhuyze in het kader van UGIS een onderzoek naar de effecten van het stedelijk beleid, gefinancierd door de Europese Commissie en gecoördineerd door Jan Vranken (OASeS-Universiteit Antwerpen).
12. Zie ook installatietoespraak Vlaamse Wooncode Commissie: De Batselier (1993a).
13. Zowel uit het onderzoek van Pannecoucke, Geurts & De Decker (2001) als dat van Stoop & Albertijn (2003) blijkt dat niettegenstaande de algemene tevredenheid, de huurders minder tevreden zijn over het management.
14. Zie visienota VVH (2003), opgemaakt op vraag van minister Gabriëls.
15. Met de woorden van Cools (2003: 18): "Sociale verhuringen zouden derhalve veel beter benaderd worden vanuit een vrije keuze naar leefstijl i.p.v. louter het gevolg te zijn van een administratieve procedure naar inschrijving volgens chronologische volgorde."
16. Met als voorstellen onder andere een verhoging van de rol van de gemeente, prioriteit aan relatief hogere inkomensgroepen, voorrang voor inwoners van het werkgebied, spreiding van culturen, kennis van het Nederlands als beslissingselement in de toewijzing.
17. Cools heeft berekend dat "zijn" maatschappij de laatste zes maanden 83% van de woningen toevees aan allochtonen (*Gazet van Antwerpen*, 3 en 4 juli 2004).
18. "Ze zijn hier met hun camera's wel geweest, maar hebben alle positieve reacties weggeknipt. Ze zijn blijven zoeken tot er alleen nog vreselijke commentaar overbleef", alluderen de bewoners van de Antwerpse Chicagoblok in een reportage van de *Gazet van Antwerpen* (2003: deel 10).
19. Cools ziet ze als direct gevolg van de samenlevingsproblematiek. Wij zien ze – gegeven de vaststelling dat de sociale huurders al bij al behoorlijk tevreden zijn (Pannecoucke, Geurts & De Decker, 2001; Stoop & Albertijn, 2003) – ook en misschien zelfs vooral als het gevolg van het vertoog.

DEEL II

Uitgesproken armoedebeleid

Ook dit deel openen we met een overzichtshoofdstuk. Danielle Dierckx en Katrien De Boyser presenteren de opmerkelijkste ontwikkelingen in het armoedebeleid op het federale en Vlaamse beleidsniveau. Zo gelden er spelregels voor het beleid die onder meer in de verschillende overlegorganen en plannen tot uitdrukking komen. Verder zoomen zij in op de beleidsmaatregelen op de deelterreinen. De hoofdstukken die daarop volgen, graven dieper in het lokale, Europese en het arbeidsmarktbeleid.

Wat gebeurt er vandaag op lokaal vlak? Maarten Loopmans bekijkt de evolutie die het lokaal sociaal beleid de laatste jaren heeft doorgemaakt en evalueert het armoedebeleidsgehalte van de nieuwe lokale beleidsconfiguraties. Wordt de vrees bewaarheid dat de reorganisatie van de Vlaamse lokale middelen leidt tot minder aandacht voor de sociale dimensie en de kwetsbaarste inwoners? Hoe ver staat het met de ankerpunten van het lokaal sociaal beleid, de Sociale Huizen en de lokale sociale beleidsplannen? Ook het nieuwe Vlaamse regeerakkoord legt Loopmans onder de loep: welke stedelijke beleidsaccenten vallen op?

Het succesvol vervolmaken van de Lissabonstrategie zou voor een sterker sociaal Europa kunnen zorgen. In het derde hoofdstuk bekijkt Katrien De Boyser hoe ver het daarmee staat. Niet in het minst is de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten belangrijk; ze bekijkt een aantal bekommernissen en flankerende beleidsmaatregelen. Het Europees ontwerpakkoord voor een grondwette-

lijk verdrag is een ander recent feit, waarvan de sociale principes aan bod komen. De slotvraag is of de bedreiging voor het Europees sociaal model niet in eerste instantie komt van de (intenties tot) liberalisering van diensten van algemeen belang en de ontwerprichtlijn 'Bolkestein'.

Met Tuna Taşan-Kok richten we onze blik naar twee nieuwe Europese lidstaten. Welke antwoorden formuleren de Poolse en Hongaarse overheden op de armoedeproblematiek in hun land? In communistische landen bestond armoede per definitie niet. Ze bekijkt ook de rol die de toetreding tot de Europese Unie heeft gespeeld in het formuleren van een eigen armoedebeleid.

Wim Herremans en Seppe Van Gils sluiten af met de Europese streefdoelen op het vlak van de arbeidsdeelname van kansengroepen. Deze plaatsen zij in een breder raamwerk, dat van het realiseren van een werkzaamheidsgraad van 70% en het tegengaan van de dualisering op de arbeidsmarkt. Ze bekijken welke sporen daarvan terug te vinden zijn in de federale en Vlaamse beleidsdocumenten.

HOOFDSTUK 1

Het onvoltooide heden: federaal en Vlaams armoedebeleid

Danielle Dierckx en Katrien De Boyser

Onvoltooid. Omdat aan de strijd tegen de armoede wel nooit een einde zal komen. Het gaat immers om een complexe problematiek met wortels diep in de samenleving. Naarmate onze kennis van de armoede toeneemt, worden we ons bewust van de lange termijn die nodig is voor een armoedebeleid. Tegelijk krijgen we ook betere wapens in handen om op kortere en middellange termijn iets te doen aan armoede. Verschillende actoren dragen tot die kennis bij: de armen, die hun ervaringen inbrengen; de wetenschap, die uitsluitingsmechanismen opspoorst; allerhande actoren op het middenveld, die hulp verlenen en methodisch experimenteren. Maar ook de overheden op de verschillende beleidsniveaus zijn betrokken partij. We mogen stellen dat de bereidheid om over armoede en sociale uitsluiting na te denken, nadrukkelijk aanwezig is in Vlaanderen en België. Daarvan getuigen onder meer de positieve klanken over het Algemeen Verslag over de Armoede (zie deel III). Maar wordt die bereidheid ook omgezet in daden om armoede te bestrijden?

Het heden. Zoals het een Jaarboek betaamt, volgen we het lopende jaar op de voet. We moeten ons daarbij beperken, maar ‘in der Beschränkung zeigt sich der Meister’ hopen we. Of is er plaats te weinig, omdat er zoveel gebeurt? We rapporteren over effectieve initiatieven, maar ook over de hiaten en de zaken die op til staan.

Dit jaar beginnen we ons verhaal met de spelregels volgens dewelke het armoedebeleid vorm krijgt. Het gaat bijvoorbeeld om de bepalingen over waar en met wie overleg wordt gepleegd, binnen welke regelgeving wordt gehandeld en wanneer de planning wordt herbekeken. Uiteraard laten we niet na om aan te duiden of deze afspraken al dan niet werden gerespecteerd. Daarna bespreken we het beleid op de verschillende domeinen van sociale uitsluiting. We volgen daarbij grotendeels de structuur van het nieuwe Vlaamse regeerakkoord en haken het federale nieuws over deze – vaak gedeelde en verdeelde – bevoegdheden daarbij aan. Resten ons dan nog de specifieke federale materies, zoals de sociale zekerheid en de wet op maatschappelijke integratie, in een laatste paragraaf.

1. De spelregels: overleg en planning

Hoe komt het armoedebeleid vandaag tot stand? We noemen dit de spelregels van het beleid (Arts & Leroy, 2003). Het gaat onder meer over de regelgeving, de besluitvorming en het overleg; met andere woorden de formele spelregels, vastgelegd in wettelijke teksten en documenten. Natuurlijk spelen bij de totstandkoming van het beleid ook informele regels een rol; elementen die deel uitmaken van de politieke cultuur, van de onderlinge verhoudingen tussen personen op cruciale beslissingsplaatsen, tussen politieke partijen en overheidsniveaus. Die informele regels zijn erg doorslaggevend bij een beleidsthema als armoedebestrijding. We weten al langer dat de bevoegdheden voor deze thematiek vandaag zijn uitgestrooid over verschillende beleidsdomeinen, beleidsverantwoordelijken en beleidsniveaus. Coördinatie en samenwerking zijn dus onontbeerlijk en daar zijn geëngageerde mensen voor nodig die, naast hun belangen (die van hun partij, hun minister, hun beleidsniveau en van zichzelf), ook het bredere perspectief kunnen zien.

Hoe interessant deze informele regels ook zijn, we houden het hier bij de formele spelregels die ter beschikking staan van het federale en Vlaamse armoedebeleid, wetende dat de informele spelregels hun invloed hebben op het functioneren ervan. Het gaat dan meer bepaald over de verschillende overlegorganen (de Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, het Permanent Armoedeoverleg) en de diverse ‘armoedeplannen’ (het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting, het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding en het Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling). Voor de volledigheid – maar zonder er dieper op in te gaan – vermelden we als andere debatplaatsen de Commissie Welzijn van het Vlaams Parlement en de Gezins- en Welzijnsraad waar het voorbije jaar de opvolging van het armoedebeleid kort werd aangeraakt. Voor het federale niveau vernoemen we de Interparlementaire Werkgroep Vierde Wereld.

1.1 Oorden van overleg: ICMI, Steunpunt Armoede en PAO

1.1.1 *De Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie (ICMI)*

De Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie is een permanente samenwerkingsstructuur tussen de federale Staat en de Gemeenschappen en Gewesten. Ze is cruciaal, want ze moet de coherentie van de maatregelen inzake armoedebestrijding bewaken. In het verleden werden deze conferenties niet altijd systematisch voorbereid, gehouden en opgevolgd. In de beleidsnota van (voormalig) minister van Maatschappelijke Integratie, Arena, (*Parl. St. Kamer*

2003-04, Doc 51-0325/009) staat dat deze conferentie zal worden uitgebouwd “als de plaats bij uitstek waar op geregelde tijdstippen politiek verantwoordelijken van de federale overheid en de gefedereerde entiteiten elkaar ontmoeten om gezamenlijk het armoedebeleid op te volgen en politieke opties te nemen op deelterreinen die essentieel zijn in het kader van die aanpak van armoede en sociale uitsluiting. In die zin zal de ICMI een centrale rol spelen in de opvolging van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005.” Wat had dit ICMI het jongste jaar te bieden?

De agenda werd onder meer gevuld door de voorbereiding van het ‘breed maatschappelijk debat’ naar aanleiding van tien jaar Algemeen Verslag over de Armoede. Dit debat werd in het federaal regeerakkoord van juli 2003 aangekondigd. Op 4 februari werd het startschot gegeven. De ICMI van 27 mei 2004 besliste dan over de aard en inhoud van dit debat. Een voorbereidende werkgroep was ondertussen al in de weer. Hierin participeren alle regeringen, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, de verenigingen van OCMW’s, de Koning Boudewijnstichting, de POD Maatschappelijke Integratie en de Verenigingen waar armen het woord nemen. Volgens onze laatste informatie is het de bedoeling om tien jaar na de publicatie van het AVA: (1) een overzicht te bieden van de effecten, resultaten en lessen voor de toekomst; (2) de dynamiek van het proces te versterken en zichtbaar te maken door het continueren van de huidige dialooginspanningen, door het hermobiliseren van de verschillende actoren in de strijd tegen armoede en door het publiekelijk bekendmaken van de resultaten en de methode. Het publiek moment – gepland voor het voorjaar 2005 – wordt voorafgegaan door een dialoog in verschillende thematische overleggroepen. Het is de bedoeling dat de resultaten van deze initiatieven worden vastgelegd in het derde tweejaarlijkse verslag van het Steunpunt (zie ook verder).

In de loop van het jaar dook een ander thema op: de opstelling van een ‘Nationaal Actieplan voor de Digitale Inclusie’. De opdracht om dit plan te maken werd gegeven op de speciale ministerraad in Oostende (20 en 21 maart 2004) en moet een aanpak voorstellen om de digitale kloof te bestrijden. In december 2004 willen de verschillende regeringen een definitief actieplan voorstellen.

□ Een nieuwe impuls voor dit orgaan zou niet overbodig zijn.

De overige agendapunten en/of beslissingen moeten we schuldig blijven. We stellen enkel vast dat de transparantie van dit overlegorgaan minimaal is. Een nieuwe impuls voor dit orgaan zou echter niet overbodig zijn. Afstemming en coördinatie zijn immers een basisvoorwaarde om van het armoedebeleid ‘een echte zaak’ te maken.

1.1.2 *Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting*

Dit Steunpunt is een andere plaats waar de verschillende overheden van België elkaar rond de armoedeproblematiek ontmoeten. Een andere plaats, met andere deelnemers. Het is een overlegplatform tussen onder meer Verenigingen waar armen het woord nemen, de verschillende regeringen en hun administraties, vertegenwoordigers van gemeenten, praktijkwerkers en sociale partners. Een belangrijke opdracht voor dit overleg is de opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede. Het Steunpunt publiceerde in die context haar tweede tweejaarlijkse verslag, *'In dialoog'* (2003). Het verslag wil vanuit de verschillende perspectieven van de deelnemers het armoedebeleid evalueren. Er is ook ruimte voor 'goede praktijken' en voor concrete voorstellen om de situatie op het terrein en in het beleid te verbeteren.

Een dergelijk rapport moet echter kunnen rekenen op een degelijke opvolging en valorisatie. De verschillende ondertekenaars van het Samenwerkingsakkoord van 1998 hebben zichzelf er dan ook toe verplicht om een debat te houden en een advies te formuleren over het verslag en de bijbehorende adviezen van de sociale partners. Het rapport van 2003 laat echter geen twijfel bestaan: de opvolging door de verschillende overheden laat werkelijk te wensen over. De schijnbare (of blijkbare?) onverschilligheid van de regeringen dreigt ervoor te zorgen dat andere partners afhaken, omdat 'hun stem toch niet wordt gehoord'. In deze context roept het rapport op om de band tussen het NAP/incl – waar overleg ook een belangrijke plaats heeft – en het tweejaarlijkse verslag veel sterker aan te halen. In de toekomst zou dit mogelijk moeten zijn doordat de temporaliteiten van beide documenten zullen verschillen, dus niet meer gelijktijdig gepubliceerd zullen worden. De bedoeling is dat het NAP/incl meer rekening houdt met de verwachtingen uit dit verslag.

In het parlement van de Franstalige gemeenschap werd het debat wel op gang getrokken, zij het in een korte zitting ('Commission de Coopération avec les Communautés' – Parlement de la Communauté française de Belgique, 2004). Hoewel men het gepast achtte om gevolg te geven aan het rapport – in de vorm van een advies, aanbevelingen of concrete projecten – is opvolging door regeringsacties weinig waarschijnlijk. Het debat vond immers op de allerlaatste zitting van de commissie, net voor de verkiezingen dus, plaats. De vraag is nu of in de nieuwe legislatuur de draad opnieuw wordt opgepikt. Het debat in de Vlaamse en federale regeringen en parlementen laat nog altijd op zich wachten. Waarom? Misschien interpreteren sommige politieke mandatarissen het bestaan van het Steunpunt als een vrijeleide om zich te onttrekken aan eigen verantwoordelijkheden binnen de reguliere overheidsorganen? Of is er, wat Vlaanderen betreft, meer afstemming nodig met het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (zie verder)?

De sociale partners (NAR, CRB en CESRW) vervulden hun opdracht wel naar behoren. In april en juli 2004 lagen hun adviezen klaar (CRB & NAR,

2004; Conseil économique et social de la Région wallonne, 2004). Ze bevestigen de nood aan een overlegstrategie tussen de betrokken actoren en vestigen de aandacht op de rol van de sociale partners in heel wat van de aangebrachte materies. Ze zijn vragende partij om actiever te worden betrokken bij de uitwerking, de uitvoering en de opvolging van het armoedebeleid. De activiteiten van de verschillende fora waarop de armoedeproblematiek aan bod komt, zouden beter gestroomlijnd en op elkaar afgestemd moeten worden, wat een coherenter beleid en een betere evaluatie mogelijk zal maken.

1.1.3 *Het Permanent Armoedeoverleg*

Hiermee belanden we bij het overleg rond het armoedebeleid, specifiek op het Vlaamse niveau. Dit model, afgekort als PAO, heeft haar legale basis in het uitvoeringsbesluit van het armoededecreet (B.S. 24 november 2003). Hoewel het al sinds 2001 bestaat, merken we dat met de decretale verankering het overleg een extra elan kreeg. Dit geldt in de eerste plaats voor haar horizontale component, waarin de aandachtsambtenaren armoedebestrijding van de verschillende Vlaamse afdelingen, vertegenwoordigers van de armen en enkele externe experts zetelen. Haar takenpakket bestaat uit het voorbereiden, uitvoeren, coördineren en opvolgen van de maatregelen uit het jaarlijkse Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Tijdens de vooropgestelde vier bijeenkomsten in januari, april, juni en september 2004 ging onder andere aandacht naar de evaluatie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2003 (zie verder), het Vooruitgangscongres Armoede van mei 2004 en de voorbereiding van de start van het verticale luik van het PAO.

Deze verticale component moet vorm krijgen binnen elk afzonderlijk beleidsdomein. Twee keer per jaar organiseert de bevoegde minister een overleg met de vertegenwoordigers van armen en eventuele andere actoren. Het beleid in het betreffende beleidsdomein wordt er opgevolgd en geëvalueerd vanuit het armoedeperspectief. Rond werkgelegenheid werd al een eerste verdienstelijke aanzet tot verticaal overleg gepleegd. Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, trekt dit intensief mee op gang.

Op het federale beleidsniveau ontbreekt armoedeoverleg tussen de verschillende administraties. De POD Maatschappelijke Integratie stelt wel een structureel partnerschap met andere administraties en overheidsinstellingen op federaal en regionaal niveau in het vooruitzicht. Ook voor het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden met de doelgroepen en intermediaire organisaties en instellingen wil de POD extra inspanningen doen (Van Geertsom, 2003). In het kader van de coördinatieopdracht voor de opmaak van het NAP/incl bestaat wel al een 'permanente werkgroep acties', waar de verschillende administraties van de Gewesten en Gemeenschappen en de Verenigingen waar armen het woord voeren in vertegenwoordigd zijn. Deze overleggroep volgt de acties van het NAP/incl

op. Daarnaast is er een werkgroep indicatoren die een verfijning van de indicatoren uit het NAP/incl uitwerkt.

1.2 Armoedeplannen: de NAPs/incl, VAP's en duurzame ontwikkeling

Een slagkrachtig armoedebeleid impliceert, naast een gedegen overleg, ook samenhangende en gecoördineerde maatregelen. Tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie (voorjaar 2001) startte de opmaak van het Nationaal Actieplan Sociale Inclusie. De Vlaamse overheid droeg daaraan bij met een zelfstandige Vlaamse publicatie, die sindsdien het jaarlijkse Vlaams Actieplan Armoedebestrijding heet. In de rij van beleidsplannen waarin armoede een cruciale plaats inneemt, kunnen we nog het Plan Duurzame Ontwikkeling vernoemen. We bekijken deze plannen van dichterbij met de focus op de ontwikkelingen van het voorbije jaar.

1.2.1 *Geen NAP/incl 2005-2007*

De Europese Commissie plant vanaf 2005 een nieuwe timing voor de nationale actieplannen sociale insluiting (NAP/incl). Dit kadert in de Europese doelstelling om in 2006 te beginnen met een betere stroomlijning van de verschillende open methodes van coördinatie (OMC) op het vlak van het sociale beschermings- en inclusiebeleid. Tevoren is een evaluatie van de OMC gepland waarbij zowel de lidstaten, de commissie, andere EU-instellingen en sleutelfiguren uit het middenveld worden bevraagd. Voor de OMC inzake sociale insluiting wil de Europese Commissie er in 2005 prioriteitszorg geven dat de nieuwe lidstaten mee op deze kar springen. Voor het overige rapporteren de Europese Commissie en Raad vanaf 2005 jaarlijks in een 'Joint Report' over de sleutelbevindingen en beleidsboodschappen uit de OMC's op de verschillende sociale domeinen – sociale inclusie, pensioenen en – voor zover het al is aangesneden – gezondheid. Midden 2005 dienen de lidstaten geen nieuw NAP/incl in, maar wel een nationaal implementatierapport waarin ze rapporteren over de geboekte vooruitgang en de beleidsstrategie tot midden 2006. In oktober 2006 wordt een nieuw NAP/incl verwacht voor de periode 2006-2009. De POD Maatschappelijke Integratie organiseert halfweg december 2004 een colloquium om de voorbije NAPs/incl te evalueren in een open debat met de Verenigingen waar armen het woord voeren en alle betrokken instanties.

1.2.2 *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAP)*

Het Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding blijft evenwel haar eigen jaarlijkse ritme aanhouden, zoals decretaal bepaald. In 2004 verscheen de vierde editie (Vlaamse Overheid, 2004), waarin een aantal rubrieken als het algemene be-

leidskader, een schets van de problematiek (gebaseerd op dit Jaarboek) en beleidsmaatregelen steevast terugkeren. Zoals eerder aangehaald, volgt het PAO dit plan op. Zowel de inhoud als de vorm kan nog worden verbeterd, stelt ook het PAO. Een gefundeerde visie ontbreekt, waardoor het geheel eerder overkomt als een opsomming van niet altijd samenhangende acties. Het verband tussen maatregelen en armoedebestrijding is niet altijd duidelijk. Maatregelen worden overwegend geformuleerd als intenties en geplande acties, waardoor het niet altijd duidelijk is wat effectief werd gerealiseerd, zelfs bij het lezen van de verschillende actieplannen na elkaar. Andere uitdagingen liggen bij de evaluatie van het beleid en de meting van effecten, zowel vooraf als nadat beleidsmaatregelen werden genomen.

□ We stoten opnieuw op de noodzaak van een armoede-effectrapportage.

Hier stoten we opnieuw op de noodzaak van een armoede-effectrapportage. De politieke wil daartoe lijkt aanwezig, zoals mag blijken uit een recente beslissing van de (weliswaar vorige) regering, waarbij zij zich engageert om “bij elk nieuw ontwerp van reglementering of beleidsmaatregel die ter beslissing zal worden voorgelegd, rekening te houden met de sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen voor 2004 zoals opgenomen in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding” (Vlaamse Regering 12 maart 2004). Op dit vlak moet het warme water niet worden uitgevonden. Tal van voorbeelden op andere domeinen zijn beschikbaar, zoals inzake milieu en gender. OASeS deed voor het Europese armoedebeleid al een voorzet (Vranken e.a., 2001). Interessante partners hierin, de armenverenigingen en ervaringsdeskundigen in de armoede, staan gereed om hun kennis en ervaringen in te brengen. Ook de federale overheid denkt aan de ontwikkeling van een armoedetoets (Van Geertsom, 2003).

In het kader van een betere planning en evaluatie van het armoedebeleid is het ook onontbeerlijk om een zicht te hebben op de budgetten die direct of indirect aan armoedebestrijding worden besteed. Zulke begrotingsanalyse werd al een keer gemaakt in ‘Prakkels voor een Provinciaal Armoedebeleid’ (Dierckx & Vranken, 2002).

In het kader van het VAP als effectief beleidsinstrument stellen we verder ook de vraag naar de link tussen het VAP en de (voormalige?) armoedecongressen. Het toekomstverkennd congres kreeg geen eigen derde editie. Het congres van 6 mei 2004 keek tegelijk achteruit én vooruit. Dat resulteerde in een lijvig document met signalen uit de verschillende armenverenigingen, verslagen van de werkgroepen, externe expertnota’s (gebaseerd op rondetafelgesprekken) en een letterlijke weergave van het debat met prominenten uit alle democratische politieke partijen én in een uitgebreide boodschap aan de nieuwe Vlaamse regering (Vooruitgangscongres 2004¹). Het Vlaams Netwerk van armenvereni-

gingen wist, als organisator, de nodige (zij het pre-electorale) politieke aandacht te trekken. Of deze ook werd verguld in het regeerakkoord wordt verder besproken. Het congressenverhaal is er momenteel een met een open einde: volgen er nog?

1.2.3 *Federale Plan Duurzame Ontwikkeling*

In het Federale Plan voor Duurzame Ontwikkeling 2004-2008 (Federale regering, 2004) krijgt de problematiek van armoede en sociale uitsluiting een prominente plaats. De aandacht voor de armoede op wereldvlak wordt er afgewisseld met die op Europees en nationaal vlak.

Het is de federale regering die dit plan coördineert, gezien de wet ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ (B.S. 18 juni 1997). Concreet voorziet deze wet in een beleidscyclus met een vierjaarlijks federaal plan, een tweejaarlijks federaal rapport en geregelde adviezen vanuit het maatschappelijke middenveld. Ook de Gewesten en Gemeenschappen worden bij de opstelling ervan betrokken. De Vlaamse regering stemde op 14 mei 2004 in met het voorontwerp van dit tweede duurzaamheidsplan. Om advies hierover te formuleren en haar standpunt te bepalen, richtte zij een Interdepartementale Werkgroep Duurzame Ontwikkeling (WGDO) op. Het advies werd ook voorgelegd aan de SERV en de MiNa-raad (Vlaamse Regering 14 mei 2004).

Wat vinden we in dit rapport? De zes thema’s van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, zoals afgesproken in Göteborg en Lissabon (2001), komen erin aan bod. Het zijn: het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting, het opvangen van de implicaties van een verouderde bevolking, het bestrijden van gevaren voor de volksgezondheid, het verantwoordelijk beheer van natuurlijke hulpbronnen, het bestrijden van de klimaatverandering en het verzekeren van een duurzaam vervoersysteem. Voor armoede en sociale uitsluiting worden verschillende acties uit het NAP/incl 2003-2005 overgenomen. Daarnaast vinden we ook paragrafen over ‘fatsoenlijke en betaalbare’ huisvesting en kwaliteitsvolle banen.

Het plan bleef echter niet gespaard van kritiek. Onder andere de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling formuleerde tal van bedenkingen. Eén daarvan is de vaststelling dat armoede en sociale uitsluiting veel te weinig tot niet in de visie over duurzame ontwikkeling worden geplaatst. Zij stelt dat vooral en zonder meer acties uit het NAP/incl werden overgenomen. Dit impliceert ook dat een lange termijnvisie ontbreekt; het NAP/incl bevat immers maar maatregelen tot 2005. Zij vat deze toch wel fundamentele kritieken samen. Dit plan over duurzame ontwikkeling “mag niet louter een samenraapsel zijn van verschillende sectorale plannen, maar moet een metaplan vormen, een plan dat deelplannen overkoepelt en integreert” (Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, 2004). Een gemiste kans?

2. De beleidsinhoud op gedeelde terreinen

Nu we een zicht hebben op de overlegorganen en de planningsinstrumenten gaan we over naar de beleidsinhoud op de verschillende domeinen van sociale uitsluiting. Voor recente gegevens binnen elk van deze segmenten verwijzen we naar het eerste deel en het cijfermateriaal op het einde van dit Jaarboek. Hier behandelen we de inspanningen van de federale en Vlaamse overheid op de terreinen waarvoor ze beide (gedeeltelijk) verantwoordelijk zijn of waarop zij initiatieven nemen zonder daartoe expliciet bevoegd te zijn. Zo krijgen we ook een zicht op de mate waarin zij een gedeeld of verdeeld beleid voeren. Is er sprake van afstemming en coördinatie of niet? Volgende items komen aan bod: het arbeidsbeleid, het gezinsbeleid, het woonbeleid, het zorgbeleid en armoedebeleid, het onderwijsbeleid en het beleid inzake cultuur en vrijetijdsbesteding. We volgen hiermee de structuur van het Vlaamse regeerakkoord.

2.1 Arbeidsbeleid: hard labeur

Op 19 september 2003 riep toenmalig federaal minister van Werk en Pensioenen, Vandenbroucke, een werkgelegenheidsconferentie bijeen, samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale en regionale regeringen en van de sociale partners. Er werden onder meer afspraken gemaakt over de uitbreiding van de bijdragevermindering op de lage lonen, over de aanpassing van de startbanen voor jongeren en over het versterken van de lastenverlaging in de non-profit sector. Verder werden maatregelen voor een efficiënte en krachtige aanpak van de sociale fraude aangekondigd (zie verder). Inzake de dienstencheques voor huishoudelijke hulp, die federale materie wordt, wil men de privé-sector in het systeem betrekken en zo 25.000 jobs realiseren. Bijkomende middelen voor de buurt- en nabijheidsdiensten moeten in de sociale economie 12.000 extra werkplaatsen opleveren. Men wil verder de mobiliteit en de inzetbaarheid van werkzoekenden bevorderen en grotere inspanningen leveren voor hun begeleiding. Later, op de ministerraad van 16 en 17 januari 2004 (Gembloux) rond 'werk en economie' zette men het licht op groen voor een reeks maatregelen om onder meer de werkgelegenheid te stimuleren, de vergrijzing voor te bereiden en sociale spelregels beter te doen naleven.

De conferentie en bijzondere ministerraad lagen volledig in de lijn van de grote nadruk die het federale regeerakkoord (2003) op arbeid legde. Ook het Vlaamse regeerakkoord (2004) schuift arbeid opnieuw naar voor als topprioriteit. Een terugblik op het regeerakkoord van de vorige Vlaamse regering (1999) leert ons dat vandaag weinig nieuwe wegen worden ingeslagen. Een eerste optie in 1999 was om de werkzaamheidsgraad te verhogen door lastenverlagingen. Een vermindering van belastingen op de laagste lonen zou een begin van oplossing bieden voor de werkloosheidsval. Vijf jaar later, in het nieuwe regeerak-

koord, heet dat “de inactiviteitsval tegengaan”. De flankerende maatregelen die toen werden voorgesteld inzake kinderopvang (meer en minder duur), tussenkomsten in kosten van openbaar vervoer en maatregelen om de aanschaf van een woning te vergemakkelijken (met het oog op arbeidsmobiliteit), behouden ook in het regeerakkoord van 2004 een prominente plaats. Inzake alternerend leren en werken ambieerde men in 1999 een eenvormiger en transparanter aanbod; vandaag bepleit men een herwaardering en vereenvoudiging van het systeem. Nieuw de laatste jaren is wel het debat over het levenslang en levensbreed leren, met daaraan gekoppeld de erkenning van Verworven Competenties (zie ook 2.5). In het nieuwe regeerakkoord luidt het: het vergemakkelijken van de herintrede op de arbeidsmarkt, via het zichtbaar maken en erkennen van Verworven Competenties en via het aanbieden van ‘arbeidsgewenningscursussen’.

Zowel voor het federale als Vlaamse arbeidsbeleid bekijken we twee cruciale doelstellingen van dichterbij: het scheppen van extra banen en de activering van werklozen.

2.1.1 *Extra en sociale banen*

Voor het Vlaamse regeerakkoord moeten nieuwe arbeidsplaatsen prioritair in het ‘normale’ economische circuit worden gecreëerd, maar blijken de sociale economie, invoegbedrijven en buurt- en nabijheidsdiensten meer dan nodig om de werkzaamheidsgraad te kunnen opkrikken. De regisseursrol van de lokale besturen moet, via lokale werkwinkels, zorgen voor de uitbouw van de lokale diensteneconomie. De vorige regering timmerde nog aan een decreet voor de buurt- en nabijheidsdiensten, wat een erkenning biedt en tegelijk de garantie dat ze aan een aantal kwaliteitscriteria voldoen, die ook passen binnen de federale SINE-maatregel (federale sociale inschakelingspremie voor kansengroepen – sinds januari 2004 in voege). Op de federale werkgelegenheidsconferentie werd immers afgesproken dat een erkenning van de buurt- en nabijheidsdiensten door Gewest of Gemeenschap voldoende is om een beroep te kunnen doen op deze premie. De toepassing van deze maatregel werd ook uitgebreid tot de PWA en sociale economie-initiatieven van het OCMW.

Voor wat de sociale economie betreft, werden de investeringen aangedikt. De federale overheid stelde zich immers tot doel om in de sociale economie zo’n 12.000 extra banen te scheppen. In 2004 maakte ze opnieuw middelen (€ 12.935.306) vrij voor de cofinanciering van gezamenlijke maatregelen met de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap. Voor de jaren 2005-2009 wordt een nieuw samenwerkingsakkoord sociale economie afgesloten, geïnspireerd op de eerste editie. De federale inspanningen richten zich onder meer op activering van het leefloon in het kader van tewerkstelling in de sociale inschakelingseconomie en in de buurt- en nabijheidsdiensten. Daarnaast is er de verhoogde staatstoelage voor de aanwerving van gerechtigden op maatschappelijke integratie met toepassing van artikel 60 § 7 van de OCMW-wet.

In het licht van de creatie van extra (reguliere) banen vermelden we de vermindering van de werkgeverslasten (1 januari 2004). Naast de algemene structurele lastenverlaging is een extra verlaging voorzien voor de lage en de hoge lonen. Daarnaast werden bijkomende lastenverlagingen voorzien voor banenplannen voor jongeren, ouderen en langdurig werkzoekenden, alsook voor plannen inzake arbeidsduurvermindering en eerste aanwervingen in bedrijven. Het totale aantal banenplannen wordt zo teruggeschroefd van twintig naar vijf.

2.1.2 Activerende opvolging van wie niet kan volgen

In het activeringsbeleid noteren we nog enkele cruciale beslissingen: eerst vanuit federale kringen. Om de overgang van werkloosheid naar werk aantrekkelijker te maken, besliste men om de werkbonus te lanceren en de inkomensgarantie-uitkering te hervormen. De werkbonus moet ervoor zorgen dat werknemers met een laag loon een hoger netto-inkomen overhouden door lagere socialezekerheidsbijdragen te betalen. Ze vervangt de bestaande vermindering van sociale bijdragen voor lage inkomens en het belastingskrediet. Deze laatste bleek immers geen stimulans om aan de slag te gaan, omdat de fiscale afrekening immers pas twee jaar na datum gebeurde. Ook aan de inkomensgarantie-uitkering (IGU) wordt gesleuteld. Hiermee behoudt een werkzoekende die een deeltijdse job aanvaardt, nog een deel van zijn uitkering boven op het loon, waardoor hij of zij meer verdient dan de werkloosheidsuitkering. De IGU bleek echter een werkloosheidsval te zijn.

Daarnaast beklemtoonde de nationale Werkgelegenheidsconferentie het voornemen om meer te investeren in een betere begeleiding van langdurige werklozen naar de reguliere arbeidsmarkt. De federale en Vlaamse overheden hebben allebei plannen op dit vlak en op beide niveaus merken we een strenge, sanctionerende inslag.

Op beide niveaus merken we een strenge, sanctionerende inslag.

De federale overheid meldt ons dat werk of een opleiding weigeren, in de toekomst mogelijk duur(der) komt te staan. Zo keurde de regering de krachtlijnen goed voor een actievere opvolging van werklozen. Om werkzoekenden meer te activeren in hun zoekgedrag moet de RVA hen van heel nabij opvolgen. Wie aanhoudend weigert om een opleiding te volgen of werk te zoeken, zal geleidelijk zijn of haar werkloosheidsuitkering verliezen. In officiële termen luidt het dat men wil “voorkomen dat werkzoekenden de moed opgeven” bij het zoeken naar een job (Ministerraad van 16-17 januari 2004). Is het niet ironisch dat het eerste contact dan pas ten vroegste na één jaar (twee jaar in regio's met veel werklozen) plaatsvindt en is dit wel een gepaste opdracht van een instituut als

de RVA? Tegelijk wordt wel de bestaande regeling omtrent schorsing van werkloosheidsuitkeringen (het befaamde artikel 80) geleidelijk maar definitief afgeschaft. Deze maatregel werd sinds jaren aangeklaagd omwille van de blinde manier waarop ze mensen uit het werkloosheidssysteem stootte: alleen op basis van de werkloosheidsduur, voor bepaalde categorieën en met omgekeerde bewijslast. Voormalig federaal minister van Werk en Pensioenen Vandenbroucke wijst erop dat eventuele opbrengsten van het nieuwe systeem een bijkomstigheid zijn: “We versterken de opvolging om het werkloosheidssysteem rechtvaardig en leefbaar te houden, niet om te besparen” (Vandenbroucke, 2004a). Het mag duidelijk zijn dat deze beleidsverscherping moet gepaard gaan met uitgebreide begeleidingsmogelijkheden van werkzoekenden, wat een Vlaamse beleidsmaterie is.

En wat antwoordt Vlaanderen daarop in haar regeerakkoord, bij monde van huidig Vlaams minister van Arbeid, Vandenbroucke? Uit het nieuwe ‘Vlaams Actieplan voor de Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren’ blijkt het volgende. In 1999 werden nog 12,6% van de jonge werkzoekenden en 9,7% van de volwassen werkzoekenden langdurig werkloos zonder een intake, screening en oriëntatie door de VDAB. Vorig jaar was dit percentage gedaald tot minder dan 5% bij jonge én volwassen werkzoekenden. Vanaf dit jaar worden bijkomende inspanningen geleverd om de begeleiding te verbeteren. In het nieuwe ‘getrapte’ begeleidingsmodel worden nieuwe vormen van dienstverlening optimaal gebruikt, zoals het automatisch overmaken van passende vacatures en een telefonische screening en opvolging van werkzoekenden (Vlaamse regering 1 oktober 2004).

Aanvullend op de reeds bestaande instrumenten keurde de federale regering ook nog een maatregel goed die moet toelaten leefloontrekkenden niet alleen naar ‘tewerkstellingstatuten’ (bijvoorbeeld artikel 60§7) maar ook naar de reguliere arbeidsmarkt toe te leiden. OCMW’s krijgen een premie van € 500 als zij hierover afspraken maken met de regionale bemiddelingsdiensten.

Over het huidige activeringsbeleid kunnen we in algemene termen dus stellen dat het activeringsdiscours, gestart in de jaren negentig, wordt gestuurd door een toenemende individualisering (trajectbegeleiding), door contractualisering en door verplichtingen. Voor wie niet actief deelneemt aan de reguliere arbeidsmarkt, blijft de individuele verantwoordelijkheid primeren, of nu meer of minder jobs voorhanden zijn. Terecht wordt in het verslag van het Vooruitgangscongres Armoede (2004) nogmaals gesteld dat de term ‘arbeid’ breder moet worden gedefinieerd, wil men afhankelijkheid van uitkeringen tegengaan. “Door alleen betaalde arbeid binnen de formele economie als bijdrage tot de samenleving te valoriseren, creëert men als het ware onvermijdelijk een duale samenleving: degenen die zich op de arbeidsmarkt kunnen handhaven aan de ene, en zij die dat niet kunnen aan de andere kant. (...) Als men erkent dat elke vorm van activiteit die de armen toelaat om uit het isolement te treden, in feite een maatschappelijke meerwaarde creëert (of maatschappelijke kosten bespaart), en

als tewerkstellingssubsidies als een sociaal-economisch verantwoorde investering in het creëren van arbeid gezien kunnen worden, kan arbeid daadwerkelijk als bron van emancipatie gaan functioneren.” (Snick, 2004: 150-151).

2.2 Gezinsbeleid: ondersteuning of controle?

Inderdaad is de samenleving niet enkel gebaat bij zoveel mogelijk participanten op de arbeidsmarkt, maar ook bij een degelijke opvoeding van onze kinderen. In beleidstermen vertaalt zich dat onder meer in de toenemende aandacht voor de combinatie arbeid en gezin. Zo werden dit voorjaar een aantal maatregelen genomen inzake kinderopvang: € 4 miljoen voor bijkomende en nieuwe tewerkstelling, onder andere in buurt- en nabijheidsdiensten en voor de uitbreiding in diensten voor opvanggezinnen. Het regeerakkoord kondigt aan op hetzelfde elan te willen voortgaan: “We realiseren 5.000 extra plaatsen in de kinderdagopvang om te komen tot de Barcelona-norm (Europese Top in 2002). (...) We stroomlijnen het regelgevend kader tot een coherent geheel, met aandacht voor toegankelijkheid, kwaliteit, betaalbaarheid en administratieve eenvoud.” We verwachten in deze legislatuur uiteraard een gezinsbeleid dat verder reikt dan het creëren van plaatsen in de kinderopvang, ook al komen zij in het gedrang door de budgettaire besparingen. Het is immers voor het eerst dat de Vlaamse regering een expliciete minister van Gezin heeft.

Het eindrapport van het jongste Vooruitgangscongres geeft alvast een fundamentele diagnose en remedie mee. Bouverne-De Bie (2004) poneert de noodzaak van een perspectiefverandering. Wanneer alleen de ontplooiingskansen van het kind als doelstelling en maatstaf worden gebruikt voor een gezinsbeleid, of breder voor een dienstverleningsaanbod, dan bestaat het risico dat gezinnen in armoede eerder opvoedingscontrole dan opvoedingsondersteuning ervaren. De perspectiefverandering bestaat erin om uit te gaan van een dialoog met de ouders en van de vraag hoe de opvoedingsverantwoordelijkheid met ouders kan worden gedeeld. De indicatoren die vervolgens worden aangedragen, zijn de beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid en begrijpbaarheid van het aanbod. Vanuit de werkgroepen op het congres wordt een zeer concrete en prioritaire aanvulling gedaan met de aanbeveling tot oprichting van een vormingsinstelling rond armoede, in samenwerking met de Verenigingen waar armen het woord nemen (Vooruitgangscongres 2004: 95).

Ook voor de federale component van het gezinsbeleid lijken ons deze aanbevelingen niet overbodig. In het federale regeerakkoord werd het gezin onder meer de uitgelezen omgeving voor persoonlijke ontwikkeling en inschakeling in de samenleving genoemd. Een Staten-Generaal van het Gezin, met deelname van de relevante actoren uit het middenveld, de academische wereld, vertegenwoordigers van de administratie en politiek zou hiertoe het federale gezinsbeleid evalueren. In de conclusies van de plenaire vergadering van deze Staten-

Generaal (Simonis, 2004) werd ook bij de ‘ondersteuning van de kwetsbare gezinnen’ stilgestaan. De bevoegde staatssecretaris Isabelle Simonis had het hierbij vooral over de situatie van thuisloosheid die bepaalde gezinnen, vaak éénoudergezinnen, treft. Overheidsinterventie werd als ‘vereist’ bestempeld in de zin dat ‘doorgangswoningen’ moesten worden voorzien alsook psychosociale begeleiding in partnerschap met de OCMW’s. Ondersteuning van de kwetsbaarste gezinnen wordt hier wel erg fatalistisch en eng geïnterpreteerd. Daarnaast ‘denkt’ men ook aan de democratisering van de toegang tot de kinderopvangdiensten. Men acht het ook wenselijk dat er verder wordt nagedacht over de manier waarop men de bescherming van de kwetsbaarste gezinnen via de kinderbijslag kan verzekeren. Daarnaast wijst men erop dat fiscale maatregelen niet ten goede komen aan diegenen van wie het inkomen niet hoog genoeg is om belastingen te betalen. Men wil voorkomen dat nieuwe fiscale maatregelen een bijkomende discriminatie van deze arme gezinnen teweegbrengen. Budgettaire beperkingen zorgen er volgens de Gezinsbond (Drieskens, 2004) echter voor dat veel terechte vragen zoals een minimumkosten dekkende kinderbijslag en een kindvriendelijke fiscaliteit in de koelkast zullen terecht komen. De toekomst moet uitwijzen of uit dit initiatief ook effectief beleidsmaatregelen zullen voortvloeien.

2.3 Een woonbeleid zonder fundering

Het volgend thema in het Vlaamse regeerakkoord is ‘wonen’, wat overigens één van de hoofdthema’s vormde tijdens de verkiezingscampagne. Dat wonen zo centraal stond, kwam door berichten over de feitelijke woonomstandigheden, waaronder de lange wachtlijsten in de sociale huisvesting, en door de druk vanuit het middenveld. Een zeer brede waaier aan middenveldorganisaties richtten in het voorjaar, op initiatief van het VOB en VIBOSO, het Platform Wonen op. Ze roepen op tot een doortastender woonbeleid. In haar campagne ‘Hoog tijd voor een beter woonbeleid’ verwoordt Welzijnszorg (2004a) het best de meest prangende punten: meer sociale huisvesting, betaalbare huurwoningen, extra inspanningen inzake woonkwaliteit en een toegankelijke huurmarkt via informatieverspreiding, woonbegeleiding en inspraak van huurders. Deze thema’s vinden we wel in het regeerakkoord terug, maar ze kunnen qua harde en concrete verbintenissen niet concurreren met de aangekondigde (fiscale) maatregelen omtrent eigendomsverwerving. Een berekening van enkele jaren terug van het overheidsbudget dat aan huisvesting wordt besteed, bevestigt het primaat van de eigendomsverwerving in België. Van de € 2 miljard (federale en Vlaamse) overheidsgelden die op jaarbasis naar huisvesting in Vlaanderen gaan, gaat liefst € 1,5 miljard naar eigendomsverwerving, terwijl 20% van de bevolking zich dat niet kan permitteren. Meer nog: 40% van het overheidsgeld dat besteed wordt aan huisvesting gaat naar de 20% rijkste gezinnen. De 20% armste gezin-

nen, met andere woorden zij die de steun het meest nodig hebben, krijgen 10% van het voordeel (De Decker, 2000). We bekijken enkele uitdagingen in het woonbeleid van naderbij.

2.3.1 *De betaalbaarheid van woningen op de private huurmarkt*

De Vlaamse regering stelt een uitbreiding voor van het woningbestand dat aan sociale voorwaarden wordt verhuurd (zie verder). Daarmee gaat ze verder op de ingeslagen weg. Evenwel ziet het er naar uit dat het beleid unidimensioneel op de bouw van sociale woningen gericht is, wat weinig verandert aan de geringe kwaliteit van een deel van het huuraanbod. Het ziet er trouwens niet naar uit dat de Vlaamse overheid huurprijsconsequenties wil verbinden aan het ontbreken van kwaliteit. De overheveling van de private huurwetgeving ontbreekt in het onderhandelingspakket met de federale overheid, die vandaag daarvoor bevoegd is.

Ook zij beweegt ter zake niet. Wel vinden we bij haar de intentie om fiscale maatregelen ter bevordering van eigendomsverwerving door te voeren. Doel is vooral om de renovatie van bestaande woningen te bevorderen en, vooral bij mensen met een laag inkomen en bij jongeren, de toegang tot eigen woningbezit te stimuleren. Hoewel eigen woningbezit een verbreide wens is, blijft men echter voorbij gaan aan de beperkte investeringsmogelijkheden bij de laagste inkomenscategorieën (De Decker, 2004). Over financiële maatregelen ter ondersteuning van huurders op de private markt, huursubsidies of fiscale incentives, wordt met geen woord gerept. Een herziening van het stelsel van huursubsidies staat wel op de agenda van de Vlaamse regering, zonder concreet te zijn evenwel. We wijzen er overigens op dat in de meeste van onze buurlanden, bovenop een veel groter aanbod aan sociale huurwoningen, ook nog eens een veralgemeende huursubsidie bestaat (Pannecoucke, De Decker & Goossens, 2003; Winters e.a., 2004).

2.3.2 *Woonkwaliteit in de private sector*

Ook inzake woonkwaliteit wil de Vlaamse regering meer inspanningen doen. Niettegenstaande de Vlaamse Wooncode (B.S. 19 augustus 1997) een arsenaal aan instrumenten voorziet, erkent de regering de nood aan meer slagkracht. Zo wil ze in de strijd tegen leegstand en verkrotting de werking van de Wooninspectie verbeteren en de gemeenten belonen als ze zelf de inning van de heffing op zich nemen. Dat de overheid niet tuk is op het sanctioneren van wie woningen laat verloederen, is niet nieuw. Nochtans kan de al te krappe woningmarkt een opwaardering van het bestaande woningbestand goed gebruiken. Het onlangs gewijzigde decreet op leegstand en verkrotting (B.S. 5 augustus 2004) biedt echter weinig hoop. Dit decreet annuleert immers de heffingen op zowel leegstand, verkrotting als verwaarlozing voor 2002 en 2003. Bovendien dreigen

de gemeenten die de opbrengst in hun beleid verrekenden, hun aandeel kwijt te spelen en, erger, het decreet heeft de ontsnappingsruimte voor eigenaars van leegstaande en verkrotte woningen verbreed. “In de plaats van de strijd op te voeren om woningen die onttrokken worden aan de marktwerking opnieuw in de markt te brengen, lijkt deze regering er de voorkeur aan te geven om nieuwe verkavelingen en woonuitbreidingsgebieden vlotter te laten aansnijden” (Platform Wonen, 2004).

Het decreet heeft de ontsnappingsruimte voor eigenaars verbreed.

Vanuit federale hoek kondigt de beleidsnota van (voormalig) minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie en Grootstedenbeleid, Arena, (*Parl. St.* Kamer 2003-2004, Doc 51 0325/009) aan dat de regering maatregelen zal nemen om het fenomeen van de huisjesmelkers te bestrijden en om de minst goede huurder te beschermen. Er zal een nieuwe bepaling worden opgenomen in het Strafwetboek, waardoor een oneerlijke eigenaar kan worden veroordeeld tot een boete van € 500 tot € 25.000 per gehuisveste persoon. Verder wil men in het Burgerlijk Wetboek een bepaling toevoegen die stelt dat uitsluitend bewoonbare en aan veiligheidsnormen beantwoordende woningen te huur mogen worden aangeboden. De federale regering wil ook de huurwet evalueren en een nieuw evenwicht tussen huurders en verhuurders zoeken inzake rechten en plichten.

2.3.3 *Sociale huisvesting*

Wat biedt de *sociale huisvesting*? De nood aan méér blijft doorklinken omdat tussen droom en daad blijkbaar onoverbrugbare praktische bezwaren in de weg staan. De 15.000 bijkomende sociale huurwoningen die de vorige regering op het oog had, staan er immers niet. Inslegers (2004) gewaagt “van een geraamd nettoresultaat inzake aangroei van het sociaal huurwoningbestand van ongeveer 7.500 woningen, die op rekening kunnen worden geschreven van de voorbije legislatuur”.

Daarnaast wordt de sector als het ware ‘gestalkt’ door het discours over het verhogen van de sociale mix (zie deel I, hoofdstuk 8). Om de sociale mix te verhogen wil de nieuwe regering, althans volgens het regeerakkoord, de inkomensgrenzen nogmaals herbekijken. Het Platform Wonen (2004) wijst er echter op dat er volgens de huidige inkomensgrenzen “nood is aan 180.000 bijkomende sociale huurwoningen zodat een verruiming van de inkomensgrenzen zonder evenredige uitbreiding van het sociaal huurwoningbestand dreigt neer te komen op langere wachtlijsten en op langere wachttijden voor wie het moeilijk heeft op de private huurmarkt”. Als een soort van flankerend beleid steekt de

Vlaamse overheid haar nek uit voor een kordate aanpak van sociale fraude (specifiek domiciliefraude), overlast, huurschade en huurachterstal. Er bestaat geen twijfel dat het middenveld de komende periode nauwlettend zal toezien op de manier waarop deze controle in evenwicht blijft met de aangekondigde ruimte voor inspraak en begeleiding van huurders. Een geruststellend signaal in deze kan worden gegeven door onder andere de huurdersbonden verder uit te bouwen, zoals al enkele jaren aangekondigd in het Vlaams Actieplan Armoede.

2.3.4 *Woonbeleid in grote steden*

De federale ministerraad van 20 en 21 maart 2004 te Oostende nam op het vlak van huisvesting (in het kader van het grootstedenbeleid) een aantal initiatieven, die deels overlappen met wat al ter sprake kwam bij het Vlaamse woonbeleid. Zo wil de federale regering de huisvesting in grote steden ondersteunen door het aanbod van kwaliteitsvolle huurwoningen te verruimen in grote steden en door eigendomsverwerving aan te moedigen. Ook komt er een versterking van het gemeentelijk beleid voor de bestrijding van ongezonde woningen en leegstand en wil ze acties voeren voor de herintegratie van achtergestelde groepen. In achtergestelde gebieden plant ze fiscale maatregelen voor de renovatie van huizen. Ze wil de armoede bestrijden via de verbetering van het statuut van daklozen, zoals was aangekondigd in het federale regeerakkoord. Ze keurde hiertoe een ontwerp van KB goed omtrent de toekenning van installatiepremies door het OCMW. Elke dakloze die een woonst betreft als hoofdverblijfplaats, heeft eenmaal in zijn leven recht op een installatiepremie. Het ontwerp breidt het recht op deze installatiepremie uit tot daklozen die een vervangingsinkomen uit de sociale zekerheid of een uitkering van een maatschappelijk dienstverleningsstelsel ontvangen of een inkomen hebben dat lager ligt dan de bedragen van het leefloon, vermeerderd met 10%. OCMW's krijgen de installatiepremies voor daklozen en bij uitbreiding van andere achtergestelde groepen zoals ex-gedetineerden en mensen die een instelling hebben verlaten, volledig terugbetaald. Ook ontvangen ze een subsidie van € 25 per huurwaarborg die ze betalen.

2.3.5 *Energieproblematiek*

Woonkosten alleen al happen voor vele mensen een té groot stuk uit het gezinsbudget en dan zijn de energiekosten meestal nog niet verrekend. Op dit vlak wordt de laatste jaren steeds meer overheidsingrijpen gevraagd, niet in het minst door mensen die anno 2004 nog altijd slachtoffer werden van een volledige afsluiting van gas en elektriciteit, ondanks de wettelijk gegarandeerde voorziening van 6 ampère elektriciteit. Een scherpe analyse van deze thematiek werd gemaakt door het Regionaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw Provincie Antwerpen (Clymans, 2003) en de armenverenigingen. De liberalisering van de elekticiteits- en gasmarkt moest uiteindelijk leiden tot meer competitieve

prijzen en dus goedkopere energie voor de consumenten. Wat is daarvan geworden?

De federale regering beloofde in het regeerakkoord een evaluatie van de inspanningen voor de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt. Uit vergelijkingen van de consumentenorganisatie Test-Aankoop bleek evenwel dat dit in Vlaanderen (waar de vrijmaking op 1 juli haar eerste verjaardag vierde) voornog niet het geval is; de factuur in 2004 ligt integendeel een stuk hoger dan in het verleden. Energieprijzen daalden, maar de andere kosten – distributie, transport en taksen – stegen zo sterk dat de consument in de meeste gevallen meer betaalt dan in 2003. Deze stijging is volgens de verbruikersorganisatie vooral te wijten aan de heffingen op energie (Test-Aankoop, 2004).

Zo komt er wellicht ook de Elia-heffing. Ter compensatie van de inkomstenverliezen die gemeenten lijden door de vrijmaking van de energiemarkt, keurde de Kamer op 15 juli 2004 een heffing goed die ruim € 170 miljoen per jaar moet opleveren voor de gemeenten. Het voorstel stootte op hevig protest van verschillende middenveldorganisaties, onder meer de Gezinsbond, Test-Aankoop en Unizo, omdat de heffing vooral voor gezinnen en KMO's een extra last zal betekenen. Grote ondernemingen worden immers minder belast; er geldt een plafond van 25 GWh/jaar. Bedrijven die rechtstreeks aangesloten zijn op het transmissienet zouden helemaal niets moeten betalen. Vooraleer de Elia-heffing in werking treedt, moet de federale regering het wetsontwerp tot wijziging van de elektriciteitswet nog goedkeuren en doorsturen naar het parlement. Minister van Energie Verwilghen wil eerst een oplossing die zowel de gemeenten tevreden stelt, als tegemoetkomt aan de bemerkingen van de genoemde middenveldorganisaties. Volgens de laatste berichten zou de Elia-heffing dan ook niet voor morgen zijn.

De grotere hap die de energiefactuur uit het gezinsbudget neemt, laat zich uiteraard het eerst voelen bij de laagste inkomens. Dit blijkt ook uit de signalen van de OCMW's over steeds meer mensen die, na de vrijmaking van de energiemarkt, met energieschulden komen aankloppen. De aanzienlijke middelen (€ 43 miljoen in 2003) die OCMW's hebben om mensen met energieschulden te helpen, volstaan niet. Leveranciers blijken er ook vanuit te gaan dat OCMW's de problemen met wanbetalers wel zullen oplossen. De Vlaamse OCMW's bestempelen de relatie met de energieleveranciers sinds de liberalisering van de energiemarkt als chaotisch (VVSG, 2004).

In dit kader kwamen einde september twee federale ministers opnieuw aanzetten met het voorstel tot herinvoering van de stookoliecheques en de oprichting van een solidariteitsfonds. Daarop reageerden een aantal middenveldorganisaties via een opiniestuk in *De Standaard* van 29.09.2005. Zij beklemtonen de noodzaak van een coherent energieplan, waaruit kennis over het leven in armoede blijkt. "Maatregelen als verbeteringspremies, subsidies voor energiezuinige toestellen, vermindering van BTW, mogelijkheid tot aftrekken van belasting zijn niet van toepassing voor deze lage inkomensgroepen. Dat soort hulp is

afgestemd op een gezin uit de middenklasse. Armen beschikken niet over de middelen om investeringen te doen. En velen zijn bovendien geen eigenaar van hun woning.”

2.4 Zorg, gezondheid en armoedebestrijding op een hoopje

2.4.1 Hulpverlening en gezondheidsbeleid

In het zorgbeleid bestaat de tendens om steeds meer een beroep te doen op de individuele verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger, zoals via persoonlijke assistentiebudgetten.

De individuele verantwoordelijkheid past binnen een preventief beleid dat mensen ertoe aanzet om zich gezonder te gedragen en die hen daar ook expliciet en individueel voor verantwoordelijk stelt. Zo vermeldt artikel 8 “de individuele verantwoordelijkheid ten opzichte van zijn eigen gezondheid en, door de daden die hij vrijwillig en bewust stelt of nalaat te stellen, ook ten opzichte van de gezondheid van zijn medemens. Deze verantwoordelijkheid omvat het in acht nemen van veiligheidsvoorschriften, het aannemen van een gezonde leefstijl en het nemen van andere voorzorgsmaatregelen die haalbaar en doeltreffend zijn om ziekten en aandoeningen bij de mens te voorkomen” (Preventiedecreet, *B.S.* 3 februari 2004). Wittewrongel (2004) identificeert hierbij accuraat enkele valkuilen. Zij stelt dat dit preventiebeleid te weinig rekening houdt met de specifieke positie van de armen, hoewel het bij preventiebeleid toch om een doelgroepenbeleid bij uitstek gaat. Hoe komt het dat die goedbedoelde gezondheidsbevorderende acties en initiatieven voor armen meestal mislukken? Ze besteden te weinig aandacht aan specifieke factoren, zoals een laag en instabiel inkomen, complexe leefomstandigheden, verschillen in cultuur en gedrag. Tegelijk doen ze (zie ook deel I, hoofdstuk 8), overmatig veel een appèl op functionele vaardigheden als rekenen, lezen, plannen, (in)schatten. Sommige initiatieven zijn te ‘schools’ verpakt, geloven niet in de veranderingswil en motivatie van de armen en onderkennen onvoldoende dat het leven van armen een kwestie van overleven is.

Het toenemende beroep op zelfredzaamheid is een uitdrukking van deze verschuiving van de verantwoordelijkheid naar de burger. Het is niet overbodig om deze evolutie en de gevolgen ervan op de zorgverstrekking op de voet te volgen. Vele mensen kunnen immers niet instaan voor de coördinatie van het eigen zorgpakket en zij dreigen daardoor verstoken te blijven van de nodige zorgen. We belanden hiermee bij de dreigende vermarkting van de dienstverlening. De Europese ontwerprichtlijn Bolkenstein in verband met het vrije verkeer van diensten (zie ook deel II, hoofdstuk 3), maakt deze dreiging reëel. De Vlaamse regering bepaalde haar standpunt hierover en is zich bewust van de noodzaak om extra waakzaam te zijn voor de bescherming van de kwaliteit van de dienstverlening (Vlaamse regering 1 oktober 2004). Ook het Vlaamse regeerakkoord

volgt deze lijn. Het Vlaamse zorgbeleid van de volgende jaren moet “een toereikend, efficiënt, effectief en voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en kwaliteitsvol zorgaanbod waarborgen”. Kennis over de behoeften en de doelgroepen die het meest of eerst struikelen over de ingebouwde, soms onzichtbare drempels is dan wel onontbeerlijk. Het regeerakkoord laat ons evenwel in het ongewisse over de manier waarop dit wordt opgenomen. Nochtans vraagt de praktijk naar methoden om de rechtstreekse participatie van cliënten uit te bouwen.

Wat de betaalbaarheid van de gezondheidszorg betreft, stelt het eindverslag van het vooruitgangcongres armoede in 2004 dat de inspanningen van de laatste jaren die de curatieve gezondheidszorg toegankelijker moesten maken, niet altijd het gewenste resultaat gaven; het betreft dan bijvoorbeeld de maximumfactuur, beschermingsmaatregelen voor chronisch zieken of de Vlaamse zorgverzekering. Het gaat hierbij om “selectieve, corrigerende maatregelen die het (financiële) toegankelijkheidsprobleem niet ten gronde aanpakken. Voor de hervorming van de zorgverzekering wordt vervolgens voorgesteld om het systeem van zorgcheques in te voeren. Het biedt meer zekerheid van terugbetaling van effectief gemaakte kosten en de bijdrage is gekoppeld aan het inkomen. Een bijzonder aandachtspunt in elke reorganisatie van de zorgverzekering blijft evenwel het aanslepende probleem van het moeten voorschieten van kosten: het weerhoudt armen van de noodzakelijke zorg” (Wittevrongel, 2004: 132). In deze context is het ook uitkijken naar de uitvoeringsbesluiten bij het decreet betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg (B.S. 20 april 2004). Voor wat de beheersing van de kosten en het belang van een multidisciplinaire aanpak betreft, rijst hier de vraag of dit niet het juiste moment en de juiste plaats is om het gewaardeerde model van de wijkgezondheidscentra te erkennen en te subsidiëren.

Ook op federaal vlak is men zich ervan bewust dat meer inspanningen nodig zijn voor een grotere toegankelijkheid tot en een betere kwaliteit van de gezondheidszorgen. Een coherent en globaal gezondheidsbeleid dringt zich op. Hiertoe overlegt de regering met alle betrokken actoren: de sociale partners, ziekenfondsen, zorgverstrekkers, wetenschappers en instellingen. Om ook de stem van de patiënt te horen (via een patiëntenfederatie), werd hiertoe een wetsvoorstel ingediend. Inzake eerstelijnsgezondheidszorg zal de aandacht prioritair gaan naar het uitbreiden van het pakket terugbetaalde zorgen, bijvoorbeeld inzake tandheelkunde en kinesitherapie voor bepaalde pathologieën. In deze context zet minister Demotte (2004) het initiatief voort, voor gratis tandverzorging voor kinderen (met uitzondering van de prothesen en orthodontie) tijdens het schooljaar 2004-2005; het gaat daarbij over 15.000 à 30.000 kinderen. Vanaf 1 september 2005 breidt dit systeem uit tot alle kinderen van 0 tot 12 jaar.

2.4.2 *(Kans)armoedebestrijding*

In het Vlaamse regeerakkoord is het lang wachten en zoeken vooraleer we, binnen het hoofdstuk ‘zorg’, eindelijk op onze *core business*, armoedebestrijding,

stoten. De Vlaamse regering stelt zich daarbij de volgende doelen: “Op het vlak van armoedebestrijding en sociale cohesie moet Vlaanderen bij de top 5 van de EU-regio’s behoren. Alle inwoners en doelgroepen hebben tijdens elke levensfase voldoende ontwikkelingskansen en keuzemogelijkheden om op elk domein deel te nemen aan het maatschappelijk leven” (Vlaams Regeerakkoord, 2004: 35). Aan ambitie niets tekort, maar een substantiële invulling van dit voornemen ontbreekt, althans in het regeerakkoord.

Natuurlijk is er ook het veel uitgebreidere stuk over ‘samenleven in diversiteit’. In dat deel wordt in algemene termen een appèl gedaan om sociale uitsluiting op verschillende domeinen voor verschillende doelgroepen tegen te gaan. De doelstellingen zijn: meer actief en gedeeld burgerschap, het creëren van meer kansen en participatie. Respect voor de culturele achtergrond van medeburgers vormt een aandachtspunt in de bestrijding van armoede bij autochtonen (zie deel III, hoofdstuk 8). Er zijn dus wel wat overlappingen met de armoedethematiek, alleen laat de sterke nadruk op taaldiversiteit en religieuze diversiteit een aantal opportuniteiten onbenut ter stimulering van sociale cohesie, samenleven en burgerschap in de context van sociale diversiteit.

Wat vinden we onder de paragraaf (kans)armoedebestrijding in het zorghoofdstuk nog terug? In de eerste plaats een principiële bevestiging van de tijdige en structurele inschakeling van mensen die in armoede leven en hun organisaties bij de voorbereiding van het beleid. De Vlaamse administratie en de diverse organisaties – welke worden daarmee bedoeld? – doen een beroep op ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting om in elk beleidsdomein aandacht te hebben voor armoedebestrijding en risicoverlaging. Het is alsnog niet duidelijk of hiermee iets anders wordt bedoeld dan een plaats rond de tafel bij het Permanent Armoede Overleg. Het toegezegde budgettaire groeipad voor de Verenigingen waar armen het woord nemen, wordt aangehouden.

Voorts wordt werk gemaakt van een zo ruim mogelijke automatische toekenning van rechten, waarvoor afspraken worden gemaakt met onder meer de Vlaamse en de federale administraties, de lokale besturen, de OCMW’s en de verschillende welzijnsactoren. Deze vraag stond ook uitdrukkelijk in het memorandum van de armenverenigingen. De problemen van overmatige schulden en afbetalingsproblemen worden aangepakt.

Armoedebestrijding blijft opgesloten in haar eigen decreet.

De paragraaf sluit af met het versterken van de band tussen opbouwwerk en lokaal sociaal beleid. Al tijdens het schrijven van het armoededecreet (2003) werd gevraagd of er geen stimulerende maatregelen konden worden opgenomen om lokale besturen aan te zetten tot het uitbouwen van een echte participatie van de armen (Hoorzitting Vlaams Parlement, *Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, Nr. 1230/3).

Er werd beloofd dat in andere decreten verwijzingen zouden worden ingeschreven naar de betrokkenheid van armen bij het lokale sociale, culturele en jeugdbeleid. Tot op vandaag blijft armoedebestrijding opgesloten in haar eigen decreet. Ook moet een denkoefening kunnen, die verder reikt dan het specifieke model van de Verenigingen waar armen het woord nemen en dan de tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede. Dat is zeker zo wanneer werk wordt gemaakt van armoedebestrijding en participatie in gebieden buiten de grote steden.

Hoe moet het verder met het bestaande? Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, kreeg door de extra financiering de kans om lokale verenigingen intensiever te ondersteunen en tot meer samenwerking te stimuleren, ook met diverse overheden. De angel blijft dat de leden van dit netwerk zélf de enveloppe met (altijd te krappe) subsidies onder elkaar moeten verdelen. Een onafhankelijke beoordelingscommissie klaart dezer dagen de klus, maar in ieders belang moet dit rollenconflict tussen rechter en betrokkene verdwijnen.

De opgeleide ervaringsdeskundigen rijden een zwaar parcours, bezaaid met zowel theoretische als zeer persoonlijke levenslessen. Probleem is dat er, voor een aantal afgestudeerden, op het einde van de rit geen job wacht. Nochtans zijn er 'good practices' voorhanden, waaruit geloof in de meerwaarde van dit model blijkt; zo is er de tewerkstelling van twee ervaringsdeskundigen binnen de Programmatorische Overheidsdienst (POD) Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie. Binnen de marges van het budget voor 2005 worden verder 15 arbeidsplaatsen voor ervaringsdeskundigen ingeschreven.

2.5 Onderwijsbeleid: op naar kosteloze talentontwikkeling

Het Vlaamse regeerakkoord zet veel in op talentontwikkeling, door scholen de mogelijkheid te geven om de beschotten tussen ASO, TSO, KSO en BSO af te slanken en door het inclusief (of geïntegreerd) onderwijs te bevorderen. Inclusief onderwijs vertrekt vanuit het principe dat leerlingen met speciale noden moeten terechtkomen in het gewoon onderwijs wanneer het kan, in het buitengewoon onderwijs wanneer het moet. De verschillende onderwijsvormen moeten in een goede interactie en samenwerking de kansen van leerlingen op integratie en inclusie maximaliseren. Het nieuwe financieringssysteem ondersteunt deze benadering.

Talentontwikkeling uit zich ook in enkele andere maatregelen die al werden genomen, zoals het invoeren van de ervaringsdiploma's. Dit jaar keurde de regering het ontwerpdecreet betreffende de titel van beroepsbekwaamheid goed (Vlaamse regering 5 maart 2004). Met dit ontwerpdecreet maakt de Vlaamse regering voor duizenden Vlamingen de weg vrij om een beroepstitel te behalen, rekening houdend met de ervaring die al werd verworven (Erkenning van Ver-

worven Competenties). Ook het invoeren van een premie kan de drempel helpen verlagen voor het behalen van de kwalificaties die de arbeidsmarkt vereist. Hoewel de eerste doelstelling het wegwerken van knelpuntberoepen is, worden ook niet-gekwalificeerde werkzoekenden gestimuleerd om een opleiding te volgen, die leidt naar een niveau van beginnend beroepsbeoefenaar. Deze opleiding moet wel worden gekoppeld aan een door de VDAB erkende trajectbegeleiding.

Deze inhoudelijke en organisatorische bijsturingen kunnen maar slagen in combinatie met een onderwijskostenbeleid. De regering engageert zich ertoe om het basisonderwijs stapsgewijs kosteloos te maken, te beginnen met het 6de leerjaar en zo geleidelijk afdalend tot de eerste kleuterklas. Alle betrokkenen in de participatieorganen maken de nodige afspraken over de bijdragen die aan ouders worden gevraagd in het basisonderwijs en het secundair onderwijs, zoals voor extra-murosactiviteiten tijdens de schooltijd. De vraag is wie in deze participatieorganen zetelt. In dezelfde lijn ligt het geplande decreet algemeen leerlingenvervoer om de basismobiliteit voor leerlingen uit het lager en secundair onderwijs te waarborgen. Om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te verhogen moeten meer gezinnen met een bescheiden inkomen in aanmerking komen voor een studietoelage of studiefinanciering. Hiertoe werd nog in de vorige legislatuur een nieuw decreet inzake studiefinanciering (*B.S.* 28 juli 2004) goedgekeurd dat de studietoelagen beter afstemt op de reële studiekost en het verkrijgen en aanvragen van een studiebeurs eenvoudiger maakt.

2.6 Een beleid voor de vrije tijd

“Cultuur, sport, verenigingen en inzet van vrijwilligers maken onze samenleving warmer en zijn de beste remedie tegen kilte en vereenzaming.” Tegen dit canvas is er ook aandacht voor het verruimen van het bereik van deze beleidsmaatregelen. Voor cultuur mikt de Vlaamse regering onder andere op “een verhoging van de toegankelijkheid door het versterken van cultuureducatie op school en de steun aan cultuureducatieve en sociaalartistieke werkingen, cultuurcommunicatie en participatieprojecten.”

Welke initiatieven gaan al in deze richting? In 2004 bleven de, beperkte, rechtstreekse subsidies voor deelname van armen aan culturele activiteiten overeind. Deze komen bij de doelgroep terecht via een samenwerking met het Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw, het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, de Welzijnsschakels, het Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie, Kunst en Democratie en het Antwerps Platform Generatie-Armen.

Daarnaast subsidieert de Vlaamse overheid de sociaalartistieke projecten. Dit zijn laagdrempelige projecten waarbij processen worden opgestart met een doelgroep, begeleid door kunstenaars en culturele of sociale werkers. Via parti-

cipatie en/of toeleiding beogen ze de bevordering van de maatschappelijke integratie van achtergestelde groepen. In 2004 ontvangen 14 projecten deze subsidie.

Los van deze Vlaamse subsidies doet ook de federale overheid een duit in het zakje om de sociale en culturele participatie van armen te verhogen. Het OCMW krijgt middelen ter beschikking waarmee het de actieve of passieve deelname door de doelgroep aan activiteiten of manifestaties kan stimuleren. Dit kan door een individueel voordeel te geven, zoals de tussenkomst in de kosten voor een toegangsticket, maar het kan ook door collectief een manifestatie te ondersteunen die zich (niet exclusief) tot de doelgroep richt (Omzendbrief 30 september 2004). Nieuw bij deze bestaande maatregel is dat ook initiatieven die de digitale kloof willen verminderen, in aanmerking komen (*B.S.* 26 augustus 2004). De gedachte achter deze maatregel is dat, wanneer de doelgroep meer onder de mensen komt, dit een opstap kan vormen voor een volwaardige deelname aan de samenleving. We moeten de initiatieven die door deze maatregel worden ondersteund, dan ook duidelijk onderscheiden van een professioneel inschakelingstraject. Het gaat als het ware om een fase die daaraan voorafgaat, en waarin de deelnemers weerbaarheid en zelfzekerheid ontwikkelen.

Uit een evaluatie van deze subsidie (Clé & Mechbal, 2004) bleek dat deze middelen een antwoord kunnen bieden op behoeften die nog dikwijls als een luxe worden beschouwd. Het experiment toont echter aan dat die behoeften fundamenteel zijn en om voortzetting vragen. Mogelijke verbeteringen in de toekomst zijn: beter informeren en bewustmaken van actoren in het werkveld en van de gebruikers en het stimuleren van samenwerking en partnerschappen tussen OCMW's en lokale of regionale sociale, politieke, culturele en sportieve instanties. De OCMW's zijn volgens de onderzoekers het best geplaatst om de kwetsbaarste groepen te bereiken.

We vragen ons wel af hoe we dit federale initiatief, dat overduidelijk om een gemeenschapsmaterie draait, beleidsmatig moeten begrijpen. Enige afstemming met de subsidies die op dit terrein vanuit Vlaanderen worden ingezet, is niet overbodig om versnippering tegen te gaan. Zeker ook nu het Vlaamse regeerakkoord aankondigt te zullen nadenken over een Vrije Tijds+ kaart om de financiële kosten voor cultuur, sport en toerisme binnen de perken te houden.

Dat op het vlak van toerisme de jongste jaren één en ander beweegt, wordt aangetoond door het succes van het Vlaamse Steunpunt voor Vakantieparticipatie. Het decreet 'Toerisme voor allen' (*B.S.* 19 september 2003) kreeg er in 2004 ook een aantal uitvoeringsbesluiten bij. Hierdoor kunnen (jeugd)verblijven, sociaal-toeristische verenigingen en ondersteuningspunten erkenning en subsidies krijgen.

Over de sport moeten we ingetogener rapporteren. We hebben het (nog erg bescheiden) Buurtsportinitiatief waarbij specifieke aandacht gaat naar sporten in de eigen buurt en leefwereld. Het accent ligt op het verhogen van sociale samenhang. Het Vlaams Actieplan Armoede (2004) vermeldt daarbij als doel-

groep de sportkansarme jongeren. Voor het overige is het uitkijken naar een 'sport-voor-allen'-plan, aangekondigd in het Vlaamse regeerakkoord, dat de sportparticipatie van onder andere personen met een handicap en kansengroepen moet verbreden.

Het is uitkijken naar een 'sport-voor-allen'-plan.

Niet helemaal te vatten onder de noemer vrije tijd, vermelden we hier toch het jeugdbeleid. Tegen het einde van 2005 moet er een nieuw jeugdbeleidsplan aan het Vlaamse parlement worden voorgelegd. Dit plan wil op het Vlaamse niveau een omvattende beleidsaanpak voor iedereen onder de 25 jaar uitwerken. Het regeerakkoord verwijst hierbij naar inspanningen inzake jeugdinformatie, opvang, kinderrechten en verbreding van het lokale jeugdbeleid. In het jeugdbeleid zal de bijzondere aandacht voor kinderen en jongeren die omwille van uiteenlopende redenen niet volwaardig maatschappelijk participeren, duidelijk overeind blijven. In het planningsjaar 2004 werden de indicatoren geactualiseerd, op basis waarvan een aantal gemeenten extra middelen krijgen voor de ondersteuning van jeugdwerk met maatschappelijk achtergestelde kinderen en jongeren. Aangezien hierdoor een aantal nieuwe gemeenten in beeld komen, wordt een vormingsinitiatief en een intensievere begeleiding gepland voor alle 41 betrokken gemeenten (Vlaamse Overheid, 2004: 39).

3. Typische federale beleidskwesties

Resteren nog de specifieke federale materies, waarop de eerste paragraaf over schulden meteen een uitzondering vormt. Verder behandelen we de ontwikkelingen in de sociale zekerheid en de wet op maatschappelijke integratie.

3.1 Schuldenregeling en alimentatievorderingen

Hoewel de schuldenproblematiek ook een Vlaamse bevoegdheid is – bijvoorbeeld wat betreft de schuldbemiddeling – vermelden we enkel de noemenswaardige federale ontwikkelingen op dit domein. Daartoe behoort de aanpassing van de wet op de collectieve schuldenregeling. Ongetwijfeld belangrijk in de strijd tegen armoede is dat de federale ministerraad op 7 mei 2004 twee voorontwerpen goedkeurde om de wet op de collectieve schuldenregeling aan te passen en de procedure voor de arbeidsrechtbank te vereenvoudigen. De algemene filosofie is om een 'persoonlijk faillissement' mogelijk te maken. Dit betekent dat de schulden van een persoon ongeacht hun oorsprong geheel of gedeeltelijk kun-

nen worden kwijtscholden. Het nieuwe voorontwerp voorziet dat de rechter een volledige kwijtschelding van de schuld kan toestaan, wanneer dat sociaal gezien het enige toelaatbare is en voor zover dit de enige oplossing is waardoor de schuldenaar terug in de maatschappij kan integreren. Er komen nieuwe bepalingen om een wettelijke basis te geven aan openbare autoriteiten om in het kader van een minnelijke aanzuiveringsregeling een kwijtschelding van schulden toe te staan. Momenteel weigeren de meeste fiscale administraties en de socialezekerheidskassen immers nog systematisch om akkoord te gaan met aanzuiveringsregelingen waarin een gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld wordt voorgesteld. Tegelijkertijd wil men de toegang tot justitie vergemakkelijken door bepaalde kosten verbonden aan het inleiden van een zaak bij de arbeidsrechtbank af te schaffen.

Verwant aan de schuldenproblematiek is de kwestie van de alimentatievorderingen. Dit jaar ging de Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO) bij de Federale Overheidsdienst Financiën van start en nam, vanaf 1 juni 2004, de invorderingsopdracht betreffende de voorschotten op onderhoudsgelden over van het OCMW. Bij deze terugvorderingen wordt rekening gehouden met de vermogenstoestand van de onderhoudsplichtige. De opdracht van het OCMW in deze materie is voortaan dus beperkt tot het toekennen van voorschotten op onderhoudsgelden, onder dezelfde wettelijke en reglementaire voorwaarden als in het verleden. Het blijft een zaak van de OCMW's tot de DAVO ook deze opdracht overneemt. De federale overheid betaalt de voorschotten van OCMW's tegen 95% in de plaats van 90% terug.

3.2 Sociale zekerheid

In het kader van het socialezekerheidsbeleid focussen we op twee belangwekkende evoluties: de nieuwe aanpak van sociale fraude en de hoogte van de uitkeringen.

3.2.1 Aanpakken van sociale fraude

Niet-betaalde bijdragen en onterecht verkregen uitkeringen zouden volgens schattingen goed zijn voor een bedrag tussen € 1,7 en € 4,4 miljard per jaar. De federale regering wil investeren in het voorkomen, scherper controleren en een efficiënter sanctioneren van sociale fraude. Men voorziet hiertoe onder meer in een betere communicatie over de regelgeving en een snellere bestraffing. De samenwerking tussen verschillende inspectiediensten wordt bevorderd, er wordt extra personeel aangeworven en verder geïnformatiseerd. Het sluitstuk is de hervorming van het sociaal strafrecht door de vereenvoudiging van de definities van types van inbreuken, door ook administratieve boetes te voorzien en

door gespecialiseerde kamers op te richten die zich uitsluitend bezighouden met sociaalrechtelijke strafzaken.

In afwachting van de hervorming van het sociaal strafrecht heeft de regering nu al beslist welke sociale misdrijven prioritair strafrechtelijk vervolgd zullen worden. Het gaat om het in het zwart tewerkstellen van minstens vijf personen; het tewerkstellen van minstens drie buitenlandse werknemers zonder de nodige vergunningen; het uitbuiten van werknemers die het slachtoffer zijn van mensenhandel; zware arbeidsongevallen en ziektes veroorzaakt door het niet naleven van de wetgeving voor welzijn op het werk en het verhinderen van sociale inspectie (Vandenbroucke, 2004b). Dit beleid ter bestrijding van sociale fraude gaat dus niet in eerste instantie om een sanctionerende aanpak van 'frauderende' werknemers, maar wel van werkgevers. De bijzondere aandacht voor de aanpak van sociale fraude contrasteert echter schril met deze van de fiscale fraude. Hierover werd tot nu toe vooral gediscussieerd, maar een uitvoerbaar en efficiënt systeem blijft achterwege.

3.2.2 Hoogte van de uitkeringen

Al jarenlang wordt erop gewezen dat de uitkeringsbedragen in de sociale bescherming structureel achterblijven op de inkomensevolutie van de beroepsbevolking. Om deze scheefgegroeide situatie recht(er) te trekken, keurde de regering het voorstel goed om een mechanisme voor welvaartsaanpassing in te stellen voor de inkomensplafonds en -drempels voor sociale uitkeringen. Ook dit gebeurde op de ministerraad van 20 en 21 maart 2004 te Oostende. De federale regering zal op basis van het aangenomen voorstel om de twee jaar beslissen over de verschillende verhogingscoëfficiënten voor bepaalde uitkeringen en bijbehorende inkomensplafonds. De sociale partners (de NAR en de CRB) adviseren hierover. Het gaat dus (nog) niet om een automatische welvaartsaanpassing. Indien de sociale partners geen advies indienen of indien de federale regering hiervan wil afwijken, moet de regering dit motiveren en haar eigen voorstel voorleggen aan de sociale partners. Voor de plafonds baseert men zich op de loonnorm.

Concreet voorziet de regering een herwaardering van de oudste (en laagste) uitkeringen in de pensioenen, arbeidsongeschiktheid, arbeidsongevallen en beroepsziekten van acht jaar en ouder in 2005, zeven jaar in 2006 en zes jaar en ouder in 2007. De geplande welvaartskoppeling is echter nog altijd niet van toepassing op bijstandsuitkeringen. Daarmee vormt België een uitzondering in Europa (Cantillon e.a., 2004).

Enkele percentages

Bij de invaliditeitsuitkeringen worden de vergoedingsplafonds opgetrokken zodat gezinshoofden voortaan altijd 65% krijgen van het gederfde loon en alleen-

staanden 50%. Op 1 januari 2005 wordt ook het loonplafond voor de arbeidsongevallen en de beroepsziekten verhoogd tot het niveau van dat van de ziekten en invaliditeitsverzekering. Er komt daarnaast 2% verhoging van de uitkeringen voor invaliditeit, arbeidsongevallen en beroepsziekten. Op 1 januari 2007 zal er een enveloppe beschikbaar zijn waarover de sociale partners kunnen onderhandelen. In dit verband wil de regering ook de werkloosheidsvallen tegengaan, door de partners van steuntrekkers aan te moedigen om beroepsactief te worden door het toegelaten inkomen op te trekken.

De sociale minima, waaronder het leefloon, de sociale hulp en de wachtuitkeringen zullen tegen 2007 met 4% worden opgetrokken. De bedragen van het leefloon zullen gradueel verhogen: 1% op 1 oktober 2004, 1% op 1 oktober 2006 en 2% op 1 oktober 2007. Hierbij moeten we terug herinneren aan de beslissing van de vorige regering om deze uitkering met 10% te verhogen en zo de achterstand van de voorbije jaren opnieuw bij te benen. 4% werd in de vorige legislatuur gerealiseerd. Resten er nog 6%, waarmee we moeten vaststellen dat volgens de huidige planning een besparing met 2% wordt doorgevoerd.

Een besparing met 2% wordt doorgevoerd.

Bescherming van ouderen

Wie ouder is dan 65 jaar, loopt meer risico om in armoede terecht te komen dan de rest van de bevolking. Dit is vooral het geval bij oudere alleenstaande vrouwen en bij de oudste leeftijdscategorieën (Hoge Raad van Financiën, 2004). Het eerste en belangrijkste beleidsinstrument om armoede bij ouderen te voorkomen, is het wettelijke pensioenstelsel. Dit heeft daarnaast de belangrijke doelstelling om de opgebouwde levensstandaard voor de pensionering ook erna min of meer te behouden. Het biedt, onder voorwaarden, een minimale sociale bescherming aan gepensioneerden via de minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar.

Op 1 september 2004 gaat het gewaarborgd minimumpensioen voor zelfstandigen omhoog (met € 27 per maand voor een alleenstaande en € 33 voor een gezin bij een volledige pensioenloopbaan). De verhoging is een eerste stap in een inhaalbeweging die het gewaarborgd minimumpensioen voor zelfstandigen meer in de buurt moet brengen van het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers. De volgende jaren tot en met 2007 wordt een gelijkaardige verhoging doorgevoerd, telkens in de maand december.

Wie als oudere geen of onvoldoende pensioenrechten heeft opgebouwd, kan een beroep doen op sociale bijstand via de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) of de oudere en uitdovende regeling van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB). Dit sociale bijstandssysteem is toegankelijk voor alle oude-

ren met ontoereikende bestaansmiddelen (bestaansmiddelentoets). De GIB- en IGO-stelsels vormen een tweede belangrijk instrument in de bestrijding van armoede bij ouderen en vormen vaak een aanvulling op het wettelijk pensioen. Dit is voor 80% van de gerechtigden het geval.

Vanaf september 2004 wordt het basisbedrag van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) met € 10 per maand verhoogd. Ouderen die een IGO ontvangen en die bij hun kinderen inwonen, ontvangen vanaf 1 mei 2004 een verhoogd basisbedrag voor alleenstaanden. De volgende jaren tot en met 2007 komt daar in de maand december telkens nog eens € 10 bij. De studiec commissie voor de vergrijzing van de Hoge Raad van Financiën (2003) berekende echter dat (in mei 2003) het bedrag van de IGO en van de meeste minimumpensioenen, onder de armoederisicodrempel lagen. Het inkomen gebaseerd op het minimumpensioen voor een zelfstandige of de IGO-uitkering bedroeg 80% van de armoedegrens voor een alleenstaande en 71% van de armoedegrens voor een bejaard koppel. Enkel het minimumpensioen voor een alleenstaande werknemer lag toen boven de relatieve armoedegrens van 60%, berekend op basis van ECHP-data 1998.

3.3 Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI)

3.3.1 *Een wet onder vuur*

De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (*B.S.* 31 juli 2002) werd recentelijk onder vuur genomen en door de Franstalige Liga voor de mensenrechten voor het Arbitragehof gebracht. In zijn arrest van 14 januari 2004 (*B.S.* 27 februari 2004) vernietigde het Arbitragehof drie bepalingen op grond van discriminatie. Dit was onder meer omdat hetzelfde leefloon werd toegekend aan samenwonenden met en zonder kinderen; enkel bij alleenstaanden werd bij de berekening van het leefloon rekening gehouden met kinderlast. Een andere kritiek ging over het feit dat leefloontrekkenden, die onderhoudsgeld moesten betalen voor een geplaatst kind, niet konden genieten van de verhoogde uitkering, waarop andere alimentatiebetalende ouders wel recht kregen.

De wet diende dan ook te worden aangepast, wat gebeurde met de Programawet van 9 juli 2004 (*B.S.* 15 juli 2004). Vanaf 1 januari 2005 blijven nog drie categorieën en leefloonbedragen overeind: (1) een persoon die met één of meerdere personen samenwoont (€ 4.400), (2) een alleenstaande persoon (€ 6.600) en (3) een persoon die uitsluitend samenwoont met een gezin te zijnen laste (€ 8.800). Eén van de nieuwe principes van de wet, de individualisering van het leefloon bij gehuwde partners, wordt niet meer toegepast. Men verkoos ook om het recht op onderhoudsgeld niet uit te breiden naar ouders van geplaatste kinderen, maar deze categorie van rechthebbenden te schrappen. De hiermee gecreëerde leemte moet worden opgevangen door het 'recht op specifieke hulp voor het betalen van onderhoudsgelden ten gunste van kinderen' in de OCMW-wet, die geldt voor de onderhoudsplichtige die recht heeft op een leefloon of fi-

nanciële maatschappelijke hulp. Deze tegemoetkoming bedraagt 50% van de betaalde onderhoudsgelden, met een maximum van € 1.100 per jaar. Dat komt overeen met de verhoging van het leefloon die in de RMI-wet werd voorzien.

3.3.2 *Nieuwe berekeningswijze van het leefloon*

Op 24 september 2004 keurde de ministerraad een ontwerp tot KB goed, waardoor de berekeningswijzen van het leefloon vanaf januari 2005 konden worden aangepast aan de nieuwe categorieën van gerechtigden. Tot vandaag werd immers het ‘belastingkrediet’ dat werd toegekend aan gezinnen met een zeer laag inkomen, in rekening gebracht bij het berekenen van de middelen van dat gezin. Het belastingkrediet komt overeen met de belastingvermindering die iedere loontrekkende met kinderen ten laste geniet. De leefloontrekkenden die niet in aanmerking komen voor deze belastingvermindering, ontvangen een forfaitair bedrag van € 250 per jaar en per kind ten laste. Krachtens het ontwerpbesluit wordt het ‘belastingkrediet’ voortaan vrijgesteld bij de berekening van de middelen van de leefloontrekkende. Via deze vrijstelling wordt rekening gehouden met de reële situatie van de gezinnen met een zeer laag inkomen en kunnen bestaande onbillijkheden gecorrigeerd worden. Vanaf 1 januari 2005 zullen leefloontrekkenden met kinderen ten laste hun leefloon dus zien stijgen met € 250 per jaar per kind ten laste.

3.3.3 *Enkele externe kritische noten*

Uit een nota van een werkgroep binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004b) – een bijdrage aan de federale evaluatie van de RMI-wet - blijkt onder meer dat de nadruk in de wet op het informatieaspect heel moeilijk te vertalen is in de realiteit. Men evalueert het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie genuanceerd, als een interessant instrument voor de enen maar gevaarlijk voor anderen. Eensgezindheid is er wel over de vaststelling dat werkomstandigheden binnen OCMW’s verslechteren, wat niet zonder gevolg is voor de rechthebbenden. Er is de verhoogde werklast, het complexere werk, de toenemende spanning tussen begeleiding en controle. Problematieken die reeds onder de bestaansminimumwet werden benoemd, zoals de toegankelijkheid van het OCMW, blijven actueel.

Ook de VVSG maakte één jaar na de invoering van de wet een balans op (Debast & Ibnou Cheikh, 2003). Positief zijn onder andere, de kans om OCMW-cliënten sneller naar de arbeidsmarkt of projecten toe te leiden, de individualisering van het recht, meer aandacht voor de rechten van de cliënt en de vereenvoudiging van formulieren. Negatief scoren de te lage bedragen om menswaardig mee te leven, een te enge interpretatie van integratie door te veel nadruk op tewerkstelling, een gebrekkige harmonisering van de leeflooncategorieën met die in andere socialezekerheidsstelsels en een te kleine personeelstoelage om het meerwerk van de wet te verzetten.

Een onderzoek naar de eerste ervaringen met de integratiecontracten van het Instituut voor Sociaal Recht (2004), wijst uit dat de maatschappelijk werkers vooral de bijkomende administratieve rompslomp als negatief bestempelen. Nagenoeg alle OCMW's vinden de wettelijke termijn van drie maanden, waarbinnen het recht op maatschappelijke integratie via tewerkstelling moet gebeuren, te kort. Het aantal laaggeschoolde arbeidsplaatsen binnen het OCMW is immers beperkt en vaak moet er eerst worden gewerkt aan arbeidsattitudes van de cliënten. Of, met de woorden van Van Sevenant (2004): "Dit wijst op de toegenomen nadruk op voorwaardelijkheid in termen van de werkbereidheidsvoorwaarde en van het individueel schuldmodel. Het gaat voorbij aan het feit dat voor de meest kwetsbaren in de samenleving reïntegratie via arbeid een complexe, soms niet relevante of haalbare weg is." Van Geertsom van de POD Maatschappelijke Integratie pareert: "We kunnen natuurlijk ook de vraag stellen of de OCMW's hier niet lijden aan dezelfde verenging van het begrip activering tot tewerkstelling. Een integratiecontract kan in het kader van een traject immers ook andere maatregelen omvatten." Het formaliseren van afspraken noemt het onderzoek het belangrijkste pluspunt, vooral omdat de doelgroep het soms moeilijk heeft met regels en structuren. Anderzijds kan het werken met contracten hulpvragers ook afschrikken omdat deze formule zeer sterk aanleunt bij het klassieke denkpatroon van de middenklasse. "In feite hebben meestal enkel de kandidaat-studenten echt door waar het bij deze contracten om gaat."

Hier zou ook het advies van de geplande Federale Adviescommissie Maatschappelijk Welzijn moeten staan, een commissie die werd voorzien in het KB van 21 juni 2001 houdende de regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Federale Adviescommissie Maatschappelijk Welzijn (*B.S.* 22 september 2001). Deze zou de regering informeren over federale OCMW-bevoegdheden en de leefloonwetgeving. Na meer dan drie jaar is ze er nog altijd niet.

Maar het laatste is hierover sowieso nog niet gezegd. De grootschalige enquête ter evaluatie van de wet op het leefloon, uitgevoerd door Ernst&Young en afgerond in het najaar, zal in ieder geval ook nieuwe stof opleveren voor dit debat.

4. Tot besluit: een algemene indruk met een knipoog naar de toekomst

Het verhaal van het federale en Vlaamse armoedebeleid anno 2004 vertellen, is niet gemakkelijk. Zoals het een armoedebeleid betaamt, strekt het zich uit over verschillende thema's en niveaus. De zoektocht naar informatie bracht ons bij velerlei minder of meer verborgen documenten, verklaringen, adviesraden en websites; van sommige vermoedden we het bestaan niet. We presenteerden in

dit hoofdstuk de meest pertinente selectie aan informatie, met bijbehorende analyses. Wat valt daarin op?

We beginnen met het dominant aanwezige appèl op de individuele verantwoordelijkheden van de burger; de burger die werkloos is, die ziek is of er een ongezonde levensstijl op nahoudt, die wordt verdacht van sociale fraude. De hete adem van het individuele schuldmodel is in verscheidene beleidsdiscours zeer goed te voelen.

In het arbeidsbeleid juichen we de extra inspanningen inzake sociale economie toe. De aangehouden inspanningen van de jongste jaren op dit terrein waren geen processie van Echternach, maar boden de nodige ruimte om een brede variëteit aan initiatieven te laten bloeien. Zo ontwikkelde, bijna ondergronds en verspreid over vier sectoren, een nieuwe werkwijze, die van de arbeidszorg. Daar kunnen onder meer mensen terecht voor wie de sociale werkplaatsen te hoog zijn gegrepen. Over het activeringsbeleid blijven we sceptisch. Niet voor niets refereert de titel – ‘De armen moet bijbenen’ – aan de achterblijvers. De RVA doet een stapje vooruit om hen ‘op te volgen’, evenals de VDAB en de OCMW’s. In verschillende evaluaties, die we ter sprake brachten, wordt de bezorgdheid geuit dat iedereen over dezelfde kam wordt geschoren. Sommige mensen komen echt geen stap vooruit met een verplichte tewerkstelling, integendeel.

We gaan nog even verder met de individuele verantwoordelijkheid, als we het hebben over de hulpverlening en het gezondheidsbeleid. De waarschuwing dat het marktdenken in de maatschappelijke dienstverlening doordringt, lijkt ons echt niet voorbarig. De richtlijn Bolkenstein doet ons vrezen voor een herhaling van het scenario van mensen die geen simpele bankrekening kunnen openen, geen lening of verzekering kunnen bekomen omdat ze enkel te ‘risicorijk’ zijn. De hulpvragers komen binnenkort voor de keuze te staan. Moeten ze bij elke dienstverlening opnieuw (letterlijk) bewijzen dat ze hun leven niet de baas kunnen, want alleen dan kunnen ze hun rechten doen gelden. Of moeten ze alle bewijsmateriaal van mogelijke problemen zo goed mogelijk verdoezelen. In de gezondheidszorg heeft iedere burger de plicht om er alles aan te doen om gezond te blijven. Het is hopelijk te ver gezocht als we dit zien als een voorafbeelding van wat ons te wachten staat, om een beroep te mogen doen op gezondheidszorgen?

De toegenomen nadruk op individuele verantwoordelijkheden kan deels worden gecounterd door het verhogen of bewaken van individuele krachten, door ‘empowerment’. In het onderwijsbeleid lijken enkele recente initiatieven en voornemens in die richting te gaan. De erkenning van verworven competenties en de nadruk op talentontwikkeling klinken beloftevol. Ook het beleid voor de vrije tijd kan, via versterkte en meer gecoördineerde inspanningen en aandacht voor armen, een belangrijke bijdrage leveren tot het mobiliseren van de krachten van sociaal uitgesloten mensen.

Tot slot is er een domein dat vrij goed gespaard blijft van het individuele schuldvraagstuk, het woonbeleid. De vrije markt van huur en energie blijft haar

slachtoffers eisen en iedereen is ervan overtuigd dat overheidsingrijpen meer dan noodzakelijk en dringend is. De talrijke ministerwissels die we de voorbije legislatuur hebben gekend, zijn daarvoor echt niet bevorderlijk. Het is een domein waarop de verschillende overheden kunnen bewijzen dat samenwerking over beleidsniveaus en politieke partijen heen, mogelijk is.

Dit brengt ons terug naar de intro bij de eerste paragraaf in dit hoofdstuk, over de spelregels van het armoedebeleid. Doelmatige en doortastende resultaten staan of vallen met de informele spelregels in het beleid, dat zijn de relaties tussen de verschillende actoren – met elk hun eigen belangen.

NOOT

1. Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen & Team armoede Vlaamse Gemeenschap (2004), Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede 6 mei 2004. Eindverslag, (online), <http://www.wvc.vlaanderen.be/armoede/>.

HOOFDSTUK 2

Lokaal sociaal beleid: beleidsherschaling en haar gevolgen

Maarten Loopmans

In 2002, toen de hervorming van het Sociaal Impulsfonds en het werk aan een kaderdecreet een nieuwe Vlaamse aanpak van het lokale sociale beleid aankondigden, ontstond er nogal wat ongerustheid over wat de toekomst zou brengen. Vlaanderen zou met het nieuwe stedelijk beleid de armoedepiste grotendeels verlaten en het lokaal sociaal beleid nog slechts ondersteunen, niet meer subsidiëren. Op lokaal vlak moest men dus zelf middelen reserveren voor sociaal beleid, middelen die men waarschijnlijk liever aan ‘meer sexy’ initiatieven zou besteden dan aan (kans)armoedebeleid. De vrees bestond dat het lokaal sociaal beleid een lege doos zou worden.

Intussen is in beide initiatieven (het Stedenfonds en het kaderdecreet Lokaal Sociaal Beleid) al een hele weg afgelegd en kunnen we een betere inschatting maken van het effect op het (lokale) terrein. Het eerste deel van dit hoofdstuk zal dan ook een beeld schetsen van wat er op lokaal vlak gebeurt. Daarna wagen we al een gok op wat de verdere toekomst ons zal bieden. Intussen is er immers een nieuwe Vlaamse regering aangesteld, die in het nieuwe regeerakkoord haar doelstellingen met betrekking tot de Vlaams-lokale samenwerking omtrent armoedebeleid verduidelijkt. Om af te sluiten maken we een evaluatie van de (r?)evoluties tijdens de voorbije legislatuur.

1. Het Stedenfonds en Gemeentefonds in werking

1.1 Stedenfonds

De hervorming van het Sociaal Impulsfonds, waarbij het waarborgdeel in het Gemeentefonds werd gestort en het SIF-plusdeel tot het Stedenfonds werd omgevormd, ligt alweer twee jaar achter ons. De voormalige kansarmoedemiddelen (die via SIF, VFIK en BFMW teruggaan tot de eerste armoedefondsen die met de Sint-Catharinabonus werden opgestart) worden nu verdeeld over twee fondsen, het Gemeentefonds (B.S. 31 augustus 2002 en 6 mei 2003) en het Ste-

denfonds (B.S. 29 januari 2003). Beide fondsen kregen daarmee een sociale ondertoon, die echter minder sterk doorklonk dan bij het SIF het geval was. Het Gemeentefonds is een algemeen fonds, waaruit alle gemeenten middelen ontvangen die ze in volledige autonomie kunnen besteden. Het Gemeentefonds is meer dan voorheen sociaal gekleurd: er zijn sociale criteria opgenomen bij de verdeelsleutel en bij ontstentenis van een lokaal akkoord tussen gemeente en OCMW over de middelenverdeling, krijgt het OCMW een aandeel van 8% van het Gemeentefonds – het gemiddelde van wat het OCMW al ontving uit de combinatie SIF-Gemeentefonds ten tijde van het SIF. Dit is gegarandeerd door de Vlaamse overheid.

Het Stedenfonds is een specifiek fonds, gericht op een beperkt aantal Vlaamse steden (de dertien grootste qua bevolking en de Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel) dat slechts voor door Vlaanderen bepaalde doelstellingen mag worden ingezet. Eén van deze doelstellingen is het tegengaan van dualisering, waarin de strijd tegen stedelijke armoede en sociale uitsluiting vervat zit. In tegenstelling tot het SIF staat de strijd tegen de armoede echter minder op de voorgrond: in het Stedenfonds moeten armoedebestrijding en sociale rechtvaardigheid het afleggen tegen de stimulering van de economische vitaliteit van steden en het aantrekken van hogere inkomensgroepen. Het Stedenfonds is in de eerste plaats bedoeld om steden financiële ademruimte te geven. Men zou kunnen stellen dat armoedebestrijding – nu vervat in de bredere doelstelling van strijd tegen dualisering – hiervan slechts een afgeleide is.

Biedt de hervorming een vrijgeleide om te snoeien in middelen voor sociaal beleid?

Nog voor de hervormingen bij decreet werden vastgelegd, waren er al kritische geluiden te horen, zowel wat betreft het nieuwe Steden- als het Gemeentefonds (zie onder andere Loopmans, 2002; Van Menxel, 2002). Men vreesde dat de hervorming een vrijgeleide zou geven aan lokale besturen om te snoeien in de middelen voor sociaal beleid. Ook lokaal, in het werkveld, zorgde de omschikking van SIF naar Stedenfonds voor onrust. Dit was onder meer in Antwerpen en Gent het geval, waar de sociale sector – zowel privaat als openbaar – op straat kwam voor het behoud van hun werkingsmiddelen. De kritiek werd echter tegengesproken door de Vlaamse overheid bij monde van de projectleider van de Cel Stedenbeleid (Loopmans, 2003), en de bevoegde minister Van Grembergen. Zij bezwoeren dat de lokale besturen hun sociale verantwoordelijkheid zouden blijven opnemen, ook zonder dat een bevoegde overheid hen daartoe zou aansporen. Bij gebrek aan cijfers bleef het debat toen steken in een welles-nietes discussie.

Nu er stilaan toch cijfers vrijkomen, lijkt de vrees vanuit sociale hoek bewaarheid. Eind 2003 werden alle dertien convenanten goedgekeurd voor het Stedenfonds, waarin net als bij de SIF-convenanten redelijk gedetailleerd de geplande bestedingen van de middelen uit de doeken werden gedaan. Loopmans (2004) vergeleek de convenanten van de twaalf steden (uitgezonderd de VGC) die deelnamen aan het Sociaal Impulsfonds+ én het Stedenfonds en komt tot de conclusie dat er een drastische verschuiving is geweest van middelen, zowel wat de doelgroepen betreft als de beleidssectoren. Waar ten tijde van het SIF bij voorkeur aandacht werd besteed aan een variëteit van als kansarm beschouwde doelgroepen (65% van de middelen), besteden diezelfde steden in het Stedenfonds nog slechts 45% van de middelen aan deze doelgroepen. Omgekeerd vergroten de bevolking in het algemeen, en middenklassegroepen in het bijzonder hun aandeel evenredig.

Binnen de sectoren zagen opleiding en tewerkstelling hun aandeel dalen van 19 naar 12%. Allerhande vormen van sociale dienstverlening zoals thuiszorg en de OCMW-diensten zagen hun aandeel zelfs verminderen van 17% naar 6%. Het aandeel van wonen – weliswaar in toenemende mate gericht op de middenklasse via renovatiepremies in plaats van op sociaal wonen – nam toe van 16% naar 20%. Het aandeel voor sociale cohesie en cultuur steeg van 2% naar 9%. Vooral het aandeel voor investeringen in bestuurlijke vernieuwing steeg: van 8% naar 19%.

1.2 Gemeentefonds

Voor het Gemeentefonds is het moeilijker om een beeld te krijgen van de verschuivingen. De gegevens over de bestedingen ervan worden immers niet centraal beheerd. Bij gebrek aan het beloofde evaluatieonderzoek, kunnen we ons voorlopig slechts baseren op lokale getuigenissen. Onder de deelnemende besturen aan het startertraject Sociaal Huis (Sannen & Demeyer, 2003, zie verder) bleken de meningen hierover verdeeld: sommige zagen de waarborgmiddelen veilig gesteld voor sociaal beleid, andere waarschuwden voor een afbouw van de aandacht voor welzijn op lokaal niveau zonder Vlaamse financiële stimulus.

In antwoord op een parlementaire vraag (*Hand. VI. Parl. 2003-04, C 140*) liet minister Van Grembergen berekenen hoeveel het gemiddeld aandeel van het OCMW in het vernieuwde Gemeentefonds bedraagt. Dit blijkt met 5,7%, lager dan de 8% ten tijde van het SIF, maar Van Grembergen waarschuwt dat de cijfers niet helemaal te vergelijken zijn omdat sommige (23) gemeenten de OCMW-middelen niet rechtstreeks laten doorstorten, maar ze zelf doorgeven via de gemeentelijke dotatie. Voor deze 23 is er daarom over dit aandeel op Vlaams niveau geen duidelijkheid, terwijl dit bij de SIF-middelen wel het geval was. Op de mate waarin de eigen inspanningen van de gemeentebesturen op het

vlak van armoedebestrijding onder druk komen te staan, hebben we daarenboven helemaal geen zicht.

2. Het lokaal sociaal beleid in werking

2.1 Het decreet is bekrachtigd

Het stedelijk beleid van de Vlaamse regering lijkt door hoger beschreven ontwikkelingen dan ook steeds verder los te komen van een sociaal beleid. Niet geheel onlogisch besliste de Vlaamse regering op 13 juli 2001 dan ook tot het opstellen van een actieplan en een decreet voor een apart Lokaal Sociaal Beleid.

Het Vlaams Actieplan Lokaal Sociaal Beleid bundelt de verschillende initiatieven inzake lokaal sociaal beleid en ging op 23 april 2002 officieel van start met een Startdag Lokaal Sociaal Beleid. Het Actieplan is een proces waarbij de Vlaamse overheid lokale besturen stimulansen tracht te geven en initiatieven op het juiste spoor te zetten. De nadruk ligt op ondersteuning, door informatie- en ervaringsuitwisseling, intervisie en het stimuleren van 'good practices'. De motivering voor een dergelijke bescheiden houding is dat de Vlaamse doelstellingen, namelijk een geïntegreerde sociale dienstverlening en een betere coördinatie van het lokaal sociaal beleid in de eerste plaats moeten gerealiseerd worden op het werkveld zelf. Ter ondersteuning van de acties in het kader van het Vlaams Actieplan werd tevens een Cel Lokaal Sociaal Beleid uitgebouwd binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn.

Het Kaderdecreet Lokaal Sociaal Beleid werd op 19 maart 2004 (*B.S.* 12 mei 2004) door de regering bekrachtigd. Het decreet is ontstaan vanuit de bezorgdheid om de sociale grondrechten, zoals vastgelegd in artikels 11, 23 en 24, §3 van de Grondwet, voor alle burgers te vrijwaren. Deze grondrechten, die elke burger zonder discriminatie het recht op een menswaardig leven moeten garanderen, omvatten in het bijzonder recht op arbeid, op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, juridische en geneeskundige bijstand, op een behoorlijke huisvesting, op een gezond leefmilieu, op culturele en maatschappelijke ontplooiing en op kosteloos en vrij leerplichtonderwijs (zie Memorie van Toelichting punt 1.1, *Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, Nr. 1777/1).

Volgens de analyse van de Vlaamse regering is er, om aan deze doelstelling te voldoen, niet in de eerste plaats behoefte aan een uitbreiding van het aanbod (en de middelen). Wat op dit moment de grootste belemmering vormt om voor bepaalde groepen de grondrechten te realiseren is een gebrekkige toegankelijkheid en de inefficiënte organisatie van het bestaande aanbod.

Het is dan ook niet de bedoeling van het decreet om een nieuw fonds in het leven te roepen; voor de financiering van het lokaal sociaal beleid wordt verwe-

zen naar de bestaande reguliere middelen en het Gemeentefonds en/of Stedenfonds. Het decreet wil vooral een reorganisatie van het lokale welzijnsaanbod teweegbrengen, waarbij een stroomlijning van de organisatie (meer coherentie en complementariteit, vermindering van de planlast vanuit hogere overheden) én een grotere toegankelijkheid van het dienstenaanbod centraal staan.

Het decreet lokaal sociaal beleid beoogt een reorganisatie van het lokale welzijnsaanbod.

Om dit te realiseren wordt het lokaal sociaal beleid op vier pijlers gebouwd: enerzijds moet de organisatie verbeteren via (a) een betere afstemming en samenwerking tussen de twee lokale besturen gemeente en OCMW, gestimuleerd door de introductie van één lokaal sociaal beleidsplan, (b) de samenwerking met private en semi-publieke partners en (c) de coördinatie van deze samenwerking door het lokale bestuur; anderzijds moet de klantgerichtheid en toegankelijkheid verbeteren door (d) de realisatie van een informatie, éénloket- en doorverwijsfunctie, die zou worden gerealiseerd binnen een ‘Sociaal Huis’.

Omdat het een kaderdecreet betreft, zal de concrete invulling – onder meer de vorm van het model voor het lokaal sociaal beleidsplan, de inhoud van het kwaliteitslabel dat de goede vormgeving van het Sociaal Huis moet bewaken en de vorm van de samenwerkingsprotocollen tussen de erkende voorzieningen en het lokale bestuur – nog via uitvoeringsbesluiten en sectorale decreten vorm moeten krijgen. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat men voor de concrete invulling kan bogen op de ervaringen van vroege starters. Nu al worden er immers her en der lokale sociale beleidsplannen opgestart, samenwerkingsakkoorden gesloten en zelfs sociale huizen opgetrokken.

In het vorige Jaarboek is het ontwerp van decreet in detail besproken, maar het uiteindelijke decreet telt nog enkele amendementen die niet onbelangrijk zijn en deels voortvloeien uit de eerste ervaringen op het terrein. Deze amendementen maken zowel voor de lokale besturen als voor de Vlaamse regering het huiswerk al wat concreter. Zo wordt, tijdens de periode van zes jaar die het beleidsplan beslaat, een evaluatie- en bijsturingmogelijkheid geboden na drie jaar. Om deze evaluatie mogelijk te maken dient de Vlaamse regering een model te bepalen voor een lokale sociale conjunctuurbarometer en daarvoor jaarlijks de benodigde gegevens te verstrekken.

Om de lokale planlast te verminderen (één van de nevendoelestellingen van het decreet) werd tevens gestipuleerd dat de Vlaamse regering niet alleen het model dient te bepalen voor het lokaal sociaal beleidsplan, maar ook welke beleidsplannen door dit beleidsplan worden vervangen. De bedoeling is dat een aantal door de Vlaamse regering verplichte beleidsplannen, zoals het lokaal be-

leidsplan buitenschoolse kinderopvang, kunnen worden geïntegreerd in het lokaal sociaal beleidsplan.

Wat het Sociaal Huis betreft, werden een aantal amendementen ingediend om de toegankelijkheid en klantvriendelijkheid ervan te verbeteren. De minimumtaken van het Sociaal Huis worden uitgebreid: het Sociaal Huis heeft nu niet alleen een éénloket- en doorverwijsfunctie, maar dient ook ‘zo ruim mogelijk informatie te verstrekken over onder meer de mogelijke opvang en hulpmiddelen en bestaande voorzieningen, die hulp aanbieden op het lokale en regionale niveau’ (art. 10, eerste lid).

In het uiteindelijke decreet wordt de Vlaamse overheid de opdracht gegeven een uniform cliëntopvolgingssysteem voor het Sociaal Huis te ontwerpen. Dit moet vermijden dat mensen telkens opnieuw hun verhaal moeten vertellen bij elke dienst waar zij zich aanmelden voor hulp.

Het decreet heeft heel wat lof gekregen vanop het terrein. Men prees de grotere lokale autonomie en de verminderde planlast, de verplichting tot samenwerking tussen OCMW en gemeente (wat ten tijde van het SIF al zijn vruchten had afgeworpen) en ook het idee van een éénloket- en doorverwijsfunctie werden sterk gesteund.

Kritiek was er echter ook, en dan vooral omwille van de vaagheid, eigen aan een kaderdecreet, waardoor lokale besturen in de praktijk hinder ondervinden door heel wat onduidelijkheden met betrekking tot de uitvoering. Zo was er de vraag wie van de twee lokale besturen er de eindverantwoordelijkheid zou dragen over het Sociaal Huis.

De coördinatietaak van de lokale overheid vormt dan weer een voedingsbodem voor lokaal conflict. De lokale besturen vragen om meer instrumenten en hefboomen (bijvoorbeeld een juridische grond, de controle over de middenstroom) om hun coördinatierol te kunnen doordrukken of af te dwingen, terwijl het gesubsidieerde vrije initiatief met bang hart haar autonomie ondermijnd ziet. De aangekondigde aanpassing aan de sectorale regelgevingen en de versterkte lokale sturing kunnen voor de private en semi-publieke sector de afhankelijkheid van de lokale besturen zowel juridisch als financieel doen toenemen, waardoor ze niet meer als autonome belangenbehartigers van hun doelgroep zouden kunnen spreken, maar wel riskeren te worden ingezet voor kortetermijndoelinden op politiek vlak.

2.2 Lokaal sociaal beleidsplan

Intussen wordt er lokaal al volop gewerkt aan de concrete invulling van het lokaal sociaal beleid. De Vlaamse vereniging voor Steden en Gemeenten (2004) peilde naar de vorderingen en intenties van de lokale besturen met betrekking tot het lokaal sociaal beleid via een enquête bij 113 lokale beleidsmakers (schepenen, OCMW-voorzitters, sociaal beleidscoördinatoren, ...) uit 94 gemeenten.

Hieruit blijkt dat 62% al minstens in de fase van de informele voorbereidende gesprekken is. Slechts een minderheid van de bevraagde gemeenten was echter al gestart met de eigenlijke opmaak van een plan. Eenvijfde was bezig met een omgevingsanalyse, en respectievelijk 12 en 13% van de gemeenten was al toe aan de formulering van strategische doelstellingen of de taakverdeling en organisatie van samenwerkingsverbanden. Een kwart van de gemeenten heeft nog geen enkele stap gezet in het lokale planningsproces.

De leiding berust grotendeels bij het OCMW: in de helft van de gevallen is het OCMW alleen de voortrekker in het planningsproces, in eenderde het OCMW en de gemeente samen. De gemeente zelf neemt slechts zelden alleen het initiatief (5%).

De leiding voor lokaal sociale beleidsplannen berust grotendeels bij het OCMW.

De verwachtingen die lokaal worden gekoesterd omtrent het lokaal sociaal beleid zijn gemengd. Eenderde van de besturen verwachtte dat door de verplichtingen van het decreet de lokale samenwerking tussen de partners zou verbeteren, maar slechts eentiende denkt dat daardoor ook de toegankelijkheid of de dienstverlening zou verbeteren. Opvallend is dat 27% verwacht dat de planlast zou verhogen, en 20% verwacht dat er nood zal zijn aan meer (financiële) middelen; twee zaken die de Vlaamse overheid net wilde vermijden met dit decreet.

2.3 Sociaal Huis

De realisatie van een 'Sociaal Huis' is wellicht het tastbaarste element van het lokaal sociaal beleid. Bovendien overstijgt het Sociaal Huis haar directe doelstelling van een informatie, éénloket- en doorverwijsfunctie. Om dit tot stand te brengen is niet alleen een minimale samenwerking tussen OCMW en gemeente vereist, maar ook en bij voorkeur een samenwerking met andere partners. De eindverantwoordelijkheid (en dus de coördinatie) berust bij OCMW en gemeente samen. In het Sociaal Huis komen met andere woorden de vier pijlers van het decreet samen. De vormgeving van het Sociaal Huis wordt vrijgelaten door het decreet, al moet het wel aan een aantal minimumfuncties voldoen en zal er binnenkort door de Vlaamse overheid ook een kwaliteitslabel worden ontwikkeld waarin enkele minimale kwaliteitseisen worden geformuleerd.

De gemeenten kunnen op de ontwikkeling van dit label echter niet wachten: uiterlijk 1 januari 2007 (met mogelijkheid van vijf jaar uitstel) zou elke gemeente een Sociaal Huis moeten hebben. Er wordt lokaal dan ook al druk geëx-

perimenteerd, met een veelheid aan modellen als resultaat. Eenderde denkt via meerdere fysieke loketten te zullen werken, hetzij in aparte gebouwen van OCMW- en gemeente, hetzij via gedecentraliseerde loketten in de wijken, deelgemeenten of districten. Ook eenderde denkt te zullen werken via één fysiek loket. 18% zal de sociale diensten van OCMW en gemeenten samen huisvesten. Ook de virtuele piste wordt bewandeld.

Om het ‘Sociaal Huis’ concreter te maken, lessen te trekken voor de uitvoeringsbesluiten (met betrekking tot het te creëren kwaliteitslabel) en vanuit Vlaanderen zicht te krijgen op, onder de gemeenten te verspreiden, ‘good practices’, heeft de Vlaamse Cel Lokaal Sociaal Beleid een starterstraject opgezet rond de realisatie van het Sociaal Huis. Eind 2002 stapten een eerste reeks van 21 gemeenten in het ‘starterstraject’. In januari 2004 ging een tweede traject van start, met nog eens 23 gemeenten.

De ervaringen uit het eerste starterstraject werden intussen gebundeld in een verslagboek (Sannen & Demeyer, 2003). Hieruit blijkt dat de meeste deelnemers positieve ervaringen hebben wat betreft de efficiëntie en klantgerichtheid van het Sociaal Huis; men ervaart dat het Sociaal Huis vlotter aanspreekbaar en bereikbaar is en dat er een betere doorverwijzing en dossierbeheer is. De efficiëntie is verbeterd door een betere samenwerking en het wegwerken van overlappingen en lacunes, er is een betere controle op de cliënten door gezamenlijk dossierbeheer en een centraal aanspreekpunt, ook voor diensten, met als gevolg dat ‘sociale shopping’ van de cliënten kan worden tegengegaan. Het rendement is daardoor verhoogd voor het lokaal bestuur.

Voor verschillende starters was de drempel tot samenwerking in een Sociaal Huis ook niet zo hoog; vooral de ervaringen van VFIK en SIF hebben in verschillende gemeenten reeds een traditie van samenwerking tussen de twee besturen en private partners opgewekt.

De realisatie van een Sociaal Huis blijkt echter onvermijdelijk extra kosten met zich mee te brengen voor de lokale besturen, indien niet voor infrastructuur (door bijvoorbeeld een gezamenlijke behuizing) dan toch voor (tijdelijk) extra personeel en werkingskosten. Een bijna algemene klacht bij de deelnemende lokale besturen was dan ook het tekort aan financiële ondersteuning vanuit Vlaanderen. Slechts drie van de zeven starters die middelen ontvangen uit het Stedenfonds putten hieruit voor de ontwikkeling van het Sociaal Huis.

Daarenboven was een meerderheid van de deelnemers ook niet zo enthousiast over de aangeboden lokale autonomie als zou kunnen worden verwacht; men voelde zich wat aan zijn lot overgelaten en verwachtte iets meer sturing en duidelijkheid vanuit de Vlaamse overheid.

Participatie blijkt nog een heikel punt bij het lokale sociale beleid. Uit de enquête van het VVSG blijkt dat slechts 12% van de lokale besturen al concrete stappen heeft gezet in die richting. Daarom spitst het tweede starterstraject zich toe op participatie van burgers, doelgroepen en belangenorganisaties aan het Sociaal Huis.

3. Het nieuwe regeerakkoord: verder op dezelfde weg?

In het nieuwe regeerakkoord (Vlaamse Regering, 2004) vallen sociaal en stedelijk beleid op door hun afwezigheid. Er vallen weinig concrete uitspraken te rapen die een beeld zouden kunnen geven van wat de toekomst ons te bieden heeft. De regering is natuurlijk ambitieus: Vlaanderen moet een toereikend, efficiënt, effectief en voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en kwaliteitsvol zorgaanbod waarborgen. Daarmee wil men Vlaanderen wat betreft armoedebestrijding en sociale cohesie in de top-vijf van de EU-regio's nestelen. Men wil dit realiseren door middel van afspraken met de Vlaamse en federale administraties, maar ook met de lokale besturen, de OCMW's en de verschillende welzijnsactoren.

Met concrete voorstellen is men echter zuinig (voor meer details is het wellicht wachten op de beleidsbrief van minister Inge Vervotte), men lijkt vooral te willen voortbouwen en aanvullen op het werk van de voorgaande regering. De belofte om het opbouwwerk sterker te binden aan het lokaal sociaal beleid lijkt te suggereren dat men inderdaad werk wil maken van een aanpassing van de sectorale regelgeving aan het kaderdecreet. Specifiek voor het platteland wil men gerichte en aangepaste programma's en projecten in samenwerking met de gemeenten en OCMW's, om erover te waken dat ook daar de armen en de ouder wordende en zorgbehoevende bevolking worden bereikt en begeleid. Verder belooft men het decreet zelf aan te passen zodat het ook toepasbaar wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De vraag is in welke mate dit grondwettelijk nog mogelijk is. Ook tijdens de vorige legislatuur is er driftig geamendeerd om de toepasbaarheid op Brussel te vergroten, maar binnen de grenzen van de grondwettelijke bevoegdheidsverdelingen is men niet verder geraakt dan een convenant met de VGC.

Natuurlijk is het niet vreemd dat een regering, die net als haar voorgangers grotere lokale autonomie belooft, zich minder inlaat met lokaal sociaal beleid. Het kan een teken zijn dat men het subsidiariteitsprincipe ernstig neemt. Men wil de rol van de Vlaamse administratie nog meer heroriënteren in de richting van coaching en ondersteuning. Voor het lokaal sociaal beleid is het ook niet irrelevant dat men gemeenten de mogelijkheid wil bieden om een deel van de gemeentemiddelen ter beschikking te stellen voor participatieve wijkbudgetten.

Stedelijk beleid lijkt zich steeds verder van het lokaal sociaal beleid te verwijderen.

Het stedelijk beleid leek even in het verdomhoekje te verdwijnen. Bij de oorspronkelijke bevoegdheidsverdeling bleek er niet langer een minister van Stedelijk Beleid te zijn, maar dit foutje werd later rechtgezet en Marino Keulen werd

officieel tot minister van Stedelijk Beleid benoemd – ofschoon zijn collega en partijgenoot Dirk Van Mechelen de zeggenschap krijgt over stadsvernieuwing. Dit stedelijk beleid lijkt zich, als we op het regeerakkoord afgaan, steeds verder van het lokaal sociaal beleid te verwijderen; mogelijk is het volgend jaar zelfs niet meer vermeldenswaard in een Jaarboek over armoede en sociale uitsluiting.

Stedelijk beleid wordt immers verder verengd tot een economisch groeibeleid, waarbij steden zich vooral moeten ontwikkelen als toeristische trekpleisters en dragers van de kenniseconomie. De aandacht gaat in de eerste plaats naar het aantrekken van gegoede bewoners en consumenten, zowel als ondernemers. (Stedelijke) armen krijgen vooral aandacht als overlastveroorzakers: sociale huisvesting moet beter worden gespreid (over zoveel mogelijk gemeenten), er moet ook een betere sociale mix worden gerealiseerd en er wordt beter overleg beloofd tussen de besturen (federaal, Vlaams en lokaal) voor een doortastende en gerichte aanpak van problemen van illegaliteit en concentratie van asielzoekers. Lokale besturen wil men meer mogelijkheden bieden om overlast te bestrijden, door middel van administratieve boetes of door het steunen van vrijwilligersprojecten zoals Buurtvaders of Mama's op de Metro. De bedoeling is om tot een geïntegreerd beleid te komen dat stoelt op responsabilisering van zowel de overheid als de buurt, de jongeren en de ouders. Beleid gericht op kansarmen lijkt daarmee op te schuiven van emancipatie naar sociale controle (zie Uitermark, 2003).

Stedelijke armen krijgen vooral aandacht als overlastveroorzakers.

4. Conclusie: de gevaren van herschaling

De integrale en inclusieve aanpak uit het SIF, waarbij men sociale problemen trachtte aan te pakken door een samenwerking vanuit verschillende sectoren, lijkt stilaan geschiedenis te zijn geworden. De verschuivingen van middelen (van SIF- naar Gemeente- en Stedenfonds) en het Decreet Lokaal Sociaal Beleid hebben een herschaling én opsplitsing van beleidsbevoegdheden met zich mee gebracht.

Waar het SIF nog sterk aangestuurd werd op Vlaams niveau, geldt dit nu nog slechts – en naar verluidt in mindere mate – voor het Stedenfonds: over de besteding van de waarborgmiddelen, die naar het Gemeentefonds werden overgeheveld, wordt nu lokaal volledig autonoom beslist. Tegelijk zien we een heroriëntering (die door de nieuwe regering zal worden voortgezet) van het Stedenfonds in de richting van een economisch groeibeleid en een lokaal sociaal beleid dat los daarvan op lokaal niveau wordt ontwikkeld.

Deze beleidsheroriëntering lijkt niet zonder gevolgen: met het SIF werd getracht een inclusief en integraal kansenbeleid op poten te zetten voor hen die maatschappelijk achtergesteld werden; dit beleid was zeer emancipatorisch van opzet en vertrok vanuit het individu. Met de splitsing in een Vlaams-lokaal stedelijk groeibeleid en een lokaal zorgbeleid, vertrekt men van de ontwikkeling van de stad (in dit geval Vlaanderen, dat van haar steden afhankelijk is) en is de emancipatie van elk individu van tweede orde; zij die niet kunnen volgen, worden – lokaal – een vangnet geboden.

Op zich kan dit een realistisch perspectief zijn – het SIF slaagde zeker niet overal in zijn emancipatorische opzet en bewees daarmee dat een curatieve aanpak – lokaal – een vangnet nodig blijft.

Het loskoppelen van de individuele belangen van maatschappelijk achtergestelden en de ruimere (stedelijke, Vlaamse) maatschappij zelf, lijkt echter vooral de aandacht (en dus de middelen) voor de eersten te verminderen. Doordat het bestaande financieringskanaal voor lokaal sociaal beleid werd afgeleid naar het Gemeente- en Stedenfonds komt het in competitie met andere beleidsprioriteiten. Noch in het Stedenfonds, noch in het Gemeentefonds worden harde garanties geboden voor het behoud van sociaal beleid. In het Stedenfonds geraakt sociaal beleid ondergesneeuwd onder de hoofddoelstellingen waaraan het dienstbaar is, namelijk het aantrekken van rijkere bewoners en investeringen; inhoudelijk verschuift het beleid gericht op kansarme groepen daarbij van emancipatie naar sociale controle en in het algemeen merkten we een vermindering op van de budgetten gericht op kansarme doelgroepen.

Het Gemeentefonds, als algemeen fonds, laat het beslissingsrecht volledig over aan de lokale besturen. Ook hier lijkt – op basis van het geslonken aandeel van het OCMW in het fonds – sociaal beleid het te moeten afleggen tegenover andere doelstellingen.

HOOFDSTUK 3

Sociaal Europa in de steigers?

Katrien De Boyser

1. Inleiding

De toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie (EU) en het akkoord van de Europese Raad over het ontwerp van een grondwettelijk verdrag maakten van 2004 zonder meer een politiek belangrijk Europees jaar. Daarnaast waren er ook Europese parlementsverkiezingen en kregen we een nieuwe Europese Commissie en voorzitter. In het Jaarboek reserveren we traditioneel aandacht voor de sociale (en minder sociale) beleidsontwikkelingen op EU-niveau.

Dit hoofdstuk gaat in op vier ontwikkelingen die – in meer of mindere mate – het sociaal gezicht van de toekomstige Europese Unie mee kunnen bepalen. Vooreerst is er de Lissabonstrategie waarbij de realisatie van een hele reeks sociaal-economische doelstellingen tegen 2010 van Europa de meest dynamische en competitieve wereldeconomie moeten maken. De strijd tegen sociale uitsluiting en het werken aan sociale cohesie vormen hierbinnen een belangrijke sociale pijler. We bekijken de evaluatie van de recente nationale actieplannen sociale insluiting (NAPs/incl) door de Europese Commissie, wat een beeld geeft van de Europese strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Vervolgens is er de open vraag naar de mogelijke sociale implicaties van de uitbreiding van de EU met tien lidstaten. Zijn de bekommernissen omtrent de mobiliteit van werknemers uit die landen en de maatregelen die oude lidstaten hierbij namen, gefundeerd? Daarna bekijken we het recente ontwerp van grondwettelijk akkoord dat in 2004 door de Intergouvernementele Conferentie werd aangenomen. We stellen ons hierbij de vraag of dit een goede basis legt voor een bestuurbaar en sociaal Europa. We nemen de sociale elementen en grondrechten die de laatste onderhandelingen doorstonden onder de loep. Tot slot trekt ook de steeds prominenter aanwezige liberaliseringstendens in Europese cenakels onze aandacht. De manier waarop de voltooiing van de interne Europese markt wordt voorgesteld, kan een reële bedreiging vormen voor sociale verworvenheden in de lidstaten die op dit vlak verder staan. Concreet bekijken we het dossier van de – door de Europese Commissie voorgestelde – ontwerprichtlijn inzake de hervorming van de interne markt – beter bekend als de ‘richtlijn Bolkestein’ – die in 2004 allerhande middenveldorganisaties naar de barricades dreef. De gedreven-

heid van het Nederlandse voorzitterschap om de richtlijn snel door te drukken, prikt de thematiek hoog op de Europese en nationale agenda's.

2. Het Lissabonproces: bijna halfweg

2.1 De afspraken van Lissabon

Op de Europese Top in Lissabon (2000) besliste men om van de Europese Unie de meest competitieve kenniseconomie ter wereld te maken, gekoppeld aan een hechte sociale cohesie tussen en binnen de EU-lidstaten. Hiertoe lanceerde men een tienjarige strategie¹ voor economische, sociale en ecologische vernieuwing van de EU. Eén van de speerpunten in de vernieuwing van het Europees sociaal model is de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Men richt zich in die zin vooreerst op het bevorderen van deelname aan arbeidsmarkt. Een job hebben, wordt beschouwd als de beste bescherming tegen sociale uitsluiting. Langs een bredere arbeidsmarktparticipatie wil men ook het draagvlak voor de financiering van de sociale zekerheid verruimen.

Armoedebestrijding is belangrijk in de vernieuwing van het Europees sociaal model.

De intenties van Lissabon werden verder uitgewerkt op de Top van Nice (2000). Daar werd de beoogde strategie in concretere doelstellingen vertaald: (1) de deelname aan tewerkstelling en het bevorderen van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten; (2) het voorkomen van risico's van uitsluiting; (3) optreden ten behoeve van de kwetsbaarsten en (4) het mobiliseren van alle betrokken actoren. Een verdere verfijning van de doelstellingen en methodieken volgde in de daaropvolgende Europese Raden.

Over de manier waarop de lidstaten tegen 2010 de doelstellingen van Lissabon dienen te bereiken, werden geen bindende afspraken gemaakt. Men houdt zich op het vlak van sociaal beleid immers aan het 'subsidiariteitsbeginsel': een actieve rol van Europa is enkel gewenst indien het duidelijke voordelen oplevert voor de lidstaten in vergelijking met de mogelijkheden die op nationaal beleidsvlak bestaan (of nog: 'men doet niet op een hoger niveau wat ook op een lager niveau kan'). De invulling van het sociale beleidsluik blijft met andere woorden grotendeels de bevoegdheid van de lidstaten, onder meer omwille van de zeer uiteenlopende socialezekerheidssystemen en sociaal-economische omstandigheden.

De EU hanteert daarom in deze materie een zachtere aanpak van beleidsvoering die de ‘open methode van coördinatie’ (OMC) wordt genoemd. Deze besluitvormingsprocedure voorziet in een gemeenschappelijk proces van beleidsplanning, beoordeling, vergelijking en bijstelling, met het oog op de realisatie van gemeenschappelijk ontwikkelde doelstellingen. Het opzet is dat langs een proces van onderlinge evaluatie (*‘peer review’*) alle lidstaten nationale ervaringen en beleidssuccessen kunnen delen, van elkaar kunnen leren en op deze manier hun nationale beleid kunnen verbeteren (Berghman & Marlier, 2003: 321-322).

Op verschillende sociale beleidsterreinen kent men vormen van open methode van coördinatie: sinds 1997 op het vlak van werkgelegenheid, sinds 2001 op het vlak van sociale inclusie en in een beginfase op het vlak van pensioenen en de gezondheidszorg. Tegen 2006 wordt de open methode van coördinatie in het sociale beleid ‘gestroomlijnd’ na een grondige evaluatie van de vooruitgang die op elk van de beleidsterreinen (via de coördinatie door de EU) is geboekt. De bedoeling is dat men het eens wordt over één pakket gemeenschappelijke doelstellingen voor de verschillende beleidsterreinen van sociale bescherming, pensioenen, sociale integratie en armoedebestrijding, gezondheids- en ouderenzorg en activering (in termen van *‘werk lonend maken’*). De volgende stap is de synchronisatie van het nieuwe proces inzake sociale bescherming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en met de Europese werkgelegenheidsstrategie. Het wordt in de toekomst dan ook een belangrijke uitdaging om in dit laatste proces de sociale materies niet in de (marktgerichte) massa te laten opgaan maar ze hun eigen specifieke doelstellingen te laten behouden (Pochet, 2004).

Aan de hand van tweejaarlijkse nationale actieplannen geven lidstaten sinds 2001 aan hoe ze de *gemeenschappelijke richtsnoeren* wensen te behalen. In juli 2003 dienden de lidstaten de tweede generatie van de NAPs/incl in bij de Europese Commissie. Deze stelde in december 2003 haar analyses hieromtrent voor in het (voorlopige) *Joint Report on Social Inclusion* (European Commission, 2003b).

2.2 De NAPs/incl 2003-2005 en het ‘Joint Report’

Een analyse van de nationale actieplannen leert dat in 2001 ongeveer 55 miljoen Europeanen (15% van de bevolking) in armoede leefden. Bijna de helft hiervan was tussen 1999 en 2001 continu arm. Werklozen, alleenstaande bejaarden, éénoudergezinnen en grote gezinnen zijn de kwetsbaarste groepen. De hoogste armoedecijfers werden opgetekend in de mediterrane landen, in Ierland en in het Verenigd Koninkrijk. In Scandinavische lidstaten, die hervormingen in hun sociale beschermingssystemen doorvoerden en een groeiend aantal migranten kenden, nam de armoede tussen 1995 en 2001 het sterkst toe.

Hoewel de tweede lichter van nationale actieplannen ondertussen een feit is, kunnen de effecten van de open coördinatiemethode vandaag nog niet worden geëvalueerd. De (voornamelijk ECHP-)data die de EU vandaag hanteert, dateren van 2001. Dit was het moment dat de eerste NAPs/incl werden ingediend. Met de invoering van de EU-SILC – een nieuwe Europese survey over inkomens- en levensomstandigheden in de EU – zouden gegevens sneller beschikbaar moeten zijn en zou de effectieve opvolging van beleidsrealisaties gemakkelijker worden. Hoewel de data ter opvolging van de indicatoren nog niet voor handen zijn, vreest men dat in een aantal EU-lidstaten de stijgende werkloosheid en het tekortschieten van sociale beschermings- en pensioenstelsels hebben gezorgd voor een stijging van het armoederisico.

De Europese Commissie dringt in het *'Joint Report'* aan om de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting verder op te voeren en benadrukt het directe verband met de ontwikkelingen op economisch vlak. Een belangrijke verbetering in vergelijking met de vorige NAPs/incl is dat belangrijke actoren op het middenveld – zoals de sociale partners – meer betrokken werden bij de opstelling ervan. Dit is nog niet het geval voor de implementatie- en monitoringsfasen van de plannen. Daarnaast werd de multidimensionale aard van armoede algemeen – maar nog niet door alle lidstaten – beter in overweging genomen. Desondanks stellen slechts een paar lidstaten zich ambitieuze, tijdsgebonden en kwantificeerbare doelstellingen op verschillende beleidsdomeinen om de armoederisico's te beperken. De EC vraagt ook om meer aandacht te besteden aan levenslang leren, huisvesting, e-inclusie en mobiliteit. Bij het opstellen van de nationale begrotingen moeten de doelstellingen van sociale insluiting ook een duidelijkere plaats krijgen.

Volgens de EC moeten lidstaten in de nabije toekomst vooral investeren in de verdere uitbouw van de actieve welvaartsstaat door te *'zorgen voor voldoende prikkels om te werken'* en in toegankelijke en toereikende sociale beschermingsstelsels *'voor wie niet kan werken'*. Andere prioriteiten zijn degelijke huisvesting, een goede gezondheidszorg en levenslange leermogelijkheden. Men wil vooral voor jongeren bijkomende inspanningen zien. Vroegtijdig schoolverlaten tegengaan en een goede overgang van school naar werk bevorderen, zijn hierbij sleutelementen. Een meer omvattende prioriteit is de halt die men wil toeroepen aan armoede bij kinderen. Tot slot wil men ook de aandacht voor armoede bij etnische minderheden en immigranten scherper stellen.

In een reactie op het rapport, waarschuwt de ETUC (European Trade Union Confederation) dat de oproep van de EC naar bijkomende activeringsmaatregelen door de lidstaten kan worden aangegrepen om mensen tegen elke kost te activeren. Hierbij worden volgens de vakbondskoepel de langetermijngevolgen voor sociale integratie vaak genegeerd en handelt men met weinig respect voor de meest achtergestelde groepen. Het EAPN (European Anti-Poverty Network) stelt dat er bij de opstelling van de nieuwe NAPs/incl onvoldoende rekening werd gehouden met de engagementen die de lidstaten in Lissabon en Nice heb-

ben aangegaan. Deze vaststelling, in combinatie met de uitbreiding van de EU, doet hen vrezen dat de verdere ontwikkeling van het Europees sociaal model in het gedrang komt. Positief is dan weer dat de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting door dit Europees proces en de verplichting om nationale actieplannen op te stellen op de politieke agenda's wordt gehouden.

Zal armoedebestrijding in nieuwe lidstaten geen secundaire doelstelling blijven?

Vanaf 2004 nemen ook de tien nieuwe lidstaten volwaardig deel aan de sociale inclusiestrategie. Zij stelden voor ze toetraden tot de EU *'inclusiememoranda'* op waarin ze de belangrijkste nationale uitdagingen en beleidsmaatregelen op het vlak van armoede en sociale uitsluiting uit de doeken deden. Deze memoranda dienden als basis voor het opstellen van eigen NAPs/incl in 2004. De uitbreiding brengt ook een nieuwe uitdaging mee voor de sociale beleidsdomeinen, namelijk om in de open methode van coördinatie die gebaseerd is op samenwerking tien nieuwe spelers te integreren, die zeer verschillende sociaal-economische omstandigheden, beschermingsystemen en prioriteiten kennen. Een vraag voor de toekomst is of de open coördinatiemethode een voldoende sterk beleidsinstrument zal blijken om het sociale gezicht van Europa vorm te geven. De Europese Commissie stelt zich ook openlijk de vraag welk belang de nieuwe lidstaten zullen hechten aan de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Het is niet onwaarschijnlijk dat het een secundaire doelstelling zal blijven, ondergeschikt aan de verbetering van het concurrentievermogen en de economische groei (European Commission, 2003b). Uit de bijdrage van Tuna Taşan-Kok (deel II, hoofdstuk 5) blijkt alvast dat het dwingend appèl van de EU in heel wat nieuwe lidstaten nodig was om meer werk te maken van een (pril) in-sluitingsbeleid.

2.3 De Lissabon-balans vandaag

Het vernieuwde elan dat het Europees sociaal beleid kreeg bij de invoering van de Lissabonstrategie, verliest vandaag veel van zijn glans. Op verschillende kerndomeinen zit het proces momenteel in het slop. In maart 2005 zal de EC de tussentijdse balans (de *'mid term review'*) opmaken van wat tot dan reeds terecht kwam van de Lissabonstrategie. De Europese Commissie luidde in een mededeling van juni 2003 echter al de alarmbel: vier jaar na Lissabon is het duidelijk dat de vooropgestelde tussentijdse doelstellingen niet zullen worden gehaald; de uiteindelijke streefdoelen van 2010 lijken nog veraf (Speziali, 2004).

Het voorbereidende rapport van de Europese Commissie (2004) voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad signaleert dat belangrijke problemen de strategie in zijn geheel tegenwerken en de terugkeer van een sterke economische groei belemmeren. De economische groei blijft achter, met in het kielzog een te lage werkzaamheids- en productiviteitsgraad. De EC (2004) waarschuwt dat het onvoldoende uitvoeren van de Lissabonstrategie Europa duur zou kunnen komen te staan, resulterend in minder groei, een minder snelle verbetering van de werkgelegenheidssituatie en een grotere achterstand op het gebied van onderwijs, onderzoek en ontwikkeling. Ze maant de lidstaten aan om de hervormingen en investeringen die werden vooropgesteld, daadwerkelijk uit te voeren. Men zet op drie gebieden absolute prioriteit: (1) investeringen in netwerken en kennis; (2) de versterking van het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven door betere regelgeving en door de goedkeuring van het voorstel voor een kaderrichtlijn inzake diensten (zie verder 3.4) en een actieplan inzake milieutechnologieën; (3) het bevorderen van actief ouder worden door werknemers ertoe aan te zetten langer actief te blijven en door de onderwijsstelsels voor levenslang leren, de werkorganisatie en de preventie- en gezondheidszorgstelsels te moderniseren.

In navolging van de EC beaamden de staats- en regeringsleiders op de voorjaarsstop (2004) van de Europese Raad dat het Lissabonproces niet loopt zoals verhoopt. Bovendien bevestigden ze de centrale plaats van een sterke sociale cohesie op de Lissabonagenda en dat de strategieën die een belangrijke impact kunnen hebben op armoede en sociale uitsluiting moeten versterkt worden. De Raad beschouwt de modernisering van sociale beschermingssysteem, in het bijzonder van pensioenen en van gezondheidszorg, en het stroomlijnen van de sociale agenda hierin als sleutelementen (Raad van de Europese Unie, 2004).

3. Het uitbreidingsproces van de Europese Unie

Na een langdurig proces van onderhandelingen en voorbereidingen,² traden op 1 mei 2004 tien nieuwe lidstaten toe tot de Europese Unie. Het gaat om Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Malta en Cyprus. Van twee andere kandidaat-lidstaten, Bulgarije en Roemenië, die hun onderhandelingen niet op tijd konden afronden, wordt de toetreding gepland voor 2007. De toetreding van Turkije zal wellicht nog heel wat langer op zich laten wachten.

Het feit dat acht van de nieuwe lidstaten voormalige communistische landen uit Oost- en Centraal Europa zijn, maakte de toetreding ook een politiek symbolische gebeurtenis. De uitbreiding vormde zowel voor de oude EU-15 als (en vooral) voor de nieuwe lidstaten een uitdaging van formaat. Nog nooit waren er zoveel nieuwe toetredingslanden en was de welvaarts kloof tussen het oude

Europa en de nieuwkomers zo groot. Het gemiddeld bruto binnenlands product (BBP) per capita in de nieuwe lidstaten belooft gemiddeld slechts 47% van het EU-15 gemiddelde; ook de gemiddelde lonen verschillen sterk tussen de oude en de nieuwe lidstaten (Eurostat, 2003).

De uitbreiding was voor oude en nieuwe lidstaten een uitdaging van formaat.

De Europese diversiteit in sociaal-economische omstandigheden en historiek, in de stelsels en regelingen op het vlak van sociale bescherming en arbeidsmarkt is sinds de uitbreiding dan ook zeer groot geworden. Hoewel er ook tussen de nieuwkomers grote verschillen bestaan, wijzen studies in opdracht van de Europese Commissie uit dat grote delen van de bevolking van de nieuwe lidstaten geen toegang hebben tot basisdiensten en -faciliteiten, de werkloosheidsgraad er meestal hoog is en de sociale beschermingsystemen vaak onvoldoende uitgebouwd om een zeker inkomen te voorzien voor de ouderen, zieken en gehandicapten (Pena-Casas, 2004: 110). Het blijkt overigens zeer moeilijk om een kwantitatief onderbouwd zicht te krijgen op de situatie omdat statistische informatiesystemen veelal ontbreken.

Volgens Tomes (2004) geeft de uitbreiding bij de nieuwe lidstaten niet zozeer juridische problemen bij de aanpassing aan EU-wetgeving. Het zijn vooral de verschillende visies die bevolking en beleidsverantwoordelijken hebben op de aanpak van sociale problemen die voor moeilijkheden zorgen. In Centraal-Europa is de (sociaal-)historische erfenis van het communisme nog prominent aanwezig. Het vroegere staatspaternalisme leeft nog sterk bij de bevolking: de staat die vroeger de enige werkgever was, wordt nog steeds verantwoordelijk gesteld voor de individuele situatie. Het maatschappelijk draagvlak voor – Europees of nationaal geïnspireerde – hervormingen op sociaal vlak is quasi onbestaande en pogingen hiertoe kunnen rekenen op hevig protest vanuit de bevolking.

3.1 **Bekommernissen en maatregelen**

Bij het merendeel van de bevolking van de EU-15 bestaat veel onwetendheid en een geringe belangstelling voor de uitbreiding. Daarnaast domineert de vrees dat de toetreding van snelgroeiende lageloooneconomieën een enorme druk zou kunnen creëren op de oude lidstaten. Volgens de Eurobarometer-surveys was in het voorjaar van 2004 slechts 42% van de West-Europese bevolking gewonnen voor de (toen nakende) uitbreiding van de EU. Men vreesde dat goedkope producten uit de nieuwe lidstaten de lokale producten uit de markt zouden prijzen, dat financiële geldstromen naar nieuwe lidstaten kapitaalinvesteringen weg zouden halen van het West-Europese bedrijfsleven en dat een toestroom van lage-

loonwerkers 'uit het oosten' de werkloosheid nog hoger zou stuwen. Verder was men ongerust over mogelijke delokalisatie van productiecapaciteit naar de nieuwe lidstaten en bijgevolg een verlies van arbeidsplaatsen hier. West-Europese bedrijven stonden dan weer positief tegenover de uitbreiding; ze verwachten dat ze een stimulans zal geven aan het slabakkende groeiritme van de Europese economie (The Gallup Organisation Hungary, 2004b). Er wordt verwacht dat de grootte van de economische markt investeringen zal opdrijven en zal zorgen voor bijkomende jobs.

Kvist (2004) vat de mobiliteitsbekommernissen – gerelateerd aan de EU-uitbreiding – bij de oude lidstaten onder drie noemers. Er is ten eerste *sociaal toerisme*: dit is een situatie waarbij mensen migreren om zoveel mogelijk sociaal voordeel te doen en zo weinig mogelijk bij te dragen aan sociale beschermings-systemen. Ten tweede is er *sociale dumping*. Dit is een situatie waarbij ofwel bedrijven het land verlaten in reactie op toegenomen concurrentie vanuit het buitenland en waarbij om dit te vermijden de lonen worden verlaagd en de arbeidsvoorwaarden slechter worden om concurrentieel te blijven³; ofwel bedrijven of arbeidskrachten het land binnenkomen. Dit wordt mogelijk door het vrije verkeer van goederen en diensten, waarbij 'arms-and-legs'-bedrijven (éénmans-bedrijven) arbeid onder het minimumloon en aan minder strenge arbeidsvoorwaarden kunnen aanbieden. Tot slot kan men *sociale raids* vrezen. Dit zijn verrassingsaanvallen op het socialezekerheidssysteem door een kleine of grote groep mensen uit het buitenland, waarbij het verwerven van een job wordt gebruikt (of misbruikt) als toegangkaartje tot het nationale beschermingssysteem – soms met de bedoeling om uitkeringen te exporteren naar het buitenland.

De geringe zekerheden over toekomstige migratiestromen en de onrust die hieromtrent leeft bij de bevolking, werden door beleidsmakers van de oude lidstaten hoe dan ook *au sérieux* genomen. Malta en Cyprus uitgezonderd, krijgen de nieuwe lidstaten overgangsmaatregelen opgelegd die het vrije verkeer van werknemers aan banden legt gedurende een periode van minimaal twee jaar; dit kan worden verlengd tot zeven jaar. De landen die deze beperking niet invoerden, maakten aanpassingen in hun sociaal beleid om onder meer de mogelijkheid van sociale raids te counteren.

Wat is het realiteitsgehalte van deze bekommernissen? De vrees voor een massale migratie lijkt niet meteen te staven: slechts 1% van de bevolking van de nieuwe lidstaten geeft aan zijn huidige leven te willen inruilen voor een EU-avontuur. Het probleem van migratie zou er overigens ook één kunnen zijn dat veeleer de nieuwe dan de oudere lidstaten zal treffen omdat het vooral jongeren en hooggeschoolde, goedbetaalde werkkrachten zijn die een migratie overwegen. Dit zou kunnen resulteren in een hersenvlucht (of 'brain drain') van oost naar west in plaats van een massale toevloed van ongeschoolde laagbetaalde werkkrachten in omgekeerde richting (Barysch, 2004: 30). Een dergelijke migratie zou in de toekomst de oude lidstaten zelfs kunnen helpen om de problemen van vergrijzing en ontgroening het hoofd te bieden. Analyses voorspellen

daarenboven dat de algemene economische impact van de uitbreiding wellicht gering zal blijven. De nieuwkomers zijn economisch gezien klein in vergelijking met de oude lidstaten: hun gezamenlijk bruto nationaal product bedraagt nauwelijks 4,8% van dat van de voormalige EU-15. De economische integratie is ook geen nieuw proces; dit is voor een groot stuk al een tijd bezig⁴ (Barysch, 2004). Een studie in opdracht van het Verbond van Belgische Ondernemingen (2004) bevestigt dat de vrees voor een massale delocalisatie van bedrijven naar en immigratie van arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten onterecht is.

De vrees voor een massale migratie lijkt niet meteen te staven.

Men kan zich wel vragen stellen bij de – budgettaire – weinig solidaire houding van de oude lidstaten ten aanzien van de nieuwkomers. De EU-15 verwelkomen acht Centraal- en Oost-Europese nieuwkomers bij de Unie, maar tegelijkertijd maakten ze ofwel aanpassingen in sociaal beleid of sloten ze hun arbeidsmarkten voor mogelijke werknemers uit die lidstaten. Ook lijkt men de kosten van de uitbreiding zo minimaal mogelijk te willen houden: zo werd een lange overgangperiode voorzien voor het toekennen van landbouwsteun aan nieuwe lidstaten en werden de structuur- en cohesiefondsen voor armere regio's zolang mogelijk voor het westen voorbehouden. Ook de financiële vooruitzichten van de EU kunnen de nieuwe lidstaten moeilijk positief stemmen: de oudere en rijkere lidstaten lijken niet bereid om méér te investeren in het Europees project (Degryse & Pochet, 2004: 212).

Plasschaert (VBO, 2004: 2) berekende dat de kostprijs van de toetreding voor de EU-15 niet eens € 10 per Europeaan per jaar bedraagt in de periode 2004-2006. Deze situatie staat in schril contrast tot de eerdere toetreding van Spanje en Portugal waar wel speciale budgettaire inspanningen tegenover stonden.

Niet alleen in de oude lidstaten kijkt men de uitbreiding wantrouwig. In de nieuwe lidstaten overheerste in het voorjaar van 2004 ook een gevoel van pessimisme over wat 2004 de bevolking zou brengen. Meer dan de helft van de nieuwe EU-burgers verwachtten een negatieve economische verandering in hun land. Mensen zien hun individuele arbeidssituatie in het algemeen wel als vrij stabiel; desondanks verwachtte een meerderheid dat hun persoonlijke leven er slechter op zou worden in 2004 (The Gallup Organisation Hungary, 2004a). Algemeen wordt in Centraal-Europa bij de uitbreiding vooral voor het gevaar van overinvesteringen en een aantasting van de levenskwaliteit en -standaard – en dan vooral van de armsten – gevreesd (Tomes, 2004). De geringe electorale opkomst bij de parlementsverkiezingen van juni 2004 kan erop wijzen dat Europa de bevolking ook hier koud laat.

Het effect dat de uitbreiding op de prille Europese sociale beleidspijler zal hebben, valt vandaag nog moeilijk in te schatten. Volgens Degryse en Pochet

(2004) brengt de uitbreiding ook meer vragen dan antwoorden met zich over het sociaal model dat men in de oude en nieuwe lidstaten wil nastreven. Het 'non-debat' hieromtrent zal volgens hen ongetwijfeld tot problemen leiden, alleen al omwille van de sterk verschillende sociale en economische situaties, die om verschillende antwoorden vragen. De uitbreiding zal zorgen voor een lange overgangperiode waarbij doelstellingen en procedures wellicht zullen worden aangepast aan de nieuwe situatie. Hoewel het mogelijk is dat de nieuwe lidstaten de EU-15 bijbenen, kan men vrezen dat het resultaat van de uitbreiding veeleer een meer gedereguleerde Europese economische markt zal zijn dan een politieke eenheid. Volgens Guillén en Pallier (2004: 208) hebben de nieuwe lidstaten ook enkel kans om bij te benen op sociaal vlak als de oude lidstaten bereid zijn hen hierbij te helpen, door de sociale en structurele fondsen te vergroten en een genereus Europees sociaal model te bevorderen. Als er enkel wordt gesproken over een Europees sociaal model maar daar geen concrete middelen tegenover worden gesteld, is het waarschijnlijk dat oude lidstaten zullen snoeien in sociale verworvenheden om concurrentieel te blijven. De uitbreiding zou dan als legitimering dienen voor een lagere sociale bescherming en voor lagere lonen, ook in de oude lidstaten.

Volgens Cantillon (2004a: 9) betekent het feit dat er vooralsnog weinig gegevens zijn die wijzen op een proces van sociale dumping, niet dat dit in de toekomst zo zal blijven. Zij wijst erop dat het '*race to the bottom*'⁵-argument serieus genomen moet worden. Internationale samenwerking is hierbij nodig om te voorkomen dat de sociale herverdeling onder onweerstaanbare druk zou komen te staan van internationale concurrentie en armoede in de huidige welvaartstaten opnieuw zou gaan toenemen.

4. In de maak: het Europese grondwettelijk verdrag

De grondige institutionele hervormingen die nodig zijn om de Europese Unie met 25 lidstaten bestuurbaar te houden, de wil om Europa's rol en de slagkracht in de wereld te versterken en de wens om de Unie voor de burger toegankelijker en transparanter te maken, gaven een nieuwe stimulans aan het proces dat naar een Europees grondwet moet leiden. Aan het opstellen van een Europees grondwettelijk verdrag gaat een lange geschiedenis vooraf.⁶ In de (voorlopige) eindfase stelde de Europese Conventie – de vergadering van vertegenwoordigers van de belangrijkste lidstaten die het grondwetsontwerp moest voorbereiden – tussen februari 2002 en juli 2003 een ontwerpakkoord van Europees Grondwet voor (Europese Conventie, 2003). Over het ontwerp werd gedebatteerd door de regeringsvertegenwoordigers van de lidstaten in de Intergouvernementele Conferentie (IGC). Op de Europese Raad in Brussel (juni 2004) werd – na een eerdere mislukte poging – uiteindelijk een akkoord bereikt. Na de plechtige onder-

tekening van de finale versie, moet het worden geratificeerd door de 25 EU-lidstaten. In veel lidstaten wordt de ratificatie echter gekoppeld aan een referendum, wat de uitkomst van dit proces toch nog onzeker maakt. Immers, wanneer het verdrag door één van de lidstaten wordt afgekeurd, vervalt het en moet het opnieuw worden bekeken.

4.1 Algemeen

De Europese Unie wil volgens het grondwetsontwerp

“werken aan een duurzame ontwikkeling van Europa gebaseerd op economische groei en prijsstabiliteit, een sterk competitieve sociale markteconomie, gericht op volledige tewerkstelling, sociale vooruitgang en een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.”

Het grondwetsontwerp beschrijft de doelstellingen en waarden van de Unie, de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie; het stelt ook de instellingen, actiemiddelen, het financiële kader en de bepalingen omtrent het lidmaatschap van de Unie vast (deel 1). Daarnaast bevat het ontwerp het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat uitgevaardigd was in Nice in december 2000 (deel 2 – zie verder 4.2). Een ander deel (3) handelt over het beleid en de werking van de Unie en is voornamelijk geïnspireerd op bestaande verdragen en omvat artikelen over de diverse Europese beleidsmaatregelen.

Het ontwerp stelt een aantal concrete wijzigingen voor inzake de werking van de EU. Er is de meer sturende rol van de Europese Raad, de voorstellen rond het voorzitterschap van de Unie, de wijziging in het systeem van stemming, de beperking van het aantal parlementszetels en commissieleden, de aanstelling van een minister van Buitenlandse Zaken ... De focus van dit hoofdstuk laat niet toe om deze wijzigingen in detail te bespreken. Belangrijk is dat het aantal *beleidsdomeinen* waar *unanimiteit* wordt vereist voor het invoeren van maatregelen verminderd werd, maar dat voor een aantal cruciale domeinen zoals fiscaal beleid, kernelementen van defensie en buitenlands beleid nog steeds het nationale veto kan worden ingeroepen. Ook voor sociale zekerheid werden ‘noodremmen’ ingevoerd als een manier om het nationaal vetorecht te behouden. Dit betekent dat als een lidstaat vindt dat een voorgestelde maatregel tegenstrijdig is aan nationale belangen het de materie naar de Europese Raad kan overdragen die er dan bij unanimiteit over dient te beslissen, wat kan leiden tot inertie in de beleidsvorming op deze domeinen.

4.2 Sociale elementen in het grondwetsontwerp

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (*PB. C.* 18 december 2000) dat einde 2000 in Nice goedgekeurd werd als ‘politieke’ – niet-juridisch

bindende – verklaring, vormt een integraal deel van het grondwettelijk verdrag. Het bevat alle burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten van de Europese burger en alle personen die op het grondgebied van de Unie verblijven. Deze rechten zijn gebaseerd op de fundamentele rechten en vrijheden die erkend worden door de Europese Conventie van de rechten van de mens, de grondwettelijke tradities van de lidstaten van de Europese Unie, het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa en het Handvest van de sociale grondrechten van de werknemers van de Europese Gemeenschap, naast andere internationale overeenkomsten die door de Europese Unie of haar lidstaten ondertekend zijn. Het Handvest erkent onder meer het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en diensten die bescherming bieden in geval van sociale risico's (moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, ouderdom, verlies van arbeid). '*Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden*' erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand ten behoeve van huisvesting, om wie niet over voldoende middelen beschikt een waardig bestaan te verzekeren (Artikel 34). Onder druk van het Verenigd Koninkrijk werden echter een aantal amendementen opgenomen die het Handvest niet juridisch bindend maken tegenover de lidstaten.

Op het vlak van *sociaal beleid* wil men de werkgelegenheid bevorderen en de levens- en arbeidsvoorwaarden verbeteren en harmoniseren. Men streeft een degelijke sociale bescherming na en een constructieve dialoog met en tussen sociale partners. Met het oog op een langdurige hoge werkgelegenheid en de strijd tegen sociale uitsluiting wil men werken aan de ontwikkeling van menselijk kapitaal. De grondwettekst bevestigt verder de complementaire, aanvullende rol die de EU kan spelen: maatregelen zullen dienen om de samenwerking tussen lidstaten te versterken en niet om hun nationale systemen te harmoniseren.

Een strijdpunt van de EAPN, andere NGO's en sociale partners was de opname van een zogenaamde *horizontale sociale clause* in de grondwet. Volgens deze clause moet de EU bij het definiëren en implementeren van maatregelen en acties (in alle sectoren) rekening houden met het streven naar een hoog niveau van tewerkstelling, naar de garantie van adequate sociale bescherming, de strijd tegen sociale uitsluiting, een hoog niveau van onderwijs, training en bescherming van de gezondheid. Men erkent ook de rol en verantwoordelijkheden van de sociale partners op EU-niveau en wil deze ook versterken.

Inzake *sociale zekerheid* stipuleert de grondwet het voornemen om het vrij verkeer van werkenden en hun gezinsleden binnen de EU te vrijwaren via Europese wetten of kaderrichtlijnen. Er wordt hierbij wel rekening gehouden met de belangen van lidstaten, wanneer EU-wetgeving fundamentele elementen van hun socialezekerheidssysteem of de financiële balans van het systeem zou aantasten.

Verder wil de EU volgens het grondwetsontwerp de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de verschillende regio's verkleinen en de situatie van de meest achtergestelde regio's verbeteren in het kader van de economische, sociale en territoriale cohesie.

Ook bevat het grondwetsontwerp een artikel over de *diensten van algemeen belang*: de Unie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze diensten hun taak kunnen uitvoeren door de hiervoor noodzakelijke economische en financiële voorwaarden te voorzien.

5. Het spanningsveld van markt- en sociale logica's

In de beleidsacties van de Europese Commissie klinkt vandaag regelmatig een sterk neoliberale grondtoon door. De vrijmaking van de interne markt op het vlak van diensten staat als centrale economische doelstelling in heel wat belangrijke beleidsdocumenten. De dominante logica die hierbij wordt gehanteerd stuurt aan op meer concurrentie, meer deregulering en minder staatsinterventie. Dit botst echter met een andere logica die een sterke – op EU-niveau verankerde – sociale sokkel wil opbouwen en die daarbij het ongebreidelde markt-denken aan banden wil leggen.

De 'richtlijn Bolkestein' verhitte in 2004 de gemoederen op het middenveld.

Niet zozeer de uitbreiding van de Europese Unie op zich maar ook – en vooral – de manier waarop men de Europese markt wil opengooien, rakelt de discussie rond sociale dumping en een *'race to the bottom'* opnieuw op. Het debat rond een ontwerprichtlijn omtrent de vrijmaking van dienstverlening op de interne Europese markt, verhitte in die zin het afgelopen jaar de gemoederen op het maatschappelijk middenveld en dwingt de verschillende overheden om kleur te bekennen.

5.1 De richtlijn Bolkestein: sociale verworvenheden op de helling?

Op 13 januari 2004 maakte de Europese Commissie de *'ontwerprichtlijn betreffende diensten op de interne markt'* (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2004) bekend. Deze is beter gekend als de richtlijn Bolkestein, naar het commissielid dat het ontwerp vorm gaf. Deze richtlijn moet een rechtskader creëren dat de belemmeringen wegwerkt voor de ontwikkeling van dienstenactiviteiten op de interne markt. Het beoogt de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten. Een interne vrije markt is volgens deze tekst noodzakelijk om het economische luik van de Lissabondoelstelling te realiseren, met name om van de EU tegen 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken.

Eén van de belangrijke uitgangspunten die een doorgedreven dereguleringsimpliceren, is het *oorspronglandbeginsel*. Dit houdt in dat een aanbieder van diensten zich alleen moet houden aan de wetgeving van het land van oorsprong (waar het zijn hoofdvestiging heeft). Men mag hen niet beperken in hun activiteiten op het Europese grondgebied. Ze moeten dus niet aan de voorschriften voldoen die gelden in de lidstaten waar ze hun activiteiten ontplooiën. Dit betekent ook dat de controle van dienstverleners en van de diensten zelf berust bij de lidstaten van oorsprong. Een ‘checklist’ van de EC (2004c) geeft aan dat de richtlijn evenwel niet zou verhinderen dat lidstaten ook nog zelf controle kunnen uitoefenen. De horizontale richtlijn is behoudens een aantal expliciet vermelde uitzonderingen van toepassing op alle economische activiteiten. De richtlijn is dus niet van toepassing op niet-economische activiteiten of bij activiteiten waarbij geen vergoeding komt kijken.

Een bedrijf dat zijn werknemers voor langere tijd naar een ander land detachert, moet zich vandaag voor het verlenen van diensten houden aan de loonvoorwaarden en sociale wetten van het land waar ze werken. De beoogde ‘administratieve vereenvoudiging’ bij detachering betekent in de richtlijn dat men in de toekomst een detachering voor onbeperkte duur mogelijk wil maken aan de sociale en loonvoorwaarden van het land van herkomst.

Het is duidelijk dat er vaart gezet wordt achter de behandeling van de dienstenrichtlijn. In de Europese Raad voor het Concurrentievermogen, waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn, werd het voorstel als een prioritair agendapunt voor de nabije toekomst naar voor geschoven. Nederland wil tijdens zijn voorzitterschap van de EU de nadruk leggen op het *‘functioneren van de Interne Markt, onder meer waar het gaat om regelgeving met betrekking tot kapitaal en diensten.’* Nederland wil als voorzitter (in de tweede helft 2004) substantiële vooruitgang boeken bij de behandeling van de dienstenrichtlijn. Vanaf het na-jaar kunnen amendementen worden ingediend in het Europees Parlement (Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie, 2004).

5.2 Onrust bij middenveld en overheden

Het ontwerp van richtlijn zorgde het afgelopen jaar voor heel wat deining op het maatschappelijk middenveld. Verschillende vakbonden, ziekenfondsen, NGO’s, politieke partijen en socio-culturele organisaties verenigden zich in het *‘Platform Bolkestein’*. Zij vrezen dat de ontwerprichtlijn zal zorgen voor een ontwrichting van de arbeidsmarkt in Europa, een afbraak van werknemersrechten, economische, sociale en milieudumping, een bedreiging voor het voortbestaan van kwaliteitsvolle overheidsdiensten en de onderwerping van de sociale zekerheid aan de markt wetten. Het oorspronglandbeginsel wekt de vrees dat landen die minder sociale, veiligheids- en arbeidsvoorwaarden stellen meer bedrijven gaan aantrekken. Deze zouden dan vanuit deze landen overal in Europa hun diensten kunnen

aanbieden tegen zeer lage prijzen, maar tegen een mogelijk hoge sociale kost. Onder andere in de zorgsector zou een dergelijke *'race to the bottom'* tot een verdere dualisering kunnen leiden in de vorm van hoogtechnologische kwaliteitszorg voor hen die het kunnen betalen en ondergraving van de geldende minimumnormen voor de armsten. Men vreest dat de richtlijn ook van toepassing zal worden op openbare diensten – behalve de politie, de justitie of het leger – waardoor deze koopwaar worden, afhankelijk van marktwetten, zonder dat er rekening gehouden wordt met hun specifieke karakter en hun sociale doelstelling.

De *Nationale Arbeidsraad* (NAR, 2004) schaart zich achter de doelstelling van de Commissie om de Europese interne markt te voltooien maar vindt de ontwerprichtlijn in haar huidige vorm ongeschikt als instrument om de doelstellingen van Lissabon te bereiken. Zo zouden de betrekkingen tussen werknemers en werkgevers in het gedrang kunnen komen. Bepaalde diensten zoals de gezondheidszorg en hulp aan personen zouden moeten worden uitgesloten van de toepassing. Men stelt zich ook vragen bij de impact van het voorstel op reguleringen in verschillende sectoren, zoals de uitzendsector, de bouwsector, de vervoerssector en de bewakingssector. De precieze gevolgen van de kaderrichtlijn voor diverse sectoren zijn vaak moeilijk te bepalen. De Uitgebreide Effectenbeoordeling die werd uitgevoerd vanuit de EU laat nog heel wat aspecten onderbelicht (zoals de recente uitbreiding van de EU).

Op Vlaams niveau maakte de SERV (2004) een uitgebreider advies waarin ze blijk geeft van diepe bekommernissen omtrent de draagwijdte en impact van de kaderrichtlijn en omtrent de wijze waarop de doelstellingen in de kaderrichtlijn werden geoperationaliseerd. Bepaalde principes van de richtlijn negeren de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden en ondermijnen de bevoegdheden van de Vlaamse overheid om eigen normen te bepalen. Het ontwerp miskent de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten onder meer door het verbod op erkenningsmogelijkheden voor specifieke regio's. Ze werkt ook rechtsonzekerheid in de hand omwille van het gebrek aan coherentie met andere initiatieven van de EC en door de vele onduidelijkheden in de richtlijn. Het oorspronglandbeginsel is ook in de aanbeveling van de SERV een centraal pijnpunt. Men wijst op de gevaren van de toepassing ervan omdat vandaag de noodzakelijke randvoorwaarden hiervoor niet zijn vervuld. De kwaliteitsnormen die in het beleid zijn ingebouwd, dreigen op de helling te komen staan als er geen harmonisering komt voor de sectoren op Europees vlak. Tegelijk aan de invoering van de richtlijn zou dit moeten gebeuren voor controlevereisten, kwaliteitseisen, consumentenbescherming en BTW. Men stelt zich immers de vraag of lidstaten zich wel geroepen zullen voelen om de controle van de activiteiten van dienstverrichters die in andere landen actief zijn, effectief uit te voeren. Wanneer daarenboven de binnenlandse controle- en inspectiediensten buiten spel worden gezet, noodzaakt dit op EU-niveau de ontwikkeling van regelingsmechanismen die minimumnormen invoeren en die de openbare veiligheid verzekeren. Een sterk uitgebouwd en goed functionerend Europees netwerk van in-

spectiediensten is hierbij noodzakelijk. Zo niet kan er een delokalisatieproces op gang komen die dienstverrichters ertoe aanzet om zich te vestigen in een lidstaat met lagere sociale bescherming.

Toekijken of handelen: overheden langs de kant

De Vlaamse regering nam op 1 oktober 2004 een standpunt in over het ontwerp. Ze erkent dat de kaderrichtlijn de concurrentiepositie van de commerciële dienstensector binnen Europa kan verstevigen, maar dat de richtlijn niet mag leiden tot een uitholling van de sociale verworvenheden. Daarom moet de Europese Commissie voorafgaandelijk maatregelen nemen voor een harmonisering ten aanzien van de meeste domeinen die het voorstel behandelt. Daarnaast wil men dienstverleners die vanuit een ander EU-land werken, onderwerpen aan dezelfde regels als de andere dienstverleners die op het eigen grondgebied werken, ter bescherming van de werknemers, werkzoekenden, consumenten, volksgezondheid en milieu. De Vlaamse overheid is met andere woorden het oorspronglandbeginsel niet bijzonder genegen. Voor de Vlaamse overheid mogen de domeinen welzijn, volksgezondheid, cultuur en onderwijs niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Ook vraagt men de EC om de bestuurlijke indeling van lidstaten en in het bijzonder de Vlaamse bevoegdheden te respecteren. Verder worden nog impactanalyses gemaakt door de diverse departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Op de Raad van het Concurrentievermogen op 11 maart 2004 heeft België geopperd dat volksgezondheid, de audiovisuele sector en bepaalde sociale diensten geheel of gedeeltelijk uit het toepassingsgebied van de richtlijn moeten worden gelicht. Men heeft ook gevraagd om bijzondere aandacht te schenken aan de gevolgen voor deze sectoren en voor de detachering van werknemers en arbeidsbemiddeling en de sector van de particuliere beveiliging. De FOD Economie schat in dat deze richtlijn gevolgen zal hebben voor de organisatie van de zelfstandige ondernemingen, de intellectuele beroepen, economische vergunningen, de metrologie, de accreditatie, de veiligheid van de diensten, de handelsvestigingen, de werking van de kruispuntbank, de controle van de beheersvennootschappen van auteursrechten en voor de consumentenbescherming. De FOD Volksgezondheid vreest dat hij niet langer vrij zal zijn om fundamentele keuzes te maken in de organisatie van de gezondheidszorg. De commerciële benadering van gezondheidszorg in de richtlijn, verontrustte de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Demotte. De toegankelijkheid, de kwaliteit en de financiering van het Belgische zorgsysteem komen volgens hem in het gedrang door onder meer het gebrek aan alternatieve instrumenten om het stelsel te organiseren. De FOD Sociale Zekerheid vreest dat sociale secretariaten onder de richtlijn zullen vallen en dit gevolgen zal hebben voor de registratie van ondernemers in de bouwsector. FOD Binnenlandse Zaken buigt zich over de materies inzake private veiligheid.

Een verdere liberalisering van diensten van algemeen belang?

De liberaliseringsgolf richtte zich in het verleden al op de sectoren van transport, energie, telecommunicatie en de postdiensten. De ontwerprichtlijn geeft deze tendens mogelijk een verdere *boost*. Volgens Van den Abeele (2004: 153) is er een opvallende tendens in de manier waarop diensten van algemeen belang worden benaderd door de Europese Commissie: deze lijken niet langer één van de pijlers van het Europees sociaal model te vormen, die men wil verdedigen en versterken, maar eerder als een structurele variabele die men kan aanpassen naargelang dit nodig is in de concurrentiestrijd tussen grote economische machten. In deze legislatuur komt ook de liberalisering van de watersector op tafel en gaan er ook al stemmen op om concurrentie mogelijk te maken voor sectoren als onderwijs, cultuur en gezondheid. De Belgische overheid kantte zich alvast tegen de liberalisering van de watersector, argumenterend dat water geen verhandelbaar goed is dat zich leent tot liberalisering, maar waarbij publieke controle nodig is om het aanbod op een stabiele en langetermijnbasis te garanderen.

De eigenheid en toekomst van de Europese Unie hangt in belangrijke mate af van de beslissingen die men neemt rond deze diensten. De vraag blijft: kiest men voor een grote interne markt waar de handel volledig is geliberaliseerd of voor een maatschappijmodel waar handel het voorzien in basisbehoeften van de burgers en de toegankelijkheid van publieke diensten niet kan bedreigen? Of bestaat dan toch de mogelijkheid om deze twee invalshoeken te verzoenen in het maatschappijmodel dat tegelijk economische welvaart en sociaal welzijn bevordert, wat het Europese Rijnlandmodel fundamenteel voorstaat.

6. Besluit

De strategie van Lissabon die Europa voor grote uitdagingen stelt op economisch, sociaal en werkgelegenheidsgebied, zit vandaag ver uit koers. De vooropgestelde doelstellingen lijken meer en meer onhaalbaar te worden binnen de uitgezette tijdspanne. Hoewel de tweede ronde van NAPs/incl een feit is, is een evaluatie van de resultaten van de open methode van coördinatie op dit vlak vooralsnog niet mogelijk door een gebrek aan recente gegevens.

De lage opkomst bij de recente Europese parlementsverkiezingen – slechts 45,5% van de kiesgerechtigden ging stemmen – en de opmars van Eurosceptische politieke partijen getuigen van een geringe belangstelling en zelfs wantrouwen ten opzichte van Europa. Niettemin wordt ongeveer 60% van de nationale wetgeving gedicteerd door Europese regelgeving. Het is een open vraag of een Europese grondwet die, onder meer, meer transparantie en minder afstandelijkheid van de burger beoogt, zal slagen in haar opzet. De sociale elementen die werden opgenomen in de grondwet lijken op het eerste gezicht wel vrij ambitieus, maar in laatste instantie verlaagde de Britse eis om de grondrechten niet

juridisch afdwingbaar te maken ten aanzien van de lidstaten toch het sociaal gehalte van dit ontwerp. Het is nu wachten op de ratificatie van de grondwet die in heel wat landen afhankelijk werd gemaakt van referenda.

De uitbreiding van de EU zou een vooruitgang moeten betekenen voor de sociaal-economische situatie in de nieuwe lidstaten. De budgettaire solidariteit met de nieuwkomers is bij de oude EU-15 echter ver zoek, wat het moeilijker maakt voor de eersten om bij te benen. De EC is er zich ook terdege van bewust dat de sociale pijler in de nieuwe lidstaten dreigt ondergesneeuwd te worden onder het streven naar economische groei en concurrentievermogen. De dreiging van sociale dumping en een *race to the bottom* moet wellicht niet in eerste instantie gezocht worden in de uitbreiding met nieuwe lidstaten: de beschikbare gegevens wijzen op verwaarloosbare effecten. Wat vandaag gebeurt in de Europese wettenkeuken kan hier – in combinatie met de uitbreiding – wellicht wel toe bijdragen.

Het streven naar een voltooiing van de interne Europese markt genereerde een omstreden ontwerprichtlijn die – bij een gebrek aan gerealiseerde randvoorwaarden – kan leiden tot een daadwerkelijke terugschroefing van sociale verworvenheden, kwaliteits- en veiligheidsnormen (vooral in landen en regio's die hierin voorlopers zijn, zoals Vlaanderen). Alleen al dat de richtlijn de eigenheid van de Belgische staatsstructuur miskent en de overheden in hun bevoegdheden beknot, moet overheden mobiliseren.

Ruimer bepalen de keuzes die vandaag op Europees niveau worden gemaakt ook de aard en evolutie van ons toekomstig maatschappijmodel. Willen we vooral een economische unie met een gederegulariseerde markt of legt men de nadruk op een goed gefundeerde sociale sokkel die burgers bescherming kan garanderen in markteconomische stormen?

NOTEN

1. De strategie van Lissabon steunt op 4 pijlers: (1) de uitbouw van de kennis- en informatiemaatschappij (2) het verhogen van de competitiviteit van de Europese markt door de doorvoering van economische hervormingen (3) de strijd tegen sociale uitsluiting en voor meer sociale samenhang (4) het verder ontwikkelen van een Europese macro-politiek.
2. Om lid te kunnen worden van de EU, moeten landen voldoen aan de economische en politieke voorwaarden, beter gekend als de 'criteria van Kopenhagen' (1993). De EU assisteert toetredende landen bij het overnemen van EU-wetgeving en biedt financiële bijstand om de infrastructuur en de economie te verbeteren. Volgens deze criteria moet een toekomstig lid: een stabiele democratie hebben die de rechtstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en de bescherming van de minderheden waarborgt; over een functionerende markteconomie beschikken; de gemeenschappelijke regels, normen en beleidsmaatregelen, het *acquis communautaire*, aanvaarden die het corpus van EU-wetgeving vormen.

3. Volgens de EU-15 zal dit niet gebeuren omdat de nieuwe lidstaten het acquis communautaire hebben aanvaard.
4. Tegen het einde van de jaren '90 verhandelden de toetredende landen al evenveel met de EU als de EU-lidstaten onderling verhandelden. De nieuwe lidstaten sturen nu al meer dan tweederden van hun export naar de EU-15.
5. Dit verwijst naar een situatie waarbij overheden elkaar beconcurreren om het economisch meest gunstige klimaat te scheppen door het terugschroeven van belastingen, sociale bescherming en arbeidsvoorwaarden.
6. Zie hiervoor http://europa.eu.int/futurum/treaty_history_nl.htm.

HOOFDSTUK 4

Beleidsantwoorden op de armoedeproblematiek in Hongarije en Polen

Tuna Taşan-Kok

1. Inleiding

Hongarije en Polen werden op 1 mei 2004 lid van de Europese Unie. Dit hoofdstuk handelt over de armoedesituatie in deze landen en de recente beleidsantwoorden hierop van de Hongaarse en Poolse overheden. Hierbij willen we nagaan in welke mate men het probleem erkent en of het antwoord van de beleidsmakers volstaat. Er zijn voor de ‘oudere’ lidstaten verschillende relevante redenen om de evoluties in de nieuwe lidstaten van nabij te bekijken. De meest genoemde en uiteindelijk meest relevante vraag is of de ontwikkelingen in de voormalige communistische landen een bedreiging vormen voor het ‘Europees Sociaal Model’ en meer bepaald of ze sociale verworvenheden naar beneden zullen halen (zie ook Kvist, 2004).

Het is welbekend dat armoede in communistische samenlevingen per definitie niet kon bestaan. Daarom werd armoede – hoewel het voor de omwentelingen van 1989 van tijd tot tijd alarmerende hoogtes bereikte – verwaarloosd op de politieke agenda’s van de Hongaarse en Poolse overheden. De regimeovergang veroorzaakte een onmiddellijke stijging van het armoedepeil in het begin van de jaren ’90; de ontwikkeling van een welzijnsbeleid liet echter op zich wachten.

Armoede kon per definitie niet bestaan in communistische samenlevingen.

De overgangperiode werd in elk land verschillend ervaren. In het begin van de jaren ’90 doken de economische problemen op. In Polen begon de economie al in 1993 te herstellen; in Hongarije was dit pas in 1995 het geval toen hervormingen werden doorgevoerd. De gevolgen van de overgang lieten zich voelen op economisch, politiek en sociaal vlak (Taşan-Kok, 2004). In Hongarije verliep de overgang niet zo abrupt als in andere Oost-Europese landen. Polen onderging wel een vrij plotse verandering, wat na 1989 leidde tot een snellere opstart en implementatie van hervormingen (Taşan-Kok, 2004).

Terwijl de levensomstandigheden langzaamaan verbeterden, groeide de ontgoocheling onder de bevolking, die betere economische en sociale posities had verwacht. In Polen bereikte de werkloosheid een zeer hoog niveau. Voor veel Hongaren met onzekere en onderbetaalde jobs werd de informele economie een belangrijke inkomensbron. In beide landen begon – vooral in grote steden – de problematiek van de dakloosheid sterker zichtbaar te worden. In het midden van de jaren '90 viel in Hongarije het aantal jobs terug van 5 miljoen naar 3,8 miljoen; de werkzaamheidsgraad zakte er van 76% tot 60% (Ferge & Juhász, 2004). De val in de werkzaamheidsgraad zette zich ook doorheen de jaren '90 door en zakte tussen 1999 en 2003 van 58% naar 52% (Government of Hungary & EC, 2003).

De centrale overheidsbevoegdheid werd in beide landen gedurende de jaren '90 gedecentraliseerd. Daarbij bleef – onder de voortdurende hervormingen in sociaal beleid en onder institutionele herstructureringen – de armoedebestrijding in handen van hulporganisaties van lokale overheden, caritatieve organisaties en NGO's. In deze context is ook de sterk katholieke achtergrond van beide landen – en dan vooral van Polen – een belangrijk element. Deze is verantwoordelijk geweest voor de inzet van kerkorganisaties in de strijd tegen armoede, hoewel dit niet op een georganiseerde manier gebeurde.

Het was moeilijk om in deze landen een duidelijk afgelijnde beleidslijn inzake armoedebestrijding terug te vinden. In dit opzicht heeft de uitbreiding van de EU een belangrijke invloed gehad op de structurering van hun sociale beleidsagenda's.

De beleidsinitiatieven die door de Poolse en Hongaarse overheden werden genomen, volgen de lijn van de gemeenschappelijke doelstellingen in de strijd tegen sociale uitsluiting en armoede die werden aangenomen op de Europese Raad van Nice (Council of the European Union, 2000). Het gaat meer bepaald om de participatie op de arbeidsmarkt, om het vergemakkelijken van de toegang tot alle middelen, rechten, goederen en diensten om uitsluitingsrisico's te vermijden, om de hulp aan de kwetsbaarsten en om de mobilisering van alle relevante actoren. In onderstaande sectie bekijken we de beleidsmaatregelen die men neemt om armoede te bestrijden.

We vertrekken hierbij vanuit twee vragen. Ten eerste: welke verwachtingen heeft de Europese Commissie ten aanzien van het armoedebeleid van de nieuwe lidstaten? En ten tweede: wat hebben Hongarije en Polen hierin tot nog toe gerealiseerd?

Dit hoofdstuk bestaat uit drie grote delen. Eerst bekijken we de armoedesituatie in Hongarije en Polen. Daarna volgt een overzicht van de recente beleidsinitiatieven in het kader van armoedebestrijding in deze landen. Tot slot focussen we op de impact van de uitbreiding van de EU op hun armoedebeleid.

2. De armoedesituatie in Hongarije en Polen

In 2001 leefden 15% van de Polen en 13% van de Hongaren onder de armoedegrens, die gedefinieerd is als 60% van het mediaan nationaal equivalent inkomen (Government of Hungary & EC, 2003; Government of Poland & EC, 2003).

De groepen die het zwaarst getroffen zijn vooral door toenemende moeilijkheden op de arbeidsmarkt, zijn: (1) de *minder bevoorrechte groepen* (ongeschoolde arbeiders, personen met een handicap, mensen uit kleine dorpen (met achterstand); (2) *kwetsbare groepen* (oudere mensen, families met kinderen, kinderen, mensen met een slechte gezondheidsstatus, verslaafden, psychiatrische patiënten en daklozen); (3) *sociaal uitgesloten groepen* (de Roma-bevolking, migranten en vluchtelingen).

We nemen aan dat dit de groepen zijn met een hoog armoederisico in Hongarije en Polen. Hieronder volgt een bespreking van armoedegerelateerde problemen zoals inkomensongelijkheid, werkloosheid en sociale uitsluiting in deze landen.

2.1 Inkomensongelijkheid

Inkomensongelijkheid is één van de belangrijkste factoren van stijgende armoede in een samenleving. In vergelijking met Polen en bepaalde andere landen is Hongarije een land met een lage inkomensongelijkheid. In 2003 was het inkomen van de rijkste 20% van de bevolking in Hongarije 3,4 keer hoger en in Polen 4,5 keer hoger dan het inkomen van de armste 20% (Government of Hungary & EC, 2003; Government of Poland & EC, 2003). In de EU-15 (dit zijn de 15 oude lidstaten) is dit factor 4,4. Na de meest problematische periode van de na-communistische overgang in het begin van de jaren '90, viel zowel in Hongarije als in Polen de inkomensongelijkheid onder het niveau van voor de overgang.

In het algemeen is de ongelijkheid tijdens de overgangperiode vrij matig gestegen in vergelijking met de stijging van inkomensongelijkheid in geïndustrialiseerde economieën zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk gedurende de jaren '80 (Keane & Prasad, 2001). Dit heeft wellicht te maken met de strenge stabiliteitsprogramma's die voor de marktgerichte hervormingen werden opgezet.

2.2 Problemen op de arbeidsmarkt

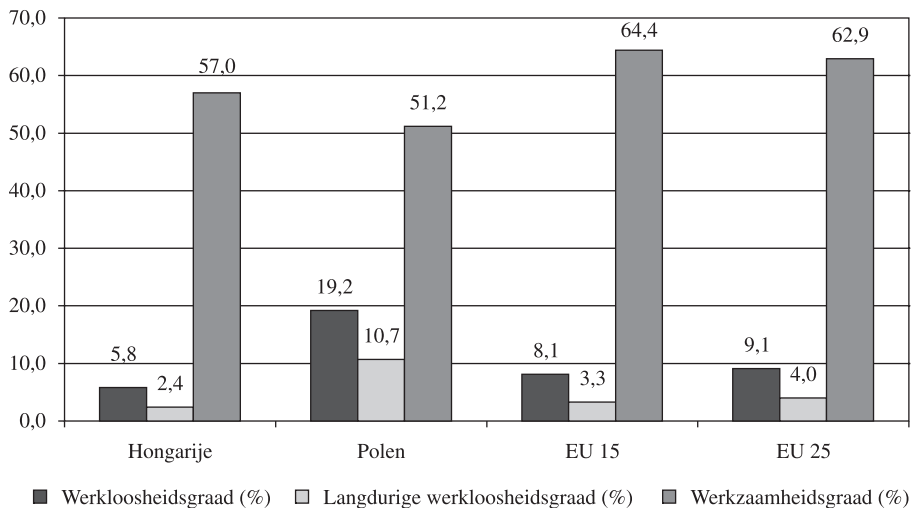
In beide landen zijn de grootste problemen op de arbeidsmarkt de hoge werkloosheids- en inactiviteitsgraden en de zwakke werkzaamheidsgraden. De impact van tewerkstelling en werkloosheid op armoede is er groot. In vergelijking

met Polen (19,2% in 2003) heeft Hongarije nog het voordeel een relatief lage werkloosheidsgraad te kennen (5,8% in 2003) (Eurostat, 2004). Dit is – sinds eind 1992 – het gevolg van de beperktere toekenningsvoorwaarden van werkloosheidsuitkeringen.

De verborgen werkloosheid in de staatsbedrijven schommelde rond 50%.

Doorheen de communistische periode waren de staatsbedrijven in Polen verplicht een bepaald aantal mensen tewerk te stellen, ongeacht of men ze nodig had of niet. Het kwam vaak voor dat twee personen een job uitvoerden die door één persoon kon worden gedaan. Men neemt aan dat de ‘verborgen werkloosheid’ in de staatsbedrijven rond 50% schommelde. Met de overgang naar het marktsysteem werd deze vorm van verborgen werkloosheid – vooral in de industriële sector – een zichtbaar probleem. Hoewel het een probleem blijft, liggen de lange- en kortetermijnwerkloosheidsgraden in Hongarije momenteel wel onder het EU-gemiddelde (zie figuur 1).

Figuur 1 – Vergelijking van arbeidsmarkt cijfers.



Bron: Eurostat, 2004.

In 2001 had 37% van alle werklozen in Polen en 31% in Hongarije een verhoogd armoederisico (in de EU was dit 38%). Hongarije kent een zeer hoge inactiviteitsgraad. Binnen de leeftijdsgroep van 15 tot 64 jaar is 40,2% inactief

(30% in de EU-15). In Polen ligt dit cijfer iets lager met 35,4% (Government of Hungary & EC, 2003; Government of Poland & EC, 2003).

2.3 Problemen inzake de bevolkingsstructuur

Het grootste deel van de bevolking dat in beide landen onder de armoedegrens leeft, maakt deel uit van sociaal uitgesloten groepen. De Roma vormen hierbij de meest problematische bevolkingsgroep. Dit is ook te zien in de sociale inluitingsprogramma's van beide landen. In Polen maken de Roma 0,05% van de totale bevolking uit; in Hongarije is dit 5%. Hoewel het moeilijk blijkt om correcte cijfers te vinden, schat men dat in 2003 in Polen 13.000 à 15.000 en in Hongarije ongeveer 600.000 Roma leven (Government of Hungary & EC, 2003; Government of Poland & EC, 2003).

In beide landen is de Roma-bevolking armer dan gemiddeld. Hun situatie op het vlak van levensstandaard, huisvesting, gezondheid, tewerkstelling en onderwijs is veel slechter dan die van de rest van de bevolking. Omdat in Hongarije relatief meer Roma wonen, is de impact van deze bevolkingsgroep hier groter. Men neemt aan dat eenderde van de langetermijnarmen er Roma zijn. Vanuit dit perspectief heeft langetermijnarmoede in Hongarije meer een etnische dimensie dan in Polen. Volgens de World Bank (2001) is de langetermijnarmoedegraad voor Roma-huishoudens 53% tegenover 7,5% voor de totale bevolking. In Hongarije komt armoede vijf tot tien keer vaker voor bij Roma dan bij de rest van de bevolking (Government of Hungary & EC, 2003). Hun duidelijke uitsluitingssituatie stelt zich scherp in de rurale gebieden. Ongeveer 40% van de Roma leeft in steden (9% in Boedapest) en 60% in dorpen. In 1971 was ongeveer drievierden van de Roma tussen twintig en dertig jaar analfabeet; tegen 1993-1994 had drievierden van dezelfde leeftijdsgroep de lagere school afge maakt. Hoewel het onderwijsniveau van de Roma dus in belangrijke mate verbeterd is, is de kloof tussen hen en de meerderheid van de bevolking verder gegroeid (World Bank, 2001).

Een andere belangrijke groep met een hoog armoederisico zijn de personen met een handicap. Het aantal mensen met een handicap is zeer hoog in Polen. De werkzaamheidsgraad binnen deze groep is er zeer laag, namelijk 14,4% (Government of Poland & EC, 2003). In Hongarije heeft in 2003 14,4% van de actieve bevolking te kampen met chronische gezondheidsproblemen. Een tiende (10,5%) van alle mensen met een handicap is werkloos (Eurostat, 2004). Slechts één op tien mensen met een handicap werkt en onder de werkenden is slechts een vijfde tewerkgesteld in een beschutte werkplaats (Government of Hungary & EC, 2003).

Ook kinderen en jongeren zijn in beide landen sterk door armoede getroffen. In 2001 waren ongeveer 21% van de kinderen in Hongarije (onder 15 jaar) en 16% van de kinderen in Polen (onder 16 jaar) arm (Eurostat, 2004).

3. Het armoedebeleid van de Poolse en Hongaarse overheden

In het communistisch systeem bestond het beleid erin de hele bevolking te voorzien van gelijke sociale rechten en zekerheid te bieden op het vlak van tewerkstelling, pensioen, gezondheidszorg, onderwijs, kinderbijslag en huisvesting. Hoewel deze diensten in meerdere of mindere mate door de maatschappij werden voorzien, waren ze van lage, minimale kwaliteit. Zo was er sociale huisvesting voor iedereen, maar het ging om kleine ruimtes en er waren lange wachtlijsten. Armoede kreeg echter nooit een plaats op de agenda van de communistische overheden, aangezien het er per definitie niet kon bestaan. Toen er zich economische problemen voordeden, werden de socialezekerheidssystemen inefficiënter. Mensen van wie het bestaan voorheen enkel door het systeem verzekerd was (zoals het geval was voor ouderen, mensen met een handicap, daklozen) waren de eersten die leden onder de minder goede sociale zekerheid.

De eerste jaren van de neoliberale overgang steeg het aantal armen niet alleen doordat velen werkloos werden ten gevolge van de fabriekssluitingen, maar ook omdat veel zwakkeren – in arbeidsmarkttermen – onder de armoedegrens vielen.

Het neoliberale systeem dat in beide landen officieel startte in 1989 zorgde ervoor dat de overheden hun visie op armoede moesten veranderen en dwongen hen om nieuwe beleidswegen in te slaan om er de strijd mee aan te binden. Het feit dat beide landen sinds het midden van de jaren '90 in een toetredingsproces tot de EU stapten, heeft wellicht een grote invloed gehad op het tot stand komen en het implementeren van sociaal beleid.

Werkloosheid wordt er beschouwd als de belangrijkste oorzaak van armoede.

Hoewel het proces nog steeds gaande is, is het duidelijk dat de visie van de overheden op het armoedeprobleem drastisch veranderd is. De Hongaarse en Poolse overheden starten nu sociale insluitingsprogramma's door niet enkel de problemen van achtergestelde groepen zoals Roma of mensen met een handicap te erkennen, maar ook door beleidsinstrumenten op te zetten om het evenwicht in de samenleving te ondersteunen (Government of Hungary & EC, 2003; Government of Poland & EC, 2003). De grootste nadruk ligt duidelijk op de werkloosheidsproblematiek, gezien dit door de overheden wordt beschouwd als de belangrijkste oorzaak van armoede.

Het armoedebeleid verschilt van land tot land aangezien armoede in verschillende mate en situaties ervaren wordt in de nieuwe EU-lidstaten. Niet alleen zijn de problemen anders, ook de instrumenten om het beleid te implementeren verschillen. De gehanteerde definitie en de perceptie van armoede zijn ook elementen die het beleidsproces sterk beïnvloeden.

De Hongaarse en Poolse overheden definiëren de uitdagingen gerelateerd aan armoede op ongeveer dezelfde manier (zie tabel 1). Beide landen zien het verhogen van de werkzaamheidsgraad en het verbeteren van de toegang tot de arbeidsmarkt als hun belangrijkste uitdaging. Er zijn evenwel ook verschillen. Zo legt de Poolse regering meer nadruk op het voorzien van efficiënte diensten (zoals voor huisvesting en transport) en benadrukt ze het belang van een geïntegreerd beleid. Voor de Hongaarse regering zijn dit geen belangrijke kwesties. Dit is het gevolg van de verschillen in de probleemdomeninen, van ruimtelijke verschillen (stad versus platteland), verschillen in bevolkingscijfers, in sociale kwesties. Zoals elke samenleving de communistische periode en de overgangperiode erna op verschillende manieren ervoer, zo verschillen ook de aangekaarte problematieken in de Hongaarse en de Poolse samenleving. Ze hebben wel één gemeenschappelijk doel: integratie in de Europese samenleving.

Tabel 1 – Sleuteluitdagingen van de Hongaarse en Poolse overheden.

| Hongarije | Polen |
|---|--|
| 1. Tewerkstelling en de arbeidsmarkt | 1. De dreiging van permanente uitsluiting van de arbeidsmarkt aanpakken |
| 2. Ontwikkeling van menselijk kapitaal (verhogen van de werkzaamheids- en activiteitsgraad) | 2. Achterstelling op het vlak van onderwijs aanpakken |
| 3. Daling bevolkingsaantal en vergrijzing | 3. Familiale solidariteit, bestrijden van verslaving, kindermisbruik en huishoudelijk geweld |
| 4. Onvoldoende inkomen | 4. Adequate huisvesting |
| 5. De specifieke hedendaagse diversiteit in huishoudens | 5. Toegang tot kwaliteitsvolle diensten |
| 6. Sociale en gezondheidsdiensten | 6. Betere coördinatie van sociale diensten |
| 7. Betrokkenheid en versterking van de 'civil society' | 7. Adequate voorziening van gezondheidszorg |
| | 8. Toegang tot goede transportmogelijkheden |
| | 9. Beleidsintegratie |
| | 10. Verbeteren van domeinen van meervoudige deprivatie |

Bron: Government of Hungary & EC, 2003; Government of Poland & EC, 2003.

De *Joint Memoranda* omtrent sociale insluiting werden door de Hongaarse en de Poolse regering samen met de Europese Commissie voorbereid om de landen voor te bereiden op een volwaardige deelname aan de open methode van coördinatie inzake sociale insluiting na de toetreding. Deze memoranda maken duidelijk welke uitdagingen in verband met de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting voor de overheden prioritair zijn. Door deze te vergelijken, kunnen we verschillen en gelijkenissen in de rangschikking van de beleidsmaatregelen zien. Hoewel de landen individueel hun eigen prioriteiten afbakenden, werden toch dezelfde beleidsproblemen beschreven zoals die door de doelstellingen van de top van Nice werden vooropgesteld.

De gelijkaardige categorisering en omschrijving van de problemen geeft aan hoe de perceptie van overheden met betrekking tot armoede en sociale insluiting beïnvloed wordt door de verwachtingen van de Europese Commissie. We

kunnen de Hongaarse en Poolse overheden kort vergelijken aan de hand van de beleidsmaatregelen op elk van de bovenstaande problematieken die in hun *Joint Memoranda* te vinden zijn.

3.1 Bevorderen van arbeidsmarktparticipatie

De Hongaarse overheid hanteert een meer uitgewerkte definitie van de grote beleidsproblemen inzake de arbeidsmarkt dan de Poolse. In beide landen krijgt werken aan de werkloosheidsproblematiek de hoogste prioriteit. In beide landen werden publieke tewerkstellingsdiensten (PES of *'public employment services'*) opgestart en werd nieuwe wetgeving ingevoerd voor de herstructurering van het arbeidsmarktbeleid. In beide landen werden ook arbeidsmarktfondsen (*'Labour Market Funds'*) geïntroduceerd om de werkloosheidsuitkeringen te betalen, om actieve arbeidsmarktprogramma's te sturen en voor de werking van de tewerkstellingsdiensten.

De Hongaarse overheid presenteerde een zeer gedetailleerd programma om de arbeidsmarktdeelname te vergemakkelijken via publieke tewerkstellingsprogramma's en via opleidings- en loonsubsidies. Met de PHARE-programma's (*the Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy*) om de genderkloof op de arbeidsmarkt te dichten (uit 2002), om uitsluiting op het vlak van werk te bestrijden (uit 2002) en om de toegang van mensen met een handicap op de arbeidsmarkt te promoten (uit 2003), richtte de Hongaarse overheid zich op de systematische verbetering van instrumenten voor reïntegratie op de arbeidsmarkt. De overheid richtte ook *'Rehabilitation Information Centers'* (RIC) op en initieerde een pilootproject voor personen met een handicap. Daarboven werd een *'Nationaal Actieplan voor Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen'* opgesteld. In functie van flexibele tewerkstellingsmogelijkheden, erkende de overheid het belang van telewerken en startte ze een pilootproject om nieuwe jobs te creëren. Op het vlak van opleiding en onderwijs wil men de breedst mogelijke en gelijke toegang tot onderwijs en training verschaffen, in het bijzonder tot het beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Volwassenenonderwijs, levenslang leren, tewerkstelling van jongeren en sociale insluiting van Roma vormden de belangrijkste prioriteiten op het vlak van onderwijs. Twee PHARE-programma's ondersteunden de participatie van Roma-jongeren aan onderwijs en opleiding.

In Polen werd de institutionele en organisatorische herstructurering van de arbeidsmarkt ondersteund door heel wat nieuwe wetgeving of herschreven wetten. Gezien werkloosheid in Polen een zeer belangrijk thema is (zie figuur 1), werd in belangrijke mate de nadruk gelegd op het reguleren van de arbeidsmarkt om hiervoor oplossingen te vinden.

De opleidings- en onderwijsprogramma's werden – anders dan in Hongarije – benaderd als ondersteunende achtergrondmaatregelen. Ondertussen zocht de

overheid naar oplossingen door de markt te reguleren met werkloosheids- en prepensioenuitkeringen, door organisationele herstructureringen, door programma's voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt, en door hulp te voorzien voor mensen met een handicap.

Er werden twee soorten prikkels opgezet voor voortgezet onderwijs. De eerste is een aanpassing van de wet op het onderwijssysteem om te komen tot een uniform systeem van certificering van beroepskwalificaties en een accrediteringssysteem voor instellingen van buitenschools onderwijs. De tweede is de ontwikkeling van een nationaal beroepsopleidingsstelsel onder impuls van een PHARE-project (*'National Vocational Training System'*, 2000).

3.2 Bevorderen van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten

Om de toegang van personen tot middelen, goederen en diensten te bevorderen, werd in beide landen een reeks acties op touw gezet. De activiteiten in Hongarije omvatten: (1) de herstructurering van het socialebeschermingssysteem; (2) de verbetering van de huisvestingssituatie door nieuwe programma's; (3) de consolidering en modernisering van het gezondheidszorgstelsel; (4) het verbeteren van de toegang tot onderwijs, justitie, cultuur en sport.

In Polen gaat het om: (1) de herstructurering van het socialezekerheidssysteem; (2) de hervorming van het gezondheidszorgstelsel; (3) het voorzien van voldoende sociale hulpverlening; (4) de hervorming van het onderwijssysteem; (5) het verbeteren van het systeem van huisvestingsvoorziening; (6) het voorzien van voldoende publiek transport; (7) het verhogen van de toegang tot het rechtssysteem.

Hongarije volgt een zeer gedetailleerd plan voor het herstructureren van zijn socialebeschermingssysteem. Het bevat ook acties inzake sociale hulpverlening, sociale en persoonlijke zorgdiensten en uitkeringen voor ouderen.

In Polen worden de werkzaamheden aan socialehulpverleningssystemen grotendeels gesteund door vrijwilligersorganisaties zoals NGO's, kerken, religieuze groeperingen, stichtingen, verenigingen, werkgevers en door zowel wettelijke als natuurlijke personen. De meerderheid van de welzijnsdiensten wordt voorzien door sociale hulpverleningscentra en provinciale centra voor gezinsondersteuning. In Hongarije zijn het de lokale overheden die de belangrijkste actoren zijn in het voorzien van sociale hulpverlening.

In beide landen is men sinds 1998-'99 het pensioensysteem aan het hervormen. In Hongarije begon in het begin van de jaren '90 een graduele hervorming en werd sinds 1998 een pensioensysteem met meerdere pijlers van kracht: een socialezekerheidspijler, een private pensioenpijler en een vrijwillige pensioenpijler (sinds 1994). In Polen bestaat het socialezekerheidssysteem uit twee componenten: één voor de werknemers en één voor de landbouwers. Sinds 1999

werden hervormingen in het pensioensysteem ingevoerd. De Poolse overheid voorziet ook een systeem met meerdere pijlers waarbij de eerste pijler gebaseerd is op het (theoretisch gedefinieerde) contributieprincipe, de tweede bestaat uit bijdragen van (7,3% van de) werknemers uit open pensioenfondsen en de derde pijler bestaat uit vrijwillige bijdragen.

Beide overheden besteden onder andere veel aandacht aan de hervorming van de gezondheidszorg-, onderwijs- en huisvestingssystemen.

3.3 Voorkomen van uitsluitingsrisico's

Om uitsluitingsrisico's te voorkomen volgen Hongarije en Polen verschillende wegen. De Hongaarse overheid tracht hiertoe de kansen op integratie in de kennismaatschappij te vergroten en oplossingen te vinden voor problemen van schuldoverlast. Volgens deze strategie moet een toename van het gebruik van moderne communicatie-instrumenten en de toegang tot informatietechnologie en informatie de e-inclusie van achtergestelde groepen verhogen – hieronder vallen onder meer de Roma, de ouderen en mensen uit geïsoleerde, rurale gebieden. Schuldoverlast is een belangrijke problematiek. De Hongaarse overheid voorziet een systeem van financiële ondersteuning om schulden te verminderen en om huishoudens te adviseren.

De Poolse overheid benadert het risico op uitsluiting vanuit een ander perspectief, met name dat de hoogste armoede- en uitsluitingsrisico's zich situeren bij huishoudens met veel kinderen. Daarom gaat in het beleid veel aandacht naar het voorzien van gezinsuitkeringen, de verzoening van werk en gezinsleven, een nieuw en coherent gezinsuitkeringssysteem, de ondersteuning van kinderen die geen ouderlijke steun kennen en (sinds 1999) een programma voor zelfstandig leven voor jongeren uit pleeggezinnen.

3.4 Hulp aan de kwetsbaarsten

De volgende groepen werden door de Hongaarse en Poolse overheid als het kwetsbaarst bestempeld:

- de Roma-bevolking (hoewel slechts 0,05% van de Poolse bevolking);
- mensen met een handicap;
- kinderen;
- verslaafden, psychiatrische patiënten en psychisch zieken;
- thuislozen;
- de bevolking van achtergestelde regio's of gebieden.

Terwijl de Hongaarse overheid speciale aandacht schenkt aan migranten en vluchtelingen, onderstreept de Poolse overheid vooral het belang van e-inclusie.

In Hongarije is één van de belangrijkste aandachtspunten de integratie van de Roma (5% van de bevolking). De rechten van minderheden, waartoe de

Roma behoren, zijn gegarandeerd door een aparte wet en worden gemonitord door de *Parlementaire Commissaris voor Rechten van Nationale en Etnische Minderheden* in Hongarije. Sinds het midden van de jaren '90 werden er meer acties op touw gezet. In 1996 werd de *Public Foundation for Roma People* opgericht en in 1997 werd een nieuwe regeling ingevoerd om discriminatie op het vlak van tewerkstelling te voorkomen. Het is hierbij duidelijk dat de Hongaarse overheid belang hecht aan organisatorische herstructureringen: sinds 2001 werden er binnen nationale instellingen zoals de *Political State Secretary* heel wat zaken gecreëerd, zoals de *Office for Roma Issues*, de *Roma Council* en de *Inter-ministerial Committee for Roma Issues*. In Polen werd tussen 2001 en 2003 een driedelig overheidsprogramma opgezet dat zich vooral richtte op de onderwijs-situatie en de werkloosheid bij de Roma-bevolking ('*Government Programme for the Roma Population in Poland*').

Op het vlak van andere problematieken werden programma's opgezet en institutionele en organisatorische veranderingen doorgevoerd voor mensen met een handicap, thuislozen, verslaafden en kinderen. Veel van deze wetgeving werd aangenomen om in orde te zijn met de Europese regelgeving.

3.5 Mobiliseren van alle relevante actoren

In opvolging van de doelstellingen van Nice voerden de Hongaarse en Poolse overheden een hervorming van de publieke administraties door. In Hongarije werden in 2003 de lokale overheden bij wet verantwoordelijk voor de aanpak van sociale problemen. Hoewel het de bedoeling was dat dit ondersteund werd door centrale overheidsfinanciering, waren er relatief weinig instrumenten en fondsen voor handen.

In 2003 stelde de Hongaarse overheid een minister aan die verantwoordelijk is voor de gelijke kansen van groepen in achtergestelde posities. Voor het realiseren van sociale dienstverlening werd ook de niet-gouvernementele sector betrokken. Bijna 60.000 nieuwe niet-gouvernementele organisaties werden in het leven geroepen om publieke taken op te nemen in de gezondheidszorg, het onderwijs en de diensten voor kindbescherming. In de lente van 2003 werd een overheidsstrategie uitgedokterd om de sector van de NGO's te versterken. Daarenboven werden lokale sociale rondetafels georganiseerd in steden en gemeenten met meer dan 2.000 inwoners. De leden hiervan zijn de vertegenwoordigers van de sociale instituties. De samenwerking tussen sociale organisaties en de overheid wordt gehandhaafd door de *Social Council* en zijn subraden (zoals voor mensen met een handicap, ouderen en Roma).

In Polen werd een omvattende strategie opgezet om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Tegen eind 2003 werd de *Task Force on Social Reintegration* opgestart. Het voorontwerp van de strategie voor sociaal beleid voor 2002-2005 werd uiteindelijk een strategie voor de minister van Economie, Werk en

Sociaal Beleid die werkloosheid als de belangrijkste reden voor armoede en sociale uitsluiting beschouwt. Nieuwe sociale beleidsmaatregelen werden al deels geïmplementeerd op de arbeidsmarkt. De NGO-sector in Polen is ook bevorderd in het bevorderen van de publiek-private dialoog en samenwerking. De NGO's en kerkgerelateerde organisaties ondersteunen de sociale diensten. In 2002 waren er ongeveer 36.500 vrijwilligersorganisaties en 5.000 stichtingen officieel geregistreerd.

4. Tot slot: de impact van het EU-beleid

De recente sociale beleidsinitiatieven van Hongaarse en Poolse overheden volgen de lijn die uitgezet is door de Europese principes. Het beleid ter bestrijding van armoede verschilt in alle nieuwe lidstaten, net zoals armoede er in verschillende mate en graden wordt ervaren. Niet alleen verschillen de problemen in elk land; dit is ook het geval voor instrumenten voor beleidsimplementatie. Het beleidsproces wordt sterk beïnvloed door de definitie en perceptie van armoede.

Bij bepaalde problematieken dwingt de EU de nieuwe lidstaten om er in hun nationale sociaal beleid bij stil te staan. Zo staan het voorzien van gelijke kansen voor minderheden en achtergestelde groepen en sociale inclusie bovenaan de nationale agenda's. Tewerkstelling vormt een ander belangrijk aspect in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. De Europese commissie heeft drie prioritaire doelstellingen op het vlak van de arbeidsmarkt (European Commission, 2004): (1) het bereiken van hoge werkzaamheidsgraden; (2) kwaliteit en productiviteit op het werk (met meer en betere jobs) en (3) een inclusieve arbeidsmarkt, met een lagere werkloosheid en minder sociale en regionale verschillen in de toegang tot de arbeidsmarkt.

Sinds 2001 ontwikkelt men in de EU nationale actieplannen tegen sociale uitsluiting. In elk nationaal programma wordt de nadruk gelegd op gendergelijkheid en op de toenemende vrouwelijke tewerkstelling.

In beide landen is de herstructurering nog volop bezig.

De gebeurtenissen van 1989 en 1990 die leidden tot de neergang van het communistische systeem waren voor de meeste Oost-Centraal-Europese (Centraal- en Oost-Europese) landen dramatisch. Hoewel de neoliberale marktovergang voltooid lijkt in Hongarije en in Polen, is de institutionele en organisationele herstructurering nog volop bezig. Als gevolg daarvan werken de publieke instanties die armoede en sociale uitsluiting moeten helpen bestrijden niet zoals het hoort en zijn de financiële instrumenten niet doeltreffend. Een zeer belang-

rijke financiële steun voor de implementatie van (het) sociaal beleid zijn de Europese Structurele Fondsen. Beide landen legden in 2003 hun nationale ontwikkelingsplannen (*'National Development Plans' of NDP*), waarin ze hun beleidsobjectieven en prioriteiten bepaalden, voor aan de Europese Commissie. Op basis van prioritair domeinen ontvangen beide landen financiering die bijdraagt tot de uitvoering van hun nationale programma's. De systemen die in staan voor de implementatie van (het) sociaal beleid zijn financieel te zwak om de programma's te beheren en om de instrumenten op gang te trekken die de overheden voorstellen. Daardoor zijn het vooral NGO's en zelforganisaties die in beide landen aan de kar trekken bij de armoedeproblematiek.

De beleidsinitiatieven in Hongarije en Polen weerspiegelen een aantal belangrijke maatschappelijke problemen. De uitbreiding van de EU speelde wellicht geen grote rol in het vormgeven van initiatieven op het vlak van sociaal beleid (Ferge & Juhász, 2004). Het heeft echter wel de perceptie van de overheden op de sociale problemen beïnvloed en stuwde zo de beleidsvoering in een nieuwe richting. De werkloosheidsproblematiek werd erkend als de belangrijkste factor voor (de toename van) armoede. Het is belangrijk om weten dat zowel de lange- als de kortetermijnwerkloosheidsgraden in Hongarije lager liggen dan het gemiddelde van de oude EU-15. Beide landen kennen echter wel een relatief hoge inactiviteitsgraad, een problematiek die beleidsmakers naar voor moeten schuiven.

De duidelijke standpunten van de Europese Commissie stimuleerden de nieuwe lidstaten om een nieuwe strategie ten opzichte van achtergestelde, uitgesloten en kwetsbare groepen op te zetten. Armoede wordt er voortaan niet meer enkel als een werkloosheidsproblematiek gezien, maar als een multidimensionele problematiek. Vooral in Hongarije is er in het sociaal beleid duidelijk meer aandacht voor gelijke kansen voor uitgesloten groepen (vooral Roma) die onder de armoedegrens leven.

Hoewel beide landen al sinds het midden van de jaren '90 hierin initiatieven namen, is de institutionele en organisatorische herstructurering nog steeds aan de gang. Het zal nog enkele jaren duren vooraleer er resultaten zichtbaar zullen worden en vooraleer we zullen zien in welke mate de overheden erin slaagden de belangrijke maatschappelijke problemen te detecteren en erop te reageren.

HOOFDSTUK 5

Het beleid inzake evenredige arbeidsdeelname

Wim Herremans en Seppe Van Gils

Het principe van volledige werkzaamheid is de leidraad doorheen het werkgelegenheidsbeleid van de jongste jaren. Zowel op Europees, federaal en Vlaams niveau wordt ernaar gestreefd om het aandeel werkende personen tegen 2010 zo dicht mogelijk tegen 70% op te trekken. Geleidelijk aan is ook het besef gegroeid dat deze norm enkel haalbaar is indien alle lagen van de bevolking de kans krijgen om actief deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Bij sommige bevolkingsgroepen, zoals hooggeschoolde mannen, is de werkzaamheidsgraad al zo hoog dat er weinig ruimte overblijft om nog vooruitgang te boeken. Bij de kansengroepen daarentegen is de kloof op de arbeidsmarkt nog steeds aanzienlijk en een meer evenredig gespreide arbeidsdeelname is bijgevolg een belangrijk instrument ter realisatie van de vooropgestelde 70%-norm. Het streven naar volledige werkzaamheid levert op haar beurt een belangrijke tegenkracht tegen de verdere dualisering van de samenleving op basis van het al dan niet deelnemen aan de arbeidsmarkt.

In dit deel gaan we na of het streven naar een meer evenredige arbeidsdeelname erkend wordt in het werkgelegenheidsbeleid van de voorbije jaren. Hiermee bedoelen we of het principe van evenredige participatie afzonderlijk geïmplementeerd wordt in de beleidsdocumenten. Maatregelen die niet expliciet onder de noemer van evenredige arbeidsdeelname gesitueerd zijn, maar die onrechtstreeks wel een impact hebben op de verhoging van de arbeidsdeelname van kansengroepen, komen bijgevolg niet aan bod in dit overzicht. We starten met de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren en dalen dan af via de federale beleidsnota werkgelegenheid naar de bespreking van een aantal Vlaamse beleidsinitiatieven rond evenredige arbeidsdeelname. Tot slot gaan we ook in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord op zoek naar aspecten van evenredige arbeidsdeelname.

1. Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2003

Op de Europese top van Luxemburg in 1997 introduceerden de Europese lidstaten een proces van economische convergentie en een gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid.

Aan de hand van Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren werden concrete doelstellingen vooropgesteld die elk land zou integreren in het nationaal beleid. In 2003 werd het hele proces geëvalueerd en in een vereenvoudigde versie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren schoof men drie overkoepelende en onderling verbonden doelstellingen naar voor: volledige werkzaamheid, kwaliteit en productiviteit van de arbeid, en sociale samenhang en integratie. De richtlijnen stipuleren nog dat de drie doelstellingen op een evenwichtige manier moeten worden nagestreefd.

Doelstellingen rond sociale integratie hebben een 'vrijblijvender' karakter.

In tegenstelling tot de concrete benchmark met betrekking tot de volledige werkzaamheid (70%-norm) hebben de doelstellingen rond sociale integratie een 'vrijblijvender' karakter. Zo wordt er tegen 2010 een *significante verlaging* vooropgesteld met betrekking tot de werkloosheidsachterstand van kansengroepen. Het vooropstellen van streefcijfers wordt in deze materie aan de afzonderlijke lidstaten overgelaten. Ook de genderkloof moet door de lidstaten aangepakt worden, met onder andere de eerder vage doelstelling om de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen *aanzienlijk te verkleinen*. Wel concreter is de flankerende doelstelling om tegen 2010 te voorzien in kinderopvang voor ten minste 90% van de kinderen tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd en voor 33% van de kinderen onder de drie jaar om zo de combinatie tussen gezin en arbeid te versoepelen.

2. Federale beleidsnota werkgelegenheid

De besluiten van de werkgelegenheidsconferentie van september 2003 maken integraal deel uit van de federale beleidsnota 2003 van de minister van Werk en Pensioenen (Vandenbroucke, 2003). Een van de besluiten die de regering in beleid wil omzetten gaat met name over diversiteit en de strijd tegen discriminatie op het werk. De realisatie van een hogere participatie van bepaalde groepen die ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt wordt hiermee nagestreefd. In dit kader engageert de federale regering zich om onder andere werk te maken van initiatieven met betrekking tot het diversiteitsmanagement, positieve acties in overheidsbedrijven ten behoeve van personen die blootgesteld zijn aan discriminatie, en een verdere uitvoering van de non-discriminatie-wetgeving door de intensivering van de controles van de sociale inspectie.

3. Vlaams werkgelegenheidsbeleid

Binnen het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid is er de voorbije jaren een eigen dynamiek ontstaan rond evenredige arbeidsdeelname. Hierbij werd de overgang gemaakt van een gefragmenteerd doelgroepenbeleid naar een structureel en inclusief beleid, gericht op meerdere kansengroepen. Kernpunten van het actuele beleid inzake evenredige arbeidsdeelname zijn de bestrijding van discriminatie en het bevorderen van diversiteit op de arbeidsmarkt. Het gevoerde beleid vormt een geheel van complementaire maatregelen op Vlaams, sectoraal en bedrijfsniveau.

Een gefragmenteerd doelgroepenbeleid werd een structureel en inclusief beleid.

3.1 Macroniveau

Op macroniveau ontwikkelden de overheid, de sociale partners en de intermediaire organisaties enkele structurele instrumenten die sturing geven aan het beleid inzake evenredige arbeidsdeelname.

Bij het afsluiten van het Pact van Vilvoorde in november 2001 gingen de Vlaamse regering en de sociale partners een duidelijk engagement aan op het vlak van een meer evenredige arbeidsparticipatie. Doelstelling 5 van het Pact van Vilvoorde stelt dat in 2010 de achterstand van vrouwen en van kansengroepen (onder meer allochtonen, arbeidsgehandicapten en laaggeschoolden) inzake deelname aan het arbeidsproces in belangrijke mate weggewerkt moet worden, wat onder andere moet blijken uit het feit dat zij niet langer oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheid.

Naast het Pact van Vilvoorde is het decreet van 8 mei 2002 houdende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt een belangrijk sturingsinstrument. Het decreet kadert in de Europese Richtlijn rond gelijke behandeling in arbeid en beroep en er wordt bepaald dat het Vlaams werkgelegenheidsbeleid georganiseerd moet worden volgens de principes van de evenredige participatie en de gelijke behandeling. Het beginsel van de evenredige participatie houdt in dat de deelname aan de arbeidsmarkt in verhouding staat tot de samenstelling van de beroepsbevolking en dat de evenredige participatie van kansengroepen wordt gewaarborgd. Het beginsel van gelijke behandeling houdt de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie of intimidatie op de arbeidsmarkt in.

Het decreet evenredige participatie houdt een consolidatie in van het tot dan gevoerde beleid rond evenredige arbeidsdeelname, maar biedt eveneens een legitiem kader voor het aangaan van concrete en doelgroepgerichte engagementen. In twee gemeenschappelijke platformteksten, afgesloten tussen de Vlaamse regering, de sociale partners en de betrokken intermediaire organisaties, werden

duidelijke groeiscenario's uitgewerkt voor de arbeidsdeelname van allochtonen en personen met een arbeidshandicap. Aan de hand van drie concrete en kwantificeerbare objectieven kunnen de realisaties getoetst worden:

- (1) Een substantiële vermindering van de kloof in de werkzaamheidsgraad;
- (2) Het wegwerken van de oververtegenwoordiging in de werkloosheid;
- (3) Het creëren van evenredige kansen om aangeworven te worden bij de invulling van vacatures.

De Vlaamse administratie tekende de groeiscenario's uit die nodig zijn om de werkzaamheidskloof voor deze doelgroepen te dichten: om de nationaliteitskloof tegen 2010 weg te werken of substantieel te verminderen, wordt een jaarlijkse toename met 2.000 tot 5.000 werknemers van niet-EU-nationaliteit vooropgesteld. Om de kloof bij de arbeidsgehandicapten weg te werken is er zelfs sprake van een jaarlijkse toename van minstens 4.500 tot 9.000 jobs voor arbeidsgehandicapten. Op deze manier wordt het beleid democratisch controleerbaar en stuurbaar, want de streefcijfers zijn gekend, de weg ernaar is uitgestippeld, de voortgang moet verplicht gemeten en gerapporteerd worden en het uitgestippelde traject kan desgevallend bijgestuurd worden (Van der Hallen, 2004).

3.2 Mesoniveau

Op mesoniveau krijgt het streven naar een evenredige arbeidsdeelname gestalte in het diversiteitsluik van de sectorconvenanten. Het Vlaams werkgelegenheidsakkoord 2001 vormde de basis voor het afsluiten van sectorconvenanten die tot doel hebben de structurele samenwerking tussen de sectoren en de Vlaamse regering te versterken en te harmoniseren. Bij het afsluiten van een convenant nemen de sector en de overheid in een aantal werkdomeinen kwantitatieve en kwalitatieve engagementen op. Afspraken in het kader van een verhoging van de arbeidsdeelname van kansengroepen behoren tot het minimale afsprakenpakket van de convenanten. Ter ondersteuning van het sectorale diversiteitsbeleid kunnen de sectoren bovendien ook sectorconsulenten diversiteit inzetten. Hoewel een aantal grote sectoren nog geen convenant hebben afgesloten, wordt het bereik momenteel geschat op 70% van de Vlaamse arbeidsmarkt (Administratie werkgelegenheid, 2003).

Een evaluatienota van de administratie werkgelegenheid (2003) geeft een concreet zicht op de initiatieven die genomen werden tijdens het eerste werkingsjaar (2002/2003) van de sectorconvenanten. Met betrekking tot diversiteit en kansengroepen engageren de sectoren zich tot een zeer brede waaier van initiatieven en concrete acties gericht op het toeleiden, screenen en opleiden van kansengroepen. Zo worden onder meer afspraken gemaakt over het te bereiken aantal werknemers uit kansengroepen dat men wil opleiden, het aanpassen van opleidingen aan de noden van arbeidsgehandicapten, campagnes ter bevordering van een leeftijdsbewust personeelsbeleid in de bedrijven en het informeren van bedrijven over de implementatie van diversiteitsplannen. Enkele sectoren

schuiven bovendien streefcijfers naar voor met betrekking tot het aantal diversiteitsplannen en -projecten dat men in de sector wenst te realiseren. De social profit gaat nog een stap verder en beschikt als enige sector over een steunpunt diversiteit.

3.3 Microniveau

Op microniveau, ten slotte, wordt het diversiteitsmanagement in Vlaamse organisaties financieel gestimuleerd in het kader van diversiteitsplannen en begeleid door de projectontwikkelaars diversiteit vanuit de Subregionale Tewerkstellingscomités. Organisaties die de personeelsdiversiteit bevorderen via de uitwerking van diversiteitsplannen en beste praktijken, kunnen hiervoor van de Vlaamse overheid subsidies ontvangen. Deze projecten werden ontwikkeld binnen het Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité (VESOC) en liggen in het verlengde van de vroegere positieve actieplannen.

Een diversiteitsplan is een geheel van maatregelen en acties die op een planmatige manier discriminerende drempels wegnemen of voorzieningen scheppen waardoor de verticale en horizontale mobiliteit van personen uit kansengroepen vergroot en hun risico op voortijdige uitstroom vermindert. Bedrijven die een diversiteitsplan opstellen, hebben de keuze uit een brede waaier van acties waarrond gewerkt kan worden. Het kan gaan om bijvoorbeeld een optimalisering van het wervingsbeleid, het organiseren van taalopleidingen op de werkvloer, het voorzien van redelijke aanpassingen voor kansengroepen en het tegengaan van racisme op de werkvloer. Daarnaast kan een bedrijf ook functioneren als voorbeeldonderneming binnen een regio of een sector en in aanmerking komen voor een financiële ondersteuning als beste praktijk.

Met 308 diversiteitsplannen en beste praktijken in 2003 werd het objectief van 300 projecten licht overschreden. De social profit is de koploper met 100 diversiteitsplannen en beste praktijken. Algemeen gaat de meeste aandacht naar de kansengroep van de allochtonen (252 projecten). In dalende grootteorde is er vervolgens aandacht voor genderaspecten, ouderen en arbeidsgehandicapten. De meest klassieke acties hebben betrekking op het wervings-, selectie- en onthaalbeleid, de interculturele communicatie, het leidinggeven aan multiculturele teams, het organisationele draagvlak en meer informele diversiteitsmomenten (VCSPO, 2003).

4. Vlaams regeerakkoord 2004-2009

Ook in het werkgelegenheidsluik van het nieuwe Vlaamse regeerakkoord voor de periode 2004-2009 worden enkele aandachtspunten vooruitgeschoven ter uit-

voering van het diversiteitsbeleid en de strijd tegen discriminatie op de arbeidsmarkt. De Vlaamse regering zal hierbij op de ingeslagen weg verdergaan en stelt onder meer een versterking voorop van de stimuli ter ondersteuning van het diversiteitsbeleid in bedrijven. Bijzondere aandacht gaat daarnaast ook naar personen met een handicap. In het regeerakkoord wordt de ambitieuze doelstelling opgenomen om de activiteitsvallen voor arbeidsgehandicapten effectief weg te werken.

5. Besluit

Kernpunten van het actuele beleid inzake evenredige arbeidsdeelname zijn de bestrijding van discriminatie en het bevorderen van diversiteit op de arbeidsmarkt. De ultieme toetssteen voor een evenredige arbeidsdeelname vormt de samenstelling van de bevolking. Op Vlaams niveau wordt de ondervertegenwoordiging van kansengroepen in het werkende segment van de arbeidsmarkt en de oververtegenwoordiging in het werkzoekende segment bestreden aan de hand van een reeks structurele en operationele beleidsmaatregelen, gaande van het decreet inzake evenredige arbeidsdeelname tot de diversiteitsplannen op bedrijfsniveau. Voor de concrete realisatie van een meer evenredige arbeidsdeelname in de Vlaamse organisaties wordt er in de eerste plaats een stimuleringsbeleid gevoerd, waarbij de ondernemingen en instellingen die werk maken van een HRM-beleid voor kansengroepen, financieel ondersteund worden. Voorlopig is er dus geen sprake van quota of maatregelen die de evenredige arbeidsdeelname dwingend opleggen. Het stimulerende beleid heeft minstens de verdienste van het diversiteitsmanagement te introduceren op organisatieniveau. Het is wel nog de vraag of de vrijblijvende maatregelen in staat zullen zijn om het hele proces voldoende slagkracht te geven voor een duurzame verankering van een meer evenredige arbeidsdeelname.

De toetssteen voor evenredige arbeidsdeelname is de samenstelling van de bevolking.

DEEL III

Armen aan het woord, ongehoord?

Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) (KBS, 1994) viert dit jaar haar tienjarig bestaan. We laten dit niet onopgemerkt voorbijgaan. Dat vaalgele, lijvige rapport verdient om opnieuw voor het voetlicht te komen. Ten eerste, om wat erin staat. Dat die boodschap nog steeds actueel is, tonen de vele verwijzingen naar het AVA, maar ook dat het nog altijd bij de vleet wordt besteld. Evenwel schuilt nog meer waarde in hoe het AVA tot stand kwam. Het is gebouwd op de ervaringen van vele mensen die armoede aan den lijve hebben ondervonden. Deze getuigenissen verdiepten niet alleen onze kennis van de armoedeproblematiek, maar voegden er ook een nieuwe dimensie aan toe. Doorheen het proces kwam de dialoogmethode tot stand; een manier om met armen, beleidsverantwoordelijken en middenveldactoren tot een gelijkwaardige communicatie en interactie te komen.

In de vorige Jaarboeken volgden we de uitkomsten van dit proces op de voet. Altijd als observator; onvermijdelijk van op een bepaalde afstand. Bij deze speciale gelegenheid – het tienjarig bestaan – zochten we enkele mensen op die zich toen in het hart van het gebeuren bewogen. We wilden zo het verhaal van het AVA opnieuw vertellen en het ook meer ‘ziel’ geven. De Koning Boudewijnstichting stelde twee coördinatoren aan om het proces te begeleiden. Eén daarvan, Pierre Martin Neirinckx, vonden we onmiddellijk bereid om een bijdrage te leveren aan de reconstructie van het gebeurde. In het openingshoofdstuk, ‘Tien jaar AVA: contextualisering en terugblik’, leidt hij ons langs ver-

schillende deuren binnen in het AVA: via de context, de oorspronkelijke doelstellingen, de participatiemethode, de samenwerking, enkele reacties en een eindbalans.

De informatie waarop hij zich baseert, komt niet enkel uit zijn geheugen en persoonlijke analyse zovele jaren later. In de loop van de voorbije maanden vonden verschillende interviews plaats met mensen die het AVA van dichtbij hebben meegemaakt – ook letterlijk. De selectie kwam uit wie deel uitmaakte van het bestuurscomité of de stuurgroep van het AVA. Bij wie kwamen we zo terecht? Het lijstje met namen en hun toenmalige en huidige functies: (1) Dhr. Jean-Luc Dehaene, premier ten tijde van het AVA, nu burgemeester van Vilvoorde en Europees parlements lid, (2) Dhr. Mark Vermaerke, weleer adviseur van de Afdeling Maatschappelijk Welzijn van de vereniging Belgische Steden en Gemeenten, nu nog actief in de Vlaamse vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, (3) Mevr. Frieda Lampaert, toen en vandaag adviseur bij de Koning Boudewijnstichting, (4) Mevr. Céline Luyten, toen medewerkster van De Cirkel en nu medewerkster van De Link als ervaringsdeskundige in de armoede, (5) Dhr. Karel Staes van Centrum Kauwenberg, (6) Dhr. Jan Vanhee van de Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen (BMLIK), (7) Mevr. Diane Moras, toen medewerkster van De Cirkel, nu coördinator van het Antwerps Platform Generatie-Armen Antwerpen en (8) Dhr. Claude Mormont, tien jaar geleden secretaris-generaal van ATD-Vierde Wereld, nu verbonden aan het Brusselse Vivre-Ensemble.

Hun interessante bijdragen maken dus deel uit van het eerste hoofdstuk, maar enkele van hun markante uitspraken werden ook als inleiding op de verschillende hoofdstukken in dit deel apart tentoongesteld.

Welke hoofdstukken vindt de lezer(es) in dit deel? Na de introductie gaan we naar een kennismaking met de verenigingen waar armen samenkomen in Vlaanderen, Brussel en Wallonië. Bea Van Robaeys en Danielle Dierckx schetsen in een ‘tableau vivant’ hun organisatiekenmerken en methoden van belangenbehartiging tegen het decor van het armoedebeleid van de laatste decennia.

Daarna maken we kennis met de praktijk van de dialoog. Diane Moras leidt ons binnen in de ‘trials and errors’ van zeven jaar beleidsparticipatie van armen in Antwerpen. Een unicum in Vlaanderen is dat een stedelijke armoedecel mee op de kar sprong en op die manier onder andere de voorstellen vanuit de armenverenigingen mee begeleidde tot bij de juiste beleidsverantwoordelijken.

Van Antwerpen springen we naar Europa. Katherine Duffy doet een aanzet tot vergelijking van de participatiestructuren in verschillende Europese landen. Daaruit blijkt onder meer dat België een voortrekterspositie inneemt op dit vlak. Ook brengt ze verslag uit van een evaluatie van de NAPs/incl door de nationale netwerken van het EAPN.

Het volstaat volstrekt niet dat armen het beleidsproces ter bestrijding van armoede met hun verhalen illustreren. Daarom is het zo belangrijk én opmerkelijk dat, in de jaren na het AVA, een model werd ontwikkeld van opleiding en te-

werkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting, zeker ook in Europese context. Tine Van Regenmortel, Barbara Demeyer en Katrien Vandenbempt geven in hoofdstuk vijf tekst en uitleg.

Niet enkel armen (willen) participeren aan het beleid. Ook andere groepen proberen hun verhaal en beleidsvoorstellen op de politieke agenda te krijgen. Het leek ons interessant om Piet Janssen aan het woord te laten over de drempels en opportuniteiten die etnisch-culturele minderheden op dit vlak ervaren, met daaraan gekoppeld een voorzichtige vergelijking met de participatie van diegenen die het AVA opstelden.

Naar het einde van dit deel brengen we iets meer theorie in. Het zevende hoofdstuk komt uit de pen van Danielle Dierckx waarin zij bekijkt hoe overheden naar armen kijken. Het gaat immers over een groep met weinig politieke macht. Om beter te worden gehoord, zijn samenwerkingsverbanden met andere actoren uit het middenveld nodig. Er wordt naar inhoudelijke aanknopingspunten gezocht in verschillende memoranda en naar uitdagingen voor de nabije toekomst verwezen.

We besluiten met een uiteenzetting van de verschillende opvattingen over het al dan niet bestaan van een armoedecultuur. Jan Vranken legt ons uit welke verschillende opvattingen gangbaar zijn en welke elementen we daarin kunnen vinden om de mogelijkheid van armenverenigingen beter te kunnen begrijpen.

► **Uit gesprekken over tien jaar AVA**

1994. Het Algemeen Verslag over de Armoede. Het zoveelste rapport, dat na de overhandiging zonder schroom verdween in laden en kasten? Herinnert een politicus uit die periode zich nog wat het was en wat ermee gedaan werd?

Jean-Luc Dehaene, politicus

“Ik vond dat het rapport in die zin merkwaardig was dat het geschreven was vanuit het beleven van de situatie door de armen zelf. Daardoor was het toegespitst op een serie van concrete maatregelen, zonder grote filosofische en structurele consideranten, maar naar zeer concrete problemen toe waarmee de armen te maken hebben.

Ik vond het in beleidstermen dan ook belangrijk om de concrete punten aan te pakken en het op zo’n manier te doen dat de verenigingen van armen zelf ook bij de implementatie betrokken zouden worden. Ik heb toen vermeden om een nieuwe structuur op te zetten en gevraagd aan wat we het *centrum Leman* noemden, om dat te begeleiden. Ik heb zelf verschillende vergaderingen van het Interministerieel Comité – waar ook de gewesten en gemeenschappen bij waren – voorgezeten om op die manier de verschillende betrokken ministeries en instanties te verplichten om zeer concreet maatregelen te nemen.

Ik denk wel dat we er tot op zekere hoogte in geslaagd zijn om een aantal dingen op die manier te laten vooruitgaan, vertrekkende van het Verslag en zonder grote referentiekaders, maar door er rechtstreeks op in te spelen (...) Het gevaar van die benadering is wel dat je aan symptoombehandeling gaat doen en dat je concrete problemen in de situatie oplost zonder de situatie zelf op te lossen. Maar aan de andere kant moet je ook het realisme hebben om te weten dat – als je de situatie structureel wil oplossen – je dan voor jaren bezig bent zonder dat de armsten zelf er onmiddellijk iets van voelen. Vandaar vond ik inderdaad die benadering heel belangrijk. Zo zagen ze zelf onmiddellijk de gevolgen.”

HOOFDSTUK 1

Tien jaar Algemeen Verslag over de Armoede: contextualisering en terugblik

Pierre Martin Neirinckx

1. Inleiding

Tien jaar na de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) is de vraag nog altijd actueel of dit een mijlpaal was of niet. Algemeen wordt aanvaard dat het AVA inderdaad een soort ommekeer betekende in het denken en het beleid inzake armoedebestrijding. De kwestie is, over welk soort ommekeer het hier gaat. Heeft de verandering vooral te maken met de aandacht die aan armoede en verwante vormen van sociale uitsluiting wordt besteed, aan de manier waarop het beleid wordt gevoerd, aan de positie die de armen innemen in onze samenleving of louter aan een verbetering van hun leefomstandigheden en hier is de vraag dan, op welke terreinen?

Of het welvaartspeil van de armsten is opgetrokken, daarover bestaan geen eenduidige vaststellingen. Wanneer de ontwikkeling van het leefloon (voorheen bestaansminimum) wordt vergeleken met die van andere inkomens, moeten we vaststellen dat dit is achtergebleven. Op een aantal specifieke terreinen is vooruitgang geboekt, zoals inzake het recht op minimale energievoorziening, de bestrijding van overkreditering en de hulpverlening. De activering die het debat tijdens de voorbije jaren domineerde, heeft zijn disciplinerend karakter niet kunnen afschudden. Het blijft een uitdagend discours, op voorwaarde dat de emanciperende dimensie ervan wordt versterkt. De opmerkelijkste succesverhalen zijn wellicht dat ervaringsdeskundigen niet alleen worden opgeleid, maar ook structureel ingebed geraken in velerlei organisaties en instituten, dat er een beleidsmatig raamwerk is geschapen in Vlaanderen met het ‘Armoededecreet’ – alhoewel inhoud én uitvoering nog kunnen worden versterkt –, dat de Verenigingen waar armen het woord nemen werden erkend. De opmerkelijkste vooruitgang werd natuurlijk op Europees vlak geboekt (zie ook deel II, hoofdstuk 4 en deel III, hoofdstuk 4), maar daar zit het AVA wellicht voor weinig tussen.

Evenwel blijven de armste burgers gevangen in een hardnekkige structurele impasse, onder meer omdat zij uitgesloten worden van een duurzame positie in het productieproces, wat dan weer te maken heeft met een gebrekkige toegang tot opleiding, vorming en ervaring.

Als voormalig Vlaams coördinator werd mij gevraagd een inleidend hoofdstuk te schrijven voor het themadeel over ‘Tien jaar AVA’ in deze dertiende editie van het Jaarboek. Hoewel het AVA vandaag ongetwijfeld een vertrouwd letterwoord en begrip is, blijft de voorgeschiedenis en het proces voor velen onbekend. Ik heb bewust gekozen voor een niet strikt wetenschappelijke benadering – dat zal elders wel gebeuren. In overleg met de opdrachtgever opteerde ik voor een exploratietocht in de rijke kamers van het AVA-geheugen. Het leek ons evenwel verkieslijk om deze tocht niet alleen te ondernemen. Daarom gingen we op zoek naar de vroegere partners van het rapport. Een aantal sleutelactoren¹ van toen werden geïnterviewd en het was een boeiend weerzien. De idee achter dit concept was: van op een zekere afstand het proces en de effecten samen evalueren. Uiteindelijk kreeg dit hoofdstuk vorm rond volgende items: de context, de doelstellingen, de participatiemethode, de samenwerking, de reacties en de eindbalans.

Mag ik alle lezers met aandrang uitnodigen om – voor of na lectuur van dit hoofdstuk – minstens kennis te maken met het ‘Ten geleide’ en het afsluitend deel ‘Perspectieven’ van het AVA. Dan pas kan u een aantal achtergronden beter begrijpen en met meer vrucht de resultaten van onze exploratietocht lezen.

2. De context en formele opdracht

2.1 Het ‘Wresinski’-rapport: een inspirerende wegbereider?

Niemand zal ontkennen dat één van de grootste armoedeorganisaties – ATD-Vierde Wereld België – aan de oorsprong lag van de idee om een Belgisch rapport over de armoede op te stellen. Het inspirerende voorbeeld was het zogeheten ‘Wresinski’-rapport. Père Joseph Wresinski, al in 1957 in Frankrijk op de bres om ATD (‘Aide à Toute Détresse’) op te richten, werd het boegbeeld van een armoedebeweging met internationale allures. Hij kon in 1985 de ‘Conseil économique et social’ overtuigen om het licht op groen te zetten voor het rapport ‘Grande pauvreté et précarité économique et sociale’ (Wresinski, 1987). Ongetwijfeld een primeur, want hier werd – onder zijn leiding – voor het eerst een vrij omvattend getuigenissenrapport over de armoede in Frankrijk voorgelegd aan de overheid.

Toch verschilt het AVA in veel opzichten van het Wresinski-rapport. Zo ontbreekt bij het opstellen van het Wresinski-rapport de directe participatie van en de opbouw met de armsten. De formulering van veranderingsvoorstellen is fragmentarisch en het rapport is lang niet zo omvangrijk als zijn latere Belgische evenknie. Waar cultuur een belangrijk levensdomein is in het AVA, moet het bij Wresinski met één enkele bladzijde genoegen nemen. Wel zien we hier de aanzet tot het definiëren van armoede als een schending van de mensenrechten.

De hardnekkigheid waarmee ATD haar visie op een (eigen) armoederapport verdedigde en, zeker in de aanvangsfase, de weigerachtigheid om haar monopoliepositie op te geven, wordt ten dele verklaard vanuit de betekenis die het Wresinski-rapport voor haar had.

2.2 De tijd was er rijp voor: een regeerakkoord dat het over het ‘contract met de burger’ heeft

Kwam aan ATD de verdienste toe om, via het nodige lobbywerk, de overheid te hebben overtuigd een soort Belgisch Wresinski-rapport te ‘bestellen’, de formele opdracht kwam er pas via het ‘Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving’ (in Federale Regering, 1992; Ministerie van Sociale Voorzorg, 1993). De regeringsverklaring bevatte een hoofdstuk dat de grote lijnen van een nieuw ‘contract met de burger’ uiteenzette. Verschillende perspectieven kwamen aan bod: de onveiligheid bestrijden (toen al!), de rechtstoegankelijkheid vergroten, de vreemdelingen integreren en een meer solidaire samenleving opbouwen. Met het oog op dat laatste besliste de regering om ATD-Vierde Wereld en de vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (VBSG) te verzoeken om een ‘Algemeen Verslag over de Armoede’ op te stellen.

Merkwaardig aan het armoederapport is alvast dat het om een originele overheidsopdracht ging.² Op een bepaald ogenblik bestond dus ergens de politieke wil om in rechtstreekse betrokkenheid met de armsten zelf, over te gaan tot het opmaken van een inventaris. Daarbij werden de generatiearmen uitgenodigd en gestimuleerd om een dialoog aan te gaan met zowat alle actoren en om actieve beleidsvoorstellen te formuleren. Deze operatie is geslaagd: het mobilisatierapport kwam er en er werden niet minder dan zo’n driehonderd al dan niet coherente veranderingsvoorstellen neergelegd, zij het in embryonale vorm.

De meeste partners die aan het AVA hebben meegewerkt, noemen Melchior Wathelet als belangrijke figuur in de politieke en maatschappelijke context waarin de opdracht tot het rapport kon tot stand komen. Als formateur zou hij zeer onder de indruk zijn geweest van de eerste zwarte zondag. Het begon tot de politici door te dringen dat een dialoog met de burger noodzakelijk was om het democratisch bestel te verdedigen tegen de opmars van extreem-rechts. Sommige geïnterviewden gaan een stapje verder en menen dat het armoedebeleid gerecupereerd werd om extreem-rechts te counteren.³

Niet alle partners onderschrijven dit evenwel. Er was geen crisis nodig om het AVA te lanceren; de tijd was er gewoon rijp voor. De VBSG beklemtoont dat – zeker in Vlaanderen – al jaren het pad geëffend werd voor een andere benadering van de armoedeproblematiek en ze verwijst daarbij naar het ‘Fonds Lenssens’ (VFIA, Vlaams Fonds voor de Integratie van Achtergestelden) en het VFIK (Vlaams Fonds voor de Integratie van de Kansarmen), de Katharinabonus, de Interdepartementale Commissie voor de Armoedebestrijding (voorgezeten door

Herman Deleeck), het armoedeprogramma van de KBS (met al vroeg – in 1983 – de ‘135 Voorstellen ter Bestrijding van Armoede en Bestaansonzekerheid’).

Belangrijk is ook dat de thematiek nadrukkelijk op de politieke agenda werd geplaatst door de armenorganisaties zelf, die steeds meer aan belang wonnen. Hun stem werd stilaan gehoord en ernstig genomen – en dat was nieuw.

De thematiek werd nadrukkelijk op de politieke agenda geplaatst.

2.3 De formele opdracht schiep een krachtig officieel mandaat

Je kan stellen dat het AVA een ‘*governance*’-experiment *avant la lettre* was. Governance gaat over de samenwerking tussen verschillende partners (verschillende besluitvormingsniveaus, verschillende domeinen en privé/publiek) en over hoe je mensen kan betrekken bij belangrijke maatschappelijke discussies of beslissingen. Dit houdt uiteraard risico’s in. Betrokken worden bij debatten is één zaak. Mee impact uitoefenen op de besluitvorming is een andere zaak. Zonder een officieel mandaat blijft een dergelijk participatief proces veeleer vrijblijvend.

Hoewel ATD in eerste instantie als vragende partij optrad, nam uiteindelijk de regering deze rol over. Zij bestelde en financierde immers de opmaak van het rapport. Het is moeilijk om zich een sterker officieel mandaat voor te stellen. Precies dit mandaat haalde talrijke actoren die werden uitgenodigd om mee te werken, over de brug. Het verleende het gehele project van meet af aan het nodige *sérieux*.

Pro memorie volgt hier een kernachtige omschrijving van de opdracht. Het AVA moet een middel worden om, door de mensen die in armoede leven zelf en de sociale actoren te mobiliseren, ‘de structurele oorzaken van armoede en bestaansonzekerheid grondig aan te pakken’. Om een meer solidaire samenleving tot stand te brengen, is het van essentieel belang de ervaringen en verwachtingen van de mensen die het ergst onder de armoede lijden, te kennen. Het zijn dan ook zij zelf die – zo rechtstreeks mogelijk – het woord moeten voeren in deze bij uitstek democratische dialoog.⁴ Dit werd vertaald in een aantal doelstellingen.

3. Doelstellingen en participanten

3.1 Doelstellingen van het AVA en impact

De belangrijkste doelstellingen van het AVA kunnen als volgt worden geformuleerd:

- het verzamelen en analyseren van getuigenissen van de armste burgers over het leven in armoede;
- een dialoog tot stand brengen tussen de armste burgers en een aantal actoren die bij het armoedebeleid of de armoedebestrijding betrokken zijn;
- het samen formuleren van veranderingsvoorstellen die zo mogelijk moeten leiden tot een vernieuwd armoedebeleid.

Waren dit ambitieuze, (on)realistische doelstellingen? Vrijwel alle partners delen de mening dat de doelstellingen van het AVA ambitieus waren. Enorm ambitieus zelfs, vooral binnen de grenzen van tijd en budget. Men durfde het aan om betreden paden te verlaten. Zonder een flinke dosis ambitie was het rapport een doodgeboren kind geweest. Realistisch ook, omdat de participatie zeker gelukt is en de uiteindelijke impact van het AVA evident is. Een unicum in België, meent Karel Staes, maar de promotie op Europees vlak laat te wensen over.

In hoeverre kwamen deze doelstellingen overeen met deze van de verenigingen/instellingen die meewerkten? De armoedeproblematiek is uiteraard gekend door de OCMW's en niemand zal betwijfelen dat zij mee op de bres staan om de armoede te bestrijden. De meerwaarde van het AVA was dat, door haar andere insteek, de armoede voor vele OCMW-actoren een andere dimensie kreeg. Het rapport heeft sterk bijgedragen tot de kennisoverdracht over de leefwereld van de armsten en dat stemt geheel overeen met de doelstellingen van de armenorganisaties. Voor Mormont steunt het AVA zelfs simpelweg op de visie die de Vierde Wereldbeweging op de armoede heeft ontwikkeld. Het rapport ging véél verder dan het puur technisch formuleren van een aantal veranderingsvoorstellen. Ook ATD heeft er altijd naar gestreefd om de armoedebestrijding in een algemene, in plaats van een specifieke beleidscontext te situeren. Voor Céline Luyten en Lut Goossens oversteeg de ambitie van het rapport, het rapport zelf. Het accent lag vooral op het dialoogproces. Veel verenigingen bleven in die tijd steken in het presenteren van éézijdige eisenbundels.

De methodische onderbouw van de dialoog werd verstevigd.

In hoeverre was het AVA een mobilisatieproces dat bijdroeg tot een andere kijk op de dialoog met armen? De armenorganisaties werden uiteraard gesterkt in hun overtuiging dat de dialoog met de armsten erg belangrijk is. De visie van de Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen (hierna BMLIK) dat de 'armen eigenaar zijn van het dialoogproces', werd door het AVA alvast ondersteund. De methodische onderbouw voor het voeren van de dialoog werd verstevigd. Jan Vanhee waarschuwt er overigens voor dat deze verworvenheid na tien jaar weer verloren dreigt te gaan. Het is mede door de grote publieke betekenis van het rapport dat de overheid zich geëngageerd heeft, meent Mormont. Voor Luyten en Goossens bewijst het rapport dat het verrijkend en efficiënter is

om andere actoren te betrekken, dan om *cavalier seul* te spelen als armenvereniging. Er ontstond een evenwicht tussen conflictmodel en onderhandelingsmodel; de vroegere protagonisten werden partners.

Dat is ook de visie van de VBSG. Het rapport heeft onder andere geleid tot de erkenning van ‘ervaringsdeskundigen’. De dialoog met de armsten stimuleert ook de aandacht voor omgevingsfactoren en achtergronden die mee aan de oorsprong liggen van armoede.

De KBS tot slot heeft het over een onomkeerbaar proces. Het AVA heeft de noodzaak en het nut van de dialoog overtuigend aangetoond en de balans in positieve zin doen overhellen.

3.2 Georganiseerde en niet-georganiseerde armen

De dialoog werd dus gelanceerd en geapprecieerd, maar toch plaatsten sommigen er kanttekeningen bij. Het Verslag liet quasi uitsluitend ‘georganiseerde’ armen aan het woord. De vraag werd gesteld of de armenorganisaties (die als partner betrokken werden bij de opbouw van het rapport) representatief zijn voor de arme burgers in ons land. In welke mate is die eis tot representativiteit relevant?

Vooreerst herinneren we eraan dat het landschap van armenverenigingen sinds de publicatie van het AVA drastisch is hertekend (zie ook deel III, hoofdstuk 2). De partners die tien jaar geleden bij het rapport betrokken werden, waren op dat moment de belangrijkste ‘vertegenwoordigers’ van de armsten.

De eis tot representativiteit wordt door vrijwel alle armenorganisaties als irrelevant afgedaan. De BMLIK wijst erop dat ze geen armenvereniging is, maar werkt met ‘medestanders’ die bewust op zoek gaan naar de allerarmsten, de meest geïsoleerden. In die zin is men niet representatief, net zoals men géén vakbondsfunctie wil vervullen. De armste burgers moeten in eerste instantie in groep bestaan, dat wijst twintig jaar ervaring ATD uit. Dat wil niet zeggen dat ‘niet-georganiseerde’ armen geen kans kregen om zich te uiten. Dit is met het AVA echter niet op die schaal gebeurd, die vandaag mogelijk zou zijn. Men kan zich voorstellen dat een massale oproep tot getuigenissen via internet (met OCMW’s of andere organisaties als interface) tot heel wat meer respons van niet-georganiseerde arme burgers zou leiden.

Mormont meent dat de mogelijkheid tot participeren als individu uiterst klein is. De essentie van het verenigingsleven zit juist in de kracht van de groep. Ook voor de KBS waren de armsten wel degelijk vertegenwoordigd in het AVA. Ze moesten toch ergens kunnen ‘gevat’ worden en waar kon dat efficiënter dan via een vereniging, waar effectief de stem van de armsten wordt gehoord. Dat daarmee geenszins een representatief staal van burgers die in armoede en uitsluiting leven bij het AVA betrokken werd, ligt voor de hand. Of zoals Luyten en Goossens het uitdrukken: het gaat om de (vertegenwoordigde) kwaliteit; niet de

kwantiteit. Overigens merken zij in de marge op dat ook in de armenorganisaties minder mondige armen vertegenwoordigd zijn.

De representativiteitseis werd deels gecounterd. De stem van de armsten vormt het klankbord voor al wie in armoede en uitsluiting leeft. Een beleid dat vanuit de noden van de allerarmsten vertrekt, komt uiteindelijk alle burgers ten goede omdat het een preventief effect zal hebben op het ontstaan van ‘nieuwe’ armoede.

3.3 Generatiearmoede als basis

Al dan niet georganiseerd; de voorrang ging naar mensen die konden getuigen over generatiearmoede. Biedt dit exclusieve vertrekpunt een voldoende stevige basis om armoede en sociale uitsluiting te beschrijven, te begrijpen en een beleid te ontwerpen?

De VBSG meent van wel. Ondanks alle zorg en beleid, blijft de armoede bestaan. Het ‘waarom’ daarvan achterhalen, komt niet alleen de armen ten goede; alle doelgroepen van de OCMW’s, die steeds ‘breder’ worden, doen er hun voordeel bij. Omgevingsfactoren zoals huisvesting en gezondheid bieden een groot deel van het antwoord. Schendingen van de mensenrechten zijn het zichtbaarst bij generatiearmen, stelt Jan Vanhee. Bij hen manifesteren zich het duidelijkst de uitsluitingsmechanismen waarvan ook vele anderen het slachtoffer worden. Vandaar de noodzaak om te vertrekken van de armsten. Voor Vanhee krijgt men door andere termen te gebruiken, zoals ‘kansarmoede’, een ‘giftig’ discours. Kansarmoede is een gepolitiseerd begrip dat uitmunt in vaagheid en onduidelijkheid. Hij heeft het in dit verband over de verVFIKing, verSIFing, de verVOGELSing: allemaal trends waarbij het niet over de armsten gaat. Het AVA was op dat punt zeer duidelijk, maar allicht onvoldoende consequent. Kortom: een degelijk beleid moet zich naar alle burgers richten en ook de allerarmsten als burgers erkennen. De andere verenigingen borduren voort op dit discours.

De verVFIKing, verSIFing, de verVOGELSing: trends waarbij het niet over de armsten gaat.

Men moet luisteren naar het verhaal van arme mensen, in plaats van een a priori perceptie rond armoede op te bouwen. Hoe de ervaring van de armsten overbrengen, is daarbij de belangrijkste bekommernis. Dus moest een rapport zoals het AVA absoluut vanuit deze groep vertrekken. Daarbij komt dat alle problemen die met armoede te maken hebben, bij generatiearmen gebundeld aanwezig zijn. Wat goed is voor de zwaksten, is dat uiteraard ook voor de anderen.

Ook voor toenmalig premier Jean-Luc Dehaene zijn het de generatiearmen die het gemakkelijkst door de mazen van het opvangnet vallen. Elk beleid moet dan ook zo breed mogelijk zijn. Volgens hem zat het AVA op dat vlak op de juiste golflengte en zijn het wel degelijk de generatiearmen die de agenda hebben bepaald. De dialogen en debatten rond de uithuisplaatsing van kinderen zijn in die zin illustratief.

Wat mij betreft, als toenmalig coördinator blijf ik pleiten voor nuancering: ook de stem van burgers die tijdelijk in armoede verkeren of het slachtoffer zijn van minder fundamentele en/of persisterende sociale uitsluiting, dient gehoord. Deze differentiatie zou wellicht toelaten om het probleem van armoede en sociale uitsluiting in een ruimer perspectief te plaatsen. Dit lijkt me een noodzakelijke voorwaarde om op termijn te evolueren naar een interactief en participatief armoedebeleid ('governance'). In het kader van deze verruiming (maar ook als opvolger van het AVA) haalt de Koning Boudewijnstichting het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting aan als 'good practice'.

4. Participatie: sleutelwoord en vervreemding

De actieve inbreng (participatie) van de armsten vormde dus een fundamentele voorwaarde om het AVA tot stand te brengen. Het rapport was een oefening *par excellence* om het zo geprezen 'bottom-up'-principe te realiseren. Terzelfdertijd was dit één van de grootste uitdagingen, omdat het voor vrijwel alle partners een geheel nieuwe invalshoek betekende. De uitdagingen en moeilijkheden waren evident: het spreken van een 'andere taal', tempoverschillen, tijdgebrek, andere verwachtingen. In hoeverre was en is er sprake van een echte dialoog?

Heel wat reacties van de voormalige AVA-partners wijzen in de goede richting. Voor de BMLIK was er inderdaad sprake van een dialoog en scoort het rapport in hoge mate als project voor kennisopbouw. Alle actoren waren aanwezig en betrokken: de armsten, het middenveld, de politiek verkozenen. Ook voor Mormont, Luyten en Goossens vond er een effectieve dialoog plaats. Alle ontmoetingen werden dan ook minutieus voorbereid, opgevolgd en geëvalueerd. Heel wat interne dialogen gingen aan de eigenlijke workshops vooraf. Soms was er sprake van authentieke dialoogmomenten, zoals bij het totstandkomen van het hoofdstuk cultuur of bij de discussies rond uithuisplaatsing van kinderen van de armste gezinnen. Het proces van het dialogeren werd goed bewaakt door de coördinatoren, die onder andere via een nieuwsbrief alle deelnemende partners op de hoogte hielden van alles wat rond het AVA-proces gebeurde.

VBSG meent dat grote inspanningen werden geleverd om de deelnemers aan de dialoog op een gelijkwaardig niveau te krijgen. De non-communicatie was soms zeer confronterend, door het taalgebruik, de verschillende leefwereld, het elkaar (niet) begrijpen. Ondanks de tijdsdruk was er steeds sprake van respect

en de terugkoppeling gebeurde nauwgezet. Het proces heeft vooral een groeiend inzicht in de problematiek van alle betrokkenen gebracht.

Er zijn ook kritische kanttekeningen. Vooreerst was er vooral de beperking in tijd en ruimte. De resultaatgerichte aard van de dialoog was vaak moeilijk vertaalbaar naar de armsten, aldus Vanhee; de opdrachtgever drong van in het begin aan op concrete, operationele veranderingsvoorstellen. Mormont herinnert zich vooral de strijd over de keuze van sommige thema's, de methodiek, de financiering van de gehele operatie en – bovenal – de rigide tijdsdruk (twee jaar, en géén dag méér). Hoe valt dit alles te rijmen met een echte dialoog? Centrum Kauwenberg wijst op het constante spanningsveld tussen het respectvol betrekken van de armsten en het concretiseren van de finale doelstelling van het rapport. Het wantrouwen van de armsten was vaak fundamenteel: van hen werd gevraagd hun privacy op te geven. Waarop konden ze in ruil rekenen? Hoe zouden hun verwachtingen concreet worden gemaakt door het beleid? Welke misverstanden ontstonden niet door het slecht decoderen van hun boodschappen, hun rolgedrag? Het bleef steeds een delicaat proces, met een hoog risico op – ook onderlinge – conflicten.

Nog een woordje over de – zoals Jan Vranken het zo mooi formuleert – uiteenlopende 'temporaliteiten' van de actoren. Op dit vlak stellen sommige verenigingen waar de armsten het woord nemen, zich vrij ambivalent op. Aan de ene kant wordt betoogd dat er snelle en tastbare resultaten moeten komen, waardoor de armsten zelf ervaren dat hun levenssituatie inderdaad verbetert. Aan de andere kant wordt een soort ideologie van de armoede gepredikt, met als *statement* dat generatiearmoede bijna per definitie onoplosbaar is.

Respect en begrip zijn sleutelwoorden.

Respect en begrip voor de leefwereld van de armsten zijn andere sleutelwoorden die er vaak toe leiden dat men eindeloos blijft luisteren en 'hervertalen', wikken en wegen vooraleer oplossingen worden aanvaard die voor alle betrokken partijen aanvaardbaar zijn. Het tempo-probleem dus. Voor de buitenwereld kan dat irritant overkomen en het foute gevoel creëren dat er geen haast mee gemeid is.

In hoeverre wordt de door het AVA gelanceerde dialoog vandaag nog voortgezet? De meningen zijn vrij verdeeld. Er is een doorbraak, zegt Mormont. Het concept participatie is gegroeid en tot bij de beleidsverantwoordelijken is vandaag het besef doorgedrongen dat een dialoog met de burger van vitaal belang is. De erkenning van de armenorganisaties, in het verre kielzog van het rapport, bevestigt deze gunstige evolutie. Ook andere verenigingen zien vooruitgang. Op het vlak van het beleid van de jeugdrechters bijvoorbeeld, waar een genuanceerdere visie en attitude is ontstaan ten aanzien van de delicate problematiek van de uithuisplaatsing

van kinderen en het contact tussen ouders en kinderen. Karel Staes wijst op de positieve impact van de dialoog bij het zoeken naar oplossingen voor schuldoverlast. Er is meer goede wil en de onderhandelingsmarges lijken groter.

Formeel en structureel wordt de dialoog nu voortgezet op het niveau van het Steunpunt Armoedebestrijding van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen. Naast waardering, noteren we ook kritiek. Bij de vijf à zes dialooggroepen die aan het werk zijn in het Steunpunt, is de ‘samenleving’ te weinig vertegenwoordigd, menen Luyten en Goossens. Anderen menen dat er geen sprake is van een doorbraak, van reële vooruitgang. Mark Vermaerke vindt dat het initiatief van de hulpverlening zelf zou moeten komen. Claude Mormont stelt vast dat de feedback naar de armsten te gering is, zelfs vanuit de verenigingen. ‘De armsten staan nog steeds buiten de samenleving’ besluit Karel Staes. Andere kritische geluiden: er is geen echte continuïteit in de dialoog; het door de verenigingen opgelegde tempo ligt te laag, waardoor andere actoren afhaken. Er is te weinig evenwicht tussen een zekere fundamentalistische opstelling en de noodzaak om tot pragmatische oplossingen te komen. Het consequent voortzetten van de dialoog vraagt ook een intense voorbereiding en voor de armsten zelf is ‘participatie’ de laatste reële bekommernis (BMLIK). Participeren sommigen niet tegen wil en dank (Céline Luyten)? Wat men wil is: concrete vooruitgang, tastbare resultaten.

5. Samenwerking en coördinatie

5.1 Een opgelegd samenwerkingsverband

Het gehele participatieproces kon maar van start gaan, na de onderhandelingen over wie mee aan tafel zou zitten. Was een officieel mandaat méér dan welkom, het legde ook a priori samenwerkingsverbanden op. Zo moest het ATD aanvaarden dat ook andere armenorganisaties bij de realisatie van het rapport werden betrokken.

ATD en de afdeling Maatschappelijk Welzijn van de Belgische vereniging voor Steden en Gemeenten (overkoepelend organisme voor de OCMW’s) werden van bij het begin genomineerd tot belangrijkste opdrachthouders. Zo kreeg je, grosso modo, de hoofdpartijen – mensen in armoede en de officiële hulpverlening – rond de tafel. Het was Laurette Onkelinx, één van de toenmalige ministers van Maatschappelijke Integratie, die erop aandrong dat niet ATD, maar een neutrale partner het rapport zou coördineren. In de onderhandelingsfase werd ook bedongen dat het partnerschap in beide richtingen zo veel mogelijk zou worden uitgebreid: naast ATD werden andere armenverenigingen uitgenodigd; naast de OCMW’s werden andere welzijnsorganisaties betrokken.

Hoewel het ‘bottom-up’-principe in dit initiatief uiteraard een primordiale rol kreeg toebedeeld, kregen we toch een min of meer piramidale bestuursvorm.

Vooreerst was er het bestuurscomité dat uiteindelijk finale knopen moest doorhakken. Het bestond uit vertegenwoordigers van de minister van Maatschappelijke Integratie (2), van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten – VBSG (2), van de Union des Villes et Communes belges (2), van ATD-Vierde Wereld/ATD-Quart Monde (4) en van de Koning Boudewijnstichting (2).

Een stuurgroep stond in voor het ‘dagelijks bestuur’. De leden waren vertegenwoordigers van het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, ATD, Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, Centrum Kauwenberg, De Cirkel, Lutte-Solidarité-Travail en de Stedelijke Emancipatieraad Leuven. Aan de basis van de piramide strekte zich een ruime waaier van lokale en thematische dialoog-werkgroepen (workshops) uit.

5.2 Hoe kijken de diverse partners terug op deze opgelegde samenwerkingsverbanden?

De VBSG relateert alvast het zogeheten verplicht karakter van de diverse samenwerkingsverbanden. Al geruime tijd was er een proces van toenadering aan de gang. Maatschappelijk werkers werden sinds lang geconfronteerd met een zogeheten residuele groep van OCMW-cliënten (de generatiearmen) en stootten daarbij op de grenzen van de hulpverlening. De armenorganisaties van hun kant signaleerden dat hun doelgroep niet werd bereikt door de OCMW's. Zo werden steeds meer vragen gesteld over het onthaal en over de hulpverleningsmethode van het OCMW. Het is in samenspraak met bepaalde armenverenigingen dat de zogeheten Methokaprojecten⁵ (Vermaerke, 1994) op gang kwamen.

Ook Mormont relateert de idee dat de samenwerking stringent werd opgelegd. De andere armenorganisaties ervoeren het opentrekken en verruimen van het partnerschap als een uitstekende zaak. De onderlinge verschillen in visie en aanpak van het armoedevraagstuk waren in die tijd vrij groot. Er wordt niet ontkend dat de monopoliepositie van ATD op dit vlak aanleiding gaf tot nogal wat onderlinge spanning, vaak van concurrentiële aard. Vandaar dat de opgelegde samenwerking tien jaar later als een noodzakelijke en positieve strategie wordt ervaren. Deze positieve appreciaties klinken ook verder in dit hoofdstuk door.

De verschillen in visie en aanpak waren in die tijd vrij groot.

5.3 De Koning Boudewijnstichting als logistieke, sturende en bemiddelende partner

Al in 1983 profileerde de Koning Boudewijnstichting (KBS) zich als een voortrekker in de armoedebestrijding (zie de ‘135 voorstellen voor een beleid tegen

armoede en bestaansonzekerheid in België', onder redactie van Frieda Lampaert). Zoals al gezegd was de overheid van oordeel dat de opdracht om het AVA-proces in goede banen te leiden aan een externe partner diende te worden toegewezen.⁶

Hoe delicaat deze aangelegenheid was, bleek uit het feit dat de onderhandelingsfase over het AVA niet van een leien dakje liep. Even zag het er zelfs naar uit dat, door onenigheid binnen het bestuurscomité, het gehele initiatief zou worden afgevoerd. Hoe kijken de voormalige partners van het rapport tien jaar later naar de rol van de KBS?

Vrijwel iedereen is het erover eens dat de KBS de geschiktste partner was om een logistiek en – vooral – neutraal platform te bieden om de dialoog tussen alle betrokken partijen op gang te trekken. Ze heeft de rol gespeeld die haar was opgedragen en ze heeft dat goed gedaan. Vooral de rol van de beide KBS-coördinatoren wordt positief geëvalueerd. Ze hebben hun taak op een creatieve en flexibele manier uitgevoerd. Door hun bemiddelend optreden konden vaak impasses doorbroken worden. De BMLIK meent dat op de achtergrond ook de impact van het Hof groot is geweest. Het is een feit dat beide coördinatoren kort na het verschijnen van het rapport in audiëntie bij de Koning ontvangen werden. Sommige partners menen dat het prestige van de Stichting heeft bijgedragen tot het aureool waarmee het AVA in de begintagen na de publicatie omgeven werd.

Er zijn ook kritischere geluiden. Sommigen zijn van oordeel dat de Stichting nog méér stimulansen had kunnen geven aan het dialoogproces. Ook de keuze voor een sober ogende publicatie, zet wat kwaad bloed. "De Stichting pakt vaak uit met heel prestigieuze publicaties, maar in het geval van het AVA koos ze voor een onopvallend, 'armoedig' document in recyclagepapier."

Vooral buiten de Stichting hebben velen zich afgevraagd of er, na de publicatie, voor haar nog een taak was weggelegd. De KBS zelf is daar vandaag duidelijk in: het is nooit de bedoeling geweest om permanent het armoedeoverleg te huisvesten binnen de Stichting. De Stichting heeft het overleg tussen armen(verenigingen) en welzijnsdiensten gestimuleerd en concrete ondersteuning geboden in het kader van het AVA-proces, wat ook de opdracht was. De externe opdracht zat erop en dat hoofdstuk werd afgesloten. De 'dialoog met de armsten' kreeg een vaste stek in het Centrum voor Gelijkheid van Kansen, dat hiervoor van de federale overheid een wettelijke opdracht had gekregen.

De Stichting van haar kant nam in opvolging van het AVA een eigen initiatief. Na toetsing met de partners van het verslag richtte zij haar Armoedefonds op, dat heden nog steeds bestaat en veel middelen stopt in het ondersteunen van initiatieven en projecten van kleinere en middelgrote verenigingen en van organisaties die speciale inspanningen doen naar de armen toe. De Solidaire Lening – een ander luik van het Armoedefonds dat voorziet in mikrokredieten én een consultancybeurs voor mensen die een eigen zaak willen opstarten en hiervoor elders niet de middelen kunnen vastkrijgen – steunde tussen 1997 en 2001, 189

kleine ondernemingen. Vanaf 2002 werd de Solidaire Lening als methode en project overgenomen door het Participatiefonds. De Stichting bleef op haar budget de kosten voor de begeleiding van de kredietnemers dragen.

6. De reacties

6.1 Hooggespannen versus minieme verwachtingen

De kritische geluiden hangen uiteraard samen met de verwachtingen die men bij aanvang koesterde. Hoe hoog die wel lagen, blijkt uit de inleiding en de perspectieven (slotstuk) van het AVA. Tegelijkertijd heerste er, vooral in de kringen van de armenverenigingen, grote scepsis en wantrouwen. Als tien jaar later gepolst wordt naar de markantste feiten en herinneringen, krijgen we al bij al een vrij positieve balans.

De meeste partners herinneren zich het AVA als een bijzonder boeiend experiment (proces), waarbij de gehanteerde methodiek hen vaak voor verrassende uitdagingen stelde. In het begin had iedereen de neiging om aan territoriumverdediging te doen. Die loopgraven werden gaandeweg verlaten, dikwijls na strafte discussies. Voor Mark Vermaerke was het leren omgaan met rolwisseling één van de rijkste ervaringen met het AVA. Ook aan de ‘andere kant’ wordt gesproken over een uitdagende én uitnodigende opstelling van de armsten tegenover de beleidsverantwoordelijken, waarbij wel het fundamentele *a priori* wantrouwen moest worden overwonnen. Strubbelingen en incidenten rond de methodiek waren in het begin schering en inslag. De coördinatoren stapten dan ook snel af van de eerste massale studie- en ontmoetingsdagen om over te gaan naar kleine dialoog-werkgroepen.

Het AVA betekende voor velen ook een actief leerproces. Men kijkt tevreden terug op al die ontmoetingen en nieuwe contacten (het begin van netwerking). In de dialoog-werkgroepen leerde men geleidelijk andere attitudes aan te nemen. Welzijnswerkers leerden zich verplaatsen in de leefwereld van de armsten; de armsten werden geconfronteerd met de grenzen en beperkingen van de hulpverlening. En bovenal: voor de armste gezinnen rest het gevoel met iets maatschappelijk belangrijks bezig te zijn geweest. Jan Vanhee noemt het een groots project, waarbij de armste burgers zich opwierpen als verdedigers van de mensenrechten.

Claude Mormont wijst op het succesvol samenwerken in federaal verband. Het AVA trad als een *go-between* op tussen de Vlaamse en Waalse organisaties. De overlegstructuren en posities waren verschillend, maar werden toch overbrugd. Ook het vervolg was boeiend: het rapport werd door ATD voorgesteld in onder andere Polen, Frankrijk en op het congres van de Vierdewereldbeweging in de V.S.

Vrijwel iedereen refereert zoveel jaren later (nog) aan het ‘beruchte’ forum in de Magdalenazaal in Brussel op 17 oktober 1994.⁷ Ruim duizend deelnemers namen er kennis van de belangrijkste krachtlijnen uit de diverse dialoog-werkgroepen. Koningin Fabiola en de minister van Maatschappelijke Integratie waren aanwezig, maar ook een groep opstandige militante daklozen mengden zich in het levendig debat. Het was een incidentrijk gebeuren, zonder weerga, en voor de meeste partners van het AVA (en voor het ruimere publiek) een ongevoon hoogtepunt, waaruit nog eens bleek welke maatschappelijke conflicten er sluimeren onder het armoededeбат.

Een groep opstandige militante daklozen mengden zich in het debat.

Frieda Lampaert herinnert zich vooral de authentieke sfeer die in de talrijke dialoog-werkgroepen aanwezig was. Vaak ontstond een dynamiek die alle rolpatronen doorbrak. Zo werd een belangrijk vertegenwoordiger van een huisvestingsmaatschappij naar een workshop gebracht door zijn chauffeur. Aan ‘de andere kant van de barrière’ zocht een dakloze tevergeefs naar het juiste adres en deed uiteindelijk een beroep op de politie om zich tot aan de KBS te laten brengen. Hilarisch, maar ook exemplarisch voor de bijzondere geest waarin het gehele AVA-proces zich heeft afgespeeld.

6.2 Een onverwachte bondgenoot: de media

Vooraf bij de armenorganisaties leefde de vrees dat het rapport wel eens slecht zou kunnen worden onthaald, met alle gevolgen van dien. Ondanks de duidelijke waarschuwing in het ‘Ten geleide’ dat dit geen verslag zoals zovele andere was en dat het geen wetenschappelijke ambities koesterde, werd het AVA door heel wat sociale wetenschappers buitenproportioneel veroordeeld als waardeloos. Ook in andere kringen werd met argusogen gekeken naar dat eigzinnige verslag dat nergens in een hokje kon worden geplaatst. Dat veranderde al kort na de publicatie, want de media reageerden enthousiast en het rapport kon op veel weerklank rekenen.

Hoe kijken onze vroegere partners aan tegen het mediagebeuren voor, tijdens en vooral na het AVA?

Iedereen is het erover eens dat de media heel wat aandacht hebben besteed aan het ‘momentum’ (zoals Jean-Luc Dehaene het uitdrukt) waarop het rapport officieel aan de regering werd overhandigd. Armoede en uitsluiting waren thema’s die een tijdje in de actualiteit bleven hangen. Het AVA zorgde voor een steekvlam.

Toch zijn de partners van het AVA uiterst kritisch op dat punt. Er wordt aan herinnerd dat zowel de KBS als de armenorganisaties overeengekomen waren om de media vèr van het AVA-proces te houden, zodat in discretie en sereniteit kon worden gewerkt. Bij de uiteindelijke publicatie was de pers uiteraard een onontbeerlijke partner om het rapport een zo ruim mogelijke weerklank te geven. Het blijft echter een zeer delicate operatie om correct te berichten over armoede. Luyten en Goossens menen dat het uitpakken met het rapport hoe dan ook een belangrijk moment was in het ernstig nemen van de armen.

De ervaring heeft ondertussen geleerd dat de media vaak enkel berichten over armoede als voldoende sensatie gegarandeerd is. Zo krijgt men (opnieuw) een stereotiepe, niet diepgaande, vluchtige beeldvorming van het fenomeen, meent Karel Staes. Controverses zijn welkom, de problematiek op een fundamentele manier benaderen niet. Ook Jan Vanhee wijst op de ambigue relatie met de media: dankzij de pers werd een bredere sensibilisering mogelijk, maar de vaak weinig zorgvuldige berichtgeving (Jammers-effect, voyeurisme, miserebelisme) versterkt opnieuw het negatieve denken over armoede. Mark Vermaerke stelt zich dan ook veel vragen rond de uiteindelijke impact; na tien jaar is de aandacht voor het armoedeprobleem trouwens al behoorlijk verslapt. Iedereen is het erover eens dat er vooral een gemis is aan degelijke onderzoeksjournalistiek; er zijn nog nauwelijks journalisten die zich specifiek met het armoedethema bezig houden. VBSG pleit voor het aanwenden van eigentijdse technieken: de uitstekende webstek www.armoede.be is een stap in de goede richting.

6.3 Een referentiebaken, basis voor een echt maatschappelijk debat?

Armoede stond in de schijnwerpers en de meeste partners wensten het daar nog een hele tijd te houden. Jacques Santkin, toenmalig minister van Sociale Integratie (derde op rij, in de twee jaar dat het AVA tot stand kwam) besloot zijn voorwoord in die zin:

“Ik nodig u van harte uit om onderhavig verslag als uitgangspunt te nemen voor een grootschalig democratisch debat dat leidt tot een versterking van de sociale banden en tot een burgerschap waarin men het opneemt voor degenen wiens waardigheid wordt bedreigd of miskend.”

Is dit debat toen effectief op gang gekomen en bleef het tot vandaag staande? Niemand van de vroegere partners van het AVA is onomwonden van mening dat er een breed maatschappelijk debat is op gang gekomen. Niemand betwijfelt de betrokkenheid van belangrijke maatschappelijke en politieke actoren tegenover het AVA, maar een dialoog voeren tussen hen is niet hetzelfde als een echt democratisch debat, zoals Jacques Santkin dat voor ogen had. Zo er al een debat op gang is gekomen, ging dit vooral in besloten kringen door (beleidsmakers, kabi-

netten, administraties, verenigingen, welzijnswerkers). Deze vaststelling doet echter geen enkele afbreuk aan de impact en de verdiensten van het rapport.

Engagementen werden opgenomen, perspectieven werden geopend, het rapport heeft iets teweeggebracht en in sommige sectoren voor een schokeffect gezorgd, zoals in de jeugdbescherming. In het beste geval kan men zeggen dat de dialoog op een structurele manier wordt voortgezet, maar dat armoede als topic opnieuw verdwenen is zonder er ooit echt geweest te zijn (Jan Vanhee).

7. De eindbalans

7.1 Sterktes en zwaktes van het rapport

Tien jaar na datum hebben we aan de partners van toen gevraagd om de sterktes en de zwaktes van het rapport op een rij te zetten. Opvallend is dat vrijwel iedereen veel meer sterktes dan zwaktes ziet.

Eerst en vooral wordt het bestaan van het AVA zelf als een mijlpaal, een blijvend referentiepunt in de geschiedenis van de armoedebestrijding in België ervaren. Ook Jean-Luc Dehaene beleefde de officiële overhandiging van het rapport als een historisch moment: hier werd een standaardwerk gepresenteerd, een basis voor het verdere beleid. Door deze sterkte heeft het AVA inderdaad tot een serie concrete maatregelen geleid, waarbij de verenigingen zelf bij de implementatie betrokken werden. Het rapport wordt door de vroegere partners ‘ongewoon’, ‘experimenteel’ en ‘innoverend’ genoemd.

Het bijeenbrengen van zoveel verschillende partners en actoren – ieder met een eigen rol – in een proces van echte mobilisatie en dialoog maakte het AVA zo verschillend van alle andere projecten voor armoedebestrijding. Een sterke troef was ook het stimulerend effect dat van dit proces uitging op de armoedeverenigingen. Dankzij het AVA kon meer expertise worden opgebouwd en kwam een nieuwe dynamiek op gang. De afgelopen tien jaar hebben aangetoond dat de verenigingen steeds meer de klemtoon zijn gaan leggen op actievoering en emancipatie (Luyten en Goossens). “Er kwam naar buiten wat voordien verdoken bleef”, zegt Céline Luyten. Het rapport bracht een schokeffect teweeg. Het armoedediscours dat eigen was aan het rapport kan niet meer worden teruggeschroefd.

Laten we evenwel niet blind zijn voor de zwakke punten van het rapport. Veeleer dan de ruggengraat te vormen voor een nieuw structureel beleid, stonden ontmoeting en dialoog centraal. Jeugdrechters leerden beter de consequenties inschatten van sommige van hun maatregelen, zoals van uithuisplaatsing van kinderen. Hulpverleners van het OCMW leerden de meerwaarde kennen van het samenwerken met ervaringsdeskundigen. Daardoor kregen actoren een beter zicht op de complexiteit van de problemen waarmee de armste burgers

te maken hebben. Maar hoe dit alles om te zetten in een innoverend, sterk en – vooral – duurzaam beleid?

Zwakke punten zijn verder dat, wellicht door de te grote tijdsdruk, het rapport onvolledig is en door de ietwat geforceerde context – een dialoog moest hoe dan ook op gang komen – soms werd gezocht naar te veel ‘grijze’ oplossingen. Bovendien waren de armsten onvoldoende communicatief gewapend om een echte dialoog te kunnen aangaan, meent Celine Luyten, ervaringsdeskundige. Wat daarvan getuigt, is dat sommige armen tijdens de dialoog op een – door de vertegenwoordiger van de vereniging aangegeven moment – hun ‘getuigenis’ moesten voorlezen! Een aantal groepen zal zich in het AVA minder of niet herkennen; de genderdimensie bijvoorbeeld komt slechts op één bladzijde ter sprake (Mormont). Tot slot menen zowel de toenmalige premier als een aantal armenorganisaties dat de voorstellen te weinig uitgewerkt, onvoldoende gestructureerd en vooral te weinig getoetst zijn. Maar dat heeft dan weer te maken met... tijdsgebrek.

Is er dan geen nood aan een verdere (geüpdate) uitwerking van voorstellen? Het ‘AVA revisited’, in een doordachte nieuwe vorm?

7.2 Geen weg terug?

Ook al wordt algemeen erkend dat het AVA een heus referentiebaken, een mijlpaal is, toch is de algemene teneur over effectieve vooruitgang op het vlak van de armoedebestrijding heel kritisch, om niet te zeggen soms ronduit pessimistisch. Tien jaar na het AVA stellen we vooruitgang vast op deelgebieden en zeker op het vlak van de erkenning van de Verenigingen waar armen het woord nemen en van de methodiek ervaringsdeskundigen. De grootste vooruitgang is echter dat voor het eerst armen met hun onmacht en hun pijn au sérieux genomen werden. Maar we staan nog altijd voor een grote muur van onwil als het erop aankomt om beleidsverantwoordelijken echt te sensibiliseren om tot een coherent (en dus consequent) beleid te komen.

Dit leidt ons tot de laatste vragen die we aan de vroegere bezielers van het rapport hebben voorgelegd: is armoede wel een probleem dat kan worden opgelost? Is het maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding wel voldoende groot? Heeft dit te maken met het feit dat armoede weinig of niet bedreigend overkomt voor de medeburgers en daarom geen prioritair agendapunt is voor de politieke leiders? We kunnen dit de strijd van de ‘believers’ versus de ‘non-believers’ noemen.

Een aantal AVA-partners is categoriek: er zal altijd een restcategorie armen bestaan (VBSG, KBS); de armoede helemaal uitroeien is utopisch. Als je de armoede bovendien als een mondiaal vraagstuk bekijkt – en dat is het toch *in se* – lijkt de strijd al helemaal hopeloos (J.L. Dehaene). De Stichting haast zich eraan toe te voegen dat dit geen argument is om de armsten af te schrijven; ze moeten

integendeel altijd bij alle mogelijke strategieën betrokken worden. Hun situatie vraagt om blijvende beleidsaandacht en alleen een integrale, interdepartementale aanpak kan oplossingen aanreiken. Maar zover zijn we helemaal niet. De ervaren beleidsmaker in het gezelschap wijst in deze de succesfactor aan: een sterke coördinator is nodig om elke minister op zijn/haar verantwoordelijkheid te wijzen.

Alleen een integrale, interdepartementale aanpak kan oplossingen aanreiken.

Ondanks het sterke vooruitgangsgeloof dat ze in hun vaandel voeren, stellen ook de armenorganisaties zich heel wat vragen. De kloof tussen arm en rijk blijft ontstellend groot. Je kan niet echt aan armoedebestrijding doen zonder op een of andere manier ook aan ‘rijkdombestrijding’ te doen. Maar de idee van de herverdeling van het inkomen slaat niet aan. We stellen bovendien blijvende impasses vast, bijvoorbeeld op het vlak van achterstand in het onderwijs. Dat heeft dan weer alles te maken met het niet echt kunnen doorbreken van de vicieuze cirkel. Ondanks het AVA is deze nog altijd niet zichtbaar genoeg voor de buitenwereld. Zo wordt het verband tussen ‘ongezond’ gedrag (alcoholisme, roken en andere soorten van drugsverslaving) en extreme armoede niet echt gezien. Diane Moras wijst op het feit dat kinderen van generatiearmen onverminderd in het buitengewoon onderwijs terechtkomen. Weinige realisaties uit het rapport zijn ook effectief voelbaar voor de armsten zelf.

Mormont en de ervaringsdeskundigen verzetten zich echter met klem tegen té fatalistische visies. Er is wel degelijk verandering mogelijk, maar dit vraagt een voortdurende investering, een permanente strijd. Daarbij wordt veel geloof gehecht aan het blijvend mobilisatieproces van de armsten; zonder hun participatie is geen vooruitgang mogelijk. Verdere samenwerking tussen alle actoren is de *conditio sine qua non* om er ooit uit te geraken. Of, met de woorden van ervaringsdeskundige Céline Luyten: “Alleen als enerzijds de armen de kans krijgen om te groeien en hun eigen positieve krachten te ontdekken, zullen ze zelf in staat zijn om prioritaire actoren te worden in de armoedebestrijding. Anderzijds is een echte openheid van de niet-armen noodzakelijk willen we kunnen komen tot respectvolle, gezamenlijke en solidaire acties voor het terugdringen van de armoede.”

Het maatschappelijk draagvlak dan.

Er is inderdaad geen meerderheid van burgers die vindt dat armoede een fundamenteel onrecht is (Jan Vanhee). Zij kiezen eerder voor een politiek die belastingvermindering belooft, veeleer dan voor partijen die pleiten voor de herverdeling van de rijkdom (Diane Moras). Het is een kwestie van generositeit, van bereidheid om een, uiteindelijk toch kleine groep van medeburgers, te ondersteunen en kennelijk is zelfs dit te veel gevraagd, meent Frieda Lampaert.

Volgens Mark Vermaerke is een blijvend maatschappelijk engagement niet evident. Het heeft ook dikwijls met de juiste mensen te maken. Alle actoren die meewerkten aan het AVA hadden goede intenties, maar de vurige pleitbezorgers van weleer zijn vandaag dikwijls niet meer betrokken, bekleeden andere posities of zijn nog slechts op formele manier aanwezig. Of, zoals ervaringsdeskundige Céline Luyten het uitdrukt: “Alleen een intensief partnerschap van de armen met de niet-armen kunnen het tij laten keren!”

Dat te zwak maatschappelijk draagvlak heeft niet alleen met de minderheidspositie van de armsten te maken. Armoede is ook niet echt bedreigend, hoewel het volgens Jan Vanhee wel degelijk om een wereldvraagstuk en uitdaging van eerste orde gaat. Realpoliticus Dehaene ziet het zo: er is een steekvlam nodig opdat een samenleving in actie zou schieten. Zonder de affaire Dutroux zou de hoogst noodzakelijke reorganisatie van politie en justitie er wellicht niet gekomen zijn. Alleen dramatische momenten kunnen dingen in beweging brengen; zie 9/11, Al Qaeda, Madrid, het terrorisme. Deze dimensie ontbreekt totaal bij de armoedeproblematiek. Pas als het armoedevraagstuk gekoppeld wordt aan dat van de (illegale) migratie en daardoor aan dat van de veiligheid, wordt de burger erdoor verontrust.

8. Tot besluit

Terugdenkend aan de ontstaansgeschiedenis en het verloop van het AVA, gebruik ik graag een allegorisch beeld. Men kan het AVA vergelijken met een sneltrein die in het begin van de reis lang wachtte om te (kunnen) vertrekken. De verantwoordelijken waren het niet helemaal eens over de uiteindelijke bestemming en hoè het traject het best werd afgelegd. Nogal wat discussie was er ook over hoeveel en welk soort rytuigen er aan de locomotief dienden te worden gekoppeld. Ook over welk soort passagiers er onderweg allemaal aan boord mochten komen en over hoeveel inspraak die zouden krijgen over de reis, was er nogal wat te doen. Uiteindelijk kwam het treinstel op gang, maar bleken veel tussenstops nodig om de bestemming veilig te halen. Soms bleef de trein lang verwijlen in bepaalde stations, tot ongenoegen van diegenen die een snelle reis op het oog hadden. Tot verrassing van velen kwam de trein uiteindelijk ter bestemming. Maar daarmee was de reis niet afgelopen. Integendeel. Nu pas werd het duidelijk hoe groot het nog af te leggen traject was, welke hindernissen nog dienden genomen te worden en hoe het reisdoel – dat soms verder af leek dan ooit – finaal kon worden gehaald. Alle passagiers en de bestuurder(s) zullen hun krachten moeten bundelen om op één en hetzelfde spoor te komen en te blijven.

NOTEN

1. Wij vermelden deze actoren in hun toenmalige functie: J.L. Dehaene, premier; Mark Vermaerke, adviseur Afdeling Maatschappelijk Welzijn – vereniging Belgische Steden en Gemeenten; Frieda Lampaert, adviseur Koning Boudewijnstichting; Karel Staes, Centrum Kauwenberg; Jan Vanhee, Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen; Claude Mormont, secretaris-generaal ATD-Vierde Wereld; Lut Goossens en Diane Moras, De Cirkel; Céline Luyten, ervaringsdeskundige De Cirkel. Een poging om ook Lutte-Solidarité-Travail bij de interviews te betrekken is jammer genoeg niet gelukt.
2. Een bevestiging te meer van onze vaststelling dat gedurende het merendeel van de naoorlogse periode, van de traditionele belangenverdedigers, de overheid in feite als enige die rol voor de armen heeft opgenomen.
3. Opmerkelijk is dat in de nadagen van de eerste ‘zwarte zondag(en)’ uitdrukkelijk het verband werd gelegd met de armoede, omdat het Vlaams Blok vooral in de zogenaamde ‘kansarme buurten’ een hoge score haalde. Afgezien van de ‘ecological phallacy’ die in die redenering zat, is ondertussen duidelijk geworden dat stemmen voor uiterst rechts op een veel bredere maatschappelijke onderstroom van egocentrisme, afwentelen van individuele verantwoordelijkheid en geweldcultuur is gebaseerd.
4. Uit de regeringsverklaring (maart 1992), citaat uit het hoofdstuk betreffende een nieuw contract met de burger.
5. Methoka (Methodisch Werken met Kansarmen) was tegelijkertijd een onderzoeks- en een begeleidingsproject waarbij gespeurd werd naar bruikbare methodieken om met de armsten – voor de hulpverlener één van de moeilijkste cliëntengroepen – een effectieve hulpverlening op tempo/maat van de cliënt op gang te brengen. Dit ook vanuit een integrale benadering. Verkenning van de leefwereld van de armsten, een handelingslijn voor de medewerkers van de sociale diensten en ook de rol van de beleidsmensen (OCMW-raad) en de topambtenaren waren vooral de grote items waarrond werd gewerkt. De coördinatie was in handen van het VCO (Vormingscentrum voor OCMW’s) van VVSG. Gedurende twee jaar liep het project in een tiental Vlaamse OCMW’s (1994-1996).
6. In uitzonderlijke omstandigheden accepteert de Stichting een externe opdracht. Ook bij de oprichting van ‘Child Focus’ deed de eerste minister een beroep op de Stichting als bemiddelende partner.
7. Onder het covoorzitterschap van Ricardo Petrella en Jan Vranken.

► **Uit gesprekken over tien jaar AVA**

Armen en hun verenigingen als cruciale partners in de opbouw van het AVA. Vanuit hun kennis en ervaringen bouwden zij mee aan het armoedebeleid. Spraken deze verenigingen voor alle armen? Werden zij echt gehoord? Was hun boodschap relevant?

Frieda Lampaert, Koning Boudewijnstichting

“De kwestie van de representativiteit van de armenorganisaties is eigenlijk niet relevant. De verenigingen waar de echte armen zaten, werden bereikt. Niet alle armen zitten in verenigingen. Maar via de inbreng van projecten van OCMW’s – zoals bijvoorbeeld van St.-Gillis – werd ook de stem van niet-georganiseerde armen gehoord.”

“Wel is het zo dat de verenigingen van armen een te klein bereik hadden of hebben. Verenigingen moeten hun objectieven zo stellen, dat de arme burgers meer worden bereikt. Voor mij zijn de armenorganisaties in ieder geval een echt samenlevingsproject. Men moet de armsten ermee voor zien te winnen.”

Jan Vanhee, Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen

“Of we representatief zijn, weet ik niet. Ik denk ook niet dat dit zelfs een ambitie is. Wat we wel weten, is dat die getuigenissen van de armsten die we op het spoor komen in al onze beperktheden zeer waardevol zijn, omdat zij ons de disfuncties en de schendingen van de mensenrechten tonen en ons in contact brengen met de miserie. Niet om miserabilistisch te zijn, maar eigenlijk om zeer goed te tonen vanwaar die frictie komt; waar die aansluiting met de samenleving er niet meer is. (...) Je ziet aan het aantal armen dat er mechanismen zijn die altijd terugkomen. Dat is een interessant spoor om beleidsvoorstellen te doen.”

Céline Luyten, De Link

“Plots moesten alle armen in groepen zitten en vertellen en vertellen. Ze moesten aan het woord. Maar wie had eigenlijk het woord? Degene die van voor zat, had het woord. De andere mochten vertellen, ze werden gehoord. En die van voor schreef op en pakte datgene over wat ze dachten gehoord te hebben. Dat kan niet anders, de niet-armen hebben hun eigen referentiekaders en hervertalen van daaruit dat wat ze horen. Dit is geen moedwil maar een onbewust gebeuren. Dit is de missing link die maakte

dat beide partijen elkaar niet begrepen ook al dachten de niet-armen aan de tafel dat ze de armen wel begrepen. Uiteindelijk: wat is participatie? Ik verstond dat daar niet uit, echt niet. Men bereikt dit niet door mensen hun zegje te laten doen zonder dat ze vat hebben op wat er wordt uitgehaald. Ik vind niet dat de dialoog die daar gevoerd werd, deelnemen is aan het maatschappelijk gebeuren. Als je deelneemt aan het maatschappelijk gebeuren moeten de veranderingen die er op basis van die dialoog gebeuren je ook vooruithelpen. En dat vond ik niet. Ik vond dat mensen eigenlijk uitgebuit werden met hun verhaal. Want ze moesten altijd maar over zichzelf vertellen en hun geschiedenis. Maar wat kregen ze er uiteindelijk voor terug? Kwamen ze vooruit in hun persoonlijk proces of verbeterde daardoor hun levenssituatie?"

HOOFDSTUK 2

Een ‘tableau vivant’ van armoedeverenigingen

Bea Van Robaeys en Danielle Dierckx

De laatste jaren kent Vlaanderen een zeventigtal Verenigingen waar armen het woord nemen. Zij verschillen onderling in een aantal kenmerken: het aantal leden, het inzetten van professionelen, hun werkingsmiddelen en inhoudelijke accenten. Maar ook voor meer en meer Brusselse en Waalse organisaties van de ‘société civile’ is armoede een thema waarrond arme en niet-arme burgers zich verenigen. We vatten dit amalgaam aan Vlaamse, Brusselse en Waalse verenigingen hier samen onder de noemer armoedeverenigingen.

Ondanks hun rijkelijke diversiteit pogen we hen in dit hoofdstuk te beschrijven aan de hand van voornoemde kenmerken. Deze beschrijving heeft haar redenen al was het maar omdat enkele van deze verenigingen een hoofdrol speelden bij de opstelling van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) en om hen te kunnen onderscheiden van andere initiatieven waarmee armen zichzelf zichtbaar maken. We denken hier onder meer aan gedaantes als de opgeleide ervaringsdeskundigen in de armoede, de welzijnsschakels, de cliënten van hulpverleningsdiensten en deelnemers aan initiatieven zoals vakanties voor gezinnen in armoede. Maar bovenal willen we duidelijkheid creëren over wie deze verenigingen zijn, die zichzelf als belangrijke gesprekspartner in het armoedebeleid opwerpen en deze titel ook krijgen toebedeeld in allerlei beleidsdocumenten.

We exposeren een groepsfoto’s van Vlaamse, Brusselse en Waalse armoedeverenigingen in een eerste deel. Daarop volgt een kortfilm, die informeert over hun voorgeschiedenis en de beleidscontext waarbinnen zij opereren.

1. De armoedeverenigingen anno 2004

In de voorbije twee decennia noteerden we de opgang van een grote groep van verenigingen die zich tot doel stellen om vanuit de ervaringen van armen hun leefsituatie te verbeteren. Vandaag zijn zij niet meer weg te denken wanneer we over armoedebestrijding in België spreken. Mede door de totstandkoming van het armoededecreet in Vlaanderen en de tweejaarlijkse nationale actieplannen

armoedebestrijding wordt de samenwerking tussen de armoedeverenigingen en de overheid intenser. Deze evolutie werpt automatisch kritische vragen op. Hoe kan deze samenwerking vandaag en in de toekomst het best worden georganiseerd? Wat zijn de neveneffecten van de inzet van professionelen in de werking van de verenigingen? Is de dialoogmethode de enige en zaligmakende manier van samenwerking met deze verenigingen? Om de discussies in de nabije toekomst beter te stofferen, lijkt het ons zinvol een beeld te hebben van de huidige praktijk van de armoedeverenigingen. In wat volgt stellen wij de verenigingen dan ook aan u voor. De beschrijving is gebaseerd op tussentijdse resultaten van het onderzoek 'Grenzen en mogelijkheden van participatie van armen aan het Belgische armoedebeleid'. In een eerste fase van het onderzoek, uitgevoerd in het najaar 2003, werden 127 armoedeverenigingen bevraagd via een schriftelijke vragenlijst. 80 vragenlijsten werden teruggestuurd. In percentages uitgedrukt betekent dit dat 63% van de aangeschreven verenigingen heeft gereageerd. 46 vragenlijsten waren afkomstig van Vlaamse, 15 van Waalse, 17 van Brusselse en 2 van Duitstalige armoedeverenigingen. Het vervolg van het onderzoek bestaat onder meer uit diepte-interviews, die een zicht moeten bieden op de sleutelfactoren die de beleidsparticipatie van armen en hun verenigingen bepalen. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid in het kader van het programma 'Actuele problemen met betrekking tot sociale cohesie'. Het finale onderzoeksrapport, dat verwacht wordt in april 2005, zal in de reeks 'Sociale Cohesie' door Academia Press worden gepubliceerd.

Het perspectief van waaruit we hier naar deze verenigingen kijken, is dat van een sociale beweging in ontwikkeling. Er bestaan verschillende definities van een sociale beweging. Wij willen hier echter de definitie van Mc Carthy en Zald hanteren omdat deze toelaat de link te leggen tussen de sociale beweging in haar geheel en de organisaties die er deel van uit maken. Wanneer we spreken over een sociale beweging bedoelen we 'een geheel van voorkeuren die bij een deel van de bevolking leeft om bepaalde elementen van de sociale structuur en/of het verdelingspatroon van een samenleving veranderd te zien' (vrije vertaling van McCarthy & Zald in Klandermans, 1989: 3). De armoedeverenigingen kunnen dan beschouwd worden als 'sociale bewegingsorganisaties die deze voorkeuren weerspiegelen in hun doelstellingen en pogen om deze waar te maken' (eigen vrije vertaling van Klandermans, 1989: 4). De armoedeverenigingen hebben, in al hun diversiteit, één gemeenschappelijke deler: ze willen veranderingen bewerkstelligen en organiseren zich om die reden. Deze veranderingen kunnen heel divers zijn: men streeft na dat armen zich sterker voelen en meer controle krijgen over hun leefsituatie, dat de blik van niet-armen verandert en zij armen zien als medeburgers die gerespecteerd en gehoord willen worden. Ze streven ook veranderingen na in het gevoerde armoedebeleid opdat de effectiviteit van de beleidsinspanningen zou toenemen. De organisatiekenmerken, die we verder ter sprake brengen, kaderen binnen de theorieën over sociale bewe-

gingen en zullen in de loop van het onderzoek belangrijk blijken bij de analyse van de mogelijkheden tot beleidsparticipatie.

1.1 Organisatiekenmerken

Wij stellen in eerste instantie de verenigingen aan u voor in termen van de periode waarin ze ontstonden, de initiatiefnemers, hun werkingsgebied en verspreiding, leden en ledenaantal en de beschikbare financiële middelen. Deze elementen werden in kaart gebracht om een eerste algemeen beeld te kunnen bieden. Via verder onderzoek willen we de relatie tussen deze elementen en de manier van beleidsbeïnvloeding exploreren.

Ontstaan en initiatiefnemers

De eerste (van de bevroegde) verenigingen zagen het licht in de jaren zeventig. Het ontstaan werd mogelijk doordat mensen die niet in armoede leefden – vaak activisten uit verschillende nieuwe sociale bewegingen – allianties aangingen met armen.

Bij een kleine meerderheid van de nu bestaande verenigingen stonden professionelen mee aan de wieg van de vereniging. Met de term professioneel verwijzen we naar niet-arme personen die veel tijd kunnen investeren (van halftijds tot voltijds) in de vereniging. Of deze personen hiervoor betaald worden of zich inzetten zonder enige vorm van financiële compensatie, beschouwen we niet als een onderscheidend criterium. Op het moment van de bevraging zelf waren in 64% van de Vlaamse verenigingen één of meerdere professionelen betrokken bij de werking. In Brussel werkt in 80% van de gevallen een professioneel mee aan de uitbouw van de werking. In Wallonië is dit zelfs waar voor 94% van de verenigingen die de vragenlijst terugstuurden. Een kleine helft ontstond op initiatief van een groep vrijwilligers. Bij 85% van de armoedeverenigingen, die opgericht werden door vrijwilligers, lag het initiatief bij niet-armen.

Uit de bevraging bleek verder dat éénvierde van de verenigingen ontstond voor 1985. Het gaat hier voornamelijk over Waalse en Brusselse verenigingen. In de periode 1985 tot 1995 ziet éénderde van de armoedeverenigingen het levenslicht. In de periode na het AVA tot 2000 ontstaat opnieuw éénderde van de verenigingen. Deze keer gaat het voornamelijk om Vlaamse verenigingen. 17 Vlaamse verenigingen gaven aan in die periode te zijn ontstaan. Dit is 37,8% van het totaal van de Vlaamse verenigingen. In diezelfde periode kwam er maar één nieuwe vereniging aan Waalse kant bij en vijf verenigingen in Brussel. De toename zet zich voort na 2000, zij het iets minder sterk, en is opnieuw vooral in Vlaanderen gesitueerd (+8). Hierbij kan de vraag worden gesteld of het hele proces van totstandkoming van het armoededecreet (zie verder) een sti-

mulans betekende voor deze grote toename van het aantal Vlaamse verenigingen.

In de periode na het AVA ontstaat één derde van de verenigingen.

Werkingsgebied, leden en ledenaantal

De groep armoedeverenigingen is zeer divers en voornamelijk samengesteld uit kleinschalige, lokale verenigingen. Drievierden van de armoedeverenigingen heeft de vorm van een vzw aangenomen. De anderen zijn feitelijke organisaties. Zes op de tien verenigingen beschouwt de gemeente waar zij gevestigd zijn als hun werkingsgebied. Eénvierde van de verenigingen werkt in een streek terwijl slechts acht procent aangeeft een werking te hebben die zich uitstrekt over de Vlaamse, Brusselse of Waalse regio. Zes procent beschouwt België als haar werkingsgebied. De armoedeverenigingen zijn vaak lid van een samenwerkingsverband van armoedeverenigingen op stads-, streek- of regionaal niveau.

Ook wat ledenaantallen betreft, wordt de beweging gekenmerkt door een grote diversiteit. Sommige respondenten gaven aan tien tot twintig mensen te bereiken via de vereniging. Andere armoedeverenigingen spreken over ledenaantallen van honderd, tweehonderd en meer. Voor alle duidelijkheid moeten we vermelden dat hier geen onderscheid werd gemaakt in aantallen armen/niet-armen.

Gevraagd naar de doelgroepen tot wie de armoedeverenigingen zich richten, gaven de respondenten de volgende categorieën aan: generatiearmen, kansarmen, laaggeschoolden, uitkeringsgerechtigden, langdurig werklozen, allochtonen en daklozen. Andere doelgroepen zijn ex-psychiatrische patiënten, mensen in schulden, mensen zonder papieren, verslaafden en analfabeten.

Financiële middelen

De financiële middelen waarover de armoedeverenigingen kunnen beschikken, zijn over het algemeen zeer bescheiden. Zo gaf éénderde van de respondenten aan dat de werkmiddelen op jaarbasis maximum € 4.000 bedragen. Een ander derde financiert de werking met middelen die van € 4.000 tot € 12.500 reiken. De overige verenigingen beschikken over meer dan € 12.500.

De middelen zijn afkomstig van de diverse overheidsniveaus, van andere organisaties en van particulieren. Drievierden van de respondenten gaf aan financiële middelen te krijgen van de regio waar de vereniging gevestigd is. De Europese middelen zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de Waalse verenigingen. De subsidiëring door stedelijke overheden is dan weer een hoofdzakelijk Vlaams fenomeen. Opvallend ook is het belang van de financiële bij-

dragen door andere organisaties en particulieren. Ongeveer éénderde van de respondenten gaf aan middelen te krijgen via deze kanalen. De inkomsten vanuit lidgelden zijn dan weer een beperkt fenomeen.

Spreiding van de Vlaamse en Brusselse 'Verenigingen waar armen het woord nemen'

In opdracht van het Vlaams netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, maakte OASeS een overzicht van de scores inzake armoederisico per Vlaamse gemeente en Brussel (Laureys e.a., 2003). Tegen deze achtergrond werden de bestaande Verenigingen waar armen het woord nemen, gesitueerd. De term 'Verenigingen waar armen het woord nemen' verwijst naar de specifieke organisatievorm van de armoedeverenigingen, die zich richten op een erkenning in het kader van het Vlaamse armoededecreet.

De spreiding van de verenigingen over de provincies toont volgend beeld: Antwerpen telt 20 verenigingen, Oost-Vlaanderen 13, West-Vlaanderen 8, Limburg 6, Vlaams-Brabant 5 en Brussel ten slotte 5.

Op basis van een integrale armoedescore markeerden we de verschillende gemeenten met een relatieve score inzake armoederisico. Als we het aantal probleem- en risicogemeenten (de twee slechtst scorende categorieën) optellen per provincie is de uitkomst: Oost-Vlaanderen 21 gemeenten, Antwerpen 14, Limburg 10, West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant elk 9. Brussel wordt in deze volledig als problematisch gebied bestempeld.

1.2 Belangenbehartiging

We schreven reeds dat de leden van deze verenigingen zich inzetten voor de strijd tegen armoede. Zij proberen door armen samen te brengen hun belangen op verschillende manieren te behartigen. Om de verschillende handelingsstrategieën te begrijpen, is het zinvol eerst stil te staan bij het onderscheid tussen instrumenteel en identiteitsgericht handelen. 'Instrumenteel handelen betekent dat het besluit om tot (collectieve) actie over te gaan in de eerste plaats wordt bepaald door de inschatting dat deze actie kan bijdragen tot het doel dat buiten en niet in de actie zelf ligt. De intentie is extern en doelgericht' (Nederland, Duyvendak & Brugman, 2003: 28). Een voorbeeld is het organiseren van een overleg met het OCMW om de uitbetaling van het leefloon aan daklozen te regelen. 'Anders ligt dit bij identiteitsgericht handelen; hier gaat het vooral om de vorming van identiteiten en het behartigen van de belangen die hiermee samenhangen. Doelen en middelen vallen hierbij voor een groot deel samen. De actie op zichzelf wordt als zinvol ervaren en draagt dus niet alleen bij tot de realisering van dat doel, maar maakt daar ook deel van uit' (Nederland, Duyvendak &

Brugman, 2003: 28). Het organiseren van ontmoetingsmomenten binnen de verenigingen is hier een duidelijk voorbeeld van.

Het onderscheid tussen beide vormen van handelen kan verder verduidelijkt worden aan de hand van het onderscheid tussen doel- en waarderationaliteit (Weber, 1921: 1-2). Bij waarderationeel handelen is men ervan overtuigd dat iets op zichzelf waardevol is om te doen. Zo ligt bijvoorbeeld het doel van de ontmoetingsmomenten die de verenigingen aanbieden vaak in het ontmoeten zelf besloten. Bij doelrationeel handelen daarentegen wordt een rationele afweging gemaakt tussen doelen, middelen en neveneffecten. De keuze van het handelen wordt hierdoor bepaald: men verkiest die actie die als het meest efficiënt of effectief gezien wordt. Dit onderscheid tussen waarde- en doelrationiteit is een ideaaltypisch onderscheid. Een bepaalde handelswijze bestaat meestal uit een mengvorm van beide rationaliteiten (Nederland, Duyvendak & Brugman, 2003: 29).

Identiteitsgerichte methoden van belangenbehartiging

De armoedeverenigingen brengen armen samen. Identiteitsvorming is een uitdrukkelijk doel van collectieve actie: aan de hand van de bijeenkomsten binnen de verenigingen trachten de armen zich bewust te worden van de eigen positie ten opzichte van de maatschappelijke structuur. Een groot deel van de activiteiten wil de identiteit van de armen versterken. We halen drie types activiteiten aan: ontmoetingsactiviteiten, individuele ondersteuning en organiseren van vorming. Bij het organiseren van ontmoetingsactiviteiten zoals koffienamiddagen, knutselmomenten, feesten en vakanties staat vaak het 'lotgenotencontact' centraal. Binnen het kader van deze activiteiten kunnen armen ervaringen met elkaar uitwisselen, ze leren van elkaar en ontwikkelen en delen ervaringskennis. Mensen die tot nu toe een geïsoleerd bestaan leidden, kunnen elkaar ondersteunen. Door het contact bevestigen en versterken armen elkaar in hun identiteit door gemeenschappelijke problemen te herkennen en (soms) op te lossen. Andere manieren waarop armen versterkt worden in hun identiteit zijn de individuele ondersteuning, die in bijna alle verenigingen wordt geboden, en het organiseren van informatiemomenten om mensen op de hoogte te brengen van hun rechten. Via het aanbieden van vormingsactiviteiten wil men vaardigheden aanleren en/of aanscherpen. De idee is dat armen, gewapend met deze extra bagage, hun belangen in het dagelijkse leven beter kunnen behartigen.

Een algemener kenmerk van de armoedeverenigingen, dat allerhande activiteiten doorkruist, is de participatieve houding van waaruit wordt gewerkt. Men streeft na dat armen zoveel mogelijk mee betrokken worden en hun zeg hebben bij de vormgeving van de doelen, de activiteiten en de organisatie in haar geheel. Dit is een keuze die onder meer vanuit een expressief en dus identiteitsversterkend principe is gemaakt. Men wil dat armen voelen dat ze 'erbij' horen en dat zij zeggenschap hebben over het reilen en zeilen van de vereniging. Met

deze boodschap trekken de verenigingen ook naar buiten: armen zijn burgers die op actieve wijze aan de samenleving zouden moeten kunnen deelnemen. Het is rond deze problematiek dat de hele armoedebeweging zich heeft gevormd.

Instrumentele methoden van belangenbehartiging

Binnen de beweging van armoedeverenigingen is er naast het identiteitsgerichte handelen ook sprake van instrumenteel handelen. Met instrumenteel handelen wordt bedoeld dat men effecten wil realiseren buiten de eigen vereniging. Beleidsbeïnvloeding (zie verder) ressorteert eveneens onder deze noemer. Eén vorm van interngerichte activiteiten kan echter ook hier worden ondergebracht, namelijk het creëren van randvoorwaarden voor een effectieve vorm van (extern gerichte) belangenbehartiging. Dit kan zowel gaan over het verzamelen van financiële middelen om een professionele kracht te kunnen betalen als over het organiseren van teamvergaderingen of het lobbyen voor een lokaal waar de bijeenkomsten kunnen doorgaan.

De identiteitsgerichte methoden van belangenbehartiging vormen voor de armoedeverenigingen de basis voor hun instrumenteel handelen. Doorheen de verschillende activiteiten wisselen mensen individuele ervaringen uit. In instrumentele themagroepen probeert men boven deze individuele ervaringen uit te stijgen door deze samen te leggen en in groep te bespreken. Het gaat over de ervaringen die armen opdoen bij het gebruikmaken van de verschillende welzijnsvoorzieningen maar evengoed over de manier waarop zij behandeld worden in de dagelijkse omgang met andere mensen. De verschillende verenigingen werken rond zowat alle levensdomeinen: het gezin, welzijn en hulpverlening, gezondheid, arbeid, inkomen en sociale bescherming, wonen, onderwijs, cultuur, rechtsbedeling en participatie aan maatschappelijke besluitvorming. Op het moment van de bevraging werd 'wonen' als prioritair domein beschouwd, op de voet gevolgd door 'participatie aan de maatschappelijke besluitvorming'. De ervaringsdeskundigheid die de armoedeverenigingen rond deze domeinen opbouwen, vormt het cultureel kapitaal – kennis en professionaliteit – van hun verenigingen. Gewapend met deze ervaringsdeskundigheid richten zij zich tot de buitenwereld.

□ Instrumenteel handelen op basis van ervaringsdeskundigheid

Er bestaat een grote verscheidenheid aan methoden van instrumenteel handelen. Zo proberen de armoedeverenigingen op allerhande manieren mensen die niet in armoede leven te sensibiliseren voor de armoedeproblematiek. Dit doen ze onder andere door opendeurdagen te organiseren, toneelstukken op te voeren, deel te nemen aan debatten en vorming te organiseren voor welzijnswerkers, studenten en andere groepen in de maatschappij. De informatie die wordt gege-

ven, is gebaseerd op ervaringskennis die in de verenigingen tot stand gekomen is. Wat voor methode men ook kiest, het expressieve principe staat vaak voorop: armen nemen zelf het woord, vormingsactiviteiten worden mee door de armen verzorgd. Ook de verschillende projecten waar de dialoogmethode wordt gehanteerd, vallen onder dit instrumentele handelen op basis van ervaringsdeskundigheid. De hele methodiek steunt op de erkenning van de toegevoegde waarde van het perspectief en de ervaringskennis van armen. Vanuit deze positie treden armen in dialoog met hulpverleners en beleidsmakers. De dialoogmethode vormt in vele opzichten de verbinding tussen identiteitsgerichte en instrumentele methoden van belangenbehartiging.

□ Instrumenteel handelen dat niet gebaseerd is op ervaringsdeskundigheid

Om effectief en efficiënt aan belangenbehartiging te kunnen doen, zijn er hulpbronnen nodig waaruit men kan putten. Over het cultureel kapitaal – kennis en professionaliteit – hadden we het al vroeger in dit artikel. Er is echter ook economisch en sociaal kapitaal nodig. Met economisch kapitaal bedoelen we de financiële middelen en de infrastructuur die nodig zijn om zich als groep te organiseren. Met sociaal kapitaal bedoelen we de interne (tussen de verenigingen onderling) en externe sociale netwerken. De armoedeverenigingen investeren heel veel in het uitbouwen van dit sociaal kapitaal. Zo zijn bijna alle verenigingen aangesloten bij één of ander samenwerkingsverband. Naast deelname aan de regionale samenwerkingsverbanden (het Vlaamse, Brusselse en Waalse netwerk van armoedeverenigingen) zien we ook op stedelijk en provinciaal niveau meer en meer samenwerkingsverbanden tussen de verenigingen. Men participeert ook heel actief in allerhande lokale samenwerkingsverbanden met externe partners. Uit de bevraging blijkt dat men vooral contact legt met sociale hulp- en dienstverleningsorganisaties, woonwinkels, huurderbonden en wijkorganisaties.

De armoedeverenigingen investeren veel in de uitbouw van sociaal kapitaal.

Beleidsbeïnvloeding

De armoedeverenigingen proberen op allerlei manieren de verschillende overheden en instellingen in dit land te beïnvloeden. Een groot deel van de hierboven beschreven activiteiten richten zich dan ook tot deze beleidsmakers: politici worden uitgenodigd bij de première van een toneelstuk, ze worden uitgenodigd deel te nemen aan een dialoogmoment of zijn eregast bij de jaarlijkse opendeurdag.

Het hele proces van de opbouw van ervaringskennis, het ondersteunen van armen om het woord te nemen en de uitbouw van netwerken is voor de vereni-

gingen een randvoorwaarde om het beleid van overheden en instellingen te beïnvloeden. Sommige verenigingen kiezen ervoor om heel veel tijd te steken in deze voorbereidende fases en minder in beleidsbeïnvloeding. Zo gaf een derde van de verenigingen aan maximaal tien procent van de beschikbare tijd in beleidsbeïnvloeding te investeren. In Vlaanderen wordt hierin meer tijd geïnvesteerd dan in Wallonië. In onderstaande paragrafen willen we een algemeen beeld schetsen van de actoren tot wie de verenigingen zich richten en van de gehanteerde beïnvloedingsstrategieën.

□ Tot welke overheden en instellingen richt men zich?

Een meerderheid van de verenigingen richt zich tegelijk tot meerdere externe actoren – overheden en/of instellingen. Het grootste deel van de verenigingen verdedigt de belangen op het lokale niveau. Op de tweede plaats volgen de regionale overheden van het land. Viervijfden van de verenigingen gaven aan inspanningen te doen om het Vlaamse, Brusselse of Waalse overheidsniveau te beïnvloeden. De federale overheid is voor de helft van de verenigingen een niveau waarop men de belangen van armen probeert te verdedigen. Er richten zich meer Brusselse en Waalse armoedeverenigingen op het federale niveau dan Vlaamse.

We vroegen de respondenten ook om in te schatten 'hoeveel' inspanningen zij doen om de verschillende beleidsniveaus te beïnvloeden. Uit de verwerking van de antwoorden bleek dat de armoedeverenigingen zich vooral zeer veel inspannen op het regionale en lokale niveau. Meer dan 80% van de respondenten gaf aan veel tot zeer veel inspanningen te doen om het regionale armoedebeleid te beïnvloeden. Bijna evenveel verenigingen gaven aan eenzelfde mate van inspanningen te leveren op het lokale niveau. Daartegenover doet slechts 28% van de verenigingen veel tot zeer veel moeite om het federale niveau te beïnvloeden. Naast de politieke overheden hebben de armoedeverenigingen ook andere instellingen in het vizier. In Nederlandstalig België gaat het over Kind en Gezin, het Comité Bijzondere Jeugdzorg, voedselbedelingscentra, dokterspraktijken, sociale huisvestingsmaatschappijen en verhuurkantoren, theaters, musea, scholen en de Centra Leerlingenbegeleiding. In Franstalig België gaat het voornamelijk over de scholen, de sociale huisvestingsmaatschappijen en verhuurkantoren en ORBEM/FOREM (de VDAB in Franstalig Brussel en in Wallonië).

□ Methodes van beleidsbeïnvloeding

We maken een onderscheid tussen de informele en formele beleidsparticipatie waarbij we de term formele beleidsparticipatie reserveren voor deelname aan inspraakinitiatieven en adviesraden die door de overheid of een instelling georganiseerd worden. Informele beleidsparticipatie kenmerkt zich voornamelijk doordat het initiatief tot dialoog of samenwerking vanuit de vereniging wordt genomen.

Voorbeelden van informele methodes zijn het organiseren van persconferenties, het werken met petities, lobbywerk bij politici en ambtenaren en het schrijven van brieven en beleidsdossiers. Het werken met petities blijkt hier de minst populaire methode om het beleid te beïnvloeden. Deze strategie wordt in vergelijking met de andere regio's meer toegepast in Brussel. Het organiseren van persconferenties is een middel dat wel veelvuldig wordt gebruikt. De macht van de pers wordt als zeer groot ervaren en men probeert deze media dan ook te gebruiken om boodschappen tot bij de politici te brengen. Men kiest echter niet alleen voor indirecte manieren om politici gevoelig te maken voor de armoedeproblematiek. Er wordt op heel veel niveaus druk gelobbyd. De respondenten gaven aan te lobbyen bij OCMW-voorzitters, schepenen, burgemeesters, gemeenteraadsleden, parlementairen, ministers en hun kabinetten en administraties op alle niveaus. Het schrijven van brieven naar politici vormt vaak het toegangkaartje voor een direct onderhoud. De helft van de verenigingen geeft aan dossiers met beleidsaanbevelingen te bezorgen aan politici. In deze documenten worden de knelpunten binnen een bepaald beleidsdomein aangegeven en mogelijke oplossingen voorgesteld.

Er wordt op veel niveaus druk gelobbyd.

De armoedeverenigingen maken ook volop gebruik van de beschikbare formele participatiekanalen. Vertegenwoordigers zetelen in gezondheids- en welzijnsraden, jeugdraden, cultuurraden, stuurgroepen lokaal sociaal beleid en de lokale overlegplatforms onderwijs. Een klein aantal verenigingen zetelt in een cliëntengroep van het OCMW of in een adviesgroep geïnstalleerd door een instelling van basiseducatie. In de politieke sfeer nemen de verenigingen deel aan de armoedecongressen op Vlaams niveau. In Brussel werken sommige verenigingen mee aan de opstelling van het Brussels armoederapport. Ook in Duitstalig België werkten de bevraagde verenigingen mee aan het armoederapport van de Duitstalige gemeenschap. In Wallonië is men betrokken bij het opvolgingscomité voor het actieplan armoedebestrijding van de Franstalige gemeenschap. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is een ander kanaal waar een kleine helft van de ondervraagde verenigingen gebruik van maakt.

2. Kroniek van armoedeverenigingen als beleidsactoren

De voorgaande beschrijving van de verenigingen is een groepsfoto. Een statische momentopname, die weinig vertelt over de historische en contextuele set-

ting. Welke weg hebben deze verenigingen in het beleidslandschap al afgelegd? En waar ten velde voorzien de verschillende overheden communicatiekanalen om de dialoog met armen te voeren?

We stelden het al: wie zich in Vlaanderen inlaat met armoedebestrijding kan niet (langer) naast de Verenigingen waar armen het woord nemen, kijken. Ook in Brussel en Wallonië organiseren armen zich om de strijd voor de realisatie van deze queeste aan te binden, zij het onder een andere noemer. Ze streven ernaar om de problemen, die zij dagelijks ervaren, in de aandacht te brengen. De inzet is om de verschillende geledingen in de samenleving in beweging te zetten en achter hun project te scharen. Hun pijlen zijn onder meer gericht op de beleidsverantwoordelijken, die, volgens een structurele analyse van armoede, een belangrijk aandeel hebben in de voortdurende sociale uitsluiting.

De verschillende overheden bleven het laatste decennium niet onbewogen bij deze lokroep. De verenigingen wonnen sinds het AVA – zij het niet eenduidig of lineair – aan zichtbaarheid en erkenning als partners in het armoedebeleid. Maar het is ooit anders geweest. We doorlopen weliswaar met (k)rasse schreden het parcours van de aan-/afwezigheid van armenverenigingen in het armoedebeleid gedurende de laatste dertig jaren.

2.1 De aanloop tot het AVA

Het verhaal over armoedeverenigingen in de jaren zeventig en tachtig bevat weinig sensatie of variëteit. Het fenomeen van armen die in een vereniging samenkomen, blijkt levensvatbaar te zijn. Hun aantal neemt gestaag toe, maar over gerichtheid op of inmenging in beleid is dan nagenoeg geen sprake. Zeker in de jaren zeventig is armoedebeleid een exclusieve zaak van de politieke wereld (Vranken, 1998b). Hoogstens vormt de doelgroep voorwerp van onderzoek, maar verder komen zij niet te pas aan het beleid. Halfweg de jaren tachtig komt hierin enige, zij het bescheiden, verandering. Met de installatie van de Interdepartementale Werkgroep voor de Beveiliging van de Bestaanszekerheid van de Minstbedeelden (1986) bijvoorbeeld krijgen private deskundigen én vertegenwoordigers van de armenpopulatie een rol toebedeeld. De opdracht bestaat formeel uit het formuleren van beleidsvoorstellen en het evalueren van beleidsmaatregelen. We kunnen stellen dat hier de eerste, maar zeer bescheiden stappen tot het consulteren van armen worden gezet. Het betreft echter een initiatief dat een kort en intens bestaan kent en tegen het einde van de jaren tachtig stilvalt.

2.2 Hét Verslag

De jaren negentig vertellen een heel ander verhaal. De opstelling van het Algemeen Verslag over de Armoede (1994) is een sleutelmoment in de beleidsbe-

trokkenheid van armen. Door de deelname van zeer verschillende, publieke en private partners, beantwoordt dit initiatief aan de voorwaarden van hoe zich een beleidsnetwerk kan vormen om de samenleving te sturen, hier specifiek inzake armoedebestrijding. De armen en hun verenigingen werden als bevoorrechte partners beschouwd en de gehanteerde methodiek van de dialoogmethode werd samen met hen ontworpen. Het resultaat van dit proces – dat ongeveer twee jaren in beslag nam – is het welbekende lijvige rapport met beleidsvoorstellen voor de bestrijding van armoede. In Vlaanderen zal het tot op vandaag een leidraad blijven, wat minder het geval is in de andere regio's.

De participatie van armen aan het AVA gebeurde niet via een eenmalige en kortstondige consultatie, maar langs een twee jaar durend traject, waarbij in hoge mate door verschillende actoren inspanningen werden geleverd om met elkaar te communiceren en te interageren. De informatie die armen aanleverden, was gebaseerd op hun ervaringen van het leven in armoede. Het is vanaf deze periode dat de definitie van armoede als kluwen van sociale uitsluitingen op meerdere levens- (en beleids)domeinen tegelijk, haar plaats heeft veroverd in elk beleidsdiscours. Armoedeverenigingen gingen hier niet enkel voor het eerst in interactie met andere betrokken actoren, zij bundelden tegelijk hun krachten in en over de regio's heen.

Op het moment dat de opdracht tot het AVA wordt gegeven, behoort een zeer beperkt aantal verenigingen tot de kerngroep van het AVA: ATD-Vierde Wereld, de Beweging van mensen met laag inkomen en kinderen, de Cirkel, Centrum Kauwenberg en het Franstalige Mouvement Lutte-Solidarité-Travail. Nog voor de finalisering van het rapport vervoegen een drietal andere verenigingen of samenwerkingsverbanden het collectief. Het is duidelijk dat het aantal verenigingen, dat we anno 2004 presenteren, hiermee contrasteert. Hun erkenning en zichtbaarheid van toen verbleekt bij de belichting van vandaag.

2.3 De eerste etappe naar een Vlaams decreet

De betrokken Nederlandstalige Partners-Verenigingen van het Algemeen Verslag over de Armoede, zoals zij in de nasleep ervan werden genoemd, vormden halweg de jaren negentig de 'groep van Gent', wat alles zegt over de plaats van vergaderen, eerder dan over de afkomst van deze verenigingen. Zij bezonnen zich over de kenmerken, die gemeenschappelijk waren en als basis voor een erkennings- en subsidieregeling zouden kunnen fungeren. Dit proces werd bijgewoond door een afgevaardigde van de Vlaamse Administratie. In afwachting daarvan genoot een aantal verenigingen een subsidie via een voorafname van het Sociaal Impulsfonds. Deze voorbereidingen zouden pas in 2003 in een wettelijk kader worden verguld.

2.4 Et voilà: een oormerk voor de verenigingen

Het was een werk van lange adem: een erkennings- en subsidieregeling voor de Nederlandstalige verenigingen. De oefening tot zelfdefiniëring resulteerde uiteindelijk in zes criteria. De volgorde en omschrijving van elk van deze kenmerken zijn in het decreet inzake armoedebestrijding (*B.S.* 11 juni 2003) beland. Voor Vlaamse en Nederlandstalige Brusselse verenigingen vormt de realisatie ervan of het streven eraan te voldoen, de rode draad doorheen hun werking. Hun decretale verankering luidt als volgt:

1. Armen verenigen zich: armen en niet-armen samenbrengen in een onafhankelijke vzw met het doel armen uit hun maatschappelijk isolement te halen en hun slagkracht te vergroten. In hun werking zijn ze gericht op de samenwerking met andere organisaties en instanties die zich tot kansarmen richten.
2. Armen het woord geven: het creëren van de voorwaarden opdat armen het woord kunnen nemen, met als einddoel een volwaardige gesprekspartner in de samenleving te vormen. Daartoe organiseren zij activiteiten die deze vaardigheden ontwikkelen. De armen moeten in de gelegenheid gesteld worden in de eigen vereniging ritme, snelheid en inhoud te bepalen.
3. Werken aan de maatschappelijke emancipatie van de armen: de armen helpen groeien om hun burgerrechten volwaardig op te nemen en de maatschappij bewust te maken van de gelijkwaardigheid van armen en niet-armen.
4. Werken aan maatschappelijke structuren: zij stimuleren de betrokkenheid van armen bij het beleid en de evaluatie van de maatschappelijke structuren en de rechtstreekse contacten tussen de armen en de verantwoordelijken in de samenleving.
5. Dialoog en vorming: zij streven solidariteit na tussen de armen en de samenleving. Daartoe organiseren zij vormingsactiviteiten en zoeken actief partners in de samenleving om kennis over armoede, vanuit de ervaring van de armen, uit te wisselen en misverstanden, vooroordelen en uitsluitingsgedrag bloot te leggen.
6. Armen blijven zoeken: de verenigingen moeten een actieve openheid tentoonspreiden naar andere mensen, ook de meest geïsoleerde armen.

De regionale financiering van armoedeverenigingen die werken in de Franstalige gemeenschap (COCOF), ziet er volledig anders uit. Zij ressorteren niet onder een specifiek armoededecreet, maar de meerderheid wordt gesubsidieerd op basis van het decreet inzake permanente educatie ('education permanente', *B.S.* 26 augustus 2003). Dit decreet bestaat sinds 1976 en werd in herwerkte versie goedgekeurd op 17 juli 2003. De objectieven voor permanente educatie worden als volgt geformuleerd: een kritische analyse van de samenleving, de stimulering van democratische, collectieve initiatieven, de ontwikkeling van actief burgerschap en de uitoefening van sociale, culturele, economische en leefmilieurechten ('droits environnementaux'), met het perspectief op individuele en collectieve emancipatie (eigen vertaling van Charlier, 2004).

De verenigingen op Brussels grondgebied putten voornamelijk uit één van de twee voornoemde financieringsbronnen. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voorziet voor de tweetalige verenigingen wel in een bescheiden budget, maar voorlopig nog zonder reglement of criteria.

2.5 Alles in gereedheid voor een verdere dialoog?

Het geduld op de proef gesteld en geen polyfonisch gejuich, maar toch oogstte men in Vlaanderen een decretale financiering. De erkenning van de dialoog met de armen vond een stevige basis in de positief gewaardeerde oefening van het AVA. Een verscheidenheid aan verenigingen groeide niet alleen in aantal, maar ook dichter naar elkaar toe. Meer nog: diverse overheden creëerden structuren tot institutionalisering van de methode.

Evenwel zonder er een waardeoordeel aan te verbinden, lijkt het ons interessant om een vluchtig beeld te tonen van de plaatsen waar de dialoog na het AVA werd ingebed. Of anders gezegd, in welke decors vinden we de jongste jaren de voornoemde verenigingen al dialogerend met de overheid terug?

Op het federale niveau komt – na een lange aanloop – een opvolgingsstructuur voor de dialoog tot stand in de vorm van het Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Het startschot hiervoor werd gegeven in de tekst van het Samenwerkingsakkoord tussen de verschillende regeringen van het land in 1998 (*B.S.* 16 december 1998 en 10 juli 1999). In deze structuur komen de armen en hun verenigingen samen om het armoedebeleid op te volgen, te evalueren en de dialoog met andere maatschappelijke en bestuurlijke actoren te continueren. Aanvankelijk fungeerde de eerste minister als de nabije engelbewaarder; sinds een tweetal jaren bekleedt de minister voor Maatschappelijke Integratie deze positie.

Op het Vlaamse niveau was er de Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (VICA). Deze al bestaande structuur moest op het Vlaamse terrein de dialoogmethode uit het AVA verder zetten. In verschillende thematische werkgroepen kwamen armen, ambtenaren en vertegenwoordigers uit het middenveld samen om beleidsvoorstellen uit het AVA te operationaliseren. Nieuwe ministers komen daarna met nieuwe ideeën, wat onder meer uitmondt in het huidige permanent horizontaal en verticaal armoedeoverleg en twee congressen per jaar, die de armen samen moeten brengen met beleidsverantwoordelijken en actoren uit het maatschappelijke middenveld om het armoedebeleid te evalueren en verder vorm te geven.

Met het decreet inzake armoedebestrijding (*B.S.* 11 juni 2003) worden ook aan het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen extra taken (en middelen) toegekend met het oog op een versterking van de dialoog tussen Verenigingen waar armen het woord nemen en de beleidsverantwoordelijken.

Op het lokale niveau werd kort na het AVA het Sociaal Impulsfonds opgestart, waarin – weliswaar in algemene termen – ruimte voor overleg werd gecreëerd tussen de overheden en actoren uit het middenveld. In verscheidene steden en gemeenten genoten armoedeverenigingen van een deel van de te verdelen subsidies. Formele structuren, die de beleidsdialoog met armen moesten garanderen, bleven uit, maar het principe was aanwezig in de Vlaamse beleidsinstructies. Nu het SIF tot de geschiedenis behoort, geldt eens te meer dat armoedeverenigingen op het lokale niveau zelf bereidheid en ruimte moeten afdwingen, wat op de ene plaats gemakkelijker loopt dan op de andere.

3. Tot slot: de 'highlights'

In deze bijdrage ging onze interesse in de eerste plaats uit naar een beschrijving van enkele basiskenmerken, die algemene informatie over de armoedeverenigingen, hun handelswijze en politieke inbedding moest opleveren. Dit beeld willen we verdiepen door verder onderzoek te doen naar de manieren waarop deze kenmerken in de verschillende verenigingen worden geconcretiseerd. Elementen die daarin aan bod zullen komen, zijn onder meer de achterliggende visie, de definiëring van succesvolle beleidsparticipatie, de knelpunten en incentives die uit exemplarische praktijkervaringen kunnen worden gedistilleerd.

Hier beschreven we de organisatiekenmerken van de bevroegde verenigingen aan de hand van hun ontstaan, de initiatiefnemers en aard van de leden, hun werkingsgebied en ledenaantallen, de beschikbare financiële middelen en de geografische spreiding van de (Vlaamse en Brusselse) verenigingen.

Enkele noemenswaardige vaststellingen...

Het ontstaan van de armoedeverenigingen is – in aantallen gemeten – een fenomeen dat vanaf halfweg de jaren tachtig gestaag uitdeint. Opmerkelijk is dat het AVA, begin jaren negentig, blijkbaar als katalysator heeft gediend voor een sterke toename van het aantal verenigingen in Vlaanderen en Nederlandstalig Brussel. In Franstalig België heeft het AVA deze functie kennelijk niet vervuld.

Uit de enquêtes bleek ook dat een ruime meerderheid aan verenigingen ontstond op initiatief of met betrokkenheid van personen die niet in armoede leven. Deze vaststelling ligt in de lijn van de verwachtingen. De eerder verworven kennis over armoede leert ons immers dat armen niet in de positie verkeren om de kloof met de rest van de samenleving op eigen kracht te overbruggen. Zij beschikken niet over de nodige bagage om invloed uit te oefenen op doorwinterde samenlevingsstructuren die uitsluiting genereren.

Armen beschikken niet over de nodige bagage om invloed uit te oefenen.

Inzake belangenbehartiging menen we met het onderscheid tussen identiteits- en instrumenteelgericht handelen enige structuur te hebben aangebracht in het geheel aan activiteiten dat door de verenigingen wordt opgezet. Deze ordening wil recht doen aan de waarde van het zich verenigen, al dan niet met het oog op, maar duidelijk als voorwaarde tot beleidsbeïnvloeding.

Qua beleidsbeïnvloeding leren we: hoe dichterbij huis, hoe meer verenigingen de gok wagen. De redenen hiervoor blijven met de hier aangedragen informatie nog flou. Is het lokale beleidsniveau het meest toegankelijke? Sluit het inhoudelijk het best aan bij de thema's waarrond de verenigingen willen dialogeren? Zijn resultaten er sneller te boeken en beter zichtbaar? De diepte-interviews, als vervolg op de gepresenteerde enquêteresultaten, kunnen hier één en ander verduidelijken. De korte schets van de (vooral Vlaamse) voorgeschiedenis en beleidscontext, waarbinnen de verenigingen opereren, toont echter dat vooral op de andere beleidsniveaus (regionale en federale) formele structuren werden uitgetekend en ter beschikking staan om de dialoog met armen in stand te houden.

Verder werd duidelijk dat de voorziene overheidsstructuren voor beleidsparticipatie van armoedeverenigingen nog relatief pril zijn. Het AVA was een eerste oefening. Meer verenigingen verschenen daarna op het toneel. De oefening duurt voort en moet de tijd krijgen om in een snel evoluerende samenleving als de onze verder te rijpen. De sociale beweging van armoedeverenigingen is in volle ontwikkeling. Wij volgen langs de zijlijn, maar niettemin op de voet.

► **Uit gesprekken over tien jaar AVA**

Verenigingen waar armen het woord nemen: participeren zij verder na het AVA? Blijft het rechtendiscours overeind? Wat leert de praktijk over strategieën om de aandacht van de overheid te winnen?

Frieda Lampaert, Koning Boudewijnstichting

“Grondrechten zijn er voor iedereen en een algemeen beleid van solidariteit trekt de armen mee naar omhoog. Er zijn geen armenrechten, er zijn grondrechten. De algemeen strategische doelstelling is bijgevolg het verhogen van de solidariteit in de samenleving. Toch is een selectieve benadering van de armen wenselijk en nodig, niet omdat de armen niet over dezelfde grondrechten zouden beschikken maar omdat ze deze moeilijker kunnen realiseren. Wat doe je met het recht op het vrij uiten van je mening als je niet hebt leren spreken? Algemene beleidsmaatregelen kunnen dus enkel ook voor de armen werken indien ze vanuit hun situatie mee zijn bedacht. Daarom zijn er verenigingen nodig waar armen zelf het woord nemen, die hun belangen verdedigen naar het beleid toe.”

Diane Moras, Antwerps Platform Generatiearmen

Is het sinds het AVA gemakkelijker om allerlei actoren te betrekken bij het lokaal armoedebeleid? “Het is niet vanzelfsprekend om hier in Antwerpen een vakbond erbij te betrekken omdat zij hun eigen planning hebben en vanuit hun specifieke invalshoek bezig zijn. Ze hebben alleszins een bijdrage te leveren. Wat ik de laatste tijd merk: als je hier in Antwerpen bezig bent met iets en je wilt actie ondernemen of je zoekt partners, dat je dan de strategie niet meer in de hand hebt en dat je altijd weer voor de kar van andere organisaties gespannen wordt. Ik denk dat het heel moeilijk is om elkaar te vinden in een strategie of in wat je wil bereiken. Toch vind ik dat we meer moeten samenwerken met anderen.”

HOOFDSTUK 3

Participatie van armen aan een stedelijk beleid. Antwerpen 1997-2004

Diane Moras

In Antwerpen beweegt de laatste jaren één en ander op het vlak van het betrekken van armen bij het stedelijke beleid. Hierbij zijn verschillende spelers in het getouw; de meest opvallende zijn de Verenigingen waar armen het woord nemen, de stedelijke armoedecel en de beleidsverantwoordelijken van de stad en het OCMW. Antwerpen telt vijf Verenigingen waar armen het woord nemen: Centrum Kauwenberg, Open Huis, Recht-Op (Dam), Recht-Op (Kiel) en Recht-Op (Borgerhout). Zij willen beleidsverantwoordelijken en de diverse vertegenwoordigers van diensten bewust maken van het feit dat hun aanpak niet altijd leidt tot een efficiënte hulp- of dienstverlening. Wie in armoede leeft, doet in vergelijking met andere burgers, veel beroep op deze diensten en ervaart bijgevolg zeer intens de tekortkomingen. Deze verenigingen bundelden hun krachten in een samenwerkingsverband, genoemd het Antwerps Platform Generatie-Armen (APGA).

Eén van hun belangrijke aanspreekpunten, of zelfs partners in de samenwerking tot een beter armoedebeleid is de stedelijke armoedecel. Het gaat om een dienst, gesitueerd binnen de stedelijke administratie, die de brug vormt tussen de verenigingen en de lokale beleidsverantwoordelijken (zie verder). Deze cel tracht om samen met de verenigingen de verschillende stedelijke diensten te overtuigen van de meerwaarde van participatie van armen in het licht van een krachtigere en efficiëntere armoedebestrijding. Dit kan enkel als hiervoor een openheid wordt gecreëerd. Zowel binnen de stad als binnen het OCMW hebben de verenigingen de jongste jaren steeds meer participatieruimte gevonden.

Deze samenwerking met verschillende stedelijke diensten en later ook met het OCMW is er echter niet vanzelf gekomen. Er gingen jaren werk aan vooraf en dit zowel door de verenigingen, de stedelijke armoedecel, medewerkers en beleidsverantwoordelijken van de stad en het OCMW. Tussen de eerste ontvangst van armen en hun verenigingen op het stadhuis (1999) en een themacollege van burgemeester en schepenen over armoede (april 2004) zijn er dan ook heel wat evoluties geweest: in aanpak, in de samenwerking, in het kijken naar en opzetten van partnerschappen.

In dit hoofdstuk geven we een greep uit wat we de laatste jaren in Antwerpen hebben gerealiseerd op het vlak van participatie van armen in de armoedebe-

strijding. Wat deden we en wat leerden we? Welke opportuniteiten speelden een rol en wat leverde het op?

We starten met aan te geven waarom participatie belangrijk is. In een volgend deel wordt beschreven hoe participatie vorm krijgt via de dialoogmethode. Daarna beschrijven we hoe een aantal kansen in Antwerpen de uitbouw van een uitgebreide dialoog mee mogelijk hebben gemaakt en tot welke activiteiten en resultaten dat heeft geleid. In een laatste deel brengen we elementen aan die een belangrijke rol spelen in het uitwerken van de dialoog op gemeentelijk/stedelijk vlak.

1. Waarom participatie?

De Verenigingen waar armen het woord nemen zijn ervan overtuigd dat de kwaliteit van het beleid verhoogt als burgers consequent betrokken worden. Gebruikers van diensten kunnen sneller de negatieve effecten van goedbedoelde maatregelen voorzien. Omdat armen voortdurend met diensten en hun drempels geconfronteerd worden, beschikken zij over de ervaring en de kennis om aan te duiden waar de huidige werking misloopt of op welke manier geplande maatregelen ervoor zullen zorgen dat mensen uit de boot vallen.

De visie van waaruit de verenigingen handelen, is dat maatregelen die toegankelijk zijn voor de zwaksten uit de samenleving, die samenleving een garantie bieden dat de hele bevolking hier zijn voordeel mee doet. Leesbare folders, begrijpbare reglementeringen, toegankelijke dienstverlening, kwaliteitsvolle huisvesting, begripvolle loketbedienden... Het zijn niet enkel armen die vragende partij zijn; zij zijn wel degenen die omwille van een intensiever gebruik en een grotere afhankelijkheid van dienstverlening de overheid sneller kunnen wijzen op noden en behoeften in een stad of gemeente.

Ze hebben deze samenlevingen zelfs iets te bieden.

De ervaring in de verenigingen leert dat participatie ook een belangrijke rol speelt in de emancipatie van armen. Door mee te denken, mee te spreken, krijgen armen een rol als burger. Hun betrokkenheid bij de samenleving verhoogt en ze hebben deze samenleving zelfs iets te bieden. De focus wordt verlegd van tekorten naar krachten en er is oog voor groeimogelijkheden van personen.

Daarnaast biedt participatie aan armen een spiegel. Ze krijgen een zicht op hoe het beleid gemaakt wordt en hoe de samenleving in elkaar zit. Door mee de verschillende stappen in een participatieproces te zetten, leren ze 'instrumenten' kennen die hun ook in hun eigen leven van dienst zijn. Deze instrumenten lig-

gen op het vlak van vaardigheden en inzicht in de maatschappelijke organisatie.

Ten slotte bevordert participatie van armen het democratisch gehalte van een samenleving. Mensen die in armoede leven, voelen zich vaak verwaarloosd door de overheid en de politieke verantwoordelijken. Ze hebben het gevoel dat ze niet meetellen, dat politici enkel oog hebben voor de meer gegoeden in de samenleving. Door armen direct te betrekken in de dialoog met de overheid kunnen de beleidsmakers hun inzet en interesse voor problemen van groepen die het minder goed hebben, zichtbaar maken. Deze communicatie leert ook waarom sommige zaken traag gaan of zelfs niet kunnen lukken. Het voorkomt teleurstellingen en frustraties van de participanten. De dialoogmethode – ontwikkeld tijdens de opstelling van het Algemeen Verslag over de Armoede – blijkt een adequate methode te zijn om deze participatie ook op het lokale niveau in praktijk te brengen.

2. Hoe krijgt participatie vorm? De dialoogmethode

2.1 Armen en hun verenigingen als spilfiguren

De beleidsparticipatie van armen wordt vooral gestuurd door Verenigingen waar armen het woord nemen. Zij zijn de drijvende kracht achter de betrokkenheid van armen bij armoedebestrijding en het overleg met de overheid.

Een aantal organisaties die armen groeperen, bestaat reeds enkele tientallen jaren. Het is vooral sedert het begin van de jaren '90 dat er in Vlaanderen meerdere Verenigingen waar armen het woord nemen, worden opgericht (zie ook deel III, hoofdstuk 2). Zij stimuleren een aanpak van armoedebestrijding waarbij de inbreng van mensen die in armoede leven cruciaal is. Armen komen samen in groep om ervaringen samen te leggen en te analyseren, knelpunten te formuleren en te komen tot beleidsaanbevelingen die een verbetering moeten bieden voor mensen die in armoede moeten leven. Gedurende dit proces komen ook andere actoren op het toneel, maar steeds opnieuw wordt teruggekoppeld naar de groep van armen. Hun ervaringen en kennis over uitsluitingsprocessen vormen de basis voor de probleemformulering en de toetssteen voor de kwaliteit van de oplossingen.

De verenigingen hebben in overleg met de overheid een aantal criteria vastgelegd om als 'Vereniging waar armen het woord nemen' erkend te worden. Na jarenlange overgangssubsidies is er in 2003 een decreet betreffende de armoedebestrijding goedgekeurd. Hierin worden de zes criteria vastgelegd die een erkenning mogelijk maken. Puntsgewijze luiden zij: armen verenigen zich; armen nemen het woord; werken aan maatschappelijke emancipatie van armen; wer-

ken aan maatschappelijke structuren; vorming en dialoog met de samenleving en beleid; armen blijven zoeken (zie ook deel III, hoofdstuk 2).

Jarenlang hebben de verenigingen op zulke Vlaamse subsidieregeling moeten wachten. Ondanks de voortdurende (en gewaardeerde) input en samenwerking van verenigingen met de Vlaamse overheid en administratie moest het overgrote deel van de verenigingen overleven met een Vlaamse aalmoes. Ook de huidige financiële tegemoetkoming kan veel verenigingen niet meer bieden dan een halftijdse professionele ondersteuning. Verenigingen blijven afhankelijk van lokale financiële ondersteuning wat meer dan eens tot afhankelijkheid zal leiden. De opdracht blijft in de huidige regeling alleszins groter dan de middelen die hiervoor beschikbaar zijn.

2.2 De dialoogmethode

In deze verenigingen wordt teruggegrepen naar de methode van het Algemeen Verslag over de Armoede om armen en verschillende actoren samen rond de tafel te brengen. De toen ontwikkelde methode is een waardevolle manier om beleidsparticipatie van armen mogelijk te maken. In de processen die deel uitmaken van deze methode zijn de zes criteria nooit veraf. De dialoogmethode, die steeds verloopt via thematische werkgroepen, kan ruw verdeeld worden in drie fasen.

De eerste fase verloopt op het niveau van de Verenigingen waar armen het woord nemen. Armen komen samen in groep, kiezen een thema gerelateerd aan armoede en leggen hun ervaringen hierover samen. Deze deskundigheid van de eerste betrokkenen wordt aangevuld met en getoetst aan de ervaringen van armen in andere Verenigingen waar armen het woord nemen. Ook de reeds verzamelde en neergeschreven getuigenissen uit het AVA blijven tot op vandaag dienen als aanvullende informatie uit de ervaringswereld van de armen.

De tweede fase bestaat uit het overleg met 'partners' uit private of publieke diensten, instellingen en aanverwante werkingen. De verzamelde ervaringen en voorstellen tot verandering van het beleid, opgesteld in de verenigingen, worden aan hen voorgelegd. Deze actoren, voornamelijk uit het middenveld, kunnen aanvullingen doen vanuit hun specifieke deskundigheid. Deze externe deskundigen worden uitgenodigd in de vereniging of er wordt een overleg georganiseerd tussen vertegenwoordigers van beide partijen. Voldoende terugkoppeling naar de brede groep die niet rechtstreeks aan het overleg deelneemt, is nodig. De mogelijkheid van tussentijdse interne behandeling van de gesprekspunten in de vereniging moet voorzien worden. Dit heeft gevolgen voor het tempo waarmee de besprekingen elkaar opvolgen.

In de derde fase komt het overleg met de beleidsinstanties (administraties en politieke verantwoordelijken) die beslissingsbevoegdheid hebben op het betrokken terrein. De drie partijen – verenigingen, hun partners uit het middenveld en

beleidsverantwoordelijken – nemen deel aan dit overleg. In deze laatste fase worden samenkomsten uit de eerste en de tweede fase hernomen, zodat een goede terugkoppeling en wisselwerking ontstaat.

Bij de uitvoering van dergelijke beleidsparticipatie komt veel kijken. Deze drie fasen vragen elk heel wat voorbereidend en ondersteunend werk in de verenigingen. De ambtenaar of schepen die na het lezen van het voorgaande enthousiast de plaatselijke armen rond de tafel wil roepen, kan beter gas terug nemen en kijken hoeveel ondersteuning hij/zij tegenover de deelname van armen wil stellen. In de organisaties die armen bereiken, moet men kunnen stilstaan bij de noodzakelijke voorbereiding en nazorg, die de processen die de dialoog mogelijk moeten maken, vragen. Dit vereist een basiswerking waar armen uit hun isolement kunnen treden en waar ze terecht kunnen voor ontmoeting, gesprekken en hulp. Zo'n plaats moet veiligheid en garanties bieden zodat deelnemers niet misbruikt worden om hun armoede te etaleren.

Deelnemers mogen niet misbruikt worden om hun armoede te etaleren.

3. Zeven jaar dialoog in Antwerpen (1997-2004)

Hoe verliep deze dialoog nu in de praktijk? Toen in 1997 de middelen van het Sociale Impulsfonds besteed werden, waren reeds vijf verenigingen actief in de stad. Ze overleefden elk op andere middelen en het is jaarlijks knokken om het hoofd boven water te houden. De schepen van Sociale Zaken is bereid om de verenigingen middelen te verlenen om hun noodzakelijke basiswerking te onderhouden. Er wordt jaarlijks € 446.000 voorzien. Voorwaarden zijn een ernstige samenwerking tussen de verenigingen en de bereidheid om gezamenlijk aan een participatieproject met de stad te werken. De schepen verwacht eveneens dat in de Zuidrand van de stad een nieuwe vereniging opgericht wordt.

De verenigingen organiseren zich hierop in het Antwerps Platform Generatiearmen (APGA) en krijgen de deeltijdse ondersteuning van een opbouwwerker van RISO Antwerpen om de samenwerking waar te maken. Geen overbodige luxe gezien de verschillen in aanpak bij het opzetten van de participatieprojecten en de eigen kijk op het uitbouwen van de noodzakelijke basiswerking. Ondertussen werken er – na een herschikking van de middelen – twee stafmedewerkers (1,6 voltijdse equivalenten) op het APGA. Ze coördineren de samenwerking tussen de verenigingen, volgen beleidsvoorstellen voor een aantal oudere projecten op, werken nauw samen met de armoedecel en het OCMW en zorgen dat armoede op verschillende fora onder de aandacht blijft. Enkele tijde-

lijke projecten werden eveneens in het APGA ondergebracht (onderzoek naar behoeften van bejaarden die in armoede leven en een cultuurproject).

De schepen voor Sociale Zaken breidt in 1999 zijn engagement inzake armoedebestrijding uit met de oprichting van een stedelijke armoedecel. Deze stedelijke dienst start met twee personeelsleden en krijgt de opdracht om de armoedeproblematiek projectmatig aan te pakken en om alle stedelijke diensten op hun aandeel in de stedelijke armoedebestrijding aan te spreken. Van bij de start neemt het begeleiden van het dialoogproces van de verenigingen en het leggen van contacten tussen de verenigingen en verschillende actoren uit de stedelijke diensten een belangrijke plaats in. De armoedecel ontwikkelt zich tot een draaischijf tussen de verenigingen en de stedelijke diensten en zet ook zelf projecten uit die tot een efficiëntere dienstverlening moeten leiden en die armoede onder de aandacht moeten brengen.

Vanaf dan zijn de belangrijkste instrumenten die beleidsparticipatie van armen mogelijk moeten maken aanwezig. Er is de broodnodige financiële steun om basiswerkingen uit te bouwen en de mogelijkheid om voor meerdere thema's de dialoog met professionele ondersteuning in de verenigingen te begeleiden. De verenigingen tonen de bereidheid om samen te werken en bundelen de krachten in een platform. Tot slot zorgt de stedelijke armoedecel, die kiest voor een geïntegreerde aanpak en voor de ondersteuning van de dialoogmethode, voor de nodige participatieruimte binnen de overheid.

Sinds 1997 brengen de verenigingen verschillende thema's op tafel zoals de procedure onbewoonbaarverklaring, communicatie en kosten in het onderwijs, voedselbedeling, cultuur en sport, eerstelijnsrechtshulp, kinderopvang, opvoedingsondersteuning, toegankelijke gezondheidszorg, jongeren en vrije tijd, tewerkstellingsinitiatieven, trajectbegeleiding voor werkzoekenden, communicatie tussen stad en bewoners, cliëntenrechten, het dossier in de hulpverlening, betrokkenheid in de hulpverlening van het OCMW.

Elk van deze thema's wordt – volgens de hoger geschetste dialoogmethode – door één van de verenigingen aangepakt en grondig uitgewerkt. De knelpunten en aanbevelingen worden in samenkomsten van het APGA getoetst en bijgestuurd. Op deze samenkomsten zijn telkens een veertigtal armen uit de verschillende verenigingen aanwezig. Zij bevestigen of nuanceren de gemaakte analyses en aanbevelingen. Elk project geeft aanleiding tot contacten met medewerkers van diverse diensten en hun verantwoordelijken. Op het einde wordt een dossier samengesteld en worden de aanbevelingen op een officieel contact met de overheid of een persactie in de verf gezet. Voor de meeste van de thema's loopt nu nog de opvolging van de aanbevelingen, uitgevoerde projecten en nog niet uitgevoerde beloftes. Handenvol werk die de inzet vragen van veel armen die vrijwillig hun bijdrage leveren in de verenigingen, gemotiveerde werkers en vrijwilligers, partners van de verenigingen, enthousiaste ambtenaren en hun verantwoordelijken. Dit werk is beschreven in het voortgangsrapport: 'Dro-

men, denken, doen. 7 jaar dialoog in Antwerpen' (Moras, 2004). We beperken ons hier tot de beschrijving van de acties en resultaten in twee projecten.

3.1 Onderwijs (1999-2004)

Twee verenigingen – één thema

Centrum Kauwenberg en de groep van Recht-Op (Dam) werken in het schooljaar 1998-1999 beide rond het thema onderwijs. Aanvankelijk wordt de zaak in gespreide slagorde aangepakt, maar na een tijd wordt afgesproken om elk op een verschillende invalshoek te focussen en afspraken te maken voor de beleidscontacten. Er worden knelpunten en aanbevelingen geformuleerd rond de communicatie tussen ouders en de school, de beleving van het kind op school (Centrum Kauwenberg) en de kostprijs van onderwijs (Recht-Op).

Dialoog schudt wakker

Tijdens de dialoofase die het opstellen van de dossiers vooraf gaat, zijn er overlegmomenten met de schepenen van Onderwijs en de bestuursdirecteur. De verhalen en de vragen van ouders betekenen een keerpunt. Beiden zijn onder de indruk van de zware invloed die de financiële gezinssituatie op de schoolkansen van kinderen heeft. Er wordt een miniconferentie voor verantwoordelijken uit het stedelijk onderwijs ingericht. Deelnemers uit beide verenigingen leggen hun ervaringen en aanbevelingen op tafel. Hun oproep overtuigt en de stedelijke overheid zet zich samen met verantwoordelijken uit het vrij onderwijs aan de tafel om een antwoord te geven op de vragen en aanbevelingen.

Acties in het onderwijs

De onderwijsoverheden zetten met SIF-middelen een project op dat netoverschrijdend werkt: 'Kansen in het onderwijs'. In dit project starten 2 werkers die hun sporen in het onderwijs verdiend hebben. Ze stonden voor de klas of waren een tijdlang directeur. Ze hebben het juiste profiel om in een aantal pilotscholen een onderzoek te starten naar kosten en communicatie. Na enkele maanden wordt hun team versterkt door een CLB-werker uit het gemeenschapsonderwijs. Het provinciaal onderwijs wordt betrokken via deelname aan de stuurgroep.

Het team gaat aan de slag met de knelpunten en aanbevelingen van Centrum Kauwenberg en Recht-Op. Ze koppelen regelmatig hun bevindingen terug naar de ouders uit de verenigingen. De projectwerkers worden gecoacht door de stedelijke armoedecel.

Na het onderzoek in een aantal pilotscholen, worden acties opgezet: een studiedag om de problemen aan te kaarten bij scholen, een gedragscode die scholen aanwijzingen geeft over kostenbeperkend werken, omgaan met beta-

lingen en achterstand van betalingen, vorming over armoede, een video waarin ouders vertellen over hun eigen schoolervaringen en hun problemen nu, een brochure met informatie, tips en good practices en een cd-rom om de eigen schoolkosten te berekenen.

In 1999 wordt ook de onbekendheid en de onbereikbaarheid van ‘sociale kassen’ aangekaart. In het vrij onderwijs worden deze per school georganiseerd met de opbrengst van feestelijkheden. Het stedelijk onderwijs heeft enkele fondsen waar enkel via de schooldirectie beroep op kon gedaan worden. In 2000 richt de onderwijsraad een nieuw netoverschrijdend fonds op voor buitenschoolse activiteiten (uitstappen, bosklassen, vakantiecampen). Aanvankelijk verlopen bekendmaking en aanvragen nog via schooldirecties. Sinds 2002 worden er folders voor ouders verspreid waarin de toelatingsvoorwaarden en de wijze van aanvraag staan vermeld. Ouders hoeven niet noodzakelijk via de directie maar kunnen nu ook een beroep doen op het CLB.

Resultaten

De verenigingen hebben de problemen rond onderwijs met succes kunnen doorgeven aan de diverse onderwijsoverheden in Antwerpen. Armoede staat op de onderwijsagenda en de aangekaarte problemen worden aangepakt op de plaatsen waar het nodig is. Dit betekent niet dat alle aanbevelingen uitgevoerd zijn en er geen problemen meer zijn. Het betekent wel dat de diverse verantwoordelijken erkennen dat er op het vlak van communicatie en kosten ernstige drempels bestaan en dat ze deze stap voor stap willen oplossen.

Verantwoordelijken erkennen dat er ernstige drempels bestaan.

Ondertussen hebben de verenigingen de handen vrij om andere thema's door te lichten.

3.2 Betrokkenheid in de hulpverlening van het OCMW

Een open klimaat

Jarenlang spitsten de verenigingen zich in Antwerpen toe op de stedelijke en private hulpverlening. Het OCMW was een mastodont die moeilijk aan te spreken was. Contacten verliepen occasioneel met individuele werkers of waren gericht op korte en concrete samenwerking met sociale centra. De aanstelling van een nieuwe voorzitter in 2001 opent perspectieven tot samenwerking. In het beleidsplan 2001-2007 ‘Het OCMW herontdekt...’ kiest het OCMW voor maat-

schappelijke integratie via sociale grondrechten. Het beleidsplan biedt meer dan één aanleiding om in dialoog te gaan over de uitwerking ervan.

Gesprekken op alle niveaus

De groep van Recht-Op (Kiel) brengt de nieuwe voorzitter er in 2001 van op de hoogte dat zij werken rond het thema OCMW en betrokkenheid in de hulpverlening. De vereniging heeft in de daaropvolgende periode 2001-2003 regelmatig contact met diverse medewerkers van het OCMW naar aanleiding van nieuwe projecten en in diverse regisseursgroepen, die er worden opgestart om het beleid van het OCMW op nieuwe sporen te zetten. Deze regisseursgroepen zijn thematisch georganiseerd en bevolkt door OCMW-medewerkers en experts. Hun opdracht is om acties voor te stellen die het beleidsplan concreet moeten maken. Na enige onwennigheid bij de start zijn vertegenwoordigers van de groep armen welkom in enkele van deze regisseursgroepen. Een delegatie van Recht-Op vertolkt later ook knelpunten en aanbevelingen op enkele themacommissies die de OCMW-raad organiseert naar aanleiding van het beleidsplan.

Op 14 maart 2003 organiseert Recht-Op een Ronde Tafel met een delegatie van hun groep van het Kiel en deelnemers van verschillende diensten en sociale centra van het OCMW. Het is een eerste gesprek waar wederzijdse vragen en opmerkingen over de concrete hulpverlening in de plaatselijke sociale centra op tafel komen en dat voor beide partijen stof tot nadenken biedt. De voorzitter van het OCMW is zelf driemaal aanwezig op een groepsbijeenkomst in Recht-Op om te luisteren naar bekommernissen van de gebruikers en om van gedachten te wisselen over toekomstplannen.

Ook na de samenwerking tijdens de concretisering van het beleidsplan blijven de contacten via telefoon en e-mailverkeer voortduren. Deze contacten dienen om verdere afspraken te maken, teksten na te lezen, opmerkingen over de samenwerking en achtergrondinformatie bij geplande vergaderingen door te spelen en te onderhandelen over de deelname van groepsleden. In sommige periodes zijn er bijna dagelijks contacten die alleszins bewijzen dat het OCMW aanspreekbaar is. Het blijft wel een zeer grote uitdaging: de groepswerker moet zeer alert blijven en consequent reageren. Hij moet regelmatig zijn uitgangspunten over participatie van armen en de gevolgen voor het tempo en de werkwijze toelichten. Het verschil tussen de onvermijdelijke bureaucratische werking van een groot OCMW en een vereniging die draait op de vrijwillige inbreng van armen is enorm.

Resultaten

De contacten leiden tot concrete samenwerking voor het leesbaar maken van folders en een handleiding bij het gebruik ervan en tot intensieve feedback in een pilootproject met een vaste intaker.

Op het einde van het project stellen groepsleden van Recht-Op hun dossier 'De kant van de klant' en dertig beleidsaanbevelingen over maatzorg, budgetondersteuning, huisbezoeken en een cliëntenraad voor op een zitting van de OCMW-raad. Op de volgende zitting beslist de raad om zevenentwintig van de aanbevelingen uit te voeren op onmiddellijke (01/07/04), korte (najaar 2004) en lange termijn (2005). Voor drie voorstellen wordt een interne discussie vooropgesteld.

De uitvoering van het beleidsplan leidt tot veranderingen. Positief in vergelijking met vroeger is bovendien de openheid van het OCMW om de inbreng van deelnemers van de verenigingen mogelijk te maken.

De samenwerking weegt op sommige momenten erg zwaar voor Recht-Op. Eens de inbreng van de armen op zijn waarde ingeschat is, komen vragen van meerdere kanten tegelijk. De deelnemers uit de vereniging willen sommige kansen om betrokken te worden niet laten liggen, maar komen soms in tijdnood als het om voorbereiding of opvolging gaat. De trage opbouw van de dialoogmethode is al helemaal niet vol te houden. Het nadeel is dat de inbreng soms ad hoc moet gebeuren of dat er dan vooral een beroep wordt gedaan op de expertise van de groepswerker. In 2003 wordt omwille van deze overbevraging voor het eerst de suggestie van een gebruikersgroep met eigen OCMW-klanten gelanceerd. De raad keurt in 2004 de aanbeveling goed om de participatie van de klant via een eigen cliëntenraad uit te bouwen.

4. Aanpak, aanbevelingen en valkuilen

4.1 Ondersteuning in een vereniging

Armen samenbrengen in groep is niet vanzelfsprekend. Generatiearmen leven geïsoleerd. Ze zijn ervan overtuigd geraakt dat ze niet belangrijk zijn, dat ze niet meetellen. Ze sluiten zich op uit schaamte, weg van beschuldigende blikken, op de vlucht voor controle en inmenging.

Vooraleer deze mensen hun ervaringen kunnen samen leggen tot knelpunten en aanbevelingen voor een beter beleid, moeten ze af van het hun opgelegde schuldmodel. Ze moeten overtuigd worden van hun waarde en het belang van hun bijdrage. Het ontmoeten van andere armen leert hun dat ze niet schuldig zijn aan hun armoede, dat de manier waarop de samenleving is ingericht uitsluiting veroorzaakt. Daarnaast moeten ze ook ondersteuning krijgen bij dringende problemen om energie over te houden die kan geïnvesteerd worden in een groep die een bijdrage wil leveren aan armoedebestrijding.

Verenigingen waar armen het woord nemen bieden in hun basiswerking de noodzakelijke steun en voorbereiding opdat armen de stap kunnen zetten om een bijdrage te leveren in een groep die de dialoog met de samenleving aangaat.

De invulling van de basiswerking kan verschillen, maar essentieel is dat mensen die in armoede leven tijd krijgen om hun zelfwaarde op te bouwen, om hun verhaal te doen, om te kiezen wanneer en op welke manier ze willen meewerken. Soms zetten mensen deze stap vrij snel, anderen draaien jaren mee in het ontmoetingscircuit van een organisatie voor ze over kunnen stappen naar het groepswerk met een structurele aanpak. In deze periode leveren zij geen actieve bijdrage in het projectwerk van de vereniging, toch brengen ze hun ervaringen binnen in het werk van de groep. Dit kan gebeuren door occasionele hulpvragen, door interviews of enquêtes die de analyses in de projectgroep aanvullen of nuanceren.

4.2 Participeren moet je leren

Armen moeten overtuigd worden van het belang van hun bijdrage. Ze moeten overtuigd worden dat invloed op organisaties en beleid mogelijk is, dat hun inbreng het verschil kan maken. In de uitgevoerde projecten merken we voortdurend dat het ervaringsmateriaal van de mensen die in armoede leven, maar ook hun analyse van de knelpunten een belangrijke meerwaarde betekenen.

Het is voor elke nieuwe groep of elke nieuwe deelnemer een leerproces om taakgericht te werken. Het is niet vanzelfsprekend om zich toe te spitsen op een gekozen thema en het is nog moeilijker om zich te beperken tot een afgelijnd subthema. Je verhaal vertellen, afstand nemen van je eigen ervaring, ervaringen samen leggen en er relevante knelpunten uit distilleren, vergen vaardigheden die armen niet geleerd hebben. Groepswerkers hebben dan ook vaak een zware opdracht aan het hanteren van de gespreksregels, het begeleiden van groepsprocessen, het afbakenen van de gesprekken en het werken naar een einddoel. Tijd voor informele gesprekken en ontmoetingsmomenten buiten het thematische groepswerk is onontbeerlijk.

4.3 Participatie moet je ondersteunen

Uit de acties naar onderwijs en de samenwerking met het OCMW blijkt dat professionele ondersteuning noodzakelijk is indien men de ambities hoger legt dan het aanklaarten van enkele knelpunten. Vooral als men het beleid van grote organisaties wil beïnvloeden, is inzicht in samenstelling, opdracht en beslissingsstructuren noodzakelijk om strategieën uit te bouwen en om controle te houden op de voortgang van het project. Deze professionele ondersteuning kan continuïteit en kwaliteit waarborgen. Tegelijk is het een functie die met enorm veel aandacht voor inbreng en tempo van iedere deelnemer moet uitgevoerd worden. Men moet voortdurend stiltaan bij deze functie als 'mogelijkmaker', de beroepskracht is geen vertegenwoordiger. Ondanks de regelmatige verleiding om voor resultaat te gaan, moeten de processen die de participatie van armen moge-

lijk maken prioritair blijven. De beroepskracht zal soms op de rem moeten staan en andere actoren overtuigen dat het in het hele proces belangrijk blijft om de betrokkenheid van de armen te waarborgen.

De beroepskracht is geen vertegenwoordiger.

De betrokkenheid van deelnemers uit de vereniging bij alle stappen in een project kan op verschillende manieren concreet gemaakt worden. Door contacten voor te bereiden in de groep of in kleinere werkgroepen het traject uit te tekenen, blijft het mogelijk om mensen die in armoede leven bij dit aspect van het werk te blijven betrekken. Niet iedereen heeft hier echter steeds de tijd, energie of interesse voor. Participatie mag dan ook geen druk worden. Ieder heeft het recht om zijn krachten en vaardigheden op tafel te leggen en moet de tijd krijgen om hierin te groeien.

4.4 De groep kiest het thema

Het eindproduct van een project staat of valt met de ervaringen die in een groep aanwezig zijn. Knelpunten en aanbevelingen bouwen voort op de inbreng van de groepsleden. Het is daarom belangrijk dat een projectthema door genoeg deelnemers gedragen wordt en dat ervaringen persoonlijk en recent zijn. Meestal is het onmogelijk dat alle groepsleden ervaringen hebben, maar toch is het belangrijk dat ze allen op één of andere manier betrokken zijn. Het belang van het ervaringsmateriaal is één van de redenen waarom het moeilijk is om in opdracht te werken. Een overheid of organisatie kan vragen om rond een bepaald thema aanbevelingen te formuleren. Indien er onvoldoende ervaringen in de groep aanwezig zijn, is dit meestal onbegonnen werk.

De directe betrokkenheid van de groepsleden is essentieel om een kwalitatieve analyse mogelijk te maken. In een latere fase zoekt de vereniging hoe de eigen knelpunten en voorstellen elders kunnen getoetst worden. In de schoot van het APGA kan dit gebeuren op één van de samenkomsten (zie hoger). Bijeenkomsten van het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen of met een andere vereniging elders in het land kunnen materiaal leveren om de bevindingen bij te sturen.

4.5 Kansen grijpen

Het kan voordelen bieden om zich bij de keuze van een thema te laten leiden door kansen die zich voordoen: een nieuw beleidsplan dat opgesteld wordt, een nieuwe verantwoordelijke, maatschappelijke gevoeligheid voor een bepaald

thema... De kans op succes of op samenwerking met partners kan in sommige omstandigheden groter zijn. Het kan een argument zijn op het moment dat een thema gekozen wordt. In Antwerpen bracht de aanstelling van een nieuwe voorzitter van het OCMW openheid en kansen op samenwerking. De keuze van Antwerpen als pilootregio voor het integrale jeugdhulpplan van de Vlaamse overheid was een argument voor Recht-Op om dit thema op te pakken. De verzelfstandiging van de OCMW-ziekenhuizen was voor Centrum Kauwenberg aanleiding om het thema toegankelijke gezondheidszorg tijdelijk te heroriënteren. Ze richten zich eerder dan voorzien op de sociale opdracht van de nieuwe ZINA-structuur waarin de oude OCMW-ziekenhuizen ondergebracht zijn, omdat het debat hierover nu bezig is.

4.6 Een kwestie van volhouden

Werken aan structurele veranderingen is een werk van zeer lange adem. Naast de processen in de vereniging is er enorm veel tijd nodig om in te breken in organisaties en voorstellen op tafel te krijgen. Na het eerste enthousiasme moet er gewerkt worden om de aandacht vast te houden en een plaats te krijgen in de planning van een organisatie. Hoe groter die organisatie, hoe moeilijker ook om de juiste persoon te detecteren. Elk project vergt enorm veel investering in het leggen en onderhouden van contacten en opvolgen van beloftes en afspraken.

Eens de aanbevelingen aangenomen zijn, kan het maanden of jaren duren vooraleer er resultaten zichtbaar worden. Het is belangrijk dat de groep hierop voorbereid is en dat vanuit de vereniging regelmatig het sein gegeven wordt dat men de zaken niet heeft losgelaten.

4.7 Kwaliteit loont

De erkenning en subsidiëring van Verenigingen waar armen het woord nemen heeft geleid tot een professionele aanpak en de opdracht om te streven naar structurele veranderingen. De inbreng van ervaringen en knelpunten van mensen die in armoede leven, gekoppeld aan realistische aanbevelingen bieden een belangrijke meerwaarde voor organisaties en overheden die drempels in hun aanbod willen slopen en efficiënte dienstverlening willen aanbieden. Ervaring in Antwerpen leert dat deze inbreng vooral gewaardeerd wordt als tussenkomsten niet vrijblijvend zijn of enkel op klagen gericht. Het aanbod om samen oplossingen te zoeken, opent deuren. Een dossier op het einde van een project waarin ervaringen, problemen en aanbevelingen gebundeld zijn, biedt het voordeel dat het ruim kan verspreid worden en dat er nog lange tijd beroep op kan gedaan worden. Een dossier geeft ook een zicht op al het voorbereidende werk dat door velen geleverd is.

4.8 Samen sterk

Het werk dat in verenigingen geleverd wordt, dient beoordeeld op de kwalitatieve aanpak. Het intensieve groepswork maakt dat niet met grote groepen deelnemers kan gewerkt worden. Verenigingen hebben op andere manieren oog voor het 'getal'. Fundamentele drempels tot grondrechten blijken vaak weinig te verschillen. Meestal maken de actoren in een stad en de processen die tot oplossingen moeten leiden, het verschil. Verenigingen kunnen hun bevindingen dan ook op verschillende manieren toetsen. Op een grote samenkomst bij andere verenigingen uit de stad, op een forumvergadering van het Vlaams Netwerk van Verenigingen, op een overleg met een andere vereniging elders in Vlaanderen of een partnerorganisatie die met hetzelfde thema bezig is en oog heeft voor dezelfde doelgroep.

4.9 Partners in de stad

Partners in de stad en bij het OCMW zijn een belangrijke hulp om de weg te vinden in de administratie en om bij de juiste verantwoordelijke aan te kloppen.

In Antwerpen zijn er een aantal contactpersonen op het OCMW en is vooral de stedelijke armoedecel een belangrijke partner om de slagkracht van de verenigingen te vergroten. Momenteel werken er 6 personen op de cel (4,2 voltijdse equivalenten) en draaide gedurende enige maanden een stagiaire ervaringsdeskundige mee in de vormingsactiviteiten.

De armoedecel werkt samen met de verenigingen om de dialoog aan te kaarten in stedelijke diensten en heeft daarnaast ook eigen activiteiten die armoede binnen het stedelijk apparaat onder de aandacht moeten brengen. Ze maken diensten alert voor de impact van hun werking op het leven van mensen in armoede en hoe sociale uitsluiting zich op hun domein manifesteert. Ze organiseren vorming en brengen ideeën aan over hoe vanuit die diensten aan armoedebestrijding kan worden bijgedragen. De armoedecel laat stedelijke diensten kennis maken met het werk van de verenigingen en is vaak de overtuigende factor voor diensten om koudwatervrees te overwinnen en de dialoog met armen en hun verenigingen aan te gaan. Ze leggen contacten voor opvolging van de adviezen van de verenigingen en zetten zelf ook activiteiten op om veranderingen te consolideren.

Sinds 1999 worden diverse acties opgezet om het uitgebreide voedselbedelingscircuit bewust te maken van de voorschriften inzake voedingsmiddelenhygiëne. Via vormingsprogramma's trachten ze de vaak caritatief geïnspireerde vrijwilligersorganisaties te overtuigen van een grotere participatie van de hulpvragers in de werking. Er is reeds enkele jaren samenwerking met de dienst tewerkstelling: trajectbegeleiding, moeilijk bereikbare doelgroepen, speciale acties voor laag- of ongeschoolden...

Het project 'Kansen in onderwijs' wordt in opdracht van de schepen voor Onderwijs opgezet en gecoacht vanuit de stedelijke armoedecel. Naar aanleiding van een dossier over kinderopvang organiseert de armoedecel mee vormingssessies voor kinderverzorgsters van stedelijke kinderkribben. Sinds vorig jaar is een halftijdse medewerkster aangetrokken om ook in andere stedelijke diensten en het OCMW vorming aan te bieden. Na een communicatieproject van de vereniging Open Huis stelt de communicatiedienst een personeelslid voor doelgroepen aan; dit personeelslid wordt gecoacht door de armoedecel.

4.10 Een duidelijke keuze van de overheid

De openheid van een overheid om de dialoogmethode te erkennen en open te staan voor samenwerking met verenigingen is een belangrijke stap. Tegelijk moet die plaatselijke overheid ook beseffen dat de minimale Vlaamse middelen niet volstaan om een vereniging uit te bouwen die op een degelijke en langdurige wijze een bijdrage kan leveren.

Verder kan een gemeente op verschillende wijzen duidelijk maken dat ze armoedebestrijding en participatie van armen hierbij ernstig neemt: een schepen die expliciet bevoegd is voor de coördinatie van het armoedebeleid, samenwerkingsafspraken tussen gemeente en OCMW, een plaats voor verenigingen bij het opstellen van het lokaal sociaal beleidsplan, opdrachthouders armoede in de verschillende gemeentelijke departementen, een hoofdstuk armoedebestrijding in het bestuursakkoord, een armoedecel...

5. Tot slot

Participatie is een werk van lange adem dat de energie vraagt van veel betrokkenen: armen, begeleiders in verenigingen, werkers, ambtenaren en overheden. Het is een proces met een voorgeschiedenis en naweeën. Er is veel geduld nodig want resultaten zijn zelden onmiddellijk zichtbaar of bieden geen fundamentele ommekeer in het leven van armen.

Toch kijken we niet ontevreden terug op de afgelopen jaren en willen we de dialoog tussen armen en beleid blijven promoten. Er is bereidheid om het over armoedebestrijding te hebben en er is openheid om de dialoog met mensen die in armoede leven aan te gaan. In tegenstelling tot een aantal jaren terug is er op een aantal diensten aandacht voor de noden van andere burgers dan de gemiddelde Antwerpenaar. Armoede staat op de agenda.

Verschiedende projecten hebben aanleiding gegeven tot veranderingen. Verandering komt echter slechts stapsgewijs op gang. Er zijn nog veel van derge-

lijke kleine stappen nodig voor er wezenlijk zaken veranderen voor de mensen die in deze stad in armoede leven.

Armoede staat op de agenda maar is nog geen prioriteit. Teken aan de wand is dat één politieke fractie het niet nodig achtte om minstens één schepen af te vaardigen naar een themacollege over armoede dat georganiseerd werd om aan te kaarten dat armoedebestrijding een gezamenlijke en inclusieve aanpak vergt. Armoedebestrijding wordt nog te veel in de schoot van bepaalde sectoren en organisaties (huisvesting, onderwijs, OCMW, sociale tewerkstellingsinitiatieven) geduwd waardoor de meer economisch gerichte sectoren en verantwoordelijken zich kunnen blijven vrijpleiten.

► **Uit gesprekken over tien jaar AVA**

Het AVA zette armoede en de bestrijding ervan op de kaart, maar weegt het rapport op zich zwaar genoeg en moet het vandaag in een breder, globaler kader worden gezien?

Jean-Luc Dehaene, politicus

“Uiteindelijk moet je het fenomeen ook in zijn globaliteit zien. Als je het op een ruime wereldschaal bekijkt, dan heb je zeker nog veel werk. We schrijven het in alle verdragen: ‘de armoede dient uitgeroeid’, maar dat is een utopie, iets dat je per definitie nooit bereikt. (...) Op het niveau van de principes zal iedereen daar wel akkoord mee gaan, maar het is het probleem van de praktijk en de prioriteiten. Om opnieuw de vergelijking te gebruiken, het is met armoedebestrijding zoals met ontwikkelingshulp: er moet worden gestreefd naar de ‘zeven procent’. Maar er is tussen woorden en daden werkelijk nog al eens een kloof. Het is natuurlijk onder druk van degenen die meer impact hebben, dat andere prioriteiten naar voor gaan komen.”

Mark Vermaerke, vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

“Zijn we er nu met zijn allen goed mee bezig, op een interessante manier en zitten we op een gezamenlijk spoor? Klopt dat met wat de bedoeling was van het AVA? We proberen dat nu te vertalen en gaan daartegenover een aantal overheidsingrepen stellen; kleine dingen vaak ook. Een deel van die kleine dingen is er. De materiële context, een maximumfactuur of een andere manier van huurtoelagen verstrekken, dat is allemaal interessant, dat zijn allemaal kleine dingen, maar de vraag blijft: zijn we daarmee alles in een globaal kader blijven benaderen?”

HOOFDSTUK 4

NAPs/incl en de visie van EAPN daarop

Katherine Duffy¹

De titel van deze bijdrage lijkt wel een of andere vorm van geheimschrift. De Europese instellingen waren altijd al sterk in het smeden van een eigen taaltje, dat niet altijd even toegankelijk was voor gewone mensen. Om de lezer(es) die wat minder vertrouwd is met Europese afkortingen uit zijn/haar lijden te verlossen: EAPN staat voor *European Anti Poverty Network* en NAP/incl voor Nationale Actieplannen voor Sociale Insluiting.

Horen beide thuis in een Jaarboek dat focust op het AVA en op de Verenigingen waar armen het woord nemen? Ongetwijfeld. De NAPs/incl kunnen we, met enige terughoudendheid voor wat betreft de actoren die eraan deelnemen, een opstap noemen naar een Europees AVA; het EAPN is een Europees netwerk van nationale netwerken van verenigingen die rond armoede actief zijn.

Is het behandelde thema relevant? Ook hier is het antwoord 'ja'. De tweede ronde van de NAP/incl is achter de rug en het lijkt erop dat de EU de tijd gekomen acht voor een evaluatie. Op de jaarlijkse rondetafel van EAPN-Europe in september 2004 werden juist de resultaten van een enquête besproken over de impact van de NAPs/incl volgens haar nationale netwerken. Deze info vormt de originele kern van deze bijdrage. Daarrond worden een aantal beschouwingen gebouwd omtrent de veranderde context voor een Europees armoedebestrijdingsbeleid, risico's en mogelijkheden van beleidsparticipatie van armen in NAPs/incl, de veranderde context voor een Europees armoedebestrijdingsbeleid, de rol van EAPN bij de Europese sociale agenda en de participatie van NGO's en armen in de NAPs/incl.

1. De veranderde context voor een Europees armoedebestrijdingsbeleid

Vergeleken met de tijd dat de eerste Europese armoedeprogramma's werden opgezet en zelfs met die van de eerste Nationale Actieplannen voor Sociale Insluiting (NAP/incl), zijn er een aantal opmerkelijke veranderingen in de context opgetreden of hebben vroegere ontwikkelingen zich doorgezet. Ze hebben

betrekking op zowel de sociaal-economische omstandigheden als op de organisatie en het beleid van de EU.

Hoge werkloosheid, een sterke toename van ongelijkheid, van relatieve inkomensarmoede en van het aantal werkende armen zijn de kenmerken van een aantal Europese lidstaten (Peña-Casas & Latta, 2004). Vooral de nieuwe lidstaten zoeken de remedie voor deze kwalen in een snellere economische groei, in de veronderstelling dat als het economisch goed gaat, de rest wel volgt. Evenwel gaat stijgende welvaart vaak gepaard met een toename van ongelijkheid en sociale uitsluiting. Armoedebestrijding staat niet hoog op de nationale agenda's in deze landen, evenmin als de uitbouw van een verzorgingsstaat naar West-Europees model. Dit valt te begrijpen. Niet alleen is de intellectuele en sociale traditie waarbinnen die verzorgingsstaten tot stand kwamen, afwezig; ook overstijgt het financieren van een volwaardig socialezekerheidsstelsel en het uitbouwen van lokale sociale diensten de financiële, organisatorische en personele mogelijkheden van vele nieuwe landen (Duffy, 1998; Duffy, 2002). Het moet dan ook geen verbazing wekken dat wie aan armoedebestrijding doet in de meer geavanceerde welvaartssystemen, bezorgd is dat de Europese uitbreiding zal leiden tot een neerwaartse evolutie op sociaal vlak.

Dit is des te meer begrijpelijk omdat de juridische context voor een Europees sociaal beleid zwak is in vergelijking met dat voor het economisch beleid. De EU is nog altijd en vooral een geografische en economische constructie. De recente strubbelingen over het ontwerp van een grondwet maakt de beperkingen van een sociaal Europa duidelijk. De belangrijkste initiatieven van de EU die de armen rechtstreeks aanbelangen, werden ondertussen al enkele jaren geleden genomen. Zo was er onder meer de aanbeveling om in voldoende bestaansmiddelen en een minimuminkomen te voorzien (European Commission, 1999).

Daarnaast stuurde de veranderde politieke samenstelling van vele (nationale) overheden het Europese beleid in een neoliberale richting. Dit blijkt duidelijk uit de beleidsontwikkelingen die de Europese Commissie en andere EU-instellingen voorstellen.

2. De NAPs/incl

Dat elke lidstaat een NAP/incl opstelt, vloeit voort uit de afspraken gemaakt op de Europese Lentetop in Lissabon (maart 2000). Deze plannen worden tweejaarlijks geproduceerd volgens de Open Methode van Coördinatie (OMC) (zie ook deel II, hoofdstuk 3). De OMC werd voor het eerst gehanteerd bij de voorbereiding van de *Broad Economic Policy Guidelines* en werd in 1997 geïntroduceerd voor het opstellen van de Nationale Actieplannen voor Werkgelegenheid. In 2002 begon men de OMC te gebruiken voor Pensioenen en tegen 2005-2006 zal de OMC wellicht verruimd zijn tot het domein van de gezondheidszorg.

Het doel van de NAPs/incl is om armoede kordaat aan te pakken tegen 2010. Ze moeten bijdragen tot de realisatie van de vier doelstellingen van de Europese Raad van Nice (december 2000). In het kort gaat het om (1) de toegang tot werkgelegenheid, rechten, middelen, goederen en diensten; (2) het voorkomen van uitsluiting; (3) het beschermen van de kwetsbaarsten en (4) het mobiliseren van alle actoren.

Alle nationale overheden worden ingeschakeld in de voorbereiding van een veelomvattend plan voor armoedebestrijding. De plannen van elke lidstaat worden neergelegd bij de Europese Commissie (EC). Binnen de EC bereidt het Directoraat-Generaal voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken een voorontwerp van het *Joint Inclusion Report* voor (zie onder meer Commission of the European Communities, 2003). Dit ontwerp wordt vervolgens voorgelegd aan het Sociaal Beschermingscomité (SBC) en wordt bekrachtigd op de Lentetop van de Europese Raad van ministers van de lidstaten. Evenwel worden geen sancties voorzien voor lidstaten die de doelstellingen uit hun plan niet realiseren. De OMC voor sociale insluiting werkt via de uitwisseling van *'best practices'*. Daarom beoefenen de NAPs/incl 'zachte sturing' om de armoedebestrijdende initiatieven van de verschillende lidstaten te coördineren en te versterken, met het oog op het behalen van de doelstellingen van Nice.

Naast de NAPs/incl worden ook *peer reviews* georganiseerd, waarlangs vertegenwoordigers van verschillende lidstaten van dichterbij kennis kunnen maken met een *'best practice'* die elke lidstaat kan voorstellen. Zo gaat de *peer review* voor Engeland over haar 'Rough Sleeping Strategy'.² Daarnaast wordt ook een bilaterale dialoog voorzien tussen de lidstaat en de vertegenwoordigers van de Commissie over het ingediende plan.

□ Een belangrijke stap was de lancering van vergelijkbare indicatoren.

Een erg belangrijke stap vooruit was de lancering van een stel van achttien crossnationaal vergelijkbare indicatoren op de Europese Raad van Laken (december 2001). Deze indicatoren gaan bijvoorbeeld over inkomensarmoede, werkgelegenheid, gezondheid en onderwijs. Zo komen middelen ter beschikking om de statistische mogelijkheden te verbeteren en om nieuwe indicatoren te ontwikkelen.

De meeste overheden hebben tot nog toe weinig moeite gedaan om de NAPs/incl te publiceren en de plannen kregen ook erg weinig aandacht in de media. Daardoor is het brede publiek, ten onrechte, onvoldoende op de hoogte van dit proces van de NAPs/incl.

Voor de toetreding van de nieuwe lidstaten in 2004 hadden de vijftien oude lidstaten al twee rondes van NAPs/incl achter de rug, met name in 2001 en in 2003. Men voorzag dat het proces tweejaarlijks zou doorgaan tot 2010. De nieuwe lidstaten dienden hun eerste NAP/incl in 2004 in; voordien hadden ze al

Joint Inclusion Memoranda voorbereid, als voorlopers op een volwaardig NAP/incl (European Commission, 2004b).

In 2003 kwam de EC met het voorstel voor de dag om de verschillende OMC's en gerelateerde processen in de domeinen sociale insluiting, gezondheid en pensioenen te stroomlijnen (European Commission, 2003a). Dit resulteerde in een voorstel voor een *road map* voor dit proces (European Commission, 2004b). Het Sociaal Beschermingscomité ging ermee akkoord om vanaf 2006 één enkel gemeenschappelijk rapport over sociale bescherming en insluiting bij de Europese Raad in te dienen, gelijklopend met de timing van de rapporten over de economische processen. Men opperde dat dit de last van de lidstaten zou verlichten en meer gewicht in de schaal zou kunnen werpen voor de sociale pijler, in antwoord op de vooral economische elementen die op de Lentetop worden besproken. Het is vooralsnog niet duidelijk wat er in 2006 te gebeuren staat, maar de meerderheid van de lidstaten blijkt voorstander te zijn om de onafhankelijke processen op nationaal vlak voor insluiting, gezondheid en pensioenen te behouden, zelfs als er maar één enkel rapport komt.

De Europese armoedelobby, uit hoofde van het European Anti Poverty Network (EAPN), was tot op vandaag zeer betrokken bij het bevorderen en realiseren van de NAPs/incl. De mogelijke verzwakking van het Lissabonproces en het risico dat sommige doelstellingen – vooral de doelstelling om alle actoren te mobiliseren – niet worden gehaald, wekt haar bezorgdheid. EAPN lobbyde intensief bij de Europese Commissie en de nationale regeringen over de mogelijke impact van de net vermelde stroomlijning. Het valt te betwijfelen of de doelstelling om alle actoren te mobiliseren ook in andere processen zal worden nagestreefd. Wellicht zal het behouden blijven voor de insluitingstrategie.

3. De rol van EAPN bij de Europese sociale agenda

3.1 Wat is EAPN?

Het EAPN is een Europees netwerk van nationale netwerken van organisaties die armoede willen bestrijden. Het is tot stand gekomen als resultaat van het 'Armoede II'-programma van de Europese Commissie, dat eindigde in 1989. De waarden die EAPN in het vaandel voert zijn: respect voor de menselijke waardigheid, sociale rechtvaardigheid en de participatie van armen in alle beslissingen en acties die hun leven aanbelangen (EAPN, 2000). EAPN Europe wordt deels gefinancierd uit Europese middelen. Haar belangrijkste rol is lobbywerk op het vlak van de strategie en het beleid inzake armoedebestrijding. Recent werd gewerkt om netwerken uit de nieuwe lidstaten te integreren in haar organisatie. EAPN is een belangrijke speler in het Europees Platform van Sociale NGO's en heeft sterke banden met FEANTSA (een netwerk omtrent thuis-

loosheid), met ATD Vierde Wereld en met Age (een Europese organisatie voor ouderen). Recent werden ook nauwere relaties aangegaan met NGO's actief in problemen van milieu en globalisering.

3.2 EAPN's activiteiten bij de NAPs/incl

Omdat de context er niet was om een sterk juridisch raamwerk af te dwingen op sociaal vlak en omwille van de meerwaarde die de uitwisseling van nationale praktijken met zich mee kon brengen, heeft EAPN intensief gelobbyd voor de open methode van coördinatie. De laatste vier jaar heeft EAPN van de implementering van de NAPs/incl een prioriteit gemaakt.

De eis van de nationale EAPN-afdelingen om meer betrokken te worden bij het proces van de NAPs/incl, dat vooral een gebeuren tussen overheden is, vond in sommige landen meer gehoor dan in andere. In die landen maakten de netwerken gretig gebruik van het argument dat hun overheden hadden getekend om alle actoren te mobiliseren (doelstelling 4 van Nice), en daartoe behoren ook NGO's en armenorganisaties. Over het algemeen genomen evenwel is op nationaal niveau de deelname van NGO's aan het NAP/incl-proces nog altijd erg beperkt, hoewel al uitgebreider dan bij de voorbereiding van de eerste ronde van NAPs/incl. Bijna alle nationale EAPN-netwerken zijn vandaag betrokken bij activiteiten gerelateerd aan de NAPs/incl. Op nationaal niveau lobbyen ze vaak in samenwerking met verwante organisaties of als deel van een bredere groep of platform. Hiertoe worden seminars en conferenties georganiseerd, wordt informatie verspreid en worden geschreven documenten neergelegd bij de overheden die de NAPs/incl moeten voorbereiden. Daarnaast neemt men ook deel aan vergaderingen met die overheden en/of met andere initiatieven die het proces of de inhoud van de nationale actieplannen helpen ontwikkelen.

De deelname van NGO's aan het NAP/incl-proces is nog altijd erg beperkt.

EAPN zelf is sterk vertegenwoordigd op de jaarlijkse Europese Rondetafelconferentie van actoren rond de NAPs/incl. Ook Europees bestaat er een informele participatie van NGO's, waaronder EAPN, aan het NAP/incl-proces en meer bepaald bij het *peer review* proces. Voor armen zelf is de jaarlijkse Europese ontmoeting van mensen in armoede heel belangrijk, een initiatief dat tijdens het Belgisch voorzitterschap werd gestart.

3.3 De verworvenheden van het NAP/incl-proces volgens EAPN³

In de lente van 2004 vroeg EAPN Europe aan haar nationale netwerken om een vragenlijst te beantwoorden over de impact van de NAPs/incl. De resultaten

hiervan werden gebruikt voor de EAPN-papers op de jaarlijkse rondetafel in september 2004. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de visies en aanbevelingen van de nationale netwerken.

3.3.1 *Het doel: een beslissende impact op armoede realiseren tegen 2010*

Vele nationale netwerken geloven dat de overheden door de NAPs/incl meer aandacht zijn gaan besteden aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Ze hebben niettemin twijfels over hoe ver men vandaag staat in het bereiken van deze doelstelling. Nu iedereen is ingewerkt in het proces van de NAPs, willen de EAPN-afdelingen graag dat de NAPs/incl op elkaar worden afgestemd. Dit zou op zijn minst de coherentie van het beleid verbeteren.

3.3.2 *De rol van de Nice-doelstellingen in de ontwikkeling van het overheidsdenken over armoedebestrijding*

Alle nationale afdelingen van EAPN ondersteunen de vier doelstellingen die op de Top van Nice werden geconcretiseerd en ze geloven dat ze een coherent raamwerk bieden voor de ontwikkeling van een strategie voor armoedebestrijding. Ze willen er echter zeker van zijn dat deze doelstellingen de OMC-stroomlijning zullen overleven. De doelstellingen en het planproces voorzien de overheden van een algemeen denkraam voor armoedebestrijding. Het zet ze aan om hun beleid, programma's en activiteiten te herbekijken in het kader van dit gemeenschappelijk raamwerk. In Portugal en Griekenland beklemtoont men expliciet dat de NAPs/incl het overheidsdenken over armoedebestrijding hebben gestimuleerd.

3.3.3 *De vierde doelstelling: het mobiliseren van alle actoren*

De nationale netwerken geloven dat binnen het planningsproces van de NAPs/incl, zowel nationaal als Europees, ruimte bestaat voor een gestructureerde dialoog over de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Ze zijn zeer positief over de vooruitgang, die tijdens de drie Europese ontmoetingen van mensen in armoede werd vastgesteld. Wel hadden ze graag consequentere inspanningen gezien van de nationale overheden en de EC om de eigen engagementen en deze van lokale overheden en armen, kracht bij te zetten. Er wordt meer openheid gerapporteerd en een groter engagement vanuit nationale en regionale overheden voor een volgehouden dialoog met NGO's en voor nieuwe of versterkte participatie-initiatieven. Dit is een belangrijk gevolg van het NAP/incl-proces (zie ook verder).

3.3.4 *Indicatoren: vooruitgang inzake benchmarking*

De uitvoering van de Laken-indicatoren wordt breed ondersteund; ze worden gezien als het belangrijkste instrument om de vooruitgang van de nationale re-

geringen te meten. Het bestaan van indicatoren liet de NGO's toe om de discussie preciezer te focussen op de mate waarin en de manier waarop vooruitgang werd geboekt in de strijd tegen armoede. Een vergelijking met andere landen werd mogelijk en zo kon de eigen lat hoger worden gelegd. De netwerken blijven wel vragende partij om de indicatoren meer te gebruiken dan vandaag het geval is. Ze zijn voorstander van een basisopleiding omtrent indicatoren, om te zien hoe deze het best kunnen worden aangewend in hun activiteiten.

3.3.5 *Peer review: uitwisseling van beste praktijken*

Het proces van *peer reviews* kwam maar traag op gang. De enkele netwerken die er al ervaring mee hebben, melden dat hun nationale overheden positief zijn. Men gelooft dat *peer review* een sleutelement is in een Europees leerproces. Een opener proces van *peer review*, met meer engagement van het middenveld en een beter ontwikkeld instrument om het leerproces op te volgen, zou een meerwaarde zijn.

3.3.6 *De implementatie van nieuwe of versterkte maatregelen, acties of initiatieven*

In het algemeen vonden de nationale netwerken de beleidsvisie betreffende de noodzaak van het aanpassen van gedrag bij arbeidsmarktintegratie, zeer eng en weinig creatief. Het gevoel overheerste dat het een nogal gemakzuchtig postulaat is, dat aanneemt dat integratie op de arbeidsmarkt volstaat om armoede en uitsluiting op te lossen.

We sommen de meest opgemerkte beleidsontwikkelingen hieronder op. Let wel dat de netwerken deze veranderingen niet altijd als positief beschouwden voor armen:

- (1) hervorming van inkomenssteun of andere uitkeringen in de richting van het stimuleren van werkgelegenheid;
- (2) tewerkstellings- of opleidingsmaatregelen om de arbeidsmarktintegratie te verbeteren;
- (3) economische en, minder vaak genoemd, sociale integratiecontracten;
- (4) initiatieven om wonen en/of de stad op te waarderen, waarbij men in sommige landen amper aandacht voor de armen terugvond;
- (5) regionale initiatieven;
- (6) ontwikkelingen in de kinderbijslagsystemen;
- (7) maatregelen of initiatieven voor mensen met een handicap (van inkomensbeleid tot toegang tot diensten);
- (8) een waaier van ontwikkelingen in beleidsmaatregelen of diensten voor migranten;
- (9) nieuwe initiatieven in verband met overmatige schuldenlast;
- (10) nieuwe initiatieven omtrent drugsverslaving;

- (11) nieuwe initiatieven omtrent vrijwilligershulp en initiatieven op het middenveld.

De nationale netwerken stelden het op prijs dat het *Joint Inclusion Report* en de nationale voortgangsevaluaties, die door een team van externe experts werden voorbereid, werden gepubliceerd. Toch vinden ze het wenselijk dat NGO's en armen meer ondersteund worden om hun eigen evaluaties over beleid en programmaontwikkeling mee in te brengen.

De nationale netwerken uiten ook hun bekommernissen over de sterkte en coherentie van maatregelen en programma's tegen armoede. Ten eerste is er de vraag naar meer implementatie van de strategie en/of meer specifieke doelstellingen inzake de genderproblematiek. Ten tweede is er nood aan een eenvoudige evaluatie van de impact van maatregelen of programma's op het leven van armen en achtergestelden. Met deze resultaten moet rekening worden gehouden wanneer beslissingen worden genomen. Tenslotte hebben een aantal nieuwe of uitgebreide maatregelen, programma's en initiatieven negatieve neveneffecten op achtergestelde groepen. Zo rapporteerden sommige nationale netwerken over de stigmatiserende effecten van veiligheidsbeleid.

Alle netwerken signaleerden ook hiaten in de implementatie. De meest voorkomende waren: inadequate en/of ondoorzichtige budgetten en instrumenten; beloofde, maar niet uitgevoerde maatregelen en hervormingen, vooral wat uitkeringen, pensioenen en de toegang tot diensten betreft; een gebrek aan regionale en/of lokale implementatie van de nationale plannen en dit wegens onvoldoende coördinatie tussen gedecentraliseerde bevoegdheden of wegens de afwezigheid van consistente financieringsmogelijkheden over verschillende regio's heen; het niet-uitvoeren van beloftes inzake dialoog, communicatie en informatieverspreiding. Deze waren verbonden met engagementen van politici en weerspiegelen mogelijk de lage politieke prioriteit die aan het proces van NAP/incl wordt gegeven.

De netwerken willen dat het NAP/incl-proces wordt versterkt en dat de implementering wordt ondersteund. Alle netwerken hebben immers ontwikkelingen gerapporteerd die ingaan tegen de afspraken van het NAP/incl. Het lijkt erop dat de kwetsbaarste groepen het vaakst de last dragen van het verdwijnen van diensten of van hervormingen van sociale uitkeringen.

Wanneer moeilijke budgettaire beslissingen moeten worden genomen, willen de NGO's dat mechanismen in het leven worden geroepen, die ervoor zorgen dat de aandacht voor de noden van arme en kwetsbare mensen overeind blijft.

3.3.7 *Opvolging van de NAPs/incl op nationaal vlak*

Ondanks dat in de meeste landen maatregelen en programma's worden geëvalueerd, wordt toch aangegeven dat er weinig of geen goed ontwikkelde structuren bestaan voor het monitoren en evalueren van het proces van NAP/incl. Waar er wel evaluatie-instrumenten voorhanden zijn, is dit dikwijls een aange-

legenheid van de overheid of wordt het eenmalig georganiseerd. Enkele netwerken bestempelden de coördinatie tussen verschillende overheidsniveaus als positief, dankzij de betere integratie van de regio's, een groter engagement van de betrokken administraties of de sterkere relaties met het lokale bestuur. Toch vinden vele netwerken dat de coördinatie nog niet voldoende ontwikkeld is.

De netwerken stellen een positieve houding vast inzake het betrekken van armenverenigingen. Alle hebben ze gelobbyd en beleidsvoorstellen geformuleerd. Toch is men in vele landen bezorgd over de beperkte betrokkenheid van de lokale en regionale bestuursniveaus, die essentieel zijn bij de uitvoering. Ook de beperkte betrokkenheid van de sociale partners wordt betreurd. Voorts ontdekken de netwerken een toenemende belangstelling van politici voor het proces van het NAP/incl, essentieel voor de toekomst ervan. In sommige landen zijn lokale politici geëngageerd in overlegplatformen, maar in geen enkel land rapporteerde men een continu engagement ten opzichte van het NAP/incl. Armoedeorganisaties hebben niet de middelen om deze andere actoren te mobiliseren en kunnen hen enkel aansporen om deel te nemen.

De NAPs/incl betekenen een creatieve manier om tot een betere strategie voor de bestrijding van armoede te komen. Ondanks de beperkte beleidsimpact van de NAPs/incl tot dusver, staan vele overheden positief tegenover de uitwisseling van ervaringen. NGO's staan dan weer positief tegenover de impact die de vierde doelstelling heeft op het bevorderen van een dialoog over het armoedebeleid. Een culturele verandering teweegbrengen in het ontwikkelen en realiseren van een strategie voor armoedebestrijding vraagt tijd en dat is zeker het geval om samenwerkingsverbanden te ontwikkelen en te verankeren. Toch wijzen heel wat elementen erop dat het proces van NAP/incl geleidelijk aan sterker wordt.

3.4 Participatie van NGO's en armen in de NAPs/incl

EAPN Europe werkte mee aan de drie Europese ontmoetingen van mensen die in armoede leven. De eerste Europese ontmoeting vond plaats onder het Belgische voorzitterschap in december 2001 (EAPN, 2001). De focus van de meeting lag op de uitwisseling van persoonlijke ervaringen en de analyse van uitsluitingsmechanismen. Hoewel het oorspronkelijk bedoeld was als een eenmalige gebeurtenis, kwam er een aanbeveling tot stand om opvolging te voorzien. Met de steun van het (Belgisch) voorzitterschap en van bepaalde landen werd dit bereikt. De tweede ontmoeting vond plaats onder het Griekse voorzitterschap in mei 2003. Het rapport van de tweede ontmoeting behandelt de betekenis van participatie en de voorwaarden om dit te bereiken. Het Griekse voorzitterschapsrapport raadde de Raad van ministers in juni 2003 aan dat (1) de lidstaten inspanningen zouden leveren om participatie van armen op alle niveaus te ondersteunen, te intensifiëren en structurele netwerken te ontwikkelen, (2) dat de lidstaten en de Com-

missie plannen zouden maken die de betrokkenheid van armen in het algemeen en in de ontwikkeling van het NAP/incl in het bijzonder zouden versterken, en dat (3) de EC en de volgende Europese voorzitters middelen zouden vrijmaken om dit soort van ontmoetingen te organiseren als deel van een jaarlijks programma, net als de jaarlijkse rondetafels (Gerondal, 2003).

De boodschap van het Griekse voorzitterschap aan de Raad hield ook in dat er voldoende middelen (financieel, technisch en mankracht) moesten worden voorzien om participatie mogelijk te maken en voort te zetten.

4. Structuren voor participatie

De derde ontmoeting van mensen die in armoede leven, vond plaats in 2004 onder het Ierse voorzitterschap. Ter voorbereiding van deze ontmoeting, besteedde het voorzitterschap een onderzoek uit om na te gaan welke de draagwijdte en sterkte is van mechanismen en structuren van participatie van armen in de ontwikkeling van de NAPs/incl. De focus lag op het nationale niveau. Het rapport zal later in 2004 op de EAPN website (www.eapn.org) worden gepubliceerd. Het is gebaseerd op de antwoorden op de vragenlijst van leden van het Sociaal Beschermingscomité en van de nationale netwerken van het EAPN. De eerste conclusies wijzen in de volgende richting: (1) landen hechten een verschillende betekenis aan participatie en kijken anders naar mechanismen en structuren; (2) slechts een paar landen hebben permanente participatiestructuren; (3) de participatiemethoden verschillen.

Netwerkliden van EAPN zijn betrokken bij alle nationale structuren die in het rapport zijn beschreven. De participatiestructuren variëren wel onderling. Vaak gaat het om gebruikersraden, maar zelden zijn mensen betrokken bij het overkoepelende armoedebeleid. Men vindt ze vooral in noordelijke landen, met ontwikkelde welvaartsstaten waar lokale overheden belangrijke verantwoordelijkheden dragen voor dienstverlening. We kunnen stellen dat gebruikersraden een belangrijk deel vormen van de besluitvorming in representatieve democratieën met veel lokale autonomie. Bepaalde van deze raden, zoals in Nederland, Denemarken en Zweden, zijn zelforganisaties van armen – weliswaar in verschillende gedaantes zoals organisaties van langdurig werklozen, langdurig arbeidsongeschikten of gepensioneerden.

Er bestaan twee voorbeelden van fora of platformen van NGO's die door de overheid worden gefinancierd, met name in Ierland (waar tien netwerken worden gesubsidieerd) en Portugal, waar EAPN-Portugal gesubsidieerd wordt om participatie te ontwikkelen. (We voegen daar zelf Vlaanderen aan toe, waar de overheid het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, subsidieert – redactie.)

In een aantal landen bestond al voor de NAPs/incl overleg tussen organisaties en overheden over nationale armoederapporten, zoals in Duitsland en België. De Belgische en Duitse voorbeelden staan het dichtst bij het begrip van ‘structuren’ dat in het rapport wordt gehanteerd, hoewel de participatie van armen er zwakker blijft dan gewenst. Het Belgische voorbeeld is belangrijk omwille van de expliciete verbintenis vanwege de overheid om binnen structuren te werken. Dat engagement ligt vast in het Samenwerkingsakkoord uit 1998 tussen de verschillende overheden in de federale Belgische staatsstructuur en voorziet in een specifiek Steunpunt voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Deze dienst vervult een rol in data-analyse, het opstellen van aanbevelingen, het voorbereiden van rapporten en het organiseren van een structurele dialoog met de armsten. Het Belgische model werd gebruikt als voorbeeld bij het lobbywerk van sommige andere netwerken, hoewel de federale structuur en de politieke context niet zomaar kunnen worden overgeplaatst naar andere landen. Verder geeft EAPN-België (lees: het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding – redactie) aan dat ze wel tevreden is over de analyse van de problematiek, maar veel minder over de mate van invloed die ze heeft op de beleidsrichting of op beleidsresultaten.

Het Belgische model wordt gebruikt als voorbeeld.

Ierland, België en Duitsland hebben structuren die de NAPs/incl voorafgingen, maar de netwerken van deze landen vinden alle dat de invloed op het beleid te beperkt is geweest. In Ierland hebben sommige organisaties zich zelfs teruggetrokken uit het nationale overleg omdat ze ontgoocheld waren over de gebrekkige impact op het beleid. De hooggestemde verwachtingen die kunnen voortvloeien uit het bestaan van formele structuren, liggen misschien aan de basis van de frustraties van de deelnemers. Deze ervaringen doen de vraag rijzen waarom tot dusver participatie van deze organisaties meer impact heeft gehad op de analyse van problemen dan op de sturing van het beleid.

5. De toekomst van beleidsparticipatie van armen in NAPs/incl: risico's en mogelijkheden

Ten eerste zullen organisaties op de hoogte moeten zijn en gebruik moeten maken van een waaier van methoden om zich ervan te kunnen vergewissen dat alle betrokken groepen willen en kunnen participeren. Dit vraagt tijd en middelen.

Ten tweede bestaat er heel wat ervaring met participatiemethoden en participatiemechanismen in de landen van de EU en op andere continenten, vooral op

lokaal niveau. De ervaringen op lokaal niveau geven aan dat er moeilijkheden en spanningen kunnen rijzen en dat er nood is aan significante investeringen van tijd en middelen.

Ten derde varieert het potentieel om nationale structuren uit te bouwen met de politieke cultuur die in een land heerst. Landen met een geschiedenis van sociaal overleg vinden het wellicht gemakkelijker om formele structuren op te zetten dan landen als het Verenigd Koninkrijk, waar daartegen weerstand bestaat.

Ten vierde moeten de organisaties duidelijker de doelstellingen van participatie formuleren. Stevens, Bur en Young (2003) geven aan dat als participatie wordt gezien als een doelmatig middel om uitsluiting te bestrijden, het duidelijk moet zijn hoe dit kan. Vaak blijven de doelstellingen echter vaag. Ze kunnen gaan over persoonlijke ontwikkeling, over democratische verrijking, over beleidsbeïnvloeding of over empowerment in de zin van beslissingsmacht over beleidsprioriteiten, beleidsdesign, implementatie of budgetten.

Ten vijfde: opdat participatie een doelmatig middel voor de strijd tegen sociale uitsluiting zou kunnen worden, moet uitsluiting worden geïnterpreteerd in de zin van uitgesloten te zijn van deelname aan de besluitvorming. Participatie zou in termen van effectieve beslissingsmacht moeten worden gedefinieerd of op zijn minst, zoals in de definitie van Steifel and Wolfe's (Stevens, Bur & Young, 2003: 89), als het veroveren van een controlepost binnen instituties waar maatregelen worden geformuleerd en beslissingen worden genomen. Deze politieke betekenis van participatie is echter maar één van de vele die aan participatie kan worden gegeven. Daarom is het belangrijk dat in de participatieprocessen duidelijk wordt gemaakt wat men onder het begrip verstaat.

Ten zesde blijkt er nood te zijn aan een sterke externe stimulans om participatie gaande te houden. Processen die niet over voldoende middelen beschikken of over sanctioneringsmacht in het geval dat beloftes niet worden nagekomen, zijn misschien niet sterk genoeg om participatie op lange termijn te blijven dragen. Participatie in beleidsontwikkeling in andere delen van de wereld lijkt vaak te gebeuren op vraag van multilaterale subsidiërende instanties zoals de Wereldbank. In deze gevallen beschikken overheden en middenveld niet alleen over een externe facilitator, maar ook over financiële stimulansen om te participeren. Beide ontbreken voor alle partijen in het proces van NAP/incl. De ervaring in andere continenten is nog te pril om van significante beleidseffecten te kunnen spreken, op de planning van infrastructuurwerken na (Williams e.a., 2003; Molenaers & Renard, 2003).

Ter uitleiding

Voor armen en hun verenigingen vormen de voorbije drie Europese ontmoetingen van mensen in armoede een belangrijk initiatief om over de landsgrenzen heen kennis op te doen. Tot op vandaag bestaan er immers weinig mogelijkheden om ervaringen over participatie-initiatieven uit te wisselen. Aan de andere

kant zijn de participatie-ervaringen in de context van de NAPs/incl nog pril. Om dit te stimuleren, kan de *peer review*-procedure worden uitgebreid en moet het de uitwisseling van ervaringen in overheidsbeleid en overheidsinitiatieven overstijgen. Meer aandacht moet ook gaan naar de uitwisseling van ervaringen over de uitvoering van doelstelling vier, het mobiliseren van alle actoren.

NOTEN

1. Het gaat hierbij om de visie van de auteur die niet noodzakelijk wordt onderschreven door het European Anti Poverty Network.
2. Voor gedetailleerde informatie omtrent het proces en de resultaten van de *peer reviews*, zie de website http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm.
3. De gerapporteerde resultaten komen van de vragenlijsten en de verdere uitbreiding van de antwoorden in een ontmoeting in september 2004 van de EAPN-leden van de Social Inclusion Review Group.

► **Uit gesprekken over tien jaar AVA**

Het AVA staat vol getuigenissen en ervaringen van mensen die leven in armoede. Eindelijk werd de problematiek zichtbaar. Maar hebben we echt begrepen waarover het gaat?

Céline Luyten, De Link

“De mensen die naar voor zijn gekomen met hun verhalen, zaten in verdriet, in kwaadheid en in diepe gevoelens. Nu, zij vertellen hun gevoelens, zij vertalen hun gevoelens, zij leggen op tafel wat hen zoveel zeer doet en dan moeten ze bij die pijn ook nog de oplossing weten. (...) Als mensen vertellen over hun zeer, vertellen ze over zichzelf, dan vertellen ze dat nooit in het perspectief van andere dingen. Omdat ze dat ook niet kunnen; ze zijn bezig met het probleem waar zij mee zitten. Dus naar die problemen mag je niet vragen, nee, dan moet je op zoek gaan naar: ‘Wat is hier de kern van de zaak?’, denk ik. Als je de kern van de zaak kan zien, dan lees je het rapport anders.

Mensen hebben klachten rond een zekere materie. Dat komt door het beleid, vinden de armen, want in hun ogen heeft het beleid het altijd gedaan. Dus in het beleid moet het veranderen en wat doet het beleid dan? Veranderen. En de beleidsverantwoordelijken vertalen de klachten vanuit wat ze ervan begrepen hebben: “Dat moet er gebeuren en dan is dat in orde.” Ze laten zich niet serieus informeren over wat de mogelijkheden zijn. Ze hebben zelf hun referentiekader en ze denken dat dit de vertaling is van wat door de armen gezegd wordt. Neem nu het voorbeeld van de vrees voor de vergrijzing van de bevolking. Hoe dom doen ze toch? Ze gaan zorgen dat mensen aan huis hulpverleners kunnen krijgen, dat de ouderlingentehuizen in orde zijn (...). Men is daar al mee bezig. Maar waar ze nog niet aan gedacht hebben is terug te gaan naar de kern: ouderkind; familiebanden. Ik heb nog nooit op tv gehoord: “Goh, kunnen we niets met die familiebanden doen?” Er zou toch veel kunnen gebeuren binnen familiebanden. Nee, ik vind het heel eigenaardig dat men alles los van elkaar ziet.”

HOOFDSTUK 5

Van een dialoog met deskundige armen naar de professie van ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting

*Tine Van Regenmortel, Katrien Vandenbempt en
Barbara Demeyer*

1. De impuls van het AVA

Het mag gezegd: het AVA vormde een belangrijke impuls voor de ontwikkeling van de methodiek van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting. Participatie van armen was een rode draad bij het opstellen van het AVA en bij de verdere opvolging. In combinatie met de kernaspecten van erkenning van de trots en waardigheid van armen en van een streven naar volwaardig burgerschap kreeg de methodische onderbouwing van deze participatie de nodige aandacht. Naast de dialoogmethode en maatzorg (Van Regenmortel, 1996) kwam zo de methodiekontwikkeling van het werken met ervaringsdeskundigen in de armoede op de voorgrond. Deze ontwikkeling gebeurde door een boeiende kruising van wetenschappelijke, professionele en ervaringskennis. Ook deze kruising van kennis werd geïnitieerd door het AVA en betekende de start van een vruchtbare samenwerking tussen het HIVA en vzw De Cirkel en momenteel vzw De Link. De samenwerking groeide vanuit eenzelfde zoektocht naar methodieken, die de uitgangspunten van participatie en respect voor kansarme hulpvragers centraal stellen.

De ‘missing link’ vormt het centrale uitgangspunt van deze ontwikkeling. Dit concept staat voor een kloof die zich op verschillende vlakken uit: de gevoelskloof, de kenniskloof, de kloof op het vlak van vaardigheden, de participatiekloof en de structurele kloof. Deze kloven leiden tot ‘distancing’ (Van Regenmortel, 2002a), het zich (al dan niet bewust) distantiëren tussen armen en niet-armen in onze samenleving. Dit houdt naast de continue vernederende ervaringen van uitsluiting van armen in het dagelijkse leven en het beschuldigen van de betrokkenen (‘blaming the victim’), ook structurele barrières in (inzake onderwijs, huisvesting, gezondheid, juridische bijstand) die een volwaardige participatie aan de samenleving belemmeren en – meer nog – de sociale ongelijkheid reproduceren. Het is zeker een verdienste dat het AVA ook de nood onderstreepte van beleidsparticipatie van armen. Slechts wanneer armen zelf (gelijkwaardige) partners worden bij het uitstippelen en opvolgen van het (ar-

moede)beleid, zal dit doelmatig en efficiënt kunnen zijn. Om de structurele oorzaken van armoede en bestaansonzekerheid grondig aan te pakken en een meer solidaire samenleving tot stand te brengen, stelt de overheid in het AVA dat het:

“van essentieel belang is de ervaringen en verwachtingen van de mensen die het ergst onder de armoede lijden, te kennen. Het zijn dan ook zij zelf die, zo rechtstreeks mogelijk, het woord moeten voeren in deze bij uitstek democratische dialoog.” (AVA, 1994: 13)

2. Groeiende beleidserkenning en wetenschappelijke onderbouwing

Na het AVA werd een eerste project rond de inschakeling van ervaringsdeskundigen in de armoede ondersteund, met name het ‘Drie Armen Kruispunt’-project, waarin de Cirkel en het OCMW van Antwerpen de eerste ervaringen opdeden. Het belang van een opleiding voor ervaringsdeskundigen in de armoede (Clarys, 1996) en de nood aan een grondige voorbereiding van de inschakeling van ervaringsdeskundigen in een organisatie, werd door dit project benadrukt (Van Regenmortel, 1998). Het HIVA was reeds bij dit eerste pilotproject betrokken en kreeg vervolgens de onderzoeksopdracht om deze methodiek verder uit te werken, theoretisch te onderbouwen en om de meerwaarde van deze methodiek aan te tonen (Van Regenmortel, Demeyer & Vandenbempt, 1999). Deze studie eindigde met een pleidooi voor ‘empowerment-research’ waarbij personen die in armoede leven als gelijkwaardige partners meewerken aan onderzoeksopdrachten. Deze werkwijze werd toegepast in een volgende opdracht waarin de tewerkstellingsmogelijkheden van ervaringsdeskundigen in de armoede werden geëxploreerd (Van Regenmortel, de Veirman & Vercaeren, 2000). Het voorlopige ‘sluitstuk’ van deze reeks van HIVA-onderzoeken is het recent opgestelde beroepsprofiel voor ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting (Vandenbempt & Demeyer, 2003). Parallel met de wetenschappelijke onderbouwing van deze methodiekontwikkeling groeide de erkenning van het beleid.

Bij de bepleite krachtlijnen voor verandering in het AVA was er veel aandacht voor vernieuwende methodieken: de dialoogmethode, maatzorg en de introductie van ervaringsdeskundigen in de hulpverlening. Het themadebat over armoede in het Vlaams Parlement in februari 1998, dat door de Commissie Ad Hoc ‘Armoede en Uitsluiting’ werd voorbereid, nam de aanbeveling uit de discussienota van het HIVA (Nicaise & Van Regenmortel, 1997) tot het inschakelen van ervaringsdeskundigen over in haar Maatschappelijke Beleidsnota (*Parl. St.* Vlaams Parlement 1997-1998, Nr. 929/1). Een modulaire opleiding voor ervaringsdeskundigen werd hierbij aanbevolen zodat deze als consultants kunnen worden ingeschakeld om verschillende diensten en instanties toegankelijk

te maken (vergelijk aanbeveling 14). De aansluitende motie van aanbeveling (*Parl. St.* Vlaams Parlement 1997-1998, Nr. 929/2) formuleerde de vraag naar een ontwerpdecreet om op korte termijn ervaringsdeskundigen in te schakelen in de uitvoering van het armoedebestrijdingsbeleid. Binnen het kabinet van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting (Leo Peeters) was intussen reeds een werkgroep opgestart om de opleiding voor ervaringsdeskundigen in de armoede uit te werken. Onder impuls van dezelfde minister werd begin 1999 vzw De Link opgericht die tot op heden verantwoordelijk is voor de opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting. Gelijktijdig gaf deze minister ook aan het HIVA de opdracht om de tewerkstellingsmogelijkheden voor deze ervaringsdeskundigen te exploreren: geen opleiding immers om te eindigen in werkloosheid.

Tot slot betekende 2003 een erg belangrijk jaar. Niet alleen studeerden de eerste 18 cursisten op 1 februari af en werd hun een certificaat van opgeleide ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting uitgereikt door Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking, Mieke Vogels, maar ook keurde het Vlaams Parlement op 12 maart 2003 het decreet 'betreffende de armoedebestrijding' goed (*B.S.* 11 juni 2003). Dit decreet hield niet alleen een wettelijk kader in voor de Verenigingen waar armen het woord nemen, maar ook voor de methodiek van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting. Dit betekende een officiële beleidserkenning van deze methodiek na meer dan een decennium aangehouden inspanningen. Zowel de opleiding van ervaringsdeskundigen als hun tewerkstelling – in alle sectoren waar armen mee te maken krijgen – hebben nu een decretale basis. Vervolgens werd in juni 2003 een beroepsprofiel voor ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting opgemaakt. Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, Adelheid Byttebier, gaf deze opdracht om werkgevers, ervaringsdeskundigen en hun collega's uit diverse sectoren richting te geven in het werken met deze methodiek.

3. Een eerste beroepsprofiel: op zoek naar de eigenheid

De intrede van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting op de arbeidsmarkt deed heel wat vragen rijzen over het profiel van deze nieuwe beroepsgroep. Om de inschakeling van ervaringsdeskundigen te ondersteunen en tegemoet te komen aan de vragen van huidige en toekomstige werkgevers, ervaringsdeskundigen en hun collega's werd er door het HIVA een beroepsprofiel opgemaakt. De ervaringen van personen die tewerkgesteld zijn als 'ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting' vormden de basis voor dit beroepsprofiel. Zowel ervaringsdeskundigen mét het diploma als personen in

opleiding (met stage-ervaring) als personen zonder het diploma (maar met een ander leertraject) werden hierbij betrokken. Het beroepsprofiel is dan ook gebaseerd op de ervaringen vanuit uiteenlopende sectoren en beleidsdomeinen: de opleiding ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’, Kind & Gezin, het algemeen welzijnswerk, het buurt- en opbouwwerk, de verenigingen waarin armen het woord nemen, de VDAB, een aantal OCMW’s, de Bijzondere Jeugdzorg, het onderwijs en de overheid (meer specifiek: het provinciebestuur).

Omdat de methodiek en dus ook het beroep nog in beweging is, is dit eerste beroepsprofiel vooral een *richtingwijzer* die een aantal duidelijke bakens uitzet. Het is dus geen kant-en-klaar receptenboek dat de methodiek nu reeds vastpint op een aantal niet meer te verplaatsen posities of invullingen. Naast het feit dat dit beroepsprofiel een coherente inventaris inhoudt van de reeds opgedane ervaringen in en met dit beroep, blijft deze methodiek een bepaalde graad van uitdaging, creativiteit en engagement inhouden, om op een zinvolle en succesvolle manier tot haar recht te kunnen komen.

Het beroep van ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting is nog in beweging.

‘Ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’ is een nieuw beroep, ontstaan vanuit de zoektocht naar methodieken die een antwoord konden geven op de ‘missing link’ tussen mensen die in armoede leven enerzijds en de samenleving (onder andere beleid, hulp- en dienstverlening) anderzijds. Dat ervaringsdeskundigen erin slagen deze missing link te overbruggen, heeft te maken met twee elementen. Ten eerste: ervaringsdeskundigen beschikken over doorleefde kennis in verband met armoede en sociale uitsluiting: kennis die ze verworven hebben doordat ze zelf armoede en uitsluiting meegemaakt hebben. Van daaruit ‘weten’ ervaringsdeskundigen wat het is en hoe het voelt om in armoede te leven. Of zoals één van de ervaringsdeskundigen het zelf verwoordt: ‘als je hebt moeten overleven, dat zit in je vel’. Ten tweede: ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting hebben zicht op én zijn vertrouwd met een ‘onbekend’ perspectief: het perspectief van armen en uitgeslotenen. Mensen in armoede kijken vanuit een andere invalshoek naar de samenleving, waarin het perspectief van de middenklasse domineert én als norm geldt voor de uitbouw van de samenleving. Ervaringsdeskundigen kunnen daar telkens opnieuw het minder gekende (of zelfs onbekende) perspectief van armen naast zetten om op die manier ook hun perspectief onder de aandacht te brengen. Op die manier slaan ervaringsdeskundigen een brug tussen de armen en de samenleving.

De eigenheid van dit beroep zit dan ook niet zozeer in een specifieke lijst met taken en activiteiten, maar vooral in *de manier waarop* ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting taken invullen en uitvoeren. Ervaringsdeskundi-

gen voeren immers – afhankelijk van de setting waarin ze werken – dezelfde taken en activiteiten uit als bijvoorbeeld maatschappelijk werkers, buurtwerkers, opbouwwerkers, begeleiders. Tegelijkertijd blijkt dat de uitkomst ervan wél verschilt en ‘anders’ is dan de uitkomst die andere beroepsgroepen bereiken.

De belangrijkste taken waarbij expliciet beroep gedaan wordt op die eigenheid van ervaringsdeskundigen zijn: individuele ondersteuning en begeleiding; groepswerk; beleidswerk (binnen organisatie of koepel); onderzoek en vorming; supervisie en advies (naar armen, hulpverleners, beleidsmensen of medewerkers uit andere sectoren). Door de volgende vijf elementen geven ervaringsdeskundigen binnen die taken hun eigenheid concreet vorm: tolken (verduidelijken van de leefwereld), bemiddelen (hun brugfunctie), ondersteunen, kritische functie/signaalfunctie en drempelverlagend werken.

4. Een specifieke opleiding en eerste tewerkstellingservaringen

Eind 1999 ging de eerste opleiding van start en dit zowel in Brussel als in Gent. Ondertussen loopt er ook een opleiding in Hasselt. De Link vzw staat in voor de coördinatie en de opleiding is gekaderd binnen het volwassenenonderwijs. Het succesvol beëindigen ervan geeft recht op het certificaat ‘Jeugd- en Gehandicaptenzorg’ met de specifieke vermelding ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’. Dit is een bekwaamheidsbewijs van het technisch secundair onderwijs derde graad met deeltijds leerplan. De opleiding bestaat momenteel uit vier schooljaren: een basisjaar en drie opvolgingsjaren. In het basisjaar ligt de klemtoon op de verwerking van levensverhalen; in de drie opvolgingsjaren wordt de gesuperviseerde beroepspraktijk systematisch opgebouwd. De inhoud van het basisjaar wordt opgedeeld in drie vakken: ‘levensverhalen’, ‘communicatieve basisvaardigheden’ en ‘taal en expressie’. In de drie daaropvolgende jaren krijgen de cursisten inhoud uit de psychologie, pedagogie, recht en maatschappijleer. De cursisten lopen ook stage in allerlei instellingen of organisaties die een rol spelen in de armoedebestrijding (De Link vzw, 2004).

Interessant nog om te vermelden is, dat recent kwalitatief onderzoek (Thys, De Raedemaecker & Vranken, 2004) omtrent sociale mobiliteit heeft aangegeven dat de opleiding van ervaringsdeskundigen in de armoede een ‘ideale mix’ blijkt te hanteren van zowel een instrumentele component (opleiding en tewerkstelling) als een expressieve component (aandacht voor emotioneel welzijn). Juist deze combinatie blijkt belangrijk te zijn om een succesvolle opwaartse sociale mobiliteit uit de armoede te kunnen realiseren.

De eerste lichting ‘opgeleide’ ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting, studeerde begin 2003 af. Sinds juni 2004 zijn er in totaal 42 afgestudeerde ervaringsdeskundigen. De praktijk van de armoedebestrijding heeft

evenwel niet gewacht op de eerste afgestudeerden van deze opleiding om van start te gaan met de tewerkstelling van ervaringsdeskundigen. Zo opteert Kind & Gezin sinds 1993 reeds om het werken met ervaringsdeskundigen in hun aanbod aan gezinsbegeleiding te integreren. Ook een aantal armenverenigingen zoals vzw Recht-Op namen reeds een ervaringsdeskundige op in hun team. Hun tewerkstellingsplaatsen zijn zeer divers en bevinden zich in verschillende sectoren en domeinen, ook buiten de hulpverlening: zoals in een inloopteam van Kind & Gezin, in een werkwinkel van de VDAB, in een ‘Team voor Advies en Ondersteuning’ bij de provincie Vlaams-Brabant, in een project van een CLB. Het beroep ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’ is dus duidelijk sectoroverschrijdend. Dit hangt uiteraard samen met het multiaspectuele karakter van armoede en sociale uitsluiting en de nood aan een inclusief beleid (zie ook Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2001, 2002 en 2003). In een aantal gevallen betreft het een tewerkstelling met perspectieven op langere termijn, in een aantal gevallen reiken de vooruitzichten minder ver of werd de tewerkstelling omwille van moeilijkheden van diverse aard (financieel, inhoudelijk) beëindigd.

De methodiek en de tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting heeft een duidelijke meerwaarde ten aanzien van empowerment en dit op diverse niveaus (Van Regenmortel, 2004): op het vlak van het individu, de organisatie, het beleid en de bredere samenleving. De meerwaarde situeert zich allereerst in de innerlijke groei van de ervaringsdeskundige zelf: een positiever zelfbeeld, zich sterker voelen, de structurele dimensie van armoede zien, meer inzicht krijgen in eigen en andermans gedrag, meer keuzen en controlemogelijkheden verwerven in het eigen leven. Ook hulpverleners die nauw samenwerken met ervaringsdeskundigen (door in tandem te werken) ondergaan een groeiproces en worden gestimuleerd in zelfevaluatie. Ervaringsdeskundigen kunnen het hulpaanbod beter doen aansluiten op de hulpvraag. Door het tolken ontstaat er meer begrip en vertrouwen tussen armen en niet-armen wat de kwaliteit van de hulpverlening ten goede komt (betere communicatie met de doelgroep, minder kans op misverstanden, drempelverlagend effect met een ruimere toegankelijkheid van de dienst- en hulpverlening als gevolg). Door de inschakeling van ervaringsdeskundigen in verschillende settings en contexten, ontstaat er een bredere sensibilisering voor de armoedeproblematiek (meer dialoog omtrent visie op armoede, extra aandacht voor de beleving en binnenkant van armoede, vlugger denken aan de inbreng van de doelgroep zelf en het structureel inbouwen van participatie en inspraak) en wordt het belang van de signaalfunctie aangewakkerd doordat ervaringsdeskundigen op de structurele dimensie van armoede en sociale uitsluiting wijzen. Naast het empowerment van de ervaringsdeskundigen zelf, zijn deze personen ook een positief voorbeeld voor andere gelijken maar ook voor de niet-armen. Dit houdt kansen in voor destigmatisering van armen en voor de emancipatie van de groep van armen in onze samenleving.

De meerwaarde situeert zich in de innerlijke groei van de ervaringsdeskundige.

5. Voorwaarden naar de persoon en de organisatie

Om ervaringsdeskundige in de armoede te worden, gaat een heel proces vooraf. Een eerste stap houdt een persoonlijk groeiproces in waarbij de verwerking van de eigen ervaringen en het eigen verleden centraal staat. Een tweede belangrijke stap is het verruimen van de eigen ervaringen met armoede en sociale uitsluiting (door ervaringen uit te wisselen, door te toetsen hoe anderen armoede ervaren). Men dient afstand te kunnen nemen van de eigen situatie en te overstijgen; zich bewust te zijn van de invloed van de eigen achtergrond en het eigen verleden op het huidige functioneren. Ook het ‘wij-zij-perspectief’ moet overstegen worden en men moet kunnen geloven in mensen en in hun (groei)mogelijkheden. Dit intensieve groeiproces kan vorm krijgen doorheen diverse leertrajecten (opleiding). Aangezien men de sporen van een leven in armoede niet kan uitwissen in een verwerkingsproces van enkele jaren, dient men er wel rekening mee te houden dat dit proces nooit volledig ‘af’ is. Het is mogelijk dat hierrond verdere ondersteuning, ook na de opleiding, nodig is.

Het ‘wij-zij-perspectief’ moet overstegen worden.

Een cruciale voorwaarde om te kunnen functioneren als ervaringsdeskundige is dus dat men zijn eigen ervaringen met armoede en sociale uitsluiting ‘*deskundig*’ kan gebruiken. Verder vereist de inzet van deze ervaringsdeskundigheid ook volgende vaardigheden: tolken, ontschuldigen, bemiddelen, confronteren, spiegelen, getuigen, een kritische functie vervullen, communicatieve vaardigheden, het kennen en kunnen omgaan met grenzen en vaardigheden op het vlak van samenwerken. Ten slotte zijn er ook vaardigheden die strikt genomen misschien niet noodzakelijk zijn, maar wel wenselijk en/of nuttig kunnen zijn, afhankelijk van de sector waarin de ervaringsdeskundige werkt. Voorbeelden hiervan zijn mondelinge en schriftelijke communicatie, vaardigheden met individuele begeleiding, groepswerk en planning.

Door allerlei factoren is de job van ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting psychisch erg zwaar en belastend. Daar komt bij dat ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’ een nieuw beroep is, dat nog ‘verkocht’ moet worden. De druk ‘om het goed te doen’ is dan ook erg groot, terwijl ervaringsdeskundigen meestal niet kunnen terugvallen op voor-

beelden of collega-ervaringsdeskundigen in de eigen organisatie. Het spreekt dan ook voor zich dat een *goede ondersteuning en begeleiding* onontbeerlijk is voor hen. Soms werken ervaringsdeskundigen ‘in tandem’ (een vast duoverband) met een opgeleide deskundige. Binnen de tandem zijn beide partners gelijkwaardig: ze hebben elk hun deskundigheid, die de basis vormt voor hun complementariteit. Deze tandemwerking is een goede en waardevolle formule, waarbij de meerwaarde van de methodiek maximaal benut kan worden. Toch is de tandemformule niet altijd en overal nodig of zinvol. Voor beginnende ervaringsdeskundigen is het samenwerken met een vaste tandempartner wel aan te bevelen.

Tot slot nog dit. De aanwerving van een ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting houdt niet alleen voorwaarden in voor de ervaringsdeskundige zelf, maar zeker ook voor de organisatie en de andere medewerkers. Een *open en zoekende houding* staat hierbij centraal. Er moet de bereidheid zijn om de eigen werking kritisch te bevragen. Bovendien dient er ruimte te zijn voor het groeiproces van de ervaringsdeskundigen zelf, zowel op persoonlijk als op professioneel vlak. Dit geldt trouwens ook voor de collega’s die met ervaringsdeskundigen samenwerken.

6. Toekomstige uitdagingen en evoluties

Toekomstgericht kondigen zich een aantal uitdagingen en evoluties aan.

Mede door het decreet betreffende de armoedebestrijding en de sensibilisering rond de methodiek van het inschakelen van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting, zal de vraag naar hen waarschijnlijk nog toenemen.

De waarde van het certificaat is nog voorwerp van maatschappelijke discussie.

De waarde van het certificaat, na het succesvol beëindigen van de opleiding, is momenteel nog het voorwerp van maatschappelijke discussie. Ondanks alle retoriek over ‘Elders Verworven Competenties’ en ‘Levenslang Leren’ bestaat er geen feitelijke gelijkstelling in onder meer openbare diensten van een A2-diploma Technisch Secundair Onderwijs met voltijds leerplan en een certificaat met deeltijds leerplan, met gevolgen naar verloning. Een aanvullende uitdaging bestaat erin hoe aan de noodzakelijke en pijnlijke levenservaring van ervaringsdeskundigen in de armoede een erkenning te geven die zich vertaalt in verloning, eventueel los van diplomacategorieën. Vermeldenswaard hier is het voor-

beeld van de provincie Vlaams-Brabant die per vijf jaar levenservaring in armoede, één jaar beroepsanciënniteit toekent.

Een volgende uitdaging voor de toekomst is de verdere ontwikkeling en verzelfstandiging van de opleiding ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’. Door de loskoppeling van de opleiding Jeugd- en Gehandicaptenzorg kan er worden voortgewerkt aan de eigenheid van de opleiding ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’. De keerzijde is wel dat men de koppeling met het werkveld van de opvoeder/begeleider verliest. Door die koppeling bood het uitgereikte diploma ruimere mogelijkheden zoals een job in een andere sector.

Verder speelt ook de toenemende professionalisering, specialisering en formalisering – ook binnen de welzijnssector – een belangrijke rol bij de verdere uitbouw van dit beroep en de opleiding. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting niet meer (alleen) in handen is van caritatieve instellingen: de vrijwilligers van vroeger zijn geëvolueerd naar professionele beroepen. Door de opleiding en het beroepsprofiel lijkt nu ook het beroep ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’ deze tendens te volgen. Een mogelijke volgende stap is de vraag of er nood is aan differentiatie en/of specialisatie binnen de opleiding ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’. Afhankelijk van de sector waarin kandidaat-ervaringsdeskundigen willen werken, zouden zij zich dan verder kunnen specialiseren (in groepswerk, in beleidswerk). Aansluitend rijst de vraag of het niet zinvol zou zijn om ook op A1-niveau een opleiding ‘ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting’ te voorzien.

Een andere vraag die meermaals terugkomt, is hoe lang iemand ervaringsdeskundige kan of moet blijven. Als ervaringsdeskundige groeit men, verandert men, evolueert men. Volgens sommigen is hun ervaringsdeskundigheid onuitputbaar, volgens anderen is dit evenwel niet het geval. Deze laatsten vragen zich af hoe lang men kan blijven ‘teren’ op deze ervaringsdeskundigheid. Het spreekt voor zich dat elke ervaringsdeskundige de vrijheid moet krijgen om zelf te beslissen hoelang hij wil (blijven) werken als ervaringsdeskundige. Mogelijk kiezen sommigen onder hen ervoor om op een bepaald moment iets heel anders te gaan doen, zoals een job die niets meer met armoedebestrijding te maken heeft.

Tot slot is er de toenemende aandacht voor participatie en partnerschap binnen het armoedebeleid, onder andere in het decreet betreffende de armoedebestrijding. Dit decreet geeft niet alleen de wettelijke basis aan voor de inschakeling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting, maar ook voor de Verenigingen waar armen het woord nemen en hun netwerk. Een vraag hierbij is hoe deze twee luiken zich in de toekomst gaan verhouden.

Er is een heel parcours afgelegd sinds het AVA: een evolutie van een dialoog met ‘deskundige armen’ tot een professionalisering van de ervaringsdeskundigheid van armen. Moge deze positieve ontwikkelingen zich voortzetten en diverse krachten gebundeld worden om de uitdagingen aan te gaan.

► **Uit gesprekken over tien jaar AVA**

Kwam de opdracht om een AVA te maken er als buffer tegen extreem-rechtse gevoelens? Is samenwerking met verenigingen van allochtonen een evidente volgende stap in het participatieverhaal? Gaat het over quasi dezelfde problematiek?

Diane Moras, Antwerps Platform Generatiearmen

“Ik denk dat we vooral moesten vermijden dat armen zich zouden afreageren op andere groepen en op het Vlaams Blok zouden stemmen. (...) Toen sprak je over de allochtonen, de Turken en de Marokkanen, die hier kwamen en die de betere huizen en de betere banen kregen, maar nu krijg je een invoer van een heleboel mensen die echt wel arm zijn en de situatie is veel moeilijker dan vroeger, denk ik. In de zin dat er heel veel Afrikanen, zigeuners, enzovoorts zijn, mensen zonder inkomen, mensen die zelfs niet bij een OCMW terecht kunnen. (...) Vroeger was het een tegenstelling tussen culturen, maar nu is er echt heel veel armoede bij gekomen. (...) Toen was generatiearmoede de samenvatting van alle problemen, nu heb je nog een ander soort armoede en die is niet meer te begeleiden. Je kunt nu niet meer zeggen: ‘oplossingen die tellen voor generatiearmen tellen ook voor vluchtelingen of illegalen’ – dat zijn compleet andere dingen. Dan zit je in een heel ander debat dan dat over armoedebestrijding. Het Algemeen Verslag over de Armoede, dat krijg je nog verkocht aan de samenleving. Een Algemeen Verslag over de Armoede en de rechten van illegalen, dan denk ik dat heel veel mensen zouden zeggen: ‘Ja zeg...’.”

Karel Staes, Centrum Kauwenberg

“Er kwam inderdaad na die Zwarte Zondag ook voor het eerst aandacht voor het migratievraagstuk en voor de integratie van migranten. En tegelijk was er ook aandacht voor de problematiek van al wie uitgesloten is. Maar ik vraag me toch af of het niet de invloed is geweest van beleidsmensen hier en daar om het door te duwen. En dat het minder ging om de wil van de bevolking, maar wel om de wil van de beleidsmensen die zelf schrik kregen. Men steunde volgens mij minder op de angst van een breed publiek, maar veel meer op de eigen angst om zich vragen te stellen.”

HOOFDSTUK 6

De beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden en armen vergeleken

Piet Janssen

Tien jaar AVA is een mooie aanleiding om de vraag te stellen naar de gelijknissen en verschillen van de beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden en armen. Zijn er parallellen te trekken, zijn er verschillen? Wat leren die ons over de voorbije tien jaar en welke inspiratie geven ze voor de toekomst?

1. Etnisch-culturele minderheden

Eerst moeten we ons afvragen of beide groepen wel te vergelijken zijn. ‘Etnisch-culturele minderheden’, zoals omschreven in de Vlaamse beleidsdocumenten, is een containerbegrip. Zowel wat betreft de verblijfsstatus, de migratiegeschiedenis, de verblijfsduur, het referentiekader van het land van oorsprong, maar ook wat betreft de sociaal-economische positie zijn etnisch-culturele minderheden erg verscheiden. Deze verscheidenheid is zo groot dat we, vertrekkend vanuit de eigenheid van etnisch-culturele minderheden en van armen of generatiearmen, onmogelijk een vergelijking kunnen maken. Er kan enkel sprake zijn van een vergelijking van de instrumenten en strategieën die gebruikt worden ten behoeve van de beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden en armen.

Op basis van de ervaringen en ontwikkelingen in tien jaar AVA denken we de vergelijking voornamelijk te kunnen toespitsen op de volgende aspecten: het verenigingsleven, het beleidskader, de politieke participatie en het op de agenda plaatsen van eigen thema’s, de methodiek en ten slotte de participatie op lokaal vlak.

2. De organisatie van de basis: het verenigingsleven

Het verenigingsleven van etnisch-culturele minderheden, zoals het zich vandaag aandient, is alles bij elkaar genomen een recent verschijnsel, ook al waren er van bij het begin van de arbeidsmigraties sinds de jaren vijftig en zestig groepen

immigranten die zich verenigden. In de eerste decennia gebeurde dat vooral op basis van herkomst en meestal ook rond thema's die met het land van oorsprong te maken hadden. In feite verschuift de aandacht naar wat er hier gebeurt pas van in het begin van de jaren negentig. Dit hangt samen met de toenemende aanwezigheid van jongeren uit de tweede en volgende generaties in het verenigingsleven. Ook de overheid krijgt belangstelling in het sociaal-culturele verenigingsleven en voorziet met het decreet voor het 'sociaal-cultureel volwassenenwerk'¹ in een erkenning van landelijke verenigingen voor migranten. Deze erkenning, onder dezelfde noemer als het Vlaamse sociaal-culturele werk, biedt een aantal mogelijkheden tot ontwikkeling. Toch zijn de verenigingen er niet onverdeeld gelukkig mee: ze ervaren hetgeen waar ze mee bezig mogen of kunnen zijn als een beperking en beklagen zich erover dat ze onvoldoende middelen krijgen om hun taak naar behoren te kunnen vervullen. Verenigingen worden door het beleid en door maatschappelijke instellingen voor alle mogelijke onderwerpen aangesproken, zonder dat ze daartoe de nodige middelen en mensen ter beschikking krijgen. Anderen stellen dat het onderbrengen van de verenigingen van etnisch-culturele minderheden onder dezelfde noemer als het Vlaamse sociaal-cultureel verenigingsleven op termijn meer perspectief biedt en dat een eigen verenigingsleven van etnisch-culturele minderheden een onmiskenbare democratische functie vervult in de samenleving.

De vergelijking met de armenorganisaties maakt een aantal verschilpunten duidelijk. Vooreerst valt de grote verscheidenheid op bij de verenigingen van etnisch-culturele minderheden wat de weerspiegeling vormt van de verscheidenheid binnen de etnisch-culturele minderheden zelf. Dat maakt ook dat er een veel groter aantal verenigingen van etnisch-culturele minderheden is dan armenorganisaties. Een volledig overzicht van de verenigingen van etnisch-culturele minderheden is niet zo gemakkelijk te maken, maar de ramingen geven om en bij de duizend organisaties in Vlaanderen, waarvan ongeveer de helft is aangesloten bij één van de landelijke verenigingen voor migranten. Alhoewel men ervan uitgaat dat de meeste een sociaal-culturele inslag hebben, zijn er toch ook op dit punt heel wat verschillen, zowel naar inhoud als naar herkomst. Als belangrijkste kenmerk valt op dat de meerderheid van de verenigingen een etnische basis hebben. Er zijn bovendien verschillen in historiek, in organisatiegraad en ook tussen zogenaamde 'oude' en 'nieuwe' verenigingen.

De ramingen geven duizend organisaties in Vlaanderen.

In tegenstelling daarmee zijn de armenorganisaties beperkter in aantal. Maar ook het ontstaan is anders. Meestal gebeurt dat vanuit een samenwerking tussen welzijns- of socioculturele organisaties en mensen uit de armoede. De organisaties van etnisch-culturele minderheden zijn in de meeste gevallen gegroeid van

uit middens van etnisch-culturele minderheden zelf, ook al vinden een aantal hun (verre) *roots* in initiatieven van onder meer integratiecentra. Ze beschikken ook over een groter draagvlak en over meer ontwikkelingsmogelijkheden. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat een aantal leden van de onderscheiden groepen (zij het nog beperkter dan het gemiddelde in de Vlaamse bevolking) zelf via onderwijs of via eigen inspanningen hun plaats in de maatschappelijke context hebben gevonden en als trekkersfiguren voor de eigen groep kunnen optreden. Als we breed genoeg kijken, dan stellen we vast dat ook bij etnisch-culturele minderheden de zwakste groepen niet verenigd zijn en evenzeer moeilijker bereikt worden. Ook daar zijn er dus groepen, zoals bij de armen, die zich niet op eigen kracht verenigen. Wellicht zorgt het etnisch behoren op een aantal plaatsen er toch voor dat de aansluiting gemaakt wordt, al kan je in het algemeen stellen dat, zoals het autochtoon sociaal-cultureel werk niet automatisch de meest kansarmen bereikt, dit ook zo is voor het verenigingsleven van etnisch-culturele minderheden.

Bij etnisch-culturele minderheden zijn de zwakste groepen niet verenigd.

Al is de methodische eigenheid van het sociaal-cultureel werk nog niet voldoende doorgedrongen in het verenigingsleven van etnisch-culturele minderheden en wacht de landelijke verenigingen en Socius – het Steunpunt voor Sociaal-cultureel Werk – hier nog een grote taak, toch merken we dat de verenigingen van etnisch-culturele minderheden een belangrijke functie vervullen in het maatschappelijke veld. De vele vragen die op hen afkomen, zijn daar getuige van. In dezelfde richting wijst de vaststelling dat er ook een aantal verenigingen actief zijn op andere terreinen, zoals onder meer dat van de religie.

De verscheidenheid en de draagkracht van het verenigingsleven van etnisch-culturele minderheden zijn dus veel groter dan dat van de armen. Ook al zijn sommigen erg ongedurig dat het verenigingsleven van etnisch-culturele minderheden (nog) geen grotere rol (kan) spelen in de maatschappelijke ontwikkeling, toch is de vergelijking met tien jaar geleden treffend: zowel in aantal als in de thema's waarmee ze bezig zijn en in de betrokkenheid op het maatschappelijke gebeuren is er een onomkeerbare evolutie merkbaar.

3. Aandacht van de overheid voor beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden

Sinds de jaren negentig is de betrokkenheid van etnisch-culturele minderheden bij het beleid een constanter item geworden. Al bij de eerste versies van een

Vlaams migrantenbeleid, in het begin van de jaren tachtig, werd de betrokkenheid van migranten op het beleid als een belangrijke optie vermeld. De Hoge Raad voor Migranten die toen functioneerde, vormde een concreet instrument daartoe. Het Strategisch Plan voor het Vlaams Minderhedenbeleid van 1996 erkende de beleidsbetrokkenheid van de doelgroepen als belangrijke beleidspijler. Deze keuze werd vertaald in het minderhedendecreet van 1998. Hierin kreeg het Forum van etnisch-culturele minderheden een formele plaats als beleidsadviseur en als belangenbehartiger. Het decreet vormde de basis om hun ook structurele middelen te verlenen, al bleef het verwerven ervan een moeizaam proces. Het Forum is de laatste jaren ook gestaag bezig om die formele plaats ook inhoudelijk te verwerven. Tevens bepaalt het minderhedendecreet dat de bestaande adviesraden op één of andere manier de betrokkenheid van etnisch-culturele minderheden in hun werkzaamheden moeten realiseren.

Helaas moeten we vaststellen dat de intenties en uitgangspunten zoals verwoord in het Strategisch Plan voor het Vlaamse Minderhedenbeleid en in het Minderhedendecreet, voor een belangrijk gedeelte dode letter gebleven zijn. Illustratief is dat het een hele tijd duurde voordat adviesraden van de Vlaamse overheid op structurele wijze werk maakten van de betrokkenheid van de doelgroepen. Daarbij bleek het niet voldoende om een zitje in één of andere werkgroep of commissie te reserveren, maar hing het ook samen met het voorzien in de effectieve mogelijkheden om deel te nemen. Zelfs al werd dit na heel wat discussie en actie ingezien, toch bleek ook dan de concrete verwerkelijking niet zo eenvoudig. Getuige hiervan het verhaal van de betrokkenheid binnen de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) met de lang aanslepende discussie over het ter beschikking stellen van een gedetacheerde. Ook het toekennen van een plaats in de diversiteitscommissie van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) verliep niet van een leien dakje.

Een ander voorbeeld is de moeizame weg die het Forum van etnisch-culturele minderheden moest afleggen om niet alleen erkend en gehoord te worden door de rechtstreeks bevoegde minister (de Vlaamse minister van Welzijn, in de functie van coördinerend minister voor het Minderhedenbeleid), maar ook door de andere ministers in de Vlaamse regering, voor wat betreft hun bevoegdheden. De voornaamste oorzaak hiervan is het gebrek aan een effectieve coördinatie binnen de Vlaamse regering met betrekking tot het minderhedenbeleid. Dit tekort werd ook door Albert Martens in zijn evaluatie van het Vlaamse minderhedenbeleid als belangrijke lacune vastgesteld (Verhoeven e.a., 2003: 150-151) en laat ook op de relatie met de betrokken groepen en hun participatie zijn sporen na.

Op het federale niveau is de situatie met betrekking tot de beleidsparticipatie ronduit bedroevend: er is geen enkel kader waarbinnen de doelgroepen en hun organisaties bij het beleid betrokken (kunnen) worden. Het enige wat als een initiatief in deze richting kan aangeduid worden, is het feit dat het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding bij het organiseren van stu-

diedagen of colloquia ook vertegenwoordigers van de doelgroepen en de verenigingen uitnodigt. Het gaat hier echter om voluntaristische acties van het Centrum, waarbij geen wettelijk of ander beleidskader de participatie van etnisch-culturele minderheden effectief regelt. Van dezelfde aard is de vaststelling dat ministers bij het ontwikkelen van specifieke initiatieven, zoals de Interculturele Dialoog – gestart begin 2004 op initiatief van minister van Ambtenarenzaken en Sociale Integratie – vertegenwoordigers van verenigingen wel als waarnemer uitnodigen, maar nauwelijks een structurele plaats toekennen.

In vergelijking met de situatie in het beleid van armoedebestrijding komen we tot volgende vaststellingen. De beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden is niet op de agenda geplaatst als gevolg van een ruim en grondig opgezet proces van beleidsvoorbereiding, zoals gebeurd is met het AVA, maar heeft eerder zijn oorsprong gevonden in het doortrekken van de principes van behoorlijk bestuur en van strategische planning op het terrein van het minderhedenbeleid. Het gaat daarbij dan ook eerder om een principiële of ideologische keuze. Iedereen beaamt het belang en de noodzaak van participatie, maar alles bij elkaar genomen is er weinig methodische vertaling, weinig systematische aandacht voor de wijze waarop deze principiële keuze in praktijk kan gebracht worden. Bij het armoedebeleid is dit wel gebeurd: het was één van de uitgangspunten.

Bovendien, en waarschijnlijk als gevolg van de aandacht voor strategische planning en zijn implicaties, is het thema van de beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden vooral op Vlaams niveau aan de orde en minder systematisch op federaal niveau. Het AVA daarentegen, is erin geslaagd om de verschillende beleidsniveaus op de participatie van de armen te betrekken en er de nodige instrumenten voor te ontwikkelen. Het is in deze context merkwaardig dat het Steunpunt Armoede, dat mee zorgt voor de beleidsbetrokkenheid van de verenigingen, ondergebracht is bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (CGKR), terwijl dezelfde logica ten aanzien van de beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden in het Centrum niet aan de orde is. Dit ondanks het feit dat juist de thematiek van de maatschappelijke positie van etnisch-culturele minderheden, door de input van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (1989-1994), mee de grondslag uitmaakt van het CGKR.

Op het vlak van systematische aanknopings bij het beleid heeft het AVA zeker zijn meerwaarde bewezen. Zowel inzake armoedebestrijding als inzake het zogenaamde migrantenbeleid bestaat er een Interministeriële Conferentie.² Terwijl deze voor armoedebestrijding (hoewel niet systematisch georganiseerd) nauw wordt opgevolgd door het Steunpunt en de verenigingen, merken we dat de Interministeriële Conferentie voor het migrantenbeleid van geen kanten een relatie heeft met de doelgroepen: het bestaan ervan is voor velen onbekend, laat staan dat men weet heeft van wat er op de agenda komt. Het lijkt ons dat in deze het CGKR een cruciale rol zou kunnen vervullen.

De Interministeriële Conferentie voor migrantenbeleid heeft geen relatie met de doelgroep.

4. De agendasetting: media en politieke participatie

De rol van de media met betrekking tot de agendasetting inzake het thema van etnisch-culturele minderheden valt niet te loochenen. Gebeurtenissen met grote spektakelwaarde (rellen, conflicten, ...) wekken hun belangstelling. Steevast volgt dan de reactie van de overheden dat er met de betrokkenen moet worden gepraat. De dikwijls overtrokken reactie leidt er dan toe dat er een platform wordt geboden aan allerlei (gelegenheids)woordvoerders. Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat hier niet de effectieve representativiteit telt. Veel belangrijker is dan de toebedeelde (of gepercipieerde) representativiteit van het ogenblik. Het illustreert alvast het feit dat etnisch-culturele minderheden onvoldoende systematisch bij het beleid betrokken worden.

Bovendien heeft beleidsparticipatie in deze context te maken met de mogelijkheden en de macht die men heeft om een thema op de beleidsagenda te plaatsen en het erop te houden. Een effect van de regelmatig terugkerende beleidscrisissen rond het migrantenthema is ons inziens dat politieke partijen blijkbaar, méér dan voor andere groepen, op zoek gaan naar mensen van allochtone afkomst om het politieke personeel te vervoegen. Dit illustreert ontegensprekelijk dat de maatschappelijke positie van etnisch-culturele minderheden vaak verschillend is van deze van armen. De eerste allochtone politici kregen veel aandacht, maar de vraag is of dit zo zal blijven. Hebben ze een toekomst of is er, zoals meer en meer voor alle politici geldt, ook voor hen – en misschien nog meer voor hen – sprake van een beperkte houdbaarheidsdatum? Een andere vraag in dit verband is of ze kunnen of willen spreken namens hun achterban. Worden ze soms niet de gedoodverfde woordvoerders, terwijl ze zich eerder willen profileren op andere, ruimere onderwerpen? Het thema op zich verdient verdere uitdieping. In dit bestek kunnen we echter wel stellen dat deze deelname van etnisch-culturele minderheden aan de actieve politiek hen onderscheidt van de armen.

Toch heeft integratie ook te maken met het recht op erkenning. Er is maar sprake van integratie als de stem van etnisch-culturele minderheden ook gehoord wordt en hun eisen in redelijke mate gehonoreerd worden. Erkenning en deelname beïnvloeden elkaar: er is meer kans op deelname als er erkenning is en er is meer kans op erkenning als er meer deelname is. We zouden op basis hiervan een analyse kunnen maken van de huidige participatie. Eén van de vaststellingen zou dan waarschijnlijk zijn dat de deelname in vele gevallen zo gering is, omdat de erkenning, het gehoord worden, dikwijls achterwege blijft.

In dat verband stelt de armoedebeweging terecht de noodzaak van een breed en open maatschappelijk debat. Het is niet voldoende dat de intentie er is om mensen op verschillende politieke niveaus meer bij het beleid te betrekken. Dit moet ingebed zijn in een ruimer debat waarbij ook andere actoren betrokken worden. Bij de gedachtewisseling over de uitwerking en de toepassing van het beleid is het van belang verschillende actoren te betrekken: degenen die het beleid vorm geven of toepassen en degenen op wie dit beleid gericht is. Waar inspraakmogelijkheden de vorm krijgen van een aparte consultatie van de betrokken groepen of actoren, ontbreekt vaak de aanzet tot een breed debat. Wat hier geldt voor het beleid inzake armoedebestrijding is evenzeer van toepassing op het minderhedenbeleid. Het tekort aan politiek en maatschappelijk draagvlak moet hier zeker mee verbonden worden.

5. De methodiek

Bij de ontwikkeling van het AVA en de hele actie die gedurende tien jaar daarop is ontwikkeld, valt vooral de aandacht voor een goede methodiek, met name de dialoogmethode, op.

Dialoog is hier de ontmoeting van personen die over kennis van verschillende aard en oorsprong beschikken en die deze uitwisselen en vergelijken. Deze dialoog genereert de opbouw van andere, nieuwe kennis. De kennis van praktijkwerkers of van academici wordt gekoppeld aan de kennis van personen die in armoede leven. Zo ontstaat nieuwe kennis. Daarbij werkt men in fasen: in een eerste fase verkennen de Verenigingen waar armen het woord nemen de problematiek en maakt men een eerste nota op. In een tweede fase wisselt men over dit thema met verschillende instanties van gedachten. Daarna, in een derde fase, poogt men om tot een nieuwe – samen opgebouwde – kennis te komen. Met deze inzichten kan men vervolgens naar het beleid of het brede publiek stappen.

De dialoog wil een probleem niet enkel beschrijven of analyseren maar tegelijk ook veranderingen teweegbrengen. Deze veranderingen bevinden zich niet alleen op het vlak van het gevoerde beleid, maar ook in het leven van de armen. Door het vormende effect van de participatie in het onderzoek, verwerven ze middelen om een reflectie over hun levensomstandigheden op gang te brengen. Ook voor de niet-arme partners van het overleg werkt de dialoog vormend.

De participatie- en dialooginitiatieven kunnen slechts ontwikkelen als aan heel duidelijke voorwaarden voor een degelijke participatie is voldaan. Het gaat dan om het voorzien in voldoende tijd, een transparant overlegproces, voldoende en gelijke informatie, een duidelijk perspectief en de reeds hoger geciteerde mogelijkheid tot een globaal debat.

De beleidsparticipatie van etnisch-culturele minderheden is niet gestoeld op een specifieke methodiek. Door de inbedding in het sociaal-cultureel volwas-

senenwerk wordt veelal verwezen naar de daar gehanteerde methodieken. Er wordt dan gefocust op de vier basisfuncties, die in het decreet worden genoemd: de gemeenschapsvormende functie, de culturele functie, de functie van maatschappelijke activering en de educatieve functie. Globaal genomen worden de verenigingen volgens het decreet betoelaagd omwille van ‘de bijdrage die ze leveren tot de vorming van een gemeenschap van competente en geëmancipeerde personen die zich maatschappelijk engageren’. De methodische aspecten van dit soort werk maakten nog niet alle verenigingen zich even sterk eigen. De beleidsparticipatie, in de zin van beleidsadvisering en belangenverdediging, liggen in het verlengde van deze functies. De basisfuncties bevatten impliciet de bouwstenen voor beleidsparticipatie (ICEM Werkgroep Allochtoon Verenigingsleven, 2003).

Zowel voor etnisch-culturele minderheden als voor de armen is het kunnen hanteren van en terugvallen op specifieke en duidelijke methodieken een belangrijke basis van welslagen. Het verenigingsleven van etnisch-culturele minderheden, maar ook van andere geledingen uit de minderhedensector hebben ons inziens op dit vlak nog heel wat te leren van de armoedebestrijding.

6. Lokale participatie: zoektocht aan de basis

Het lokale niveau is het meest levensnabije. Hoe is het hier gesteld met de participatie aan het beleid van armen en etnisch-culturele minderheden? Vinden we hier gelijkenissen of verschillen?

Zowel binnen het lokaal sociaal beleid als binnen het specifieke lokale minderhedenbeleid geeft de Vlaamse overheid aan de lokale besturen een aantal impulsen om de doelgroep van etnisch-culturele minderheden bij het beleid te betrekken. Zo vraagt de Vlaamse overheid voor de erkenning van een gemeentelijke lokale integratiedienst om aan te geven hoe de doelgroepen bij het lokale beleid worden betrokken. Binnen het lokaal sociaal beleid vraagt men om er specifieke methodes en modellen te hanteren om onder meer de doelgroepen te laten participeren. Bij de participatie aan het lokaal sociaal beleid gaat het immers vaak over problematische situaties en gevoelige dossiers of is er sprake van zwakkere groepen uit de samenleving, waarvoor andere vormen van communicatie aangewezen zijn. Op dit punt stellen we vast dat de beleidsintenties zowel ten aanzien van armen als ten aanzien van etnisch-culturele minderheden parallel lopen. De ervaringen die worden opgedaan met deze doelgroepen maken soms in alle scherpheid duidelijk waar zwakke punten inzake de beleidsparticipatie in het algemeen kunnen worden vastgesteld. De gevonden oplossingen kunnen dan ook dienstig zijn voor een bredere inspiratie.

Het proces naar meer inspraak en participatie op het vlak van lokaal sociaal beleid vergt van de lokale besturen en bestuurders voldoende creativiteit. Al te

gemakkelijk wordt ‘participatie’ gelijkgesteld met de oprichting van de klassieker onder de klassiekers, namelijk adviesraden van etnisch-culturele minderheden of integratieraden. Omdat minderheden vaak een gedifferentieerd publiek uitmaken met uiteenlopende belangen is de werking van een integratieraad echter niet altijd eenvoudig. Ook inhoudelijk is het een gecompliceerde opdracht. Het brede palet van het lokale sociale beleid zonder meer ter sprake brengen in de integratieraad dreigt te leiden tot desinteresse van de deelnemers. Ervaring leert dat deze raad zich eerder kan richten op themagerichte onderwerpen die door de betrokkenen als prioritair worden ervaren en dat men best vertrekt van concrete ervaringen en verwachtingen van de doelgroepen. Als formeel communicatiekanaal werkt de integratieraad dus dikwijls onvoldoende. Zeker wanneer de adviezen niet ernstig worden genomen, leidt dit tot een gekuiste en gestroomlijnde vorm van communicatie. De betrokkenheid, de representativiteit en doorstroming zijn dan onvoldoende gegarandeerd. De formele integratieraad kan misbruikt worden als kanaal om enkel problemen (zoals bijvoorbeeld overlast) ter bespreking te stellen, terwijl de vragen van de doelgroepen genegeerd worden.

De formele integratieraad kan misbruikt worden.

De (nog jonge) ervaringen met specifieke vormen van (beleids)participatie, zoals de deelname aan de LOP’s (lokale overlegplatformen in het kader van het gelijkeonderwijskansendecreet) maken duidelijk dat een aantal principes zoals geformuleerd in het kader van de dialoogmethode, bijzonder relevant zijn. De LOP’s bieden een plek waar scholen met externe partners rond de tafel zitten om samen het lokale onderwijsbeleid te ontwikkelen. Wil men deze kans ook effectief realiseren, dan zal de cultuur van professionele onderwijzers ruimte moeten bieden voor andere overleg- en samenwerkingsvormen. De eerste ervaringen wijzen al in de richting van de hoger gemaakte vaststelling: als de inhoud aansluit bij de concrete ervaring geraken mensen meer betrokken. Daar waar LOP’s de stap al gezet hebben naar het organiseren van werkgroepen rond concrete thema’s, is de betrokkenheid van etnisch-culturele minderheden duidelijk groter.

Algemeen genomen, is het onontbeerlijk dat er een verschuiving komt van een aanbodbenadering naar een vraagbenadering. De vragen en noden van de mensen zelf moeten het uitgangspunt worden. Te veel communicatie- en participatie-initiatieven vertrekken top-down. Zowel de praktijk van de armoedebestrijding als van de participatie van etnisch-culturele minderheden bevestigen dit. De nood aan goede en verscheiden methodieken wordt op dit lokale niveau duidelijk zichtbaar. Informatievergaderingen en hoorzittingen bijvoorbeeld, zijn voor een lokaal bestuur een beproefd kanaal om haar inwoners te betrekken.

Maar ook hier geldt dat de betrokkenheid rechtevenredig is met het belang dat de inwoners voor zichzelf of hun gemeenschap ervaren. Beleid en burger komen vaak met eigen agenda's aandraven, zonder wederzijdse afstemming. Dit laatste is cruciaal. Daarnaast stellen we vast dat op zich goede methodieken in de praktijk vaak het enige kanaal zijn om met bewoners te praten, en daar wringt het schoentje. Men moet niet één, maar meerdere kanalen aanboren als men met bewoners het gesprek wil aangaan, zeker met de zogenaamde 'moeilijk bereikbare' groepen. Om een degelijk gesprek mogelijk te maken, moet voldoende zorg besteed worden aan de uitbouw en het onderhouden van contacten. Dit veronderstelt een volgehouden inspanning die het hele jaar duurt en niet louter gebeurt in functie van de specifieke vraag. Eens te meer blijkt hoe belangrijk aanpak en methodieken zijn. Lokaal hebben armoedeorganisaties en verenigingen van etnisch-culturele minderheden vaak dezelfde belangen ten aanzien van het lokale beleid. De uitwisseling en wederzijdse kennis van wat en hoe, blijft echter nogal eens achterwege. Het lokale niveau is wellicht het werkterrein bij uitstek om hieraan te werken.

7. Besluit en toekomstperspectief

De situatie van 2004 is lang niet meer die van 1994. En toch staan we maar aan het begin van een ontwikkeling. Het thema van de participatie van etnisch-culturele minderheden is en zal de komende jaren belangrijk blijven, vooral als we ons realiseren dat de samenleving van morgen ontegensprekelijk meer (cultureel) divers zal worden. Wat tot nu toe aan structuren en ervaringen is opgebouwd, zal moeten worden meegenomen naar morgen. Hoe slagen we erin om bijvoorbeeld nieuwkomers hun weg te laten vinden naar wat nu wordt opgezet? Zijn de aanwezige instrumenten, zoals verenigingen en federaties op etnische basis, daartoe wel geschikt? Zullen de samenleving en het beleid erin slagen het overleg met nieuwe groepen daadwerkelijk uit te bouwen of steunen we af op een polarisatie?

Methodische aandacht en structurele verankering zijn twee belangrijke principes die bij de ontwikkeling van het AVA aan de grondslag lagen. Ook voor de participatie van etnisch-culturele minderheden zijn beide fundamenteel. Vooral op methodisch vlak kunnen de ervaringen van de armoedebeweging leerrijk zijn voor verenigingen van etnisch-culturele minderheden. In het minderhedenbeleid wordt participatie als een belangrijk uitgangspunt erkend, maar blijft de praktijk een knelpunt.

Meer uitwisseling inzake (beleids)participatie tussen armenorganisaties en verenigingen van etnisch-culturele minderheden wordt zonder meer belangrijk. Beide hebben van elkaar te leren. En vooral op het lokale vlak is nauwere sa-

menwerking aangewezen. Op heel wat domeinen lopen de belangen parallel; inzake aanpak en werkvormen kunnen beide elkaar versterken.

Na tien jaar AVA klinken er toch ook bij de armoedebewegingen kritische geluiden: er zijn wel structuren, er is een verankering, er is een methode, maar de volgehouden toepassing en consequente opvolging blijkt wel eens tekort te schieten. Dit leidt tot een laatste gemeenschappelijk punt waar armenorganisaties en verenigingen van etnisch-culturele minderheden elkaar vinden: structuren en plannen zijn belangrijk, methoden en werkwijzen evenzeer, maar zonder een voortdurend kritische bevraging van de stappen die gezet worden en een steeds nieuw engagement van alle betrokkenen, overheid, diensten, sociale partners én verenigingen, lopen structuren en methoden spaak. Dit realiseren blijft voor allen de uitdaging voor morgen.

NOTEN

1. Decreet van 19 april 1995 houdende een subsidiëring voor verenigingen voor volkswikkelingswerk (*B.S.* 9 augustus 1995). Besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 1995 betreffende de subsidiëring van verenigingen van volkswikkelingswerk (*B.S.* 5 oktober 1995). Op 2 april 2003 keurde het Vlaams parlement een nieuw decreet 'sociaal-cultureel volwassenenwerk' (*B.S.* 28 mei 2003) goed.
2. Overleg tussen de federale, gewest- en gemeenschapsregeringen.

► **Uit gesprekken over tien jaar AVA**

De dialoogmethode, ontworpen tijdens de opstelling van het AVA, vereist gesprekspartners voor de armen. Wie waren/zijn dat? Hebben zij er iets van onthouden?

Jan Vanhee, Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen

“Ik zou dat niet minimaliseren, ook burgers zijn door het AVA anders naar armoede gaan kijken. We mogen niet onderschatten hoe ook artsen, de geneeskunde, de gezondheidszorg, ... met armoede geconfronteerd worden bij hun huispraktijken enzovoort. En natuurlijk ook de mensen die de huisvoorzieningen afsluiten: gas, elektriciteit en water; de mensen die de uithuiszetting moeten doen: de deurwaarders... Wel, dat is ook een groep die daar anders is naar gaan kijken. Je hebt er altijd bij die dat nooit gaan zien, maar velen legden niet meer direct de schuld bij het individu.”

Karel Staes, Centrum Kauwenberg

“Ik heb drie of vier jaar in de begeleidingscommissie gezeten van het Steunpunt (ter bestrijding van armoede, ...) en daar zie je dat het ontbreekt, schromelijk ontbreekt aan sociale partners. Sociale partners zijn bijna afwezig. Men had gehoopt dat het AVA de mensen zou mobiliseren, appelleren, maar dat is dus eigenlijk niet gelukt. (...) En het middenveld is zelf een organisatie; het middenveld is niet meer zo sterk, vind ik, maar dat is een andere discussie.”

Claude Mormont, Vivre Ensemble

“Onze visie was – en voor mij was het zeer duidelijk: ‘Wij willen een nieuwe actor tot stand laten komen’. En dat betekent: de stem van de armsten en de vrije stem. Dus hoe kun je dat garanderen, naast de vakbonden die zeggen dat zij voor de arbeiders en de werkende klasse opkomen. (...) Daarbij had je al de professionele groeperingen, zoals de verenigingen voor gezinshulp, die zeiden: ‘maar wij weten ook wat armoede betekent, wij kunnen iets zeggen’. En wij zeiden: ‘OK, maar dat is toch iets anders; het is niet de vrije stem van de armsten; het is de vrije stem van beroepsmensen’.”

HOOFDSTUK 7

Van vazal tot vennoot: armen op het middenveld

Danielle Dierckx

De armen en hun verenigingen worden soms moe van altijd maar te herhalen dat armoede een onrecht is dat moet worden bestreden. Ze ijveren voor samenwerking, inspraak en – liefst – een échte dialoog. Ze willen hun rol als vazal – een afhankelijke positie – inruilen voor die van vennoot. Mee eigenaar zijn van de besluitvorming van het armoedebeleid. Enkele keren werd op die vraag ingegaan, maar dikwijls bleef het bij een magere variant ervan.

Waar kunnen we een antwoord vinden op de ondertussen legendarische kloof tussen de beloften van politici en de ontgoochelingen van de arme burger? Is het zo dat beleidsverantwoordelijken in een sterk gepolitiseerde context ageren en zich dus laten leiden door overwegingen van kansen en risico's? Geniet wat hun de meeste politieke winst oplevert, vaak hun voorkeur? We bekijken in dit hoofdstuk wat de effecten van deze beleidslogica zijn op het armoedebeleid en op hoe beleidsverantwoordelijken naar de armen kijken.

Doorheen dat verhaal zal de afhankelijkheid en machteloosheid van armen duidelijk worden. Coalities dringen zich dan op. Wie zit daarop te wachten en welke aanknopingspunten dienen zich aan? Om macht te vergaren, volstaan meer en machtige actoren immers niet, maar moet een beleidsnetwerk worden geschapen dat een coherent vertoog over armoede(beleid) onderschrijft. Aanzetten tot antwoorden vinden we in informatie uit de memoranda aan de nieuwe Vlaamse regering, de besprekingen in een expertseminarie van OASeS over 'tien jaar AVA' met verschillende vertegenwoordigers uit het middenveld en enkele interviews.

Hoe is dit verhaal opgebouwd? In een eerste paragraaf hebben we het over de sociale constructie van doelgroepen. We vervolgen met de implicaties van deze typologie voor het beleid dat ten aanzien van deze groepen wordt gevoerd. Een derde paragraaf gaat dieper in op de machteloosheid van armen en hoe deze kan worden omgekeerd. Daarmee komen we bij het belang van een samenhangend discours. We sluiten af met enkele uitdagingen voor de nabije toekomst.

1. ‘Brutti, Sporchi e Cattivi’¹? De sociale constructie van de doelgroep

Voor Schneider en Ingram (1997) worden doelgroepen geconstrueerd. Onder meer beleidsverantwoordelijken verdelen de bevolking in populaire en minder populaire doelgroepen (1.1). Vervolgens ontwerpen ze een beleid dat meer of minder rekening houdt met de thema’s en behoeften van de verschillende groepen en dat de lusten en lasten meer of minder ongelijk over hen verdeelt (1.2).

1.1 Soorten doelgroepen

Sommige doelgroepen liggen bij de overheden beter in de markt dan andere. Schneider en Ingram (1997) bakenen vier categorieën af via de manier waarop zij sociaal worden geconstrueerd (positief/negatief) en via hun mate van politieke macht. De bevoordeelden (‘advantaged’) zijn machtig en krijgen een positief label. De uitdagers of mededingers (‘contenders’) hebben ook veel macht, maar worden als ‘undeserving’ of hebzuchtig gecatalogeerd; duidelijk negatieve etiketten. De afhankelijken (‘dependents’) krijgen een positieve waardering mee; het zijn goede maar relatief behoeftige of hulpeloze mensen met weinig tot geen macht. Ook de afwijkers (‘deviants’) zijn machteloos, maar koppelen dit aan stigma’s als ‘undeserving’, gewelddadig en gemeen (zie ook Gans, 1995).

Schema 1 – Categorieën van doelgroepen voor overheidsbeleid.

| | Positief label | Negatief label |
|---------------------|--|---|
| Veel macht | 1. Bevoordeelden ‘Advantaged’ Bijvoorbeeld het bedrijfsleven, de middenklasse, wetenschappers | 2. Mededingers ‘Contenders’ Bijvoorbeeld feministen, holebi’s, vakbonden |
| Weinig macht | 3. Afhankelijken ‘Dependents’ Bijvoorbeeld armen, jongeren, mensen met een handicap (‘deserving poor’) | 4. Afwijkenden ‘Deviants’ Bijvoorbeeld criminelen, werkonwilligen (‘nondeserving poor’) |

Bron: Eigen tabel gebaseerd op Schneider en Ingram (1997).

Binnen zo’n typologie hebben we niet met homogene groepen te maken. Zo zijn er ‘goede’ of ‘echte’ armen, die enige hulp verdienen en volgens de typologie tot de groep afhankelijken behoren, naast ‘slechte’ of ‘onechte’ armen, die het niet waard zijn om te worden geholpen; sterker nog, deze afwijkers moeten worden gestraft. Het hoeft geen betoog dat, naargelang van de categorie waartoe men wordt gerekend, het beleid andere maatregelen in petto heeft (zie verder).

Deze indeling is geen statisch gegeven. Groepen kunnen van positie veranderen, bijvoorbeeld door hun eigen inspanningen. Zo willen de armen en hun verenigingen meer macht vergaren – in hun woorden: om een evenwaardige di-

aloog te kunnen aangaan met de rest van de samenleving – om zo op te schuiven van vakjes drie of vier naar vakjes één of twee. Een positie kan ook veranderen door wijzigingen in het politieke discours. Nieuwe informatie, inzichten of maatschappelijke gebeurtenissen kunnen ervoor zorgen dat de perceptie en appreciatie van groepen verandert en zij zo een andere, gunstigere of ongunstigere plaats in het kwadrant krijgen.

1.2 Verdeling van lasten en lusten

Via een positief of negatief beleid bedelen overheden lusten en lasten toe aan doelgroepen. De lusten of voordelen bestaan uit subsidies, ondersteunende reglementeringen (armoededecreet) of belastingverminderingen; lasten zijn extra belastingen of het instellen van controles (behoefteonderzoek, werkwillegheid). We schreven al dat overheden zich, bij het ontwerpen van beleid, laten leiden door de inschatting van kansen en risico's. Wat hun het voordeligst uitkomt, in termen van politieke winst, is voordelen bieden aan de 'bevoordeelden' (die een positief imago hebben en over veel macht beschikken) of het controleren en bestraffen van de 'afwijkenden' (met een negatief label en weinig politieke macht).

2. "Als ik niet kijk, heb ik het niet gezien".² Beleid ten aanzien van 'afhankelijken'

Armen met een positief label behoren, volgens bovenstaande indeling, tot de afhankelijken. Volgens Schneider en Ingram (1997) bestaat het beleid ten aanzien van deze categorie uit een mix van positieve en negatieve maatregelen. Zo wordt voorzien in een leefloon, maar sanctionering (bij werkonwilligheid) is nooit veraf en de voordelen die zij ontvangen staan vaak niet in verhouding tot hun behoeften. Zo is het bedrag van het leefloon nog altijd ontoereikend om menswaardig van te leven. Volgens genoemde auteurs komt dit, terecht of ten onrechte, omdat de problemen van deze doelgroep worden toegeschreven aan de (ontoereikende) individuele capaciteiten en productiviteit. Vaak beschouwen overheden het als een taak van particuliere actoren (kerken, vrijwilligers, de non-profit sector) om deze groepen te helpen. Zo krijgen mensen zonder papieren geen steun van het OCMW en moeten dan voor voedselpakketten bij caritatieve instellingen aankloppen.

De 'afhankelijken' hebben weinig macht, zodat investeren van middelen in deze groep weinig politiek voordeel oplevert. Daarom wordt vaak een retorisch beleid gevoerd: men laat blijken dat men begaan is met deze doelgroep, maar men hoeft geen middelen in te zetten.

Men is begaan, maar hoeft geen middelen in te zetten.

Herkennen we deze elementen in het armoedebeleid, meer bepaald in de opvolging van het AVA? Door de opdracht te geven voor het schrijven van het rapport zond de (federale) overheid een sterk signaal uit. Ze erkende dat iets aan de problematiek moest worden gedaan. Zo preciseert het regeerakkoord van 9 maart 1992: “De regering zal de mechanismen van de strijd tegen de armoede versterken. Aan de representatieve verenigingen van de vierde wereld zal in samenwerking met de vereniging van Belgische Steden en Gemeenten de opstelling van een Algemeen Verslag over de Armoede toevertrouwd worden.” Tevens herdefinieerde ze de armoedeproblematiek, omdat de opdracht aangaf dat kennisopbouw over armoede onmogelijk is zonder participatie van de mensen die in armoede leven. Zeker de ondersteuning van het AVA door diverse media, verhoogden het retorisch karakter van de erkenning van het thema en van de (dialoog met de) doelgroep.

2.1 De retoriek voorbij? Goede voornemens om te dialogeren

Toch bleef het niet bij retoriek. De aanbevelingen uit het AVA leidden op verschillende overheidsniveaus tot concrete maatregelen en tot de installatie van structuren die het overleg met armen en andere actoren gaande moesten houden. Federaal werd het geduld op de proef gesteld, door de ezelsdracht voor het Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Op het Vlaamse niveau werd sneller gereageerd door aan het bestaande VICA (Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding) deze opdracht toe te vertrouwen.³ Tien jaar later klinkt vanuit het werkveld de klacht dat de overheid zich veel te weinig heeft ingespannen om een goed gebruik te maken van de dialoogmogelijkheden, die de creatie van verschillende overheidsstructuren meebracht. De overheden toonden betrokkenheid en goede wil, maar personeel en andere middelen bleven uit om voorstellen uit het overleg naar beleidsmaatregelen te vertalen. Opvolgingsverslagen, die de opvolging van het AVA moeten evalueren, raken amper of helemaal niet ter bespreking in de parlementen.

Dit illustreert bovenstaande hypothese betreffende de houding van de overheid ten aanzien van de doelgroep ‘afhankelijken’. Al bij de aanvang van het AVA vertolkten diverse partners de vrees dat de hele opzet door de overheid zou worden gerecupereerd als een soort afleidingsmanoeuvre: iedereen heeft zijn zeg kunnen doen en dan is de kous af. Toch getuigen meerdere geïnterviewden van een mentaliteitswijziging.⁴ Meerdere beleidsverantwoordelijken erkennen ondertussen de doelgroep van armen als potentiële of effectieve gesprekspartner (zie onder andere Moras, 2004).

2.2 Kan iemand de schuld in de schoenen worden geschoven?

De politieke macht van armen – of beter, het gebrek eraan – zet de politici er niet direct toe aan om van armoede een beleidsprioriteit te maken. Een uitzondering hierop is de veronderstelling dat bij de eerste zwarte zondag (1991) een groot aantal extreem-rechtse kiezers zich in de achtergestelde buurten van de steden schuil hield. Zo maakte de minister voor Sociale Integratie Onckelinx in haar beleidsnota (1992) volgende analyse: “Sociale uitsluiting brengt schrik, minachting, onverdraagzaamheid, racisme en afstoting van anderen met zich mee. Deze primaire reacties worden soms zelfs waargenomen in de groepen die zelf ook slachtoffer zijn van uitsluiting en afzondering.” Deze analyse vinden we ook terug in de nota van formateur Wathelet (januari 1992), die sprak over de kloof met de burger en voorstelde om de “democratische achterstand in België bij te benen en – waarom niet? – om een voorsprong te nemen door onder meer iedereen in de welvaart te doen delen. (...) Daartoe moet de armoede die tot uitsluiting leidt en zich verborgen houdt, eerst gezien en erkend worden.” De opdracht tot het schrijven van het AVA kwam enkele maanden daarna in het regeerakkoord terecht. Was dit omdat sommige armen als een bedreiging voor de overheid werden ervaren?

Dit is niet nieuw; het onderscheid tussen ‘goede’ en ‘slechte’ armen is zo oud als de straat. Ook vandaag herbergt het doelgroepenbeleid voor de afhankelijken altijd wel een mechanisme dat erop is gericht de *deserving* van de *undeserving* te onderscheiden. Aan de basis hiervan ligt de behoefte om een schuldvraag te beantwoorden. Wie is er verantwoordelijk voor dat mensen in sociale uitsluiting en armoede leven? Beleidsverantwoordelijken zijn niet in staat om een uitgesproken positief of negatief label toe te kennen aan deze groep. Sommigen achten hen zelf verantwoordelijk voor hun uitsluiting uit de samenleving; ze worden hard aangepakt. Anderen krijgen een mildere behandeling, omdat ze als slachtoffer worden gezien van uitsluitingsmechanismen, veroorzaakt door de organisatie van onze samenleving. Het beleid weerspiegelt deze tweedeling.

Eén van de duidelijkste illustraties is en blijft het economische activeringsdiscours. Goede en slechte leefloners of werklozen worden onderscheiden op basis van hun (succesvolle) inspanningen om werk te zoeken. Of er jobs beschikbaar zijn of welke de kwaliteit van deze jobs is (op basis van criteria zoals flexibiliteit, verloning, gezondheidsrisico’s en toekomstperspectief) is vaak niet aan de orde. Wie er niet in slaagt om de eigen onschuld te bewijzen door aan de opgelegde plichten te voldoen, bijvoorbeeld door werk te vinden, verschuift naar de categorie waarvoor het beleid andere, bestraffende maatregelen in petto heeft. Het AVA heeft dit tij niet kunnen keren.

2.3 Naar een positief label: het rechtendiscours

Enigszins in contrast met het individuele schuldvertoog staat de rechtenbenadering, die aandacht heeft voor een structurele dimensie van de problematiek. Het

vormt zeker één van de belangrijkste verworvenheden van het AVA dat het de armoedeproblematiek formuleerde in termen van het ontzeggen of niet-verwezenlijken van sociale grondrechten. Het uitgangspunt van het AVA is dan ook het ‘recht op participatie’, niet alleen aan het economische, maar ook aan het sociale, culturele en politieke leven. Vanuit dit recht op participatie worden rechten geformuleerd op maatschappelijke dienstverlening, op een gezin, op rechtsbedeling, cultuur, inkomen, onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg (M. De Bie).

Diverse beleidsverantwoordelijken erkennen, op basis van de informatie in het AVA, dat armoede niet enkel met een laag inkomen heeft te maken, maar zich op diverse terreinen manifesteert. De multidimensionele dimensie werd zichtbaar. Getuigenissen van hulpverleners en jeugdrechters, maar ook van politici bewijzen dat zij de bijdragen van de armen erkennen als nieuwe informatie, die meer inzicht gaf in de problematiek. De muren waar de toenmalige hulpverleners op botsten, werden deels gesloopt.

Dixit Dehaene: “Wat in het rapport sterk tot uiting komt, zijn de gevolgen in het dagelijks leven van de manier waarop de wet gemaakt is en de uitsluiting dat dat met zich meebrengt. Dat was daar heel belangrijk in het AVA. Je zag duidelijk dat de armoedesituatie concrete situaties creëert waarbij het bijna onmogelijk is om de inkomenssituatie op te lossen, dus met andere woorden dat men in een vicieuze cirkel zit”.

Met de definitie van armoede in termen van grondrechten belandt de verantwoordelijkheid bij de samenleving. Toch worden deze rechten niet automatisch toegekend en zijn ze zelfs moeilijk afdwingbaar, wat typisch is voor een ‘afhankelijke’ doelgroep. Vranken houdt hierbij een pleidooi om naast de rij rechten, die door de armen moeten worden opgeëist, plichten te zetten vanwege de samenleving ten aanzien van armen. “Geef de armen een stem tot in de hoogste overlegorganen en vermijd alle drempels in de instellingen en voorzieningen. Dit om duidelijk te maken dat deze plichten niet bij de armen terechtkomen, maar dat het een verantwoordelijkheid is van de samenleving om deze veranderingen door te voeren. Een voorbeeld is de invoering van een armoede-effectenrapport op alle beleidsniveaus, alvorens belangrijke maatregelen worden ingesteld” (J. Vranken).

Terug naar de typologie, kunnen we stellen dat door deze herdefiniëring van armoede in termen van grondrechten, het label van de doelgroep positiever kleurde. Evenwel is dit geen verworvenheid; diverse spelers op het veld verklaren dat informatieverbreiding en -vorming over wat het betekent om in armoede te leven en welke structurele mechanismen armoede in stand houden, nodig blijft. Menig beleidsverantwoordelijke kan de neiging niet onderdrukken om de goede (afhankelijke) van de slechte (tegenspartelende) armen te onderscheiden. Ondanks dat tijdens en vlak na het AVA algemeen werd erkend dat de kruising van verschillende soorten van kennis (die van de armen, van hulpverleners, van beleidsmensen, van wetenschappers) uitermate nuttig is, toch moet dit altijd weer opnieuw worden aangetoond.

3. Machteloosheid vraagt om coalities

We stelden het al; met hun vraag om te dialogeren over het armoedebeleid streven de armen naar meer macht en liefst ook naar een positief etiket. Welke scenario's zijn – volgens de typologie – denkbaar om dit te bereiken?

Eén spoor is ervoor zorgen dat armen in een positief daglicht komen te staan. Dat over hen wordt gesproken als slachtoffers, als 'goede' armen (categorie 3) in plaats van als 'slechte armen' die schuld hebben aan hun eigen situatie (categorie 4). In het AVA illustreren de talloze ervaringen 'uit het leven in armoede gegrepen' de vicieuze cirkel en de structurele oorzaken, wat (sommige) armen vrijpleit van individuele schuld. Het voorkomt hun verschuiving naar de categorie van de afwijkenden, niet veel meer dan dat.

Het liefst moeten zij zich onderwerpen aan de overheid.

Een tweede optie is meer politieke macht verwerven. Hier biedt het schema van Schneider en Ingram weinig hoop voor de afhankelijken. Het vakje waarin een groep wordt gestoken, bepaalt wat hij verdient te krijgen en verplicht is te doen. Dit blijkt uit het beleid voor deze groep. Worden zij behandeld als cliënt of als object? Behoren zij tot een groep die zijn rechten automatisch ontvangt, of moeten zij zelf hun dossier gaan verdedigen om voordelen te bekomen? De afhankelijken (hier: de armen *zelf*), krijgen niet automatisch de ruimte om te participeren. De houding van de overheid leert hun dikwijls dat het niet in het algemeen belang ligt (lees: geen politieke winst oplevert) om hun problemen op te lossen en zij krijgen enkel aandacht door de generositeit van anderen. Het liefst moeten zij zich onderwerpen aan de overheid en afstand doen van de mogelijkheid om eigen keuzes te maken. Inkomensgetoetste voordelen en het zelf moeten aanvragen of opeisen van rechten houdt hen afhankelijk. Zelfs als het beleid voordelig is voor deze groep, gaat het gepaard met stigmata. Zo gesteld, lijkt het dialoogverhaal van armen en hun verenigingen quasi hopeloos. Zij willen meer erkenning als groep, het beleid mee kunnen bepalen en tot de eerste categorie van de typologie behoren. Zijn er positievere perspectieven?

3.1 Gebrek aan politieke macht

De theorieën over (deliberatieve) democratie zijn op het eerste gezicht ook niet optimistisch. Deze vertrekken vanuit de overtuiging dat alle burgers een competente en gelijkwaardige inbreng kunnen doen in de maatschappelijke en politieke discussies. De meeste en gangbare methoden tot inspraak en participatie in de samenleving steunen echter op de culturele hegemonie van een participatie-

elite. Het gaat om methoden voor de ‘goedgebekten’ (Hartman, 2000; Sanders, 1997; Young, 1996), waarbij de minder mondige burgers onverkort het onderpit delven. Met het AVA ontwikkelde zich wel de dialoogmethode, die de gelijkwaardige inbreng van armen nastreeft en waarover positieve berichten circuleren. Maar daar gaan we hier niet verder op in.

Een interessantere invalshoek voor het vervolg van dit hoofdstuk is de literatuur over sociale bewegingen. Armen beschikken ook volgens dit theoretisch perspectief niet over de vereiste machtsmiddelen om het beleid te beïnvloeden. Het gaat dan onder andere over de macht van het aantal, de financiële middelen, maar ook over de netwerken, de connecties die men heeft met machtige anderen (Zald & Mc Carthy, 1979). Dat armen zich de laatste tien jaren hebben verenigd, is vanuit deze theorie wel een hoopvolle evolutie. Vele armen traden erdoor uit het isolement en werden dus zichtbaar. Sommigen veroverden zelfs een betaalde functie als ervaringsdeskundige in de armoede, nu ook binnen de overheid. Maar ook als collectiviteit traden zij meer op de voorgrond, onder andere door het armoededecreet en de versterking van een Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen. Wat ons echter bijzonder interesseert, is het machts criterium dat verwijst naar netwerken en relaties met machtiger actoren.

Een vergelijking van de armenverenigingen met de klassieke vakbonden maakt ons nog wat wijzer. Het gebrek aan economische macht – waarmee de arbeiders, de armen van toen, in de 19de en vroege 20ste eeuw het land konden lam leggen – ontbreekt de armen van vandaag. Dixit Vranken: “De enige manier voor de arme om permanent uit de situatie te geraken is dat er een bijna organisch verbond wordt gecreëerd met actoren uit het middenveld die wel over macht beschikken, met name de vakbonden. Net zoals het leefloon alleen maar op een behoorlijk peil kan blijven wanneer het gekoppeld wordt aan de welvaartsontwikkelingen, via een wet. Conclusie: de armen zullen machteloos blijven, ook al is het verenigingsleven heel mooi uitgebouwd en ook al is de dialoogmethode geperfectioneerd. Ze zullen enkel maar macht hebben door een verbond aan te gaan met groepen in de samenleving die wel macht hebben.” (J. Vranken)

3.2 Allianties op het middenveld: de tijd is rijp?

Welke aanknopingspunten bestaan vandaag om die noodzakelijke banden met machtigere actoren te smeden? Onze ervaringen ter zake werden bevestigd in het expertenseminarie ‘tien jaar AVA’: deze relaties bestaan amper of ze zijn niet duurzaam. Samengevat, armenverenigingen kunnen nog geen vaste plaats in het middenveld bekleden.⁵ Hoe komt dat? Omdat zij zelf pas en vooral sinds het AVA talrijker worden? Omdat andere actoren er (te) weinig ruimte voor lieten?

3.2.1 *De verenigingen: keren voor eigen deur?*

Het AVA bracht niet alleen de bestaande armenverenigingen, overheden en sommige (andere) middenveldactoren voor het eerst met elkaar in contact; het stimuleerde ook de samenwerking tussen deze verenigingen. Daarop volgden allerhande structurele en tijdelijke samenwerkingsverbanden tussen deze verenigingen op lokaal, Vlaams en federaal niveau.

Hoewel hun samenhang toenam, blijft de nood aan een grotere eenheid tussen deze actoren bestaan. Ides Nicaise waarschuwt voor ‘klassen’ van verenigingen. Er zijn onder andere de oorspronkelijke ‘Partners van het AVA’, de Verenigingen waar armen het woord nemen, andere middenveldorganisaties begaan met armoede en voorzieningen die werken voor armen. Soms blijkt deze samenwerking te worden verstoord door concurrentie en territoriumdriften. Meer eenheid is nodig voor het verder ontwikkelen van slagkracht, om mee te tellen op het brede middenveld.

Naast het versterken van de eendracht, rijst de vraag of ook moet worden gewerkt aan het representativiteitsvraagstuk. Dit item wordt regelmatig opgeworpen, meestal als vraag naar de verhouding tussen georganiseerde en niet-georganiseerde armen. Wie vertegenwoordigt wie? Is dit is een verkeerde vraag, een ongewenst onderscheid, zoals A. De Meulemeester vindt: “Het gaat erom dat je via een vereniging probeert invloed uit te oefenen op je omgeving. De verenigingen kunnen een stem geven aan burgers en hierbij het individuele niveau overstijgen, maar ze kunnen ook ontzettend veel betekenen voor het individu. Mensen die actief zijn in een vereniging en daarin groeien, hebben daar veel voldoening van (en soms ook veel frustratie) en krijgen groei- en emancipatiekansen. Het blijft daarbij van belang om aandacht te besteden aan de mensen die nog niet worden bereikt door verschillende verenigingen.” Deze betrachting heeft trouwens een officiële (decretaal) plaats gekregen in de rij van zes criteria waaraan Verenigingen waar armen het woord nemen, moeten voldoen.

3.2.2 *Verruiming van de actoren*

Het is ook belangrijk om geen tweedracht te scheppen tussen het verenigingsleven en de georganiseerde zorg, in domeinen als onderwijs, tewerkstelling en het welzijnswerk. “De voorbije jaren is men daarin gevorderd: men probeert elkaar meer en meer als partners te benaderen om op die manier ook sterker te wegen op het beleid.” (L. Fret)

De mobilisering van verschillende actoren op het middenveld wil vooral armoedebestrijding hoger op de agenda plaatsen en de expertise verhogen. Een kruising van kennis van verschillende actoren is belangrijk om niet alleen de problematiek zo juist mogelijk – vanuit de ervaringen van de doelgroep én die van ‘buitenstaanders’ – te definiëren, maar ook beleidsaanbevelingen zo goed mogelijk te onderbouwen, ook technisch.

Een recent voorbeeld vinden we in het Platform Wonen.⁶ In de aanloop tot de nieuwe Vlaamse verkiezingen bundelden meer dan dertig organisaties de krachten. Een eisenpakket, inleefverblijven voor enkele ministers, een woonmanifestatie en politieke debatten werden op korte tijd gerealiseerd.

Doen coalities op het middenveld armen ondersneeuwen?

Het is duidelijk dat zulke samenwerkingsverbanden veel inspanningen vragen. Elk van de actoren heeft namelijk eigen belangen, een eigen agenda. Het is nodig dat iedereen het eens geraakt over de definitie van de thematiek waarrond zich het samenwerkingsverband ontplooit. Bovendien moeten we ons ook afvragen in welke mate coalities op het middenveld, de armen – als één van de partners, met weinig macht – niet doen ondersneeuwen, waardoor nieuwe afhankelijkheden ontstaan.

3.2.3 *Beleid als opportuniteit of bedreiging*

De nood aan armoedecoalities in het middenveld is hoog. De afwezigheid van middenveldactoren bij het Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is daarvan een voorbeeld (Van Hootegem, 2003). Enkele goede – vooral lokale en tijdelijke – experimenten op dit vlak vragen om navolging en doen vermoeden dat de tijd rijp is. Om van het relatief positieve klimaat optimaal gebruik te maken, is het van belang dat ook de overheden kanalen creëren waarlangs de democratie ten volle tot uiting kan komen. Enkele voorbeelden.

Op Vlaams niveau erkende het Vlaams Armoedecreet (*B.S.* 11 juni 2003) het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen. Dit netwerk kan de samenwerking tussen de (oudere en jongere) verenigingen intensiever ondersteunen en bruggen slaan naar middenveldactoren. Wat het Vlaams Armoedecreet niet voorziet, is een stimulans om die andere actoren aan te zetten tot samenwerking en hen op hun verantwoordelijkheid te wijzen. In de hoorzitting van de commissie welzijn, die net vooraf ging aan de goedkeuring van het decreet in het Vlaams Parlement, kwam dit meermaals aan bod (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, Nr. 1230/3). Ook andere recente decreten, zoals dat van het lokaal cultuurbeleid, van het gemeente- en stedenfonds en van het lokaal sociaal beleid, misten de kans om een basis te leggen voor een versteviging van het draagvlak voor armoedebestrijding.

Op het federale niveau zou de vertegenwoordiging van alle regeringen en verschillende middenveldactoren in het Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting een uitgelezen forum moeten bieden om beleidsbeslissingen serieus te bespreken. “Dit wordt echter amper gebruikt

en op een onheuse manier behandeld door het politieke niveau. Het gaat daarbij soms over praktische zaken, zoals vergaderingen die op een week tijd verschoven worden. Het onzorgvuldig omspringen van het politieke niveau met afspraken en concrete agenda's gaat in tegen alle principes van participatie. Op Europees vlak vindt men het fantastisch wat er hier geïnstalleerd is, maar er wordt onfatsoenlijk gebruik gemaakt van die structuren." (L. Horemans)

Ook de administraties bevoegd voor armoedebeleid dragen een grote verantwoordelijkheid in het faciliteren en coördineren van beleidsnetwerken, in het samenbrengen van actoren en het afstemmen van het discours (Redig, 2000). Evenwel stellen we vast dat de nota van de Vlaamse administratie aan de nieuwe regering quasi niets over armoedebestrijding heeft te melden (Vlaamse administratie, 2004).

Samengevat: het bestaande armoedebeleid laat een belangrijk aantal kansen liggen om de samenwerking tussen verschillende actoren te stimuleren. Nochtans wordt deze doelstelling in menig beleidsplan als noodzakelijk beschouwd, van het lokaal sociaal beleid tot de Europese NAPs/incl.

De vraag blijft of samenwerking met het middenveld veel zoden aan de dijk zal zetten inzake de versteviging van de positie van de armenverenigingen. Die middenveldorganisaties moeten zelfs terrein prijsgeven. Dit wordt geïllustreerd door operatie "Beter Bestuurlijk Beleid". De adviesraden kwamen onlangs in het gedrang. Gevestigde waarden op het middenveld dreigen te worden opzij gezet, ten voordele van de expertocratie: individuele deskundigen zouden voortaan worden aangesproken om te adviseren over het beleid. Verschillende actoren hebben daarop gereageerd, wat uitmondde in de Staten-Generaal van het Middenveld die pleitte voor een pact tussen het middenveld en de Vlaamse regering en om dringend van start te gaan met de nieuwe strategische adviesraden (zie decreet op de strategische adviesraden, *B.S.* 22 augustus 2003; Staten-Generaal Middenveld, 2004).

4. Een coherent discours vanuit consensus

Evenwel volstaat het niet dat een coalitie van actoren zich schaaft rond de armoedeproblematiek en dat regelgeving dit proces ondersteunt. Het is van belang dat vanuit dit beleidsnetwerk een coherent armoedevertoog wordt geschreven. Enkel bij algemene instemming met dit discours, wordt verhinderd dat een elite van experts het beleidsdiscours gaat bepalen (Schneider & Ingram, 1997). De verschillende actoren in het beleidsnetwerk moeten dus overeenstemming bereiken over onder meer de probleemdefinitie, de oorzaken en de oplossingsstrategieën. In termen van Hannah Arendt moeten "'gemeenschappen van actie' worden gecreëerd, die in staat zijn gedeelde probleemdefinities te bereiken en het eens te worden over gezamenlijke paden van probleemoplossing." Een 'strijd

om discursieve hegemonie' waarin verschillende actoren steun zoeken voor de eigen werkelijkheidsdefinitie moet dus worden vermeden (Hajer, 1995).

We bekijken hieronder enkele memoranda aan de nieuwe Vlaamse regering en screenen deze op hun boodschap over armoedebestrijding. We pretenderen geen volledigheid, maar beperken ons vooralsnog tot een eerste blik op deze selectie, om nu al enkele grote lijnen te identificeren.

4.1 Armoede in verschillende memoranda

Elke organisatie uit het middenveld vertrekt in haar memorandum logischerwijze vanuit haar aandachtspunten. De organisaties die armoede zeer centraal stellen in hun werking, kaarten het thema aan op verschillende manieren. Zo blijft het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen (2004) trouw aan de tien sociale grondrechten, zoals geformuleerd in het AVA. Armoede wordt dan gedefinieerd als sociale grondrechten die niet worden gerealiseerd, inzake participatie, wonen (en energielevering), onderwijs, cultuur en vrijetijdsbesteding, gezin, maatschappelijke dienstverlening, gezondheid, werk, inkomen en rechtsbedeling.

Ook andere actoren vermelden meerdere levensdomeinen en koppelen deze zeer uitdrukkelijk aan de armoedeproblematiek. Welzijnszorg (2004b) schuift vier (W's) naar voren. Inzake wonen pleit men voor meer sociale woningen, weten gaat over kosteloos leerplichtonderwijs, werken moet zinvol en aangepast zijn en inzake welzijn wordt, in het verlengde van de campagne van vorig jaar, het armoederisico bij ex-gedetineerden beklemtoond. Ook de Samenlevingsopbouw (FESO, 2004) signaleert problemen rond de thema's wonen, arbeid en onderwijs. Het Algemeen Verbond van Christelijke Werknemersorganisaties (ACW, 2004) voert een expliciet pleidooi voor kwaliteitsvolle woningen, het dichten van de leerkloof en kosteloos leerplichtonderwijs.

Enkele thema's komen terug bij andere middenveldactoren, zonder dat armoede de eerste of uitdrukkelijke invalshoek vormt. De Gezinsbond (2004) brengt verschillende domeinen vanuit het gezins- en kinderperspectief ter sprake, zoals wonen, onderwijs, mobiliteit, kinderopvang, integrale jeugdhulp en opvoedings- en gezinsondersteuning. Het dienstverleningsaanbod bekleedt uiteraard een bijzondere plaats in de memoranda van onder andere de Centra Algemeen Welzijnswerk, het Vlaams Welzijnsverbond en het Verbond der Verzorgingsinstellingen (VVI). Bij de CAW's (2004) ligt de nadruk onder meer op integrale jeugdhulp, thuisloosheid, schuldbemiddeling, psychosociale en eerste lijnsrechtshulp. Zij nemen ook expliciet een hoofdstuk op over armoedebeleid (zie verder). Het Vlaams Welzijnsverbond (2004) sluit bij het hulpverlenings-thema aan met elementen als vraaggerichte zorg en inkomensafhankelijke betalingen. Het VVI (2004) alarmeert over de (on)betaalbaarheid van de gezondheidszorg voor de minder kapitaalkrachtige patiënten.

Het is logisch dat arbeid een belangrijke plaats inneemt in de memoranda van de vakbonden. Het ACV, ABVV en ACLVB zijn alle overtuigd van het belang om werkzoekenden een doorgedreven trajectbegeleiding aan te bieden. Hierbij moet de nodige aandacht gaan naar randvoorwaarden om de combinatie tussen arbeid en gezin op een kwaliteitsvolle manier te realiseren, onder andere via kinderopvang en mobiliteit. Het Vlaams ACV (2004) en ABVV (2004) gaan uitgebreider in op de diverse alternatieve tewerkstellingsinitiatieven, zoals sociale en beschutte werkplaatsen, en het recht op werkervaring van langdurig werklozen. Inzake onderwijs houdt het ACLVB (2004) het bij een ‘zalmeffect’ dat jongeren met extra begeleiding in het laatste jaar secundair doet terugvechten tegen het ‘watervaleffect’ en stimuleert tot verder studeren. Het ABVV hamert op de studiefinanciëring, wat door het ACV wordt aangevuld met onder meer een actieplan voor ongekwalificeerde uitstroom en alternerend leren. Naast arbeid en onderwijs vinden we ook welzijn terug. Een betere toegankelijkheid van de dienstverlening en betaling van de zorgen naar financiële draagkracht van de patiënt/cliënt is een gedeelde zorg. Enkel het ACV wijdt een noemenswaardige paragraaf aan armoedebestrijding en -beleid. Dit vertaalt zich onder meer in de oproep tot ondersteuning van de armenverenigingen en het bekijken van voorzieningen vanuit de armen. Dit kan bijvoorbeeld door ervaringsdeskundigen in het onderwijs voor volwassenen en jongeren in te schakelen en door de uitbouw van buurt- en nabijheidsdiensten, in het bijzonder voor diensten aan en tewerkstelling van armen.

4.2 Het beleidsdiscours: instrumenten en organisatie

Hoe moet het armoedebeleid worden georganiseerd? Meerdere memoranda van middenveldactoren hebben bemerkingen bij de huidige beleidsinstrumenten en beleidorganisatie. Steeds meer actoren pleiten voor een armoede-effectenrapportage of een armoedeparagraaf. Ook betreuren ze het ontbreken van een gegarandeerd lokaal armoedebeleid en lokaal overleg. Er wordt gevraagd naar een evaluatie en/of een verdere operationalisering en implementering van het decreet inzake armoedebestrijding (onder andere FESO, 2004).

Het uitstippelen van beleid in dialoog belangt in deze tijden blijkbaar elke organisatie aan. De plannen over beter bestuurlijk beleid stimuleren verschillende actoren om de meerwaarde van overleg tussen overheid en middenveld in de verf te zetten. Zo luidt in het memorandum van de Staten-Generaal van het Middenveld (2004): “De betrokkenheid van het middenveld in alle fasen en op alle niveaus van de beleidscyclus, gaande van voorbereiding tot uitvoering, is een voorwaarde om de democratie te laten werken en gestalte te geven aan actief burgerschap.”

4.3 Verschillende strategieën op het middenveld

Hoewel de boodschappen in de geselecteerde memoranda niet ver uit elkaar liggen, ligt samenwerking op het middenveld in de strijd tegen armoede niet voor de hand. Zowel in de voorgestelde strategieën om tot oplossingen te komen, als in het bespelen van de overheden duiken accentverschillen op. Zo lijken de vakbonden het accent veeleer te leggen op het voorkomen van armoede: op sociale zekerheid, herverdeling door een rechtvaardige fiscaliteit en ervoor zorgen dat er werk is. Deze preventieve gerichtheid verschilt van de boodschappen vanuit de Verenigingen waar armen het woord nemen, die eerder voorstellen om regelgeving bij te sturen en zo negatieve effecten te kunnen omkeren. Het zijn verschillende invalshoeken, waardoor er een kloof ontstaat tussen beide groepen die soms moeilijk te overbruggen is (A. De Meulemeester).

Nicaise verwoordt dit als volgt: “In ons dialoogproces met armen moeten we de futurologische dimensie gaan inbouwen. We moeten anticiperend leren dialogeren, wat heel moeilijk is omdat we er zelf – en de armen nog meer – onwennig tegenover staan. We moeten nu met de armen de dialoog aangaan over het Nationaal Actie Plan 2005-2007,⁷ alleen dan gaan we advies kunnen geven. Dat betekent dat we praten over thema’s zoals de vermarktingstendenzen, de Europese Unie en dat we armen ook vorming aanbieden. De levenservaring van armen is natuurlijk belangrijk, maar we moeten ook de toekomst inschatten.”

Ook lokaal leert de ervaring dat niet alle actoren per definitie gelijklopend denken over strategieën om de overheden te bespelen. Het gevaar bestaat dat de zwakste partner in het samenwerkingsverband voor de kar van andere organisaties wordt gespannen.

5. Tot slot: dichter bij een vennootschap?

We begonnen dit hoofdstuk met een typologie van hoe beleids mensen naar armen kijken, ervan uitgaande dat zij zich laten leiden door politieke kansen en risico’s. Daarin kwamen de armen terecht bij de categorieën met weinig macht en stelden we vast dat het beleid hen opdeelt in ‘goede’ of afhankelijke armen en ‘slechte’ of afwijkende armen. De kans dat het beleid ten aanzien van hen eerder retorisch is, is daardoor zeer hoog. Zij hebben weinig politieke macht, dus de overheden ervaren quasi geen druk om voor deze groep in de bres te springen. Praktijkvoorbeelden van de jongste jaren kleuren het beeld minder pessimistisch. We haalden het AVA aan als een factor die de beeldvorming positief heeft beïnvloed. Daarin werd duidelijk dat armen in een vicieuze cirkel gevangen zitten, armoede multidimensioneel is en vanuit rechtenvertoog kan worden benaderd. Dit heeft vooral tot gevolg dat het positieve etiket meer kansen krijgt.

Maar wat met de verhoging van de politieke macht? Theorieën geven meestal weinig hoop. Toch vonden we voldoende aanknopingspunten om te stellen dat de positie van armen kan verbeteren, als zij relaties aanknopen met machtigere actoren. Belangrijk is dat de armen voldoende tijd krijgen om zichzelf te organiseren. Het risico is immers reëel dat zij in deze samenwerkingsverbanden ondergesneeuwd geraken. Bij verschillende middenveldfactoren treffen we inhoudelijke aanknopingspunten aan, die openingen tot samenwerking creëren. De armen staan er dus niet alleen voor. Een belangrijke, stimulerende factor laat het wel nog afweten, namelijk een regelgeving die ruimte schept voor samenwerking, ze coördineert en beloont.

Welke uitdagingen dienen zich aan voor de nabije toekomst? In de eerste plaats moeten armen van hun negatief etiket worden bevrijd. Het AVA bewees dat informatieverspreiding over het leven in armoede hiertoe kan bijdragen. De multidimensionaliteit en structurele oorzaken van armoede worden niet genoeg begrepen door ervaringen uit het dagelijkse leven; daartoe is ook onderzoek nodig. Voor de verhoging van de macht moeten samenwerkingskansen met machtigere actoren worden aangegrepen. Doorheen uiteenlopende belangen en nieuwe afhankelijkheden moet worden gebouwd aan een gemeenschappelijk vertoog. Ook de verschillende administraties moeten hierin meegaan. Zij hebben immers een belangrijke rol als coördinator en facilitator in de beleidsbeïnvloeding.

Resten nog twee elementen, die hier wat achteraan bengelen, maar die toch het vermelden waard zijn. Het eerste is een vraag: is de opdracht van het middenveld vervuld als verschillende actoren een coalitie rond armoedebestrijding hebben gevormd? Hoe verhoudt deze discussie zich ten aanzien van de uitsluitingsprocessen die in hun eigen organisatie of dienstverleningsaanbod spelen? Armen zijn vaak lid van een armenvereniging, maar ook van een mutualiteit, soms een vakbond en zijn cliënt van het welzijnswerk. Is de eerste opdracht niet om ervoor te zorgen dat zij daar een volwaardige plaats bekleden en dat hun 'beleidseisen' via die wegen tot bij de bevoegde instanties geraken?

Ten tweede stellen we vast dat armoede als beleidsthema altijd weer moet opboksen tegen thema's die op het eerste gezicht pertinentier lijken. Wat zou de oefening opleveren om de armoede-implicaties na te gaan van toppers van vandaag zoals veiligheid, samenlevingsconflicten, migraties, de uitbreiding van de EU en duurzaamheid? Dit zou kunnen leiden tot (nog) andere allianties op het middenveld dan die we in dit stuk bespreken.

NOTEN

1. Vuil, Lelijk en Gemeen. De titel van een Italiaanse film geregisseerd door Ettore Scola met Nino Manfredi, Silvana Priori en Maria Luisa Santella.
2. Uit de liedtekst 'Politiek' van Bram Vermeulen.
3. Ondertussen is dit VICA opgeheven.
4. Zie de interviews in het kader van tien jaar AVA waarin de volgende geïnterviewden getuigden van een mentaliteitswijziging: C. Luyten, D. Moras, K. Staes, C. Mormont, M. Vermaerke, J. Vanhee.
5. Met het middenveld bedoelen we de 'civil society', het geheel van organisaties tussen de overheid en de burger – zonder de bedrijfswereld. Vandaag wordt het maatschappelijk middenveld steeds minder gezien als gescheiden van de overheid en de markt of als tegenwicht ervan en steeds meer als een transversale sfeer, waarvan ook actoren binnen de overheid en de markt kunnen deel uitmaken (onder andere Anheier, Glasius & Kaldor, 2001; Darmon & Estivill, 2001).
6. Zie www.platformwonen.be.
7. Wat zal worden uitgesteld naar 2006.

► **Uit gesprekken over tien jaar AVA**

De dialoog met armen gaat niet over één nacht ijs. Begrijpen wij waar armen van getuigen? Verkleint de kloof met de rest van de samenleving?

Karel Staes, Centrum Kauwenberg

“Het is heel moeilijk om te zeggen aan arme mensen: ‘Je mag nu zelf eens over uw gevoelens van armoede vertellen’, ze kunnen dat nauwelijks zeggen. Ze kunnen dat eigenlijk niet zeggen op onze concrete, theoretisch-principiële manier. Ze kunnen wel zeggen: ‘Ik heb dat en dat meegemaakt.’ En dan komen de verhalen boven. Luister meer naar de verhalen van mensen en tracht ze niet in de vakjes te vatten van je eigen concept. Armen hebben de concepten niet om bijvoorbeeld schaamte uit te leggen, maar ze hebben wel de ervaring. Dat was de moeilijkheid: dat heel veel mensen heel diep de ervaring hadden en beleven en beleefden, maar de bagage misten om dat uit te drukken.”

“Eén element ontbreekt schromelijk: men vergeet ook de rijkdom te bestrijden. De contrasten zijn dermate groot. Het is een probleem van de herverdeling van het inkomen. Het contrast dat mij razend maakt, is dat een voetballer fenomenale bedragen krijgt – dat gaat tot in de miljoenen euro’s – en dat de armen de eersten zijn om naar die matches te zitten kijken en er alles over weten. Dat de prinses van Denemarken, of Zweden of Noorwegen trouwt en dat al die armen dat gezien hebben, hoe daar een etalage van prestige aan vasthangt... Die twee, daar heb ik altijd last van. Dat is dat mensen het sprookje van de welstand moeten begapen en dat het ondertussen een onrecht is tot en met. Ik heb daar geen antwoord op.”

“Voor mij is het gerecht een schoolvoorbeeld om te onderkennen wat armoede met mensen doet. Het gerecht is eigenlijk een publiek forum dat een oordeel uitsprekt over een individu op grond van een visie van de samenleving. En als je dat gerecht dan tegenover armen ziet, dan zie je dat zowel in de opbouw, letterlijk: – boven: de rechter, beneden: de jongen of het meisje – als in het woordgebruik en in de kennisgeving van het vonnis. Wat je bijna als een ruggengraat van ouderwetse benadering van armoede kan zien, dat is het gerecht tot en met. En ik zie ook bij de mensen zelf, dat wat zij aan de samenleving verwijten, verschrikkelijk aangescherpt teruggevonden wordt in de gerechtswereld. Als je armen kwaad wil krijgen dan moet je beginnen over het gerecht. Zonder nuances.”

HOOFDSTUK 8

Verhindert de armoedecultuur de vereniging van de armen?

Jan Vranken

Wanneer je als socioloog naar het AVA kijkt en naar de Verenigingen waar armen het woord nemen, dan moet je vaststellen dat we hier te maken hebben met een soort van anomalie. Hoe slagen de armen, die zich v er van de belangrijkste machtsbronnen in de samenleving bevinden, erin om voldoende druk uit te oefenen op de overheid (en andere actoren) zodat hun behoeftes worden geregistreerd en naar hun verlangens wordt geluisterd? Alle sociologische leerstukken zijn het er immers over eens dat je over economische, sociale, politieke of culturele macht moet beschikken om je wensen (hoog) op de beleidsagenda te krijgen. Wat hen, bij het ontbreken van eigen machtsmiddelen, in het verleden wél heeft geholpen zijn twee extreme vormen van ‘bekommernis’ vanwege de rest van de samenleving. De ene vorm is dat hun aanwezigheid een bedreiging betekende voor de goegemeente, zoals dat het geval was in de 19de eeuw wanneer stedelijke epidemieën van tyfus en cholera meestal hun origine vonden in de lamentabele leefomstandigheden van de armenbuurten. Misschien komt de toenomen aandacht in België en Vlaanderen voor het armoedeprobleem einde vorige eeuw door een ander soort van epidemie, politiek en sociaal van aard, die eerst vorm kreeg in de ‘achtergestelde buurten’ van Antwerpen. Het andere uiterste is compassie met de armen, op basis van medemenselijke gevoelens, of verontwaardiging, op basis van een idee over rechtvaardigheid. Medeleven helpt ongetwijfeld verklaren waarom op het einde van de jaren ’60 en bij het begin van de jaren ’70 de politieke wereld het initiatief nam voor het instellen van een aantal minimumuitkeringen en voor het hervormen van het stigmatiserende COO (Commissie voor Openbare Onderstand) tot het OCMW. Oprechte verontwaardiging om de onrechtvaardigheid van armoede in een welvaartsstaat, lijkt hoogstens een secundaire beweegreden te vormen voor het ontstaan van een armoedebeleid in dit land, in deze regio.

Wat heeft dit alles te maken met het thema van deze bijdrage, de armoedecultuur? Een aantal inzichten uit het leerstuk van de armoedecultuur kunnen ons helpen om een duidelijker inzicht te krijgen in de tweerichtingsrelatie tussen de armen en de rest van de samenleving. Ten eerste, probeert de ‘culture of poverty’ te begrijpen waarom vele mensen die in armoede leven, berusten in hun lot

en dus niet op eigen initiatief overgaan tot georganiseerd verzet tegen hun toestand. Ten tweede, zitten er aanzetten tot antwoord in op de vraag: welke zijn de kansen en beperkingen voor zo'n gezamenlijk en georganiseerd optreden, via Verenigingen waar armen het woord nemen. Beide dragen tegelijk bij tot een verklaring voor het late op gang komen van Verenigingen waar armen het woord nemen en tot het identificeren van de problemen en risico's waarmee de 'armenbeweging' vandaag en in de toekomst wordt geconfronteerd. We denken daarbij aan de cruciale rol die buitenstaanders hebben gespeeld bij de start van deze verenigingen, aan het feit dat een bottom-up initiatief als het AVA enkel kon via een uitgesproken topdown aanpak, aan de misverstanden en structurele problemen die een oprechte dialoog hypothekeren, aan de energie die voortdurend moet worden geïnvesteerd om dit proces gaande te houden.

Waarom berusten vele mensen die in armoede leven in hun lot?

Hoe zit dit stuk in elkaar? Eerst schetsen we het probleem waarop het leerstuk van de armoedecultuur een antwoord probeert te vinden: de fundamentele spanning tussen het aanvaarden van algemene waarden en normen aan de ene kant en de depriverende levensomstandigheden waarbinnen en de beperkte middelen waarmee die moeten worden gerealiseerd aan de andere. Daarover bestaan drie interpretaties, naargelang de nadruk ligt op de eerste factor (de culturele benadering), op de andere factor (de situationele benadering) of op de spanning zélf tussen beide (de aanpassingsbenadering).¹ Rodman's 'lower class value stretch' (1963), zijn 'waardewaaier van de lagere klasse' is een uitwerking van de laatste benadering. We besluiten met enige bemerkingen over de bestendiging en overerving van de armoedecultuur.

Hoe de hier verworven inzichten antwoorden kunnen geven op de kwestie van de 'onmogelijkheid' van machtsverwerving door de armen, wordt af en toe geïllustreerd zonder daarbij dit niveau van de illustratie te willen overstijgen. Voor het achterhalen van de impact van de 'armoedecultuur' op het verenigingsvermogen van de armen is een grondigere analyse nodig.

1. Een schets van het probleem

De idee dat het gedrag van de armen vrij rechtstreeks voortvloeit uit hun (afwijkende) waarden en normen, is een constante in hoe men over hen denkt: in het dagelijkse leven, het beleid en ook het onderzoek. Doorheen de eeuwen heeft dit geleid tot een culpabilisering van de armen: uiteindelijk zijn zij alleen verantwoordelijk voor hun lot. Dit denken over de armen vormt het kernstuk van

wat we al sinds enkele decennia het ‘individuele schuldmodel’ noemen (Vranken, 1977; zie ook inleidend hoofdstuk), dat de ‘schuld (van hun armoede, hun werkloosheid) bij de mensen zelf legt: omdat ze lui, spilzuchtig, drankzuchtig, onverantwoordelijk zijn’. De Engelse benaming van dit model drukt perfect uit waar het om gaat: ‘blaming the victim’. Deze verklaring mag het dan goed doen aan de toeg of in sommige politieke vertogen, voor een beter begrip van armoede en dus ook als inspiratie voor een armoedebeleid, is ze volledig ontoereikend.

Dat hun gedrag óók ‘coping behaviour’ – overlevingsgedrag² – is, pogingen om het hoofd te bieden aan depriverende levensomstandigheden, wordt niet in overweging genomen. Nòg verder weg is de gedachte dat de inrichting en werking van onze samenleving de gedragsmogelijkheden van de armen beperkt. De verlokkingen van de hedendaagse samenleving – een goede job, een mooi huis, een behoorlijk inkomen, een fijn gezin en een myriade van consumptiegoederen – moeten ze veroveren vanuit een onderliggende positie en met onvoldoende middelen. Dat dwingt sommigen tot een gedrag dat niet helemaal en soms zelfs helemaal niet in overeenstemming is met gangbare waarden en gedragsregels.

Als men dit overlevingsgedrag van de armen louter ziet als deviant gedrag en in culpabilisering blijft steken, dan worden de twee mogelijke wegen afgesloten waarlangs armen hun stem kunnen laten horen: het ‘klassieke’ verenigingsleven en hun ‘zelforganisaties’. Ze worden als héél vreemde eenden in de bijt bekeken, wanneer ze de stap zouden durven zetten om lid te worden van een klassieke vereniging uit het middenveld. Er is daarvoor inderdaad wel enige moed nodig; slechts weinige organisaties uit het ‘maatschappelijke middenveld’ doen moeite om hun sociale en culturele drempels zò te verlagen dat sociaal uitgesloten mensen er op eigen kracht overheen kunnen geraken. Tegelijk wordt er weinig ruimte gelaten voor het stimuleren, erkennen en aanmoedigen van eigen verenigingen op het middenveld; dat geldt overigens niet alleen ten aanzien van de autochtone armen, maar ook van de allochtone gemeenschappen. Laat staan dat de kloof wordt gedempt, waardoor deze verenigingen (‘zelforganisaties’) als volwaardige gesprekspartner worden erkend.

Bestaat er een theoretische ingang om de vooroordelen die aan de basis van deze weigerachtigheid liggen, te ontmythen? Zoals u kon vermoeden, is die er. Eén visie op de armoedecultuur probeert het gedrag van de armen te verklaren vanuit de spanning tussen de heersende waarden en normen aan de ene kant en de feitelijke leefomstandigheden en beperkte middelen aan de andere, daarbij geïnspireerd door Merton. Dit perspectief ligt een flink aantal stappen verwijderd van de visie op armoedecultuur als een door de arme ouders op hun kinderen overgedragen gedragspatroon, een vandaag terug succesvolle usurpatie van dit leerstuk.

Hebben de Vlaamse sociologen die met armoede en sociale uitsluiting bezig zijn, te weinig aandacht besteed aan deze culturele dimensie? Niet wanneer we in de onderzoeksliteratuur grasduinen; we vinden uitvoerige aandacht voor de

spanning tussen de leefomstandigheden, waarden en normen en gedrag terug bij Vranken (1977), Steenssens en Vranken (1996), Kochuyt (1999), Driessens (2003) en Thys, De Raedemaecker en Vranken (2004). Vooral Driessens (2003: 36-97) besteedt in haar doctoraatsverhandeling uitvoerig aandacht aan verschillende sociologische theorieën over de leefwereld en levensstijlen in armoede; ze focust daarbij op Rodman's (1963) 'lower class value stretch', Murray's (1984) 'culture of dependency' en op Wilson's (1989) 'underclass'. Ook op allerlei studiedagen en in tijdschriften werd aandacht besteed aan een juiste inschatting van het belang van waarden en normen op het gedrag van de arme (Driessens & Smekens, 1997). Misschien is het een kwestie van de aangelegenheid regelmatig ter sprake te brengen, wat we bij deze dus in het Jaarboek doen.

2. Spanningen

Armen leven in een wereld vol spanningen, die meestal weerspiegelen wat er zich in de samenleving afspeelt. Heel concreet gaat het over vragen als: hoe kan ik er, met mijn weinige geld, toch voor zorgen dat mijn kinderen op school niet met de nek worden aangekeken? Of, hoe kan ik de sociale werker ervan overtuigen dat je ook als alleenstaande bijstandsmoeder je kinderen een goede opvoeding kan geven? Aan beide voorbeelden ligt eenzelfde soort van spanning ten grondslag: die tussen een geheel van waarden en normen (consumptiecultuur, opvoedingspatroon) en de feitelijke omstandigheden (armoede, bijstand) waarin die waarden en normen moeten worden gerealiseerd.

Waarover hebben we het hier en is het belangrijk om dat te weten? Natuurlijk. Het mag dan zo lijken alsof de armen zich weinig aantrekken van de waarden die door de rest van de samenleving worden 'gekoesterd', zoals dat werken belangrijk is, en dat ze zich gemakshalve in een eigen wereldje terugtrekken waar ze hun eigen gedragsregels (normen) en zelfs waarden kunnen bedenken, die met hun feitelijk gedrag overeenstemmen. Die eigen waarde zou dan bijvoorbeeld worden 'werken is bijkomstig' en die zou dan de eigen gedragsregels (normen) ondersteunen, zoals dat het OK is om werk te weigeren en als het niet anders gaat, om lijn te trekken op de werkplek. Idem dito voor andere waarden, zoals dat ouders verantwoordelijkheid moeten nemen over hun kinderen; 'verantwoordelijkheid' wordt op een heel eigen manier ingevuld.

De armen hechten wel degelijk belang aan centrale waarden en normen.

Evenwel mogen we ervan uitgaan dat de armen wel degelijk belang hechten aan die centrale waarden en gangbare normen, maar niet de *middelen* hebben om ze

in de praktijk om te zetten.³ Deze spanning helpt verklaren waarom de armen wel geloven in de belangrijkste waarden van de samenleving, maar dat er daarvan in hun handelen – althans op het eerste gezicht – weinig te merken valt. Je kan hierop een gedachtegang toepassen die sociologen welbekend voorkomt, die van Merton (1968). Hij onderscheidt verschillende gedragspatronen (conformisme, innovatie, ritualisme, retraitsisme, rebellie) naargelang van de combinatie van het al dan niet aanvaarden van cultureel bepaalde doelen en het al dan niet hanteren van institutioneel aanvaarde middelen om deze doelen te bereiken.

Tabel 1 – Mertons typologie van het handelen als spanning tussen doelen en middelen.

| Cultureel bepaalde doelstellingen | Institutioneel aanvaarde middelen | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|---------------|
| | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Andere</i> |
| <i>Ja</i> | Conformisme | Innovatie | |
| <i>Nee</i> | Ritualisme | Retraitsisme | |
| <i>Andere</i> | | | Rebellie |

Bron: Merton (1968).

Aan de hand van dit schema zouden we ook de armenorganisaties kunnen klasseren. De armenverenigingen die zich inpassen in door de overheid opgerichte en georkestreerde overlegstructuren, kunnen we dan zien als een voorbeeld van conformisme, alhoewel het hier ook over ritualisme kan gaan. Dat zou het geval zijn, wanneer ze niet écht geloven in de onderliggende waarden en doelstellingen van dit overleg. We treffen in dit veld ook daklozenactiegroepen en krakerbewegingen aan, die maatschappelijk aanvaarde doelen (een dak boven het hoofd) trachten te bereiken door de inzet van meer anarchistische actiemiddelen in straten en op pleinen. Het luidruchtig optreden van daklozen in de Magdale-nazaal tijdens de presentatie van het AVA kan hier als een soort illustratie worden aangevoerd. Is dit rebellie?

3. Twee benaderingen en een derde

In het verlengde van het voorgaande kunnen we bij de armoedecultuur⁴ twee benaderingen onderscheiden: de culturele en de situationele. Zoals de benamingen al doen vermoeden, legt de ene het zwaartepunt bij de cultuur (een samenhangend geheel van waarden en normen), de andere op de situatie waarin de armen leven. Meer bepaald gaat de culturele benadering ervan uit dat het leven in de armoede, na verloop van tijd en onder bepaalde voorwaarden, zal leiden tot het ontstaan van een eigen cultuurpatroon (de armoedecultuur) en dat deze subcultuur vervolgens het gedrag van de armen zal bepalen. Daardoor zullen de armen de hun geboden kansen niet kunnen zien en zeker niet kunnen benutten. De andere, de situationele, vindt dat eigen waarden en normen van de

armen een directe, ongestructureerde en *tijdelijke* afspiegeling zijn van hun levensomstandigheden en dat ze op slag zullen verdwijnen eens die omstandigheden veranderen, wat inhoudt dat de armen verbeteringen in de materiële leefomstandigheden en de geboden kansen op de woon- of arbeidsmarkt onverkort zullen (kunnen) aangrijpen.

Hoezeer ze het nadenken ook stimuleren, we gebruiken deze benaderingen vooral als opstapje voor een derde benadering die ons een realistischere context biedt voor het begrijpen van het gedrag van de armen: die van de ‘aanpassingsbenadering’.⁵ ‘Aanpassing’ is een passende vertaling van het oorspronkelijke ‘adaptational’, *op voorwaarde* dat wordt ingezien dat het hier gaat om een dubbele aanpassing. De ene is dat de mensen die in armoede leven hun eigen gedrag aanpassen aan de depriverende omstandigheden waarin ze leven, de andere is dat ze de heersende waarden en normen zò interpreteren dat ze niet het gevoel hebben ‘afwijkend gedrag’ te vertonen. Deze aanpassingsbenadering overstijgt een aantal van de tekorten van de situationele en culturele benaderingen. Ze herleidt de ‘armoedecultuur’ immers niet tot een loutere optelsom van conventionele en afwijkende waarden, maar erkent dat deze – voor de buitenwereld tegengestelde – waarden voor de armen een samenhangend geheel (kunnen?) vormen, als ‘waardewaaier’ (Rodman, 1963: 213).

Deze benadering biedt vooral een synthese omdat ze erkent dat een eigen subcultuur kan ontstaan door het leven in het spanningsveld tussen heersende waarden en armoedige leefomstandigheden, maar dat dit niet moét gebeuren. Wat betekent dit? Culturele karakteristieken die oorspronkelijk een respons zijn op depriverende sociale omstandigheden kunnen dus, onder welbepaalde omstandigheden, uitgroeien tot een subcultuur. Ze kunnen een bepaalde graad van duurzaamheid en autonomie verwerven, die evenwel minder is dan bij de strikt culturele interpretatie van de *culture of poverty*. De band met de maatschappelijke omstandigheden wordt immers niet doorgesneden. Het gevolg daarvan is, dat veranderingen in de levensomstandigheden kunnen leiden tot wijzigingen in deze culturele kenmerken van de armen. Liebow (1967: 208 e.v.) bijvoorbeeld stelt in zijn klassieke en bijzonder lezenswaardige studie *Tally’s Corner* dat de armen hun leven beginnen met zeer hoge verwachtingen omtrent hun mogelijkheden in de samenleving, bijvoorbeeld inzake beroep, huwelijk; ze houden deze verwachtingen aan gedurende hun hele jeugd en adolescentie. Evenwel dwingen herhaalde mislukkingen en ontgoochelingen en de eruit voortvloeiende frustraties hen ertoe om meer ‘gepaste’ doeleinden te kiezen om na te streven.

Die maatschappelijke omstandigheden mogen we niet herleiden tot de dagelijkse ervaringen van de armen. Die ervaringen moeten we plaatsen binnen ‘structuren van het dagelijkse leven’, waarin sociale netwerken een belangrijke rol spelen en deze verbinden het leven in de armoede dan weer met het leven in een bepaald type van samenleving. Oscar Lewis zelf tekende deze context waarbinnen een armoedecultuur tot stand komt uit in ‘La Vida’ (Lewis, 1966: 43-44). Het gaat over samenlevingen gebaseerd op een monetaire economie, op

loonarbeid en winstgerichte productie. De werkloosheidsgraad is er voortdurend hoog, ondertewerkstelling voor ongeschoolde arbeid en lage lonen zijn endemisch. De sociale, politieke en economische organisatie van de lage inkomensgroepen is gebrekkig, zowel publiek als privaat. Verwantschapsstructuren langs mannelijke én vrouwelijke lijn overheersen. Het waardepatroon van de dominerende beklemt toont de accumulatie van rijkdom en bezit, de mogelijkheid voor opwaartse mobiliteit en spaarzaamheid; het stelt persoonlijke onbekwaamheid of minderwaardigheid verantwoordelijk voor de lage economische positie die mensen bekleden. Een armoedecultuur ontwikkelt zich vooral wanneer zo'n gestratificeerd economisch en sociaal systeem aan zeer snelle veranderingen onderhevig is. Hoeveel van deze kenmerken zijn niet perfect van toepassing op de Belgische en Vlaamse samenlevingen rond deze millenniumwisseling?

4. Acht proposities om te overbruggen

Het sterke punt van het aanpassingsperspectief is dat het van de elementen van een cultuurpatroon geen stoofpotje maakt, maar hun eigenheid onderbrengt in een gestructureerd geheel. Waarden zijn algemene richtlijnen voor het gedrag, normen zijn specifiekere gedragsregels.⁶ Normen worden meestal, maar niet altijd, uit die waarden afgeleid. Daarnaast is er het feitelijke gedrag van mensen, dat wél of niet, in meerdere of mindere mate door die normen of gedragsregels wordt gestuurd – *naargelang van de feitelijke context waarin de mensen leven*. Doordat het aanpassingsperspectief de relatieve zelfstandigheid van die elementen erkent, wordt het mogelijk om gebruik te maken van de dynamiek die uit de wisselwerking voortvloeit.⁷

Rodman (1963: 210) zag in dat de consensus die meestal rond algemene waarden bestaat, juist mogelijk wordt door de relatieve vaagheid waarmee ze worden geformuleerd. Hoe algemener namelijk een regel wordt uitgedrukt, hoe groter de kans dat daarmee wordt ingestemd; hoe concreter de formulering daarentegen, hoe uiteenloper erop wordt gereageerd. Nemen we voorbeelden die bij het thema van dit stuk aansluiten. De waarde 'gij zult werken', zal vrij algemene instemming krijgen; met 'gij zult elke job nemen die u wordt aangeboden' zullen de mensen vermoedelijk al minder eenstemmig instemmen. Kan de waarde 'gij zult voor uw kinderen zorgen' enkel worden ingevuld in termen van 'gij zult uw kinderen een eigen kamer, hippe kleren en hoger onderwijs verschaffen' of bestaan ook andere invullingen van die waarde?

Rodman trachtte deze inzichten te systematiseren en te operationaliseren in het paradigma van de *lower class value stretch*: de waardewaaier, of waarderek zoals Driessens (2003) het vertaalt, van de lagere klasse. Uitgaand van de verhouding tussen de algemene waarden en de specifieke (beperkte) middelen om deze waarden te realiseren, maakt Rodman in acht proposities de overgang van

dit algemene inzicht naar de specifiekere hypothese van de waardewaaier (Rodman, 1971: 194).⁸ De stadia die hij daarbij doorloopt zijn *achtereenvolgens* (a) een pragmatische houding (die van het situationele perspectief), (b) een cultuurpatroon (dat van het culturele perspectief) om zo dus terecht te komen bij (c) een waardewaaier (van het aanpassingsperspectief). Dat hijzelf daarbij ‘sociale mobiliteit’ als illustratie neemt, is mooi meegenomen in het kader van dit stuk; alhoewel het bij hem om individuele sociale mobiliteit gaat en sociale bewegingen (zoals de verenigingen) natuurlijk groepsmobiliteit en zelfs structurele mobiliteit voorstaan.

1. In een open samenleving heeft iedereen de mogelijkheid tot sociale mobiliteit.
2. De waarden van de dominante sociale klassen, inbegrepen de verwachting van onbegrensd sociale mobiliteit, worden aan alle leden van de samenleving voorgehouden.
3. Sommige leden van de ‘lagere’ klassen hebben onvoldoende middelen om zich in overeenstemming met deze dominante waarden te gedragen.
4. Hun gedrag zal daarom meer ‘afwijken’ van sommige dominante waarden.
5. Teneinde negatieve sancties (dat zijn straffen) te vermijden, zullen deze leden van de ‘lagere’ klassen afstand nemen van sommige dominante waarden.

In dit stadium komen de leden van de lagere klassen (*in casu* de armen) terecht in wat Rodman *pragmatisme* noemt. Ze ontwikkelen geen alternatieve waarden die beter zijn afgestemd op hun leefomstandigheden maar zullen veeleer, enigszins à la carte, waarden van de middenklasse aanhouden of verwerpen. Vooral eer dit pragmatisme een herkenbaar *cultuurpatroon* wordt, moet nog aan volgende voorwaarde worden voldaan:

6. Sommige leden van de lagere klassen ontwikkelen alternatieve waarden die in overeenstemming zijn met de omstandigheden waarin ze leven. Daardoor vergroot de kans dat hun gedrag positief wordt gewaardeerd. Wat afwijkend was vanuit de dominante waarden, stemt nu immers overeen met de alternatieve waarden.

Als aan deze voorwaarde is voldaan, ontstaat er een typisch cultuurpatroon van de armoede, een *‘culture of poverty’*. Deze armoedecultuur wordt gedragen door wie de normen verbonden met armoede heeft verinnerlijkt én de algemenere waarden niet aanvaardt. Meer in het bijzonder zijn dit mensen die nooit hebben ervaren dat verandering mogelijk is.

Aan de hand van twee verdere proposities zet Rodman vervolgens de stap naar een aanpassingsperspectief, geoperationaliseerd in het concept ‘lower class value stretch’ of waardewaaier:

7. De ontwikkeling van alternatieve waarden is een voortdurend proces: sommige leden van de lagere klasse worden zodanig gesocialiseerd dat

- ze deze waarden vanaf hun jeugd accepteren; anderen treden ze pas later in hun leven bij terwijl nog anderen ze nooit zullen aanvaarden.
8. De voornaamste vorm die dit waardesysteem aanneemt, is deze van een 'lower class value stretch'.

Gevolg van het leven in armoede is dus niet de afwezigheid van de waardepatronen van de middenklasse, zoals de culturele interpretatie dit voorhoudt, maar wel het samengaan van twee waardestellen binnen de lagere klasse, met name middenklassenwaarden en eigen waarden van de lagere klasse. De lagere klassen blijven in bepaalde mate de dominante waarden aanhangen, iets waar ze moeilijk onderuit kunnen want ze zijn als kinderen op school in deze middenklassenwaarden gesocialiseerd. Toch kunnen ook deze waarden worden 'uitgerekt', met als gevolg een geringere betrokkenheid op die waarden. Tegelijk ontwikkelen de armen eigen alternatieven. Het gevolg van dit proces is dat de 'lagere klasse' over een ruimere waardewaaier (kan) beschikken dan de middenklasse, die enkel de eigen waarden (kan) aanhouden.

De beschikking over deze ruimere waardewaaier maakt het mogelijk voor de leden van deze 'lagere' klassen om zich aan de omstandigheden aan te passen zonder tot afwijkend gedrag te moeten overgaan. Deze *lower-class value stretch* is volgens Rodman geen eigen waardestel, maar een meer gestructureerde respons van de betrokkenen op de eigen leefsituatie; zogenaamde 'promiscue' seksuele betrekkingen, 'weggelopen' vaders en 'ongetrouwde' moeders zijn niet zozeer (sociale) problemen van de lagere klassen maar juist pogingen om de problemen waarmee ze geconfronteerd worden, op te lossen.⁹ Evenmin, is voor Rodman de *lower-class value stretch* de enige respons vanwege *alle* leden van een lagere klasse die zich in genoemde omstandigheden bevinden.¹⁰

Meteen worden de algemene proposities van dit aanpassingsmodel duidelijk.

- (1) Sommige waarden en normen zijn eigen aan de armen, alhoewel ze tegelijk ook de normen van de middenklasse of van de hele samenleving kunnen onderschrijven; op andere gebieden is er zelfs geen onderscheid met de dominante patronen.
- (2) De armoedecultuur omvat, net als andere subculturen, pathogene én gezonde trekken. Bij deze laatste gaat het over creatieve aanpassingen aan depriverende toestanden, zoals de bekende 'overlevingsstrategieën'.
- (3) De structurele positie en de culturele patronen van de armen moeten op hun historische en huidige oorzaken worden onderzocht. Deze zullen variëren, maar omvatten over het algemeen een veelheid van factoren (Massey, 1975: 604-605).

In deze benadering behoort het gedrag zélf niet tot de cultuur, enkel de regels die het gedrag sturen (normen). Gedrag heeft daarbij verschillende graden van duurzaamheid. Sommig gedrag is niet méér dan een respons op een situatie die zal veranderen als de situatie wijzigt. Ander gedrag daarentegen kan (en zal) zich ontwikkelen en verduurzamen tot gedragspatronen; via verinnerlijking

worden deze (feitelijke) patronen zelfs tot gedragsregels. Wanneer deze gedragsregels (of normen) blijven bestaan bij veranderingen in de leefomstandigheden, dan worden het elementen van een cultuur. Die normen kunnen dan oorzaak van nieuw gedrag worden of verandering in bestaand gedrag stimuleren. Evenwel zal het overgrote deel van de armen de waarden van de sociale klassen delen.

Bij de armen is niet noodzakelijk sprake van een collectieve identiteit.

Hoe zit het met het organisatievermogen van de armen volgens deze benaderingen? Volgens de situationele benadering verschaft leven in de armoede geen voldoende fundament om zo'n armenbeweging op te grondvesten. De gemeenschappelijkheid waarin de armen leven, blijft voor deze 'situationisten' immers beperkt tot hun materiële toestand en er is niet noodzakelijk sprake van een collectieve identiteit, van enig samenhorigheidsgevoelen. Anderzijds bestaan er volgens deze interpretatie enkel materiële belemmeringen om tot het gewone verenigingsleven toe te treden; drempels van culturele aard, als ze al bestaan, zullen verdwijnen bij een verbetering van de sociaal-economische levensomstandigheden.

Bij de culturele visie worden de armen wél samengehouden door een stuk gemeenschappelijk cultuurpatroon en daardoor tegelijk van de rest van de samenleving geïsoleerd. Deze subcultuur wordt immers gedragen doordat mensen normen die met leven in armoede gepaard gaan, verinnerlijken én de algemenere waarden niet (meer) aanvaarden. Deze mensen hebben meestal nooit ervaren dat verandering in de zin van 'verbetering' mogelijk is. Vandaar dat vanuit deze culturele visie het eigen cultuurpatroon van de armen louter subcultuur zal blijven, dat hen helpt om zich te schikken in hun uitsluiting en daarin te overleven. Om echt een motor te worden van een sociale beweging, moet de subcultuur zich ontwikkelen tot een tegencultuur die een middel wordt in het opeisen van gelijke rechten en een evenwaardige positie. Hier kunnen we de stelling van Oscar Lewis onderbrengen, dat de armen over een substantieel potentieel van protest tegen hun toestand beschikken. Toenemende ontevredenheid kan volgens hem een aanduiding vormen voor mogelijk verzet; het gaat immers om individuen die ermee worden geconfronteerd dat ze minder mogen nastreven dan ze als minimaal aanvaardbaar zien.

5. Is de armoedecultuur erfelijk?

Hoe zit het met de mechanismen die voor continuïteit in de armoedecultuur moeten zorgen? Dit is een cruciale dimensie van de problematiek, verwijzen we maar naar de term ‘intergenerationele armen’ die zo eng met ‘armoedecultuur’ verbonden lijkt. Vragen die we in deze context kunnen stellen – maar (nog) niet beantwoorden – zijn de volgende. Beschermen initiatieven als een eigen verenigingsleven de armen tegen een intergenerationele verankering in de armoedecultuur? Ontwikkelt zich in processen als dialoog een andere manier van aankijken tegen de toekomstmogelijkheden van de kinderen?

Ook inzake die overdracht van een ‘eigen’ cultuurpatroon van generatie op generatie, bestaan verschillende opvattingen. Wordt het door elke generatie opnieuw uitgevonden of bestaat socialisatie in één of andere ‘culture of poverty’? Als het een echt cultuurpatroon is, moet aan de laatste voorwaarde worden voldaan. In het geval dat de armoedecultuur in de loop van het leven wordt opgebouwd, rijst de vraag naar het ogenblik waarop dit proces op gang komt. Gebeurt dat bij opname in peergroepen, na herhaalde uitsluitingen van de arbeidsmarkt, nadat het gezin op bijstand aangewezen is, na herhaalde mislukte pogingen om de kinderen uit een instelling te halen en te houden? Urgent wordt deze problematiek wanneer socialisatieprocessen in het spel komen en op volle kracht de ‘eigen’ waarden en normen die in het gezin leven, overdragen op de kinderen. Dan krijgen waarden en normen die voor de vorige generatie enkel ‘tijdelijke’ aanpassingen aan depriverende omstandigheden waren, voor de komende generatie de status van een duurzaam referentiekader. Bij introductie van deze intergenerationele dimensie komen de drie perspectieven dus korter bij elkaar te liggen.

Een bedenking die ten aanzien van elke interpretatie van de armoedecultuur geldt, gaat hierover dat het ‘eigen’ cultuurpatroon van de armen uiteindelijk overeind blijft omdat de sociaal-economische toestand van de groep niet verandert in een richting die gunstig is voor conventioneel ‘succesvol handelen’. Daartoe hoort ook het feit dat beschotten worden opgetrokken tussen de armen en de rest van de samenleving. Voor het merendeel gebeurt dat door de omringende samenleving, zoals bij institutionele drempels of gettovorming, maar in sommige gevallen zijn de armen daarbij zelf actief. Door zich af te schermen, ontsnappen de armen namelijk aan de gevolgen van negatieve sanctionering en stigmatisering door de omringende samenleving en slagen ze erin om een gedrag te handhaven dat die samenleving als deviant bestempelt. Hoe belangrijk dit soort van factoren wel is bij de (individuele) ‘mobiliteit uit de armoede’, blijkt uit een eigen onderzoek, gepubliceerd als ‘Bruggen over Woelig Water’ (Thys, De Raedemaeker & Vranken, 2004). Daarin stelden we vast dat instrumentele ondersteuning voor mobiliteit (onderwijs, een job, een goede woning) geen garantie vormt voor succes; expressieve ondersteuning door en netwerkvorming in het nieuwe, niet-arme milieu zijn noodzakelijk. Tegelijk noodzaakt

opwaartse mobiliteit vaak een netwerkbreuk met het milieu en in vele gevallen zelfs met het gezin van herkomst.

Ook uit deze vaststellingen kunnen we een aantal gevolgen afleiden voor de mogelijkheid en kracht van een 'sociale beweging van de armen'. De dynamische krachten tussen de mensen die in armoede leven en die dikwijls actief zijn in de Verenigingen waar armen het woord nemen, zullen onontkoombaar met een rollenconflict worden geconfronteerd. Ze kunnen, door de vaardigheden die ze hebben verworven en door de sociale positie die daarmee samenhangt, moeilijk nog tot de 'armen' worden gerekend; hun voortdurende interacties met de maatschappelijke middenklassen zullen wellicht ook sporen nalaten op de levensstijl. Daardoor kunnen ervaringsdeskundigen en andere 'leidende figuren' na verloop van tijd van hun basis vervreemden. Hun expertise raakt gebaseerd op herinneringen en op horen zeggen. Na verloop van tijd zullen ze zo voor hetzelfde dilemma komen te staan als dat waarmee hulpverleners of vrijgestelden van de vakbond die uit een arbeidersgezin kwamen, tijdens de voorbije decennia werden geconfronteerd. Ook zij benaderen hun milieu van oorsprong geleidelijk aan vanuit een middenklassenperspectief en daardoor komen ze in een permanent rollenconflict terecht, tussen deelnemer en woordvoerder.

Kan het eigen waarde- en normenpatroon van de armen dan ooit echt loskomen van het maatschappelijk dominante patroon? We hebben de indruk dat, hoe meer het ervan afwijkt, hoe onwerklijker het wordt. Door de impact van de conventionele samenleving, zullen de leden van de lagere klasse hun cultuurpatroon hoogstwaarschijnlijk zélf als afwijkend en stigmatiserend gaan ervaren. Voor de lagere klasse is het immers onmogelijk om de eigen normen te institutionaliseren, wegens het gebrek aan eigen instituties die daarvoor kunnen instaan. Arbeid, onderwijs, gezondheidszorg, recht – alle zijn ze doordrongen van een middenklassencultuur. De confrontatie van de armen met deze instituties maakt dat ze altijd weer worden geconfronteerd met de ongeldigheid van de eigen normen en met de geldigheid van de conventionele normen. Vrijwel alle instellingen waarmee de mensen die in armoede leven te maken krijgen, zullen bij twijfel de conventionele normen ondersteunen. Een van de meest opvallende vormen is de houding van de hulpverleners (zie Driessens, 2003). Daartegenover staat dat de specifieke verwachtingen van de armen met de tijd zullen afnemen, omdat mogelijkheden om deze verwachtingen te realiseren, beperkt blijven.

6. Alles samen genomen

Zelfs Rodman, in zijn beter uitgewerkte en realistischere analyse van de (mogelijkheid van een) armoedecultuur, gebruikt middenklassenwaarden uitdrukkelijk als referentiepunt. Ook bij hem zijn dit soort van uitgerekte of alternatieve

waardesystemen niet van dezelfde orde als het algemene waardesysteem. Ze zijn afgeleid, subsidiair van aard; ze zijn 'lichter' en 'dunner', onvollediger verinnerlijkt. Ze lijken veeleer spiegelbeelden van waarden, weerkaatst door aanpassend gedrag. Anders gesteld, het alternatieve waardesysteem is noodzakelijk verbonden met het moedersysteem en kan er enkel analytisch van worden gescheiden.

Het is in dit spanningsveld tussen dominant 'moedersysteem' en beperkt autonoom 'alternatief systeem' dat we de mogelijkheid en kracht van een 'sociale beweging van de armen', die bij ons de concrete vorm aanneemt van AVA en Verenigingen waar armen het woord nemen, moeten situeren. We hebben in de loop van deze tekst illustraties ingevoerd die zich op twee niveaus bevinden: dat van de armen en dat van de verenigingen.

Hoe zit het met het organisatievermogen van de armen? Volgens sommigen verschaft leven in de armoede geen voldoende fundament om armen samen te brengen, omdat de gemeenschappelijkheid waarin ze leven, beperkt blijft tot hun materiële toestand. Dit leidt niet meteen tot een collectieve identiteit, tot enig samenhorigheidsgevoelen, wat nodig is voor het vormen van een beweging. Volgens de culturele interpretatie zijn die voorwaarden wél vervuld, wat evenwel leidt tot afscheiding van de rest van de samenleving.

Het probleem is dat, in de 'culturele' context, door die scheiding met de rest van de samenleving, de armen de ervaring missen dat verbetering mogelijk is. Aan de basis van zo'n streven liggen immers altijd gevoelens van ontevredenheid; wij noemen dat relatieve deprivatie, wat enkel tot stand kan komen door vergelijking van de eigen toestand met wie het beter heeft en door de verwachting dat men het zelf ook beter kan krijgen. Zonder deze dimensie blijft het eigen cultuurpatroon van de armen louter subcultuur, wat hen wél helpt om zich te schikken in hun uitsluiting. Het kan geen 'tegencultuur' worden, die gelijke rechten en een evenwaardige positie opeist, en daardoor de beweegreden vormt voor een sociale beweging.

De armen missen de ervaring dat verbetering mogelijk is.

De hele zaak wordt nog gecompliceerd door het dilemma waarmee elke arme, die aan de collectieve lotsverbetering van de armen wil werken en tegelijk verbonden wil blijven met het milieu van oorsprong, wordt geconfronteerd (als ervaringsdeskundige, via de Verenigingen waar armen het woord nemen). Ze zullen in een serieus rollenconflict terecht komen, niet-onvergelijkbaar met wat hulpverleners of vrijgestelden van de vakbond komend uit een arbeidersgezin tijdens de voorbije decennia meemaakten. Ze zullen tot de maatschappelijke middenklassen gaan behoren en daardoor na verloop van tijd van hun basis ver-

vreemden. Ze kunnen dit conflict tussen de rollen van deelnemer en woordvoerder leren beheersen, maar het zal altijd dansen op een slappe koord blijven.

Desondanks hebben de armen volwaardig meegewerkt aan het schrijven van het AVA en bestaan er Verenigingen waar armen het woord voeren. Aan de hand van voorgaande overwegingen – daarbij ondersteund door de diepgaandere analyse van Dierckx en Van Robaeys – kunnen we over de fundamenteën van die verenigingen en over hun toekomst nadenken. Zo hebben we ons afgevraagd of we armenverenigingen kunnen klasseren in het Mertoniaanse schema van de verhouding tussen doelen en middelen: gaat het bijvoorbeeld over conformistische, ritualistische of rebellerende verenigingen?

Evenwel, zijn die eigen verenigingen van de armen nu echt nodig? Kunnen de armen niet gewoon lid worden van het klassieke verenigingsleven, dat een stevige voet aan de grond heeft in vele machtscentra van de samenleving? Volgens de situationele benadering verhinderen enkel materiële belemmeringen immers de toegang tot het gewone verenigingsleven. Dat is natuurlijk gerekend zonder de specifieke structuur en cultuur van die verenigingen; slechts weinige organisaties uit het ‘maatschappelijke middenveld’ doen moeite om hun sociale en culturele drempels zo te verlagen dat sociaal uitgesloten mensen er op eigen kracht overheen kunnen geraken.

Heel wat van de vragen die we aanraakten, kunnen worden beantwoord door het invoeren van een ernstige klassenanalyse in dit debat over de armoedecultuur. Welk statuut heeft de groep die drager is van een ‘armoedecultuur’? Is het een losse verzameling individuen (een aggregaat), een gemeenschap, een sociale laag, een sociale klasse? De stevigheid van het eigen stel waarden en normen hangt van deze positionering af. Weliswaar benoemen vele auteurs, Rodman inbegrepen, armen als een ‘lagere klasse’, maar ze plaatsen die niet binnen een stratificatieschema. Wellicht is dit geen slordigheid; ze kennen hun klassiekers goed genoeg om te weten dat de armen niet aan de voorwaarden beantwoorden om een klasse te worden genoemd – althans in de sterke vorm van een ‘collectiviteit’ met een ‘eigen bewustzijn’. Het is nochtans daaraan dat elke groep de macht ontleent om zijn lot op eigen kracht te verbeteren. De vraag blijft dan, hoe passen we de armen in zo’n sociologisch klassenschema in en hoe kunnen we uit deze analyse de mogelijkheden en beperkingen van deze bevolkingsgroep om voor zichzelf op te komen afleiden? Maar dat is het onderwerp voor een andere reflectie.

NOTEN

1. Belangrijk is dat er nog twee andere spanningsvelden bestaan. Het eerste is dat ook waarden en normen, beide nochtans elementen van een cultuurpatroon, uit elkaar worden gehaald onder druk van de situationele factoren. Het tweede bevindt zich tussen cultuur en gedrag.

2. Dit is realistischer dan aan de armen een ‘coping strategy’ (overlevingsstrategie) toe te schrijven, omdat een strategie een welbewust aanwenden van middelen voor het bereiken van duidelijke doelen veronderstelt; iets wat de armen niet gegeven is, zeker niet wegens het langetermijnperspectief dat bij een strategie wordt verondersteld.
3. Nu is het zo dat ook de feitelijke gedragingen van de arbeidersklasse en de middenklasse en zeker die van de ‘hogere’ sociale lagen, afwijken van het dominante waarde- en normenpatroon, maar hén wordt dat blijkbaar minder kwalijk genomen.
4. Noteer dat we het hebben over de armoedecultuur en niet over de armencultuur. Net als armen mensen zijn die in armoede leven, gaat het bij de cultuur over iets wat met een toestand en niet met een bevolkingsgroep te maken heeft. Waarmee we eigenlijk al kiezen voor een van de verschillende interpretaties...
5. We bewaarden totnogtoe de oorspronkelijke Engelse term, ‘adaptationele’ benadering, om de eenzijdige bijklank van ‘aanpassing’ te vermijden. Het woord ‘adaptationele’ lijkt evenwel ook moeilijk te liggen.
6. We houden het hier bij deze twee elementen. Een cultuurpatroon zit nog complexer in elkaar (zie voor een eenvoudige inleiding: Vranken & Henderickx, 2004).
7. Het erkennen en aanwenden van dit inzicht, dat cultuur een gelaagd geheel is en niet mag worden gelijkgesteld met het gedrag van mensen en groepen, zou ook het debat over ‘multiculturalisme’ uit de impasse halen waarin het vandaag zit.
8. De vertaling van de proposities is aangepast, teneinde de begrijpelijkheid te verbeteren. Voor de letterlijke vertaling, zie onder meer Steenssens & Vranken (1996).
9. Vanuit dit perspectief kunnen we stellen dat deze oplossingen in eerste instantie sociale problemen vormen voor de middenklasse, omdat hun waardepatroon erdoor in vraag wordt gesteld. Dit komt omdat de middenklasse haar eigen waardepatroon ziet als absoluut, ruimtelijk en historisch onafhankelijk.
10. Voor de belangstellende onderzoeker verwijzen we ook hier naar Vranken (1977), Steenssens & Vranken (1996).

DEEL IV

Uitgerekend armoede

Dit deel van het Jaarboek bevat traditioneel cijfers. Het uitgebreide overzicht wordt sinds de vorige editie voorafgegaan door een eerder beschouwend artikel over statistieken. Vorig jaar ging het over de kwaliteit van de armoedecijfers in België, dit jaar over de kwaliteitsvereisten van statistieken in het algemeen. Femke De Keulenaer introduceert de lezer in het recente denken over kwaliteit waarbij niet alleen de juistheid van cijfers, maar ook andere elementen van belang zijn, zoals tijdigheid, kost en toegankelijkheid. Ze wijst ook op de beperkingen die onderzoekers ondervinden bij een gebrek aan informatie over statistieken.

Haar verhaal in gedachten, presenteren we daarna onze selectie van de relevantste en recentste statistieken op verschillende domeinen van sociale uitsluiting. Telkens worden de situatie en de evoluties op langere termijn verduidelijkt aan de hand van korte commentaren. Wie in de stille periode tussen twee jaarboeken op zoek gaat naar de recentste informatie, verwelkomen we graag op de OASeS-website (<http://www.ua.ac.be/OASeS>) waar volgende en vele andere bijgewerkte gegevens kunnen worden geconsulteerd en afgehaald.

HOOFDSTUK 1

Cijfers die tellen: kwaliteitsrichtlijnen voor statistische informatie

Femke De Keulenaer

De statistische bijlage met basisgegevens over armoede en sociale uitsluiting vormt de traditionele afsluiter van het Jaarboek. Deze basisgegevens geven ons een overzicht van de toestand van armoede en sociale uitsluiting in Vlaanderen en België en vormen dus een belangrijke bron van informatie voor het schrijven van het Jaarboek. Het deel statistieken is echter niet alleen een bron van informatie voor de schrijvers van het Jaarboek; de ruimere doelstelling van de statistische bijlage is het uitbouwen van een statistisch systeem over armoede en sociale uitsluiting dat ook andere gebruikers vanuit de overheid, de praktijk en de wetenschap kwaliteitsvolle statistieken aanbiedt.

Het spreekt vanzelf dat de statistieken die worden aangeboden van hoge kwaliteit moeten zijn. Tot recent werd de kwaliteit van statistieken enkel gedefinieerd in termen van de accuraatheid ervan. Statistieken waren van hoge kwaliteit als ze juist waren. Tegenwoordig is de kwaliteit van statistieken een breder concept met verschillende dimensies. In dit hoofdstuk willen we de lezer wijzen op het recente denken rond kwaliteit. In de eerste paragraaf situeren we het gewijzigd denken rond kwaliteit binnen de discussie van integrale kwaliteitszorg. In de tweede paragraaf hebben we aandacht voor de verschillende dimensies van kwaliteit en lichten we toe waarom het documenteren van de kwaliteit van statistieken zo belangrijk is. In de laatste paragraaf maken we dit allemaal concreter en hebben we het over de kwaliteit van de statistieken in het Jaarboek.

1. ‘Total Quality Management’ of integrale kwaliteitszorg

In de laatste decennia heeft het kwaliteitsdenken onze maatschappij doordrongen. Statistiekinstellingen blijven niet achterwege en er is een groeiende aandacht voor de kwaliteit van statistische informatie. Nationale statistiekinstellingen hebben allerlei initiatieven opgezet op het vlak van kwaliteitszorg. Bijvoorbeeld, in 2002 verscheen van het Finse statistiek Instituut een handboek met

kwaliteitsrichtlijnen voor de productie van officiële statistieken (Laiho & Hietaniemi, 2002). Een gelijkaardig initiatief zagen we in Groot-Brittannië, waar het Britse Office for National Statistics een gedragscode goedkeurde die moet garanderen dat de afgeleverde statistieken van goede kwaliteit zijn (Office for National Statistics, 2002). Ook in Vlaanderen is de aandacht voor kwaliteit aanwezig. De administratie Planning en Statistiek, bevoegd voor de coördinatie van de regionale statistieken binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bracht in 2003 een brochure uit met aanbevelingen voor kwaliteitszorg bij de Vlaamse statistiekproductie (APS, 2003). Los van de nationale initiatieven, werden er ook een aantal internationale projecten opgestart. Zo bijvoorbeeld werd in 1999 de 'Leadership Expert Group (LEG) on Quality' gevormd, deze expertgroep schreef een kwaliteitsverklaring voor het Europees Statistisch Systeem (Lyberg e.a., 2001). Het Europees Statistisch Systeem, kortweg ESS omvat de nationale statistiekinstellingen van de verschillende lidstaten van de Europese Unie en Eurostat, de Europese statistiekinstelling.

Het begrip kwaliteit wordt nu veel ruimer gedefinieerd.

De verandering in denken rond kwaliteit heeft ertoe geleid dat de traditionele focus op de eindkwaliteit van een product, waarbij men vooral tracht de accuraatheid van schattingen te verbeteren, niet meer volstaat om kwaliteit te garanderen. Het begrip kwaliteit wordt nu veel ruimer gedefinieerd als integrale kwaliteit. Zonder onmiddellijk in detail te willen ingaan op alle kenmerken van Total Quality Management (TQM) of integrale kwaliteitszorg, willen we enkele elementen onderscheiden die belangrijk zijn om de wijziging in de betekenis van het begrip kwaliteit te situeren (Colledge & March, 1993). Ten eerste staan binnen de integrale kwaliteitszorg de gebruiker en de noden van de gebruiker centraal. De drijvende kracht van TQM is dan ook de tevredenheid van de gebruiker. Een tweede aspect is de nadruk op de permanente verbetering van alle processen. Een noodzakelijke voorwaarde om aan deze permanente verbetering te werken is uiteraard dat er maatstaven van kwaliteit bestaan die het mogelijk maken om de kwaliteit en de verbeteringen in de kwaliteit te meten. In de volgende paragraaf zal duidelijk worden hoe deze twee elementen de huidige visie op kwaliteit hebben beïnvloed.

2. Kwaliteit van statistische informatie

In een eerste stap moet bepaald worden wat kwaliteitsvolle statistische informatie juist inhoudt. Het centraal stellen van de gebruiker binnen de integrale kwa-

litezorg heeft ertoe geleid dat kwaliteit niet meer gezien wordt als een absoluut kenmerk van een bepaalde statistiek, maar eerder als een veranderende eigenschap, afhankelijk van het specifieke doel waarvoor de statistiek wordt gebruikt (Holt & Jones, 1998). Dit impliceert dat het evalueren van de kwaliteit niet enkel meer kan gebeuren door de producenten van de statistieken. Elvers en Rosén (2000) benadrukken dat het bepalen van de kwaliteit moet gebeuren door de gebruiker die het recht heeft op een subjectieve mening, gebaseerd op de bruikbaarheid van de statistiek voor het doel waarvoor men de statistiek wil gebruiken. Gebruikers van statistische informatie kunnen uiteraard slechts de kwaliteit van statistieken beoordelen wanneer er maatstaven zijn aan de hand waarvan dit kan gebeuren en wanneer de informatie met betrekking tot deze maatstaven gedocumenteerd is. In het eerste punt van deze paragraaf bespreken we de maatstaven, en in het tweede punt het belang van documentatie.

2.1 Kwaliteitsdimensies

De kwaliteit van statistieken is een breed concept met verschillende dimensies. Verschillende organisaties hebben deze dimensies gespecificeerd (zie onder meer Holt & Jones, 1998; Brackstone, 1999; Elvers & Rosén, 2000; Laiho & Hietaniemi, 2002). De gebruikte indelingen zijn soms verschillend, maar in de meeste gevallen zijn ze te herleiden tot de indeling in zeven dimensies van Eurostat (2000). Deze zijn: relevantie van het statistische concept, accuraatheid van de schattingen, tijdigheid en stiptheid in de verspreiding van de resultaten, toegankelijkheid en duidelijkheid van de informatie, vergelijkbaarheid van de statistieken, coherentie en volledigheid. Deze dimensies, waarvoor eenvoudig te meten indicatoren kunnen opgesteld worden, laten toe om de kwaliteit van statistieken te beoordelen. We baseren ons voor deze bespreking op de basisdocumenten van Eurostat (2000; 2002a). In de beschrijving van de dimensies zal de lezer opnieuw merken dat de behoeften van de gebruiker centraal staan.

Relevantie van het statistische concept. Statistieken zijn relevant wanneer ze beantwoorden aan de behoeften van de gebruiker. Het doel van statistiekproductie is het vertalen van een theoretisch concept of een inhoudelijke vraag in een aantal statistieken. Relevantie heeft dus te maken met het feit of de aangeboden statistieken een antwoord bieden op wat de gebruiker wil weten over een bepaalde populatie in een bepaalde referentieperiode. Het is echter niet altijd eenvoudig om een theoretisch concept of een inhoudelijke vraagstelling te operationaliseren. Uiteindelijk zal het erom gaan om statistieken op te stellen die vanuit een technisch standpunt haalbaar zijn en tegelijkertijd nauw aansluiten bij de inhoudelijke vraag.

Accuraatheid van de schattingen. Nadat een inhoudelijk concept goed ge-operationaliseerd is, moeten we de meting ervan zo correct mogelijk uitvoeren. De accuraatheid van een statistiek wordt gedefinieerd als de mate van overeen-

stemming tussen de geschatte waarde en de echte waarde. Accuraatheid gaat dus over de fouten in de statistieken en elke statistiek bevat een zekere fout. Het is echter niet eenvoudig om de totale grootte van deze fout in te schatten aangezien er verschillende foutenbronnen zijn. De totale fout van een statistiek wordt bepaald door steekproeffouten en niet-steekproeffouten. Niet-steekproeffouten omvatten dekkingsfouten, meetfouten, non-respons fouten, procesfouten en modelassumptiefouten. Elk van deze foutenbronnen leidt tot minder of niet-accurate schattingen.

Tijdigheid en stiptheid in de verspreiding van de resultaten. Voor de gebruikers is het belangrijk dat de statistische informatie tijdig beschikbaar wordt gesteld. Het volledige proces van dataverzameling, dataverwerking, schatting van de statistieken en verspreiding van de statistieken moet dus geoptimaliseerd worden zodat de tijd tussen de referentieperiode van een statistiek en de publicatie ervan minimaal is. Het is ook belangrijk dat de verspreiding van de resultaten stipt gebeurt. Vaak wordt er een publicatiedatum van statistieken in het vooruitzicht gesteld. Stiptheid verwijst naar de periode tussen de werkelijke verspreidingsdatum en de datum wanneer de statistieken hadden moeten verspreid worden.

Toegankelijkheid en duidelijkheid van de informatie. Het is niet voldoende dat er relevante en accurate statistieken opgesteld worden, ze moeten ook beschikbaar gesteld worden voor alle potentiële gebruikers. Deze beschikbaarheid omvat twee elementen: de toegankelijkheid en de duidelijkheid van de informatie. De toegankelijkheid van de informatie gaat over aspecten zoals waar men de data kan bekomen, hoe men ze kan bestellen, wat de kostprijs is en in welk formaat ze beschikbaar zijn (publicatie, cd-rom, webpagina...). De fysieke toegang tot de data moet gemakkelijk en eenvoudig zijn. De duidelijkheid van de informatie verwijst naar hoe eenvoudig de statistieken te hanteren en te interpreteren zijn. Duidelijke statistieken zijn vergezeld van de nodige informatie over de gehanteerde concepten en methoden, maar ook van de nodige informatie met betrekking tot de kwaliteit van de statistieken.

Vergelijkbaarheid van de statistieken. Vergelijkingen in tijd (tussen bepaalde tijdstippen) en ruimte (tussen regio's en landen) zijn belangrijk in verschillende situaties. Statistieken zijn dus het interessantst wanneer ze ons in staat stellen dit soort vergelijkingen te maken. Vergelijkbaarheid in de ruimte wordt echter bemoeilijkt doordat er verschillen bestaan in de nationale en regionale concepten en definities. Vergelijkbaarheid in de tijd wordt bemoeilijkt doordat de definitie en meting van concepten verandert met de jaren. Verder kunnen wijzigingen in de maatschappij (zoals een nieuwe wetgeving) ertoe leiden dat het huidige concept of de meting ervan niet meer relevant is. Het is belangrijk dat de gebruiker op de hoogte wordt gebracht van deze verschillen en van hun impact op de vergelijkbaarheid van de statistieken.

Coherentie. Coherentie gaat over de mate waarin een verzameling van statistieken als een geheel kan worden gebruikt. Vaak wil men statistieken die voor

verschillende doelstellingen werden verzameld, vergeleken of samenvoegen tot een complexere maat. Statistieken die niet coherent zijn, kunnen een verschillend antwoord bieden op de inhoudelijke vraag die men tracht te beantwoorden. Statistieken die voortkomen uit één bron zijn coherent wanneer men ze op een betrouwbare manier kan combineren tot complexere statistieken. Statistieken die voortkomen uit verschillende bronnen, bijvoorbeeld uit een survey en administratieve registers, zijn coherent als ze gebaseerd zijn op dezelfde benaderingen, classificaties en methodologische standaarden. Het is opnieuw belangrijk dat deze verschillen in coherentie gedocumenteerd worden.

Volledigheid. De vraag naar volledigheid van statistische informatie gaat na in hoeverre alle statistieken, die zouden moeten beschikbaar zijn om de noden van de gebruikers in te vullen, ook effectief beschikbaar zijn. Om volledigheid na te streven moet de producent van de statistieken ten eerste op de hoogte zijn van de noden van de gebruiker en ten tweede moeten de concepten en statistieken aangepast worden, zodat ze beter op de noden van de gebruiker inspelen.

Kost op zich is geen kenmerk van kwaliteit, maar ze hangen wel nauw samen.

Kost op zich is geen kenmerk van kwaliteit. Kost en kwaliteit hangen wel nauw samen. Hoe minder middelen, hoe moeilijker om aan de kwaliteitseisen te voldoen. De kostprijs van statistiekproductie is in de meeste gevallen dus een beperking op kwaliteitsverbeteringen. Er worden twee componenten van kost in overweging genomen: ten eerste de kost voor de producent van de statistieken en ten tweede de kost of responslast voor de informatieverstreckende onderzoekseenheden (bedrijven, huishoudens, individuen). Er is een wisselwerking tussen beide componenten van kost. Bijvoorbeeld, het gebruik van administratieve data vermindert de responslast voor de onderzoekseenheden. Daar tegenover staat dan weer dat de kostprijs van het gebruik van administratieve data niet te negeren valt.

Ondertussen hebben we alle dimensies van kwaliteit besproken. De verschillende kwaliteitsdimensies staan natuurlijk niet los van elkaar en het wordt snel duidelijk dat de dimensies met elkaar kunnen conflicteren (Holt & Jones, 1998). Statistische informatie die van hoge kwaliteit is volgens één dimensie is dat niet noodzakelijk volgens een andere dimensie. Bijvoorbeeld, tijdigheid is in conflict met accuraatheid, want het realiseren van een hoge accuraatheid vraagt tijd. Relevantie kan ook moeilijk te realiseren zijn wanneer men tegelijkertijd de accuraatheid wil garanderen. Gebruikers kunnen statistieken wensen op een gedetailleerder niveau, bijvoorbeeld regionaal naar gemeente, dan mogelijk opdat de gegevens nog accuraat zijn. Ook relevantie en vergelijkbaarheid kunnen in conflict zijn. Soms is het noodzakelijk om concepten aan te passen aan de gewijzigde realiteit om relevantie te verzekeren, maar op deze manier ontstaat een

breuk in de tijdreeks. De producent van de statistieken moet deze conflicterende eisen steeds tegen elkaar afwegen.

De producent zal ook de verschillende noden van de gebruikers tegen elkaar moeten afwegen, want ook deze kunnen in contradictie zijn met elkaar of met deze van de producent (Saeboe, Byfuglien & Johannessen, 2003). Sommige gebruikers geven bijvoorbeeld prioriteit aan tijdigheid en stiptheid in de verspreiding van de statistieken, maar liggen niet wakker van de internationale vergelijkbaarheid ervan. Andere gebruikers hechten dan weer het meeste belang aan de accuraatheid.

2.2 Het belang van documentatie

In een document van de United Nations Economic and Social Council en de Economic Commission for Europe (1994) over het modelleren van statistische data en metadata (data over data) komt men tot de vaststelling dat het fundamenteelste kwaliteitscriterium voor statistische data is, dat de kwaliteitsrelevante kenmerken van de statistische data gekend zijn. Dit wil zeggen dat de statistieken een gekende kwaliteit moeten hebben en dat deze kwaliteit goed gedocumenteerd moet worden in een kwaliteitsverklaring. Deze kwaliteitsverklaringen zijn een noodzaak voor de producenten van statistische producten en voor de gebruiker van de statistieken. De producenten hebben behoefte aan de documentatie om de kwaliteit van de statistische informatie te verzekeren en te verbeteren. Gebruikers van statistische informatie kunnen uiteraard de statistieken maar correct interpreteren en hun kwaliteit beoordelen wanneer deze voldoende gedocumenteerd zijn. Een kwaliteitsverklaring moet dus metadata bevatten over het productieproces van de statistieken en de kwaliteit van het product, maar onder meer ook informatie over de producent van de data, hun beleid en hun relatie met de gebruiker (Lyberg e.a., 2001). Het ligt voor de hand dat dit een kostelijke en tijdrovende activiteit is en dat er zich opnieuw conflicten voordoen (Eurostat, 2002b). Bijvoorbeeld, in een context van beperkte middelen en de nood aan tijdigheid in de verspreiding van statistieken zal een gedetailleerde documentatie ervan moeilijk realiseerbaar zijn.

3. Statistieken in dit Jaarboek

Het statistische deel in het Jaarboek is in de laatste jaren geëvolueerd van een apart staande bijlage tot een geïntegreerd deel van het Jaarboek. In de voorbije jaren zijn heel wat inspanningen geleverd om de kwaliteit van de basisgegevens over armoede en sociale uitsluiting te verbeteren en te documenteren. Niettegenstaande de huidige inspanningen is er nog een lange weg te gaan om de

kwaliteit van alle statistieken te beoordelen en te documenteren. We bespreken kort een aantal van de inspanningen die werden geleverd en vermelden tegelijkertijd de tekortkomingen die tot nu toe werden geïdentificeerd.

In de voorgaande paragraaf werd gesteld dat de relevantie van de statistieken direct gerelateerd is aan de behoeften van de gebruikers. In het Jaarboek werden al een aantal bijdragen opgenomen met betrekking tot de operationalisering en meting van armoede, hierbij inspeland op de behoefte om de multidimensionaliteit van het concept in rekening te brengen (zie onder meer Levecque, 1999; De Keulenaer & Dewilde, 2001). Het is echter niet steeds zo eenvoudig om de behoeften van de gebruikers te leren kennen en erop in te spelen.

Een onrechtstreekse manier om de behoeften inzake statistieken te leren kennen, is door zelf aan data-analyse te doen (APS, 2003). Data-analyse zorgt vaak voor een waardevolle feedback over de relevantie van de gebruikte concepten en meetmethodes. Het levert echter ook belangrijke informatie op over de accuraatheid van de gegevens. De inkomensstatistieken worden elk jaar opnieuw in detail besproken en geanalyseerd. Er werd ook aandacht besteed aan de inkomensdynamieken (zie onder meer Dewilde & Levecque, 2002). Deze analyses leidden tot de conclusie dat de inkomensstatistieken steeds met omzichtigheid moeten gebruikt worden. Naar aanleiding van deze bezorgdheid omtrent de inkomensstatistieken werd in het vorige Jaarboek in detail ingegaan op de validiteit en de betrouwbaarheid van deze gegevens (Dewilde, Levecque & Vranken, 2003).

Er werden ook inspanningen geleverd om de toegankelijkheid en de duidelijkheid van de statistieken te verbeteren. Om de interpreteerbaarheid van de statistieken te bevorderen, worden de opgenomen cijfers van enige commentaar en duiding voorzien. Een eerste stap werd dus gezet, maar er is vooral nog werk aan het toevoegen van documentatie omtrent de verschillende kwaliteitsdimensies. De toegankelijkheid werd verbeterd doordat de statistieken niet enkel meer gepubliceerd worden in het Jaarboek, maar nu ook eenvoudig consulteerbaar zijn op de website van de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (<http://www.ua.ac.be/OASes>).

De mogelijkheden om de kwaliteit van de statistieken in het Jaarboek te verbeteren en te documenteren zijn echter beperkt. Wanneer men een statistisch systeem omtrent armoede en sociale uitsluiting uitbouwt, is men tegelijkertijd gebruiker en producent van de statistische informatie. De statistieken in het Jaarboek worden verzameld bij verschillende instellingen en administraties. De kwaliteit van het geheel van aangeboden statistieken hangt dus af van de kwaliteit van de data die bij deze verschillende instellingen wordt verzameld. Zo bijvoorbeeld willen de auteurs de lezer van het Jaarboek voorzien van een zo recent mogelijk cijfermateriaal, maar uiteraard zijn ze hier volledig afhankelijk van de snelheid waarmee de verschillende statistieken worden verspreid door deze instellingen en administraties. Bovendien kunnen de auteurs van het Jaarboek, de kwaliteit van de statistische informatie niet beoordelen noch kunnen

zij de nodige informatie omtrent kwaliteit meedelen aan de gebruikers van de statistieken in het Jaarboek, als de administraties geen informatie erover meedelen.

We willen dan ook de verschillende producenten van statistieken omtrent armoede en sociale uitsluiting oproepen, om over de statistieken die zij verspreiden ook documentatie in verband met de kwaliteit te geven, zodat die kan beoordeeld worden door de verschillende gebruikers. Maar de belangrijkste doelstelling van dit hoofdstuk was de lezer ervan te overtuigen dat de kwaliteit van statistieken en de documentatie omtrent deze kwaliteit even belangrijk zijn als de statistieken zelf.

HOOFDSTUK 2

Armoede en sociale uitsluiting becijferd

Tom D'Olieslager en Katrien De Boyser

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de meest relevante statistieken op verschillende domeinen van sociale uitsluiting. De huidige situatie en de evoluties die in de tabellen aan de oppervlakte komen, worden kort becommentarieerd. Ook wordt – voor een vollediger beeld – regelmatig verwezen naar de hoofdstukken waar dieper op deze specifieke problematieken wordt ingegaan. Dit jaar werd ervoor gekozen om niet alle cijfermateriaal dat ook in de vorige jaargangen aan bod kwam te herhalen. Wie meer cijfers wil raadplegen, verwijzen we naar de website van OASeS (www.ua.ac.be/oases) waar de bestanden per domein rechtstreeks te downloaden zijn.

Inhoud

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Armoedemeting: een overzicht | 461 |
| | <i>ASU 1</i> – Overzichtstabel. | 461 |
| 2. | Inkomen en armoede | 463 |
| 2.1 | Relatieve armoedegrenzen op basis van inkomen | 463 |
| | <i>AG 1</i> – Percentage individuen boven en onder de armoedegrens naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, arbeidsmarktstatuut en opleidingsniveau (60% mediaan, gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar inkomen), België, 2001. | 464 |
| | <i>AG 2</i> – Jaarbedragen van armoederisicodrempels en armoedepercentage op basis van verschillende armoedegrenzen, België, 2001. | 465 |
| | <i>AG 3</i> – Armoederisicopercentage naar leeftijd en geslacht, België en EU-15, 2001. | 465 |
| | <i>AG 4</i> – Armoederisicopercentage naar activiteitsstatus en geslacht, België en EU-15, 2001. | 466 |
| | <i>AG 5</i> – Armoederisicopercentage naar huishoudtype, België en EU-15, 2001. | 466 |
| | <i>AG 6</i> – Blijvend armoederisicopercentage naar geslacht, België en EU-15, 2001. | 467 |
| | <i>AG 7</i> – Armoederisicopercentage naar eigenaar/huurder status van het huishouden, België en EU-15, 2001. | 467 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 2.2 | De wettelijke armoedegrens | 467 |
| | <i>BM/LL 1a</i> – Evolutie van de maandbedragen (in euro) van het bestaansminimum per categorie van rechthebbenden volgens de Bestaansminimumwet, België, 1990, 1995, 2000-2002. | 468 |
| | <i>BM/LL 1b</i> – Evolutie van de maandbedragen (in euro) van het leefloon per categorie van rechthebbenden, België, 2002-2004. | 468 |
| | <i>BM/LL 2</i> – Aantal bestaansminimumtrekkers/leefloontrekkenden naar geslacht en per 1.000 inwoners, België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 470 |
| | <i>BM/LL 3</i> – Aantal bestaansminimumtrekkers/leefloontrekkenden per Gewest en per 1.000 inwoners, België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 470 |
| | <i>BM/LL 4a</i> – Bestaansminimumtrekkers naar categorie, België, 1990, 1995-2002 (percentages per 1 januari). | 471 |
| | <i>BM/LL 4b</i> – Leefloontrekkenden naar categorie, België, 2003-2004 (percentages per 1 januari). | 471 |
| | <i>BM/LL 5</i> – Leefloontrekkenden naar categorie, België, per Gewest, 2003-2004 (percentages per 1 januari). | 472 |
| | <i>BM/LL 6</i> – Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers/leefloontrekkenden naar leeftijd, per Gewest, 1995, 2002 en 2003 (percentages per 1 januari). | 473 |
| | <i>BM/LL 7</i> – Aantal leefloontrekkenden naar nationaliteit, België en de gewesten, 2003 (percentages per 1 januari). | 473 |
| | <i>BM/LL 8</i> – Aantal leefloontrekkenden in de voormalige SIF-plus gemeenten in verhouding tot het totaal aantal leefloontrekkenden in de provincie en per 1.000 inwoners, Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, januari 2003 en 2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 474 |
| | <i>BM/LL 9</i> – Aantal leefloontrekkenden in een aantal grote steden in verhouding tot het totaal aantal leefloontrekkenden in de provincie en per 1.000 inwoners, Waals Gewest, januari 2003 en 2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 475 |
| | <i>BM/LL 10</i> – De tewerkstelling van gerechtigden op maatschappelijke integratie en financiële maatschappelijke steun, België (geëxtrapoleerde gegevens) 1999-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 476 |
| | <i>BM/LL 11</i> – Aantal dossiers van kandidaat-vluchteling bij de OCMW's (levensminimum), België, per Gewest, 1990, 1995-2003 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 476 |
| | <i>GGB 1</i> – Aantal gezinnen dat Gewaarborgde Gezinsbijslag ontvangt, België, 1990, 1995-2003 (absolute cijfers en percentages per 31 december). | 477 |
| | <i>GIB/IGO 1a</i> – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en van het totaal aantal pensioengerechtigden, België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 478 |
| | <i>GIB/IGO 1b</i> – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen en van het totaal aantal pensioengerechtigden, België, 2002-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 478 |
| | <i>GIB/IGO 2</i> – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen volgens de omvang van het maandbedrag, België, 2002-2004 (percentages per 1 januari). | 479 |
| | <i>GIB/IGO 3a</i> – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar categorie en geslacht, België, 2003 en 2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 479 |
| | <i>GIB/IGO 3b</i> – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen naar categorie en geslacht, België, 2003-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 479 |

| | | |
|-----|---|-----|
| | <i>GIB/IGO 4</i> – Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2004 (per 1 januari). | 480 |
| | <i>PH 1</i> – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap, België, 1990, 1995-2003 (absolute cijfers en percentages per 31 december). | 481 |
| | <i>PH 2</i> – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap naar leeftijd, België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 481 |
| | <i>PH 3</i> – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap naar leeftijd en geslacht, België, 2001-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 482 |
| 2.3 | Inkomensverdeling en -ongelijkheid | 482 |
| | <i>IK 1</i> – Verdeling van het nationaal inkomen voor België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages). | 482 |
| | <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 2001, België. | 483 |
| | <i>IK 3</i> – De evolutie van het procentuele aandeel van de laagste decielen in het netto-belastbaar inkomen, België, 1990, 1995-2001. | 484 |
| | <i>IK 4</i> – Evolutie van de inkomensongelijkheid voor en na belasting volgens Gini-coëfficiënt, België, 1985, 1990, 1995-2001. | 484 |
| | <i>IK 5</i> – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomensdeciël (%), België, 2000. | 485 |
| 3. | Schulden | 485 |
| | <i>S 1</i> – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars om het half jaar, België, 1995-2003. | 486 |
| | <i>S 2</i> – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars op het einde van het eerste halfjaar, België, 2003. | 486 |
| | <i>S 3</i> – Aantal geregistreerde personen en contracten bij de <i>Centrale voor Kredieten aan Particulieren</i> , België, 1995-2004. | 487 |
| | <i>S 4</i> – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, Vlaanderen, 2003. | 488 |
| 4. | Werkloosheid | 488 |
| | <i>WL 1</i> – Aantal niet-werkende werkzoekenden, naar geslacht, België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages). | 489 |
| | <i>WL 2</i> – Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's), België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages naar geslacht). | 489 |
| | <i>WL 3</i> – Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's), 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages). | 490 |
| | <i>WL 4</i> – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking, België, per Gewest, 1990, 1995-2004. | 490 |
| | <i>WL 5</i> – Verdeling van het totaal aantal UVW's naar leeftijd, België, 1990, 1995-2004 (percentages per 30 juni). | 491 |
| | <i>WL 6</i> – Verdeling van de UVW's volgens inactiviteitsduur en geslacht, België, 1995, 2000-2004 (percentages per 30 juni). | 492 |
| | <i>WL 7</i> – Verdeling van de UVW's volgens inactiviteitsduur, België, 1995, 2000-2004 (absolute cijfers en percentages per 30 juni). | 492 |
| | <i>WL 8</i> – Verdeling van de UVW's naar studieniveau, totaal, België, 1995, 2000, 2003-2004 (absolute cijfers en percentages per 30 juni). | 493 |
| | <i>WL 9</i> – Evolutie van het totaal aantal UVW's die 1 jaar of langer werkloos zijn, naar gedane studies, België, 1995-2004 (percentages per 30 juni). | 493 |

| | | |
|----|--|-----|
| | <i>WL 10</i> – Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en verhouding ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2003 (schoolverlaters 2001-2002). | 494 |
| | <i>WL 11</i> – Enkele aspecten van ondertewerkstelling, België, juni 2003-juni 2004. | 495 |
| | <i>WL 12</i> – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden en geslacht, België, 1990, 1995-2003 (absolute cijfers). | 495 |
| 5. | Onderwijs | 496 |
| | <i>ON 1</i> – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon kleuteronderwijs, aandeel van het buitengewoon kleuteronderwijs in het totaal kleuteronderwijs en groei-index van het buitengewoon kleuteronderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 en 1995-1996 tot en met 2003-2004. | 496 |
| | <i>ON 2</i> – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon lager onderwijs, aandeel van het buitengewoon lager onderwijs in het totaal lager onderwijs en groei-index van het buitengewoon lager onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 en 1995-1996 tot en met 2003-2004. | 497 |
| | <i>ON 3</i> – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon secundair onderwijs, aandeel van het buitengewoon secundair onderwijs in het totaal secundair onderwijs en groei-index van het buitengewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 en 1995-1996 tot en met 2003-2004. | 497 |
| | <i>ON 4</i> – Het aantal vreemde leerlingen ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, 1990-1991 en 1995-1996 tot en met 2003-2004. | 498 |
| | <i>ON 5</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 en 1995-1996 tot en met 2003-2004. | 498 |
| | <i>ON 6</i> – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1992-1993 tot en met 2003-2004. | 499 |
| | <i>ON 7</i> – Aantal beursstudenten en toegekende studietoelagen, Vlaanderen, 2002-2003 en 2003-2004. | 500 |
| | <i>ON 8</i> – Evolutie van het aantal cursisten in de basiseducatie, per geslacht, Vlaanderen, 1993-1994 tot en met 2002-2003. | 500 |
| 6. | Huisvesting | 501 |
| | <i>HV 1</i> – Evolutie van het permanent campingbewonen, 2002-2003 (absolute cijfers per 1 januari). | 501 |
| | <i>HV 2</i> – Aantal verhuurkantoren, erkende en niet-erkende SVK's en woongelegenheden, Vlaanderen, 1998-2002 (absolute cijfers per 31 december). | 501 |
| | <i>HV 3</i> – Aantal individuele en collectieve leden per huurdersbond, Vlaanderen, 1998-2002 (absolute cijfers per 31 december). | 502 |
| | <i>HV 4</i> – Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie, Vlaanderen, 1982-2002. | 502 |
| 7. | Gezondheid | 503 |
| | <i>GZ 1</i> – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 503 |
| 8. | Sociale zekerheid | 504 |
| | <i>SZ 1</i> – Minimumuitkeringsbedragen sinds 1/10/2004 (gemiddelde maandbedragen). | 504 |
| | <i>SZ 2</i> – Werkloosheidsbedragen per categorie sinds 1/10/2004 (gemiddelde maandbedragen). | 505 |

| | | |
|-----|---|-----|
| | SZ 3 – Wachtuitkeringen per categorie sinds 1/10/2004 (gemiddelde maandbedragen). | 505 |
| 9. | Voedselbedeling | 505 |
| | V 1 – Voedselhulp in België, 1994-2003 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden). | 506 |
| 10. | Armoede volgens indicatoren van Kind en Gezin | 506 |
| | G 1 – Percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen volgens de kansarmoede-criteria van Kind en Gezin, Vlaanderen, per provincie, 1994-2003 (percentages). | 507 |
| | G 2 – De aanwezigheid van de criteria voor kansarmoede binnen kansarme gezinnen met een geboorte, Kind en Gezin, Vlaanderen, 1995, 2000-2003 (absolute cijfers en percentages). | 507 |

1. Armoedemeting: een overzicht

Onderstaande tabel is dan wel geen armoedebarmeter die ons in één oogopslag kan vertellen of armoede toeneemt of afneemt; ze geeft wel een ruw overzicht van een aantal kerncijfers. Ze beschrijven de situatie en de evolutie over de voorbije jaren van vormen van sociale uitsluiting op een aantal belangrijke domeinen.

ASU 1 – Overzichtstabel.

| | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aantal BM-trekkers per categorie: | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 |
| – Cat. 1 Samenwonende echtgenoten (%) | 6,9 | 6,9 | 6,7 | 7,2 | 6,9 |
| – Cat. 2 Alleenstaande met inwonend(e) kind(eren) (%) | 20,4 | 18,9 | 19,2 | 21,6 | 21,8 |
| – Cat. 3 Alleenstaande persoon (%) | 48,0 | 51,8 | 56,0 | 51,7 | 51,5 |
| – Cat. 4 Samenwonende persoon (%) | 24,7 | 22,4 | 18,1 | 19,5 | 19,9 |
| – Totaal (Absolute cijfers – AC) | 49.479 | 69.740 | 81.722 | 71.402 | 70.075 |
| Aantal LL-trekkenden per categorie: | | | | 2003 | 2004 |
| – Cat. 1 Samenwonende persoon (%) | – | – | – | 26,3 | 31,4 |
| – Cat. 2 Alleenstaande persoon (%) | – | – | – | 52,7 | 46,1 |
| – Cat. 3 Alleenstaande persoon met recht op verhoogd bedrag (%) | – | – | – | 1,1 | 1,4 |
| – Cat. 4 Eénoudergezin – kinderlast (%) | – | – | – | 19,9 | 21,0 |
| – Totaal (AC) | – | – | – | 80.114 | 81.878 |
| Aantal BM/LL-trekkenden per 1.000 inwoners (op 01/01): | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
| – Vlaanderen | 3,7 | 4,6 | 4,7 | 4,3 | 4,3 |
| – Wallonië | 6,7 | 9,8 | 11,9 | 11,0 | 10,8 |
| – Brussel | 6,5 | 10,9 | 14,9 | 17,7 | 19,2 |
| – België | 5,0 | 6,9 | 8,0 | 7,7 | 7,9 |
| Bedrag van het BM in % van het Nationaal Inkomen/hoofd (op 01/01): | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 | 2003 |
| – Cat. 1 Samenwonende echtgenoten (%) | 25,8 | 22,9 | 20,3 | 21,0 | – |
| – Cat. 2 Alleenstaande met inwonend(e) kind(eren) (%) | 46,4 | 45,8 | 40,7 | 42,0 | – |
| – Cat. 3 Alleenstaande persoon (%) | 38,6 | 34,3 | 30,5 | 31,5 | – |
| – Cat. 4 Samenwonende persoon (%) | 25,8 | 22,9 | 20,3 | 21,0 | – |

| | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Aantal ontvangers GIB/IGO (op 01/01): | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
| – 80 en jonger (%) | 68,2 | 66,0 | 68,4 | 69,2 | 68,5 |
| – Ouder dan 80 (%) | 31,8 | 34,0 | 31,6 | 30,8 | 31,5 |
| – Totaal (AC) | 105.216 | 106.643 | 93.762 | 100.219 | 96.582 |
| Rechthebbers verhoogde tussenkomst geneeskundige verzorging (op 01/01): | 1993 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
| – Man (%) | 43,2 | 43,2 | 45,4 | 46,1 | 46,0 |
| – Vrouw (%) | 56,8 | 56,8 | 53,9 | 53,9 | 54,0 |
| – Onbekend (%) | – | – | 0,7 | – | – |
| – Totaal (AC) | 435.268 | 462.648 | 515.981 | 488.383 | 486.213 |
| Aandeel decielen in netto-inkomen: | 1990 | 1995 | 1999 | 2000 | 2001 |
| – 1ste deciel | 1,9 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 2,1 |
| – 1ste + 2de + 3de deciel | 13,7 | 14,1 | 13,6 | 13,8 | 13,4 |
| – 10de deciel | 23,2 | 23,5 | 24,8 | 24,7 | 25,4 |
| Schulden (tweede semester): | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 | 2003-1 |
| – Aantal in gebreke zijnde schuldenaars | 49.820 | 154.844 | 189.074 | 212.091 | 215.095 |
| – Totale waarde onbetaalde schuldvorderingen (in miljoen €) | 38,42 | 392,69 | 594,00 | 572,29 | 581,59 |
| Aandeel leerlingen in het Buitengewoon onderwijs t.o.v. totaal (per schooljaar): | 1990-91 | 1995-96 | 2000-01 | 2002-03 | 2003-04 |
| – Kleuter | 0,66 | 0,76 | 0,71 | 0,72 | 0,73 |
| – Lager | 4,28 | 5,53 | 6,02 | 6,24 | 6,32 |
| – Secundair | 3,14 | 3,45 | 3,67 | 3,76 | 3,78 |
| Aandeel migranten in het BuO t.o.v. totaal (per schooljaar): | 1990-91 | 1995-96 | 2000-01 | 2002-03 | 2003-04 |
| – Kleuter | 8,04 | 6,88 | 7,76 | 4,69 | 5,29 |
| – Lager | 7,64 | 8,29 | 7,95 | 7,12 | 6,83 |
| – Secundair | 7,69 | 10,27 | 9,26 | 9,21 | 9,05 |
| Voedselbedeling (jaarlijks): | 1991 | 1995 | 2000 | 2002 | 2003 |
| – Aantal initiatieven | 337 | 588 | 665 | 648 | 661 |
| – Aantal begunstigden | 47.000 | 69.938 | 95.225 | 97.000 | 100.000 |
| – Ingezamelde hoeveelheid (in ton) | 2.283 | 3.910 | 7.645 | 6.620 | 8.582 |
| Niet-werkende werkzoekenden (30/6): | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
| – Man | 142.535 | 238.382 | 191.325 | 236.997 | 254.868 |
| – Vrouw | 222.161 | 316.870 | 247.823 | 269.974 | 287.854 |
| – Totaal | 364.696 | 555.252 | 439.148 | 506.971 | 542.722 |
| Werkloosheidsgraad (30/6): | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
| – Vlaanderen | 7,2 | 10,1 | 6,3 | 7,5 | 7,4 |
| – Wallonië | 13,7 | 18,2 | 16,2 | 17,0 | 17,2 |
| – Brussel | 12,0 | 18,7 | 16,7 | 19,2 | 20,4 |
| – België | 9,6 | 13,4 | 10,4 | 11,6 | 11,7 |
| UVW's naar geslacht (30/6): | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
| – Man | 129.101 | 207.563 | 154.314 | 188.996 | 202.343 |
| – Vrouw | 202.666 | 282.734 | 207.450 | 218.015 | 226.577 |
| – Totaal | 331.767 | 490.297 | 361.764 | 407.011 | 428.920 |
| Langdurig werklozen (> 1 jaar) (30/6): | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
| – Man (% totaal mannelijke UVW's) | 59,0 | 60,2 | 61,2 | 54,4 | 58,4 |
| – Vrouw (% totaal vrouwelijke UVW's) | 65,1 | 66,8 | 65,8 | 58,7 | 62,2 |
| – Totaal (AC) | 208.019 | 314.002 | 230.983 | 230.665 | 259.296 |
| UVW's naar nationaliteit (30/06): | 1991 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
| – Belg (%) | 83,2 | 84,2 | 82,9 | 85,2 | 85,6 |
| – Niet-Belg (%) | 16,8 | 15,8 | 17,1 | 14,8 | 14,4 |

| | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering: | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 | 2003 |
| – Langdurige werkloosheid | 1.775 | 22.274 | 10.136 | 8.116 | 8.359 |
| – Fout of overtreding werkloze | 34.758 | 33.689 | 22.034 | 24.511 | 25.088 |
| % van de Belgische bevolking onder de armoedegrens (ECHP – 60% mediaan) | 1999 | 2001 | | | |
| – Man | 11 | 12 | | | |
| – Vrouw | 14 | 15 | | | |
| – Totaal | 13 | 13 | | | |
| Kansarmoedecriteria van K&G: | 1993 | 1995 | 2000 | 2002 | 2003 |
| – Aandeel arme gezinnen | 3,7 | 3,5 | 4,7 | 5,7 | 5,6 |

2. Inkomen en armoede

2.1 Relatieve armoedegrenzen op basis van inkomen

Armoedecijfers op basis van relatieve inkomensgrenzen, komen doorgaans van data uit wetenschappelijke surveys. In deze paragraaf presenteren we een aantal gegevens uit de Gezondheidsenquête 2001 en de European Community Household Panel (ECHP). Voor armoedecijfers op basis van de Panel Studie van Belgische Huishoudens verwijzen we naar de voorgaande Jaarboeken en de OASeS-website.

Hoewel zowel de gezondheidsenquête als de ECHP aangeven dat in 2001 de Belgische bevolking een armoederisico van rond de 13% kende, zal de aandachtige lezer merken dat de data zich daarnaast ook op een aantal vlakken tegenspreken. Daar waar volgens de gezondheidsenquête de 15-24-jarigen de kwetsbaarste groep naar leeftijd vormen, kennen deze volgens de ECHP een gemiddeld armoederisico. Ook naar huishoudtype zijn er aantal verschillen. We willen de lezer dan ook aanraden de gegevens met de nodige omzichtigheid te interpreteren (zie ook Dewilde, Levecque & Vranken, 2003).

Gezondheidsenquête 2001

Gegevens uit de recentste golf van de Gezondheidsenquête (2001)¹ geven inkomensinformatie die toelaat te berekenen hoeveel individuen onder een bepaalde armoedegrens vallen. In tabel *AG 1* worden deze armoederisico's gepresenteerd naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, arbeidsmarktstatuut en opleidingsniveau. Volgens deze cijfers vielen in 2001 13,46% van de individuen onder de armoedegrens (60% van het mediaan gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar inkomen). Groepen met een verhoogd armoederisicopercentage zijn onder meer de 15-24-jarigen (20%), alleenstaande moeders (28%), huishoudens met twee volwassenen en drie of meer afhankelijke kinderen (23%), werklozen (30%) en

laagopgeleiden. Voor een gedetailleerde analyse verwijzen we naar de gegevens op de website.

AG I – Percentage individuen boven en onder de armoedegrens naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, arbeidsmarktstatuut en opleidingsniveau (60% mediaan, gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar inkomen), België, 2001.

| | <i>% niet arm</i> | <i>% arm</i> |
|--|-------------------|--------------|
| Geslacht | | |
| Man | 86,90 | 13,10 |
| Vrouw | 86,18 | 13,82 |
| Leeftijd | | |
| 0-15 jaar | 85,77 | 14,23 |
| 16-24 jaar | 79,66 | 20,34 |
| 25-49 jaar | 88,53 | 11,47 |
| 50-64 jaar | 89,55 | 10,45 |
| 65 jaar en ouder | 85,45 | 14,55 |
| Huishoudtype | | |
| Man alleen, jonger dan 65 | 93,10 | 6,10 |
| Man alleen, 65 jaar en ouder | 87,62 | 12,38 |
| Vrouw alleen, jonger dan 65 | 87,82 | 12,18 |
| Vrouw alleen, 65 jaar en ouder | 84,55 | 15,45 |
| 2 volw., jonger dan 65 jaar | 94,30 | 5,70 |
| 2 volw., één of beiden ouder dan 65 jaar | 86,12 | 13,88 |
| 2 volw., 1 afh.kind | 92,97 | 7,03 |
| 2 volw., 2 afh.kinderen | 93,48 | 6,52 |
| 2 volw., 3 of meer afh.kinderen | 77,14 | 22,86 |
| Ander huishouden,afh. kinderen | 71,61 | 28,39 |
| Ander huishouden, zonder kind | 79,14 | 20,86 |
| Onbepaald | 78,68 | 21,32 |
| Alleenst. vader, afh. kinderen | 89,59 | 10,41 |
| Alleenst. moeder, afh. kinderen | 71,94 | 28,06 |
| Arbeidsmarktstatuut | | |
| Betaald werk | 93,35 | 6,65 |
| Werkloos | 70,50 | 29,50 |
| Gepensioneerd | 87,52 | 12,48 |
| Ziekte of invaliditeit | 78,95 | 21,05 |
| Overige inactief | 78,33 | 21,67 |
| Opleidingsniveau | | |
| Geen | 68,80 | 31,20 |
| Lager onderwijs | 83,26 | 16,74 |
| Beroeps – lager secundair onderwijs | 81,97 | 18,03 |
| Technisch – lager secundair onderwijs | 86,41 | 13,59 |
| Algemeen – lager secundair onderwijs | 87,70 | 12,30 |
| Buitengewoon secundair onderwijs | 86,07 | 13,93 |
| Beroeps – hoger secundair onderwijs | 84,43 | 15,57 |
| Technisch – hoger secundair onderwijs | 90,03 | 9,97 |
| Algemeen – hoger secundair onderwijs | 93,10 | 6,90 |
| HOBu, 2 of 3 jaar | 93,58 | 6,42 |
| HOBu, minimum 4 jaar | 94,58 | 5,42 |
| Universiteit | 93,81 | 6,19 |

Bron: Gezondheidsenquête 2001, OASeS-berekeningen.

European Community Household Panel (ECHP)

Hoewel de armoedecijfers van het European Community Household Panel (ECHP) in wetenschappelijke kringen niet vrij zijn van kritiek (zie hiervoor onder meer Dewilde, Levecque & Vranken, 2003), is het toch belangrijk om deze op te nemen. Het zijn immers deze cijfers die in Europese beleidsinstrumenten en -rapporten als norm worden gehanteerd en als leidraad dienen bij het opstellen van de verschillende NAP's/incl. De gegevens die we hier presenteren zijn gebaseerd op de ECHP 2001, de laatste golf van deze survey die in de toekomst zal worden vervangen door de EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

Volgens deze gegevens kon in 2001 13% van de Belgische bevolking als arm (60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen) bestempeld worden (zie tabel AG 2). De hoogte van het equivalent huishoudinkomen waaronder men arm was, bedroeg op jaarbasis € 19.520 voor een koppel met twee kinderen of € 9.295 voor een alleenstaande.

AG 2 – Jaarbedragen van armoederisicodrempels en armoedepercentage op basis van verschillende armoedegrenzen, België, 2001.

| | <i>Jaarbedrag van de armoederisicodrempel voor een alleenstaande (in €)</i> | <i>Jaarbedrag van de armoederisicodrempel voor een koppel met twee kinderen (in €)</i> | <i>Overeenstemmend armoedepercentage (in %)</i> |
|---------------------------|---|--|---|
| 70% van de mediaan | 10.844 | 22.773 | 21 |
| 60% van de mediaan | 9.295 | 19.520 | 13 |
| 50% van de mediaan | 7.746 | 16.267 | 6 |
| 40% van de mediaan | 6.197 | 13.013 | 2 |

Bron: ECHP-data 2001 in Dennis & Guio, 2004.

Naar leeftijd zag men vooral bij de 65-plussers een hoog percentage met een verhoogd armoederisico (tabel AG 3). Eenvierde (26%) van de Belgische bejaarden maakte volgens deze cijfers deel uit van een gezin dat onder de armoedegrens leefde, waarmee België slechter scoort dan het gemiddelde voor de EU-15 (19%). Het armoederisico lag daarnaast lager bij mannen (12%) dan bij vrouwen (15%); dit verschil was het grootst bij de 25 tot 64-jarigen.

AG 3 – Armoederisicopercentage naar leeftijd en geslacht, België en EU-15, 2001.

| | <i>België</i> | | | <i>EU-15</i> | | |
|------------------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| | <i>Mannen</i> | <i>Vrouwen</i> | <i>Totaal</i> | <i>Mannen</i> | <i>Vrouwen</i> | <i>Totaal</i> |
| 0-15 jaar | 12 | 12 | 12 | 19 | 19 | 19 |
| 16-24 jaar | 11 | 12 | 12 | 19 | 20 | 19 |
| 25-49 jaar | 8 | 11 | 10 | 11 | 14 | 12 |
| 50-64 jaar | 10 | 13 | 12 | 12 | 13 | 12 |
| 65 jaar en ouder | 24 | 26 | 26 | 16 | 21 | 19 |
| Totaal | 12 | 15 | 13 | 14 | 17 | 15 |

Bron: ECHP-data 2001 in Dennis & Guio, 2004.

Tabel *AG 4* geeft het relatieve armoederisicopercentage weer naar activiteitsstatus en geslacht. In deze tabel valt vooral het hoge armoederisico van werklozen op (32% in België, 38% in de EU-15). Dit armoederisico ligt bij werkloze mannen (40%) nog een stuk hoger dan bij werkloze vrouwen (27%). Ook gepensioneerden kennen een verhoogd armoederisico, dat in België (21%) zelfs hoger ligt dan in de EU-15 (17%). Bij de andere inactieven zijn het in België vooral vrouwen die met 24% een hoger dan gemiddeld armoederisicopercentage kennen. Wie werkt, loopt het minst risico om in armoede te belanden. Zelfstandigen scoren ook onder het gemiddeld armoederisico, vrouwelijke zelfstandigen (8%) meer uitgesproken dan mannelijke (11%), maar er is een duidelijk verschil met de werknemers.

AG 4 – Armoederisicopercentage naar activiteitsstatus en geslacht, België en EU-15, 2001.

| Activiteitsstatus | België | | | EU-15 | | |
|-------------------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|
| | Man | Vrouw | Totaal | Man | Vrouw | Totaal |
| Werklozen | 40 | 27 | 32 | 44 | 30 | 38 |
| Andere inactieven | 13 | 24 | 21 | 23 | 25 | 25 |
| Gepensioneerden | 22 | 20 | 21 | 16 | 17 | 17 |
| Zelfstandigen | 11 | 8 | 10 | 16 | 16 | 16 |
| Werknemers | 3 | 4 | 3 | 6 | 5 | 6 |
| Totaal | 12 | 15 | 13 | 14 | 17 | 12 |

Bron: ECHP-data 2001 in Dennis & Guio, 2004.

Het belang van de leeftijdsfactor weerspiegelt zich ook in de indeling naar huishoudtype (tabel *AG 5*). Het armoederisico van éénpersoonshuishoudens ouder dan 65 jaar (27%) en huishoudens waar minstens één gezinslid ouder is dan 65 (26%) ligt ver boven het gemiddelde. Ook éénoudergezinnen (25%) en alleenstaande vrouwen (26%) vormen een kwetsbare groep, dit in tegenstelling tot alleenstaande mannen die een gemiddeld armoederisicopercentage kennen.

AG 5 – Armoederisicopercentage naar huishoudtype, België en EU-15, 2001.

| Huishoudtype | België | EU-15 |
|---------------------------------------|--------|-------|
| Eénpersoonshuishouden | 21 | 25 |
| Eénpersoonshuishouden man | 12 | 18 |
| Eénpersoonshuishouden vrouw | 26 | 28 |
| Eénpersoonshuishouden < 30 jaar (*) | 21 | 32 |
| Eénpersoonshuishouden 30-64 jaar | 13 | 15 |
| Eénpersoonshuishouden > 65 jaar | 27 | 29 |
| Twee volwassenen (min 1 > 65 jaar) | 26 | 16 |
| Twee volwassenen (beide < 65 jaar) | 8 | 10 |
| Andere huishoudens geen afh. kinderen | 8 | 9 |
| Eénoudergezin | 25 | 35 |
| Twee volw. 1 afh. Kind | 7 | 10 |
| Twee volw. 2 afh. kinderen | 11 | 13 |
| Twee volw. 3 of > afh. kinderen | 7 | 27 |
| Andere huishoudens met afh. kinderen | 15 | 16 |
| Totaal | 13 | 15 |

(*) Kleine steekproef of veel ontbrekende data.

Bron: ECHP-data 2001 in Dennis & Guio, 2004.

Bekijkt men de armoededuur (tabel AG 6) dan ziet men dat 7% van de Belgen blijvend met een armoederisico te maken heeft. Ook valt hier het verschil tussen mannen (6%) en vrouwen (8%) op, in de EU-15 is dit verschil kleiner.

AG 6 – Blijvend* armoederisicopercentage naar geslacht, België en EU-15, 2001.

| | Drempel 60% van de mediaan | | Drempel 50% van de mediaan | |
|--------|----------------------------|-------|----------------------------|-------|
| | België | EU-15 | België | EU-15 |
| Man | 6 | 9 | 2 | 4 |
| Vrouw | 8 | 10 | 3 | 5 |
| Totaal | 7 | 9 | 3 | 5 |

* % huishoudens met een totaal equivalent huishoudinkomen lager dan 60% respectievelijk 50% van het mediaan nationaal inkomen in 2001 en in minstens 2 van de 3 voorgaande jaren.

Bron: ECHP-data 2001 in Dennis & Guio, 2004.

In België heeft een eigenaar een lager dan gemiddeld armoederisico (tabel AG 7); voor huurders is dit risico sterk verhoogd: meer dan eenvierde (28%) van de Belgische huurders ten opzichte van eentiende van de eigenaars. Het armoederisico van de huurders in België ligt hiermee hoger dan dat in de 15 oude EU-lidstaten (24%).

AG 7 – Armoederisicopercentage naar eigenaar/huurder status van het huishouden, België en EU-15, 2001.

| | België | EU-15 |
|----------|--------|-------|
| Eigenaar | 10 | 12 |
| Huurder | 28 | 24 |
| Totaal | 13 | 15 |

Bron: ECHP-data 2001 in Dennis & Guio, 2004.

2.2 De wettelijke armoedegrens

Met het vastleggen van de laagste bodem- of residuele uitkeringen geeft de wetgever de norm aan waaronder een bestaanszeker leven en – sinds de invoering van de gelijknamige wet – maatschappelijke integratie niet mogelijk geacht worden. Het gaat dan om het leefloon, eventueel aangevuld met Gewaarborgde Kinderbijslag of de Inkomensgarantie voor Ouderen (of het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden). Ook de Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap vallen onder deze bodemuitkeringen. Belangrijk om weten is dat de evolutie van deze ‘norm’ niet in de eerste plaats afhankelijk is van werkelijk gemeten behoeften, maar wel van politieke besluitvorming. De evolutie van het aantal mensen dat deze uitkeringen opneemt, is onderhevig aan een aantal factoren naast de evolutie van werkelijke behoeften; ook wijzigingen in de wetgeving kunnen deze cijfers beïnvloeden.

Het leefloon: bedragen en categorieën

Tabellen *BM/LL 1a* en *1b* geven de evolutie weer van de bedragen van het bestaansminimum en het leefloon sinds het begin van de jaren '90. Eind jaren '80 en begin jaren '90 is het bedrag voor éénoudergezinnen geleidelijk verhoogd van dat voor 'alleenstaande' tot dat voor gezinshoofden (gehuwden of twee samenwonenden).

BM/LL 1a – Evolutie van de maandbedragen (in euro) van het bestaansminimum per categorie van rechthebbenden volgens de Bestaansminimumwet, België, 1990, 1995, 2000-2002.

| <i>Datum</i> | <i>Cat. 1</i> <i>Samenwonende</i> <i>echtgenoten (€)</i> | <i>Cat. 2</i> <i>Alleenstaande met</i> <i>inwonend(e) kind(eren) (€)</i> | <i>Cat. 3</i> <i>Alleenstaande</i> <i>persoon (€)</i> | <i>Cat. 4</i> <i>Samenwonende</i> <i>persoon (€)</i> |
|--------------|--|--|---|--|
| 1/1990 | 560,66 | 504,61 | 420,50 | 280,34 |
| 1/1995 | 664,48 | 664,48 | 498,34 | 332,23 |
| 1/2000 | 705,13 | 705,13 | 528,78 | 352,58 |
| 1/2001 | 719,26 | 719,26 | 539,44 | 359,62 |
| 1/2002 | 762,96 | 762,96 | 572,22 | 381,48 |
| 2/2002 | 778,21 | 778,21 | 583,66 | 389,11 |

BM/LL 1b – Evolutie van de maandbedragen (in euro) van het leefloon per categorie van rechthebbenden, België, 2002-2004.

| <i>Datum</i> | <i>Cat. 1</i> <i>Samenwonende</i> <i>persoon¹ (€)</i> | <i>Cat. 2</i> <i>Alleenstaande</i> <i>persoon (€)</i> | <i>Cat. 3</i> <i>Alleenstaande persoon met</i> <i>recht op verhoogd bedrag² (€)</i> | <i>Cat. 4</i> <i>Eénoudergezin met</i> <i>kinderlast³ (€)</i> |
|--------------|--|---|--|--|
| 10/2002 | 389,11 | 583,66 | 680,94 | 778,21 |
| 06/2003 | 396,88 | 595,32 | 694,54 | 793,76 |
| 10/2004 | 408,89 | 613,33 | 715,55 | 817,77 |

- Onder samenwoning wordt verstaan: het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.
- Onder alleenstaande persoon met recht op verhoogd bedrag 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.
- Met éénoudergezin met kinderlast wordt bedoeld de alleenstaande persoon die uitsluitend hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste heeft, hetzij meer kinderen, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige te zijnen laste huisvest.

Bij de invoering van het Recht op Maatschappelijke Integratie per 1 januari 2002 wijzigden een aantal categorieën van rechthebbenden en werd het bedrag van het toenmalige bestaansminimum – nu het leefloon – verhoogd met 4%. Op 1 oktober 2004 werd het leefloon verder verhoogd met 1% en geïndexeerd. Samenwonenden ontvangen nu maandelijks € 408,89, alleenstaanden € 613,33,

alleenstaanden met recht op een verhoogd bedrag € 715,55 en een éénoudergezin met kinderlast krijgt € 817,77.

Vanaf 1 januari 2005 zullen – als gevolg van een arrest van het Arbitragehof – nog maar drie categorieën overblijven: (1) een persoon die met één of meerdere personen samenwoont, (2) een alleenstaande persoon en (3) een persoon die uitsluitend samenwoont met een gezin te zijnen laste. Mensen die onderhoudsgelden betalen of een regeling rond co-ouderschap treffen, kunnen terugvallen op het ‘recht op specifieke hulp voor het betalen van onderhoudsgelden ten gunste van kinderen’ ingeschreven in de OCMW-wetgeving.

De leefloonpopulatie

In de jaren '90 steeg het aantal bestaansminimumtrekkers sterk tot 83.521 gerechtigden in 1999. Sindsdien liep hun aantal terug en in 2002 – het laatste jaar waarvoor de gegevens betrekking hebben op het bestaansminimum – waren er nog 70.075 gerechtigden. Met de invoering van het leefloon wijzigden de categorieën evenals de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het recht op maatschappelijke integratie. Zo werden gehuwde echtgenoten in het bestaansminimum nog als één gerechtigde geteld, met de invoering van het geïndividualiseerde leefloon krijgen zij elk het bedrag van een samenwonend persoon en komen dan ook afzonderlijk in de statistieken voor. Daarnaast wijzigden ook een aantal voorwaarden om in aanmerking te komen voor het leefloon. Daar waar er vroeger nog een nationaliteitsvoorwaarde verbonden was aan het bestaansminimum, komen bijvoorbeeld vreemdelingen die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister nu ook in aanmerking voor het leefloon (zie ook deel I, hoofdstuk 1).

De gegevens die we hieronder presenteren, zijn gebaseerd op de terugbetalingsstatistieken van de federale overheid aan de OCMW's. Pas wanneer een OCMW zijn dossier volledig heeft ingediend, worden de gegevens verwerkt wat maakt dat – zeker voor de laatste jaren – het daadwerkelijk aantal gerechtigden nog kan verschillen van de cijfers die vandaag beschikbaar zijn.

Per 1 januari 2003 deden 80.114 mensen een beroep op het leefloon, in 2004 waren er 81.878 gerechtigden, een (voorlopige) stijging met 2,2%. Per 1.000 inwoners zijn er momenteel 7,9 leefloontrekkenden. Wegen we het aantal gerechtigden ten opzichte van de actieve bevolking, dan zijn er 13,2 leefloontrekkenden per 1.000 inwoners.

In de tweede helft van de jaren '90 was de verhouding mannelijke versus vrouwelijke bestaansminimumtrekkers geëvolueerd naar een verhouding van 55% vrouwen en 45% mannen. De voorbije jaren werd het overwicht van de vrouwen opnieuw uitgesproken. Per 1 januari 2003 zijn bijna zes op tien leefloontrekkenden vrouwen.

BM/LL2 – Aantal bestaansminimumtrekkers/leefloontrekkenden naar geslacht en per 1.000 inwoners, België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| <i>Jaar</i> | <i>Totaal</i> | <i>Index²</i> | <i>Per 1.000 inwoners</i> | <i>Per 1.000 'actieve' inwoners (20-64 jaar)</i> | <i>% mannen</i> | <i>% vrouwen</i> |
|-------------------|---------------|--------------------------|---------------------------|--|-----------------|------------------|
| 1990 | 49.479 | 100,0 | 5,0 | 8,2 | 42,6 | 57,4 |
| 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 | 81.722 | 165,2 | 8,0 | 13,4 | 44,0 | 56,0 |
| 2001 | 71.402 | 144,3 | 7,0 | 11,7 | 41,9 | 58,1 |
| 2002 | 70.075 | 141,6 | 6,8 | 11,4 | 42,1 | 57,9 |
| 2003 ¹ | 80.114 | 100,0 | 7,7 | 13,0 | 40,8 | 59,2 |
| 2004 ¹ | 81.878 | 102,2 | 7,9 | 13,2 | nb | nb |

1. Toestand gekend per 1 oktober 2004 – de gegevens van 19 (2004) respectievelijk 4 (2003) OCMW's ontbreken.
2. Index bestaansminimum (1990-2002): 1990 = 100; Index leefloon (2003-2004): 2003 = 100.

Bron: NIS, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

In het Waals Gewest lijkt het aantal leefloontrekkenden zich te stabiliseren (*BM/LL3*). Een stijging is er in het Vlaams Gewest (+ 1,7% of 446 personen) en meer uitgesproken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (+ 9,4% of 1.649 personen). De druk op de populatie is hier ook het hoogst met 19,2‰; daarna volgen het Waals Gewest met 10,8‰ en Vlaanderen met 4,3‰.

BM/LL 3 – Aantal bestaansminimumtrekkers/leefloontrekkenden per Gewest en per 1.000 inwoners, België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| <i>Jaar</i> | <i>Vlaams Gewest</i> | | | <i>Waals Gewest</i> | | | <i>Brussels HG</i> | | |
|-------------------|----------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------|--------------------------|---------------------------|
| | <i>AC</i> | <i>Index²</i> | <i>Per 1.000 inwoners</i> | <i>AC</i> | <i>Index²</i> | <i>Per 1.000 inwoners</i> | <i>AC</i> | <i>Index²</i> | <i>Per 1.000 inwoners</i> |
| 1990 | 21.518 | 100,0 | 3,7 | 21.735 | 100,0 | 6,7 | 6.226 | 100,0 | 6,5 |
| 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 | 27.793 | 129,2 | 4,7 | 39.633 | 182,3 | 11,9 | 14.296 | 229,6 | 14,9 |
| 2001 | 23.886 | 111,0 | 4,0 | 34.501 | 158,7 | 10,3 | 13.015 | 209,0 | 13,5 |
| 2002 | 22.566 | 104,9 | 3,8 | 34.283 | 157,7 | 10,2 | 13.226 | 212,4 | 13,5 |
| 2003 ¹ | 25.635 | 100,0 | 4,3 | 36.948 | 100,0 | 11,0 | 17.531 | 100,0 | 17,7 |
| 2004 ¹ | 26.081 | 101,7 | 4,3 | 36.617 | 99,1 | 10,8 | 19.180 | 109,4 | 19,2 |

1. Toestand gekend per 1 oktober 2004 – de gegevens van 19 (2004) respectievelijk 4 (2003) OCMW's ontbreken.
2. Index bestaansminimum (1990-2002): 1990 = 100; Index leefloon (2003-2004): 2003 = 100.

Bron: NIS, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Tussen 1995 en 2003 was meer dan de helft van alle bestaansminimumtrekkers-leefloontrekkenden alleenstaand (*BM/LL 4a* en *4b*); begin 2004 was dit nog zo

voor 46% van de gerechtigden op het leefloon; dit is 48% als we er de personen met recht op verhoogd bedrag bij tellen. In vergelijking met de totale Belgische bevolking – waar alleenstaanden eenderde van de huishoudens uitmaken (32,4% in 2003 volgens NIS-gegevens) – bestaat de leeflooppopulatie overwegend meer uit alleenstaanden. Bijna eenderde van de leefloontrekkenden is begin 2004 (al dan niet gehuwd) samenwonend. Het aandeel éénoudergezinnen blijft de laatste jaren nagenoeg constant: het gaat om iets meer dan een vijfde (21%) van de leefloontrekkenden begin 2000. De – sinds eind 2002 nieuw ingevoerde – categorie alleenstaanden met recht op een verhoogd bedrag, vertegenwoordigt begin 2004 1,4% van de totale populatie.

BM/LL 4a – Bestaansminimumtrekkers naar categorie, België, 1990, 1995-2002 (percentages per 1 januari).

| <i>Jaar</i> | <i>Cat. 1 Samenwonende echtgenoten</i> | <i>Cat. 2 Alleenstaande met inwonend(e) kind(eren)</i> | <i>Cat. 3 Alleenstaande persoon</i> | <i>Cat. 4 Samenwonende persoon</i> |
|-------------|--|--|---|--|
| 1990 | 6,9 | 20,4 | 48,0 | 24,7 |
| 1995 | 6,9 | 18,9 | 51,8 | 22,4 |
| 1996 | 6,8 | 19,0 | 53,4 | 20,7 |
| 1997 | 7,0 | 18,8 | 54,4 | 19,8 |
| 1998 | 6,8 | 18,8 | 55,7 | 18,7 |
| 1999 | 6,8 | 19,0 | 56,1 | 18,1 |
| 2000 | 6,7 | 19,2 | 56,0 | 18,1 |
| 2001 | 7,2 | 21,6 | 51,7 | 19,5 |
| 2002 | 6,9 | 21,8 | 51,5 | 19,9 |

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

BM/LL 4b – Leefloontrekkenden naar categorie, België, 2003-2004 (percentages per 1 januari).

| <i>Jaar</i> | <i>Cat. A Samenwonende persoon</i> | <i>Cat. B Alleenstaande persoon</i> | <i>Cat. C Alleenstaande persoon met recht op verhoogd bedrag</i> | <i>Cat. D Eénoudergezin met kinderlast</i> |
|-------------------|--|---|--|--|
| 2003 | 26,3 | 52,7 | 1,1 | 19,9 |
| 2004 ¹ | 31,4 | 46,1 | 1,4 | 21,0 |

1. Toestand gekend in september 2004.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

In de verdelingen van de categorieën binnen de verschillende gewesten (*BM/LL 5*) zien we de algemene tendensen uit de vorige tabel terug. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is begin 2004 het aandeel van de alleenstaande leefloontrekkenden (48%) iets hoger dan in de andere gewesten (45% in het Waals en 46% in het Vlaams Gewest). In het Waals gewest ziet men dan weer een groter aandeel éénoudergezinnen met kinderlast (22%). In alle drie de regio's is het aandeel van de categorie 'alleenstaande persoon met recht op een verhoogd be-

drag' bijzonder klein (van 0,9% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot 1,8% in het Waals gewest).

BM/LL 5 – Leefloontrekkenden naar categorie, België, per Gewest, 2003-2004 (percentages per 1 januari).

| | <i>Cat. A</i> <i>Samenwonende</i> <i>persoon</i> | <i>Cat. B</i> <i>Alleenstaande</i> <i>persoon</i> | <i>Cat. C</i> <i>Alleenstaande persoon</i> <i>met recht op verhoogd</i> <i>bedrag</i> | <i>Cat. D</i> <i>Eénoudergezin</i> <i>met kinderlast</i> |
|-----------------------|--|---|--|--|
| Vlaams Gewest: | | | | |
| 2003 | 28,9 | 53,8 | 1,0 | 16,3 |
| 2004 | 32,9 | 46,2 | 1,2 | 19,6 |
| Waals Gewest: | | | | |
| 2003 | 25,2 | 52,5 | 1,4 | 20,9 |
| 2004 | 31,0 | 45,0 | 1,8 | 22,2 |
| Brussels HG: | | | | |
| 2003 | 26,3 | 51,7 | 0,6 | 21,4 |
| 2004 | 30,2 | 48,2 | 0,9 | 20,7 |

1. Toestand gekend in oktober 2004.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

Recent cijfermateriaal rond het aantal personen ten laste, is niet voor handen. De laatste cijfers dateren van 2000: toen had ongeveer drievierde (73%) van de bestaansminimumpopulatie geen personen ten laste. Iets meer dan eenvierde (27%) van de bestaansminimumtrekkers (of 20.710 personen) had één of meer personen ten laste: in gezinnen waar men moest rondkomen met een bestaansminimum, leefden in 2000 nog eens minstens 40.571 kinderen en volwassenen naast de ontvanger van het bestaansminimum.

Begin 2003 is nog steeds eenvierde van de Belgische leefloontrekkenden jonger dan 25 jaar (tabel *BM/LL 6*). Ten opzichte van 1 januari 2002 telde men op hetzelfde moment in 2003 3.262 of 22,5% meer jongeren onder de 25 jaar in het statuut van leefloontrekkende. Deze stijging deed zich het sterkst voor in het Vlaams (+ 1.296 jongeren) en Brussels Hoofdstedelijk Gewest (+ 1.105). De Waalse populatie van leefloontrekkenden heeft nog steeds een jonger profiel dan deze in de andere regio's.

In 2003 had 79% van de leefloontrekkenden de Belgische nationaliteit en vertegenwoordigden vreemdelingen 21% van de populatie (*BM/LL 7*). Europeanen (niet-Belgen) namen hierin een aandeel van 6,5% op; de resterende 14,6% van de gerechtigden zijn niet-Europese vreemdelingen, die met de invoering van het recht op maatschappelijke integratie ook in aanmerking kwamen voor het leefloon (zie hoger). Naar verwachting ligt het aandeel vreemdelingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (36,9%) veel hoger dan in het Vlaams (18,7%) of Waals (15%) Gewest.

BM/LL 6 – Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers/leefloontrekkenden naar leeftijd, per Gewest, 1995, 2002 en 2003 (percentages per 1 januari).

| | Vlaams Gewest | | | Waals Gewest | | | Brussels HG | | | België | | |
|---------|---------------|------|-------------------|--------------|------|-------------------|-------------|------|-------------------|--------|------|-------------------|
| | 1995 | 2002 | 2003 ¹ | 1995 | 2002 | 2003 ¹ | 1995 | 2002 | 2003 ¹ | 1995 | 2002 | 2003 ¹ |
| < 25 | 20,5 | 20,9 | 23,7 | 29,2 | 25,5 | 27,7 | 22,7 | 19,8 | 23,0 | 24,9 | 22,9 | 25,3 |
| 25-29 | 9,4 | 8,0 | 8,5 | 11,8 | 8,4 | 8,4 | 14,1 | 12,3 | 13,2 | 11,2 | 9,1 | 9,5 |
| 30-34 | 9,3 | 7,4 | 8,5 | 11,2 | 7,9 | 8,7 | 11,5 | 11,1 | 12,6 | 10,5 | 8,4 | 9,5 |
| 35-39 | 10,1 | 9,2 | 10,1 | 11,7 | 10,0 | 10,6 | 10,8 | 11,4 | 11,7 | 10,9 | 10,0 | 10,7 |
| 40-44 | 10,9 | 10,5 | 10,5 | 11,1 | 11,8 | 11,5 | 9,4 | 10,9 | 10,2 | 10,8 | 11,2 | 10,8 |
| 45-49 | 10,1 | 9,8 | 9,1 | 9,9 | 11,4 | 10,8 | 9,1 | 9,6 | 8,3 | 9,8 | 10,5 | 9,7 |
| 50-54 | 9,3 | 9,9 | 9,3 | 5,9 | 10,3 | 10,0 | 7,6 | 8,7 | 7,5 | 7,5 | 9,8 | 9,2 |
| 55-59 | 10,0 | 11,2 | 10,4 | 5,4 | 8,3 | 7,7 | 7,5 | 7,3 | 6,6 | 7,5 | 9,0 | 8,4 |
| 60-64 | 4,8 | 8,5 | 6,3 | 2,4 | 4,5 | 3,2 | 4,5 | 5,8 | 3,9 | 3,7 | 6,0 | 4,4 |
| 65 en + | 5,6 | 4,6 | 3,5 | 1,4 | 1,9 | 1,5 | 2,8 | 3,1 | 3,1 | 3,2 | 3,0 | 2,5 |

1. Toestand gekend op 05/09/2003.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

BM/LL 7 – Aantal leefloontrekkenden naar nationaliteit, België en de gewesten, 2003 (percentages per 1 januari).

| Jaar | Belgen | Niet-Belgen, EU | Niet-Belgen, niet-EU | Totaal niet-Belgen |
|---------------|--------|-----------------|----------------------|--------------------|
| Vlaams Gewest | 81,3 | 4,2 | 14,5 | 18,7 |
| Waals Gewest | 85,0 | 7,1 | 7,9 | 15,0 |
| Brussels HG | 63,1 | 8,6 | 28,3 | 36,9 |
| België | 78,9 | 6,5 | 14,6 | 21,1 |

1. Toestand gekend in oktober 2004.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

Tussen 2003 en 2004 steeg het aantal leefloontrekkenden in Vlaanderen licht. Deze is vooral terug te brengen tot een stijging in de provincie Oost-Vlaanderen en in mindere mate in Antwerpen (tabel *BM/LL 8*). In de grootsteden Antwerpen en Gent vinden we het merendeel van de leefloontrekkenden uit de respectievelijke provincies terug. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kende men de grootste stijging (+ 9,4%) met 1.649 personen. Het aantal leefloontrekkenden per 1.000 inwoners is begin 2004 het hoogst in de steden Gent (15,7‰), Antwerpen (13,5‰), Mechelen (11,7‰), Oostende (11,1‰) en de 19 Brusselse gemeenten (19,2‰).

In het Waals Gewest bleef het aantal leefloontrekkenden nagenoeg stabiel tussen begin 2003 en begin 2004. Het aantal leefloontrekkenden per 1.000 inwoners ligt in de zwaarst belaste steden in het Waals Gewest een stuk hoger dan deze in het Vlaams Gewest. De verhouding tussen leefloontrekkenden en de bevolking is het hoogst in de steden Luik (32,8‰), Verviers (30,0‰), Hoei (27,1‰), Bergen (22,5‰) en Namen (18,8‰).

BM/LL 8 – Aantal leefloontrekkenden in de voormalige SIF-plus gemeenten in verhouding tot het totaal aantal leefloontrekkenden in de provincie en per 1.000 inwoners, Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, januari 2003 en 2004¹ (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Gemeente/stad per provincie | Aantal leefloontrekkenden | | Percentage t.o.v. het totaal aantal leefloontrek- kenden in de provincie | | Aantal leefloontrekkenden per 1.000 inwoners | |
|---------------------------------------|------------------------------|--------|--|------------|--|------|
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 |
| <i>VLAAMS GEWEST</i> | 25.635 | 26.081 | <i>nvt</i> | <i>nvt</i> | 4,3 | 4,3 |
| <i>Provincie Antwerpen:</i> | 9.660 | 9.786 | 100,0 | 100,0 | 5,8 | 5,9 |
| Antwerpen | 6.004 | 6.146 | 62,2 | 62,8 | 13,3 | 13,5 |
| Lier | 111 | 101 | 1,1 | 1,0 | 3,4 | 3,1 |
| Mechelen | 902 | 903 | 9,3 | 9,2 | 11,8 | 11,7 |
| Turnhout | 266 | 246 | 2,8 | 2,5 | 6,8 | 6,2 |
| Willebroek | 123 | 128 | 1,3 | 1,3 | 5,4 | 5,6 |
| <i>Provincie Vlaams-Brabant:</i> | 2.702 | 2.685 | 100,0 | 100,0 | 2,6 | 2,6 |
| Diest | 59 | 65 | 2,2 | 2,4 | 2,6 | 2,9 |
| Leuven | 814 | 749 | 30,1 | 27,9 | 9,0 | 8,3 |
| Tienen | 96 | 146 | 3,6 | 5,4 | 3,0 | 4,6 |
| Vilvoorde | 131 | 145 | 4,8 | 5,4 | 3,6 | 4,0 |
| <i>Provincie Limburg:</i> | 1.782 | 1.775 | 100,0 | 100,0 | 2,2 | 2,2 |
| Genk | 186 | 168 | 10,4 | 9,5 | 2,9 | 2,6 |
| Ham | 13 | 12 | 0,7 | 0,7 | 1,4 | 1,3 |
| Maasmechelen | 88 | 68 | 4,9 | 3,8 | 2,4 | 1,9 |
| Tongeren | 115 | 111 | 6,5 | 6,3 | 3,9 | 3,8 |
| <i>Provincie Oost-Vlaanderen:</i> | 7.052 | 7.375 | 100,0 | 100,0 | 5,1 | 5,4 |
| Aalst | 248 | 241 | 3,5 | 3,3 | 3,2 | 3,1 |
| Dendermonde | 230 | 203 | 3,3 | 2,8 | 5,3 | 4,7 |
| Eeklo | 125 | 130 | 1,8 | 1,8 | 6,6 | 6,8 |
| Gent | 3.351 | 3.599 | 47,5 | 48,8 | 14,7 | 15,7 |
| Geraardsbergen | 97 | 95 | 1,4 | 1,3 | 3,1 | 3,1 |
| Ronse | 178 | 222 | 2,5 | 3,0 | 7,5 | 9,3 |
| Wetteren | 99 | 91 | 1,4 | 1,2 | 4,3 | 4,0 |
| Zelzate | 116 | 114 | 1,6 | 1,5 | 9,6 | 9,4 |
| <i>Provincie West-Vlaanderen:</i> | 4.439 | 4.460 | 100,0 | 100,0 | 3,9 | 3,9 |
| Blankenberge | 195 | 177 | 4,4 | 4,0 | 10,9 | 9,8 |
| Bredene | 81 | 78 | 1,8 | 1,7 | 5,5 | 5,3 |
| Brugge | 502 | 511 | 11,3 | 11,5 | 4,3 | 4,4 |
| De Panne | 29 | 34 | 0,7 | 0,8 | 2,9 | 3,4 |
| Kortrijk | 516 | 534 | 11,6 | 12,0 | 6,9 | 7,2 |
| Menen | 229 | 224 | 5,2 | 5,0 | 7,1 | 7,0 |
| Nieuwpoort | 55 | 63 | 1,2 | 1,4 | 5,2 | 5,9 |
| Oostende | 845 | 756 | 19,0 | 17,0 | 12,4 | 11,1 |
| Spiere-Helkijn | 14 | 12 | 0,3 | 0,3 | 7,1 | 6,0 |
| BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST | | | | | | |
| <i>Brussel (19 gemeenten)</i> | 17.531 | 19.180 | <i>nvt</i> | <i>nvt</i> | 17,7 | 19,2 |

1. Toestand gekend op 01/10/2004 – voor België ontbreken de gegevens van 19 (2004) respectievelijk 4 (2003) OCMW's.

Bron: NIS, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

BM/LL 9 – Aantal leefloontrekkenden in een aantal grote steden in verhouding tot het totaal aantal leefloontrekkenden in de provincie en per 1.000 inwoners, Waals Gewest, januari 2003 en 2004¹ (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Gemeente/stad per provincie | Aantal leefloontrekkenden | | Percentage t.o.v. het totaal aantal leefloontrekkenden in de provincie | | Aantal leefloontrekkenden per 1.000 inwoners | |
|---------------------------------|---------------------------|--------|--|-------|--|------|
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 |
| <i>Provincie Waals Brabant:</i> | 2.000 | 2.064 | 100,0 | 100,0 | 5,6 | 5,7 |
| Nijvel | 171 | 185 | 8,6 | 9,0 | 7,1 | 7,7 |
| Ottignies-Louvain-La-Neuve | 436 | 460 | 21,8 | 22,3 | 15,2 | 15,7 |
| Waver | 195 | 192 | 9,8 | 9,3 | 6,1 | 6,1 |
| <i>Provincie Henegouwen:</i> | 14.469 | 14.044 | 100,0 | 100,0 | 11,3 | 10,9 |
| Bergen | 1.991 | 2.048 | 13,8 | 14,6 | 21,9 | 22,5 |
| Charleroi | 3.135 | 3.276 | 21,7 | 23,3 | 15,6 | 16,3 |
| La Louvière | 1.221 | 1.106 | 8,4 | 7,9 | 15,9 | 14,4 |
| Moeskroen | 556 | 610 | 3,8 | 4,3 | 10,6 | 11,7 |
| <i>Provincie Luik:</i> | 14.111 | 14.235 | 100,0 | 100,0 | 13,8 | 13,8 |
| Herstal | 349 | 346 | 2,5 | 2,4 | 9,6 | 9,5 |
| Hoei | 532 | 535 | 3,8 | 3,8 | 27,2 | 27,1 |
| Luik | 5.928 | 6.076 | 42,0 | 42,7 | 32,2 | 32,8 |
| Seraing | 1.046 | 986 | 7,4 | 6,9 | 17,3 | 16,3 |
| Verviers | 1.553 | 1.586 | 11,0 | 11,1 | 29,3 | 30,0 |
| <i>Provincie Luxemburg:</i> | 1.815 | 1.716 | 100,0 | 100,0 | 7,2 | 6,8 |
| Aarlen | 199 | 207 | 11,0 | 12,1 | 7,8 | 8,0 |
| Marche-en-Famenne | 214 | 210 | 11,8 | 12,2 | 12,8 | 12,5 |
| <i>Provincie Namen:</i> | 4.553 | 4.558 | 100,0 | 100,0 | 10,1 | 10,1 |
| Andenne | 243 | 257 | 5,3 | 5,6 | 10,2 | 10,7 |
| Dinant | 210 | 187 | 4,6 | 4,1 | 16,4 | 14,7 |
| Namen | 1.902 | 1.993 | 41,8 | 43,7 | 18,0 | 18,8 |
| Sambreville | 313 | 360 | 6,9 | 7,9 | 11,5 | 13,4 |
| <i>Totaal Waals Gewest</i> | 36.948 | 36.617 | nvt | nvt | 11,0 | 10,8 |

1. Toestand gekend op 01/10/2004 – voor België ontbreken de gegevens van 19 (2004) respectievelijk 4 (2003) OCMW's.

Bron: NIS, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

In het kader van het activeringsbeleid werd in september 2000 een monitoringsysteem ingevoerd om snel de weerslag van de tewerkstellingsmaatregelen te kunnen evalueren. Er werden afspraken gemaakt met 60 OCMW's om sneller over gegevens met betrekking tot de tewerkstelling van gerechtigden te kunnen beschikken. De gegevens opgenomen in tabel BM/LL 10 zijn niet gebaseerd op de totale populatie maar geëxtrapoleerd op basis van dit systeem van monitoring. De activeringsmaatregelen zitten duidelijk in de lift. Waar er in 1999 nog maar 4.868 personen in het kader van een tewerkstellingsmaatregel aan de slag waren, is dit aantal in 2004 opgelopen tot 12.701 of een stijging van 161%. Verhoudingsgewijs is momenteel bijna 15% van de RMI-gerechtigden tewerkgesteld. In de overgrote meerderheid van de gevallen gaat het om een tewerkstelling in het kader van artikel 60§7, waarlangs het OCMW mensen de moge-

lijkheid biedt zich terug in te schakelen in het arbeidsproces en aan de vereisten van de werkloosheidsverzekering te voldoen.

BM/LL 10 – De tewerkstelling van gerechtigden op maatschappelijke integratie en financiële maatschappelijke steun, België (geëxtrapoleerde gegevens), 1999-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Artikel 60 § 7 | 4.495 | 4.780 | 6.313 | 7.821 | 9.477 | 10.820 |
| Artikel 61 | 116 | 204 | 405 | 304 | 235 | 170 |
| Activering | 257 | 313 | 961 | 1.348 | 1.575 | 1.711 |
| <i>Totaal Tewerkgestelden</i> | <i>4.868</i> | <i>5.297</i> | <i>7.679</i> | <i>9.473</i> | <i>11.287</i> | <i>12.701</i> |
| Totaal RMI-gerechtigden | 89.424 | 87.360 | 78.583 | 79.814 | 85.831 | 87.550 |
| Verhouding Tewerkgestelden/ Totaal RMI – gerechtigden | 5,4 | 6,1 | 9,8 | 11,9 | 13,2 | 14,5 |

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

Tabel *BM/LL 11* toont het aantal dossiers van kandidaat-vluchtelingen die bij OCMW's aanklopten en het levensminimum ontvingen. De gegevens zijn per gewest opgesplitst. Op 1 januari 2003 werden een kleine 30.000 kandidaat-vluchtelingen financieel ondersteund, waarvan 19.080 in Vlaanderen. Het aandeel van Vlaanderen binnen het totaal aantal (Belgische) dossiers is sinds 1990 geëvolueerd van 46% naar 64% in 2003. De daling van het aantal dossiers sinds 2002 kan mogelijk worden verklaard door de beslissing om niet langer uitkeringen, maar enkel nog materiële hulp te verstrekken aan kandidaat-vluchtelingen die zich nog in de ontvankelijkheidsfase van de procedure bevinden. Ook de daling van het aantal asielaanvragen zal hierbij een rol hebben gespeeld.

BM/LL 11 – Aantal dossiers van kandidaat-vluchteling bij de OCMW's (levensminimum), België, per Gewest, 1990, 1995-2003 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| <i>Jaar</i> | <i>Vlaams Gewest</i> | | <i>Waals Gewest</i> | | <i>Brussels HG</i> | | <i>België</i> | |
|-------------|----------------------|----------|---------------------|----------|--------------------|----------|---------------|----------|
| | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> |
| 1990 | 1.880 | 46,0 | 1.649 | 40,3 | 560 | 13,7 | 4.089 | 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 | 17.392 | 64,3 | 7.727 | 28,6 | 1.943 | 7,2 | 27.062 | 100,0 |
| 2001 | 25.011 | 65,5 | 11.098 | 29,1 | 2.063 | 5,4 | 38.172 | 100,0 |
| 2002 | 21.553 | 63,6 | 10.250 | 30,3 | 2.079 | 6,1 | 33.882 | 100,0 |
| 2003 | 19.080 | 63,9 | 9.212 | 30,8 | 1.590 | 5,3 | 29.882 | 100,0 |

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

VOOR MEER GEGEVENS

POD Maatschappelijke Integratie, Anspachlaan 1, 1000 Brussel, telefoon 02-509.81.74, fax 02-508.86.97, ocmw@mi-is.be, <http://www.mi-is.be>

De gewaarborgde gezinsbijslag (GGB)

Na een ononderbroken stijging van het aantal gezinnen met recht op gewaarborgde gezinsbijslag tijdens de jaren '90 (zie tabel *GGB I*), merkten we een daling op in de jaren 2000 en 2001. In 2002 steeg het aantal gezinnen evenwel terug met 10%, en ook in 2003 waren er 341 (5%) meer rechthebbende gezinnen. In de 7.649 gezinnen die eind 2003 de Gewaarborgde Gezinsbijslag ontvangen, leven 15.538 rechtgevende kinderen (zie ook deel I, hoofdstuk 1).

GGB I – Aantal gezinnen dat Gewaarborgde Gezinsbijslag ontvangt, België, 1990, 1995-2003 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

| <i>Jaar</i> | <i>Aantal gezinnen</i> | <i>Aantal rechtgevende kinderen</i> | <i>Evolutie (%) aantal gezinnen</i> |
|-------------|------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 1990 | 4.078 | – | – |
| 1995 | 6.861 | 13.848 | – |
| 1996 | 7.382 | 14.992 | +8 |
| 1997 | 7.878 | 16.042 | +7 |
| 1998 | 7.973 | 16.179 | +1 |
| 1999 | 8.251 | 16.769 | +3 |
| 2000 | 7.034 | 14.653 | -15 |
| 2001 | 6.671 | 13.848 | -5 |
| 2002 | 7.308 | 15.080 | +10 |
| 2003 | 7.649 | 15.538 | +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-onafits.fgov.be, <http://www.rkw.be/>, publicaties: Halfjaarlijkse mededeling, Verslag over het dienstjaar.

Het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) – Inkomensgarantie voor ouderen (IGO)

De *Inkomensgarantie voor Ouderen* (IGO) wordt sinds 1 juni 2001 toegekend aan (een groot deel van) de voormalig gerechtigden op een *Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden* (GIB) wanneer de regeling van de IGO gunstiger is voor de betrokkene. De anderen blijven het GIB ontvangen. De tijdsreeksen van de IGO moeten daarom samen met de tabellen van het GIB worden bekeken.

Per 1 januari 2004 waren er in het totaal 72.116 ontvangers van de IGO en hadden nog 24.466 ouderen recht op het GIB. In totaal waren er 96.582 gerechtigden op de oude of nieuwe regeling. Dit is een daling met 4% (3.637 ontvangers) in vergelijking met 2003. Van de GIB-gerechtigden is bijna acht op tien (77%) vrouw; van de IGO-gerechtigden is dit zeven op tien (tabellen *GIB/IGO 1a* en *1b*).

GIB/IGO 1a – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en van het totaal aantal pensioengerechtigden, België, 1990, 1995-2004 (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 | % ¹ |
| 1990 | 1.561.151 | 29.061 | 27,6 | 76.155 | 72,4 | 105.216 | 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 ² | 1.727.153 | 7.004 | 23,7 | 22.494 | 76,3 | 29.498 | 1,7 |
| 2003 | 1.732.724 | 6.325 | 23,4 | 20.759 | 76,6 | 27.084 | 1,6 |
| 2004 | 1.727.273 | 5.602 | 22,9 | 18.864 | 77,1 | 24.466 | 1,4 |

1. Totaal aantal ontvangers van het GIB in verhouding tot het totaal aantal pensioengerechtigden.
2. Overgang naar de Inkomensgarantie voor Ouderen, zie ook tabel IGO 1.

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

GIB/IGO 1b – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen en van het totaal aantal pensioengerechtigden, België, 2002-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Jaar | Totaal aantal pensioengerechtigden | Aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen | | | | | |
|------|------------------------------------|--|------|---------|------|--------|----------------|
| | | Mannen | | Vrouwen | | Totaal | |
| | | AC | % | AC | % | AC | % ¹ |
| 2002 | 1.727.153 | 19.848 | 27,9 | 51.268 | 72,1 | 71.116 | 4,1 |
| 2003 | 1.732.724 | 21.454 | 29,3 | 51.681 | 70,7 | 73.135 | 4,2 |
| 2004 | 1.727.273 | 21.790 | 30,2 | 50.326 | 69,8 | 72.116 | 4,2 |

1. Totaal aantal ontvangers van de IGO in verhouding tot het totaal aantal pensioengerechtigden.

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Voor ongeveer de helft van de ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen – die 72% van alle rechthebbenden op één van beide regelingen uitmaken – ligt het bedrag van de uitkering lager dan € 124,99 (tabel *GIB/IGO 2*). Ongeveer eenzesde van de IGO-gerechtigden heeft een uitkering van meer dan € 375; bij de ouderen die nog recht hebben op het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden, is dit ongeveer eenderde. Het aantal ontvangers in de laagste schijf van het GIB (tot € 124,99) daalde tot 30% in 2004, wat samenhangt met de geleidelijke overschakeling op de Inkomensgarantie voor Ouderen. Op het GIB bleven voornamelijk mensen een beroep doen voor wie deze regeling gunstiger is dan die van de IGO.

In de regeling rond het GIB en de IGO vormen alleenstaande en alleenwonende vrouwen het merendeel van de ontvangers (tabellen *GIB/IGO 3a* en *3b*). Zowel

in de regeling van het GIB als bij de IGO zijn acht op tien van de vrouwelijke ontvangers alleenstaand. Bij de mannelijke ontvangers is dit zo voor zes op tien van de GIB-gerechtigden en voor ongeveer één op twee van de ontvangers van de IGO.

GIB/IGO 2 – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen volgens de omvang van het maandbedrag, België, 2002-2004 (percentages per 1 januari).

| EURO Jaar | € 0,01-124,99 | | € 125-249,99 | | € 250-374,99 | | € 375 en + | |
|--------------|---------------|------|--------------|------|--------------|------|------------|------|
| | GIB | IGO | GIB | IGO | GIB | IGO | GIB | IGO |
| 2002 | 33,4 | 52,6 | 19,8 | 20,1 | 14,6 | 11,2 | 32,2 | 16,1 |
| 2003 | 30,9 | 52,0 | 19,9 | 20,6 | 15,1 | 11,2 | 34,1 | 16,2 |
| 2004 | 29,7 | 49,2 | 19,5 | 21,2 | 14,9 | 11,3 | 35,9 | 18,3 |

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

GIB/IGO 3a – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar categorie en geslacht, België, 2003 en 2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Categorie | 2003 ¹ | | 2004 ¹ | |
|---|-------------------|-------|-------------------|-------|
| | AC | % | AC | % |
| 1. Mannen | | | | |
| a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin' | 2.271 | 8,4 | 2.054 | 8,4 |
| b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande' | 373 | 1,4 | 317 | 1,3 |
| c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande' | 3.563 | 13,2 | 3.139 | 12,8 |
| d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust) | 118 | 0,4 | 92 | 0,4 |
| 2. Vrouwen | | | | |
| a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin' | 173 | 0,6 | 153 | 0,6 |
| b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande' | 874 | 3,2 | 742 | 3,0 |
| c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande' | 15.267 | 56,4 | 14.337 | 58,6 |
| d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust) | 4.445 | 16,4 | 3.632 | 14,8 |
| Totaal | 27.084 | 100,0 | 24.466 | 100,0 |

1. Overgang naar de inkomensgarantie voor ouderen – zie ook tabel IGO 2.

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

GIB/IGO 3b – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen naar categorie en geslacht, België, 2003-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Categorie | 2003 | | 2004 | |
|---|--------|-------|--------|-------|
| | AC | % | AC | % |
| 1. Mannen | | | | |
| a. Zij die hun hoofdverblijfplaats delen met andere personen | 11.151 | 15,2 | 11.217 | 15,6 |
| b. Zij die hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen | 10.303 | 14,1 | 10.573 | 14,7 |
| 2. Vrouwen | | | | |
| a. Zij die hun hoofdverblijfplaats delen met andere personen | 10.643 | 14,6 | 10.428 | 14,5 |
| b. Zij die hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen | 41.038 | 56,1 | 39.898 | 55,3 |
| Totaal | 73.135 | 100,0 | 72.116 | 100,0 |

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Begin 2004 is meer dan eenderde (35%) van de GIB-gerechtigden ouder dan 80 jaar; bij de vrouwelijke gerechtigden is dit zelfs 38% (tegenover 25% bij mannen). Bij de IGO-gerechtigden is dit iets lager: 30% voor de totale populatie (32% bij de vrouwen; 27% bij de mannen) (tabel *GIB/IGO 4*).

GIB/IGO 4 – Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2004 (per 1 januari).

| <i>Leeftijd</i> | <i>Mannen</i> | | <i>Vrouwen</i> | | <i>Totaal</i> | |
|-----------------|---------------|------------|----------------|------------|---------------|------------|
| | <i>GIB</i> | <i>IGO</i> | <i>GIB</i> | <i>IGO</i> | <i>GIB</i> | <i>IGO</i> |
| 61-65 | 0,1 | 2,4 | 1,1 | 6,6 | 0,9 | 5,3 |
| 66-70 | 17,6 | 22,8 | 18,6 | 18,6 | 18,4 | 19,9 |
| 71-75 | 34,5 | 24,6 | 20,9 | 21,6 | 24,0 | 22,5 |
| 76-80 | 22,6 | 23,7 | 21,7 | 21,3 | 21,9 | 22,0 |
| 81-85 | 14,9 | 16,4 | 17,6 | 16,6 | 17,0 | 16,6 |
| 86-90 | 5,8 | 6,2 | 10,2 | 8,1 | 9,2 | 7,5 |
| 91-95 | 3,5 | 3,2 | 7,2 | 5,5 | 6,4 | 4,8 |
| 96 en ouder | 1,1 | 0,8 | 2,6 | 1,8 | 2,3 | 1,5 |
| Totaal | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

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, <http://www.onprvp.fgov.be/onprvp2004/>, publicatie: Jaarlijkse statistiek van de pensioengerechtigden.

Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap

Eind december 2003 waren er 231.670 ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap. De stijging van het aantal ontvangers van deze uitkering (tabel *PH 1*) gedurende het voorbije decennium zet zich dus door. In vergelijking met 1990 groeide het aantal ontvangers van deze uitkering aan met 39%. Van de gerechtigden ontvangt 44% een tegemoetkoming in het stelsel van de 'bejaarden'.

Een aantal mensen blijven ook na het bereiken van de leeftijd van 65 jaar een uitkering ontvangen in het stelsel van de bejaarden. Kijken we naar de verdeling naar leeftijd (tabel *PH 2*), dan zien we dat in werkelijkheid meer dan de helft (52%) van de ontvangers van een Tegemoetkoming ouder dan 65 jaar is. Een kwart van de gerechtigden is ouder dan 80 jaar, of bijna de helft (49%) van de bejaarde (ouder dan 65+) rechthebbenden. (zie ook deel I, hoofdstuk 1).

Kijken we naar de verdeling naar leeftijd en geslacht (tabel *PH 3*), dan valt op dat eenderde van de vrouwelijke gerechtigden ouder is dan 80 jaar, tegenover slechts iets meer dan eentiende (13%) van de mannelijke gerechtigden. Zes op tien (62%) mannelijke gerechtigden zijn jonger dan 65, tegenover vier op tien (39%) van de vrouwen. In de leeftijdscategorie 65 tot en met 79 jaar vinden we

zowel bij mannen (25%) als bij vrouwen (28%) ongeveer een kwart van de gerechtigden terug.

PH 1 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap, België, 1990, 1995-2003 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

| <i>Jaar</i> | <i>Totaal aantal ontvangers¹</i> | <i>Index (1990=100)</i> | <i>Aantal 'bejaarde' ontvangers²</i> | <i>Aandeel 'bejaarde' ontvangers in totaal aantal ontvangers</i> |
|-------------|---|-------------------------|---|--|
| 1990 | 166.405 | 100,0 | 77.207 | 46,4 |
| 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 |
| 2002 | 217.595 | 130,8 | 93.650 | 43,0 |
| 2003 | 231.670 | 139,2 | 100.723 | 43,5 |

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 2004 behoorden 24.222 +65-jarigen tot het stelsel van de niet-bejaarden.

Bron: DG Personen met een handicap.

PH 2 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap naar leeftijd, België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| <i>Jaar</i> | <i>Totaal aantal ontvangers¹</i> | <i>Aandeel 65 jaar en +</i> | <i>Aandeel 80 jaar en +</i> | <i>Aandeel 80 jaar en + in aantal 65 jaar en +</i> |
|-------------|---|-----------------------------|-----------------------------|--|
| 1990 | 149.461 | 41,9 | 16,0 | 38,3 |
| 1995 | 197.734 | 50,9 | 24,0 | 47,2 |
| 1996 | 201.215 | 51,5 | 22,7 | 44,1 |
| 1997 | 203.493 | 52,1 | 24,8 | 47,6 |
| 1998 | 201.583 | 51,6 | 24,4 | 47,2 |
| 1999 | 204.587 | 52,1 | 24,5 | 46,9 |
| 2000 | 209.943 | 53,2 | 25,3 | 47,7 |
| 2001 | 213.667 | 53,6 | 26,2 | 48,9 |
| 2002 | 214.741 | 54,1 | 23,0 | 42,5 |
| 2003 | 218.093 | 53,6 | 23,3 | 43,5 |
| 2004 | 223.999 | 52,1 | 25,4 | 48,6 |

Bron: DG Personen met een handicap.

PH 3 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap naar leeftijd en geslacht¹, België, 2001-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| <i>Jaar</i> | <i>< 65 jaar</i> | | <i>65-79 jaar</i> | | <i>80 jaar en +</i> | |
|-------------|---------------------|--------------|-------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | <i>Man</i> | <i>Vrouw</i> | <i>Man</i> | <i>Vrouw</i> | <i>Man</i> | <i>Vrouw</i> |
| 2001 | 63,4 | 40,8 | 24,3 | 27,4 | 12,3 | 31,8 |
| 2002 | 62,9 | 40,1 | 24,6 | 27,4 | 12,5 | 32,5 |
| 2003 | 63,0 | 40,0 | 24,4 | 27,6 | 12,6 | 32,4 |
| 2004 | 61,9 | 38,8 | 24,9 | 28,0 | 13,2 | 33,2 |

1. Voor de uitkeringen uitbetaald door de RVP is geen opdeling naar geslacht voorhanden.

Bron: DG Personen met een handicap.

VOOR MEER GEGEVENS

DG Personen met een handicap, 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.

2.3 Inkomensverdeling en -ongelijkheid

Inkomensverdeling

IK 1 – Verdeling van het nationaal inkomen voor België, 1990-2002 (absolute cijfers en percentages).¹

| <i>Jaar</i> | <i>NI in werkelijke prijzen in miljard BEF</i> | <i>Inkomen uit bezoldigde arbeid</i> | | <i>Overig inkomen</i> | | <i>NI per hoofd van de bevolking in 1.000 BEF</i> |
|-------------|--|--------------------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|---|
| | | <i>AC in miljard BEF</i> | <i>In % van het NI</i> | <i>AC in miljard BEF</i> | <i>In % van het NI</i> | |
| 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 | 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 | 863,3 |
| 2002 | 9.102,7 | 5.589,2 | 61,4 | 3.513,5 | 38,6 | 879,0 |

1. Vanaf 1995 gegevens NI volgens een nieuwe berekeningsmethode (ESR95). In oktober 2001 werd een bijgewerkte reeks met gegevens over de laatste 10 jaren gepubliceerd. Omwille van de implicaties van deze bijwerking op de verschillende verhoudingscijfers die worden berekend werd deze aanpassing niet opgenomen in bovenstaande tabel.

Bron: NIS, *Statistisch Tijdschrift* (1990-1994) en Nationale Bank van België (1995-2002).

Tabel *IK 1* geeft de verdeling van het Nationaal Inkomen in België. Tussen 1995 en 2002 steeg het Nationaal Inkomen met meer dan eenvierde (28%). De verhou-

ding tussen het inkomen uit arbeid en andere bronnen blijft sinds 1995 quasi gelijk; het Nationaal Inkomen per hoofd steeg in diezelfde periode met 25%.

Een blik op de verdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen over de bevolking (tabel *IK 2*) toont dat de 10% armsten daarvan 1,6% ontvangen en de 10% rijksten 30,0%. Na belasting stijgt het aandeel van de 10% armsten tot 2,1% en daalt dat van de 10% rijksten naar 25,4%. Het gemiddeld netto-belastbaar inkomen van de armste 10% van de bevolking bedraagt € 3.833 (een daling van bijna € 150 in vergelijking met het voorgaande jaar) en van de 10% rijksten € 74.141 (een forse stijging met meer dan € 4.350 ten opzichte van 2000). Noteer hierbij dat de échte armsten niet in de fiscale statistieken zijn opgenomen, wegens een te laag en dus niet belastbaar inkomen.

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 2001, België.

| <i>Decielen</i> | <i>Aandeel in netto-belastbaar inkomen</i> | <i>Aandeel in totale belasting</i> | <i>Aandeel in netto-inkomen</i> | <i>Gemiddeld netto-belastbaar inkomen (in euro)</i> | <i>Gemiddelde belastingdruk</i> |
|------------------|--|------------------------------------|---------------------------------|---|---------------------------------|
| 1 | 1,6 | 0,1 | 2,1 | 3.833 | 1,1 |
| 2 | 3,9 | 0,5 | 5,1 | 9.561 | 3,4 |
| 3 | 4,9 | 1,5 | 6,2 | 12.176 | 8,3 |
| 4 | 6,0 | 2,8 | 7,1 | 14.742 | 12,7 |
| 5 | 7,1 | 4,8 | 7,9 | 17.501 | 18,0 |
| 6 | 8,3 | 6,9 | 8,9 | 20.529 | 22,1 |
| 7 | 9,9 | 9,3 | 10,1 | 24.375 | 25,3 |
| 8 | 12,3 | 12,9 | 12,0 | 30.292 | 28,2 |
| 9 | 16,1 | 18,8 | 15,1 | 39.768 | 31,3 |
| 10 | 30,0 | 42,5 | 25,4 | 74.141 | 38,0 |
| 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 begin jaren '90 stelselmatig afnemen en het aandeel van de 10% rijksten stijgen (zie ook deel I, hoofdstuk 1).

De fiscale statistieken geven maar een partieel beeld van het werkelijk vermogen dat een gezin kan besteden. Recente gegevens over dit totale gezinsvermogen zijn niet beschikbaar, maar een studie van Rademaekers en Vuchelen uit 1998 wees erop dat in 1994 de 30% armsten slechts beschikten over 5,6% van het vermogen. De 10% rijksten bezitten nagenoeg de helft (49,6%) van het totale vermogen.

IK 3 – De evolutie van het procentuele aandeel van de laagste decielen in het netto-belastbaar inkomen, België, 1990, 1995-2001.

| <i>Jaar</i> | <i>1ste deciel</i> | <i>2de deciel</i> | <i>3de deciel</i> | <i>totaal 1 + 2 + 3</i> | <i>10de deciel</i> |
|-------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|
| 1990 | 1,5 | 4,2 | 5,5 | 11,2 | 27,3 |
| 1995 | 1,8 | 4,1 | 5,3 | 11,2 | 27,7 |
| 1996 | 1,8 | 4,1 | 5,2 | 11,1 | 28,3 |
| 1997 | 1,8 | 4,0 | 5,2 | 11,0 | 28,4 |
| 1998 | 1,7 | 4,0 | 5,1 | 10,8 | 28,7 |
| 1999 | 1,7 | 3,9 | 5,0 | 10,6 | 29,3 |
| 2000 | 1,7 | 4,0 | 5,1 | 10,8 | 29,2 |
| 2001 | 1,6 | 3,9 | 4,9 | 10,4 | 30,0 |

Bron: Eigen berekeningen op basis van NIS, *Financiële Statistieken* (1990-1997) en NIS, *Levensstandaard* (1998-2001).

Inkomensongelijkheid

Een vaak gehanteerde maatstaf voor inkomensongelijkheid is de Gini-coëfficiënt. Bij totaal gelijke inkomensverdeling krijgt deze de waarde 0: iedereen beschikt over een gelijk inkomen. Omgekeerd krijgt men bij totaal ongelijke inkomensverdeling – waar het gehele inkomen in handen is van één persoon – de waarde 1. De gegevens in tabel *IK 4* tonen aan dat er globaal genomen sinds 1985 een toename van de inkomensongelijkheid is op basis van de fiscale statistieken. Na belasting zijn de inkomens uiteraard gelijkverdeelde over de bevolking dan ervoor.

IK 4 – Evolutie van de inkomensongelijkheid voor en na belasting volgens Gini-coëfficiënt, België, 1985, 1990, 1995-2001.

| | <i>Gini</i> | |
|------|-------------|-----------|
| | <i>Voor</i> | <i>Na</i> |
| 1985 | 0,344 | 0,267 |
| 1990 | 0,362 | 0,297 |
| 1995 | 0,365 | 0,297 |
| 1996 | 0,370 | 0,301 |
| 1997 | 0,373 | 0,304 |
| 1998 | 0,376 | 0,308 |
| 1999 | 0,383 | 0,312 |
| 2000 | 0,381 | 0,309 |
| 2001 | 0,392 | 0,319 |

Bron: NIS, *Financiële statistieken*, geciteerd in: Deleeck, 2001: 309 (1980-1997) en eigen berekeningen op basis van NIS, *Levensstandaard*.

VOOR MEER GEGEVENS

Nationale Bank van België (NBB), de Berlaumontlaan 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, <http://statbel.fgov.be/>, publicatie: Levensstandaard, Statistisch Tijdschrift.

Bestedingen

Bekijken we de uitgavenbronnen per inkomensdeciel (tabel IK 5) dan zien we dat in de laagste decielen het grootste deel naar huisvesting gaat – in het eerste deciel is dit het hoogst met 41,5% – en voeding, tabak en drank (19,4%). Naarmate men hoger op de inkomensladder staat, besteedt men een kleiner aandeel van zijn budget aan voeding en huisvesting en meer aan kleding, meubelen, vervoer en communicatie en andere goederen en diensten (zoals lichaamsverzorging, reizen, juwelen, restaurantbezoek).

IK 5 – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomensdeciel (%), België, 2000.

| Benaming | Deciel 1 | Deciel 2 | Deciel 3 | Deciel 4 | Deciel 5 |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Voeding, dranken, tabak | 19,4 | 17,2 | 16,9 | 16,5 | 16,7 |
| Kleding, schoeisel | 2,8 | 3,4 | 2,9 | 3,7 | 3,7 |
| Eerste of tweede woning | 41,5 | 36,0 | 33,8 | 29,7 | 28,7 |
| Meubelen, huishoudtoestellen | 3,7 | 5,2 | 5,2 | 6,4 | 6,2 |
| Gezondheid | 5,3 | 5,3 | 5,3 | 5,0 | 5,6 |
| Vervoer en communicatie | 7,9 | 10,4 | 11,6 | 13,7 | 15,5 |
| Cultuur, ontspanning, onderwijs | 6,5 | 7,5 | 6,8 | 7,7 | 7,5 |
| Andere goederen en diensten | 13,0 | 15,0 | 17,5 | 17,4 | 16,0 |
| | Deciel 6 | Deciel 7 | Deciel 8 | Deciel 9 | Deciel 10 |
| Voeding, dranken, tabak | 16,9 | 16,7 | 16,9 | 14,6 | 13,2 |
| Kleding, schoeisel | 4,6 | 5,0 | 5,1 | 5,7 | 6,1 |
| Eerste of tweede woning | 27,6 | 25,2 | 24,7 | 21,8 | 20,3 |
| Meubelen, huishoudtoestellen | 5,1 | 6,5 | 6,6 | 5,6 | 7,2 |
| Gezondheid | 4,6 | 4,2 | 4,5 | 4,4 | 4,2 |
| Vervoer en communicatie | 14,6 | 15,4 | 14,2 | 18,5 | 20,1 |
| Cultuur, ontspanning, onderwijs | 9,5 | 9,2 | 9,9 | 10,0 | 9,3 |
| Andere goederen en diensten | 17,2 | 17,7 | 17,9 | 19,3 | 19,5 |

Bron: NIS, huishoudbudgetenquête 2001.

3. Schulden (S)

Het totale krediet dat in omloop is en het totaal aantal uitstaande saldi bleef ook in de eerste helft van 2003 verder stijgen (tabel S 1). De totaal uitstaande schuld bedroeg toen € 13.714,2 miljoen. Het aantal mensen dat in gebreke blijft voor afbetaling, steeg licht tot 215.095 personen. De totale waarde van de onbetaalde schuldvorderingen bedraagt momenteel € 581,6 miljoen.

Voor de eerste helft van het jaar 2003 ziet men dat kredietopeningen goed zijn voor zes op tien (62,2%) van het aantal uitstaande contracten (tabel S 2); voor bijna eenderde (28,1%) gaat het om leningen op afbetalingen en voor eentiende (9,5%) om verkopen op afbetalingen. Het grootste deel van de totale waarde van de contracten staat op rekening van de leningen op afbetaling (71,2%) en de kredietopeningen (18,7%).

S 1 – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars om het half jaar, België, 1995-2003.¹

| <i>Datum</i> | <i>Aantal uitstaande saldi</i> | <i>Krediet in omloop (in euro)</i> | <i>Aantal in gebreke zijnde schuldenaars</i> | <i>Totale waarde onbetaalde schuldvorderingen (in euro)</i> |
|--------------|--------------------------------|------------------------------------|--|---|
| 1995/1 | 3.706.486 | 9.387.752.573 | 145.103 | 385.201.748 |
| 1995/2 | 3.772.768 | 9.319.829.747 | 154.844 | 392.688.133 |
| 1996/1 | 3.818.632 | 9.640.802.283 | 146.570 | 415.692.652 |
| 1996/2 | 3.886.002 | 9.530.564.032 | 157.520 | 428.236.064 |
| 1997/1 | 3.943.315 | 9.953.569.543 | 169.707 | 489.366.607 |
| 1997/2 | 3.983.932 | 10.151.983.520 | 165.394 | 496.307.626 |
| 1998/1 | 4.193.866 | 10.749.431.704 | 169.430 | 511.652.235 |
| 1998/2 | 4.324.830 | 11.179.750.074 | 173.336 | 492.143.015 |
| 1999/1 | 4.383.709 | 11.661.159.299 | 185.920 | 552.009.301 |
| 1999/2 | 4.138.351 | 11.957.168.957 | 189.074 | 554.959.234 |
| 2000/1 | 4.271.602 | 12.666.169.227 | 198.955 | 602.381.265 |
| 2000/2 | 4.335.323 | 12.739.620.078 | 204.813 | 594.002.464 |
| 2001/1 | 4.374.510 | 13.171.995.964 | 223.184 | 592.639.050 |
| 2001/2 | 4.469.367 | 13.229.804.734 | 218.127 | 536.565.534 |
| 2002/1 | 4.672.901 | 13.455.908.418 | 223.815 | 589.168.540 |
| 2002/2 | 4.759.491 | 13.504.768.232 | 212.091 | 572.286.991 |
| 2003/1 | 4.807.882 | 13.714.186.441 | 215.095 | 581.593.187 |

1. De statistiek bevat kredietovereenkomsten ingevolge (1) persoonlijke leningen, (2) verkopen op afbetaling, (3) financieringshuur en (4) kredietopeningen. Het gedetailleerd overzicht voor 2003/1 bevindt zich in tabel *S 2*.

Bron: NIS, Financiën – Consumptiekrediet.

S 2 – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars op het einde van het eerste halfjaar, België, 2003.

| | <i>Aantal uitstaande contracten</i> | <i>In waarde (in euro)</i> | <i>Aantal in gebreke blijvende schuldenaars</i> | | <i>Totale waarde onbetaalde schuldvorderingen (in euro)</i> | |
|---------------------------|-------------------------------------|----------------------------|---|----------|---|----------|
| | | | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> |
| 1. Leningen op afbetaling | 1.351.145 | 9.767.748.580 | 75.053 | 34,9 | 402.264.050 | 69,2 |
| 2. Verkopen op afbetaling | 454.550 | 1.333.456.552 | 56.352 | 26,2 | 26.528.812 | 4,6 |
| 3. Financieringshuur | 13.742 | 41.927.484 | 362 | 0,2 | 790.482 | 0,1 |
| 4. Kredietopeningen | 2.988.445 | 2.571.053.825 | 83.328 | 38,7 | 152.009.843 | 26,1 |
| Totaal | 4.807.882 | 13.714.186.441 | 215.095 | 100,0 | 581.593.187 | 100,0 |

Bron: NIS, Financiën – Consumptiekrediet.

De in gebreke blijvende schuldenaars, hebben ook vooral uitstaande saldi van kredietopeningen (38,7%) en leningen op afbetalingen (34,9%). Hoewel het aantal uitstaande contracten voor verkopen op afbetaling (en de totale waarde ervan) slechts een tiende van de contracten inneemt, is dit voor 26,2% van de in gebreke blijvende schuldenaars een schuldenpost.

Bekijken we het totale bedrag van de onbetaalde schuldvorderingen, dan zien we dat leningen op afbetalingen de grootste hap uit het bedrag nemen (69,2%); de kredietopeningen nemen hierin een vijfde (26,1%) voor hun reke-

ning. Ook het gemiddeld verschuldigde bedrag ligt bij de leningen op afbetalingen veel hoger dan bij de andere schuldbronnen (bij leningen op afbetaling gaat het ook om grotere aankopen, zoals de aanschaf van een huis of wagen).

Bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren stonden er in 2003 in totaal 384.395 personen geregistreerd met een problematisch consumenten- (315.062 personen) of hypotheccair krediet (69.333 personen) (tabel S 3). Het aantal registraties en het achterstallig te betalen bedrag blijft sinds het midden van de jaren '90 stijgen. De (tussentijdse) daling van het aantal geregistreerde personen en contracten in 2003 heeft alles te maken met de nieuwe rol van de CKP en is vooral te wijten aan een aantal technische elementen in de registratie (zie deel I, hoofdstuk 1).

S 3 – Aantal geregistreerde personen en contracten bij de *Centrale voor Kredieten aan Particulieren*, België, 1995-2004.

| Jaar | Geregistreerde personen | | Geregistreerde contracten | | Geregistreerde en niet-geregulariseerde contracten | | Achterstallig of eisbaar bedrag van de geregistreerde en niet-geregulariseerde contracten (duizenden euro 's) | |
|--------|-------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|--|-----------------------|---|-----------------------|
| | Consumenten-krediet | Hypo-theccair krediet | Consumenten-krediet | Hypo-theccair krediet | Consumenten-krediet | Hypo-theccair krediet | Consumenten-krediet | Hypo-theccair krediet |
| 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 |
| 2002 | 363.769 | 70.161 | 506.500 | 45.530 | 428.396 | 33.127 | 1.248.116 | 641.725 |
| 2003 | 315.062 | 69.333 | 461.930 | 45.215 | 413.944 | 33.460 | 1.254.210 | 722.124 |
| 6/2004 | nb | 71.169 | 470.419 | 46.675 | 414.924 | 32.778 | 1.279.307 | 717.738 |

Bron: Nationale Bank van België, *Statistisch Tijdschrift*.

Het effect van de vele hervormingen in de energiemarkt op de energievoorziening van mensen die met betalingsproblemen te kampen hebben, is voorlopig moeilijk in te schatten. Signalen die ons uit het werkveld bereiken, wijzen alvast niet op een verbetering van hun situatie sinds de liberalisering van de markt (deel I, hoofdstuk 1). Sinds 2003 worden deze gegevens voor Vlaanderen verzameld door de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG). Een samenloop van opstart- en overgangsproblemen drukt evenwel zijn stempel op de betrouwbaarheid van de gegevens. Ook vergelijkbaarheid met de vorige jaren is niet langer mogelijk: er worden nu gegevens verzameld volgens andere procedures en voor een andere regio.

In 2003 werden in Vlaanderen 8.580 budgetmeters (440 omwille van verhuis) en 8.503 stroombegrenzers geplaatst of opnieuw ingeschakeld. Anderzijds werden 1.327 budgetmeters (de helft omwille van verhuis) en 3.655 stroombegrenzers (een klein derde omwille van verhuis) uitgeschakeld. Bij 2.484 huishoudens werd de elektriciteit afgesloten, waarvan 1.786 definitief. De gaskraan werd bij 1.578 huishoudens toegedraaid – bij drievierde was dit definitief.

S 4 – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, Vlaanderen, 2003.

| Elektriciteit | <i>2003 AC</i> |
|---|----------------|
| 1. Aantal geplaatste of opnieuw ingeschakelde budgetmeters, incl. verhuis afnemer | 8.580 |
| 2. Aantal geplaatste of opnieuw ingeschakelde budgetmeters, excl. verhuis afnemer | 8.140 |
| 3. Aantal uitgeschakelde budgetmeters, incl. verhuis afnemer | 1.327 |
| (*) ingeolge verhuis van de afnemer | 696 |
| 4. Aantal nieuw geplaatste stroombegrenzers | 8.503 |
| 5. Aantal uitgeschakelde stroombegrenzers, incl. verhuis afnemer | 3.655 |
| (*) ingeolge verhuis van de afnemer | 1.100 |
| 7. Aantal afgesloten huishoudelijke afnemers | 2.484 |
| 8. Aantal heraangesloten huishoudelijke afnemers | 698 |
| 9. Aantal niet meer heraangesloten huishoudelijke afnemers | 1.786 |
| Gas | <i>2003 AC</i> |
| 1. Huishoudelijke afnemers (1 januari jaar 2004) | 1.305.745 |
| 2. Aantal afgesloten huishoudelijke afnemers | 1.578 |
| 3. Aantal niet meer heraangesloten huishoudelijke afnemers | 1.154 |
| 4. Aantal heraangesloten huishoudelijke afnemers | 424 |

Bron: Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt.

4. Werkloosheid

Na een gestage daling van het aantal niet-werkende werkzoekenden vanaf het midden van de jaren '90, is sinds november 2001 hun aantal opnieuw aan het stijgen (tabel *WL 1*). In 2003 was er een stijging van bijna 10% ten opzichte van 2002; deze trend zet zich voort in 2004, waar in de eerste helft het aantal NWWZ nog verder steeg met 7,8% in vergelijking met dezelfde periode in 2003. In juni 2004 was het aantal NWWZ (niet-werkende werkzoekenden) opgelopen tot 550.249, waarvan iets meer dan de helft (52,5%) vrouwen. In 1990 was deze verhouding nog 40% man versus 60% vrouw.

De grootste groep NWWZ's zijn de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's) (tabel *WL 2*). Tot eind 2001 daalde hun aantal om sindsdien opnieuw te stijgen: in 2003 met 10% en in de (eerste zes maanden van) 2004 verder met 6,3% (vergeleken met dezelfde periode in 2003). Het aantal mannelijke UVW's steeg in deze periode met 8%, het aantal vrouwelijke UVW's met 5%. 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 48% mannen – 52% vrouwen verhouding in 2004.

WL 1 – Aantal niet-werkende werkzoekenden,¹ naar geslacht, België, 1990, 1995-2004² (absolute cijfers en percentages).

| Jaar | Mannen | | Vrouwen | | Totaal AC | Evolutie totaal AC % |
|-------------------|---------|------|---------|------|--------------|-------------------------|
| | AC | % | AC | % | | |
| 1990 | 161.264 | 40,0 | 241.526 | 60,0 | 402.790 | – |
| 1995 | 259.605 | 43,5 | 337.268 | 56,5 | 596.872 | – |
| 1996 | 255.538 | 43,4 | 332.714 | 56,6 | 588.251 | -1,4 |
| 1997 | 249.583 | 43,8 | 320.463 | 56,2 | 570.046 | -3,1 |
| 1998 | 237.399 | 43,9 | 303.648 | 56,1 | 541.047 | -5,1 |
| 1999 | 224.687 | 44,3 | 282.945 | 55,7 | 507.632 | -6,2 |
| 2000 | 208.658 | 44,0 | 265.768 | 56,0 | 474.427 | -6,5 |
| 2001 | 210.871 | 44,9 | 258.868 | 55,1 | 469.740 | -1,0 |
| 2002 | 228.047 | 46,4 | 263.434 | 53,6 | 491.481 | +4,6 |
| 2003 | 253.089 | 47,0 | 285.052 | 53,0 | 538.141 | +9,5 |
| 2003 ² | 240.755 | 47,2 | 269.756 | 52,8 | 510.510 | – |
| 2004 ² | 261.355 | 47,5 | 288.894 | 52,5 | 550.249 | +7,8 |

- 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 wachtuitkeringen 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.
- Gemiddelde op basis van de gegevens van januari tot en met juni.

Bron: Eigen berekeningen op basis van RVA, *Maandelijkse Mededeling*.

WL 2 – Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's), België, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages naar geslacht).¹

| Jaar | Mannen | | Vrouwen | | Totaal AC | Evolutie totaal % |
|-------------------|---------|------|---------|------|--------------|----------------------|
| | AC | % | AC | % | | |
| 1990 | 137.803 | 39,6 | 210.129 | 60,4 | 347.932 | – |
| 1995 | 213.645 | 42,7 | 286.309 | 57,3 | 499.954 | – |
| 1996 | 204.157 | 42,7 | 273.583 | 57,3 | 477.740 | -4,4 |
| 1997 | 198.022 | 43,2 | 260.354 | 56,8 | 458.376 | -4,1 |
| 1998 | 185.732 | 43,0 | 246.078 | 57,0 | 431.810 | -5,8 |
| 1999 | 174.988 | 43,5 | 227.496 | 56,5 | 402.484 | -6,8 |
| 2000 | 161.072 | 43,1 | 212.949 | 56,9 | 374.021 | -7,1 |
| 2001 | 157.033 | 43,6 | 202.758 | 56,4 | 359.791 | -3,8 |
| 2002 | 171.188 | 45,6 | 204.258 | 54,4 | 375.446 | +4,4 |
| 2003 | 193.011 | 46,8 | 219.748 | 53,2 | 412.760 | +9,9 |
| 2003 ² | 187.163 | 46,8 | 212.676 | 53,2 | 399.838 | – |
| 2004 ² | 201.853 | 47,5 | 223.055 | 52,5 | 424.907 | +6,3 |

- Jaargemiddelde van de maandelijkse werkloosheidscijfers.
- Gemiddelde op basis van de gegevens van januari tot en met juni.

Bron: Eigen berekeningen op basis van RVA, *Maandelijkse Mededeling*.

De laatste jaren is vooral in het Vlaams Gewest het aantal UVW's fel gestegen met 17.195 personen of 13% in 2003. In de eerste zes maanden van 2004 was hun aantal nog eens met 5% gestegen in vergelijking met dezelfde periode in 2003. Ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest steeg het aantal UVW's: met 6.761 personen of 12% in 2003 en op basis van de gegevens van 2004 vindt hier de grootste stijging (8%) plaats. In het Waals Gewest steeg in 2003 het aantal UVW's met 13.357 personen of 7% en in 2004 verder met 6%; de werklozenpopulatie is in het Waals Gewest wel groter.

WL 3 – Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's), Gewesten, 1990, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages).¹

| <i>Jaar</i> | <i>Vlaams Gewest</i> | | <i>Waals Gewest</i> | | <i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i> | |
|-------------------|----------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------|
| | <i>AC</i> | <i>Evolutie %</i> | <i>AC</i> | <i>Evolutie %</i> | <i>AC</i> | <i>Evolutie %</i> |
| 1990 | 152.622 | – | 153.796 | – | 41.513 | – |
| 1995 | 225.019 | – | 214.840 | – | 60.595 | – |
| 1996 | 207.443 | -7,8 | 210.196 | -2,16 | 60.101 | -0,82 |
| 1997 | 188.915 | -8,9 | 208.157 | -0,97 | 59.328 | -1,29 |
| 1998 | 169.582 | -10,2 | 204.793 | -1,62 | 57.435 | -3,19 |
| 1999 | 149.487 | -11,8 | 197.642 | -3,49 | 55.355 | -3,62 |
| 2000 | 127.804 | -14,5 | 191.279 | -3,22 | 54.937 | -0,76 |
| 2001 | 120.397 | -5,8 | 186.333 | -2,59 | 53.060 | -3,42 |
| 2002 | 137.651 | +14,3 | 182.827 | -1,88 | 54.969 | +3,60 |
| 2003 | 154.846 | +12,5 | 196.184 | +7,3 | 61.730 | +12,3 |
| 2003 ² | 147.951 | – | 191.036 | – | 60.851 | – |
| 2004 ² | 155.612 | +5,2 | 203.389 | +6,5 | 65.906 | +8,3 |

1. Jaargemiddelde van de maandelijkse werkloosheidscijfers.

2. Gemiddelde op basis van de gegevens van januari tot en met juni.

Bron: Eigen berekeningen op basis van RVA, *Maandelijkse Mededeling*.

WL 4 – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking,¹ België, per Gewest, 1990, 1995-2004.

| <i>Jaar</i> | <i>Vlaams Gewest</i> | <i>Waals Gewest</i> | <i>Brussels HG</i> | <i>België</i> |
|-------------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| 1990 | 7,2 | 13,7 | 12,0 | 9,6 |
| 1995 | 10,1 | 18,2 | 18,7 | 13,4 |
| 1996 | 9,8 | 18,0 | 18,9 | 13,2 |
| 1997 | 9,1 | 17,8 | 18,8 | 12,7 |
| 1998 | 8,1 | 17,4 | 18,3 | 12,0 |
| 1999 | 7,2 | 16,9 | 17,6 | 11,2 |
| 2000 | 6,3 | 16,2 | 16,7 | 10,4 |
| 2001 | 6,2 | 15,7 | 16,7 | 10,1 |
| 2002 | 6,8 | 15,7 | 17,7 | 10,6 |
| 2003 ² | 7,5 | 17,0 | 19,2 | 11,6 |
| 2004 ² | 7,4 | 17,2 | 20,4 | 11,7 |

1. Niet-werkende werkzoekenden ten opzichte van de totale beroepsbevolking op 30 juni, herberekend voor de periode 1995-2002 door de FOD Werkgelegenheid.

2. Berekend op basis van de totale beroepsbevolking van 2002.

Bron: RVA, Directie Statistieken – Publicaties.

De werkloosheidsgraad (tabel *WL 4*) 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 13,4% van de potentiële beroepsbevolking NWWZ; na een daling tot 10,1 in 2001 is deze opnieuw gestegen tot 11,7% in 2004. De werkloosheidsgraad ligt in het Waals (17,2%) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (20,4%) meer dan dubbel zo hoog als in het Vlaams Gewest (7,5%).

In 2004 is bijna de helft (46%) van de UVW's tussen 25 en 40 jaar (tabel *WL 5*). Eenvierde van de UVW's (25%) is tussen 40 en 50 jaar. De min-25-jarigen vertegenwoordigen bijna eenvijfde (18%) van de UVW's. Het aandeel van de 50-plussers neemt over de jaren heen af om sinds 2003 opnieuw te stijgen tot 10% in 2004. Dit heeft te maken met het feit dat in juli 2002 de vrijstelling voor oudere werknemers werd herzien: sindsdien moeten alle werklozen jonger dan 58 jaar in principe ingeschreven zijn als werkzoekenden.

WL 5 – Verdeling van het totaal aantal UVW's naar leeftijd, België, 1990, 1995-2004 (percentages per 30 juni).

| | < 25 j. % | 25 tot < 40 j. % | 40 tot < 50 j. % | 50 j. en + % | Totaal AC |
|------|--------------|---------------------|---------------------|-----------------|--------------|
| 1990 | 20,0 | 46,6 | 21,5 | 11,9 | 331.767 |
| 1995 | 18,1 | 46,8 | 23,0 | 12,1 | 490.297 |
| 1996 | 19,1 | 49,1 | 24,8 | 7,0 | 465.033 |
| 1997 | 19,0 | 48,9 | 25,8 | 6,3 | 456.745 |
| 1998 | 18,4 | 48,7 | 26,5 | 6,4 | 425.072 |
| 1999 | 18,5 | 48,2 | 26,7 | 6,6 | 394.660 |
| 2000 | 17,6 | 48,0 | 27,5 | 6,8 | 361.764 |
| 2001 | 17,9 | 47,8 | 27,5 | 6,8 | 343.866 |
| 2002 | 18,5 | 48,2 | 26,8 | 6,5 | 363.370 |
| 2003 | 18,9 | 47,3 | 25,8 | 8,0 | 407.011 |
| 2004 | 18,1 | 46,1 | 25,4 | 10,4 | 428.920 |

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

In tabel *WL 6* zien we dat de stijging van de afgelopen jaren in het aandeel mensen dat minder dan één jaar werkloos is, zich in 2004 niet verderzet. Daartegenover staat dat het aandeel langdurig werklozen (meer dan 1 jaar werkloos) verhoudingsgewijs stijgt: in 2004 waren er 259.296 langdurig werklozen, wat neerkomt op 60,5% van het totaal aantal UVW's en een stijging met 12,4% is in vergelijking met 2003.

Kijken we naar de absolute cijfers voor de UVW's dan valt vooral het groter wordende aandeel van de langdurig werklozen op (tabel *WL 7*). Het aantal UVW's die één tot twee jaar zonder werk zitten steeg op jaarbasis met 9.577 (+ 12%), zij die twee tot vijf jaar werkloos zijn zelfs met 17.231 (+ 23%). Ook het aantal UVW's dat tien jaar of langer werkloos is, steeg verder in 2004 (+ 2.726 of 9%). Een daling is er vooral te zien bij de werklozen die zes tot twaalf maan-

den werkloos zijn (-7.660 of -10%), een groep die de laatste jaren sterk in aantal gestegen was.

WL 6 – Verdeling van de UVW's volgens inactiviteitsduur en geslacht, België, 1995, 2000-2004 (percentages per 30 juni).

| <i>Duur</i> | <i>1995</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| MANNEN: | | | | | | |
| < 3 m | 12,6 | 13,2 | 16,3 | 16,5 | 14,5 | 13,9 |
| 3 tot < 6 m | 9,6 | 9,5 | 10,5 | 12,2 | 11,2 | 10,6 |
| 6 tot < 12 m | 17,5 | 16,1 | 15,2 | 18,3 | 19,9 | 17,1 |
| 1 tot < 2 j | 20,2 | 16,6 | 16,0 | 16,6 | 19,8 | 20,7 |
| 2 tot < 5 j | 24,6 | 21,8 | 19,7 | 17,3 | 17,5 | 21,2 |
| 5 tot < 10 j | 9,4 | 15,2 | 14,1 | 11,4 | 9,8 | 9,2 |
| 10 j en + | 6,1 | 7,6 | 8,2 | 7,7 | 7,2 | 7,4 |
| Totaal AC | 207.563 | 154.314 | 148.116 | 164.826 | 188.996 | 202.343 |
| Totaal AC > 1 j | 125.015 | 94.473 | 85.915 | 87.404 | 102.742 | 118.261 |
| Totaal % > 1 j | 60,2 | 61,2 | 58,0 | 53,0 | 54,4 | 58,4 |
| VROUWEN: | | | | | | |
| < 3 m | 10,1 | 11,1 | 13,2 | 14,0 | 12,9 | 12,6 |
| 3 tot < 6 m | 7,8 | 8,2 | 8,7 | 10,5 | 9,9 | 9,3 |
| 6 tot < 12 m | 15,3 | 14,8 | 13,6 | 15,8 | 18,5 | 15,8 |
| 1 tot < 2 j | 19,1 | 16,0 | 16,6 | 16,0 | 18,3 | 19,8 |
| 2 tot < 5 j | 28,8 | 25,0 | 22,8 | 20,7 | 19,5 | 22,0 |
| 5 tot < 10 j | 12,2 | 17,3 | 16,6 | 14,6 | 12,8 | 11,8 |
| 10 j en + | 6,7 | 7,5 | 8,4 | 8,4 | 8,2 | 8,6 |
| Totaal AC | 282.734 | 207.450 | 195.750 | 198.544 | 218.015 | 226.577 |
| Totaal AC > 1 j | 188.987 | 136.510 | 126.228 | 118.567 | 127.923 | 141.035 |
| Totaal % > 1 j | 66,8 | 65,8 | 64,5 | 59,7 | 58,7 | 62,2 |
| TOTALE POPULATIE: | | | | | | |
| < 3 m | 11,2 | 12,0 | 14,6 | 15,1 | 13,6 | 13,2 |
| 3 tot 6 m | 8,5 | 8,8 | 9,5 | 11,3 | 10,5 | 9,9 |
| 6 tot 12 m | 16,3 | 15,4 | 14,3 | 16,9 | 19,2 | 16,4 |
| 1 tot 2 j | 19,6 | 16,2 | 16,4 | 16,3 | 19,0 | 20,2 |
| 2 tot 5 j | 27,0 | 23,7 | 21,5 | 19,1 | 18,6 | 21,6 |
| 5 tot 10 j | 11,0 | 16,4 | 15,5 | 13,2 | 11,4 | 10,6 |
| 10 j en + | 6,4 | 7,6 | 8,3 | 8,1 | 7,8 | 8,0 |
| TOTAAL AC | 490.297 | 361.764 | 343.866 | 363.370 | 407.011 | 428.920 |
| Totaal AC > 1 j | 314.000 | 230.983 | 212.143 | 205.971 | 230.665 | 259.296 |
| Totaal % > 1 j | 64,0 | 63,8 | 61,7 | 56,7 | 56,7 | 60,5 |

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

WL 7 – Verdeling van de UVW's volgens inactiviteitsduur, België, 1995, 2000-2004 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).

| | < 3 m | 3 tot 6 m | 6 tot 12 m | 1 tot 2 j | 2 tot 5 j | 5 tot 10 j | 10 j en + | Totaal % > 1 j |
|------|--------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|----------------|
| 1995 | 54.711 | 41.881 | 79.703 | 96.083 | 132.468 | 54.068 | 31.383 | 64,0 |
| 2000 | 43.535 | 31.705 | 55.541 | 58.677 | 85.563 | 59.425 | 27.318 | 63,8 |
| 2001 | 50.076 | 32.560 | 49.087 | 56.265 | 73.897 | 53.364 | 28.617 | 61,7 |
| 2002 | 55.031 | 40.965 | 61.403 | 59.145 | 69.554 | 47.901 | 29.371 | 56,7 |
| 2003 | 55.536 | 42.724 | 78.086 | 77.236 | 75.510 | 46.369 | 31.550 | 56,7 |
| 2004 | 56.668 | 42.530 | 70.426 | 86.813 | 92.741 | 45.466 | 34.276 | 60,5 |

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

Meer dan de helft (51%) van alle UVW's heeft in 2004 een diploma dat niet hoger is dan dat van lager secundair onderwijs (tabel *WL 8*). Het aandeel van de UVW's met lager onderwijs als hoogste onderwijsniveau (eenvierde) is in dalende lijn; wellicht hangt dit samen met het algemeen stijgende onderwijspeil van de bevolking. In absolute termen, stijgt vooral het aantal UVW's met een diploma hoger onderwijs: dit aantal groeide aan met 12% of 4.786 personen. Zij vertegenwoordigen echter een kleiner aandeel van de UVW-populatie (10%).

WL 8 – Verdeling van de UVW's naar studieniveau, totaal, België, 1995, 2000, 2003-2004 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).

| Studieniveau | 1995 | | 2000 | | 2003 | | 2004 | |
|-----------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | AC | % | AC | % | AC | % | AC | % |
| Lager onderwijs | 169.482 | 34,6 | 103.803 | 28,7 | 101.714 | 25,0 | 103.834 | 24,2 |
| Lager secundair | 129.102 | 26,3 | 99.567 | 27,5 | 110.421 | 27,1 | 115.156 | 26,8 |
| Hoger secundair | 111.674 | 22,8 | 94.825 | 26,2 | 115.118 | 28,3 | 122.485 | 28,6 |
| Hoger onderwijs | 39.613 | 8,1 | 28.664 | 7,9 | 38.826 | 9,5 | 43.612 | 10,2 |
| Leerlingenschap | 13.910 | 2,8 | 11.184 | 3,1 | 13.263 | 3,3 | 13.731 | 3,2 |
| Andere | 26.516 | 5,4 | 23.721 | 6,6 | 27.669 | 6,8 | 30.102 | 7,0 |

Bron: RVA, *Maandelijks Bulletin* en eigen berekeningen.

Kijken we naar het onderwijsniveau van de UVW's die één jaar of langer werkloos zijn (tabel *WL 9*), dan zien we dat in 2004 bijna zes op tien (57%) lager onderwijs of lager secundair onderwijs als hoogste diploma hebben.

WL 9 – Evolutie van het totaal aantal UVW's die 1 jaar of langer werkloos zijn, naar gedane studies, België, 1995-2004 (percentages per 30 juni).

| Jaar | LO | LSO | HSO | HO | Leerlingenschap | Andere studies | Totaal |
|------|------|------|------|-----|-----------------|----------------|---------|
| | % | % | % | % | % | % | AC |
| 1995 | 39,7 | 27,2 | 19,6 | 5,4 | 2,6 | 5,5 | 314.002 |
| 1996 | 36,2 | 27,9 | 21,7 | 5,8 | 2,7 | 5,6 | 297.872 |
| 1997 | 34,9 | 28,1 | 22,4 | 6,0 | 2,7 | 5,8 | 290.712 |
| 1998 | 33,8 | 28,2 | 23,2 | 6,0 | 2,8 | 6,0 | 278.189 |
| 1999 | 33,0 | 28,6 | 23,4 | 5,8 | 2,9 | 6,3 | 254.146 |
| 2000 | 32,4 | 29,1 | 23,5 | 5,7 | 2,9 | 6,4 | 230.983 |
| 2001 | 31,6 | 29,6 | 23,7 | 5,6 | 3,0 | 6,5 | 212.143 |
| 2002 | 30,0 | 30,7 | 23,8 | 5,8 | 3,1 | 6,6 | 205.971 |
| 2003 | 29,0 | 29,8 | 24,9 | 6,5 | 3,1 | 6,7 | 230.665 |
| 2004 | 27,9 | 29,2 | 25,4 | 7,4 | 3,0 | 7,0 | 259.296 |

Bron: RVA en eigen berekeningen.

Over de voorbije tien jaar werd het aandeel lager geschoolden wel kleiner: in 1995 was nog 67% van de langdurig UVW's lager geschoold. Sindsdien groeide het aandeel van de hoger opgeleide UVW's: het aandeel UVW's met een diploma hoger secundair steeg van 20% naar 25% en dat van de UVW's met een

diploma hoger onderwijs van 5% naar 7%. Het risico op langdurige werkloosheid blijft hoe dan ook substantieel groter wanneer men lager opgeleid is.

Van de 80.257 schoolverlaters van het schooljaar 2001-2002 was ongeveer 15% (of 11.731 jongeren) een jaar later nog steeds werkzoekende (tabel *WL 10*), terwijl dit percentage bij de schoolverlaters van 2000-2001 nog op 11% lag. Vooral jongeren die het secundair onderwijs niet afmaakten (in totaal 13.750 jongeren) hebben minder kans snel werk te vinden. Met uitzondering van hen die een middenstandopleiding volgden, schommelt het percentage werkzoekenden na een jaar bij hen rond de 30%. Bij hen die hoger onderwijs volgden, ligt dit percentage rond de 9%.

WL 10 – Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en verhouding ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2003 (schoolverlaters 2001-2002).

| | <i>Aantal schoolverlaters</i> | <i>Inschrijvingen VDAB</i> | <i>Nog werkzoekend na 1 jaar</i> | <i>% nog werkzoekend na 1 jaar t.o.v. alle schoolverlaters per onderwijsniveau</i> |
|---------------------------|-------------------------------|----------------------------|----------------------------------|--|
| Max SO 1ste graad | 1.807 | 1.275 | 538 | 29,8 |
| Middenstandopleiding | 2.691 | 1.875 | 346 | 12,9 |
| DBSO | 2.734 | 1.930 | 797 | 29,2 |
| ASO/BSO/TSO/KSO 2de graad | 6.518 | 4.565 | 1.882 | 28,9 |
| ASO 3de graad | 6.852 | 3.800 | 1.121 | 16,4 |
| BSO 3de & 4de graad | 14.485 | 10.856 | 2.204 | 15,2 |
| TSO/KSO 3de graad | 14.087 | 9.935 | 2.135 | 15,2 |
| HOBU | 20.723 | 15.318 | 1.768 | 8,5 |
| Universiteit | 10.360 | 5.793 | 940 | 9,1 |
| Totaal | 80.257 | 55.347 | 11.731 | 14,6 |

Bron: VDAB – Databeheer en analyse, 2004.

In tabel *WL 11* zien we vooreerst op jaarbasis een stijging van het aantal NWWZ: zowel bij het aantal UVW's (procentueel 'slechts' 5,4% maar in absolute cijfers wel de grootste groep), als in de andere categorieën die deze groep omvat. Een toenemend aantal mensen doet beroep op de mogelijkheden van (voltijdse) loopbaanonderbreking en (deeltijds) tijdskrediet. Opvallend is ook de sterke afname van het aantal mensen dat tijdelijk werkloos wordt.

In vergelijking met 2002 waren er in 2003 2,5% meer beslissingen tot schorsing en uitsluiting van werklozen (tabel *WL 12*). Bij de beslissingen tot schorsing op basis van langdurige werkloosheid zijn zeven op tien van de betrokkenen vrouwen. Bij uitsluitingen omwille van een fout of overtreding van de werkloze zijn het dan weer vooral mannen die uitgesloten werden (65%). In de toekomst wordt de schorsingsmogelijkheid op basis van art. 80 geleidelijk afgebouwd om uiteindelijk volledig te verdwijnen (zie ook deel II, hoofdstuk 1).

WL 11 – Enkele aspecten van ondertewerkstelling, België, juni 2003-juni 2004.

| | <i>Juni</i> 2003 | <i>Juni</i> 2004 | <i>Evolutie</i> 2003→2004 |
|---|---------------------|---------------------|------------------------------|
| 1. Niet-werkende werkzoekenden (totaal) | 506.971 | 542.722 | +7,1 |
| 1.1 UVW's | 407.011 | 428.920 | +5,4 |
| 1.2 Jonge werknemers in wachttijd | 26.054 | 28.893 | +10,9 |
| 1.3 Niet-werkende vrij ingeschreven werkzoekenden | 38.940 | 44.582 | +14,5 |
| 1.4 Andere | 34.966 | 40.327 | +15,3 |
| 2. Niet-werkende niet-werkzoekenden die recht hebben op uitkeringen betaald door de RVA (totaal) | 318.082 | 312.959 | -1,6 |
| 2.1 Oudere werklozen | 148.144 | 136.929 | -7,6 |
| 2.2 Sociale en familiale moeilijkheden | 7.075 | 5.606 | -20,8 |
| 2.3 Andere vrijstellingen | 10.286 | 10.482 | +1,9 |
| 2.4 Voltijds brugpensioen | 107.859 | 109.711 | +1,7 |
| 2.5 Voltijdse loopbaanonderbreking (incl ouderschapsverlof, palliatieve zorgen en medische bijstand) | 31.746 | 36.899 | +16,2 |
| 2.6 Voltijds tijdskrediet | 12.972 | 13.332 | +2,8 |
| 3. De werkenden die cumuleren met uitkeringen betaald door de RVA (totaal) | 335.639 | 289.877 | -13,6 |
| 3.1 Deeltijdse werknemers met behoud van rechten en inkomensgarantie-uitkering | 49.254 | 43.587 | -11,5 |
| 3.2 Volledig werklozen met vrijstelling PWA | 15.632 | 15.137 | -3,2 |
| 3.3 Volledig werklozen met vrijstelling wegens beroepsopleiding | 14.536 | 15.433 | +6,2 |
| 3.4 Tewerkgestelden in beschutte werkplaats | 739 | 552 | -25,3 |
| 3.5 Tijdelijk werklozen | 141.179 | 86.985 | -38,4 |
| 3.6 Halftijds brugpensioenen | 1.111 | 935 | -15,8 |
| 3.7 Deeltijdse loopbaanonderbreking | 72.097 | 67.943 | -5,8 |
| 3.8 Gedeeltelijk tijdskrediet | 41.091 | 59.305 | +44,3 |
| 4. Totaal | 1.160.692 | 1.145.558 | -1,3 |

Bron: RVA, Maandelijkse Mededeling en Stat Info.

WL 12 – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden en geslacht, België, 1990, 1995-2003 (absolute cijfers).

| | <i>Beslissingen tot schorsing van het recht op uitkeringen wegens langdurige werkloosheid (art. 80 e.v.)</i> | | | <i>Uitsluitingen omwille van een fout of overtreding van de werkloze¹</i> | | | <i>Totaal aantal beslissingen tot schorsing en uitsluiting</i> |
|------|--|----------------|------------------|--|----------------|------------------|--|
| | <i>Mannen</i> | <i>Vrouwen</i> | <i>Subtotaal</i> | <i>Mannen</i> | <i>Vrouwen</i> | <i>Subtotaal</i> | |
| 1990 | 111 | 1.664 | 1.775 | 15.648 | 19.110 | 34.758 | 36.533 |
| 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 |
| 2002 | 2.329 | 5.787 | 8.116 | 15.717 | 8.794 | 24.511 | 32.627 |
| 2003 | 2.398 | 5.961 | 8.359 | 16.405 | 8.683 | 25.088 | 33.447 |

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.

Bron: RVA, *Jaarverslag* (diverse jaargangen).

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>

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, <http://meta.fgov.be/>, publicaties: Kijk op de Arbeidsmarkt, Werkloosheid en Hertewerkstelling.

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, <http://www.kuleuven.ac.be/hiva/>

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.

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, <http://www.kuleuven.ac.be/stwav>, publicaties: Over.Werk; De arbeidsmarkt in Vlaanderen – Jaarreeks.

5. Onderwijs

Tabel *ON 1* toont de evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon kleuteronderwijs. In totaal woonden in het schooljaar 2003-2004 minder dan 1% of 1.720 kleuters dit laatstgenoemde type onderwijs bij.

ON 1 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon kleuteronderwijs, aandeel van het buitengewoon kleuteronderwijs in het totaal kleuteronderwijs en groei-index van het buitengewoon kleuteronderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 en 1995-1996 tot en met 2003-2004.

| <i>School- jaar</i> | <i>Gewoon kleuteronderwijs</i> | | <i>Buitengewoon kleuteronderwijs</i> | | |
|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|----------------------------------|--|
| | <i>Totaal aantal leerlingen</i> | <i>Totaal aantal leerlingen</i> | <i>% lln van totaal kleuteronderwijs</i> | <i>Index (1990-1991=100)</i> | |
| 1990-1991 | 212.697 | 1.405 | 0,66 | 100,0 | |
| 1995-1996 | 253.756 | 1.947 | 0,76 | 138,6 | |
| 1996-1997 | 251.259 | 1.784 | 0,71 | 127,0 | |
| 1997-1998 | 245.704 | 1.811 | 0,73 | 128,9 | |
| 1998-1999 | 240.841 | 1.780 | 0,73 | 126,7 | |
| 1999-2000 | 238.887 | 1.767 | 0,73 | 125,8 | |
| 2000-2001 | 238.881 | 1.701 | 0,71 | 121,1 | |
| 2001-2002 | 237.818 | 1.686 | 0,70 | 120,0 | |
| 2002-2003 | 236.417 | 1.726 | 0,72 | 122,8 | |
| 2003-2004 | 234.951 | 1.720 | 0,73 | 122,4 | |

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Het aantal leerlingen dat buitengewoon lager onderwijs volgt, ligt een stuk hoger (tabel *ON 2*). Sinds het begin van de jaren '90 steeg het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs met 46%; het totaal aantal leerlingen in het

gewoon lager onderwijs daalde in dezelfde periode met 3%. Momenteel volgt 6% van de leerlingen in het lager onderwijs les in het buitengewoon onderwijs.

ON 2 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon lager onderwijs, aandeel van het buitengewoon lager onderwijs in het totaal lager onderwijs en groei-index van het buitengewoon lager onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 en 1995-1996 tot en met 2003-2004.

| School- jaar | Gewoon lager onderwijs | | Buitengewoon lager onderwijs | |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| | Totaal aantal leerlingen | Totaal aantal leerlingen | % lln van totaal lager onderwijs | Index (1990-1991=100) |
| 1990-1991 | 412.140 | 18.438 | 4,28 | 100,0 |
| 1995-1996 | 390.195 | 22.528 | 5,53 | 123,8 |
| 1996-1997 | 394.248 | 23.121 | 5,54 | 125,4 |
| 1997-1998 | 400.038 | 24.072 | 5,68 | 130,6 |
| 1998-1999 | 405.021 | 24.935 | 5,80 | 135,2 |
| 1999-2000 | 408.545 | 25.727 | 5,92 | 139,5 |
| 2000-2001 | 409.323 | 26.212 | 6,02 | 142,2 |
| 2001-2002 | 407.526 | 26.794 | 6,17 | 145,3 |
| 2002-2003 | 404.308 | 26.901 | 6,24 | 145,9 |
| 2003-2004 | 399.615 | 26.952 | 6,32 | 146,2 |

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Ook in het secundair onderwijs (tabel ON 3) stelt men een – zij het minder uitgesproken – stijging vast van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs: sinds het schooljaar 1990-1991 is dit aantal met 21% toegenomen. Het totaal aantal leerlingen in het gewoon secundair onderwijs bleef in deze periode nagenoeg constant. In het schooljaar 2003-2004 volgde iets minder dan 4% van de leerlingen in het secundair onderwijs les in het buitengewoon onderwijs.

ON 3 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon secundair onderwijs, aandeel van het buitengewoon secundair onderwijs in het totaal secundair onderwijs en groei-index van het buitengewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 en 1995-1996 tot en met 2003-2004.

| School- jaar | Gewoon secundair onderwijs | | Buitengewoon secundair onderwijs | |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------------|---|--------------------------|
| | Totaal aantal leerlingen | Totaal aantal leerlingen | % lln van totaal secundair onderwijs | Index (1990-1991=100) |
| 1990-1991 | 426.325 | 13.834 | 3,14 | 100,0 |
| 1995-1996 | 435.436 | 15.537 | 3,45 | 112,3 |
| 1996-1997 | 432.227 | 15.548 | 3,47 | 112,4 |
| 1997-1998 | 426.220 | 15.647 | 3,54 | 113,1 |
| 1998-1999 | 420.366 | 15.659 | 3,59 | 113,2 |
| 1999-2000 | 415.253 | 15.774 | 3,66 | 114,0 |
| 2000-2001 | 413.343 | 15.763 | 3,67 | 113,9 |
| 2001-2002 | 414.079 | 16.084 | 3,74 | 116,3 |
| 2002-2003 | 419.379 | 16.402 | 3,76 | 118,6 |
| 2003-2004 | 427.922 | 16.792 | 3,78 | 121,4 |

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

ON 4 – Het aantal vreemde leerlingen ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, 1990-1991 en 1995-1996 tot en met 2003-2004.

| | <i>Kleuteronderwijs</i> | | <i>Lager onderwijs</i> | | <i>Secundair onderwijs</i> | | <i>HOBU</i> | <i>Universiteit</i> |
|-----------|-------------------------|-----------|------------------------|-----------|----------------------------|-----------|-------------|---------------------|
| | <i>GO</i> | <i>BO</i> | <i>GO</i> | <i>BO</i> | <i>GO</i> | <i>BO</i> | | |
| 1990-1991 | 6,13 | 8,04 | 5,87 | 7,64 | 4,56 | 7,69 | 1,69 | 7,18 |
| 1995-1996 | 6,28 | 6,88 | 6,14 | 8,29 | 4,77 | 10,27 | 2,12 | 8,52 |
| 1996-1997 | 6,23 | 6,61 | 6,08 | 7,76 | 4,67 | 9,92 | 2,01 | 8,42 |
| 1997-1998 | 6,12 | 6,96 | 6,04 | 7,71 | 4,46 | 9,33 | 1,90 | 8,14 |
| 1998-1999 | 6,05 | 6,69 | 6,04 | 7,39 | 4,32 | 8,88 | 1,81 | 7,48 |
| 1999-2000 | 6,28 | 6,62 | 6,22 | 7,47 | 4,32 | 9,06 | 1,86 | 3,79 |
| 2000-2001 | 6,53 | 7,76 | 6,48 | 7,95 | 4,44 | 9,26 | 1,85 | 3,71 |
| 2001-2002 | 6,28 | 5,81 | 6,39 | 7,07 | 4,28 | 9,38 | 1,95 | 3,64 |
| 2002-2003 | 6,10 | 4,69 | 6,40 | 7,12 | 4,37 | 9,21 | 2,26 | 3,67 |
| 2003-2004 | 5,97 | 5,29 | 6,37 | 6,83 | 4,44 | 9,05 | 2,62 | 4,00 |

GO = Gewoon Onderwijs, *BO* = Buitengewoon Onderwijs

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

ON 5 – 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 en 1995-1996 tot en met 2003-2004 (in percentages).

A. Percentage kinderen van de Belgische nationaliteit met achterstand

| <i>Schooljaar</i> | <i>1 jaar achterstand</i> | | | <i>2 jaar achterstand</i> | | | <i>meer dan 2 jaar achterstand</i> | | |
|-------------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------------------|---------------|---------------|------------------------------------|---------------|---------------|
| | <i>Jongen</i> | <i>Meisje</i> | <i>Totaal</i> | <i>Jongen</i> | <i>Meisje</i> | <i>Totaal</i> | <i>Jongen</i> | <i>Meisje</i> | <i>Totaal</i> |
| 1990-1991 | 11,67 | 9,31 | 10,51 | 0,53 | 0,36 | 0,45 | 0,03 | 0,02 | 0,03 |
| 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 |
| 2002-2003 | 12,98 | 11,08 | 12,04 | 0,73 | 0,67 | 0,70 | 0,03 | 0,04 | 0,03 |
| 2003-2004 | 13,05 | 11,31 | 12,18 | 0,80 | 0,70 | 0,75 | 0,04 | 0,03 | 0,04 |

B. Percentage kinderen van vreemde nationaliteit met achterstand

| <i>Schooljaar</i> | <i>1 jaar achterstand</i> | | | <i>2 jaar achterstand</i> | | | <i>meer dan 2 jaar achterstand</i> | | |
|-------------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------------------|---------------|---------------|------------------------------------|---------------|---------------|
| | <i>Jongen</i> | <i>Meisje</i> | <i>Totaal</i> | <i>Jongen</i> | <i>Meisje</i> | <i>Totaal</i> | <i>Jongen</i> | <i>Meisje</i> | <i>Totaal</i> |
| 1990-1991 | 35,20 | 32,27 | 33,73 | 7,16 | 7,49 | 7,39 | 0,73 | 1,13 | 0,93 |
| 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 |
| 2002-2003 | 35,86 | 33,97 | 34,94 | 10,33 | 9,38 | 9,87 | 1,77 | 1,78 | 1,77 |
| 2003-2004 | 35,05 | 33,87 | 34,47 | 10,12 | 9,37 | 9,75 | 1,61 | 1,70 | 1,66 |

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Tabel *ON 4* geeft het aandeel leerlingen van vreemde nationaliteit in de verschillende onderwijsniveaus weer. Vooral in het buitengewoon secundair onderwijs zijn allochtone leerlingen oververtegenwoordigd: 9% van de leerlingen zijn hier van vreemde afkomst, tegenover iets meer dan 4% in het gewoon secundair onderwijs. Deze cijfers verbergen ook de allochtone leerlingen die ondertussen de Belgische nationaliteit hebben verworven. In het hoger onderwijs zijn leerlingen van vreemde nationaliteit ondervertegenwoordigd (slechts een kleine 3% in het HOBU en 4% in het universitair onderwijs).

Tabel *ON 5* toont de leerachterstand van leerlingen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het lager onderwijs. Algemeen hebben jongens iets meer leerachterstand dan meisjes, zowel bij leerlingen van vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen; bij de eerste groep zijn deze verschillen minder sterk. Van de leerlingen van vreemde nationaliteit kampt in het schooljaar 2003-2004 bijna de helft (46%) aan het eind van het lager onderwijs met één of meer jaren leerachterstand. Bij de Belgische leerlingen is dat meer dan eentiende (13%).

Aan het einde van het gewoon secundair onderwijs (tabel *ON 6*) hebben 36% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand (hier maakt men geen opsplitsing naar leerlingen van Belgische en vreemde nationaliteit).

ON 6 – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1992-1993 tot en met 2003-2004.

| Schooljaar | Totaal aantal leerlingen | % Leerlingen met leerachterstand | | |
|------------------------|--------------------------|----------------------------------|---------|--------|
| | | Alle lj ¹ | 1ste lj | 6de lj |
| 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 ² | 395.177 | 29,1 | 19,3 | 36,4 |
| 2001-2002 ² | 394.978 | 29,0 | 19,7 | 37,0 |
| 2002-2003 ² | 399.594 | 28,9 | 19,8 | 37,2 |
| 2003-2004 ² | 407.003 | 28,7 | 20,1 | 36,1 |

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.

Voor het schooljaar 2003-2004 ontvingen 112.667 studenten een studietoelage, een lichte daling in vergelijking met het vorige schooljaar. Deze daling is terug te vinden bij de studenten in het hoger en universitair onderwijs. Voor het eerst

sinds jaren steeg het aantal beursstudenten in het secundair onderwijs. De gemiddeld toegekende studietoelage ligt voor het hoger en universitair onderwijs dan weer wat hoger dan vorig jaar. Aan de toelage voor leerlingen uit het secundair onderwijs veranderde weinig in de loop van het voorbije decennium.

ON 7 – Aantal beursstudenten en toegekende studietoelagen, Vlaanderen, 2002-2003 en 2003-2004.

| | <i>Aantal beursstudenten</i> | | <i>Gemiddelde studietoelage</i> | | <i>Totaal bedrag</i> | |
|------------------------|------------------------------|------------------|---------------------------------|------------------|----------------------|------------------|
| | <i>2002-2003</i> | <i>2003-2004</i> | <i>2002-2003</i> | <i>2003-2004</i> | <i>2002-2003</i> | <i>2003-2004</i> |
| Universitair Onderwijs | 11.503 | 11.024 | 1.623 | 1.685 | 18.667.707 | 18.570.576 |
| HOBU 2 Cycli | 5.373 | 5.223 | 1.498 | 1.550 | 8.049.217 | 8.094.906 |
| HOBU 1 Cyclus | 20.431 | 19.939 | 1.348 | 1.384 | 27.539.474 | 27.593.042 |
| Secundair onderwijs | 75.892 | 76.481 | 160 | 162 | 12.153.143 | 12.376.078 |
| Totaal | 113.199 | 112.667 | 4.629 | 4.781 | 66.409.541 | 66.634.602 |

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Sinds het schooljaar 1993-1994 is het aantal cursisten in de basiseducatie meer dan verdubbeld (tabel *ON 8*). In vergelijking met de sterke stijging in het schooljaar 2001-2002, is het aantal cursisten in het schooljaar 2002-2003 wel teruggelopen met bijna 7%. Deze daling is bijna uitsluitend terug te vinden bij de vrouwelijke cursisten. Zij blijven hier wel de grootste groep uitmaken: bijna zes op tien (58%) van de mensen die les volgen bij basiseducatie zijn vrouwen.

ON 8 – Evolutie van het aantal cursisten in de basiseducatie, per geslacht, Vlaanderen, 1993-1994 tot en met 2002-2003.

| <i>Schooljaar</i> | <i>Mannen</i> | | <i>Vrouwen</i> | | <i>Totaal AC</i> |
|-------------------|---------------|----------|----------------|----------|------------------|
| | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> | |
| 1993-1994 | 5.058 | 42,8 | 6.767 | 57,2 | 11.825 |
| 1994-1995 | 5.491 | 42,8 | 7.351 | 57,2 | 12.842 |
| 1995-1996 | 5.421 | 40,8 | 7.867 | 59,2 | 13.288 |
| 1996-1997 | 5.681 | 41,8 | 7.909 | 58,2 | 13.590 |
| 1997-1998 | 6.006 | 40,6 | 8.773 | 59,4 | 14.779 |
| 1998-1999 | 6.748 | 39,9 | 10.154 | 60,1 | 16.902 |
| 1999-2000 | 7.788 | 40,0 | 11.684 | 60,0 | 19.472 |
| 2000-2001 | 8.460 | 39,9 | 12.753 | 60,1 | 21.213 |
| 2001-2002 | 10.462 | 39,6 | 15.925 | 60,4 | 26.387 |
| 2002-2003 | 10.456 | 42,4 | 14.206 | 57,6 | 24.662 |

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,

<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, <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, <http://www.vlor.be/>, publicaties: Jaarverslag, In Beraad, Studies.

6. Huisvesting (HV)

In 2003 verbleven zo'n 1.764 personen in 1.042 gezinnen permanent op campings. Het aandeel permanente campingbewoners is het hoogst in de provincies Oost-Vlaanderen (35%), Antwerpen (29%) en West-Vlaanderen (24%) (tabel HV 1).

HV 1 – Evolutie van het permanent campingbewonen, 2002-2003 (absolute cijfers per 1 januari).

| | 2002 | | | | 2003 | | | |
|-----------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | Gezinnen | | Personen | | Gezinnen | | Personen | |
| | AC | % | AC | % | AC | % | AC | % |
| Antwerpen | 346 | 32,0 | 554 | 29,9 | 325 | 31,2 | 502 | 28,5 |
| Limburg | 48 | 4,4 | 66 | 3,6 | 46 | 4,4 | 57 | 3,2 |
| Oost-Vlaanderen | 328 | 30,4 | 621 | 33,6 | 316 | 30,3 | 610 | 34,6 |
| Vlaams-Brabant | 105 | 9,7 | 181 | 9,8 | 96 | 9,2 | 178 | 10,1 |
| West-Vlaanderen | 253 | 23,4 | 428 | 23,1 | 259 | 24,9 | 417 | 23,6 |
| Totaal | 1.080 | 100,0 | 1.850 | 100,0 | 1.042 | 100,0 | 1.764 | 100,0 |

Bron: Interdisciplinaire Werkgroep Wonen op Campings, secretariaat permanente bewoning, Toerisme Vlaanderen (in VRIND, 2003: 379).

In 2002 waren er in Vlaanderen 99 sociale verhuurkantoren werkzaam. Deze verhuurden in totaal 3.141 woningen waarvan drievierde (74%) subsidieerbaar is (tabel HV 2).

HV 2 – Aantal verhuurkantoren, erkende en niet-erkende SVK's en woongelegenheden, Vlaanderen, 1998-2002 (absolute cijfers per 31 december).

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal Sociale Verhuurkantoren | 62 | 72 | 89 | 85 | 99 |
| Aantal erkende niet-gesubsidieerde SVK's | 12 | 12 | 12 | 15 | 12 |
| Aantal gesubsidieerde SVK's | 10 | 13 | 14 | 17 | 19 |
| Niet-subsidieerbare woningen (alle SVK's) | 676 | 575 | 601 | 732 | 813 |
| Subsidieerbare woningen (alle SVK's) | 966 | 1.177 | 1.616 | 2.054 | 2.328 |
| Totaal woningen | 1.642 | 1.752 | 2.217 | 2.786 | 3.141 |

Bron: Vlaams Overleg Bewonersbelangen in VRIND 2003.

Eind 2002 tellen de Vlaamse huurdersbonden in totaal 15.411 individuele en 379 collectieve leden. Zowel het aantal individuele als het aantal collectieve leden stijgt over de jaren heen. Vooral individuele leden uit de provincies Antwerpen (27%), Oost-Vlaanderen (24%) en West-Vlaanderen (20%) zijn goed vertegenwoordigd. In het totaal aantal collectieve leden is het vooral Oost-Vlaanderen (34%) dat de kroon spant. In Vlaams-Brabant en Limburg kent men minder (collectieve en individuele) leden.

HV 3 – Aantal individuele en collectieve leden per huurdersbond, Vlaanderen, 1998-2002 (absolute cijfers per 31 december).

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Individuele leden | | | | | |
| Antwerpen | 3.736 | 3.941 | 4.054 | 4.251 | 4.152 |
| Oost-Vlaanderen | 3.421 | 3.214 | 3.202 | 3.499 | 3.721 |
| West-Vlaanderen | 2.017 | 2.136 | 2.452 | 2.800 | 3.139 |
| Limburg | 1.154 | 1.433 | 1.274 | 1.661 | 1.611 |
| Vlaams-Brabant | 866 | 845 | 856 | 867 | 1.190 |
| Huurdersbond Waasland | 606 | 691 | 551 | 839 | 976 |
| Huurders helpen huurders (Turnhout) | 458 | 480 | 471 | 444 | 622 |
| Totaal | 12.258 | 12.740 | 12.868 | 14.361 | 15.411 |
| Collectieve leden | | | | | |
| Antwerpen | 32 | 32 | 38 | 43 | 50 |
| Oost-Vlaanderen | 70 | 82 | 100 | 111 | 130 |
| West-Vlaanderen | 53 | 54 | 61 | 62 | 67 |
| Limburg | 44 | 48 | 47 | 46 | 44 |
| Vlaams-Brabant | 42 | 45 | 36 | 38 | 43 |
| Huurdersbond Waasland | 16 | 16 | 21 | 26 | 29 |
| Huurders helpen huurders (Turnhout) | 16 | 13 | 14 | 11 | 16 |
| Totaal | 273 | 290 | 317 | 337 | 379 |

Bron: Vlaams Overleg Bewonersbelangen in VRIND 2003.

HV 4 – Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie, Vlaanderen, 1982-2002.

| <i>Kenmerken</i> | 1982 | 2002 |
|---|------|------|
| Vrouwen | 18% | 33% |
| Jonge thuislozen < 30 jaar | 50% | 41% |
| Thuislozen 30-50 jaar | 31% | 40% |
| Oudere thuislozen > 50 jaar | 19% | 17% |
| Allochtonen | 9% | 15% |
| Ongehuwden | 66% | 57% |
| Gescheiden | 13% | 20% |
| Geen of alleen lager onderwijs voltooid | 44% | 24% |
| Alleen lager secundair | 30% | 36% |
| Tewerkstellingsgraad | 21% | 21% |
| Belangrijkste inkomen uit arbeid | 24% | 12% |
| Werkloosheidsuitkering | 19% | 27% |
| Bijstand (OCMW) | 28% | 27% |
| Schuldenlast | 25% | 60% |

Bron: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Vlaams Overleg Bewonersbelangen & Verbond Sociale Ondernemingen (2002).

Tabel *HV 4* geeft een vergelijkend overzicht van een aantal socio-economische kenmerken van thuislozen in Vlaanderen van de jaren 1982-2002 (Van Menxel, 2002). Hierbij ziet men dat het aandeel vrouwen fors is toegenomen (van 18% naar 33%). Ook het aandeel 30- tot 50-jarigen nam toe. Uit deze tabel blijkt ook dat zes op tien (60%) van de thuislozen in 2002 maximaal een diploma van lager secundair onderwijs hebben; in 1982 was dit nog 74%. Ook dragen zes op tien (60%) van de thuislozen een schuldenlast; in 1982 was dit nog maar één op vier (25%).

7. Gezondheid

Bepaalde doelgroepen 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 leefloon en personen die steun ontvangen van een OCMW, die geheel of gedeeltelijk ten laste wordt genomen door de federale staat, hier recht op. Ook de gerechtigden op het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden of de Inkomensgarantie voor Ouderen horen hierbij, alsook de gerechtigden die een tegemoetkoming aan mensen met een handicap krijgen. Ten slotte zijn er ook de kinderen die recht hebben op verhoogde kinderbijslag (in de regeling voor lonarbeiders en zelfstandigen) en de gerechtigden die ten minste 50 jaar zijn en sedert tenminste één jaar volledig werkloos zijn.

GZ 1 – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 1995-2004 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Jaar | Mannen | | Vrouwen | | Onbekend | | Totaal | |
|-------------------|---------|------|---------|------|----------|-----|---------|-------|
| | AC | % | AC | % | AC | % | AC | % |
| 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 ¹ | – | – | – | – | – | – | – | – |
| 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 |
| 2003 | 225.130 | 46,1 | 263.253 | 53,9 | – | – | 488.383 | 100,0 |
| 2004 | 223.729 | 46,0 | 262.484 | 54,0 | – | – | 486.213 | 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.

Het aantal personen dat recht heeft op een verhoogde tussenkomst voor geneeskundige verzorging daalt sinds 2000. Begin 2004 zijn er nog 486.213 personen die recht hebben op deze tussenkomst: meer dan de helft hiervan (54%) zijn vrouwen.

Een uitgebreide analyse over de sociaal-economische verschillen inzake gezondheid op basis van de Gezondheidsenquête 2001 is te vinden in deel I, hoofdstuk 4.

8. Sociale zekerheid

Onderstaande tabel geeft de minimumuitkeringsbedragen na indexering per 1 oktober 2004 voor werknemers en zelfstandigen in de sociale zekerheid en de minima uit de sociale bijstand weer.

SZ 1 – Minimumuitkeringsbedragen sinds 1/10/2004 (gemiddelde maandbedragen).

| | <i>Bedrag in euro</i> |
|--|-----------------------|
| Pensioen werknemers¹ | |
| – alleenstaande/koppel | 849,31/1.061,30 |
| Invaliditeit werknemers² | |
| – alleenstaande/koppel | 811,98/1.006,98 |
| Werkloosheid | |
| – alleenstaande/gezinshoofd | 736,84/877,24 |
| Bijstandsminima | |
| – alleenstaande bejaarde (max GIB) | 611,36 |
| – alleenstaande actieve (LL) | 613,33 |
| – bejaard koppel (max GIB) | 815,13 |
| – actief koppel (LL) | 817,78 |
| Pensioen zelfstandigen³ | |
| – alleenstaande/koppel | 669,92/890,05 |
| Ziekte zelfstandigen | |
| – alleenstaande/koppel | 607,36/809,64 |
| Invaliditeit zelfstandigen | |
| – alleenstaande/koppel | 611,26/815,10 |

1. Bij volledige loopbaan als werknemer.

2. Bedragen voor regelmatige werknemers.

3. Bij volledige loopbaan als zelfstandige.

Bron: Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

Tabel *SZ 2* toont de minimale en maximale (geïndexeerde) bedragen van de werkloosheidsuitkeringen naar verschillende categorieën, tabel *SZ 3* de gemiddelde bedragen van de wachtuitkeringen per categorie. De wachtuitkeringen liggen voor bepaalde categorieën (zoals de jongere alleenstaanden en samenwonenden) nog steeds lager dan het bedrag van het leefloon (tabel *SZ 2*).

SZ 2 – Werkloosheidsbedragen per categorie sinds 1/10/2004 (gemiddelde maandbedragen).¹

| <i>Categorie¹</i> | <i>Minimum (€)</i> | <i>Maximum (€)</i> |
|--|--------------------|--------------------|
| Alleenwonenden: | | |
| – Gedurende het eerste jaar van de werkloosheid (60%) | 736,84 | 1.025,70 |
| – Vanaf het tweede jaar van de werkloosheid (43%) | 736,84 | 854,88 |
| Samenwonenden: | | |
| – Gedurende het eerste jaar van de werkloosheid (55%) | 552,50 | 940,42 |
| – Gedurende de tweede periode van de werkloosheid (35%) | 552,50 | 683,80 |
| – Gedurende de forfaitaire periode (eventueel supplement) (gewoon) | | 389,22 |
| – Gedurende de forfaitaire periode (eventueel supplement) (bevoorrecht) ² | | 510,64 |
| Samenwonenden met gezinslast | | |
| – Voor wie werkloos werd vanaf 1.1.2002 | 877,24 | 1.025,70 |
| – Voor wie werkloos werd voor 1.1.2002 | 877,24 | 973,70 |

1. Oudere werklozen met 20 jaar beroepsverleden ontvangen een anciënniteitstoelage.
2. Als de werkloze en partner uitsluitend uitkeringen ontvangen en het dagbedrag van de uitkering van de partner de € 26,30 niet overschrijdt.

SZ 3 – Wachtuitkeringen per categorie sinds 1/10/2004 (gemiddelde maandbedragen).

| <i>Categorie</i> | <i>Bedrag</i> |
|-------------------------------------|---------------|
| Alleenstaanden: | |
| – < 18 jaar | 237,90 |
| – 18-20 jaar | 374,14 |
| – 21 of ouder | 607,36 |
| Samenwonenden: | |
| – Gewoon bedrag | |
| – < 18 jaar | 208,00 |
| – vanaf 18 jaar | 332,02 |
| Bevoorrecht bedrag ¹ | |
| – < 18 jaar | 220,48 |
| – vanaf 18 jaar | 354,12 |
| Samenwonenden met gezinslast | 854,88 |

1. Als de werkloze en partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

9. Voedselbedeling (V)

Sinds het begin van de jaren '90 nam het aantal behoeftigen die aanklopten bij de voedselbanken voortdurend toe: tussen 1994 en 2003 steeg het aantal begunstigden met bijna 70%. Daarnaast werd dubbel zoveel voedselhulp ingezameld in 2003 dan in 1994. Ook het aantal geholpen instellingen nam fors toe. In 2003 had de voedselhulp een totale handelswaarde van € 20.800.000.

V 1 – Voedselhulp in België, 1994-2003 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden).

| <i>Jaar</i> | <i>Ingezamelde hoeveelheid (in ton)</i> | <i>Aantal geholpen instellingen</i> | <i>Aantal begunstigde hulpbehoevenden</i> | <i>Handelswaarde (euro)</i> |
|-------------|---|-------------------------------------|---|-----------------------------|
| 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 |
| 2002 | 6.620 | 648 | 97.000 | 16.135.000 |
| 2003 | 8.582 | 661 | 100.000 | 20.800.000 |

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, <http://www.foodbanks.be/index.htm>

10. Armoede volgens indicatoren van 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. Het percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen ligt het hoogst in de provincie Antwerpen (8,4%) en het laagst in de provincie Vlaams-Brabant (2,4%). In totaal telde Vlaanderen in 2003 3.375 kansarm geboren kinderen, wat op hetzelfde niveau ligt als in 2002.

In 2003 is in bijna zeven op tien (68%) van de kansarme gezinnen (minstens één van) de ouders lager opgeleid, in 1995 was dit nog 78% (tabel *G 2*). In vier-vijfde van deze gezinnen hebben de ouders een zwakke arbeidssituatie (81%) en een laag maandinkomen (82%): op deze criteria is er sinds 2000 weinig gewijzigd. Voor meer dan de helft (56%) van deze gezinnen betekent kansarm zijn ook een slechte huisvesting. In bijna vier op de tien van de gezinnen (35%) kampen kinderen met zwaktes in de ontwikkeling en in eenvierde (24%) van de gezinnen kampt men met een zwakke gezondheidstoestand. In 46% van de kansarme gezinnen stellen zich tegelijkertijd problemen op het vlak van opleiding, tewerkstelling en inkomen.

G 1 – Percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen volgens de kansarmoede-criteria¹ van Kind en Gezin, Vlaanderen, per provincie, 1994-2003 (percentages).

| | <i>Antwerpen</i> | <i>Vlaams-Brabant</i> | <i>West-Vlaanderen</i> | <i>Oost-Vlaanderen</i> | <i>Limburg</i> | <i>Vlaanderen</i> | <i>Totaal AC</i> |
|------|------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|----------------|-------------------|------------------|
| 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 |
| 2002 | 8,6 | 2,1 | 5,1 | 5,0 | 5,8 | 5,7 | 3.378 |
| 2003 | 8,4 | 2,4 | 4,8 | 4,9 | 6,1 | 5,6 | 3.374 |

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 (Buysse, 1995: 28).

Bron: Kansarmoedeatlas van gezinnen met jonge kinderen (Kind & Gezin, verschillende jaargangen).

G 2 – De aanwezigheid van de criteria voor kansarmoede binnen kansarme gezinnen met een geboorte, Kind en Gezin, Vlaanderen,¹ 1995, 2000-2003 (absolute cijfers en percentages).

| <i>Criterion</i> | <i>1995</i> | | <i>2000</i> | | <i>2001</i> | | <i>2002</i> | | <i>2003</i> | |
|--|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> | <i>AC</i> | <i>%</i> |
| Lage opleiding van een of beide ouders | 1.809 | 78,3 | 2.108 | 64,3 | 2.521 | 65,3 | 2.494 | 67,5 | 2.574 | 68,0 |
| Zwakke arbeidssituatie van de ouders | 1.751 | 75,8 | 2.606 | 79,5 | 3.013 | 78,0 | 2.921 | 79,1 | 3.068 | 81,0 |
| Laag maandinkomen | 1.629 | 70,6 | 2.576 | 78,6 | 3.020 | 78,2 | 2.963 | 80,2 | 3.102 | 81,9 |
| Slechte huisvesting | 1.412 | 61,2 | 1.865 | 56,9 | 2.261 | 58,6 | 2.086 | 56,5 | 2.126 | 56,2 |
| Zwaktes in de ontwikkeling van de kinderen | 944 | 40,9 | 1.347 | 41,1 | 1.596 | 41,3 | 1.454 | 39,4 | 1.329 | 35,1 |
| Zwakke gezondheidstoestand | 804 | 34,7 | 833 | 27,0 | 955 | 24,7 | 913 | 24,7 | 918 | 24,3 |

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.

NOOT

1. Met speciale dank aan Katia Levecque voor het voorbereiden van het cijfermateriaal voor de tabellen.

Uitgelezen (tot) besluit

Jan Vranken, Katrien De Boyser en Danielle Dierckx

1. Armen aan het woord, ongehoord?

Voor veel ‘buitenstaanders’ klinkt het wellicht vreemd in de oren: armen die willen participeren aan het beleid. Hebben zij niets belangrijkers aan hun hoofd? Het zijn echter juist deze zorgen en het feit dat de gemiddelde beleidsmaker er zich niet of op een foute manier mee bezig houdt, die maken dat hun stem moet worden gehoord. Dat gebeurt dan best niet individueel, maar als groep – net zoals dat het geval is met onder andere de bejaarden, de vrouwen, de gehandicapten, de allochtonen, de zelfstandigen.

Halfweg de jaren tachtig brak ook bij de armen dit collectieve moment aan; het aantal verenigingen van en met armen is alsmaar toegenomen. Het was wel even wachten op beleidsondersteuning en erkenning van deze verenigingen. In Vlaanderen gebeurde dat in 2003; het armoededecreet bepaalt de erkennings- en subsidiecriteria voor ‘Verenigingen waar armen het woord nemen’. Prominent aanwezig in dit decreet zijn twee doelstellingen: het beleid beïnvloeden (lees: informeren en mee bepalen) en maatschappelijke structuren veranderen die uitsluiting in stand houden.

Ook dit decreet kunnen we zien als een soort van *spin-off* van de alom gewaardeerde dialoogmethode die werd gebruikt bij de opstelling van het Algemeen Verslag over de Armoede, tien jaar geleden. Toen werd duidelijk dat enkel de armen, de ogen van professionele werkers en beleidsverantwoordelijken écht kunnen openen voor de toestand waarin ze leven. Dikwijls stelden mensen die al jarenlang deze armen als cliënten hadden, plots vast dat ze het ‘nog altijd niet helemaal’ hadden begrepen.

Wat tien jaren geleden in gang werd gezet, blijft ook vandaag onze belangstelling wegdragen. Hoe zien de ‘verenigingen van armen’, zonder wie een decennium geleden geen AVA zou zijn gemaakt, er vandaag uit? De feiten vertellen dat het er in ieder geval een heleboel meer zijn. Vooral in Vlaanderen en Nederlandstalig Brussel heeft het AVA tot een snelle groei bijgedragen. Een groot aantal verenigingen bekommert zich om beleidsbeïnvloeding; een meerderheid mikt vooral op het lokale beleidsniveau en dat terwijl er juist op het federale, maar ook op het Vlaamse niveau méér officiële participatiestructuren

beschikbaar zijn. Verder onderzoek in het komende jaar zal meer zicht geven op de factoren die daarbij een rol spelen.

Het vrijwilligerswerk dat deze armen in hun verenigingen en daarbuiten doen, heeft nu ook een beroepsvertaling gekregen. Uit de vele getuigenissen en ervaringen van armen blijkt dat er een *'missing link'* is tussen de wereld van armen en deze van de brede middenklasse. Dit was één van de belangrijkste aanzetten voor de uitbouw van de relatief nieuwe opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting. Aan de effectieve tewerkstellingskansen moet nog worden gesleuteld. Niet elke afgestudeerde geraakt aan een job, die dan ook nog de verworven kennis uit de opleiding optimaal laat renderen. Ook de opleiding zelf is nog niet voltooid. Zo worden vragen gesteld over de nood aan verdere interne specialisering en aan een verzelfstandiging van de opleiding.

Kunnen armen – via verenigingen of als ervaringsdeskundigen – hun boodschap verkocht krijgen? Volgens de theorieën over de armoedecultuur is het voor armen bijzonder moeilijk om een plaats te veroveren van waaruit zij werkelijk veranderingen kunnen afdwingen. Niet alleen materiële factoren staan dit in de weg. Ook vanuit beleidsperspectief is het niet evident dat armen, een groep met weinig (politieke) macht, meer aandacht kunnen afdwingen. Vanuit beide invalshoeken lijken samenwerkingsverbanden met machtigere actoren noodzakelijk.

Via enkele praktijkverhalen kregen we in dit Jaarboek een nog duidelijker zicht op mogelijke drempels en uitdagingen voor beleidsparticipatie van armen. Vanuit de Antwerpse context onthouden we bijvoorbeeld dat het voor organisaties loont om de tijd te nemen voor het opbouwen van onderling vertrouwen en zo tot een stevig samenwerkingsverband te komen. De aanwezigheid en goede relaties met een armoedecel binnen de administratie van de stad of het OCMW is erg belangrijk in het faciliteren van de beleidsparticipatie. Een vergelijking met de beleidsparticipatie van organisaties van etnisch-culturele minderheden toont dat veel van hun belangen parallel lopen en dat samenwerking op lokaal niveau met de armoedeverenigingen een wederzijdse meerwaarde kan opleveren. Dit is waarschijnlijk sneller gezegd dan gedaan. In Europees perspectief horen de participatie-initiatieven uit ons land, zeker op het vlak van methodiekontwikkeling en aanwezigheid van participatiestructuren, tot de categorie van de 'goede voorbeelden'. Van andere landen leren, lijkt meer te vergen dan het kopiëren van praktijken. Ieders specifieke politieke cultuur en beleidsorganisatie spelen daarin een belangrijke rol. Een volgehouden uitwisseling, zoals via de jaarlijkse Europese Ontmoeting van Mensen in Armoede, kan de nodige kritische reflecties over de eigen praktijk blijven aanwakkeren.

2. Uitsluitend(e) domeinen

De uitsluitingsproblematieken die we in dit Jaarboek op de voet volgen, geven aan dat de ongelijke deelname aan het maatschappelijk leven er voor velen niet minder op is geworden. Een moeilijke toegang tot het ene domein zorgt dikwijls voor versperringen bij andere domeinen.

Het onderwijs is één van de sleuteldomeinen waar sociale ongelijkheid ontstaat en in stand wordt gehouden. Het opleidingsniveau blijkt immers in nagenoeg alle uitsluitingsproblematieken een hand te hebben. We moeten vaststellen dat de dualisering in het onderwijs – of nog: de nieuwe sociale kwestie – veel eerder toeneemt. Twintig jaar geleden werd, om de ongelijkheid te bestrijden, de leerplichtverlenging doorgevoerd. Vandaag blijkt dat dit niet heeft geleid tot de verwachte democratisering. De ongekwalificeerde uitstroom van leerlingen daalde de laatste twee decennia dan wel, maar proportioneel in alle sociale groepen. Nog altijd hebben kinderen van laaggeschoolde moeders 5,5 maal méér kans dan kinderen van hooggeschoolde moeders om zonder getuigschrift van het hoger secundair onderwijs de school te verlaten. De sociale waterval blijkt zelfs nog sterker te stromen. Jongeren uit de laagste sociale groepen komen altijd meer in het (deeltijds of voltijds) beroepsonderwijs terecht. Ook de schoolmoetheid en het spijbelen zijn toegenomen en hebben het imago van het hele deeltijds onderwijs aangetast. Wie tijdens het onderwijsparcours op extra hinderpalen botst, komt vaker aan de eindmeet zonder of met een laaggewaardeerd diploma. Dit blijft niet zonder gevolgen. Laaggeschoolden vinden minder gemakkelijk aansluiting op de arbeidsmarkt, hebben een lager inkomen en een hoger risico om onder de armoedegrens terecht te komen, hebben een minder goede gezondheid, wonen in slechtere woningen en nemen minder vaak deel aan het culturele en verenigingsleven.

De moeilijkere aansluiting op de arbeidsmarkt staat in direct verband met de plaats die kwetsbare groepen innemen onderaan de (economische en dus) inkomensladder. Het (inkomens)armoederisico van wie werkt in België (3%) is maar eentiende dan van wie werkloos is (32%). In en uit armoede geraken, hangt vaak samen met arbeidsmarktgerelateerde gebeurtenissen. In tijden van laagconjunctuur vallen meer mensen zonder job: het aantal werklozen gaat sinds 2001 in crescendo; ook in 2004 is er nog geen daling zichtbaar. Doorheen hoogconjunctuur en laagconjunctuur blijven dezelfde groepen structureel uitgesloten van arbeidsdeelname. Deze uitsluiting pint zich vast op leeftijd (jongeren, ouderen), onderwijsniveau (laaggeschoolden), etniciteit (allochtonen) en gehandicapt. Voor wie niet meespeelt, is niet alleen een lager inkomen weggelegd; het heeft ook een weerslag op heel wat andere terreinen.

Naast arbeidsmarktgerelateerde zijn er ook demografische gebeurtenissen, zoals relatieontbinding, die samenhangen met 'in en uit armoede geraken'. De institutionele context van een land, waaronder het welvaartsregime, scheidt randvoorwaarden die armoedemobiliteit bij deze gebeurtenissen vergemakkelijk-

ken of bemoeilijken. In dit Jaarboek werd de situatie in België vergeleken met deze in het Verenigd Koninkrijk. Aan de overkant van het kanaal blijken deze gebeurtenissen overwegend zwaarder door te wegen op de kans om in armoede terecht te komen. In beide landen vergroot het verlies van werk en relatieontbinding (voor vrouwen) de kans om arm te worden. Omgekeerd biedt voltijdse arbeidsmarktparticipatie in beide landen de beste bescherming tegen inkomensarmoede.

Een lager inkomen en vooral een lagere opleiding blijken ook samen te hangen met de gezondheidstoestand. Lineair zijn onder meer de verbanden tussen het opleidingsniveau en subjectieve gezondheid, het voorkomen van chronische aandoeningen en ermee gepaard gaande beperkingen, somatische klachten, obesitas en gezondheid van het gebit. Daarnaast hangen ook de hoogte van het inkomen en de arbeidsmarktsituatie sterk samen met elementen van de gezondheidstoestand. De algemeen geldende stelling? Mensen met een hogere sociaal-economische status hebben een betere gezondheid.

Hoewel steeds meer landgenoten de laatste decennia aan één of andere vorm van sport doen, is deelname niet voor iedereen gelijk. Het gros van de niet-sportende medeburgers leeft in sociaal zwakkere huishoudens. Bij jongeren hebben leerlingen uit het BSO zelfs tot 70% minder kans om sport te beoefenen in de vrije tijd dan jongeren uit het ASO; ze hebben ook veel minder kans om dit in clubverband te doen. Ook bij wie wél sport, zijn er met andere woorden verschillen. In een ruimer perspectief geplaatst: sommige meer democratische vormen van sport, zoals fietsen en wandelen, kunnen sociale cohesie en integratie bevorderen; minder of niet-democratische sporten lenen zich daarentegen tot sociale distantie en uitsluiting.

3. Beeldvorming rond armoede en sociale huisvesting

Het beeld dat bij het brede publiek leeft over armoede en over dé arme, is niet onbelangrijk wanneer we een maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding willen creëren. Hoe men dé arme in veelbekeken reportages voorstelt, is erg van tel omdat het merendeel van de bevolking zijn of haar beeld over sociale problemen grotendeels vormt via de media. Reportagemakers bepalen zo mee hoe mensen spreken over armoede of zich gedragen wanneer ze worden geconfronteerd met armoede. Armoede wordt niet altijd gestereotypeerd, maar meestal zijn het wel de materiële aspecten van armoede die bovendrijven, omdat die het meest 'spreken'. Ook schuiven reportagemakers, bewust of onbewust, verantwoordelijkheden toe. Het is belangrijk dat beeldmateriaal en individueel verhaal gecontextualiseerd worden om de kijker niet met een eenzijdig beeld van armoede achter te laten. In dezen stelt zich de vraag of men meer wil 'entertainen' dan wel informeren.

Dat de media een belangrijke rol spelen in het discours dat rond sociale materies wordt opgebouwd, bleek ook uit het verhaal over de verslechterende reputatie van de sociale huursector en haar bewoners tijdens de jaren '90. Het discours steunde op incidenten en werd gevoed door uitspraken in de pers van personen met belangrijke maatschappelijke posities. Hoewel niet gebaseerd op wetenschappelijke vaststellingen, werden aan deze *gepercipieerde* werkelijkheid wel beleidsvoorstellen gekoppeld. Het begrip 'sociale mix' duikt hierbij altijd weer op als mirakeloplossing. Hoewel het in vele beleidsdocumenten een sleutelbegrip vormt, roept het meer vragen op dan antwoorden, en dan voornamelijk naar de invulling en de realiteitszin ervan.

4. Uitgesproken armoedebeleid

Een overzicht van het armoedebeleid van het jongste jaar, afgesloten halfweg oktober, brengt goede en minder goede berichten. Het overleg dat nodig is voor een gecoördineerde aanpak, blijft wat verweesd achter. Op het Vlaamse niveau is het Permanent Armoedeoverleg wel uit de startblokken geraakt. De andere beschikbare instrumenten, hoewel wettelijk vastgelegd, komen niet echt op toerental.

De inhoudelijke beleidsantwoorden op het armoedevraagstuk lijken steeds meer geïnspireerd door het individuele schuldmodel. Ze bestaan meer en meer uit het aanspreken van de individuele verantwoordelijkheden van de burgers. Dit is het opvallendst aanwezig in het economische activeringsbeleid en het preventieve gezondheidsbeleid. De dringendste signalen over de nood aan extra inspanningen ontvangen we uit het woonbeleid. Hier moet een grote inhaaloperatie gebeuren, onder andere betreffende de private huurmarkt (een prijs- en kwaliteitsbeleid) en de sociale huurmarkt (meer sociale woningen). Vooral een gebrek aan beleidscontinuïteit de laatste jaren, verklaart deze noodoproep vandaag.

Op het federale niveau lezen we dat de eerste evaluaties van het recht op maatschappelijke integratie er aan zitten te komen; het zullen overigens niet de laatste zijn. Zij leiden tot verdere discussies over de middelen die maatschappelijk werkers nodig hebben om hun opdrachten te vervullen. Ook de strenge voorwaarden voor de toeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt vormt onderwerp van debat. Ondertussen werd dit jaar, met veel gedruis, een stijging van het leefloon (met vier keer 1%) aangekondigd, maar op de noodzakelijke inhaaloperatie van +10%, begonnen in de vorige legislatuur, wordt nu (in stilte) 2% bespaard.

Op het vlak van lokaal sociaal beleid worden een aantal van de bekommernissen uit het verleden bewaard. Meer bepaald bestond de vrees dat de hervorming van het Sociaal Impulsfonds (SIF) een vrijeleide zou geven aan lo-

kale besturen om, in hun grotere autonomie, minder te investeren in sociaal beleid, laat staan armoedebeleid. In 2004 werd wel het decreet lokaal sociaal beleid bekrachtigd, dat vooral tot een reorganisatie van het lokale welzijnsaanbod wil komen. Het decreet oogstte lof wegens de grotere lokale autonomie, de verminderde planlast en het concept van het Sociaal Huis. Evenwel zorgt de vaagheid, eigen aan een kaderdecreet, voor onduidelijkheden wat de uitvoering betreft. Ook in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord is men zeer zuinig met voorstellen op sociaal en stedelijk beleidsvlak. Het stedelijke beleid blijkt in Vlaamse termen steeds verder van het lokaal sociaal beleid weg te groeien. Het wordt verengd tot een economisch groeibeleid, een beleid voor gegoede bewoners, consumenten en ondernemers. Stedelijke armen krijgen vooral aandacht als lastposten en het beleid gericht op kansarmen lijkt te verschuiven van emancipatie naar sociale controle en disciplineren.

Dit alles speelt zich af in een Europese context, die zich het voorbije jaar liet opmerken door de toetreding van tien nieuwe landen. Het was niet alleen een politiek, maar ook een sociaal-economisch gebeuren van formaat. Wat weten we over die nieuwe leden? Hun armoede en uitsluitingsproblematieken variëren en zo ook hun beleidsantwoorden erop. De impact van de Europese sociale beleidslijn heeft er, zo mogelijk, een nog sterkere impact dan in de oude lidstaten. Om hen op de kar te krijgen van de Open Coördinatiemethode werd de planning van de nieuwe NAPs/incl met één jaar uitgesteld. De vraag is echter hoe stevig de sociale beleidspijler Europees verankerd zit. Ze zal immers niet enkel moeten afrekenen met de uitdagingen die de nieuwe lidstaten meebrengen. Ze moet ook optornen tegen de sterk neoliberale storm die over Europa opsteekt. Tekenen daarvan zijn onder andere de manier waarop men de eenmaking van de vrije markt wil realiseren (de richtlijn Bolkestein), de liberaliseringstendens bij de diensten van algemeen belang en de minder expliciete nadruk die de Europese Commissie legt op het realiseren van de Lissabondoelstellingen. De EU staat, bijna halfweg het Lissabonproces, nog ver van het eindpunt. Voor armoede- en insluitingsbeleid is het vooralsnog wachten op nieuwe gegevens om de vooruitgang te kunnen inschatten.

Ondertussen bepaalt Europa wel al het nationale en regionale arbeidsmarktbeleid, door te stellen dat het aandeel werkende personen tegen 2010 zo dicht mogelijk tegen 70% moet liggen. Geleidelijk aan is ook het besef gegroeid dat deze norm enkel haalbaar is wanneer alle lagen van de bevolking de kans krijgen om actief deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Bij sommige bevolkingsgroepen, zoals hooggeschoolde mannen, is de werkzaamheidsgraad al zo hoog dat er weinig ruimte blijft om nog vooruit te gaan. Bij de kansengroepen daarentegen, is de kloof op de arbeidsmarkt nog altijd aanzienlijk. Een meer evenredig gespreide arbeidsdeelname vormt bijgevolg de uitdaging bij uitstek. Op Vlaams niveau wordt de ondervertegenwoordiging van kansengroepen in het werkende segment van de arbeidsmarkt en de oververtegenwoordiging in het werkzoekende segment bestreden aan de hand van een reeks structurele en operationele

beleidsmaatregelen, gaande van het decreet inzake evenredige arbeidsdeelname tot de diversiteitsplannen op bedrijfsniveau, die evenwel geen dwingend karakter hebben.

5. Wat leert dit alles ons?

Alleen al de selectie van het materiaal in de voorgaande ‘proeve van een besluit’, maakt dat we lijnen trekken in onze terugblik op het voorbije jaar. Zoals gewoonlijk zit daar een flink stuk vastigheid bij. In het bestek van één jaar verandert de tanker die de samenleving is, niet van koers; misschien worden in de stuurcabine orders gegeven om van richting te veranderen, te versnellen of te vertragen – maar deze signalen hebben tijd nodig vooraleer hun effecten zichtbaar worden. Besef van het bestaan en van het belang van ‘time lags’ in de maatschappelijke werkelijkheid is een kenmerk van de ware sociale wetenschapper. Zeker wanneer het over een diepewortelde toestand gaat als armoede of zelfs over ‘mildere’ vormen van sociale uitsluiting, is het op zijn minst een wijze houding om niet te verwachten dat in een decennium kan worden veranderd wat over eeuwen is gegroeid.

Daarenboven denken we dat zich een vrij fundamentele ommekeer aankondigt in de sturende factoren van toestanden als armoede. Waren we iets minder realist, dan zouden we daarmee het op gang komen van de participatie van de armen bedoelen. Evenwel lijkt dit hoopvolle teken volledig te worden overschaduwd door een kluwen van ontwikkelingen dat best kan worden samengevat onder: terug naar het recht van de sterkste. Die terugkeer kunnen we in vele ‘tekens aan de wand’ lezen; sommige daarvan zijn met grote brutaliteit neergeschreven (in de stijl van Bolkesteins’ liberaliseringsrichtlijn), andere met meer schijnheiligheid (in de stijl van Blairs nieuwe zorgzame samenleving). Alle leiden ze tot het verschraken van systemen van solidariteit, tot introduceren van het beginsel van de persoonlijke verantwoordelijkheid tot op plaatsen waar dat niet thuis hoort en voor mensen die daar onvoldoende draagkracht voor hebben. Het leidt tot het ‘verschuldigen’ van wiens bed niet vanaf de geboorte rijkelijk gespreid was. De (succes)rijken zorgen voor hun eigen zielenrust onder het murmelen van ‘God en de markt hebben onze rijkdom gewild’ en de armen worden overtuigd dat ze hun lot hebben verdiend.

Adressen voor meer informatie

Lokale verenigingen aangesloten bij het Vlaams Netwerk

- A-denkers Menen, Poedermagazijnstraat 54, 8930 Menen, tel. 0479-21.53.85, lut_pelgrims@hotmail.com
- Al-arm, Diestseweg 144, 2440 Geel, tel. 014-56.40.03, fax 014-56.40.04, rit.dams@ocmwgeel.be
- Albatros, Washuisstraat 40, 1000 Brussel, tel. 02-511.53.30, albatros@archipel.be
- Archipel-Puerto, Varkensmarkt 23, 1000 Brussel, tel. 02-219.42.52, fax 02-219.92.32, puerto@archipel.be
- ATD Vierde Wereld Vlaanderen, Victor Jacobslaan 12, 1040 Etterbeek, tel. 02-647.92.25, fax 02-640.73.84, bert.luyts@tiscali.be
- Betonnen Jungle, Paleisstraat 41, 2018 Antwerpen, tel. 03-238.57.98, riso.brederode@antwerpen.be
- Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, Nieuwebosstraat 3, 9000 Gent, tel. 09-224.12.15, fax 09-233.10.63, bmlik@skynet.be
- Binnen zonder Bellen, Begijnenstraat 39, 2300 Turnhout, tel. 014-43.65.16, marthe.rombouts@baiseducatieturnhout.be
- Buurtwerk Molenbeek vzw (Bonnevie), Bonneviestraat 40, 1080 Sint-Jans-Molenbeek, tel. 02-410.76.31, fax 02-411.80.33, bonnevie@skynet.be
- Centrum Kauwenberg, Korte Winkelstraat 1, 2000 Antwerpen, tel. 03-232.72.96, fax 03-232.86.63, kauwenberg@skynet.be
- De Brug, Fontijnstraat 69, 3500 Hasselt, tel. 011-28.42.48, rimo.runkst@pi.be
- De Buurtwinkel, Anneessensplein 9, 1000 Brussel, tel. 02-512.69.85, fax 02-503.44.31, vzw.buurtwinkel@belgacom.net
- De Doorzetters, Herentalsebaan 87, 2150 Borsbeek, tel. 03-322.69.24, bruno.eulaers@pi.be
- De Dorpel vzw, Sint-Waldetrudisstraat 37, 2200 Herentals, tel. 014-21.40.73, fax 014-21.40.73, de_dorpel@hotmail.com
- De Draaischijf, Craenhoefweg 1b, 3971 Heppen, tel. 011-39.17.63, streekontwikkeling@hotmail.com
- De Kar, P. Verbernelaan 9, 2960 Brecht, tel. 03-313.92.89, raf.janssen@skynet.be
- De Keeting, Kroonstraat 64-66, 2800 Mechelen, tel. 015/27.09.25, riet_dekeeting@belgacom.net
- De Lage Drempel, Wollemarkt 11-13 bus 1, 2800 Mechelen, tel. 015-34.43.77, delagedrempel@pandora.be
- De Regenboog, Leuvensebaan 40, 2580 Putte, tel. 015-24.04.40, fax 015-24.04.40, raf.janssen@skynet.be

- De Schutting, Ninoofseplein 10, 1000 Brussel, tel. 02-215.54.34, fax 02-513.93.23, deschutting@archipel.be
- De Willers, Dr. Persoonslaan 1, 2830 Willebroek, tel. 03-866.53.98, fax 03-866.56.98, dewillers@skynet.be
- De Zuidpoort, Ottergemse Steenweg 12, 9000 Gent, tel. 09-245.09.05, fax 09-245.09.06, zuidpoort@skynet.be
- El Ele – Hand in Hand – Yid fil Yid, Pannestraat 1, 9000 Gent, tel. 09-223.71.85, fax 09-233.41.98, vzw_elele@hotmail.com
- Groep Soma, Oude Baan 98/2, 3630 Maasmechelen, tel. 089-77.73.37, fax 089-77.73.37, trefpuntsoma@tiscali.be
- Groep Wasda, Vennestraat 85, 3600 Genk, tel. 011-22.40.37, rimo.genk@tiscali.be
- Groepswerk Kansarmen Kortrijk, Rekolettenstraat 104, 8500 Kortrijk, tel. 056-32.31.30, fax 056-24.42.60, info@a-deux.be
- Het Toemaatje, August Debunnestraat 55, 8930 Menen, tel. 0479-94.94.57, christine.inslegers@menen.be
- Hoger Op, Lommelse steenweg 191, 3970 Leopoldsburg, tel. 011-39.29.99
- Inlooppcentrum Vilvoorde, J.B. Nowélei 33, 1800 Vilvoorde, tel. 02-252.09.39, fax 02-253.74.39, jo.vanmechelen@cawvilvoorde.be
- Leren Ondernemen, Valkerijgang 26, 3000 Leuven, tel. 016-29.80.72, fax 016-29.05.37, Moolaforce@hotmail.com
- Lichtpunt, Schalbroekstraat 63, 3560 Lummen, tel. 013-53.13.42, fax 013-53.13.42, gerda.swerts@pandora.be
- Mensen met een Hart, Elandersplantsoen 8, 2300 Turnhout, tel. 0494-60.81.82, mensen-met-een-hart@belgacom.net
- Mensen voor Mensen 4de wereldgroep, Eikstraat 99, 9300 Aalst, tel. 053-78.36.60, fax 053-78.36.60, vierdewereld.aalst@pi.be
- Moedergroepje, Kerkplein 4, 8870 Izegem, tel. 051-30.31.17, fax 051-30.51.17, izegem@caw-middenwvl.be
- Ons Gedacht, Kluiizenstraat 37, 2500 Lier, tel. 03-488.22.72, fax 03-488.22.72, steunpunt_lier@priso.be
- Onze Schakel, Sint-Annastraat 13, 9500 Geraardsbergen, tel. 054-43.82.97, fax 054-42.25.65
- Open Huis, Lange Stuivenbergstraat 54, 2060 Antwerpen, tel. 03-235.34.05, fax 03-272.20.85, wim.de.weerd@cawdeterp.be
- Recht-Op Borgerhout, Turckstraat 41, 2140 Borgerhout, tel. 03-663.32.53, fax 03-663.51.37, rechttop.borgerhout@skynet.be
- Recht-Op Dam, Lange Lobroekstraat 34, 2000 Antwerpen, tel. 03-217.43.70, fax 03-217.43.79, rechttop.dam2@yucom.be
- Recht-Op Kiel, Hendriklei 19, 2660 Hoboken, tel. 03-825.35.02, fax 03-828.85.34, rechttop.kiel@yucom.be
- SIVI, Louis Schuermanstraat 1, 9040 Sint-Amandsberg, tel. 09-228.56.11, fax 09-228.56.11, odette.soens@belgacom.net
- Solidariteit Zonder Grenzen, Kettingstraat 28, 9000 Gent, tel. 0485-84.95.46
- 't Gents Voetvolk, Drongensesteenweg 72, 9000 Gent, tel. 0495-73.15.91, gvv9000@pandora.be
- 't Hope, Gitsestraat 53, 8800 Roeselare, tel. 051-69.02.10, fax 051-24.34.79, thope@pandora.be

- 't Lampeke, Ridderstraat 147, 3000 Leuven, tel. 016-23.80.19, fax 016-23.97.58, info@lampeke.be
- 't Schoederkloptje (WZS Zarren/Werken), Stadenstraat 3, 8610 Zarren, tel. 051-56.68.55, fax 051-56.68.55, rob.debels@yucom.be
- 't Vergiet, Meibloemstraat 86, 9000 Gent, tel. 09-236.60.01, fax 09-236.60.01, kate@vergiet.be
- Teledienst Ninove, Oude Kaai 11, 9400 Ninove, tel. 054-32.24.54, fax 054-32.24.54, teledienst@pandora.be
- Trefpunt Toreke, Klein Engeland 27-35, 2300 Turnhout, tel. 014-43.50.88, fax 014-43.50.88, ttoreke@belgacom.net
- Uze Plekke (WZS St Baafs), Stationslaan 20, 8200 Sint-Andries, tel. 050-67.64.27, benedictemarechal@hotmail.com
- Vierde Wereldwerking Ons Huis, Bresserdijk 4, 2400 Mol, tel. 014-32.04.83, fax 014-32.04.83, Jan.tjoonk@pandora.be
- V.I.O.S., Weverstraat 87, 9100 Sint-Niklaas, tel. 03-766.29.13, fax 03-777.97.76, jozef.hertsens@vlos.be
- Vrienden van het Huizeke, Vossenplein 23, 1000 Brussel, tel. 02-511.15.77, fax 02-503.44.25, huizeke@tiscalib.be
- Vrolijke Kring, Kasteelstraat 30, 9600 Ronse, tel. 055-20.90.75, luciledelghust@hotmail.com
- Welzijnsschakel Groot-Nijlen, Bouwelsesteenweg 202, 2560 Nijlen, tel. 03-481.73.52
- Welzijnsschakel Lovendegem/Zomergem, Kruisdreef 2, 9930 Zomergem, tel. 09-372.75.74, bernadette.bossuyt@tiscalinet.be
- Welzijnsschakel Malle, Kasteellaan 35, 2390 Malle, tel. 03-311.50.30, stanhaest@skynet.be
- Welzijnsschakel Menen, Parkietenlaan 5, 8930 Menen, tel. 056-53.32.72, detvandemaele@hotmail.com
- Welzijnsschakel Puurs, Stationsstraat 1, 2870 Puurs, tel. 03-889.40.32, fax 03-899.40.32, m.vdmooter@edpnet.be
- Welzijnsschakel Sint-Niklaas, Heistraat 208, 9100 Sint-Niklaas, tel. 03-776.13.93, fax 03-776.13.93, kriko.stniklaas@parochies.kerknet.be
- Wieder, Langestraat 72, 8000 Brugge, tel. 0499-31.50.96, vzwwieder@hotmail.com
- Wijkcentrum De Kring, Kaaistraat 32, 9900 Eeklo, tel. 09-378.61.69, fax 09-327.04.69, wijkcentrum.dekring@vt4.net
- Wijkpartenariaat De Schakel, Dupontstraat 58, 1030 Schaarbeek, tel. 02-219.00.64, fax 02-223.50.97, wijkpartenariaatvzw@belgacom.net

Samenwerkingsverbanden

- Antwerps Platform Generatiearmen (APGA), Sint Amandusstraat 3/17, 2060 Antwerpen, tel. 03-770.86.79, fax 03-485.56.85, apga.moras@antwerpen.be
- Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Sint-Amandusstraat 3/12, 2060 Antwerpen, tel. 0496-86.21.85, fax 03-827.00.05, egam@wanadoo.be
- Brussels Forum Armoedebestrijding, Bernierstraat 40, 1060 Sint-Gillis, tel. 02-348.50.93, fax 02-348.50.04, forumpauvretebxl@village.uunet.be
- Dynamo Limburg, Korpsestraat 19, 3540 Herk-de-Stad, tel. 013-55.43.65, fax 013-55.43.65, vzw-dynamo@belgacom.net

- European Anti Poverty Network (EAPN), Congresstraat 37-41 bus 2, 1000 Brussel, tel 02-230.44.55, fax 02-230.97.33, team@eapn.skynet.be, <http://www.eapn.org>
- Gentse Overlegtafel, p/a Riso Gent, Dok Noord 7, 9000 Gent, tel. 09-223.95.15, kris.dom@risogent.be
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (CGKR), Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel 02-212.31.66, fax 02-212.30.30, armoedebestrijding@cntr.be, <http://www.armoedebestrijding.be/>, publicatie: Jaarverslag.
- T' ANtWOORD, Otterstraat 116, 2300 Turnhout, tel. 014-44.26.78, petra_turnhout@priso.be
- Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel, tel 02-204.06.50, fax 02-204.06.59, info@vlaams-netwerk-armoede.org, <http://www.vlaams-netwerk-armoede.org/>
- Waa's Forum Armoedebestrijding, rue Lemaître 76, 5000 Namur, tel 087-34.07.79, fax 087-34.07.79, rwlp@skynet.be

Andere verwante organisaties

- Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad, LeopoldII-laan 204 bus 1, 1080 Brussel, tel 02-414.15.85, fax 02-414.17.19, hendrik.vandenbussche@bwr.be
- Culture et Démocratie, rue de la Concorde 60, 1050 Bruxelles, tel 02-502.12.15, fax 02-512.69.11, cultureetdemocratie@pro.tiscali.be
- De Link (ervaringsdeskundigen in de armoede), Boomgaardstraat 93, 2018 Antwerpen, tel 03-218.88.78, ed.link@pi.be
- Forum van Etnisch-Culturele Minderheden, Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel, tel 02-245.88.30, fax 02-245.58.32, naima@minderhedenforum.be
- Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21, 1000 Brussel, tel 02-511.18.40, fax 02-511.52.21, info@kbs-frb.be, <http://www.kbs-frb.be/>
- Kunst en Democratie, Arenbergstraat 1d, 1000 Brussel, tel 02-551.13.90, fax 02-551.13.95, info@kend.be, <http://www.cdkd.be>
- Medisch Steunpunt Mensen Zonder Papieren, Gaucheretstraat 164, 1030 Brussel, tel 02-274.14.33, fax 02-274.14.48, med.steunpunt.mzp@pi.be, <http://www.medimmigrant.be>
- Overlegcentrum voor Integratie Vluchtelingen (OCIV), Gaucheretstraat 164, 1000 Brussel, tel 02-274.00.20, fax 02-201.03.76, vluchteling@ociv.org, <http://www.ociv.org>
- PRISO Antwerpen, Groene Hofstraat 13, 2850 Boom, tel 03-888.04.32, fax: 03-888.97.92, secretariaat@priso.be
- RIMO Limburg, Lombardstraat 16, 3500 Hasselt, tel 011-22.21.96, fax 011-22.94.31, claudia@rimo.be
- RISO Antwerpen, Coeveltstraat 7, 2100 Deurne, tel 03-325.67.00, fax 03-326.11.15, secretariaat@riso-antwerpen.be
- RISO Brussel, Antwerpsesteenweg 295, 1000 Brussel, tel: 02-203.34.24, fax: 02-203.50.64, bridts caro@hotmail.com
- RISO Gent, Dok Noord 7, 9050 Gentbrugge, tel 09-223.95.15, fax 09-239.96.72, info@risogent.be
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Diksmuidelaan 50, 2600 Berchem, tel 03-366.15.40, fax 03-366.11.58, post@steunpunt.be, <http://www.steunpunt.be/>

- Stichting Welzijnszorg Provincie Antwerpen, Boomgaardstraat 22 bus 100, 2600 Berchem, tel 03-240.61.61, fax 03-240.61.62, swpa@welzijn.provant.be, <http://www.provant.be/welzijn/SWPA/>
- Uit de Marge, Hof ter Lo 6b, 2140 Borgerhout, tel 03-235.18.81, fax 03-235.32.54, info@uitdemarge.be, <http://www.uitdemarge.be>
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), Afdeling Maatschappelijk Welzijn, Aarlenstraat 53 bus 4, 1040 Brussel, tel 02-233.20.02, fax 02-233.31.52, info@vvsbg.be, <http://www.vvsbg.be>, publicaties: LOKAAL – magazine voor gemeente en OCMW.
- Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw (VIBOSO), Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel, tel 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, info@viboso.be, <http://www.viboso.be/>
- Vlaams Minderhedencentrum, Vooruitgangsstraat 323, 1030 Brussel; tel 02-205.00.50, fax 205.00.60, info@vmc.be, <http://www.vmc.be>
- Vlaams Straathoekwerk Overleg (Vlastrov), Werkhuisenstraat 3, 1080 Brussel, tel 02-411.86.04, vlastrov@straathoekwerk.be, <http://www.straathoekwerk.be/>
- Vlaams Overleg Bewonersbelangen, Diksmuidelaan 50, 2600 Berchem, <http://www.vob-vzw.be/>
- Welzijnszorg en Welzijnsschakels, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, tel 02-502.55.75, fax 02-502.58.09, info@welzijnszorg.be en herwighermans@welzijnszorg.be

Bibliografie

Literatuur

- Anoniem (2003), *Platformtekst 'Alternerend leren – volwaardig leren'*, (25 juni 2003), Brussel.
- ACLVB – Liberale Vakbond (2004), *Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering*, Brussel: ACLVB.
- ACW (1990), Hoge Raad Huisvesting, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 81 (3).
- ACW (2004), *ACW-Memorandum Vlaamse verkiezingen 13 juni 2004. ACW-prioriteiten – '13 voor 13'*, (Tekst goedgekeurd op het ACW-bestuur van 22 april 2004), Brussel: ACW.
- Administratie Planning en Statistiek (2001), *VRIND 2000 – Vlaamse Regionale Indicatoren*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Planning en Statistiek (2003), *Kwaliteitszorg statistisch productieproces – aanbevelingen*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Planning en Statistiek (2004a), *VRIND 2003 – Vlaamse Regionale Indicatoren*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Planning en Statistiek (2004b), *Woonkwaliteit en tevredenheid met de Woonomgeving in Vlaanderen – Een analyse van de Algemene Socio-Economische Enquête 2001*, (Stativaria 31), Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Administratie Werkgelegenheid (2003), *Tussentijds rapport evaluatie eerste werkingsjaar sectorconvenants goedgekeurd op VESOC op 22 oktober 2003*, (online), http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/werk/sectoren_beleidsdocumenten.htm.
- Alheit, O. (1995), Biographical learning. Theoretical outlining, challenges and contradictions of a new approach in adult education, in: Alheit, P. e.a. (eds.), *The biographical approach in European Adult Education*, Vienna: Verband Wiener Volksbildung, 57-74.
- Allmendinger, J. (1989), Educational Systems and Labor Market Outcomes, *European Sociological Review*, December, 5 (3): 231-250.
- Andersen, H.S. (2001), *Sores in the face of the city. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods*, Copenhagen: Danish Building and Urban Research Institute.
- Anheier, H., Glasius, M. & Kaldor, M. (eds.) (2001), *Global Civil Society 2001*, Oxford: University Press.
- Annandale, E. (1998), *Sociology of Health and Medicine: a critical introduction*, Cambridge: Polity Press.
- Arber, S. & Khlat, M. (2002), Introduction to 'social and economic patterning of women's health in a changing world', *Social Science & Medicine*, 55 (5): 643-647.

- Arts, B. & Leroy, P. (eds.) (2003), *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen*, Nijmegen: University Press.
- Autonome Centra Algemeen Welzijnswerk (2004), *Memorandum voor de nieuwe Vlaamse regering. Voor een sterke eerste lijn in de Vlaamse welzijnszorg*, Berchem: SAW.
- Baert, H. & Van Wiele, I. (2001), *Het maatschappelijk debat inzake levenslang leren in Vlaanderen en Europa. Opzet en resultaten*, Leuven: K.U.Leuven – Centrum voor Sociale Pedagogiek.
- 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.
- Bardasi, E., Jenkins, S.P. & Rigg, J.A. (1999), *Documentation for Derived Current and Annual Net Household Income Variables, BHPS waves 1-7*, Colchester: Institute for Social and Economic Research.
- Bardasi, E., Jenkins, S.P. & Rigg, J.A. (2001), *Documentation for Derived Current and Annual Net Household Income Variables, BHPS waves 1-9*, Colchester: Institute for Social and Economic Research.
- Bartley, M., Blane, D. & Montgomery, S. (1997), Socioeconomic determinants of health – Health and the life course: Why safety nets matter, *British Medical Journal*, 314 (7088): 1194-1196.
- Barysch, K. (2004), EU enlargement: how to reap the benefits, *Economic Trends*, (2): 28-31.
- Beck, M., Vanroelen, C. & Louckx, F. (2002), *Sociale breuklijnen in de gezondheid en de gezondheidszorg*, (Gezondheid en Samenleving), Brussel: VUB press.
- Becker, H.S. (1973), *Outsiders*, New York: Free Press.
- Berghman, J. & Marlier, E. (2003), Het EU-beleid tegen maatschappelijke uitsluiting: ingekapseld, aangezwengeld en verankerd?, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en Sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 319-333.
- Beweging van mensen met laag inkomen en kinderen vzw (2000), *Samen gaan we vooruit. Over de methode van dialoog*, Oostende: BMLIK.
- Beweging van mensen met laag inkomen en kinderen vzw (2002), *Woorden wisselen voor een toekomst. Een methode voor de dialoog van armsten met federale en Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Gent: BMLIK.
- Blane, D. (1999), The life course, the social gradient and health, in: Marmot, M. & Wilkinson, R. (eds.), *Social determinants of health*, Oxford: Oxford University Press, 64-80.
- Blomme, L. (2003), Impact van de vergrijzing op de belgische tegemoetkomingen aan personen met een handicap, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 45 (1): 85-124.
- Blundell, R. (2000), Work Incentives and ‘In-Work’ Benefit Reforms: A Review, *Oxford Review of Economic Policy*, 16 (1): 27-44.
- Blundell, R. e.a. (2000), The Labour Market Impact of the Working Families’ Tax Credit, *Fiscal Studies*, 21 (1): 75-104.
- Bohnen, E. e.a. (2004), *Laaggeletterd in de Lage Landen. Hoge prioriteit voor beleid*, Den Haag: Nederlandse Taalunie.
- Bollaert, L. e.a. (2000), *Toerisme, recreatie en vrijetijd in Vlaanderen anno 2000*, Brussel/Leuven: VUBrussel – Onderzoekseenheid Vrijetijd, Toekomst & Beleidsplanning/KULeuven – Departement Sociologie/Afdeling Gezin, Bevolking & Gezondheidszorg.
- Bollens, J. (2002), *De kostprijs van een kosteloos onderwijs. Berekening op basis van een kosteloos onderwijs*, (Persbericht 3 september 2002), Leuven: KULeuven – HIVA.
- Booghmans, M. (2003), Evolutie van de werkloosheid, in: Steunpunt WAV & VIONA – Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (eds.), *Jaarboek*, (De arbeidsmarkt in Vlaanderen – Jaarreeks 2003), Leuven: Steunpunt WAV – SSA, 57-65.

- Booghmans, M. & Van Gils, S. (2004), *Mobiliteit op de arbeidsmarkt meetbaar maken (23 april 2004)*, (online), <http://www.steunpuntwav.be/persteksten/persteksten.htm>.
- Borrell, C. e.a. (2004), Social class and self-reported health status among men and women: what is the role of work organisation, household material standards and household labour?, *Social Science & Medicine*, 58 (10): 1869-1887.
- Bossuyt, N. & Van Oyen, H. (2000), *Gezondheidsverwachting volgens socio-economische gradiënt in België*, Brussel: WIV – Instituut Louis Pasteur.
- Bourdieu, P. (1991), Sport and social class, in: Mukerji, C. & Schudson, M. (eds.), *Rethinking popular culture. Contemporary perspectives in cultural studies*, Berkeley: University of California Press, 357-373.
- Bouverne-De Bie, M. (2004), Expertennota: Gezinnen in armoede en het recht op een gezin, in: Vlaams Netwerk van verenigingen waar Armen het woord nemen & Team armoede Vlaamse Gemeenschap (eds.), *Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede 6 mei 2004 – Eindverslag*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 87-94.
- Brackstone, G.J. (1999), Managing data quality in a statistical agency, *Survey Methodology*, 25 (2): 139-149.
- Breda, J., Schoenmaekers, D. & Van Geel, H. (2003), Hoe vlamingen sociale uitsluiting percipiëren, in: Administratie Planning en Statistiek (ed.), *Vlaanderen gepeild!*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 53-97.
- Buysse, B. (ed.) (2004), *Het kind in Vlaanderen – 2003*, Brussel: Kind & Gezin.
- Buziarsist, J. e.a. (2002), *Gezondheidsenquête door middel van interview. België 2001*, (IPH/EPI reports nr. 2002-25), Brussel: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.
- Callaghan, K. & Schnell, F. (2001), Assessing the democratic debate: how the news media frame elite policy discourse, *Political Communication*, 18 (2): 183-212.
- Cantillon, B. (2004a), *Tussen federalisme en subsidiariteit: de weg naar 'Sociaal Europa'*, (Standpunten nummer 1), Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.
- Cantillon, B. e.a. (eds.) (2003), *De nieuwe sociale kwesties*, Antwerpen – Apeldoorn: Garant.
- Cantillon, B. e.a. (2004), *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992 tot 2001*, (CSB – Berichten), Antwerpen: UA – Centrum voor Sociaal Beleid.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven & Nationale Arbeidsraad (2004), *Advies over het tweede twejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Gemeenschappelijke Raadszitting van woensdag 7 juli 2004*, (online), <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1488.pdf>.
- Charlier, J.M. (2004), Education Permanente: entre espoirs et désenchantements, *Démocratie*, (2): 1-4.
- Clarys, M. (1996), *Evaluatie-onderzoek naar de opleiding tot tolkentangem. Een document over 'ervaringsdeskundigheid in de kansarmoede' en 'werken in een tandem'*, Berchem: De Cirkel vzw.
- Clarys, M. (ed.) (2000), *Vaart iedereen wel bij de actieve welvaartstaat? Armen vragen aanpassing van de sociale uitkeringen aan de evolutie van de welvaart*, Antwerpen/Turnhout: Recht-Op ism Samenwerkingsverband Turnhout.
- Clé, A. & Mechbal, L. (2004), *Rapport betreffende de onderzoeksopdracht inzake toelage aan de OCMW's om de sociale en de culturele participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen*, Brussel: Kunst en Democratie/Culture et Démocratie.
- Clymans, M. (2003), Armoede en energie: de ontbrekende lichtheid van het bestaan, in: Vlaamse Overheid (ed.), *Armoedebestrijding in Vlaanderen. Vooruitgangcongres – Hasselt, 2 juni 2003*, Brussel: Vlaamse Overheid, 11.

- Cockx, F. (2003), *De relevantie van biografisch leren voor de volwasseneneducatie*. Ongepubliceerd proefschrift, Leuven: Centrum voor Sociale en Beroepsagogiek.
- Colledge, M. & March, M. (1993), Quality management: development of a framework for a statistical agency, *Journal of Business and Economic Statistics*, April, 11 (2): 157-165.
- Collins, M.F. (2003), Social exclusion from sport and leisure, in: Houlihan, B. (ed.), *Sport and society. A student introduction*, London: Sage, 67-88.
- Collins, M.F. & Kay, T. (2003), *Sport and social exclusion*, London: Routledge.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004), *Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de raad betreffende diensten op de interne markt*, (COM(2004) 2 definitief/2 – 25 februari 2004), Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- Commission of the European Communities (2003), *Joint report on social exclusion*, (COM (2003) 773 final – 12 December 2003), Brussels: Commission of the European Communities – DG Employment and Social Affairs.
- Commission of the European Communities (2004), *Scoreboard on implementing the social policy agenda*, (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM(2004) 137 final), Brussels, 01.03.2004.
- Conseil économique et social de la Région wallonne (2004), *Avis A. 735 relatif au second Rapport bisannuel du Service de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Adopté par le Bureau du CESRW le 19 avril*, (online), <http://www.cesrw.be/activites/avis/735%20rapport%20pauvrete.pdf>.
- Cools, B. (2003), Verdraagzaam samenleven in de sociale huisvesting, *Driemaandelijks Informatieblad VHM*, (52): 16-19.
- Council of the European Union (2000), *Fight against poverty and social exclusion – Definition of appropriate objectives*. Brussels, 30 November 2000, (online), http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_en.pdf.
- Creten, H. e.a. (2002), *De transitie van het initieel beroepsonderwijs naar de arbeidsmarkt met specifieke aandacht voor de ongekwalificeerde onderwijsverlaters*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Daelman, C. (2003), *Betere sociale mix voor meer sociale woningen – 23 oktober 2003*, (online), <http://www.s-p-a.be/nationaal/nieuws/overzicht/nieuws.asp?iID=1206>.
- Darmon, I. & Estivill, J. (2001), *Dialogue civil et économie sociale et solidaire: du local vers l'espace européen. Rapport final*, Commission européenne – Fondation Macif.
- De Backer, G. & Kornitzer, M. (2004), *Belgische predictieve modellen van absentieïsme wegens ziekte of ongeval – samenvatting*, (online), http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/SoCoh/rSO02019_nl.pdf.
- De Batselier, N. (1993a), *Installatietoespraak Vlaamse Wooncode-Commissie*, (23 september 1993), Brussel: AROHM.
- De Batselier, N. (1993b), *Toespraak*. studiedag IPSA 'Wonen in je gemeente', 15 mei 1993, Vooruit, Gent.
- De Bie, M. (2004), *Sociale Agogiek*, Gent: Academia Press.
- De Bilzen/Antwerpen-Noord (2002), *Marshall plan Antwerpen-Noord*, Antwerpen: De Bilzen.
- De Boyser, K. (2003), Onderaan de ladder van inkomen en bestedingen, in: *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 79-101.
- De Decker, P. (1997), *De magische mix voorbij – over marginalisering in/van de sociale-huursector*, (Rapport aan de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid & Huisvesting), Brussel.

- De Decker, P. (1998), De woontorens worden gesloopt: over kind en badwater in de sociale huisvesting, *Samenleving en politiek*, 5 (9): 32-43.
- De Decker, P. (2000), Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen?, *Ruimte & Planning*, 20 (1): 8-35.
- De Decker, P. (2002), De huisvestingsval klapt dicht! Over wat huishoudens over houden na het betalen van hun woonkosten en wat de overheid daaraan doet, *Ruimte & Planning*, 22 (2): 119-140.
- De Decker, P. & Hubeau, B. (1991), De gevestigden en de buitenstaanders. Achtergronden van de sociale spanningen tussen autochtonen en etnische minderheden in enkele grote Vlaamse steden, *Ruimtelijke Planning*, 2 (4): afl. 27.
- De Keulenaer, F. (2000), De ontwikkeling van een meervoudige armoede-index, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*, Leuven/Leusden: Acco, 103-113.
- De Keulenaer, F. & Dewilde, C. (2001), Op weg naar een multi-aspectuele armoedemaat, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*, Leuven/Leusden: Acco, 135-149.
- De Lathouwer, L. (1996), *Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering*, (CSB-Berichten), Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- De Link vzw (2004), *Krachtlijnen. Opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting*, Berchem: De Link vzw.
- De Meester, K. & Scheeren, J. (2002), Het creëren van een nieuw leerklimaat in Vlaanderen, in: Baert, H. e.a. (eds.), *Bevordering van deelname en deelnamekansen inzake arbeidsmarktgerichte permanente vorming*, Leuven: K.U.Leuven – CPVBO, 233-258.
- De Regge, M. (2003a), *Beleidsnota (Sociaal) Woonbeleid Gent 2003-2006*, Gent: Kabinet Schepen Sociale Zaken, Huisvesting en Emancipatie.
- De Regge, M. (2003b), *Lokaal sociaal huisvestingsplan Gent 2003*, Gent: Kabinet Schepen Sociale Zaken en Huisvesting.
- De Rick, K., Van Valckenborgh, K. & Baert, H. (2004), *Naar een positiever leerklimaat in Vlaanderen*, Leuven: KULEuven – HIVA.
- De Smet, H. (1991), Gelijk heeft men meestal niet alleen, Editorial, *VHM Driemaandelijks Informatieblad*, 1 (2): 2-6.
- De Witte, H. (ed.) (1994), *Op zoek naar de arbeidersklasse. Een verkenning van de verschillen in opvattingen en leeftijls tussen arbeiders en bedienden in Vlaanderen, Nederland en Europa*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Debast, N. & Ibnou Cheikh, I. (2003), *Eén jaar recht op maatschappelijke integratie: tijd voor evaluatie*, Brussel: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.
- Decaluwe, C. (1990), Plaats en rol van de erkende vennootschappen, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, maart, 81 (3): 299-303.
- Degryse, C. & Pochet, P. (2004), Future prospects, in: Degryse, C. & Pochet, P. (eds.), *Social developments in the European Union 2003*, (Fifth annual report), Brussels: European Trade Union Institute, 209-214.
- Deleeck, H. (2001), *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Leuven/Leusden: Acco.
- Delsen, L. (1997), Flexibilisering van de arbeid in Europa, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 13 (1): 23-36.
- Demotte, R. (2004), *Persmededeling van Rudy Demotte, Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid van 24 september 2004. Begroting Ziekteverzekering 2005 – een beleid in samenhang met de Volksgezondheid*, (online), http://www.rudydemotte.be/communi-ques_asp/cp240904nl.doc.

- Dennis, I. & Guio, A.-C. (2004), *Poverty and social exclusion in the EU*, (Statistics in Focus. Population and social conditions – 16/2004), Luxemburg: Eurostat.
- Dewilde, C. (2002), De impact van life events op sociale uitsluiting en armoede, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002*, Leuven/Leusden: Acco, 55-69.
- Dewilde, C. (2003), A Life-Course Perspective on Social Exclusion and Poverty, *British Journal of Sociology*, March, 54 (1): 109-128.
- Dewilde, C. (2004), *Poverty mobility in the Belgian and British welfare regimes: the impact of demographic and labour market events*. Paper prepared for the RC28 Spring Meeting on 'Social Stratification, Mobility, and Exclusion', 7-9 May 2004, Neuchâtel (Switzerland).
- Dewilde, C. e.a. (2000), *Methodebericht golf 6 (1997)*, Antwerpen: Steunpunt Gezinsdemografisch Panel.
- 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/Leusden: Acco, 85-103.
- Dewilde, C., Levecque, K. & Vranken, J. (2003), De Belgische armoedecijfers: hoe betrouwbaar zijn ze?, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 388-397.
- Dickens, P. (1994), Modernity, Alienation and environment: some aspects of housing tenure, design, and social identity, in: Danermark, B. & Elander, I. (eds.), *Social rented housing in Europe: policy, tenure and design*, Delft: Delft Univ. Press, 1232-1238.
- Dierckx, D. & Vranken, J. (2002), *Prikkels voor een provinciaal armoedebeleid. Beleidsaanbevelingen voor een doelmatig armoedebeleid in de Provincie Antwerpen*, Antwerpen: UFSIA – OASeS.
- Ditch, J. e.a. (1998), *A Synthesis of National Family Policies 1996*, York: European Observatory on National Family Policies (European Commission).
- Douterlungne, M. (1994), *Dag school! Een onderzoek over het voortijdig schoolverlaten in de tweede graad van het beroepssecundair onderwijs*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Douterlungne, M. & Nicaise, I. (2000), Learning duties and learning rights, in: Nicaise, I. (ed.), *The right to learn. Educational strategies for socially excluded youth in Europe*, Bristol: University Press.
- Douterlungne, M., Van De Velde, V. & Denys, J. (1995-1996), De invloed van de leerplichtverlenging op de jongeren, *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en -Beleid*, mei-augustus, (5-6): 283-309.
- Drieskens, A. (2004), In het vizier. Geen staten-generaal voor de schone schijn!, *De Bond*, 13 februari 2004.
- Driessens, K. (2003), *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent: Academia Press.
- Driessens, K. & Smekens, E. (1997), Hulpverlening aan arme gezinnen, een botsing van waardepatronen, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, februari, 21 (201): 15-26.
- Duffy, K. (1998), *Human Dignity and Social Exclusion: Opportunity and Risk. Trends of Social Exclusion in Europe*, Strasbourg: Council of Europe.
- Duffy, K. (2002), *Rapporteur's report on Workshop 3 – Poverty and Social Exclusion*. The modernisation of social protection in Candidate Countries: new opportunities and challenges for the European Union, 5-6 December 2002, Brussels – Hotel Bedford, European Commission – DG Employment and Social Affairs.
- Dupont, C. (1996-1997), Schoolverzuim en leerplicht, *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en -Beleid*, (1): 54-56.

- Duyvendak, J. & Hortulanus, R. (1999), *De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*, Utrecht: Forum.
- EAPN (2000), *Participation: an essential part of fighting social exclusion*. 29 November 2000, Brussels, European Anti Poverty Network.
- EAPN (2001), *European meeting of citizens living in poverty*. 1-2 December 2001, Brussels, Belgian Presidency of the EU.
- Elling, A. (2002), *Ze zijn er (niet) voor gebouwd. In- en uitsluiting in de sport naar sekse en etniciteit*, Nieuwegein: Arko Sports Media.
- Elstad, J.I. (2000), *Social Inequalities in Health and Their Explanations*, Oslo: NOVA – Norwegian Social Research.
- Elvers, E. & Rosén, B. (2000), Quality concept for official statistics, in: Kotz, S., Read, C. & Banks, D.L. (eds.), *Encyclopedia of statistical sciences*, (Volume 3 – Update), New York: Wiley-Interscience, 621-629.
- Ertzinger, J. & Vanden Eynde, M. (1997), *Samenleving in de sociale huisvesting, Nota Voorstel Beleidslijn*, Antwerpen: Onze woning.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996), After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: Esping-Andersen, G. (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications, 1-31.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- European Commission (1999), *Commission report to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of Recommendation of 92/441/EEC of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection schemes*, (COM (98) 774 final), Brussels: European Commission – DG Employment and Social Affairs.
- European Commission (2003a), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, (COM(2003) 261 final), Brussels: European Commission – DG Employment and Social Affairs.
- European Commission (2003b), *Joint report on social inclusion*, (COM(2003) 773 final – 12 December 2003), Brussels: Commission of the European Communities.
- European Commission (2004a), *A new partnership for cohesion: Convergence, competitiveness, cooperation*, (Third report on economic and social cohesion – February 2004), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2004b), *Road map to a streamlined process of coordination in the area of social protection and inclusion policies*, (Proposal prepared by the Commission for discussion in the Social Protection Committee on 15 July 2004), Brussels: European Commission.
- European Commission (2004c), Checklist to clarify the effect of the Commission proposal for a Directive on Services presented on 13 January 2004, (online), http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/services/docs/prop-clarifications_en.pdf
- Europese Commissie (2004), *Verslag van de commissie voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese raad. 'Lissabon' waarmaken. Hervormingen voor de uitgebreide unie*, (COM (2004) 29 definitief/2 – 20 februari 2004), Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.

- Europese Conventie (2003), *Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa – voorgelegd aan de voorzitter van de Europese Raad te Rome (18 juli 2003 – CONV850/03)*, (online), <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.nl03.pdf>.
- Eurostat (2000), *Definition of quality in statistics*. Assessment of quality in statistics, 4-5 April, Luxembourg.
- Eurostat (2002a), *Definition of quality in statistics*. Assessment of quality in statistics, 2-3 May, Luxembourg.
- Eurostat (2002b), *Quality in the European Statistical System – the way forward*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2003), *Towards an enlarged European Union. Key Indicators on Member States and Candidate Countries*, (april 2003), Brussels: European Commission – Eurostat.
- Eurostat (2004), *Online statistical data*, (online), <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>.
- Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (2004), *Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008, goedgekeurd door de algemene vergadering van 12 mei 2004*, (online), <http://www.frdo.be/nl/pubnl/adviezen/2004a04n.pdf>.
- Federale regering (1992), *Regeerakkoord 9 maart 1992*, Brussel: INBEL.
- Federale regering (2001), *Belgisch nationaal actieplan sociale insluiting 2001-2003. Integrale versie*, (online), http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2001be_nl.pdf.
- Federale regering (2003a), *Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land*, (Regeerakkoord 10 juli 2003).
- Federale regering (2003b), *Belgisch nationaal actieplan sociale insluiting 2003-2005. Definitieve versie, goedgekeurd door de Ministerraad op 05 september 2003*, (online), http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl_belgium_2003_nl.pdf.
- Federale regering (2004), *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008. Goedgekeurd door de Ministerraad op 24 september 2004*, (online), http://www.plan2004.be/pdfs/plan_nl.pdf.
- Federatie Samenlevingsopbouw (2004), *Memorandum van de RISO's en VIBOSO aan de nieuwe Vlaamse regering*, (Participatie van kwetsbare groepen is het kwaliteitsmerk van het opbouwwerk – juni 2004), Brussel: FESO.
- Ferge, Z. & Juhasz, G. (2004), Accession and social policy: the case of Hungary, *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 233-251.
- Förster, M. & Pearson, M. (2002), Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces, *OECD Economic Studies*, 34: 7-39.
- Gabriëls, J. (2002), *Beleidsbrief Vlaams Woonbeleid 2002-2003*, Brussel: Kabinet van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlandse Handel en Huisvesting.
- Gadeyne, S. & Deboosere, P. (2000), *Socio-economische factoren in differentiële sterfte van mannen van 45 tot 64 jaar in België*, Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- Gallie, D. & Paugam, S. (2000), The Experience of Unemployment in Europe: The Debate, in: Gallie, D. & Paugam, S. (eds.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1-22.
- Gallie, D. & Paugam, S. (2002), *Social Precarity and Social Integration. Report for the European Commission Based on Eurobarometer 56.1*, Brussels: The European Opinion Research Group EEIG.
- Gans, H. (1961), The balanced community, *Journal of the American Institute of Planners*, 27: 176-184.
- Gans, H. (1995), *The War against the Poor. The Underclass and Antipoverty Policy*, New York: Basic Books.

- Gazet van Antwerpen (2003), *Antwerpen. Twintig wijken, twintig werelden*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Geertsema, A. e.a. (2004), *Experimenten met individuele leerrekeningen: de balans opge-maakt*, 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Gerondal, M. (2003), *We also participate in Europe*. Second European meeting of people experiencing poverty, 10-11 May 2004, Brussels, Greek presidency of the EU.
- Gezinsbond (2004), *Memorandum aan de Vlaamse Regering en aan de Vlaamse Volksverte-genwoordigers – legislatuur 2004-2009*, (juni 2004), Brussel: Gezinsbond.
- Goedseels, E. & Van den Bergh, B. (2003), Tieners op de schoolbanken. Het school(be)le-ven van 10-tot 18-jarige kinderen en jongeren in Vlaanderen: een beschrijvende en ex-plorerende kijk, *Welwijs*, 14 (2): 25-29.
- Golding, P. & Middleton, S. (1982), *Images of welfare: press and public attitudes to pov-erty*, Oxford: Martin Robertson.
- Goldthorpe, J. & Marshall, G. (1992), The promising future of class analysis. A response to recent critiques, *Sociology*, 26 (3): 381-400.
- Goossens, L. (1982), *Het sociaal huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleemhandeling op het gebied van wonen*, (Proef-schrift ter verkrijging van de graad van doctor in de Sociale Wetenschappen), Leuven: KULeuven.
- Government of Hungary & European Commission – DG Employment and Social Affairs (2003), *Joint Memorandum on Social Inclusion of Hungary. Brussels, 18 December 2003*, (online), http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/hu_jim_en.pdf.
- Government of Poland & European Commission – DG Employment and Social Affairs (2003), *Joint Memorandum on Social Inclusion of Poland. Brussels, 18 December 2003*, (online), http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/pl_jim_en.pdf.
- Graham, H. (2000), The Challenge of Health Inequalities, in: Graham, H. (ed.), *Understand-ing health inequalities*, Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 3-21.
- Groenez, S., Van Den Brande, I. & Nicaise, I. (2003), *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudie van Belgische Huis-houdens*, (LOA-rapport nr. 10), Leuven: Steunpunt LOA 'Loopbanen doorheen onder-wijs naar de arbeidsmarkt'.
- Guillén, A.M. & Palier, B. (2004), Introduction: Does Europe matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states, *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 203-209.
- Hajer, M.A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press.
- Hall, P. (1988), *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Hall, S. (1976), The Determination of News Photographs, in: Cohen, S. & Young, J. (eds.), *The Manufacture of News. Social Problems, Deviance and the Mass Media*, London: Constable, 176-190.
- Hardonk, S. (2004), *Sociaal-economische gezondheidsverschillen in België. Een stand van zaken. Een analyse van de Belgische gezondheidsenquête 2001*, Brussel: Vrije Universi-teit Brussel.
- Hartman, I. (2000), *Democratie van de grote bekken: Leer je wat van het publieke debat?*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Hastings, A. (2000), Discourse analysis: what does it offer housing studies?, *Housing, The-ory and Society*, 17 (3): 131-139.

- Hays, R.A. (2001), *Who speaks for the poor. National interest groups and social policy*, (Politics and Policy in American Institutions), New York/London: Routledge.
- Heeren, V. (2002), *Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting*, Brussel: Vlaams Parlement.
- Hermans, D.J., Opdenakker, M.-C. & Van Damme, J. (2003), *Ongelijke kansen in het secundair onderwijs in Vlaanderen. Een longitudinale analyse van de interactie-effecten van geslacht, etniciteit en socio-economische status op de bereikte onderwijspositie met aandacht voor het effect van de school: een vervolg*, (LOA-rapport nr. 17), Leuven: Steunpunt LOA, Unit Onderwijsloopbanen.
- Herremans, W. (2003), Welke jobs zijn bedreigd? Kenmerken van de groei- en krimpsectoren, in: Steunpunt WAV & VIONA – Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (eds.), *Jaarboek*, (De arbeidsmarkt in Vlaanderen – Jaarreeks 2003), Leuven: Steunpunt WAV – SSA, 57-65.
- Herremans, W., Tielens, M. & Van Gils, S. (2003), *Creativiteit en solidariteit, meer dan ooit nodig. Uitdagingen voor een toekomstig werkgelegenheidsbeleid (2 juli 2003)*, (online), <http://www.steunpuntwav.be/persteksten/persteksten.htm>.
- Hoge Raad van Financiën – studiecmissie voor de vergrijzing (2003), *Jaarlijks verslag*, (mei 2003), Brussel: Hoge Raad van Financiën.
- Hoge Raad van Financiën – studiecmissie voor de vergrijzing (2004), *Jaarlijks verslag*, (april 2004), Brussel: Hoge Raad van Financiën.
- Holt, T. & Jones, T. (1998), *Quality work and conflicting quality objectives*. 84th DGINS Conference, May 28-29, Stockholm.
- Hubeau, B. & Cloots, G. (2004), *Algemene inleiding. Is er licht aan het einde van de tunnel door een grondrecht op energie?* Tasten in het donker! Over het grondrecht op energie, 24 september 2004, Brussel – Vlaams Parlement.
- Iacovou, M. (1998), *Young People in Europe: Two Models of Household Formation*, (Working Paper 6), Colchester: European Panel Analysis Group.
- ICEM Werkgroep Allochtoon Verenigingsleven (2003), *De Vlaamse overheid en het allochtoon middenveld*, (Advies aan de Minister bevoegd voor de Coördinatie van het Vlaams Minderhedenbeleid, juni 2003), Brussel: ICEM.
- Inslegers, G. (2004), Expertennota: Wonen en armoedebestrijding: mag het iets meer zijn?, in: Vlaams Netwerk van verenigingen waar Armen het woord nemen & Team armoede Vlaamse Gemeenschap (eds.), *Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede 6 mei 2004 – Eindverslag*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 15-31.
- Instituut voor Sociaal Recht (2004), Eerste praktijkervaringen met de integratiecontracten uit de Wet Maatschappelijke Integratie, *OCMW-visies*, september, 19 (3): 2-9.
- Iyengar, S. (1991), *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S. (1996), Framing Responsibility for Political issues, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546 (4): 59-70.
- Janssens, I. (2004), Expertennota 'Op zoek naar cultuur: een gedeelde verantwoordelijkheid', in: Vlaams Netwerk van verenigingen waar Armen het woord nemen & Team armoede Vlaamse Gemeenschap (eds.), *Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede 6 mei 2004 – Eindverslag*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 65-77.
- Jenkins, S.P. (2000), Modelling Household Income Dynamics, *Journal of Population Economics*, 13 (4): 529-567.
- Jenkins, S.P., Rigg, J.A. & Devicienti, F. (2001), *The Dynamics of Poverty in Britain*, (Research Report No 157), Leeds: Department for Work and Pensions.
- Johnston, R.J. e.a. (2003), *The Dictionary of Human Geography*, Malden: Blackwell Publishers.

- Joshi, H. & Davies, H. (2002), Women's Incomes over A Synthetic Lifetime, 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, 111-131.
- Keane, M.P. & Prasad, E.S. (2001), Polen: Inequality, Transfers, and Growth in Transition, *Finance and Development*, March, 38 (1): online: <http://www.imf.org/>.
- Kesteloot, C. (1998), Over de beperkingen van de sociale mix als beleidsstrategie, *Planologisch Nieuws*, 18 (3): 144-147.
- Kesteloot, C. (2003), *Verstedelijking in Vlaanderen. Problemen, kansen en uitdagingen voor het beleid in de 21ste eeuw*, (Task Force Stedelijk Beleid – Theoretisch kader), Leuven: KULeuven – Instituut voor Sociale & Economische Geografie.
- Keulen, M. (2003), *Beleidsbrief Vlaams Woonbeleid 2003-2004*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse gemeenschap.
- Klandermans, B. (1989), Introduction: Social Movement Organizations and the Study of Social Movements, in: Klandermans, B. (ed.), *Organizing for Change: Social Movement Organizations in Europe and the United States*, Greenwich, London: Jai Press Inc, 1 – 17.
- Kochuyt, T. (1999), *Over een ondercultuur. Een cultuursociologische studie naar de relatieve deprivatie van arme gezinnen*. Doctoraatsverhandeling Sociale Wetenschappen, Leuven: KULeuven.
- Koning Boudewijnstichting, ATD-Vierde Wereld België & Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten – Afdeling Maatschappelijk Welzijn (1994), *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (1991), *Tussentijds rapport over het 'Ontstaan en de Bestendiging van concentratiebuurten in België', 3. Gewesten*, (Tussentijds rapport 1), Brussel: KCMB.
- Korpi, W. & Palme, J. (2003), New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 countries, 1975-95, *American Political Science Review*, August, 97 (3): 1-22.
- Kraaykamp, G. & De Graaf, N.D. (1995), Sociale differentiatie in materiële en cultuurconsumptie. Een kwestie van leefstijl, in: Dronkers, J. & Ultee, W.C. (eds.), *Verschuivende ongelijkheid in Nederland. Sociale gelaagdheid en mobiliteit*, Assen: Van Gorcum, 223-246.
- Kress, G. (1994), Text and grammar as explanation, in: Meinhof, U. H. & Richardson, K. (eds.), *Text, Discourse and Context: Representations of Poverty in Britain*, London/New York: Longman, 24-45.
- Krieger, N., Williams, D.R. & Moss, N.E. (1997), Measuring social class in US public health research: concepts, methodologies and guidelines, *Annual Review of Public Health*, (18): 341-378.
- Kvist, J. (2004), Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy, *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 301-318.
- Lahelma, E. (2001), Health and Social Stratification, in: Cockerham, W. C. (ed.), *The Blackwell companion to medical sociology*, Oxford: Blackwell Publishers, 65-93.
- Lahelma, E., Rahkonen, O. & Huuhka, M. (1997), Changes in the social patterning of health? The case of Finland 1986-1994, *Science & Medicine*, 44 (6): 789-799.
- Laiho, J. & Hietaniemi, L. (eds.) (2002), *Quality guidelines for official statistics*, (Handbooks 43b), Helsinki: Statistics Finland.
- Lambrecht, J. & Beens, E. (2003), *Zelfstandige ondernemers in nood. Ook zij kennen armoede*, Leuven: LannooCampus.

- Lampaert, F. (1983), *Voorstellen voor een beleid tegen armoede en bestaansonzekerheid in België*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Lamprecht, M. & Stamm, H. (1994), *Die soziale Ordnung der Freizeit. Soziale Unterschiede im Freizeitverhalten der Schweizer Wohnbevölkerung*, Zurich: Seismo.
- Lanjri, N. (1998), *Zonder omwegen. De stem van een nieuwe generatie*, Antwerpen: Icarus.
- Laureys, J. e.a. (2003), *Een portfolio van Verenigingen waar armen het woord nemen in Vlaanderen en Brussel*, (Een studie in opdracht van het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen), Antwerpen: UA – OASeS.
- Lawrence, C. (1999), The effects of income inequality on health, *Australian Health Review*, 22 (1): 97-106.
- Levecque, K. (1999), Het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting onderzocht, in: Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1999*, Leuven/Amersfoort: Acco, 43-63.
- Levecque, K. (2003), Armoede en depressie: (g)een evident verband, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 155-173.
- Levecque, K. (2004), *Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld*, (OASeS Document 3), Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Levecque, K. & Dewilde, C. (2003), Armoededynamieken herbekeken: het verhaal achter het verhaal, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 229-243.
- Lewis, O. (1966), *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty – San Juan and New York*, New York: Random House.
- Liebow, E. (1967), *Tally' Corner. A Study of Negro streetcorner men*, Boston: Little, Brown and Company.
- Loopmans, M. (2002), From hero to zero. Armen en stedelijk beleid in Vlaanderen, *Ruimte & Planning*, 22 (1): 39-49.
- Loopmans, M. (2003), Het Stedenfonds. Interview met Linda Boudry, *Ruimte & Planning*, 23 (2): 124-130.
- Louckx, F., Vanroelen, C. & Beck, M. (2001), Socio-economic differences in health and access to health care, *Archives of Public Health*, (59): 239-263.
- Loyen, R. (2004), Reculer pour mieux sauter?, *Over.Werk*, 14 (3): 105-114.
- Lüschen, G. (1969), Social stratification and social mobility among young sportsmen, in: Loy, J. & Kenyon, G. (eds.), *Sport, culture and society*, New York, NY: MacMillan, 258-276.
- Lyberg, L. e.a. (2001), *Summary report from the Leadership Group (LEG) on quality*, (31 July 2001), Eurostat & Statistics Sweden.
- Macintyre, S. (1997), The Black Report and beyond: What are the issues?, *Social Science & Medicine*, 44 (6): 723-745.
- Mackenbach, J. e.a. (1997), Socioeconomic inequalities in morbidity and mortality in western Europe, *Lancet*, 349 (9066): 1655-1659.
- Marmot, M. & Feeney, A. (1996), Work and Health. Implications for Individuals and Society, in: Blane, D., Brunner, E. & Wilkinson, R. (eds.), *Health and Social Organisation. Towards a Health Policy for the 21st Century*, London: Routledge, 235-254.
- Martens, L. (1997), *Strategisch plan voor sportend Vlaanderen*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Kabinet van de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin & Welzijn.
- Marx, S. e.a. (2004), *Laaggekwalificeerde arbeid: industrieel erfgoed of van alle tijden?*, (PASO-flits 3: 30 januari 2004), Leuven: PASO Flanders.

- Massey, G. (1975), Studying social class: The case of the embourgeoisement and the culture of poverty, *Social Problems*, June, 22 (5): 595-608.
- Menke, R. e.a. (2003), *Report on socio-economic differences in health indicators in Europe. Health inequalities in Europe and the situation of disadvantaged groups*, Bielefeld: Institute of Public Health.
- Merton, R.K. (1968), *Social theory and social structure*, New York: The Free Press.
- Mills, M. & Blossfeld, H.-P. (2003), Globalization, Uncertainty and Changes in Early Life Courses, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 6 (2): 188-218.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2002), *Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Departement Onderwijs.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Afdeling Woonbeleid (1998), *De leefbaarheidscode voor de sociale huisvesting. Een handleiding bij de realisatie van leefbare woonprojecten*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Ministerie van Sociale Voorzorg (1993), Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, *Belgisch Staatsblad*, 4 februari, 163 (23): 2189-2201.
- Moens, M. & Scheerder, J. (2004), Social determinants of sports participation revisited. The role of socialization and symbolic trajectories, *European Journal of Sport & Society*, 1 (1): 35-49.
- Molenaers, N. & Renard, R. (2003), The World Bank, participation and PRSP: the Bolivian case revisited, *European Journal of Development Research*, 15 (2): 133-161.
- Monard, G. (1995-1996), De verlenging van de leerplicht – een korte historische evocatie, *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en -Beleid*, (5-6): 278-280.
- Moras, D. (2004), *Dromen Denken Doen. 7 jaar dialoog in Antwerpen*, Antwerpen: Antwerps Platform Generatiearmen.
- Morris, J. & Winn, M. (1990), *Housing and social inequality*, London: Hilary Shipman.
- Murray, C. (1984), *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York: Basic Books.
- Nationale Arbeidsraad (2004), *Advies Nr. 1463 van 5 mei 2004. Voorstel voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt*, (online), <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1463.pdf>, gelezen op 05-07-2004.
- Nationale Bank van België (2004), *Centrale voor kredieten aan particulieren – Statistieken 2003*, (perscommuniqué 27 januari 2004), Brussel: Nationale Bank van België.
- Nationale Coalitie tegen Tabak (2004), *Tabak en armoede: een vicieuze cirkel. 31 mei 2004 – Werelddag zonder tabak*, (persmap), Brussel: Nationale Coalitie tegen Tabak.
- Nazroo, J.Y. (2003), The structuring of ethnic inequalities in health: economic position, racial discrimination, and racism, *American Journal of Public Health*, 93 (2): 277-284.
- Nederland, T., Duyvendak, J.W. & Brugman, M. (2003), *Belangenbehartiging door de patiënten- en cliëntenbeweging. De theorie*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie (2004), *Het Nederlands voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2004 – accenten*, (online), <http://www.eu2004.nl/>.
- Nicaise, I. (1997), *Kansarmoede in de basisschool. Een literatuuroverzicht van oorzaken en remedies*, (Gids voor het basisonderwijs – Kind/4201), Brussel: Kluwer.
- Nicaise, I. & Groenez, S. (2002), Het gewaarborgd minimuminkomen: vangnet, valkuil of springplank?, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002*, Leuven/Leusden: Acco, 147-160.
- Nicaise, I. e.a. (2004), *The big holes in the net. Structural gaps in social protection and guaranteed minimum income systems in 13 EU countries*, Leuven: KULeuven, HIVA.

- Nicaise, I. & Van Regenmortel, T. (1997), *Discussienota armoedebestrijding*, (in opdracht van het Vlaams Parlement), Leuven: KULeuven – HIVA.
- Nijsmans, I. & Douterlungne, M. (1996), *Het deeltijds beroepssecundair onderwijs: een balans na tien jaar werking*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Norval, A. (2000), Review article: The things we do with words – contemporary approaches to the analysis of ideology, *British Journal for Political Sciences*, 30 (2): 313-346.
- Notredame, L. (1990), *Kwalitatieve woonbehoeften in de sociale huisvesting*, Brussel: Mens en Ruimte.
- Notredame, L. & Claes, A. (1996), *Onveiligheid en onveiligheidsgevoelens in de sociale huisvesting*, (Advies van de Commissie Sociale Veiligheid – December 1995), Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Afdeling Woonbeleid.
- OASeS (2004), *Verslag expertenseminarie '10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede'*, (1 april 2004), Antwerpen: UA – OASeS.
- Office for National Statistics (2002), *National statistics code of practise. Statement of principles*, London: TSO.
- Onkelinx, L. (1992), *Sociale integratie, volksgezondheid en leefmilieu of de keuzen van de 21ste eeuw: Algemene beleidslijnen*, Brussel: Ministerie van Volksgezondheid, Leefmilieu en Sociale Integratie.
- Ostyn, M. e.a. (1980), *Somatic and motor development of Belgian secondary schoolboys. Norms and standards*, Leuven: Leuven University Press.
- Pacolet, J., Van De Putte, I. & Coudron, V. (2004), *Zonder pardon. Spaarfiscaliteit, vermogensbelasting en fiscale amnestie. Een evaluatie*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Pannecoucke, I. (2003), Een gehuurde baksteen ligt zwaarder op de maag. Vragen bij de sociale dimensie van de particuliere huursector, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 125-139.
- Pannecoucke, I., De Decker, P. & Goossens, L. (2003), *Onderzoek naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaamse Woonbeleid*, Antwerpen: UA – OASeS.
- Pannecoucke, I., Geurts, V. & De Decker, P. (2001), *Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting. Eindrapport*, Antwerpen: UFSIA – OASeS & CSB.
- Parkin, F. (ed.) (1974), *The Social Analysis of Class Structure*, (Explorations in Sociology – 5), London: Tavistock.
- Parlement de la Communauté française de Belgique (2004), *Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Discussion conjointe*, (online), http://www.pcf.be/ROOT/resumes_des_debats/2003_2004/N18_11_mai_2004.htm#SEC-id3902392.
- PASH (2001), *Nota bij gedachtenwisseling in Vlaams Parlement*. 12 juni, Brussel.
- Pauwels, G. & Scheerder, J. (2004), *Tijd voor vrije tijd? Vrijetijdsparticipatie in Vlaanderen: sport, cultuur, media, sociale participatie en recreatie*, (Stativaria 32), Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap/Administratie Planning & Statistiek.
- Peersman, W. (2000), Gezondheid, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*, Leuven/Leusden: Acco, 205-216.
- Peña-Casas, R. (2004), Second phase of the open method of co-ordination on social inclusion, in: Degryse, C. & Pochet, P. (eds.), *Social developments in the European Union 2003*, (Fifth annual report), Brussels: European Trade Union Institute, 95-117.
- Peña-Casas, R. & Latta, M. (2004), *Working poor in the European Union*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Perquy, J. (1995-1996), Leerplicht vanuit de sociale dimensie, *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en -Beleid*, (5-6): 281-282.
- Philippot, P. & Galand, B. (2003), *Les personnes sans-abri en Belgique. Regards croisés des habitants de la rue, de l'opinion publique et des travailleurs sociaux*, (Problèmes actuels concernant la cohésion sociale), Gent: Academia Press.
- Platform Wonen (2004), *Reactie van het Platform Wonen de dato 23 juli 2004 op het Vlaams regeerakkoord 2004-2009*, (online), <http://www.platformwonen.be>.
- Pochet, P. (2004), The new European Employment Strategy, in: Degryse, C. & Pochet, P. (eds.), *Social developments in the European Union 2003*, (Fifth annual report), Brussels: European Trade Union Institute, 77-94.
- POD Maatschappelijke integratie (2003), *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005 – Indicatoren*, (online), <http://socialassistance.fgov.be/Nl/Themes/AB/indicatorennl.pdf>.
- Putnam, R. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York, NY: Simon & Schuster.
- Raad van de Europese Unie (2004), *Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel – 25 en 26 maart 2004*, (19 mei 2004 – Nr 9048/04), Brussel: Raad van de Europese Unie.
- Rademaekers, K. & Vuchelen, J. (1998), *De verdeling van het Belgische gezinsvermogen*, (paper 355), Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- Recht-Op vzw i.s.m. Integrale Jeugdhulp (2004), *Van klagen tot dragen. Over het participatieproces en de hulpverlening*, Antwerpen: Recht-Op vzw.
- Redig, G. (2000), *De gemeentelijke jeugdambtenaar als kernactor in een interactief beleid. Mogelijkheden en begrenzingen van ambtelijke ondersteuning van beleidsnetwerken en sociale leerprocessen*, Antwerpen: Vereniging Vlaamse Jeugddiensten & Consulenten.
- Renson, R. (1973), *Sociokulturele determinanten van de somatische ontwikkeling, de motorische vaardigheid en het sportgedrag van 13-jarige Belgische jongens*. Doctoraatsproefschrift lichamelijke opvoeding, Leuven: KULeuven/Instituut voor Lichamelijke Opleiding.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2004), *Jaarverslag 2003*, Brussel: RKW.
- Rocheffort, D. & Cobbe, R. (1994), *The politics of problem definition: shaping the political agenda*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Rodman, H. (1963), The lower class value stretch, *Social Forces*, December, 42 (2): 205-215.
- Rodman, H. (1971), *Lower-class families. The Culture of Poverty in Negro Trinidad*, New York: Oxford University Press.
- Roesems, T., Perdaens, A. & De Spiegelaere, M. (2004), *9de Armoederapport Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, (Eerste deel), Brussel: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn – Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad.
- Rogiers, F. (2004), *Buurtpatrouille*, Antwerpen-Amsterdam: Meulenhoff/Manteau.
- Rubbrecht, I., Lauwereys, L. & Nicaise, I. (2001), Raming van de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom uit het Vlaams onderwijs volgens drie dimensies, in: Douterlungne, M. e.a. (eds.), *Ongekwalificeerd: zonder paspoort? Een onderzoek naar de omvang, karakteristieken en aanpak van de ongekwalificeerde uitstroom*, Leuven: KULeuven – HIVA, 35-64.
- Ruelens, L., De Rick, K. & Douterlungne, M. (2004), *Voortrajecten: opstap naar de arbeidsmarkt voor deeltijds lerenden. Een conceptnota*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Saeboe, H.V., Byfluglien, J. & Johannessen, R. (2003), Quality issues at statistics Norway, *Journal of Official Statistics*, 19 (3): 287-303.

- Sahlin, I. (1996), From deficient planning to 'incapable tenants', *Scandinavian housing and planning research*, 13 (4): 167-181.
- Samoy, E. (2003), Met één been op de arbeidsmarkt, in: Steunpunt WAV & VIONA – Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (eds.), *Jaarboek*, (De arbeidsmarkt in Vlaanderen – Jaarreeks 2003), Leuven: Steunpunt WAV – SSA, 203-210.
- Sandefur, G.D. & Tuma, N.B. (1987), How Data Type Affects Conclusions about Individual Mobility, *Social Science Research*, (16): 301-328.
- Sanders, L. (1997), Against Deliberation, *Political Theory*, June, 25 (3): 347-376.
- Sannen, L. & Demeyer, B. (2003), *Verlagboek Sociaal Huis. Een gids doorheen een boeiend 'starterstraject' 2003*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn.
- Scheerder, J. (2003), *Gelijke speelvelden? Sociale gelaagdheid van de vrijetijdssport vanuit een sociaal-cultureel veranderingsperspectief*. Doctoraatsverhandeling Faculteit Lichamelijke opvoeding en Kinesitherapie, Leuven: KULeuven.
- Scheerder, J. (2004), *De vrijetijdssport in verhouding tot processen van individualisering en inburgering. Van 'clubsport' naar 'egosport'?*, Brussel: Belgisch Olympisch & Interfederaal Comité/Belgian Olympic Academy.
- Scheerder, J., Dehaese, J. & Vanreusel, B. (2003), *Jeugdsport in cijfers. De sportdeelname van jongeren in Vlaanderen in 2000 tabellen en grafieken*, (CD-rom met steun van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Cultuur, Afdeling Jeugd & Sport), Tiel: Lannoo.
- Scheerder, J. & Pauwels, G. (2002), *Vlaanderen sportief gepeild! Resultaten van de APS-survey 1999*, (Stativaria 26), Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap/Administratie Planning & Statistiek.
- Scheerder, J., Pauwels, G. & Vanreusel, B. (2004), Sport en inburgering. Een empirische analyse van de relatie tussen sport en sociaal kapitaal. *Tijdschrift voor Sociologie*, 25(4) (in druk).
- Scheerder, J. e.a. (2002), *30 jaar breedtesport in Vlaanderen: participatie en beleid. Trends 1969-1999*, (Sport & Maatschappij 1), Gent: Publicatiefonds voor Lichamelijke Opvoeding.
- Scheerder, J. & Vanreusel, B. (2002), *Actieve sportbeoefening in Vlaanderen. Technisch verslag van de SBV'99 met enkele cijferreeksen*, Leuven: Acco.
- 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): 383-417.
- Schneider, A.L. & Ingram, H. (1997), *Policy design for democracy*, (Studies in government and public policy), Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Schrijvers, C. e.a. (1998), Socioeconomic inequalities in health in the working population: the contribution of working conditions, *International Journal of Epidemiology*, December, 27 (6): 1011-1018.
- SERV (2004), *Aanbeveling over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de raad betreffende diensten op de interne markt*, (14 juli 2004), Brussel: SERV.
- Simonis, I. (2004), *Staten-Generaal van het Gezin. Conclusies van de plenaire vergadering*, (online), <http://www.lesfamilles.be/pages/nl/index.jsp.htm>.
- Snick, A. (2004), Het recht op werk: een antwoord op de problematiek van armoede en uitsluiting, in: Vlaams Netwerk van verenigingen waar Armen het woord nemen & Team armoede Vlaamse Gemeenschap (eds.), *Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede 6 mei 2004 – Eindverslag*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 148-155.
- Social Protection Committee (2004), Opinion of the Social Protection Committee on the Commission's Communication 'Strengthening the social dimension of the Lisbon strat-

- egy: Streamlining open coordination in the field of social protection', *Official Journal of the European Union*, 5-2-2004, (C32): 60-64.
- SP (1989), *Algemene Raad. Congresresoluties*, Brussel: Socialistische Partij.
- Speziali, B. (2004), De Strategie van Lissabon: resultaat onvoldoende, *Europa-bericht*, maart, (283): 3.
- Stamm, H., Lamprecht, M. & Murer, K. (2003), *Individual taste and structural determination in sports*. The 2nd World Congress of Sociology of Sport & 36th Annual Meeting of the International Sociology of Sport Association (ISSA), 18-21 June 2003, Cologne, German Sport University.
- Staten-Generaal van het Middenveld (2004), *Memorandum Vlaamse regering 13 juni 2004*, Brussel: Staten-Generaal van het Middenveld.
- Steenssens, K. & Vranken, J. (1996), *Naar het middelpunt van de armoede? Een onderzoek naar de structuren van het dagelijks leven van generatie-armen in een urbane omgeving (1990-1992)*, Antwerpen: UFSIA.
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2004), *CAW – Witboek 2004. Voor een sterke eerste lijn in de Vlaamse welzijnszorg*, Berchem: SAW.
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Vlaams Overleg Bewonersbelangen & Verbond Sociale Ondernemingen (2002), *Naar een gedeelde zorg – Colloquium Thuisloosheid anno 2002*, 14 mei 2002, Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003), *In dialoog – tweejaarlijks verslag december 2003*, Brussel: Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004a), *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek – Actie – Vorming*, Brussel: CGKR – Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004b), *Een bijdrage tot de evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, (Nota overhandigd aan de Minister van maatschappelijke integratie – 9 september 2004), Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Steunpunt WAV & VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (2003), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen*, (Jaarreeks 2003 – Jaarboek), Antwerpen: Garant.
- Stevens, A., Bur, A.M. & Young, L. (2003), People, jobs, rights and power: the roles of participation in combating social exclusion in Europe, *Community Development Journal*, 38 (2): 84-95.
- Stoop, R. & Albertijn, M. (2003), *Beter een goede buurt dan een verre vriend. Bewoners van Antwerpse sociale woningen over de leefbaarheid van hun omgeving*, Antwerpen: SOMA – Databank Sociale Planning.
- Stronks, K., Van De Mheen, D. & Mackenbach, J.P. (1993), Achtergronden van sociaal-economische gezondheidsverschillen. Een overzicht van de literatuur en een onderzoeksmodel, in: Raes, V., Kerkhofs, E. & Louckx, F. (eds.), *Sociale ongelijkheid en verschillen in gezondheid*, Brussel: VUBPress, 11-26.
- Stronks, K. e.a. (1996), Behavioural and structural factors in the explanation of socio-economic inequalities in health: an empirical analysis, *Sociology of Health and Illness*, 18 (5): 653-674.
- Taks, M., Renson, R. & Vanreusel, B. (1991), *Hoe sportief is de Vlaming? Een terugblik op 20 jaar sportbeoefening 1969-1989*, (Rapporten van de Onderzoekseenheid Sociaal-culturele Kinantropologie 13), Leuven: KULeuven/Instituut voor Lichamelijke Opleiding.
- Taşan-Kok, T. (2004), *Budapest, Istanbul, and Warsaw: Institutional and spatial change*, Delft: Eburon (forthcoming).

- Taylor, M.F. e.a. (2001), *British Household Panel Survey User Manual Volume A: Introduction, Technical Reports and Appendices*, Colchester: University of Essex.
- Test-Aankoop (2004), Gas- en elektriciteitstarieven: overheid fnuikt de liberalisering met haar taken!, *Test-Aankoop*, September, (479): online: <http://www.test-aankoop.be/map/src/320831.htm>.
- The Gallup Organisation, Hungary (2004a), *Eurobarometer 2004.1 – Public opinion in the acceding and candidate countries. First results – Spring 2004*, Brussels: European Commission.
- The Gallup Organisation, Hungary (2004b), *Eurobarometer EB61 – CC-EB 2004.1. Comparative highlights*, (Spring 2004), Brussels: European Commission.
- Thys, G. (2001), Problematische afwezigheden in het secundair onderwijs: conclusies uit de opvraging van achtergrondgegevens, *Welwijs*, maart, 12 (1): 14-17.
- Thys, R., De Raedemaeker, W. & Vranken, J. (2004), *Bruggen over woelig water. Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?*, Leuven/Voorburg: Acco.
- Tielens, M. (2003), Mobiliteit tussen werk en niet-werk, in: Steunpunt WAV & VIONA – Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (eds.), *Jaarboek*, (De arbeidsmarkt in Vlaanderen – Jaarreeks 2003), Leuven: Steunpunt WAV-SSA, 79-85.
- Tomes, I. (2004), *How does EU enlargement impact on social Europe? Social Europe after enlargement. Convergence – Comparison – Challenges*, May 13th-14th 2004, Brussels.
- Townsend, P. & Davidson, N. (1982), *Inequalities in Health. The Black Report*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Uitermark, J. (2003), *De sociale controle van achterstandswijken*, Amsterdam: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- United Nations Economic and Social Council & Economic Commission for Europe (1994), *Report of the special session of the statistical commission. United Nations fundamental principles of official statistics*, 11-15 April 1994, New York.
- Valkonen, T. (1999), *The Widening differentials in adult mortality by socioeconomic status and their causes*. Chamie, J. & Cliquet, R. L., Health and mortality. Issues of global concern. Proceedings of the symposium on health and mortality, 19-22 november 1997, Brussels, United Nations Secretariat – Department of economic and social affairs-population division.
- Van Bottenburg, M. & Schuyt, K. (1996), *De maatschappelijke betekenis van sport*, Arnhem: NOC*NSF.
- Van Damme, D. & Legiest, E. (1997), *Educatieve strategieën van primaire actoren in de volwasseneneducatie. Onderzoeksrapport 1. Participatie van Vlaamse volwassenen aan volwasseneneducatie*, Gent: Universiteit Gent – Vakgroep Onderwijskunde.
- Van de Velde, M. (2002), *Visuele expressiviteit in actualiteitenreportages*. Licentiaatsverhandeling Communicatiewetenschappen, Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen.
- Van de Velde, V. (2003), Vroege uitstromers uit het voltijds secundair onderwijs en het deeltijds onderwijs als alternatief, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 141-154.
- Van den Abeele, E. (2004), Community activity concerning services of general interest during 2003: disillusion sets in, in: Degryse, C. & Pochet, P. (eds.), *Social developments in the European Union 2003*, (Fifth annual report), Brussels: European Trade Union Institute, 151-181.
- Van der Hallen, P. (2004), Arbeidsmarktmonitoring... of het verhaal van de stomme van Portici, in: Van Hootegem, G. & Cambré, B. (eds.), *OVER WERK(t) in de actieve welvaartstaat*, Leuven: Acco.
- Van der Meulen, R. & Ultee, W. (2004), *'Bowling apart'. Sportverenigingen als ontmoetingsplek voor arm en rijk, begin jaren tachtig versus eind jaren negentig*. Paper gepre-

- senteerd op de 11de SISWO Sociaal-wetenschappelijke Studiedagen, 22-23 april, Amsterdam.
- Van Geertsom, J. (2003), *Programmatorische overheidsdienst maatschappelijke integratie, armoedebestrijding en sociale economie. Managementsplan en Operationeel Plan*, Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.
- Van Hoetegem, H. (2003), Participatie in het armoedebeleid, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 355-367.
- Van Landeghem, G. & Van Damme, J. (2004), *Indicatoren van de ongekwalificeerde uitstroom. Een bijdrage tot de discussie en een aantal nieuwe schattingen*, (LOA-rapport nr. 19), Leuven: Steunpunt LOA 'Loopbanen doorheen Onderwijs naar Arbeidsmarkt'.
- Van Menxel, G. (2002), Is er nog plaats voor armoedebestrijding in het nieuwe lokaal sociaal beleid, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002*, Leuven/Leusden: Acco, 263-275.
- Van Menxel, G., Lescrauwaet, D. & Parys, I. (2003), *Verbinding verbroken. Thuisloosheid en algemeen welzijnswerk in Vlaanderen*, Berchem: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.
- Van Peel, M. (1998), *Intern document ter voorbereiding van de gemeenteraadsverkiezingen*, Brussel: CVP.
- 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 en emancipatie van armen, *Alert*, 24 (3): 39-53.
- Van Regenmortel, T. (2002), Empowerment en Maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002*, Leuven/Leusden: Acco, 71-84.
- Van Regenmortel, T. (2004), *Empowerment in de praktijk van het OCMW*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- 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 Regenmortel, T., Demeyer, B. & Vandenbempt, K. (1999), *Ervaringsdeskundigen in de armoede: meerwaarde en methodiekontwikkeling*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Van Valckenborgh, K., Douterlungne, M. & Sels, L. (1999), *Modules als bouwstenen voor het onderwijs: ook in Vlaanderen?*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Vandenbempt, K. & Demeyer, B. (2003), *Beroepsprofiel. Ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Vandenbroucke, F. (2003), *Werk, Werk en nog eens Werk*, (Beleidsnota van de minister van Werk en Pensioenen, 14 november 2003).
- Vandenbroucke, F. (2004a), *Opvolging werklozen: vraag en antwoord (16 juni 2004)*, (online), <http://www.vandenbroucke.com/index.php?id=250>.
- Vandenbroucke, F. (2004b), *Gerecht zal prioriteit geven aan vervolging zware sociale fraude (30 maart 2004)*, (online), <http://www.vandenbroucke.com/index.php?id=206>.
- Vanroelen, C. (2001), *Sociaal-economische verschillen in gezondheidsfactoren en toegankelijkheidsproblemen in de Belgische gezondheidszorg: Een analyse van de Belgische gezondheidsenquête van 1997*, Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- Vanroelen, C., Smeets, T. & Louckx, F. (2004), *Nieuwe kwetbare groepen in de Belgische gezondheidszorg: eindrapport*, Gent: Academia Press.
- Vansevenant, K. (2004), De leefloonwet: ontoereikend instrument voor een daadwerkelijke integratie van leefloners, *OCMW-visies*, september, 19 (3): 35-42.

- VBO (2003), *Problematiek van het loopbaaneinde*, (VBO Analyse), Brussel: Verbond van Belgische Ondernemingen.
- VCSP0 (2003), *VCSP0 Direct 28 november 2003*, (online), http://www.vcsपो.be/vcsपो_direct/pdf_files/vcsपो_60.pdf.
- VDAB-Databeheer en -analyse (2004), *Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen. Een diploma geeft je vleugels! Schoolverlaters 1 jaar lang gevolgd*, (19e longitudinale studie juni 2002 – juni 2003), Brussel: VDAB.
- Velazquez, N. (1997), The Seventh Generation: GOP aims to shut out poor, *Planners Network*, Nov/Dec: online: <http://www.plannersnetwork.org/index.html>.
- Verbond der Verzorgingsinstellingen (2004), *Memorandum Vlaamse Verkiezingen 2004*, Brussel: Verbond der Verzorgingsinstellingen.
- Verbond van Belgische Ondernemingen (2004), *Studie op vraag van KIIB en VBO: uitbreiding EU kan positief uitdraaien, mits doortastend beleid (Persbericht 29 maart 2004)*, (online), <http://www.vbo.be/attachments/ATT7409.PDF>.
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (2004), *Energiefonds ontoereikend voor OCMW's, VVSG – week*, 31 augustus tot 6 september, (31).
- Verhoeven, H. e.a. (2003), *Het Vlaams minderhedenbeleid gewikt en gewogen. Evaluatie van het Vlaams minderhedenbeleid (1996-2002)*, Leuven: KULeuven – Departement Sociologie.
- Vermaerke, M. (ed.) (1994), *Het Methoka-werkboek. Methodisch werken met kansarmen in het OCMW*, Brussel: Vormingcentrum voor OCMW's.
- Vermandere, C. (2003), Loonspreiding over de sectoren, in: Steunpunt WAV-SSA (ed.), *Jaarboek*, (De arbeidsmarkt in Vlaanderen – Jaarreeks 2003), Leuven: Steunpunt WAV-SSA, 227-234.
- Vlaams ABVV (2004), *10 prioriteiten van het Vlaamse ABVV voor de volgende regering*, Brussel: ABVV.
- Vlaams ACV (2004), *Onze job, ook uw werk! Memorandum voor de nieuwe Vlaamse regering*, (1 maart 2004), Schaarbeek: ACV.
- Vlaams Netwerk van verenigingen waar Armen het woord nemen (2004), *Memorandum Armoede. Vlaamse regering 13 juni 2004*, Brussel: Vlaams Netwerk van verenigingen waar Armen het woord nemen.
- Vlaams Netwerk van verenigingen waar Armen het woord nemen & Team armoede Vlaamse Gemeenschap (2004), *Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede 6 mei 2004. Eindverslag*, (online), <http://www.wvc.vlaanderen.be/armoede/brochure/Eindverslag%202004.doc>.
- Vlaams Parlement (2000), *Beleidsnota Sport 1999-2004 ingediend door de heer Johan Sauvens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, Vlaams Parlement – Stukken*, 12 januari 2000, Stuk 157 (1999-2000) – Nr. 1: 1-30.
- Vlaams Welzijnsverbond (2004), *Memorandum 2004. Werken aan Welzijn*, Brussel: Vlaams Welzijnsverbond.
- Vlaamse administratie (2004), *Bijdrage Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering. Deel 6 – Welzijn en Volk Volksgezondheid gezondheid*, (online), http://aps.vlaanderen.be/straplan/archief/2004-06_bijdrage.htm.
- Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (1997), *Jaarverslag 1996*, Brussel: VHM.
- Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (2003), *Statistisch Bulletin Kandidaat-huurders. Editie 2003*, Brussel: VHM.
- Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (ed.) (2004), *Jaarverslag 2003*, Brussel: VHM.
- Vlaamse Overheid (2001), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 23 februari 2001*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

- Vlaamse Overheid (2002), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2002. Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 29 maart 2002*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse Overheid (2003), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2003. Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 20 januari 2003*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse Overheid (2004), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2004. Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 12 maart 2004*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse regering (1999), *Regeerakkoord 1999. Een nieuw project voor Vlaanderen*, (Vlaamse Regering 1999-2004).
- Vlaamse regering (2004), *Regeerakkoord 2004. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, (Vlaamse Regering 2004 – 2009).
- Vlaamse Regering & Sociale Partners (2001), *Pact van Vilvoorde. 21 doelstellingen voor de 21ste eeuw*, (22 november 2001).
- VLOR – Raad Basisonderwijs (2004), *Advies over de verlaging van de leerplichtleeftijd en over een optimalisering van het onderwijs aan de jongste kleuters*, (21 april 2004), Brussel: Vlaamse Onderwijsraad.
- VLOR – Raad Secundair Onderwijs (2004), *Advies over het deeltijds beroepssecundair onderwijs in de toekomst*, (20 januari 2004), Brussel: Vlaamse Onderwijsraad.
- Von Euler, R. (1953), *Idrottsrörelsen av i dag. En sociologisk studie*, in: Riksidrottsförbund, S. (ed.), *Svensk idrott. En ekonomisk, historisk och sociologisk undersökning*, Malmö: Allhem, 16 e.v.
- Vos, I. (2003), *Cultuurparticipatie en maatschappelijk kwetsbare groepen*, (Praktijkreeks), Brussel: Cultuurnet Vlaanderen/Kunst en Democratie.
- Vranken, J. (1977), *Armoede in de welvaartsstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing (2 delen)*. Doctoraatsverhandeling Politieke en Sociale Wetenschappen, Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen.
- Vranken, J. (1998a), *Social Exclusion: one player in a quartet*. World Congress of Sociology, Montreal.
- Vranken, J. (1998b), Van ‘moderne armoede’ naar ‘sociale uitsluiting’. Een verkenning van begrips- en beleidsontwikkelingen, in: Vranken, J. e.a. (eds.), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*, Leuven/Amersfoort: Acco, 63-77.
- Vranken, J. (2001), Unravelling the social strands of poverty: differentiation, fragmentation, inequality, and exclusion, in: Andersen, H. T. & van Kempen, R. (eds.), *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot: Ashgate, 71-90.
- Vranken, J. & De Boyser, K. (2003), Inleiding – Armoede tussen wereld en leefwereld, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven/Leusden: Acco, 27-46.
- Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (1997), Sociale uitsluiting: deel van een kwartet, in: Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997*, Leuven/Amersfoort: Acco, 303-320.
- Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (eds.) (1998), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J. e.a. (2001), *Towards a European model to evaluate policies and programmes to promote social inclusion.*, Antwerpen: UFSIA – OASeS.
- Vranken, J. & Henderickx, E. (2004), *Het speelveld en de spelregels. Een inleiding tot de sociologie*, Leuven: Acco.

- VREG (2004a), *Rapport van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt van 22 juni 2004. Statistieken 2003 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaardienstverplichtigen*, Brussel: Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt.
- VREG (2004b), *Informatienota: toelichting bij statistieken onderbrekingen huishoudelijke klanten (DMS # 7419) – 17 februari 2004*, Brussel: Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt.
- VVH (2003), *Visieteksten ledencongres 11 oktober 2003*, Antwerpen: Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen.
- VVSG (2004), *Enquête lokaal sociaal beleid – juni 2004*, (online), <http://www.vvsg.be/nl/welzijn/welzijn/detail.shtml?number=1019>.
- Wagstaff, A. & Van Doorslaer, E. (2000), Income inequality and health: What does the literature tell us?, *Annual Review of Public Health*, (21): 543-567.
- Waltiel, L. (1989), *Beleidsnota*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Weber, M. (1921), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehende Soziologie*, (Fünfte revidierte Auflage. Studienausgabe, 1972), Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Welzijnszorg (2004a), *Hoog tijd voor een beter woonbeleid*, (Campagne Welzijnszorg 2004 – Armoede uitsluiten), Brussel: Welzijnszorg.
- Welzijnszorg (2004b), *Kies voor armoede uitsluiten... en leg een knoop in je zakdoek*, (online), <http://www.knoopinzakdoek.be/>.
- Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (2002), *Gezondheidsenquête door middel van interview – België 2001*, (EPH/EPI rapprt nr 2002-22), Brussel: Ministerie van Volksgezondheid.
- Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (2003), *Manual Gezondheidsenquête 2001*, Brussel: WIV.
- Williams, G. e.a. (2003), Participation and power: poor people's engagement with India's employment assurance scheme, *Development and Change*, 34 (1): 163-192.
- Wilson, W. (1989), *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*, Newbury Park: Sage.
- Winters, S. (2003), *Betaalbaar wonen. Nota op basis van de tussentijdse resultaten van het HIVA-onderzoek 'Betaalbaar wonen op de private huurmarkt' naar aanleiding van de Nieuwjaarsboodschap ACW 23 januari 2004*, Leuven: KULeuven – HIVA.
- Winters, S. e.a. (2004), *Op weg naar een Vlaamse huursubsidie?*, Leuven: Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid.
- Wittevrongel, L. (2004), Expertennota 'Recht op gezondheidszorg', in: Vlaams Netwerk van verenigingen waar Armen het woord nemen & team armoede Vlaamse Gemeenschap (eds.), *Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede 6 mei 2004 – Eindverslag*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 119-135.
- World Bank (2001), *Hungary. Long-Term Poverty, Social Protection, and the Labor Market*, (Volume 1: Main Report – No. 20645-HU), Warsaw: World Bank – Poverty Reduction and Economic Management (ECSPE).
- Wouters, M. & Douterlungne, M. (2002), Het Vlaamse vormingsbeleid: voorstellen tot bijsturing, in: Baert, H. e.a. (eds.), *Bevordering van deelname en deelnamekansen inzake arbeidsmarktgerichte permanente vorming*, Leuven: KULeuven – Centrum voor permanente vorming in beroepen en organisaties, 113-128.
- Wresinski, J. (1987), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Paris: Conseil économique et social.

- Wright, E.O. (1996), The continuing relevance of class analysis, *Theory and Society*, October, 25 (5): 693-715.
- Yiannakis, A. (1975), A theory of sport stratification, *Sport Sociology Bulletin*, 4: 23-32.
- Young, I.M. (1996), Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy, in: Benhabib, S. (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press, 120-135.
- Zald, M. & Mc Carthy, J. (eds.) (1979), *The Dynamics of Social Movements: Resource mobilization, social control, and tactics*, Cambridge (USA): Winthrop Publishers.

Juridische verwijzingen

- Besluit van de Vlaamse regering van 29 september 1994 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor de woningen die door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of door de door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij erkende lokale sociale huisvestingsmaatschappijen worden verhuurd in toepassing van artikel 80ter van de Huisvestingscode (Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 3 december 1994.
- Besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 1995 betreffende de subsidiëring van verenigingen van volksontwikkelingswerk (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 5 oktober 1995.
- Besluit van de Vlaamse regering van 11 mei 1999 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor de woningen die door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of door sociale huisvestingsmaatschappijen, erkend door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, worden verhuurd in toepassing van titel VII van de Vlaamse Wooncode (Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 31 augustus 1999.
- Besluit van de Vlaamse regering van 7 september 1999 tot intrekking van het besluit van de Vlaamse regering van 11 mei 1999 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor de woningen die door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of door sociale huisvestingsmaatschappijen, erkend door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, worden verhuurd in toepassing van titel VII van de Vlaamse Wooncode (Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 18 september 1999.
- Besluit van de Vlaamse regering van 20 oktober 2000 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor sociale huurwoningen die worden verhuurd of onderverhuurd door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of een sociale huisvestingsmaatschappij met toepassing van titel VII van de Vlaamse Wooncode (Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 13 december 2000 (editie 1), 41682.
- Besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot uitvoering van het decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 24 november 2003, 56409.
- Decreet van 19 april 1995 houdende een subsidiëring voor verenigingen voor volksontwikkelingswerk (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 9 augustus 1995.
- Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 19 augustus 1997, 21110.
- Decreet van 17 november 1998 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid, ondertekend te Brussel op 5 mei 1998 (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 16 december 1998, 39994.

- Decreet van 30 november 1998 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 betreffende de bestendiging van het armoedebeleid (Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1999 (editie 2), 26583.
- Decreet van 30 november 1998 houdende toestemming in het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid (Ministerie van de Franse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1999 (editie 2), 26577.
- Decreet van 1 april 1999 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid (Ministerie van het Waalse Gewest), *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1999 (editie 2), 26593.
- Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 26 juli 2002, 33262.
- Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 31 augustus 2002 (editie 2), 38780.
- Decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 29 januari 2003 (editie 2), 3657.
- Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2003 (editie 2), 31567.
- Decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 28 mei 2003, 29324.
- Decreet van 4 april 2003 houdende wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 6 mei 2003 (editie 2), 24661.
- Decreet van 17 juli 2003 met betrekking tot de steun aan het verenigingsleven op het gebied van de permanente opvoeding (Ministerie van de Franse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 26 augustus 2003, 41908.
- Decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van 'Toerisme voor Allen' (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 19 september 2003, 46503.
- Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 2003, 41655.
- Decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 3 februari 2004, 6308.
- Decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 20 april 2004, 23160.
- Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 12 mei 2004, 37978.
- Decreet van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 2004, 57558.
- Decreet van 7 mei 2004 houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de bestrijding van de leegstand en verkrotting en onbewoonbaarheid van gebouwen en/of woningen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), *Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 2004, 58988.

- Koninklijk besluit van 21 juni 2001 houdende regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Federale Adviescommissie Maatschappelijk Welzijn (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu), *Belgisch Staatsblad*, 22 september 2001 (editie 2), 31932.
- Koninklijk besluit van 23 augustus 2004 houdende maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van de gebruikers van de dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid & POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie), *Belgisch Staatsblad*, 26 augustus 2004, 63407.
- Ministeriële omzendbrief van 30 september 2004 in verband met sociale en culturele participatie 2004 (Minister van Maatschappelijke Integratie), <http://www.vvsg.be/nl/welzijn/welzijn/detail.shtml?number=2702>.
- Ordonnantie van 20 mei 1999 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid (Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1999 (editie 2), 26602.
- Ordonnantie van 20 mei 1999 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, ondertekend te Brussel op 5 mei 1998 (Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-hoofdstad), *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1999 (editie 2), 26608.
- Wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu), *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002, 33610.
- Wet 27 januari 1999 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, ondertekend te Brussel, op 5 mei 1998 (Diensten van de Eerste Minister), *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1999 (editie 2), 26571.
- Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkelingen (Diensten van de Eerste Minister), *Belgische Staatsblad*, 18 juni 1997, 16270.
- Programmawet van 9 juli 2004 (Federale Overheidsdienst – Kanselarij van de Eerste Minister), *Belgisch Staatsblad*, 15 juli 2004, 55579.
- Uittreksel uit arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004 (Arbitragehof), *Belgisch Staatsblad*, 27 februari 2004 (editie 1), 11213.
- Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 18 december 2000, C 364: 1-22.
- Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 2 december 2000, L 303: 16-22.
- Met redenen omklede motie – van de heer Filip Dewinter – tot besluit van de op 22 oktober 1996 door de heer Carl Decaluwé in commissie gehouden interpellatie tot de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, over de evaluatie van het huurdersbestand van het sociaal huurpatrimonium en de problematiek van de sociale mix en gettovorming (Vlaams Parlement), zitting 1996-1997, *Vlaams Parlement – Stukken*, 22 oktober 1996, 450 Nr. 1.
- Met redenen omklede motie – van de heren Carl Decaluwé, Herman De Loor, Marc Olivier, mevrouw Veerle Heeren en de heer Jacques Timmermans – tot besluit van de op 22 oktober 1996 door de heer Carl Decaluwé in commissie gehouden interpellatie tot de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, over de evaluatie van het huurdersbestand van het sociaal huurpatrimonium

- en de problematiek van de sociale mix en gettovorming (Vlaams Parlement), zitting 1996-1997, *Vlaams Parlement – Stukken*, 23 oktober 1996, 456 Nr. 1.
- Algemene beleidsnota van de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie en Grootstedenbeleid. Sociale integratie en Grootstedenbeleid – 3 november 2003 (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers), zitting 2003-2004, *Parlementaire documenten*, DOC 51 0325/009.
- Maatschappelijke beleidsnota Armoede en sociale uitsluiting. Motie van aanbeveling van de heren Guy Swennen, Bart Vandendriessche en mevrouw Sonja Becq tot besluit van het op 19 februari 1998 in plenaire vergadering gehouden themadebat over armoede en sociale uitsluiting (Vlaams Parlement), zitting 1997-1998, *Vlaams Parlement – Stukken*, 4 maart 1998, 929-2: 1-6.
- Maatschappelijke beleidsnota: Armoede en sociale uitsluiting (Vlaams Parlement), zitting 1997-1998, *Vlaams Parlement – Stukken*, 9 februari 1998, 929-1: 1-263.
- Ontwerp van decreet betreffende de armoedebestrijding – Hoorzitting – Verslag namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen uitgebracht door mevrouw Trees Merckx-Van Goey, zitting 2002-2003, *Vlaams Parlement – Stukken*, 18 februari 2003, Stuk 1230 (2001-2002) – Nr. 3.
- Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid. Memorie van Toelichting (Vlaams Parlement), zitting 2002-2003, *Vlaams Parlement – Stukken*, 2 juli 2003, 1777/1: 3-30.
- Vraag om uitleg nr. 512 van de heer Kris Van Dijck tot de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, over het Gemeentefonds en het Stedenfonds, zitting 2003-2004, *Vlaams Parlement – Handelingen van de Commissies*, 2 maart 2004, C140 – BIN 13.

Register

A

Aanvullende steun
Actieve Welvaartsstaat (ook: activering)
Algemeen Verslag over de Armoede
Alleenstaanden
Allochtonen
Analfabetisme
Arbeidsmarkt(beleid)
Armoede
-definitie
-effecten(rapport)
-grenzen
-indicatoren
-meting
-mobiliteit
Armoedebeleid
inclusief -
Asielzoeker

B

Beschutte werkplaats
Bestaansmiddelen
Bestedingen
Breuklijnen

C

Consumentenkrediet

D

Dialogoog

E

Eéninkomens(gezinnen)
Eigenaars
Empowerment
Ervaringsdeskundigen
Europese Werkgelegenheidsstrategie

G

Gewaarborgde gezinsbijslag
Gewaarborgd inkomen voor bejaarden
Gezondheid(szorg)

H

Huisvesting

Hulpverlening
Huur, sociale -
Hypothecair krediet

I

Illegalen
Inclusief (beleid)
Inkomen
-songelijkheid
-sverdeling
Inkomensgarantie voor ouderen
Insluiting
sociale -
Integratiecontract (sociaal -)
Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie

K

Krediet

L

Leefloon
Leefwereld
Levensminimum
Lokaal sociaal beleid

M

Maatschappelijke dienstverlening
Migranten: zie Allochtonen

N

Nationaal Actieplan
Netwerken, sociale -

O

Onderwijs

P

Participatie
Permanent Armoede Overleg
Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap 1

S

Scholingsniveau
Schorsingen

Schuldbemiddeling
Schulden
Sociaal Huis
Sociaal Impulsfonds
Sociale differentiatie
Sociale economie
Sociale fragmentering
Sociale insluiting
Sociale ongelijkheid
Sociale (grond)rechten
Sociale relaties
Sociale zekerheid
Socialisering
Stedenfonds
Steunpunt tot Bestrijding van Armoede Bestaans-
onzekerheid en Sociale Uitsluiting
Studietoelagen

T

Tegemoetkomingen voor personen met een han-
dicap
Tewerkstelling: zie Arbeid(sm)markt, Werkloos-
heid
Thuisloosheid, thuislozen

V

Verenigingen waar armen het woord nemen
Vermogen
Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebe-
strijding
Vluchtelingen: zie Asielzoeker
Voedselbanken
Vreemdelingen: zie Allochtonen

W

Werkloosheid, werklozen
laaggeschoolde -
langdurig -
uitkeringsgerechtigde volledig -
Woningkwaliteit
Woonbeleid
Woonkosten
Woonquote
Woonzekerheid

Z

Zittenblijven

Personalia

Helen Blow is sociologe en volgt momenteel een masteropleiding in Culture and Media Studies. Ze is als projectmedewerkster verbonden aan het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

Katrien De Boyser is sociologe en onderzoekster bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

Pascal De Decker is doctor in de politieke en sociale wetenschappen en onderzoeker bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

Femke De Keulenaer is sociologe, onderzoekster bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen en aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen.

Barbara Demeyer is sociologe en projectleidster bij het Hoger Instituut voor de Arbeid van de K.U.Leuven.

Katleen De Rick is licentiaat in de sociologie en projectleider in het Hoger Instituut voor de Arbeid, sector Onderwijs en Arbeidsmarkt van de K.U.Leuven. Haar onderzoeksdomeinen zijn levenslang en levensbreed leren, de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt en vernieuwingen in het technisch onderwijs en in het voltijds en deeltijds beroepsonderwijs.

Caroline Dewilde is sociologe en onderzoekster bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

Danielle Dierckx is maatschappelijk assistente, sociologe, onderzoekster bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen en aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.

Tom D'Olieslager is criminoloog en logistiek medewerker bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

Katherine Duffy is arbeidseconome en werkzaam aan de De Montfort University in Leicester (Verenigd Koninkrijk). Ze is lid van de Social inclusion Steering

Group van EAPN en voorzitter van de UK Social Policy Task Force of NGOs dat instaat voor de opvolging van het NAPs/incl.

Stefan Hardonk is socioloog en werkt als assistent voor de Vakgroep Medische Sociologie van de Vrije Universiteit Brussel.

Wim Herremans studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de K.U.Leuven en werkt als wetenschappelijk medewerker bij het interuniversitaire Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (WAV).

Piet Janssen is directeur van het Vlaams Minderheden Centrum (VMC).

Maarten Loopmans is onderzoeksmedewerker bij de Afdeling Sociale en economische geografie aan de faculteit Geografie - Geologie van de K.U.Leuven.

Fred Louckx is socioloog en gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel. Hij is eveneens voorzitter van de Vakgroep Medische Sociologie.

Ides Nicaise is econoom en sectorhoofd Onderwijs en Arbeidsmarkt bij het Hoger Instituut voor de Arbeid en docent aan het Departement Pedagogische Wetenschappen van de K.U.Leuven. Zijn onderzoek is voornamelijk toegespitst op de rol van onderwijs, vorming en arbeidsmarktbeleid als hefboven voor sociale inclusie.

Pierre Martin Neirinckx is criminoloog, voormalig opdrachthouder bij de Koning Boudewijnstichting en vandaag consultant-stafmedewerker bij de Federatie Vrijzinnige Centra.

Diane Moras is maatschappelijk assistente en coördinatrice van het Antwerps Platform Generatiearmen.

Jeroen Scheerder is doctor in de lichamelijke opvoeding en licentiaat in de sociale en culturele antropologie. Hij promoveerde in 2003 op het proefschrift 'Gelijke speelvelden? Sociale gelaagdheid van de vrijetijdssport vanuit een sociaal-cultureel veranderingsperspectief'. Hij is verbonden aan het Departement Sport- & Bewegingswetenschappen van de Faculteit Bewegings- & Revalidatiewetenschappen van de K.U.Leuven en is als adviseur actief op de Cel voor Cultuur-, Jeugd- & Sportbeleid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Tuna Taşan-Kok werkt als doctor in de humane geografie en planning aan de Faculteit Geowetenschappen van de universiteit van Utrecht. Ze promoveerde in 2004 op het proefschrift getiteld 'Budapest, Istanbul, and Warsaw: Institutional and spatial change'.

Katrien Vandenbempt is sociologe en onderzoekster bij het Hoger Instituut voor de Arbeid van de K.U.Leuven.

Mieke Van de Velde is communicatiewetenschapster en volgde een masteropleiding internationale politiek. Ze is onderzoekster bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

Seppe Van Gils studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen en werkt als wetenschappelijk medewerker bij het interuniversitaire Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (WAV).

Tine Van Regemortel is doctor in de psychologische wetenschappen en projectleider Sociaal en Economisch beleid bij het Hoger Instituut voor de Arbeid van de K.U.Leuven. Ze verricht onderzoek op het domein 'zorg voor maatschappelijke achterstelling' met methodiekontwikkeling en psychologische aspecten bij armoede in het bijzonder.

Bea Van Robaeys is licentiate in de vergelijkende cultuurwetenschap en onderzoekster bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

Baldwin Van Gorp is communicatiewetenschapper en als mandaatassistent verbonden aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Zijn proefschrift handelt over het concept framing en de berichtgeving over asielzoekers.

Christophe Vanroelen is socioloog en werkt als wetenschappelijk medewerker voor de Vakgroep Medische Sociologie van de Vrije Universiteit Brussel. Hij werkt aan een doctoraat over arbeidsomstandigheden en sociaal-economische gezondheidsverschillen.

Jan Vranken is socioloog en gewoon hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen, waar hij onder meer de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) leidt.