

**ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

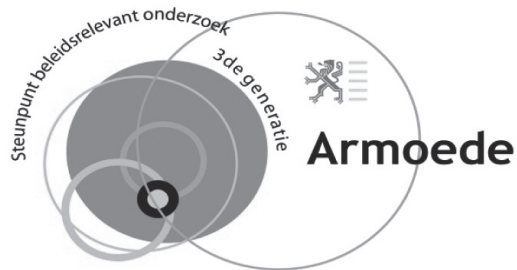
JAARBOEK 2012

OASeS: CENTRUM ONGELIJKHEID, ARMOEDE,  
SOCIALE UITSLUITING EN DE STAD

Departement Sociologie  
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen  
Universiteit Antwerpen (Stadscampus)  
'De Meerminne'

Sint-Jacobstraat 2, B-2000 Antwerpen  
danielle.dierckx@ua.ac.be  
stijn.oosterlynck@ua.ac.be  
jill.coene@ua.ac.be  
an.vanhaarlem@ua.ac.be

**OASeS**  
ONGELIJKHEID, ARMOEDE,  
SOCIALE UITSLUITING EN DE STAD



Met steun van de  
Vlaamse overheid



# Armoede en Sociale Uitsluiting

JAARBOEK 2012

*Danielle Dierckx, Stijn Oosterlynck,  
Jill Coene & An Van Haarlem (red.)*

Acco Leuven / Den Haag

## **Sociale InZichten nr. 22**

*Sociale InZichten* is een wetenschappelijke boekenreeks. Het initiatief voor deze reeks ligt bij OASeS, Centrum Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad ([www.oases.be](http://www.oases.be)). Danielle Dierckx doet de coördinatie.

Redactieraad: Jos Berghman, Jack Burgers, Caroline Dewilde, Danielle Dierckx, Bernard Hubeau, Jan Vranken



*Eerste druk:* 2012

*Gepubliceerd door*

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, België  
Email: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be) – Website [www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)

*Voor Nederland:*

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland  
Email: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl) – Website [www.uitgeverijacco.nl](http://www.uitgeverijacco.nl)

*Omslagontwerp:* [www.frisco-ontwerpbureau.be](http://www.frisco-ontwerpbureau.be)

© 2012 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.

## Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| Lijst van figuren en tabellen  | 17        |
| Afkortingen  | 25        |
| Woord vooraf   | 29        |
| Dankwoord  | 31        |
| Inleiding  |           |
| Over sociale innovatie, lokale actie en maatschappelijke transformatie | 33        |
| <i>Danielle Dierckx en Jill Coene</i>                                  |           |
| 1. Onder de kerktoren  | 33        |
| 2. Innovatie met lokale sociale impact                                 | 34        |
| 3. Sociale innovatie in geuren en kleuren                              | 36        |
| 3.1 Alle neuzen in dezelfde richting                                   | 36        |
| 3.2 Sociale innovatie in domeinen van armoede en sociale uitsluiting   | 37        |
| 3.3 Naar een verhoogde participatie door sociale innovatie             | 38        |
| 3.4 Wie innoveert en waarom?   | 40        |
| 3.5 En de keerzijde?   | 42        |
| 4. Armoede en sociale uitsluiting: de jaarrekening                     | 43        |
| 4.1 Verschillende manieren om armoede te meten                         | 43        |
| 4.2 Een close-up van enkele armoededomeinen                            | 45        |
| 4.3 Een armoedetoets voor het beleid                                   | 47        |
| 5. Tot slot  | 48        |
| <br>   |           |
| <b>DEEL 1</b>  |           |
| <b>ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING IN 2012</b>                          | <b>49</b> |
| <br>   |           |
| HOOFDSTUK 1 – Inkomensarmoede en schulden anno 2011                    | 51        |
| <i>Jill Coene</i>  |           |
| 1. Inleiding   | 51        |

## Inhoud

|       |  |           |
|-------|--|-----------|
| 2.    | Armoede en ongelijkheid in Vlaanderen en België                                  | 51        |
| 2.1   | Armoederisico  | 51        |
| 2.2   | Bestaansonzekerheid op provinciaal niveau en in de centrumsteden                 | 54        |
| 2.3   | Inkomensverdeling en ongelijkheid  | 58        |
| 2.4   | En het beleid?   | 60        |
| 3.    | Kinderarmoede  | 61        |
| 3.1   | Kinderarmoede in cijfers   | 61        |
| 3.2   | Jongeren met een leefloon  | 63        |
| 3.3   | Het effect op armoede van financiële steun aan gezinnen met kinderen             | 64        |
| 4.    | Schuldenlast   | 64        |
| 4.1   | Achterstallige betalingen  | 65        |
| 4.2   | Budgethulpverlening en schuldhulpverlening                                       | 65        |
| 4.3   | Energiearmoede   | 66        |
| 4.3.1 | Elektriciteit en gas   | 66        |
| 4.3.2 | Water  | 68        |
| 5.    | Conclusie  | 69        |
|       | Noten  | 70        |
|       | <b>HOOFDSTUK 2 – Multidimensionele armoede in Vlaanderen</b>                     | <b>71</b> |
|       | <i>An Van Haarlem</i>  |           |
| 1.    | Inleiding  | 71        |
| 2.    | De multidimensionele meting van armoede gekaderd                                 | 71        |
| 3.    | Methodologie   | 73        |
| 3.1   | De data: EU-SILC 2006-2010   | 74        |
| 3.2   | Indicatoren  | 75        |
| 3.3   | Methode  | 76        |
| 4.    | De evolutie van de verschillende indicatoren per domein                          | 77        |
| 4.1   | Huisvesting  | 77        |
| 4.2   | Financiële stress  | 79        |
| 4.3   | Beperkte financiële middelen   | 79        |
| 4.4   | Overzicht 2010   | 80        |
| 5.    | Multidimensionele armoede in Vlaanderen  | 81        |
| 5.1   | Hoeveel mensen zijn multidimensioneel arm in Vlaanderen?                         | 81        |
| 5.2   | De intensiteit van multidimensionele armoede                                     | 82        |
| 5.3   | De structuur van de armoede bij multidimensionele armen                          | 82        |
| 6.    | Besluit  | 84        |
|       | Noten  | 85        |
|       | <b>HOOFDSTUK 3 – Referentiebudgetten en minimuminkomensbescherming in België</b> | <b>89</b> |
|       | <i>Bérénice Storms en Kristel Bogaerts</i>                                       |           |
| 1.    | Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie                           | 89        |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Voorwaarden tot maatschappelijke participatie: een kwestie van kunnen, mogen en willen  | 90  |
| 3. Hoogte en samenstelling van de referentiebudgetten  | 92  |
| 4. Waarom referentiebudgetten beter geschikt zijn om de adequaatheid van de minimuminkomensbescherming te beoordelen dan de armoederisicograad | 94  |
| 4.1 De Europese armoederisicograad beter niet gebruiken om in concrete situaties te bepalen wat minimaal noodzakelijk is                       | 94  |
| 4.2 Referentiebudgetten als benchmark om de doeltreffendheid van de minimuminkomens te beoordelen: pro's en contra's                           | 97  |
| 5. De doeltreffendheid van de Belgische minima gemeten met de referentiebudgetten  | 98  |
| 5.1 Minimuminkomens en minimumkosten vergeleken  | 98  |
| 5.2 Evolutie van de minimuminkomens en de minimumkosten  | 102 |
| 6. Referentiebudgetten als beleidsinstrument   | 103 |
| Noten  | 106 |
| <br>   |     |
| HOOFDSTUK 4 – Vroege schoolverlaters in Vlaanderen   | 107 |
| <i>Georges Van Landeghem en Jan Van Damme</i>  |     |
| 1. Inleiding   | 107 |
| 2. Over beleidsplannen, beslissingen van jongeren en indicatoren   | 109 |
| 3. Een korte kwantitatieve beschrijving van de ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen   | 111 |
| 4. De globale trend tot 2009   | 115 |
| 5. De invloed van de financieel-economische crisis van 2008  | 117 |
| 6. Loopbanen zonder mogelijkheid tot het behalen van een kwalificatie  | 119 |
| 7. Kwalificaties kort na voortijdig schoolverlaten   | 120 |
| 8. Vroege schoolverlaters uit het voltijds beroepsonderwijs  | 121 |
| 9. De ene vroege schoolverlater is de andere niet: afbakening van twee doelgroepen   | 122 |
| 10. Een aanknopingspunt voor het beleid  | 124 |
| Noten  | 126 |
| <br>   |     |
| HOOFDSTUK 5 – Arbeid in tijden van crisis  | 129 |
| <i>Jill Coene</i>  |     |
| 1. Inleiding   | 129 |
| 2. Conjunctuur en arbeidsmarkt   | 129 |
| 3. Werk en werkloosheid in België en Vlaanderen  | 131 |
| 3.1 Werkzaamheidsgraad en werkloosheidsgraad   | 131 |
| 3.1.1 Een Europese vergelijking  | 131 |
| 3.1.2 Een regionale vergelijking   | 133 |
| 3.1.3 Een lokale blik  | 134 |

## Inhoud

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 3.2 | Niet-werkende werkzoekenden              | 136 |
| 3.3 | 'Job-arme' gezinnen                      | 137 |
| 4.  | Kansen voor kansengroepen in Vlaanderen? | 137 |
| 4.1 | Laaggeschoolden                          | 138 |
| 4.2 | Ouderen                                  | 139 |
| 4.3 | Langdurig werklozen                      | 140 |
| 5.  | Werk als garantie?                       | 141 |
| 5.1 | Werkende armen                           | 141 |
| 5.2 | De kwaliteit van banen niet vergeten     | 142 |
| 6.  | Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid           | 143 |
| 6.1 | Het Loopbaanakkoord                      | 143 |
| 6.2 | Het Werkondersteuningspakket (WOP)       | 145 |
| 6.3 | Alternatieven voor de jobkorting         | 145 |
| 7.  | Conclusie                                | 146 |
|     | Noten                                    | 147 |

|  |   |            |
|--|---|------------|
|  | <b>HOOFDSTUK 6 – Sociaal kapitaal voor een betere gezondheid bij Vlaamse adolescenten</b> | <b>149</b> |
|--|---|------------|

*Bart De Clercq en Lea Maes*

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 1.    | Inleiding   | 149 |
| 2.    | De feiten: sociale ongelijkheid in gezondheid van kinderen en adolescenten    | 149 |
| 3.    | Hoe sociale ongelijkheid aanpakken?   | 152 |
| 3.1   | Focus op kinderen en adolescenten   | 152 |
| 3.2   | Het belang van distale factoren met focus op buurten                          | 153 |
| 3.3   | Een hulpbronnenbenadering   | 153 |
| 4.    | De beschermende rol van buurt sociaal kapitaal                                | 153 |
| 4.1   | Het concept 'sociaal kapitaal'  | 153 |
| 4.2   | Buurt sociaal kapitaal en gezondheid  | 155 |
| 5.    | Kan buurt sociaal kapitaal de ongelijke verschillen in gezondheid verkleinen? | 156 |
| 6.    | Bevindingen uit een studie in 601 Vlaamse buurten                             | 157 |
| 6.1   | Methoden  | 157 |
| 6.1.1 | Data  | 157 |
| 6.1.2 | Variabelen  | 158 |
| 6.1.3 | Analyses  | 159 |
| 6.2   | Resultaten  | 161 |
| 7.    | Besluit en aanbevelingen voor beleid  | 162 |
|       | Noten   | 164 |



|   |            |
|---|------------|
| HOOFDSTUK 7 – Woonuitgaven, woonsubsidies en armoede in Vlaanderen en Nederland | 165        |
| <i>Kristof Heylen en Marietta Haffner</i>                                       |            |
| 1. Inleiding  | 165        |
| 2. Armoede en de woonsituatie   | 166        |
| 3. Methodologie   | 168        |
| 3.1 Operationalisering van woonuitgaven, resterend inkomen en woonsubsidies     | 168        |
| 3.2 Databestanden   | 170        |
| 4. Aan wonen gerelateerde subsidies in Vlaanderen en Nederland                  | 170        |
| 5. Resultaten   | 172        |
| 5.1 Armoedecijfers na aftrek van de woonuitgaven                                | 172        |
| 5.2 Effecten van huursubsidie, hypotheekaf trek en huurregulering               | 175        |
| 6. Samenvatting en conclusies   | 177        |
| Noten   | 179        |
| HOOFDSTUK 8 – Een toetsing van de armoedetoets                                  | 181        |
| <i>Danielle Dierckx</i>   |            |
| 1. Inleiding  | 181        |
| 2. Relevantie van een armoedetoets  | 181        |
| 3. Definitie van armoedetoets   | 183        |
| 4. Armoedetoets in Europa   | 184        |
| 4.1 Ierland als gangmaker   | 184        |
| 4.2 Finland   | 185        |
| 4.3 Frankrijk   | 186        |
| 4.4 Spanje  | 186        |
| 4.5 Oostenrijk  | 187        |
| 5. Toepassing in Vlaanderen   | 187        |
| 6. Aandachtspunten en uitdagingen   | 189        |
| 7. Tot slot   | 190        |
| Noot  | 191        |
| <b>DEEL 2</b>   |            |
| <b>LOKALE ARMOEDEBESTRIJDING EN SOCIALE INNOVATIE</b>                           | <b>193</b> |
| HOOFDSTUK 1 – Lokale initiatieven als bouwstenen van sociale innovatie          | 195        |
| <i>Stijn Oosterlynck en Pieter Cools</i>  |            |
| 1. Inleiding: innovatie als huishoudterm  | 195        |
| 2. Twee observaties: sociale innovatie en de welvaartsstaat                     | 197        |
| 3. Sociale innovatie gedefinieerd   | 199        |

|     |   |         |
|-----|---|---------|
| 4.  | Historische wortels van sociale innovatie   | 202     |
| 4.1 | De bureaucratische welvaartsstaat   | 202     |
| 4.2 | Technologisch en economisch determinisme  | 204     |
| 4.3 | Wijkontwikkeling  | 205     |
| 5.  | Sociale innovatie vandaag in Europa en Vlaanderen                                     | 207     |
| 6.  | Conclusie   | 212     |
|     | Noten   | 212     |
|     | <br>HOOFDSTUK 2 – De ambigue rol van voedselbanken                                    | <br>213 |
|     | <i>Tuur Ghys</i>  |         |
| 1.  | Inleiding   | 213     |
| 2.  | Voedselbedeling voor gevorderden  | 214     |
| 3.  | Kritische beschouwing van de rol van voedselbanken binnen samenleving en economie     | 215     |
| 3.1 | De economische functie van voedselbanken  | 215     |
| 3.2 | Voedselbanken: een nationaal probleem   | 218     |
| 4.  | Een casestudie naar voedselbedeling in Sint-Truiden                                   | 220     |
| 4.1 | Sint-Truiden, een stad apart  | 220     |
| 4.2 | Verhalen van noodzaak   | 221     |
| 4.3 | Samenwerking en spanning met de sociale diensten                                      | 223     |
| 4.4 | Problemen aan de horizon  | 224     |
| 5.  | Conclusie: uitdagingen omtrent de groeiende rol van voedselbanken in onze samenleving | 226     |
|     | Noten   | 228     |
|     | <br>HOOFDSTUK 3 – Een bredeschoolwerking versterkt de wijk                            | <br>229 |
|     | <i>Marleen Dierickx en Claude Soete</i>   |         |
| 1.  | Inleiding: onderwijs, brede scholen en sociale innovatie                              | 229     |
| 2.  | Dé brede school bestaat niet  | 230     |
| 2.1 | Het waarom van brede scholen  | 230     |
| 2.2 | Een referentiekader   | 232     |
| 2.3 | Criteria  | 233     |
| 2.4 | Kwaliteitsmeting  | 233     |
| 2.5 | Meerwaarde en kanttekeningen  | 234     |
| 3.  | Maatschappelijke impact van een brede school  | 237     |
| 3.1 | School en wijk hebben elkaar nodig  | 237     |
| 3.2 | Een bruisende ontmoetingsplek   | 237     |
| 3.3 | Het hefboomeffect   | 238     |
| 3.4 | Het langetermijneffect  | 238     |
| 3.5 | De lokale beleidsimpact   | 238     |
| 4.  | Een praktijkverhaal: brede school Sint-Jozef in Kortrijk                              | 239     |

## Inhoud

|       |  |            |
|-------|--|------------|
| 4.1   | Historiek  | 239        |
| 4.2   | Uitgangspunt, missie en visie  | 240        |
| 4.3   | Doelstellingen   | 240        |
| 4.4   | Partners in en rond de school  | 241        |
| 4.5   | Activiteiten en middelen   | 241        |
| 4.6   | Coördinatie  | 243        |
| 4.7   | Een duurzame werking   | 244        |
| 4.8   | Maatschappelijke impact: illustraties  | 245        |
| 5.    | Besluit en aanbevelingen   | 246        |
|       | Noot   | 247        |
|       | <b>HOOFDSTUK 4 – Wijkgezondheidscentra in Vlaanderen</b>                                       | <b>249</b> |
|       | <i>Jan De Maeseneer, Leen De Roo, Sara Willems</i>   |            |
| 1.    | Inleiding  | 249        |
| 2.    | Wijkgezondheidscentra: het laatste 'kind' van mei '68, op zoek naar decretale erkenning        | 250        |
| 3.    | Eerstelijnsgezondheidszorg, wijkgezondheidscentra en sociaaleconomische gezondheidsverschillen | 252        |
| 4.    | Gemeenschapsgericht werken: enkele voorbeelden uit de praktijk                                 | 255        |
| 5.    | Wijkgezondheidscentra, een lokale actie in het kader van armoedebestrijding: een SWOT-analyse  | 258        |
| 6.    | Ten slotte: waarop wacht de Vlaamse Overheid?  | 261        |
|       | Noten  | 261        |
|       | <b>HOOFDSTUK 5 – Collectieve eigendom van woningen</b>   | <b>263</b> |
|       | <i>James DeFilippis</i>  |            |
| 1.    | Voorwoord van de redactie  | 263        |
| 2.    | Collectieve eigendom van woningen: inleiding   | 264        |
| 3.    | Gentrificatie en de crisis van betaalbare huisvesting in de Verenigde Staten                   | 265        |
| 4.    | Limited Equity Housing Cooperatives  | 267        |
| 4.1   | Krakers worden eigenaars: de situatie van de Lower East Side Limited-Equity Co-ops             | 268        |
| 5.    | Community Land Trusts  | 269        |
| 5.1   | Burlington Community Land Trust  | 270        |
| 6.    | Mutual Housing Associations  | 271        |
| 6.1   | Geschiedenis   | 272        |
| 6.2   | Structuur en kapitalisatie   | 273        |
| 6.3   | Mutual Housing Association of Southwestern Connecticut   | 274        |
| 6.3.1 | Fairfield County, Stamford, en de West Side  | 274        |
| 6.3.2 | Geschiedenis   | 275        |
| 6.3.3 | Structuur en bestuur   | 277        |

## Inhoud

|       |   |            |
|-------|---|------------|
| 6.3.4 | Financiën   | 279        |
| 6.3.5 | Wie bewoont 'mutual housing' in Stamford?   | 280        |
| 6.3.6 | Tevredenheid van bewoners over 'mutual housing'   | 280        |
| 6.3.7 | Opvattingen van bewoners over 'mutual housing' en traditionele vormen van eigendomsstatuut                            | 282        |
| 7.    | Het potentieel en de beperkingen van collectieve eigendom van woningen  | 283        |
|       | Noten   | 287        |
|       | <b>HOOFDSTUK 6 – Voedselhulp als bron van integratie en activering</b>  | <b>289</b> |
|       | <i>Jan Depauw en Kristel Driessens</i>  |            |
| 1.    | Inleiding   | 289        |
| 2.    | Participatief werken in de voedselhulp in cijfers   | 291        |
| 3.    | Inspirerende, participatieverhogende initiatieven onder de loep   | 292        |
| 3.1   | Kenmerkend is de vage grens tussen gebruikers en vrijwilligers  | 293        |
| 3.2   | Sociale kruideniers en sociale restaurants  | 294        |
| 3.3   | Innovatie gericht op het verstrekken van gezonde voeding, keuzevrijheid, gemeenschapsvorming en beleidsgericht werken | 295        |
| 4.    | Empowerend en participatief werken in de voedselbedeling  | 296        |
| 5.    | Spanningsvelden   | 299        |
| 6.    | Besluit   | 302        |
|       | Noten   | 304        |
|       | <b>HOOFDSTUK 7 – Kijken naar kansengroepen en sport in Vlaanderen</b>   | <b>305</b> |
|       | <i>Marc Theeboom</i>  |            |
| 1.    | Woord vooraf  | 305        |
| 2.    | Inleiding   | 305        |
| 3.    | Sportdeelname in Vlaanderen   | 306        |
| 4.    | De georganiseerde sport   | 307        |
| 4.1   | Sportclubs en hun toegankelijkheid  | 307        |
| 4.2   | Initiatieven  | 309        |
| 5.    | Lokale overheid   | 310        |
| 5.1   | Een trage start   | 310        |
| 5.2   | Buurtsport  | 311        |
| 6.    | Sport-voor-allen 2.0  | 313        |
| 7.    | Uitdagingen en aanbevelingen voor de toekomst   | 313        |
| 7.1   | Wiens verantwoordelijkheid?   | 314        |
| 7.2   | Voorbij participatie?   | 315        |
|       | Noten   | 316        |

|   |     |
|---|-----|
| HOOFDSTUK 8 – Digitale inclusie: het middenveld als structurele partners            | 317 |
| <i>Ilse Mariën en Leo Van Audenhove</i>   |     |
| 1. Inleiding  | 317 |
| 2. Digitale inclusie in theorie: wat, wie, hoe?                                     | 319 |
| 2.1 Van digitale naar sociale inclusie en terug                                     | 319 |
| 2.2 Naar het versterken van lokale gemeenschappen                                   | 321 |
| 2.3 Naar een gecoördineerde multistakeholdersaanpak                                 | 323 |
| 3. Digitale inclusie in Vlaanderen: wat, wie, hoe en wat nu?                        | 325 |
| 3.1 Het digitaal inclusiekarakter van middenveldorganisaties                        | 326 |
| 3.2 Consequenties van een ad-hocfinanciering  | 328 |
| 3.3 De weg vooruit: professionalisering, coördinatie en kennisdeling                | 330 |
| 4. Besluit  | 331 |
| Noten   | 332 |
| HOOFDSTUK 9 – Over netwerken en sociale innovatie: de kracht van een lokaal bestuur | 333 |
| <i>Lize Van Dijck en Peter Raeymaeckers</i>   |     |
| 1. Inleiding  | 333 |
| 2. Over coördinatie   | 335 |
| 3. Verschillende rollen van lokale besturen   | 338 |
| 4. Boempetat! als case  | 340 |
| 4.1 Concrete organisatie van het project  | 340 |
| 4.1.1 Doelstelling: de integratie van hulpverlening voor gezinnen in armoede        | 341 |
| 4.1.2 Het materiële luik: de ruilwinkel   | 341 |
| 4.1.3 Opvoedingsondersteuning: het ontmoetingscentrum                               | 342 |
| 4.1.4 Toegangspoort   | 343 |
| 4.2 Boempetat!: een jong, klein maar zeer divers netwerk                            | 344 |
| 5. De coördinatie van het netwerk Boempetat!  | 346 |
| 5.1 Volledigheid van het netwerk  | 346 |
| 5.2 Compatibiliteit van het netwerk   | 348 |
| 5.3 Toegankelijkheid van het netwerk  | 348 |
| 5.3.1 Kennisoverdracht  | 349 |
| 5.3.2 Toeleiding  | 349 |
| 6. Conclusie en aanbevelingen   | 350 |
| Noot  | 353 |
| HOOFDSTUK 10 – Coöperatie voor meer inclusie: sociale innovatie in de kinderopvang  | 355 |
| <i>Caroline Gijssels</i>  |     |
| 1. Inleiding  | 355 |

|       |  |            |
|-------|--|------------|
| 2.    | Coöperatief ondernemen: een korte introductie  | 356        |
| 2.1   | Wat zijn coöperaties?  | 356        |
| 2.2   | Waarom worden coöperaties opgericht?   | 357        |
| 2.3   | Types coöperaties  | 358        |
| 3.    | Coöperatieve kinderopvang: lessen en voorbeelden uit het buitenland                                | 359        |
| 3.1   | Meer en meer private opvang  | 359        |
| 3.2   | Sociaal doel en lokale inbedding   | 359        |
| 3.3   | Initiatiefnemers   | 360        |
| 3.4   | Tevredenheid en betrokkenheid gaan samen   | 361        |
| 3.4.1 | Tevredenheid en betrokkenheid van ouders   | 361        |
| 3.4.2 | Tevredenheid en betrokkenheid van personeel  | 362        |
| 3.4.3 | Coöperatie tussen coöperaties  | 363        |
| 3.4.4 | De overheid en andere partners   | 363        |
| 3.4.5 | De integratie van kinderen en gezinnen uit de kansengroepen  | 364        |
| 4.    | Vlaanderen: kinderopvang als een instrument voor armoedebestrijding en inclusie                    | 365        |
| 4.1   | De kinderopvangtransitie, nog niet voor iedereen   | 365        |
| 4.2   | Naar meer opvangplaatsen en meer coöperatie  | 366        |
| 4.2.1 | Decreet kinderopvang van baby's en peuters   | 366        |
| 4.2.2 | Ouderparticipatie en inbedding in de buurt   | 367        |
| 4.2.3 | Onderlinge coördinatie en coöperatie tussen kinderopvang-diensten: Centrum voor Kinderopvang       | 370        |
| 5.    | Besluit  | 371        |
|       | Noten  | 372        |
|       | <b>HOOFDSTUK 11 – Lokale bestrijding van thuisloosheid in Nederland</b>                            | <b>375</b> |
|       | <i>Maarten Davelaar</i>  |            |
| 1.    | Inleiding  | 375        |
| 2.    | Trends in de lokale bestrijding van thuisloosheid  | 376        |
| 3.    | De bestrijding van thuisloosheid in Nederland: nationale overheid en steden als drijvende krachten | 377        |
| 3.1   | Plan van Aanpak  | 378        |
| 3.2   | Sturen op stabiliteit  | 379        |
| 4.    | Nieuwe woonvoorzieningen: volume en vernieuwing  | 379        |
| 5.    | Versterking van cliëntenparticipatie: sociale innovatie door keuringen van onderop                 | 381        |
| 5.1   | Cliënten in de hoofdrol  | 382        |
| 6.    | Dagbesteding en werk: tussen innovatie en stagnatie  | 383        |
| 6.1   | Bescheiden aandacht voor dagbesteding  | 384        |
| 6.2   | Belang van motivatie en keuzemogelijkheden   | 385        |
| 7.    | Conclusies en slotbeschouwing  | 386        |
| 7.1   | Kanttekeningen   | 387        |

|  |  |            |
|--|--|------------|
| 7.2  | Toegankelijkheid   | 387        |
| 7.3  | Bredere lokale samenwerking  | 388        |
| 7.4  | Ruimte voor initiatieven   | 389        |
|  | Noten  | 390        |
| HOOFDSTUK 12 – Sociaal-culturele praktijken: van betrekken naar betrokken zijn |  | 391        |
| <i>Marc Jans, Gie Van den Eeckhaut en Frank Cockx</i>                          |  |            |
| 1.   | Inleiding  | 391        |
| 2.   | Welkom in de Bab(b)elbar   | 392        |
| 3.   | Club Actief Balen  | 394        |
| 4.   | De lange weg van sociale innovatie   | 396        |
| 5.   | Een leefwereldbenadering als alternatief voor de activeringslogica           | 398        |
| 6.   | Op de naad van leefwereld en systeem   | 401        |
| 7.   | Meer kansen  | 403        |
| 8.   | Ontmoeting en ontspanning schragen de sociaal-culturele strijd tegen armoede | 405        |
| 9.   | Besluit  | 407        |
|  | Noten  | 407        |
| HOOFDSTUK 13 – De bestraffing van armoede en de opkomst van het neoliberalisme |  | 409        |
| <i>Loïc Wacquant</i>   |  |            |
| 1.   | Voorwoord van de redactie  | 409        |
| 2.   | Inleiding  | 410        |
| 3.   | Drie types opsluiting en hun betekenis in het neoliberale project            | 411        |
| 4.   | Hoe neoliberale bestraffing zich verspreidt en muteert                       | 412        |
| 5.   | 'Pluralistisch links' in Frankrijk voegt zich bij de Washington Consensus    | 416        |
| 6.   | De komst van de strafstaat is geen uitgemaakte zaak                          | 418        |
|  | Noten  | 419        |
| <b>DEEL III</b>  |  |            |
| <b>BESLUIT &amp; ARMOEDE ONTCIJFERD</b>  |  | <b>421</b> |
| Peilingen over armoede   |  | 423        |
| <i>Danielle Dierckx en Jill Coene</i>  |  |            |
| 1.   | Armoede op peil  | 423        |
| 2.   | Naar een lokale aanpak van armoede en sociale uitsluiting                    | 425        |
| 2.1  | Via sociale innovatie  | 425        |
| 2.2  | Lessen voor het beleid   | 426        |

|   |     |
|---|-----|
| HOOFDSTUK 1 – Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd                                       | 429 |
| <i>An Van Haarlem en Jill Coene</i>   |     |
| 1. Armoedemeting: een overzicht   | 429 |
| 2. Inkomen en armoede   | 431 |
| 2.1 Relatieve armoedegrenzen op basis van inkomen   | 431 |
| 2.1.1 EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)<br>in België                    | 432 |
| 2.1.2 Hoe situeert België zich in Europa?   | 434 |
| 2.2 De wettelijke armoedegrens  | 435 |
| 2.2.1 Het Recht op Maatschappelijke Integratie  | 436 |
| 2.2.2 Het Recht op Maatschappelijke Hulp  | 442 |
| 2.2.3 De Gewaarborgde Gezinsbijslag (GGB)   | 443 |
| 2.2.4 Het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) – Inkomens-<br>garantie voor Ouderen (IGO) | 445 |
| 2.2.5 Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (PH)                                     | 448 |
| 2.3 Inkomensverdeling en -ongelijkheid  | 449 |
| 2.3.1 Inkomensverdeling   | 449 |
| 2.3.2 Inkomensongelijkheid  | 451 |
| 2.3.3 Bestedingen   | 452 |
| 2.4 Schulden  | 453 |
| 3. Armoededomeinen  | 457 |
| 3.1 Werkloosheid  | 457 |
| 3.2 Onderwijs   | 465 |
| 3.3 Huisvesting   | 471 |
| 3.4 Gezondheid  | 475 |
| 3.5 Voedselbedeling   | 477 |
| 4. Sociale zekerheid  | 478 |
| 5. Kinderen in armoede  | 481 |
| 6. Gekleurde armoede  | 482 |
| Noten   | 485 |
| <br>  |     |
| Adressen voor meer informatie   | 487 |
| <br>  |     |
| Bibliografie  | 493 |
| <br>  |     |
| Personalia  | 523 |



## Lijst van figuren en tabellen

### DEEL 1 – Armoede en sociale uitsluiting in 2012

#### Hoofdstuk 1 – Inkomensarmoede en schulden anno 2011

Figuur 1 – Armoederisico (%) in de Europese Unie, EU-SILC 2010. 53

Tabel 1 – Verdeling van mensen in armoede (18-65 jaar) naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus, opleidingsniveau en woningbezit, EU-SILC 2010, Vlaanderen. 54

Tabel 2 – Bestaansonzekerheid volgens het aantal rechthebbenden op het leefloon of equivalent leefloon (1 januari 2011) t.o.v. de bevolking 18-64 jaar, de inkomensgarantie voor ouderen (1 januari 2011) t.o.v. de bevolking 65+, de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT) (eind 2010) t.o.v. de bevolking 18-64 jaar en het totaal van de drie categorieën t.o.v. de totale meerderjarige bevolking. 56

Tabel 3 – Bestaansonzekerheid volgens het aantal rechthebbenden op het voorkeurtarief in de ziekteverzekering (verhoogde tegemoetkoming + Omnio) (1 januari 2011), t.o.v. de totale bevolking. 57

Figuur 2 – Aandeel van gegroepeerde decielen in de netto belastbare inkomens, 2009, België, Vlaanderen en Vlaamse provincies. 59

Figuur 3 – Materiële deprivatie (%) bij kinderen in de Europese Unie, EU-SILC 2009. 62

Tabel 4 – Geboorten in kansarme gezinnen in %, Vlaanderen, 2011. 63

Tabel 5 – Indicatoren met betrekking tot energiearmoede, evolutie 2005-2011, Vlaanderen. 67

#### HOOFDSTUK 2 – Multidimensionele armoede in Vlaanderen

Tabel 1 – Indicatoren van armoede/deprivatie, EU-SILC 2006-2009. 75

Figuur 1 – Deprivatie van de verschillende indicatoren op het huisvestingsdomein in Vlaanderen (in %), gewogen, EU-SILC 2006-2010. 77

Figuur 2 – Financiële stress in Vlaanderen (in %), gewogen, EU-SILC 2006-2010. 78

|   |     |
|---|-----|
| Figuur 3 – Beperkte financiële middelen in Vlaanderen (in %), gewogen, EU-SILC 2006-2010.   | 79  |
| Figuur 4 – Overzicht indicatoren in Vlaanderen, 2010, gewogen, EU-SILC 2010.  | 80  |
| Figuur 5 – Multidimensionele armoede in Vlaanderen (in %), gewogen, met betrouwbaarheidsintervallen, EU-SILC 2006-2010.   | 81  |
| Figuur 6 – De intensiteit van multidimensionele armoede in Vlaanderen (in %), gewogen, met betrouwbaarheidsintervallen, EU-SILC 2010.   | 82  |
| Figuur 7 – Aandeel multidimensioneel armen per indicator in Vlaanderen (in %) op basis van de subpopulatie multidimensionele armen, gewogen, EU-SILC 2010.  | 83  |
| Bijlage 1 – Steekproef gewogen en ongewogen, EU-SILC 2006-2010, Vlaanderen.   | 85  |
| Bijlage 2. – Puntchattingen en betrouwbaarheidsintervallen, EU-SILC 2006-2010, Vlaanderen.  | 86  |
| Bijlage 3. – Puntchattingen en betrouwbaarheidsintervallen multidimensionele armoede (gecensureerde data), EU-SILC 2006-2010, Vlaanderen.   | 87  |
| <br><b>HOOFDSTUK 3 – Referentiebudgetten en minimuminkomensbescherming in België</b>  |     |
| Tabel 1 – De hoogte van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie voor Vlaamse gezinnen die hun woning huren en in goede gezondheid verkeren, vergeleken met de hoogte van de armoederisicodrempel, 2008.                             | 93  |
| Figuur 1 – Vergelijking van de minimuminkomens met de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie voor verschillende Vlaamse typegezinnen; alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid.  | 99  |
| Figuur 2 – Referentiebudgetten voor enkele Vlaamse typegezinnen die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt, gehergroepeerd naar bestedingscategorieën en vergeleken met de hoogte van de leeflonen, maandbedragen geldig op 1 januari 2012. | 104 |
| <br><b>HOOFDSTUK 4 – Vroege schoolverlaters in Vlaanderen</b>   |     |
| Tabel 1 – De mannelijke schoolverlaters van het geboortejaar 1987 in de Vlaamse Gemeenschap.  | 113 |
| Tabel 2 – De vrouwelijke schoolverlaters van het geboortejaar 1987 in de Vlaamse Gemeenschap.   | 114 |
| Tabel 3 – De mannelijke schoolverlaters in 2009 in de Vlaamse Gemeenschap.  | 115 |
| Tabel 4 – De vrouwelijke schoolverlaters in 2009 in de Vlaamse Gemeenschap.   | 115 |
| Figuur 1 – Verloop van de ongekwalificeerde uitstroom in het eerste decennium van de 21ste eeuw.  | 116 |
| Figuur 2 – Jongens die een kwalificatie behalen, per leeftijd.  | 117 |
| Figuur 3 – Jongens die doorgaan met onderwijs, per leeftijd.  | 118 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabel 5 – Percentage vroege schoolverlaters in de totale stroom schoolverlaters voor een gegeven leeftijd en sekse: voltijds gewoon beroepsonderwijs versus geheel van het onderwijs.                          | 122 |
| Tabel 6 – Kans op voortijdig schoolverlaten vanuit het voltijds gewoon beroepsonderwijs volgens leerjaar en opgelopen vertraging (2007).   | 123 |
| Tabel 7 – Componenten van de ongekwalificeerde uitstroom uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs volgens herkomst – percentages van de stroom schoolverlaters uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs, 2007. | 124 |
| <br>HOOFDSTUK 5 – <i>Arbeid in tijden van crisis</i>   |     |
| Figuur 1 – Werkzaamheidsgraad en werkloosheidsgraad bij 15-64-jarigen (in %), EU27, 2011.  | 132 |
| Tabel 1 – Werkzaamheidsgraad en werkloosheidsgraad (15-64-jarigen) naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en nationaliteit, België en gewesten, 2011, in %.  | 134 |
| Tabel 2 – Lokale werkzaamheids- en werkloosheidsgraden (20-64-jarigen), Vlaamse centrumsteden, 2009, in %.   | 135 |
| Tabel 3 – Armoederisico bij personen op actieve leeftijd (18-64 jaar) naar werkstatus, in %, België en gewesten, 2010.   | 141 |
| <br>HOOFDSTUK 6 – <i>Sociaal kapitaal voor een betere gezondheid bij Vlaamse adolescenten</i>  |     |
| Figuur 1 – Levensverwachting naar opleidingsniveau voor 25-jarige Belgische mannen.  | 150 |
| Figuur 2 – Associatie tussen gezinswelvaart (FAS) en hoge levenstevredenheid.  | 151 |
| Figuur 3 – Associatie tussen gezinswelvaart (FAS) en redelijke of slechte zelfgerapporteerde gezondheid.   | 152 |
| Tabel 1 – Fixed en random parameters van het ‘gezondheid en welbevinden’ multilevelmodel.  | 160 |
| Figuur 4 – Voorspelde relatie tussen FAS en gezondheid en welbevinden naar buurt sociaal kapitaal (BSC) (l: laag BSC, a: gemiddeld BSC en h: hoog BSC), gebaseerd op de resultaten van model 6 ( $p < 0,05$ ). | 162 |
| <br>HOOFDSTUK 7 – <i>Woonuitgaven, woonsubsidies en armoede in Vlaanderen en Nederland in Vlaanderen en Nederland</i>  |     |
| Tabel 1 – Samenstelling van het resterend inkomen voor huurders en eigenaar-bewoners.  | 169 |
| Tabel 2 – Huishoudens in armoede (in %), naar deelmarkt, voor equivalente inkomens voor en na bruto en netto (equivalente) woonuitgaven, Vlaanderen/Nederland, 2005/2006.                                      | 173 |

|   |     |
|---|-----|
| Tabel 3 – Bruto- en nettowoonuitgaven en equivalent resterend inkomen volgens eigendomsstatuut, gemiddelden in euro, maandelijkse bedragen, Vlaanderen en Nederland, 2005/2006.   | 174 |
| <b>DEEL 2 – Lokale armoedebestrijding en sociale innovatie</b>  |     |
| HOOFDSTUK 4 – <i>Wijkgezondheidscentra in Vlaanderen</i>  |     |
| Figuur 1 – Eerstelijnsgezondheidszorg: een strategie voor het bevorderen van gelijkheid in gezondheid en intersectorale samenwerking.   | 254 |
| HOOFDSTUK 5 – <i>Collectieve eigendom van woningen</i>  |     |
| Tabel 1 – Invloed van bewoners op besluitvorming bij ‘mutual housing’.  | 278 |
| Tabel 2 – Tevredenheid van de bewoners over ‘mutual housing’.   | 280 |
| Tabel 3 – Vergelijking van de huidige verblijfplaats met de vorige.   | 281 |
| Tabel 4 – Het verschil tussen ‘mutual housing’ en andere soorten huisvesting volgens bewoners.  | 282 |
| Tabel 5 – Visie van bewoners op hun eigendomsstatuut.   | 283 |
| HOOFDSTUK 6 – <i>Voedselhulp als bron van integratie en activering</i>  |     |
| Figuur 1 – Participatie in de voedselhulp.  | 292 |
| <b>DEEL III – Besluit &amp; Armoede ontcijferd</b>  |     |
| HOOFDSTUK 1 – <i>Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd</i>  |     |
| ASU 1 – Kerncijfers armoedemeting.  | 430 |
| AG 1 – Armoederisico naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus, opleidingsniveau en woningbezit (60% nationaal mediaan beschikbaar inkomen), België, EU27, 2011.   | 432 |
| AG 2 – EU2020-indicatoren, 2010, in %.  | 434 |
| RMI 1 – Aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2011.  | 436 |
| RMI 2 – Aantal RMI-ontvangers in de voormalige SIF-plus-gemeenten in verhouding tot het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie en per 1.000 inwoners, Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2010-2011 (absolute cijfers en percentages). | 437 |
| RMI 3 – Aantal RMI-ontvangers in een aantal grote steden in verhouding tot het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie en per 1.000 inwoners, Waals Gewest, 2010-2011 (absolute cijfers en percentages).   | 438 |

Lijst van figuren en tabellen

|  |     |
|--|-----|
| RMI 4 – Aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2011.  | 439 |
| RMI 5 – Profiel van de ontvangers van het leefloon per gewest, 2011 (percentages).   | 439 |
| RMI 6 – Evolutie van de maandbedragen (in €) van het leefloon per categorie van rechthebbenden, België, 2005-2010.   | 440 |
| RMI 7 – Evolutie aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregelen binnen RMI én RMH, België per gewest, 2003-2011 (jaargemiddelde).  | 441 |
| RMI 8 – Aantal daklozen aan wie een installatiepremie werd toegekend, België en gewesten, 2009-2011 (absolute cijfers en percentages).   | 441 |
| RMH 1 – Totaal aantal begunstigden van het RMH, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2011.   | 442 |
| RMH 2 – Aantal ontvangers van financiële steun (RMH), absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2011.   | 442 |
| RMH 3 – Profiel van de ontvangers van financiële steun (RMH) per gewest, 2011 (percentages).   | 443 |
| GGB 1 – Aantal gezinnen die Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangen, België, 1990-2011 (absolute cijfers en percentages per 31 december).   | 444 |
| GGB 2 – Aantal gezinnen van buitenlandse nationaliteit die Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangen in het werknemersstelsel, België, 2011.  | 444 |
| GIB/IGO 1a – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). | 445 |
| GIB/IGO 1b – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).       | 446 |
| GIB/IGO 2 – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen volgens de omvang van het maandbedrag, België, 2002-2012 (percentages per 1 januari).                | 446 |
| GIB/IGO 3a – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar categorie en geslacht, België, 2011-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).  | 447 |
| GIB/IGO 3b – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen naar categorie en geslacht, België, 2011-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).  | 447 |
| GIB/IGO 4 – Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2012 (per 1 januari).                                  | 448 |
| PH 1 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap, België, 1990, 1995, 2000-2011 (absolute cijfers en percentages per 31 december).                           | 448 |

Lijst van figuren en tabellen

|  |     |
|--|-----|
| IK 1 – 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 2009, België. | 450 |
| IK 2 – De evolutie van het procentuele aandeel van de laagste decielen in het netto belastbaar inkomen, België, inkomstenjaar 1990-2008.   | 450 |
| IK 3 – Evolutie van de inkomensongelijkheid voor en na belasting volgens de Ginicoëfficiënt op basis van fiscale statistieken, België per gewest, 1990-2008.   | 451 |
| IK 4 – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel (%), België, 2010.   | 452 |
| IK 5 – Aandeel van de verschillende inkomenskwartielen in de totale uitgaven per uitgavenbron (%), België, 2010.   | 452 |
| S 1 – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars, 2de semester, België, 1995, 2000-2011.  | 453 |
| S 2 – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars, België, tweede halfjaar 2011.   | 454 |
| S 3 – Aantal geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2011.  | 454 |
| S 4 – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, Vlaanderen, 2011.  | 456 |
| WL 1 – Aantal niet-werkende werkzoekenden naar geslacht, <sup>1</sup> België, 1990-2012 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).   | 458 |
| WL 2 – Evolutie van het aantal niet-werkende werkzoekenden, België en gewesten, 1990-2012 (percentages per 30 juni, absolute cijfers en percentages per 30 juni).  | 458 |
| WL 3 – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking, België, per gewest, 1995-2012 (percentages per 30 juni).  | 459 |
| WL 4 – Verdeling van het totaal aantal NWWZ's naar leeftijd, België, 1995-2012 (percentages per 30 juni).  | 460 |
| WL 5 – Verdeling van de NWWZ's volgens inactiviteitsduur, België en gewesten, 1995-2012 (percentages per 30 juni).   | 460 |
| WL 6 – Verdeling van de NWWZ's naar studieniveau, België en gewesten, 2012 (percentages per 30 juni).  | 461 |
| WL 7 – Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en verhouding ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2009 (schoolverlaters 2008).      | 462 |
| WL 8 – Evolutie van de betalingen door de RVA, België, juli 2011 – juli 2012.  | 462 |
| WL 9 – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden en geslacht, België, 1990, 1995-2011 (absolute cijfers).  | 464 |

Lijst van figuren en tabellen

|  |     |
|--|-----|
| 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 tot en met 2011-2012.             | 465 |
| 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 tot en met 2011-2012.                 | 466 |
| 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 tot en met 2011-2012. | 466 |
| ON 4 – Het aantal vreemde leerlingen ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, 1995-1996 tot en met 2011-2012.   | 467 |
| ON 5 – Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2011-2012.   | 468 |
| ON 6 – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1992-1993 tot en met 2011-2012.  | 469 |
| ON 7 – Aantal beursstudenten en toegekende studietoelagen, Vlaanderen, 2010-2011 en 2011-2012.   | 469 |
| ON 8 – Aantal gesubsidieerde lessen die worden gevolgd in cursussen basiseducatie, 2008-2009 tot 2011-2012 Vlaanderen.   | 470 |
| ON 9 – Starters in het hoger onderwijs naar opleidingsniveau en tewerkstellings-situatie van de ouders, Vlaanderen, 2001-2002 & 2003-2004 (percentages).   | 471 |
| HV 1 – Eigenaars, huurders en gratis huurders naar leeftijd, huishoudtype, onderwijsniveau en nationaliteit, Vlaanderen, 2010.   | 472 |
| HV 2 – Aantal erkende Sociale Verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2004-2011 (absolute cijfers per 31 december).   | 473 |
| HV 3 – Het sociale huurpatrimonium van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Vlaams Gewest, 2006-2011 (gegevens per 31 december).  | 473 |
| HV 4 – Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie in percentages, Vlaanderen, 2005-2011.  | 474 |
| GZ 1 – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 2005-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).   | 476 |
| GZ 2 – Personen die recht hebben op het Omnio-statuut naar geslacht, Vlaanderen, 2008-2012 (cijfers per 1 januari).  | 476 |
| GZ 3 – Subjectieve gezondheid, psychologisch onwelbevinden, zwaarlijvigheid en uitstel van medische consumptie naar opleidingsniveau (percentages).  | 477 |

Lijst van figuren en tabellen

|   |     |
|---|-----|
| V 1 - Voedselhulp in België, 1996-2011 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden).                           | 478 |
| SZ 1 - Minimumuitkeringsbedragen op 01/02/2012.   | 478 |
| SZ 2 - Werkloosheidsbedragen per categorie (maandbedragen vanaf 01/02/2012).  | 479 |
| SZ 3 - Inschakelingsuitkeringen (vroegere 'wachtuitkeringen') per categorie (gemiddelde maandbedragen vanaf 01/02/2012).  | 480 |
| SZ 4 - Sociale uitkeringen als % van de armoederisicogrens (60% mediaan), 2010.   | 480 |
| G 1 - Percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen volgens de kansarmoedecriteria van Kind en Gezin, Vlaams Gewest, per provincie, 2000-2011 (percentages). | 481 |
| G 2 - Gezinnen met een verhoogd armoederisico, (EU-SILC, 2010).   | 482 |
| GA 1 - Armoederisico (< 60% mediaan inkomen) naar herkomst, in percentages (gewogen), België.   | 483 |
| GA 2 - Subjectief armoederisico (AR), in percentages (gewogen), België.   | 484 |
| GA 3 - Werkloosheids- en werkzaamheidsgraad naar nationaliteit, België, 2011.   | 484 |



## Afkortingen

|       |   |
|-------|---|
| AC    | Absoluut Cijfer   |
| ACEPP | Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels             |
| ADSEI | Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (voorheen NIS) |
| AR    | Armoederisico   |
| ASO   | Algemeen Secundair Onderwijs  |
| BE    | België  |
| BEPA  | Bureau van Europese Beleidsadviseurs van de Europese Commissie        |
| BHG   | Brussels Hoofdstedelijk Gewest  |
| BHPS  | British Household Panel Survey  |
| BIRB  | Belgisch Interventie- en Restitutiebureau                             |
| BND   | Buurt- en Nabijheidsdiensten  |
| BNP   | Bruto Nationaal Product   |
| BO    | Buitengewoon Onderwijs  |
| BOM   | Antwerpse Buurtontwikkelingsmaatschappij                              |
| BS    | Besluit   |
| B.S.  | Belgisch Staatsblad   |
| BSO   | Beroepssecundair Onderwijs  |
| BVR   | Besluit van de Vlaamse Regering                                       |
| C-IBO | Curatieve Individuele Beroepsopleiding                                |
| CAW   | Centrum voor Algemeen Welzijnswerk                                    |
| CDBG  | Community Development Block Grant-fonds                               |
| CEDO  | Community and Economic Development Office                             |
| CES   | Contrats Emploi-Solidarité  |
| CKG   | Centrum voor Kind en Gezinsondersteuning                              |
| CKO   | Centrum voor Kinderopvang   |
| CLT   | Community Land Trust  |
| COPC  | Community Oriented Primary Care                                       |
| CSDH  | Commission on Social Determinants of Health                           |
| CREG  | Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas          |
| CSR   | Corporate Social Responsibility                                       |
| CVO   | Centrum voor Volwassenenonderwijs                                     |
| DBSO  | Deeltijds Beroepssecundair Onderwijs                                  |
| EAK   | Enquête naar de Arbeidskrachten                                       |
| EC    | Europese Commissie  |
| ECHP  | European Community Household Panel                                    |
| EESC  | Europese Economische en Sociale Raad                                  |
| ELGZ  | Eerstelijnsgezondheidszorg  |
| EPVM  | Europees Programma voor Voedselhulp aan de Minstbedeelden             |
| EU    | Europese Unie   |

## Afkortingen

|         |  |
|---------|--|
| EU-SILC | European Statistics on Income and Living Conditions                |
| EXCL    | Exclusief  |
| FAS     | Family Affluence Scale   |
| FOD     | Federale Overheidsdienst   |
| FTU     | Fondation Travail-Université                                       |
| GGB     | Gewaarborgde Gezinsbijslag   |
| GIB     | Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden                                 |
| GO      | Gewoon Onderwijs   |
| GOK     | Gelijke-Onderwijskansendecreet                                     |
| HBSC    | Health Behaviour in School-aged Children                           |
| HIVA    | Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (K.U.Leuven)        |
| HOBUE   | Hoger onderwijs buiten de universiteit                             |
| IBO     | Individuele Beroepsopleiding                                       |
| ICA     | Internationale Coöperatieve Alliantie                              |
| ICMA    | International City/County Management Association                   |
| ICT     | Informatie- en Communicatietechnologie                             |
| IGO     | Inkomensgarantie voor Ouderen                                      |
| IHESI   | Institute for Advanced Studies in Domestic Security                |
| ILO     | International Labour Organisation                                  |
| IMLS    | Institute of Museum and Library Services                           |
| IPTS    | Institute for Prospective Technological Studies                    |
| ISB     | Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid vzw           |
| IST     | Instituut voor Samenleving en Technologie                          |
| IT      | Integratietegemoetkoming   |
| IVT     | Inkomensvervangende Tegemoetkoming                                 |
| JoKER   | Jongere- en kindeffectrapport                                      |
| JRS     | Joint Research Center  |
| K&G     | Kind en Gezin  |
| KB      | Koninklijk Besluit   |
| KSO     | Kunstsecundair Onderwijs   |
| LAC     | Lokale Adviescommissie   |
| LEC     | Limited-Equity Cooperative   |
| LFS     | Labour Force Survey  |
| LL      | Leefloon   |
| LOLF    | Loi Organique relative aux Lois de Finances                        |
| MAG     | Méthode d'Analyse en Group   |
| MHA     | Mutual Housing Association   |
| MHASWC  | Mutual Housing Association of Southwestern Connecticut             |
| Nb      | Niet betrouwbaar   |
| NBB     | Nationale Bank van België  |
| NHS     | Stamford Neighborhood Housing Services                             |
| NRC     | Neighborhood Reinvestment Corporation                              |
| NWWZ    | Niet-Werkende Werkzoekenden  |
| OASeS   | Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (UA) |
| OCMW    | Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn                      |
| OECD    | Organisation for Economic Co-operation and Development             |
| OESO    | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling          |
| PISA    | Programme for International Student Assessment                     |
| PH      | Personen met een Handicap  |

## Afkortingen

|         |  |
|---------|--|
| POD MI  | Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie    |
| PSBH    | Panel Studie van Belgische Huishoudens                           |
| RFP     | Request for Proposals  |
| RIA     | Reguleringsimpactanalyse   |
| RIEPP   | Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionels             |
| RIZIV   | Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering          |
| RKW     | Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers                   |
| RMH     | Recht op Maatschappelijke Hulp                                   |
| RMI     | Recht op Maatschappelijke Integratie                             |
| RSVZ    | Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen   |
| RSZ     | Rijksdienst voor Sociale Zekerheid                               |
| RVA     | Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen                            |
| RVP     | Rijksdienst voor Pensioenen                                      |
| SCIF    | Social Cohesion Indicators Flanders database                     |
| SCP     | Sociaal en Cultureel Planbureau                                  |
| SERV    | Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen                         |
| SES     | Sociaaleconomische Status  |
| SIA     | Social Impact Assessment   |
| SiBO    | Schoolloopbanen in het Basisonderwijs                            |
| SIF     | Sociaal Impulsfonds  |
| SO      | Secundair Onderwijs  |
| SONAR   | Studiegroep van Onderwijs naar Arbeidsmarkt                      |
| SSL     | Steunpunt Studie en Schoolloopbanen                              |
| SVK     | Sociaal Verhuurkantoor   |
| TASCHA  | University of Washington Technology & Social Change Group        |
| TSO     | Technisch Secundair Onderwijs                                    |
| UA      | Universiteit Antwerpen   |
| UHAB    | Urban Homesteading Assistance Board                              |
| UNICE   | Universitair Centrum voor Eerstelijnsgezondheidszorg Nieuw Gent  |
| UVW     | Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen                         |
| VAPA    | Vlaams Actieplan Armoedebestrijding                              |
| VDAB    | Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling                           |
| VFIK    | Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen                    |
| VICA    | Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding              |
| VLAS    | Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede               |
| VLOR    | Vlaamse Onderwijsraad  |
| VMM     | Vlaamse Milieumaatschappij                                       |
| VMSW    | Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen                          |
| VN      | Verenigde Naties   |
| VOCVO   | Vlaams Ondersteuningscentrum voor Volwassenenonderwijs           |
| VOSEC   | Vlaams Overleg Sociale Economie                                  |
| VREG    | Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt |
| VRIND   | Vlaamse Regionale Indicatoren                                    |
| VTE     | Voltijds Equivalent  |
| VVJ     | Vereniging Vlaamse Jeugddiensten                                 |
| VVSG    | Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw                   |
| VVT     | Vlaamse Vereniging van Tandartsen                                |
| WGO/WHO | Wereldgezondheidsorganisatie /World Health Organization          |
| WIGW    | Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen                     |

## Afkortingen

|      |   |
|------|---|
| WIP  | Werkgelegenheids- en Investeringsplan             |
| WOP  | Werkondersteuningspakket                          |
| WSE  | Werk en Sociale Economie                          |
| WZUA | Werkzoekenden met Werkloosheidsuitkeringsaanvraag |

## Woord vooraf

Beste lezer,

Na de jubileumeditie van vorig jaar stel ik u met trots het nieuwe *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* voor. Ook dit jaar zijn de auteurs er weerom in geslaagd een valabel instrument aan te reiken dat een wetenschappelijk onderbouwd armoedebestrijdingsbeleid mogelijk maakt.

Zoals elk jaar focust het Jaarboek op een bepaald thema en dit jaar is dit sociale innovatie. Dit thema is in dit jaar van de gemeenteraadsverkiezingen erg actueel omdat sociale innovatie heel wat opportuniteiten biedt. Vele vormen van sociale innovatie ontstonden precies op het lokale vlak, vanuit een vastgestelde nood. De huidige budgettair-economische, maar zeker ook demografische evolutie dwingt ons om creatieve en vernieuwende oplossingen te vinden voor de grote maatschappelijke uitdagingen die op ons afkomen. Sociale innovatie kan in deze optiek niet meer louter gepercipieerd worden onder de enge definitie van werkplekinnovatie, maar wordt in de brede definitie aangezien als een creatief, inventief en innovatief antwoord op de behoeften en noden in de maatschappelijke sfeer.

Kenmerkend voor deze sociale innovaties is dat deze vaak bottom-up ontstaan vanuit een vastgestelde nood waar men nog geen antwoord op heeft. Noch vanuit de overheid, noch vanuit de markt. Deze sociale innovatie ontstaat met andere woorden dicht bij de burgers zelf en zoekt naar oplossingen voor behoeften en noden waar nog onvoldoende een antwoord op voorzien is. In deze optiek kan sociale innovatie gezien worden als een hefboom om belangrijke maatschappelijke uitdagingen te beantwoorden, zoals vergrijzing, armoede, zorg, migratie, duurzaamheid, sociale cohesie en diversiteit in Vlaanderen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het participatief proces waarlangs deze innovaties 'naar boven komen' en de betrokkenheid van een veelheid van actoren die het verhaal mee kunnen onderbouwen en ondersteunen. Een voorbeeld bij uitstek is het project rond de voedselhulp, waarop ook dieper wordt ingegaan in dit Jaarboek.

Binnen dit kader van sociale innovatie, maar vanuit een andere invalshoek, heeft vorig jaar de Studio kinderarmoede plaatsgevonden, waarbij op een vernieuwende manier over kinderarmoede werd nagedacht. Het Studio-concept, dat werd geïmporteerd uit Finland en waarvoor binnen Europa ook grote belangstelling bestaat, hanteert een

vernieuwende methodiek doordat men acht mensen samenbrengt uit verschillende disciplines en met andere culturele achtergronden vanuit Europa om hun expertise toe te passen op een maatschappelijk probleem, in dit geval kinderarmoede met een focus op 0-3 jaar. Aangevuld met de inbreng van de mensen in armoede zelf, heeft deze oefening geleid tot een reeks aanbevelingen waarmee de Vlaamse Regering nu aan de slag kan ter versterking van het beleid dat al gevoerd werd.

Ik geloof sterk in de kracht van sociale innovatie omdat burgers via deze weg de kans krijgen om actief het beleid mee vorm te geven en mee te reflecteren over in welke samenleving ze morgen wakker willen worden. Ik hoop dat dit Jaarboek dan ook een inspiratie kan zijn voor iedereen om mee na te denken over de samenleving van morgen.

Ingrid LIETEN

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding

## Dankwoord

Een jaar geleden was het niet meer dan een idee. Vandaag ligt het eenentwintigste *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* hier voor u. Dat het Jaarboek al zo'n lange periode kan bijdragen aan het armoededebat, is het resultaat van de opgebouwde expertise van Centrum OASeS én van het netwerk dat dit project is blijven steunen. Opnieuw zijn verschillende mensen uit dit netwerk bereid geweest om bij te dragen aan dit boek. Wij willen hen oprecht bedanken.

Zonder financiële steun geraakte dit boek zelfs niet uit de startblokken. We danken de verantwoordelijke minister, mevrouw Ingrid Lieten, om het Jaarboek binnen het meerjarenplan van het Vlaams Armoedesteunpunt goed te keuren.

Het Jaarboek kreeg vorm door een zorgvuldige verkenning van alle dimensies van het centrale thema, namelijk lokale armoedebestrijding en sociale innovatie. Verschillende experts waren bereid om deel te nemen aan ons expertseminarie om de hiaten in ons verhaal te detecteren en het verder uit te diepen. Wij danken hen voor hun vrijwillige bijdrage aan deze boeiende discussiedag. De gastauteurs zorgden er mee voor dat het Jaarboek uitgroeide tot wat het nu is. De strenge kwaliteitseisen in het kader van het internationaal erkende GPRC-label vroegen extra inspanningen van de gastauteurs. Ondanks hun eigen drukke agenda slaagden zij erin om rekening te houden met het strenge oordeel van de peer reviewers en daarbij de deadlines te halen.

We willen al de collega's bedanken, die met een kritische bril naar de bijdragen keken en hun bedenkingen formuleerden. Ook ons OASeS-team verdient een pluim; zij zorgden voor een ideale werksfeer en een helpende hand bij de voorbereidingen.

Onze dank gaat ook uit naar de private en publieke diensten die data en informatie aanleverden. We denken aan de volgende personen: Luc Blomme (FOD Sociale Zekerheid), Michel Bomboir (Rijksdienst voor Kinderbijslag van Werknemers), Vincent Coutton (FOD Economie), Arnold Gerrits (Rijksdienst voor Pensioenen), Sofie Leurs (Kind en Gezin), Patrick Lusyne (FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie), Berbe Luyckx (VMSW), Koen Mendonck (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw), Naomi Plevoets (Studiedienst Vlaamse Regering), Jacques Scalais (Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen), Michelle Sourbron (Expertisecentrum Arbeidsmarktmonitoring), Rudi Van Dam (FOD Sociale Zekerheid), Peter Van Den Bosch

## Dankwoord

(VMSW), Richard Van der Auwera (RVA), Karlien Van Hellemont (RIZIV), Geert Vermeulen (Stafdienst Onderwijs en Vorming) en Erik Vloeberghs (FOD Economie).

Ten slotte danken we Uitgeverij Acco en in het bijzonder mevrouw Hanne Huyse. We vinden elkaar elk jaar in het streven naar een optimale kwaliteit voor dit product en het tijdig inlossen van de vereisten van het academische GPRC-label.

DANIELLE DIERCKX  
STIJN OOSTERLYNCK  
JILL COENE  
AN VAN HAARLEM

Oktober 2012



# Inleiding.

## Over sociale innovatie, lokale actie en maatschappelijke transformatie

*Danielle Dierckx en Jill Coene*

### 1. Onder de kerktoren

Armoedebestrijding op het lokale niveau staat dit jaar in de kijker. De gemeenteraadsverkiezingen van 2012 vormen een aanleiding om de spots op het lokale niveau te richten. In de steden en in menig dorp spreken lokale mandatarissen zich uit over hun visie op sociaal beleid. De lokale krachtsverhoudingen bepalen hoe sociaal de nieuwe bestuursakkoorden voor de komende zes jaar zullen kleuren. Thema's zijn onder meer sociale huisvesting, leegstand en verkrotting, werk, gemeentelijke administratieve sancties, mobiliteit, veiligheid en onderwijs. In elk van die bevoegdheden schuilt een armoedecomponent. Hoeveel steden en gemeenten zullen aan hun bestuursakkoord een armoedeplan hechten voor de volgende zes jaar? Zullen meer steden of gemeenten een lokale armoedemonitor opstarten? Welke stad of gemeente wordt de eerste in Vlaanderen die een systematische lokale armoedetoets invoert?

De rol van de lokale overheid in armoedebestrijding vormt al decennia een onderwerp van discussie. Onder impuls van de eerste Europese armoedeprogramma's werden op het einde van de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw lokale armoedebestrijdende experimenten opgezet. Met steun van de fondsen Van den Bossche, Lenssens en het daaropvolgende Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK) werden de steden en gemeenten met een relatief hoge score op kansarmoede gestimuleerd om bijzondere programma's voor kansarmen te ontwikkelen. Met het Sociaal Impulsfonds als opvolger in de tweede helft van de jaren negentig kreeg integrale beleidsplanning meer aandacht en verschoof de focus in de richting van een stedenbeleid. In de jaren 2000 nam het Stedenfonds, geflankeerd door het Decreet Lokaal Sociaal Beleid, de ondersteuning van de steden over. De lokale armoedebestrijding verliest hiermee een richtinggevend kader; het Decreet Lokaal Sociaal Beleid spitst zich immers vooral toe op de samenwerking tussen, afstemming tussen en toegankelijkheid van diensten; het Stedenfonds heeft geen rechtstreekse armoedebestrijdende doelstelling (Dierckx, 2007). Bescheiden beleidsmaatregelen op andere domeinen, zoals cultuur

en jeugd, dragen in beperkte mate bij tot de lokale armoedebestrijding, maar realiseren geen structurele herverdeling. Binnen het woonbeleid, het arbeidsbeleid en het beleid van de OCMW's is de impact groter, met onder andere de sociale huisvesting, de activering en regie op de arbeidsmarkt, het leefloon en de initiatieven voor maatschappelijke integratie.

Maar de overheid is niet de enige actor die een rol speelt in de lokale armoedebestrijding. Op vrijwel elk domein van sociale uitsluiting ontwikkelen anderen een aanbod. Het gaat bijvoorbeeld over nachtopvang voor daklozen, noodhulp aan mensen zonder papieren, basiseducatie, beroepsopleidingen en voedselbedeling. Vele van die initiatieven kaderen binnen lokale, regionale of federale regelgeving. Anderen varen een onafhankelijke koers zonder overheidstussenkomsten. Het gaat dan om acties en experimenten van lokale initiatiefnemers, zoals een groep buurtbewoners, individuele ondernemende burgers of betaalde krachten die de opdracht hebben om innoverende interventies uit te werken. Zij vertrekken vanuit de nood om een hiaat op te vullen in de welvaartsstaat of vanuit een offensieve dynamiek die op zich mensen ertoe aanzet om initiatieven op te zetten die zij aangenaam, interessant of nuttig vinden. Op die manier komen lokale veranderingsprocessen op gang, die we in deze editie van dichtbij zullen bekijken en analyseren. Terwijl de lokale besturen zich tegen 1 januari 2013 herschikken, luidt Europa de start van het Europese jaar van de burger in. Een reden te meer om lokale sociale innovatie centraal te stellen.

## 2. Innovatie met lokale sociale impact

Dit Jaarboek focust op sociaal innovatieve manieren om armoede op lokaal niveau te bestrijden. Innovatie blijkt een populair concept te worden in sociale middens. Getuige daarvan een aantal recente Vlaamse beleidsdocumenten, zoals het Voortgangsrapport 2011-2012 van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding: "Nieuwe wegen verkennen om kinderarmoede te bestrijden zal belangrijk zijn indien we willen dat in de toekomst generatiearmoede definitief tot het verleden behoort. Sociale innovatie kan ervoor zorgen dat we ook op dit terrein nieuwe wegen en methodieken aanboren waarbij maximaal gebruik gemaakt wordt van de inventiviteit van het maatschappelijk middenveld." Ook de beleidsbrief Sociale Economie 2011-2012 meldt: "De term sociale innovatie wordt gebruikt voor vernieuwingen die expliciet een sociaal oogmerk hebben en vertrekken vanuit een maatschappelijke uitdaging." De minister noemt coöperatief ondernemen als een voorbeeldproject. Zij verstaat hieronder "een vorm van ondernemerschap waarbij mensen samen een oplossing vinden voor gemeenschappelijke noden en verwachtingen. Maatschappelijk oogmerk en participatie staan centraal." Sociale innovatie won de jongste jaren op Europees niveau aan belang, wat voor legitimiteit op nationaal niveau zorgde. Subsidies voor onderzoek en projecten over sociale innovatie stimuleren uiteraard de aandacht die er vanuit de lidstaten aan wordt besteed. De Europese Commissie

expliciteert in het kader van de 'EU 2020'-strategie dat ze programma's zal ontwerpen en implementeren om sociale innovatie te promoten ten gunste van de kwetsbaarmsten, vooral op het vlak van onderwijs, opleiding en tewerkstellingskansen van achtergestelde gemeenschappen. Ze zal discriminatie bestrijden en een agenda ontwikkelen voor de integratie van migranten, zodat zij hun potentieel volledig kunnen aanwenden (Europese Commissie, 2010a).

Deze documenten belichten een tipje van de sluier van wat sociale innovatie kan betekenen. We zetten in wat volgt de contouren van het begrip uit, de perimeter waarin we later de planten zullen planten. We willen bijvoorbeeld niet die innovaties in de organisatie van bedrijven aanwijzen die de arbeidsproductiviteit en de kwaliteit van arbeid verhogen. Waarover gaat het dan wel?

Vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw ontwikkelden zich kleinschalige, lokale sociale acties, die zich richtten op armoede en sociale uitsluiting. Voorbeelden zijn wijkontwikkelingsplannen, wijkgezondheidscentra, coöperatieve ondernemingen en de sociale economie. Kleinschalige experimenten werden soms opgepikt door hogere overheden en omgezet in regiobreed of nationaal beleid. Dergelijke lokale acties vallen onder de term 'sociale innovatie', omdat individuen of groepen op een emanciperende manier sociale behoeften vervullen die noch door de markt noch door de overheid werden voorzien. Ze zijn complementair aan zowel marktwerking als overheidstussenkomst. Er is daarbij steeds sprake van veranderde sociale relaties. Dat wil zeggen dat individuen en groepen zich bewust worden van hun eigen positie in de processen van sociale uitsluiting. Er ontwikkelen zich sociale leerprocessen over sociaal creatieve oplossingen om armoede te bestrijden. Dit gaat gepaard met collectieve mobilisatie en emancipatie of empowerment (Leubolt & Novy, 2009). Het gaat daarbij, in tegenstelling tot wat de term 'innovatie' doet vermoeden, niet altijd over nieuwe vormen van actie, maar over alternatieven voor de bestaande instituties en over de manier waarop dergelijke acties tot stand komen (Rosanvallon & Viveret, 1977; Chambon e.a., 1982; Klein & Harrison, 2007; Murray, Caulier-Grice e.a., 2010).

Met andere woorden: sociale innovaties ontspruiten vanuit het lokale niveau en proberen via bottom-upprocessen een antwoord te bieden op sociale noden en behoeften die onvoldoende door overheid en markt opgenomen worden. De volgende definitie vormt een goede houvast: "We define social innovations as new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations. In other words they are innovations that are both good for society and enhance society's capacity to act" (Murray, Caulier-Grice e.a., 2010). Het gaat dus om initiatieven die op een effectieve manier tegemoetkomen aan sociale noden. Bovendien creëren zij nieuwe relaties en samenwerking. Het gaat om innovaties die goed zijn voor de samenleving en haar capaciteit verhogen om in te grijpen. Formuleren we deze omschrijving in indicatoren, dan komen we tot de volgende belangrijke aspecten. Sociale innovatie gaat over: (1) het beantwoorden van

sociale noden, (2) van onderuit vormgegeven, (3) met impact op structurele oorzaken via veranderende sociale relaties en (4) via een emancipatorisch proces. Enkele gangbare misvattingen zijn dat sociale innovatie nieuw moet zijn en niet door een overheid kan worden georganiseerd.

### 3. Sociale innovatie in geuren en kleuren

Het voorliggende Jaarboek wil een bloemlezing zijn van enkele inspirerende, lokale sociale innovaties. De focus op het lokale niveau en de actoren in het middenveld is belangrijk: hier ontmoeten mensen elkaar, kunnen ze allianties vormen om samen aan de door hen ervaren problemen een tegengewicht te bieden. De focus op de acties van burgers en middenveld is ook relevant, niet het minst omdat 2013 het Europese jaar van de burger wordt. Individuele burgers kunnen immers de krachten bundelen om via sociaal innovatieve experimenten armoede en ongelijkheid te bestrijden, wat uiteraard de rest van de samenleving niet mag ontlasten van haar verantwoordelijkheden.

We besteden aandacht aan initiatieven die in het verleden succesvol bleken en die zich hebben uitgebreid tot reguliere praktijken en aan projecten die nog niet zo lang in de steigers staan, maar die veelbelovend lijken om de armoede terug te dringen. Het palet van projecten varieert over meerdere domeinen van sociale uitsluiting, namelijk onderwijs, gezondheid en huisvesting. Ook andere thema's komen aan bod, zoals participatie in ICT, sport en het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Elk van deze thema's stelt uitdagingen aan de welvaartsstaat. We kijken niet alleen naar Vlaamse en/of Belgische ervaringen, maar steken ons licht ook op bij de goede praktijken in andere landen. De volgende hoofdstukken zijn weerhouden voor het themadeel over sociale innovatie.

#### 3.1 Alle neuzen in dezelfde richting

We starten met een theoretisch raamwerk over sociale innovatie. Stijn Oosterlynck en Pieter Cools maken de weg vrij om het begrip in de context van armoedebestrijding te duiden. In hun hoofdstuk nemen ze de lezer mee door de ontstaansgeschiedenis van het begrip 'sociale innovatie'. In de jaren 1970 ontstonden allerlei kleinschalige initiatieven die reageerden op vormen van armoede en sociale uitsluiting. Vanaf de jaren 1980 zagen welvaartsstaten zich genoodzaakt om zich aan te passen aan verschuivende machtsverhoudingen, via institutionele en ruimtelijke transformaties. Sociale innovatie als concept ontstond als reactie tegen de bureaucratische welvaartsstaat, tegen het technologisch determinisme en als vorm van wijkontwikkeling. Oosterlynck en Cools beschrijven ook hoe het begrip 'sociale innovatie' vandaag wordt ingevuld door de overheid en de valkuilen die daarmee gepaard gaan.

### 3.2 Sociale innovatie in domeinen van armoede en sociale uitsluiting

Hoe kunnen sociaal innovatieve experimenten bijdragen aan de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting? We belichten initiatieven op diverse terreinen.

De voedselbedeling bijt de spits af. Ongeveer één Belg op de zeven heeft een inkomen dat onder de armoedegrens ligt. Om in hun dagelijkse voedingsbehoeften te voorzien, trekt een steeds groter aandeel mensen naar de voedselbank: in 2011 klopten meer dan 200.000 personen aan de deur. Tuur Ghys focust op het morele dilemma waarmee voedselbanken worstelen: enerzijds is het goed dat ze bestaan, anderzijds is het verwerpelijk dat ze nodig zijn. In een eerste deel legt Ghys de organisatie van voedselbedeling in België uit. Voedselbanken ontstonden vanuit burgerinitiatief, maar zijn in hun werking van de markt afhankelijk. Daardoor zijn ze een hybride van markt- en civiel initiatief. De voedselbanken hebben een economische functie door het verwerken van voedseloverschotten. Wanneer de markt een oplossing vindt om overschotten te voorkomen, kampen de voedselbanken met een gebrek aan bevoorrading. Ook de bevoorrading vanuit Europa is onzeker. Hoewel de voedselbanken geconfronteerd worden met een groeiend cliënteel, zijn ze dus in toenemende mate kwetsbaar. Dat vormt ook voor de overheid een probleem, aangezien deze bouwt op de voedselbanken als extra sociaal vangnet. Voedselbanken blijken voornamelijk op zichzelf aangewezen te zijn om deze problemen het hoofd te bieden. Er wordt dan ook geëxperimenteerd met innovatieve manieren van voedselinzameling, zoals het ophalen van voedsel op de vervalddag bij de warenhuizen. Ghys past zijn analyse toe op een lokale case, een voedselbedelingscentrum in Sint-Truiden. Daaruit wordt duidelijk hoe het voedselbedelingscentrum samenwerkt met de lokale overheid, dat daaruit spanningen kunnen ontstaan en dat de toekomst voor deze organisatie onzeker is.

Een tweede hoofdstuk knoopt aan bij de armoedebestrijdende rol van het onderwijs. Het onderwijs voorziet in vorming, opleiding en ontwikkeling en bepaalt mee de toekomstperspectieven van jongeren. Volgens Marleen Dierickx en Claude Soete kan een 'brede school' daarin een belangrijke rol opnemen. Een brede school werkt met en vanuit verschillende sectoren aan een brede leer- en leefomgeving voor gezinnen die in de buurt wonen. Het is een netoverschrijdend en duurzaam samenwerkingsverband tussen scholen, ouders, buurtbewoners, overheden en organisaties die het leren en leven van kinderen mee vormgeven en ondersteunen. Brede scholen zijn sociaal innovatief omdat ze invulling geven aan behoeften, de onderlinge relaties veranderen en zorgen voor sociale cohesie. Door gezinnen en scholen te verbinden met de buurt, worden ze ondersteund in ontplooiing, emancipatie, integratie en participatie in de samenleving. Dierickx en Soete spreken van het hefboomeffect: omdat een brede school 'weegt' op de buurt, verandert ze die en zet ze in op de strijd tegen sociale ongelijkheid. Een brede schoolwerking vergroot het aanbod en verhoogt de kwaliteit van activiteiten in de buurt. Doordat er wordt ingezet op doeltreffende communicatie, wordt dit aanbod ook toegankelijker. Bovendien verbetert de kwaliteit van activiteiten omdat deze meer afgestemd worden op de doelgroep. Dé brede school bestaat evenwel niet, want elke

brede school is lokaal maatwerk en ziet er anders uit. Ze is immers afhankelijk van de lokale noden en behoeften en van de lokale partners die daarvoor gaan samenwerken. Dierickx en Soete illustreren met een praktijkvoorbeeld, basisschool Sint-Jozef in Kortrijk, hoe een brede schoolwerking concreet vorm krijgt.

Sociale ongelijkheden liggen aan de basis van sociale verschillen in de gezondheid. Een sterke eerstelijnsgezondheidszorg kan via toegankelijke dienstverlening inspelen op die verschillen in kwetsbaarheid. Jan De Maeseneer, Leen De Roo en Sara Willems illustreren hoe wijkgezondheidscentra een sociaal innovatieve manier zijn om de toegankelijkheid van de eerstelijnsgezondheidszorg te garanderen. Een wijkgezondheidscentrum werkt multidisciplinair en heeft een gemeenschapsgerichte werking in een duidelijk omschreven geografisch gebied. Het werkt samen met lokale en regionale partners aan preventie van ziekte en bevordering van gezondheid en welzijn via integrale zorgverlening. Wijkgezondheidscentra bieden een laagdrempelige dienstverlening, gericht op empowerment van individuen en groepen, het creëren van gezonde levensvoorwaarden en het versterken van sociale cohesie binnen buurten. De Maeseneer, De Roo en Willems tonen met een aantal praktijkvoorbeelden hoe wijkgezondheidscentra via gemeenschapsgericht werken soms tot een andere diagnosestelling komen. Daarnaast rapporteren ze over de armoedebestrijdende capaciteiten van de eerstelijnsgezondheidszorg op buurtniveau.

De Belgische huisvestingsmarkt bestaat voor 75% uit eigenaars, voor 20% uit huurders en 5% van de gezinnen huurt een sociale woning. De toenemende woningtekorten bewijzen dat hiermee niet voor iedereen het recht op wonen wordt gerealiseerd. We geven het woord aan een internationale auteur, de Amerikaan James DeFilippis, voor het aanreiken van alternatieven voor het huisvestingsmodel zoals wij dat kennen. Hij beschrijft de verschillende modellen om woningen onder 'collectieve controle' te houden, wat bijdraagt tot betaalbare huisvesting. In de steden in de Verenigde Staten voltrokken zich processen van gentrificatie waarbij de instroom van hogere sociale klassen de oorspronkelijke bewoners verdringt. Er ontstonden enkele organisatievormen die trachtten om huisvesting opnieuw toegankelijk te maken, zoals 'limited equity cooperatives' (coöperatieven met een beperking op de aandeelhoudersrechten), 'mutual housing associations' (huisvestingsverenigingen met lidmaatschap) en 'community land trusts' (stichtingen die de individuele eigendomsrechten van woningen combineren met de collectieve eigendom van de grond waarop deze woningen zich bevinden). DeFilippis biedt een uitgebreide casestudy van een 'mutual housing association'. Hij heeft daarbij aandacht voor de ontstaansgeschiedenis, de structuur, het bestuur en de financiën, maar vestigt ook de aandacht op de bewoners en hun opvattingen. Uit zijn besluit blijkt dat het doortrekken van deze modellen op bredere schaal niet zo eenvoudig is en dat lokale autonomie niet altijd wordt gegarandeerd.

### 3.3 Naar een verhoogde participatie door sociale innovatie

Mensen in armoede verkeren vaak in sociaal isolement of schamen zich om deel te nemen aan het publieke leven. De uitsluiting van de samenleving heeft echter verstrek-

kende gevolgen, bijvoorbeeld op psychologisch vlak. Verschillende initiatieven proberen om mensen in armoede toch te betrekken, zodat zij hun plaats in de samenleving kunnen innemen.

Hoe paradoxaal het in eerste instantie mag klinken, voedselhulp helpt niet alleen in de overlevingsstrijd, maar biedt ook een kans tot integratie en activering, zo stellen Jan Depauw en Kristel Driessens. Zij beschrijven een aantal innoverende praktijken binnen de voedselhulp, die evolueren naar laagdrempelige vormen van emanciperend en activerend werken. Het betreft een amalgaam van organisaties, gaande van sociale kruideniers en sociale restaurants tot organisaties die een expliciete signaalfunctie naar het beleid opnemen. Naast het verstrekken en verdelen van voedsel bieden ze ontwikkelings-, ontmoetings- en integratiekansen op maat. Zo bieden ze toegankelijke hulpverlening, kansen tot vorming en vereniging, kansen tot persoonlijke ontwikkeling, gemeenschapsvorming en 'supported employment'. Depauw en Driessens hebben oog voor de drempels die deze innovatieve voedselhulpinitiatieven ervaren. Als de passende voorwaarden worden gerealiseerd, biedt participatie een belangrijke meerwaarde voor alle betrokkenen. Zo bieden voedselbedelingscentra een dienstverlening die losgekoppeld is van liefdadigheid, maar die gelinkt is aan sociale rechtvaardigheid en ongelijkheid als 'noodhulp onder protest'.

Marc Theeboom bespreekt de rol van de klassieke actoren in de sportsector (de georganiseerde sport en de lokale overheden) in de sportdeelname van de bevolking. Hoewel meer dan de helft van de bevolking zegt aan sport te doen, is de sportparticipatie in Vlaanderen duidelijk sociaal gelaagd. De georganiseerde sport is minder toegankelijk voor kansengroepen. In de organisatie van een laagdrempelig en meer inclusief sportaanbod zijn dan ook voornamelijk andere actoren actief. Gemeenten creëren alternatieve sportorganisatievormen en zetten expliciet in op toegankelijkheid en diversiteit. Theeboom bespreekt zo'n drempelverlagende strategie die lokale overheden steeds vaker aanwenden: het organiseren van een toegankelijk aanbod in de buurt, in de vorm van 'buurtsport'. De gemeenten werden daarvoor geïnspireerd door sociaal innovatieve projecten die 'niet-sportactoren', zoals het jeugdwerk, ondernamen om kansengroepen te bereiken. Theeboom vestigt in zijn bijdrage niet alleen aandacht op sport-als-doel en het verhogen van de toegankelijkheid ervan, maar vraagt zich af of sport-als-middel doelgroepen betere maatschappelijke kansen kan bieden door het ontwikkelen van persoonlijke en sociale vaardigheden.

Dat de problematiek van digitale uitsluiting veel meer omvat dan het al dan niet beschikken over een computer of internet, bewijzen Ilse Mariën en Leo Van Audenhove. Digitale uitsluiting gaat immers om een complex geheel van mechanismen van uitsluiting op het niveau van toegang, motivatie, gebruik en vaardigheden, die elkaar versterken. Vooral kwetsbare groepen lopen een groter risico op digitale uitsluiting. Digitale inclusie vereist dan ook de samenwerking van verschillende actoren. Initiatieven voor digitale inclusie moeten lokale gemeenschappen versterken, een informele aanpak hanteren en oog heb-

ben voor de doorstroom naar formele opleidingen of tewerkstelling, maar vooral ook afgestemd zijn op de noden van kwetsbare groepen. Mariën en Van Audenhove brachten een aantal van de (versnipperde) initiatieven voor digitale inclusie in kaart, georganiseerd door middenveld en publieke instellingen in Vlaanderen. De initiatieven zetten de theorie om in de praktijk. Middenveldorganisaties zijn ingebed in de lokale context, hebben een vertrouwensband met kwetsbare groepen en leunen dicht aan bij hun leefwereld. Hun bottom-upaanpak gaat in op hiaten waarvoor top-down geen oplossingen beschikbaar zijn. Het merendeel van de organisaties hanteert een laagdrempelige aanpak die goed aansluit bij de noden en behoeften van kwetsbare groepen. De initiatieven zijn ingebed in de bredere werking van sociaal of cultureel georiënteerde organisaties. Er wordt dan ook niet alleen ingezet op het wegwerken van drempels, maar ook op bredere sociale inclusie. De middenveldinitiatieven worden niettemin geconfronteerd met een aantal drempels. Er is daarom nood aan een duidelijk beleidskader, aan een platform voor samenwerking en kennisdeling en aan kwaliteitsnormen voor verdere professionalisering.

### 3.4 Wie innoveert en waarom?

Sociale innovatie groeit doorgaans van onderuit: individuele burgers of het maatschappelijk middenveld nemen het initiatief om noden in te vullen die de markt en/of de centrale overheid niet lenigen.

Maar ook overheden kunnen sociaal innoveren. Lize Van Dijck en Peter Raeymaeckers tonen dit aan. Een lokaal bestuur moet de complexe uitdagingen van een sterk veranderende samenleving aangaan en daarvoor is samenwerking met publieke, non-profit- en profitactoren vereist. Van Dijck en Raeymaeckers beschrijven welke rol een lokaal bestuur kan opnemen in een dergelijk samenwerkingsverband en hoe dit het best wordt gecoördineerd. Het vertrekpunt van hun argumentatie is het sociaal innovatief hulpverleningsproject Boempetat! in Boom, dat kadert binnen de oproep van de Vlaamse Overheid voor lokale projecten tegen armoede bij kinderen tussen 0 en 3 jaar. Boempetat! is een samenwerkingsverband van negen partners, met het OCMW van Boom als initiatiefnemer. Boempetat! wil via drie luiken de hulpverlening voor gezinnen in armoede integreren. Een eerste luik betreft het materiële aspect van armoede, dat concreet gestalte krijgt in de vorm van een ruilwinkel. Het tweede luik zet in op niet-materiële dienstverlening in de vorm van opvoedingsondersteuning en kinderopvang. Een derde luik betreft de toeleiding van de doelgroep naar het hulpverleningsaanbod in Boom en de nabije omgeving. Van Dijck en Raeymaeckers beschrijven aan de hand van een theoretisch raamwerk hoe een lokaal bestuur een netwerk moet coördineren als de doelstelling is om de volledigheid (zijn alle relevante partners betrokken?), de compatibiliteit (zijn de werkzaamheden op elkaar afgestemd?) en de toegankelijkheid van het project te vergroten. Welke rol de lokale overheid het best opneemt om de slaagkansen van een project te verhogen, is afhankelijk van de kenmerken van het netwerk. Van Dijck en Raeymaeckers passen dit raamwerk toe op de case van Boempetat! en vragen zich af hoe het OCMW zich het best positioneert.



Caroline Gijselinckx stelt dat ook coöperatieve ondernemingen een sociaal innovatief potentieel bevatten. Het zijn “innovatieve antwoorden op maatschappelijke uitdagingen, sociaal in hun doelstellingen én in de manier waarop men ze wenst te bereiken”. Na een algemene introductie tot het coöperatieve gedachtegoed bekijkt Gijselinckx coöperatieve sociale innovaties in de kinderopvangsector. Vanuit de behoefte om een kleinschalige, nabije, kwaliteitsvolle en participatieve kinderopvang te organiseren, ontwikkelen ouders en/of kinderverzorgers non-profitorganisaties die vaak op coöperatieve leest geschoeid zijn. In plaats van winstmaximalisatie streven deze organisaties kwaliteitsvolle, toegankelijke en betaalbare dienstverlening na. Vaak steunen deze op vrijwillige inzet door gebruikers en andere vrijwilligers. Ze hechten belang aan de democratische participatie van de gebruikers en het personeel. Ook werken ze vaak samen met lokale overheden, verenigingen en diensten in de buurt. Gijselinckx beschrijft een aantal voorbeelden van coöperatieve kinderopvang uit het buitenland en illustreert dat deze ook bijzondere aandacht voor kansengroepen hebben. Daarna vestigt ze de aandacht op de situatie in Vlaanderen. In de jaren zeventig van de twintigste eeuw ontstonden participatieve crèches. In de recente geschiedenis werden voornamelijk oudercrèches opgericht via subsidies. Deze oudercrèches slagen erin om veel meer eenoudergezinnen en gezinnen met een vervangingsinkomen te bereiken dan de reguliere opvang. Coöperaties transformeren de daadkracht en het handelingsvermogen van mensen, groepen, organisaties en gemeenschappen en transformeren sociale relaties. Ze zijn het resultaat van collectieve mobilisatie en actie en creëren sociale leerprocessen.

Maarten Davelaar bekijkt hoe sociale innovatie in de thuislozensector in Nederland gestalte krijgt. Het ‘Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang’ vormt er het kader voor het bestrijden van thuisloosheid, waarbij de aansturing bij de gemeenten ligt. De aandacht verschoof daarbij van het verschaffen van onderdak naar preventie van thuisloosheid en re-integratie in de samenleving. Voor het verschaffen van onderdak is er sprake van zowel een top-down- als een bottom-upaanpak: naast overheidsinitiatief spelen lokaal gedreven initiatieven wel degelijk een rol in het bestrijden van thuisloosheid. Voor de re-integratie in de samenleving (door dagbesteding en werk) bestaat daarentegen nog een grote leemte. Het zijn vooral organisaties van buiten de sector die het voortouw nemen en initiatieven ontwikkelen. Ondanks deze verhoogde aandacht blijkt dat een groot deel van de cliënten nog steeds niet deelneemt aan activiteiten. Davelaar besteedt ook aandacht aan het feit dat cliëntenparticipatie niet gegarandeerd is binnen de sector. Er worden daarom een aantal initiatieven ondernomen, zowel vanuit de organisaties, de cliënten en hun belangenbehartigers als vanuit de steden, die moeten garanderen dat de stem van de cliënt gehoord wordt. De uitdaging voor de overheden blijft om lokale sturing en een zekere mate van standaardisatie samen te laten gaan met ruimte voor initiatieven uit de samenleving.

Dat ook het sociaal-cultureel werk experimenteert met sociale innovatie, tonen Marc Jans, Gie Van den Eeckhaut en Frank Cockx. Sociale uitsluiting en armoede hebben nood aan innovatieve benaderingen die niet uitgaan van een wij-versus-zij-denken, maar

die op zoek gaan naar alternatieve vormen van verbondenheid, solidariteit en gelijke kansen. Jans, Van den Eeckhaut en Cockx beschrijven twee praktijkvoorbeelden uit het sociaal-cultureel werk ('Bab(b)elbar' en 'Club Actief Balen') als startpunt voor een reflectie. Enerzijds zijn deze voorbeelden 'sociaal innovatief' omdat ze nieuwe vormen van samen werken en samen leven omvatten, waarvan de deelnemers, het netwerk rond hen en de samenleving een positieve invloed ondervinden. Ze steunen op ontmoeting en ontspanning en zijn ingebed in een geheel van andere innovatieve praktijken die de samenleving trachten te veranderen. Anderzijds stellen ze de heersende logica in vraag. Sociaal-culturele praktijken vertrekken al te vaak van de normen en standaarden van niet-armen en zijn dan gericht op het 'aanpassen' van mensen in armoede. Alternatieve praktijken bieden ruimte aan mensen in armoede om volwaardig te participeren, vanuit een volwaardig actorschap. Ze vertrekken met andere woorden van een 'leefwereldbenadering'. Structurele armoedebestrijding wordt vaak vertaald als 'armen toegang geven tot de bestaande structuren van de samenleving'. Vanuit een dergelijke visie moeten mensen in armoede 'toegeleid worden'. Jans, Van den Eeckhaut en Cockx beargumenteren dat alternatieve sociaal-culturele praktijken niet alleen moeten inzetten op gelijke kansen binnen het bestaande aanbod, maar ook moeten zoeken naar nieuwe kansen en mogelijkheden.

### 3.5 En de keerzijde?

De impact van sociale innovatie is overwegend positief: voorgaande voorbeelden tonen dat er mooie resultaten behaald kunnen worden. Toch wijzen verschillende auteurs ook op de beperkingen ervan. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de bottom-upstrategieën die actoren buiten de sportsector aanwenden om kansengroepen naar sport toe te leiden, niet ontegensprekelijk naar 'inclusie door sport' zullen leiden, ook al is dit een van de doelstellingen die ze nastreven. In het verhaal over de initiatieven voor digitale inclusie lezen we dat deze momenteel met elkaar in concurrentie treden voor de schaarse middelen omdat de overheid niet in een structurele subsidiëring voorziet. En ook de voedselbanken blijken afhankelijk te zijn van de markt voor hun voortbestaan. Deze reflecties tonen aan dat voorbeelden van sociale innovatie steeds een aantal kritische bedenkingen oproepen en dat het niet een 'allesomvattende' strategie is om de huidige maatschappelijke problemen, waaronder armoede en sociale uitsluiting, van de baan te vegen.

Het laatste hoofdstuk in dit themadeel, van de hand van Loïc Wacquant, waarschuwt bovendien dat sociale innovatie op zich ook negatieve vormen kan aannemen. Wacquant beschrijft hoe de Amerikaanse overheid door de jaren heen in toenemende mate steunt op het strafrechtelijke systeem om sociale uitsluiting en de daarmee gepaard gaande problemen te 'handhaven'. De 'linkerhand' van de staat (onderwijs, openbare gezondheidszorg, sociale zekerheid en bijstand) wordt er volgens hem verdrongen door zijn 'rechterhand': politie, rechtbanken en het gevangeniswezen. Sociale uitsluiting en ar-

moede worden gecreëerd door een neoliberaal beleid, dat meer vrije markt en minder overheidsregulering promoot. Jobs worden onzeker, de werkloosheid neemt toe en het is de lagere sociale klasse die het slachtoffer is van deze evolutie. De gevolgen van deze onzekere situatie worden door denktanks gelabeld als 'stedelijk geweld' en 'criminaliteit'. De lagere klasse moet daarom 'gehandhaafd' worden via straffen. In de Verenigde Staten vertrouwt de staat vooral op 'opsluiting' als handhavingsinstrument: de gevangenen zijn er disproportioneel bevolkt door lagere klassen en immigranten. Wacquant stelt vast dat ook Europese landen, waaronder Frankrijk, in toenemende mate de weg vinden naar deze 'sociale innovatie', al zijn er wel duidelijke verschillen tussen de Amerikaanse en de Europese manier om 'armoede te bestraffen'. Bovendien wordt in Europa tegelijk ingezet op sociale en repressieve maatregelen. Wacquant spreekt over een 'Europese weg' naar de strafstaat. Volgens hem is de komst van de strafstaat in Europa evenwel niet onvermijdelijk. De sociale en economische rechten moeten terug worden uitgebreid, zodat een 'sociaal Europa' ontstaat dat die naam waardig is.

Deze internationale waarschuwing ligt in de lijn van het oprukkende plichtendiscours en de voorwaardelijkheid van steun, waarbij het individu verantwoordelijk wordt gesteld voor het keren van zijn/haar situatie. In het beleid zien we hiervan voorbeelden: de degressiviteit van werkloosheidsuitkeringen, de taalvereiste voor sociale woningen en de sociale uitkeringen onder de armoedegrens. Dit discours drijft weg van de route waarbij wordt erkend dat uitsluitingsmechanismen ervoor zorgen dat de ongelijkheid tussen arm en rijk toeneemt en dat het mattheuseffect versterkt, ondanks alle verworven inzichten die bovendien alternatieven aanbrenge. De focus op sociale innovatie stelt het initiatief van individuen en lokale organisaties centraal, maar daarbij is het uitdrukkelijk de bedoeling dat zij vertrekken vanuit de analyse dat niet het individueel gedrag, maar wel de verwachtingen en de selectief toegankelijke collectieve diensten in de samenleving de sociale noden veroorzaken en in stand houden.

#### 4. Armoede en sociale uitsluiting: de jaarrekening

Naast het thema 'sociale innovatie' besteden we aandacht aan de naakte cijfers en doorgedreven analyses van armoede en sociale uitsluiting in Vlaanderen. Het interesseert ons hoe de financiële en economische crisis sporen nalaat op sociaal vlak, waarmee onze overheden bezig zijn en hoe de statistieken en meetmethoden evolueren. We doorlopen even de respectievelijke hoofdstukken.

##### 4.1 Verschillende manieren om armoede te meten

In 2011 had 15,3% van de Belgen een inkomen onder de Europese relatieve armoededrempel; in Vlaanderen ging het om 9,8%. Sommige individuen hebben bovendien een verhoogd

risico op armoede. Maar wat betekenen die cijfers voor lokale beleidsmakers? Hoe kunnen provincies of gemeenten bij gebrek aan vergelijkbare data toch achterhalen hoeveel mensen in armoede er op hun grondgebied leven? Jill Coene bespreekt enkele methoden die inzicht kunnen verschaffen in de mate van bestaansonzekerheid in de Vlaamse provincies en centrumsteden. Zij komt tot de vaststelling dat de provincies Antwerpen en West-Vlaanderen een groot aandeel bestaansonzekere personen huisvesten en dat armoede ook geconcentreerd is in steden zoals Antwerpen, Gent en Genk. Coene bespreekt verder de ongelijke verdeling van de inkomens en de gevolgen die dit met zich meebrengt. Er bestaat een positief verband tussen uitgaven voor sociaal beleid en de mate van ongelijkheid en armoede. De inkomensongelijkheid neemt toe en de armoede blijft in België stabiel. Het hoge niveau van sociale uitgaven in ons land verhelpt dit niet. Het hoofdstuk belicht ten slotte een aantal cijfers in verband met kinderarmoede, schulden en energiearmoede.

(Inkomens)armoede wordt meestal gemeten aan de hand van een arbitraire grens: een inkomen dat lager ligt dan 60% van het mediaan beschikbaar equivalent inkomen in een land. Deze indicator kent wel een aantal tekortkomingen. Zo heeft het een relativistisch karakter, houdt het geen rekening met de private en publieke goederen en diensten waarover burgers kunnen beschikken en negeert het de specifieke sociaaleconomische leefomstandigheden van een gezin. Bovendien is het inkomen slechts een van de aspecten waarop armoede zich kan uiten. Armoede en sociale uitsluiting vormen een complex geheel van factoren, zoals we in de Jaarboeken meermaals definieerden. Er worden dan ook alternatieven naar voren geschoven om armoede te meten. In dit Jaarboek bekijken we er twee.

Een eerste mogelijkheid om armoede te meten, is via een multidimensionele armoedemaat. An Van Haarlem beargumenteert dat er twee benaderingen zijn om het multidimensionele karakter van armoede te bevatten. In de ene visie wordt een overzicht geboden van iedere dimensie op zich (inkomen, onderwijs, wonen, ...), de zogenaamde 'dashboard'-methode. Een dergelijke benadering is bijzonder informatief en transparant, maar geeft geen informatie over het feit of dezelfde personen op verschillende dimensies arm zijn. In de tweede visie staat daarom 'indexering' centraal, waarbij de verschillende indicatoren in de verschillende dimensies worden herleid tot één cijfer. Via deze laatste benadering geeft Van Haarlem een overzicht van de multidimensionele armoede in Vlaanderen. Zij selecteert daartoe twaalf indicatoren (binnen de domeinen huisvesting, financiële stress en beperkte financiële middelen) waarop een individu 'arm' of 'niet arm' kan scoren. In 2010 kampten de meeste Vlamingen met problemen op het vlak van de staat van de woning (16,8%). 14,1% was subjectief arm, 10,3% kon zich geen grote aankopen veroorloven (10,3%) en 10,4% was (inkomens)arm. In 2010 was 11% van de Vlamingen multidimensioneel arm (gedepriiveerd op minstens vier van de twaalf indicatoren). 90% van de subpopulatie van multidimensionele armen kan zich geen grote aankopen veroorloven. 70% is subjectief arm en 61% ervaart problemen omtrent de staat van de woning. 13% ervaart moeilijkheden bij het betalen van kleine aankopen en 17% is niet in staat de woning voldoende te verwarmen.

Een tweede analysemethode focust op het inkomen dat een gezin minimaal nodig heeft om te kunnen participeren in de gangbare leefpatronen van een samenleving. Bérénice Storms en Kristel Bogaerts vertrekken daarbij van de referentiebudgetten. Dat zijn minimale budgetten voor een aantal typegezinnen in verschillende socio-economische leefsituaties die leven in goede gezondheid. Deze referentiebudgetten zijn gebaseerd op de fundamentele behoeften die vervuld moeten zijn om volwaardig te kunnen participeren in de samenleving: autonomie en gezondheid. Vanuit die twee universele behoeften werden tien intermediaire behoeften bepaald, die elk werden ingevuld door een productenkorf en die elk een prijskaartje kregen opgeplakt. De samenstelling van de productkorven werd bepaald door zowel experts als mensen met een beperkt inkomen. Storms en Bogaerts vergelijken vervolgens het welvaartsniveau van verschillende typegezinnen die leven van een minimum-socialezekerheidsuitkering of een minimumloon met de hoogte van de referentiebudgetten. De minimumlonen en invaliditeitsuitkeringen volstaan voor de meeste gezinstypes met beperkte woonkosten, maar zijn meestal niet voldoende hoog voor gezinnen die huren op de private huisvestingsmarkt. De leeflonen en werkloosheidsuitkeringen zijn daarentegen voor de meeste gezinstypes ontoereikend. Ook zijn de minimuminkomens voor gezinnen op actieve leeftijd beter voor alleenstaanden dan voor koppels en beschermen ze slechter naarmate de kinderen ouder zijn. Voor niet- (of beperkt) zorgbehoevende 65-plussers is de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) (aangevuld met de federale tegemoetkoming voor hulpbehoevende ouderen) enkel voldoende indien de ouderen eigenaar zijn van hun woning en geen hypotheek meer afbetalen. Voor oudere huurders in de privésector schiet de IGO tekort. Voor zwaar hulpbehoevende bejaarden volstaat de IGO, aangevuld met de federale tegemoetkoming voor zorgbehoevende ouderen en met de Vlaamse zorgverzekering, als de kosten voor medische en sociale verzorging niet te hoog oplopen. Storms en Bogaerts tonen aan dat de referentiebudgetten gebruikt kunnen worden als beleidsinstrument. Ter illustratie werken zij het leefloon uit.

#### 4.2 Een close-up van enkele armoededomeinen

Jongeren met een kwetsbare achtergrond lopen doorgaans sneller schoolse vertraging op. Georges Van Landeghem en Jan Van Damme bespreken het fenomeen van de vroege schoolverlaters. Dat zijn jongeren die geen kwalificatie behalen omdat ze het onderwijs achter zich laten van zodra de leerplicht eindigt. Ondanks de Vlaamse en Europese beleidsaandacht die er door de jaren heen voor dit thema is geweest, is men er nog steeds niet in geslaagd de beoogde doelstellingen omtrent het terugdringen van het percentage vroege schoolverlaters te behalen. Van Landeghem en Van Damme presenteren een kwantitatieve analyse van deze ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen. In 2009 bijvoorbeeld was 14,7% van de jongens (over alle leeftijden heen) ongekwalificeerd. Bij de meisjes is de omvang beperkter: 9,2% verliet in 2009 ongekwalificeerd het onderwijs. Tot 2008 was er globaal een lichte stijging van het percentage vroegtijdige

schoolverlaters, maar tussen 2008 en 2009 daalde dit cijfer plots. Van Landeghem en Van Damme analyseren het profiel van de groep schoolverlaters. Zij stellen verder dat jongeren die in 2009 voor de keuze stonden om ongekwalificeerd uit te stromen of toch in het onderwijs te blijven, vaker dan voorheen kozen voor die laatste optie. Zij linken dit gegeven aan de impact van de financieel-economische crisis, waardoor de arbeidsmarkt minder aantrekkelijk was voor deze jongeren. Het hoofdstuk biedt verder inzicht in opleidingsvormen die nooit tot een kwalificatie zullen leiden en in de compenserende rol van tweedekansleerwegen.

Werk is een belangrijke hefboom om uit de armoede te ontsnappen. Werk vinden blijkt echter voor kansengroepen niet van een leien dakje te lopen. Jill Coene beschrijft de economische situatie anno 2012. Aangezien deze niet bijzonder rooskleurig is, zullen velen verder achterop hinken in de zoektocht naar werk. De bijdrage bekijkt de werkzaamheids- en werkloosheidsgraad in België aan de hand van een Europese en regionale vergelijking. België behaalt op het vlak van de werkzaamheidsgraad geen goede punten in Europees perspectief en de werkloosheidsgraad ligt lager dan het Europees gemiddelde, maar ook op dat vlak behalen we een slechtere score dan onze buurlanden. Vlaanderen doet het op beide aspecten beter. Vrouwen, laag- en middengeschoolden, jongeren, 50-plussers en personen met een andere nationaliteit dan de Belgische bekleden op beide aspecten een minder gunstige positie. Verder blijkt werkloosheid voornamelijk een stedelijk probleem te zijn. De recentste statistieken worden gepresenteerd van het aantal niet-werkende werkzoekenden, het aantal jobloze gezinnen, het aantal gezinnen met een lage werkintensiteit, de situatie van laaggeschoolde moeders, 50-plussers en langdurig werklozen en de armoede bij werkenden. Ten slotte focust deze bijdrage op enkele recente Vlaamse arbeidsmarktmaatregelen, waaronder het loopbaanakkoord, het werkondersteuningspakket en de alternatieven voor de jobkorting. Het blijft voorlopig nog even afwachten hoe Vlaanderen vorm zal geven aan de nieuwe bevoegdheden die het krijgt toegewezen in het kader van de zesde staatshervorming.

Bart De Clercq en Lea Maes wijzen andermaal op de sociale verschillen in gezondheid: de gezondheid neemt gradueel toe met het stijgen op de sociale ladder. Hoe kunnen deze sociale verschillen in gezondheid worden aangepakt? De Clercq en Maes vertrekken van een 'hulpbronnenbenadering', waarvan het sociaal kapitaal van een buurt een voorbeeld is. 'Buurt sociaal kapitaal' is een collectief kenmerk van buurten dat voortspuit uit de gedeelde ervaringen van mensen die wonen in de buurt. De Clercq en Maes gaan na of dit bij de groep van 9 tot 18 jaar de ongelijkheid inzake gezondheid kan determineren en reduceren. Een hogere aanwezigheid van buurt sociaal kapitaal en traditionele sociale cohesie leidt tot een betere gezondheid van de jongeren in die buurt. Buurt sociaal kapitaal heeft bovendien een sterkere invloed op de gezondheid dan individueel sociaal kapitaal. De gradiënt in gezondheid en welbevinden van adolescenten blijkt geneutraliseerd te worden door buurt sociaal kapitaal: ongelijkheden tussen adolescenten verkleinen of verdwijnen in buurten met een hoge mate van sociaal kapitaal. Een toename van sociaal kapitaal blijkt vooral effectief te zijn voor individuen die

in een buurt wonen met een laag sociaal kapitaal. De versterking van buurt sociaal kapitaal kan daarom een van de prioriteiten voor sociale ongelijkheid in gezondheid zijn.

De woonuitgaven nemen maandelijks een grote hap uit het huishoudbudget en zijn verschillend naargelang het eigendomsstatuut. Eigenaars zonder afbetaling zitten in een gunstigere positie dan afbetalende eigenaars en huurders. Kristof Heylen en Marietta Haffner gingen na wat de effecten van woonuitgaven zijn op het inkomen en vergeleken daarvoor Vlaanderen met Nederland. Ze meten het effect op de relatieve armoedecijfers (gemeten als 50% van het mediaan equivalent inkomen) van eigenaars, huurders en sociale huurders. Ze brengen subsidies in rekening om het netto-effect van de woonuitgaven op de armoedecijfers te kennen. Voor eigenaar-bewoners neemt de woonsubsidie de vorm aan van de hypotheekaf trek. Voor huurders is de situatie verschillend tussen Nederland en Vlaanderen. In Nederland krijgen huurders een huursubsidie afhankelijk van het inkomen, de huur en de samenstelling van het huishouden. In Vlaanderen is de huursubsidie selectief voor bepaalde gezinnen met lage inkomens. Focussen we ons op Vlaanderen. Na correctie voor de nettowoonuitgaven stijgt het totaal aandeel Vlaamse huishoudens in armoede van 5,7% (armoederisico op basis van het besteedbaar inkomen) naar 9,8%. 5,5% van alle eigenaars is arm na correctie van de woonuitgaven (een stijging van 20% tegenover het armoederisico op basis van het besteedbaar inkomen), maar er is een groot verschil tussen eigenaars met en zonder hypotheek: de eerste groep ziet haar armoederisico na correctie voor woonuitgaven stijgen van 1,4% naar 5,3%, de tweede groep ziet haar armoedecijfer dalen van 7,2% naar 5,6%. Het armoedecijfer na correctie voor de nettowoonuitgaven ligt op hetzelfde niveau in de private en sociale huursector (21,2%). De toename van het armoedecijfer in de sociale huursector is wel minder uitgesproken dan in de particuliere huursector. Heylen en Haffner berekenen ook de grootte van het effect van de huursubsidie en de hypotheekaf trek. De bijdrage toont duidelijk de herverdelende mechanismen van het woonbeleid.

#### 4.3 Een armoedetoets voor het beleid

In het laatste hoofdstuk van het eerste deel neemt Danielle Dierckx de armoedetoets onder de loep. De Vlaamse Overheid verkende de jongste jaren enkele mogelijkheden om een armoedetoets toe te passen, een ex ante evaluatie van beleidsmaatregelen, waarbij in een vroeg stadium van de beleidscyclus door verschillende actoren wordt ingeschat wat de gevolgen van die maatregelen zullen zijn voor armoede. In Vlaanderen verloopt deze armoedetoets in twee stappen. Eerst zal een 'quick scan' testen of er een effect is voor mensen in armoede. Indien dit het geval is, volgt een uitgebreide screening van de mogelijke effecten. Dat dergelijke sociale impactmetingen relevant zijn, toont het discours dat daarover ook op Europees vlak wordt gevoerd. Een aantal Europese landen heeft al ervaring met de armoedetoets, al neemt ze overal andere vormen aan. Dierckx belicht die diverse gedaanten en toetst af hoe die Europese ervaringen zich verhouden tot de Vlaamse. Zij ziet daarbij een aantal niet te negeren aandachtspunten om van de

armoedetoets een succesvol instrument te maken. Zo moet de impactmeting de juiste kennis vergaren, wat onlosmakelijk verbonden is met het betrekken van de doelgroep en het middenveld. In een vroeg stadium de juiste vragen stellen, voorkomt overbelasting van de administratieve diensten. Politieke akkoorden die al worden afgesloten vooraleer de toetsresultaten zijn opgeleverd, vernietigen het proces. Op korte termijn zou ook op het lokale niveau de armoedetoets het beleid kunnen behoeden voor ondoelmatige maatregelen en dus verspilde energie en een groei van de problemen.

## 5. Tot slot

Dit Jaarboek stelt de problematiek en de uitdagingen op zijn scherpst. Maar ook de wegen om de realiteit om te buigen, komen aan bod. Met de selectie van de sociale innovatieve initiatieven doen we onrecht aan een veelheid van projecten en organisaties die evenzeer een plaats in dit boek verdienen. De redactie heeft gestreefd naar een gevarieerd palet van praktijken, waarvoor bovendien analyses beschikbaar zijn en een beroep kon worden gedaan op analyserende gastauteurs. Initiatieven in verschillende domeinen, met verschillende initiatiefnemers, uit verschillende landen geven aanleiding tot verder onderzoek en debat. Ondanks de waaier van bottom-upinitiatieven blijven sommige sociale noden verborgen of onbeantwoord. Onze bekommernis leunt aan bij de recente analyse van de Britse econoom Guy Standing (2011) over het precariaat (een samentrekking van precair en proletariaat). Het gaat over die toegenomen groep van mensen die in zeer precare omstandigheden leven en werken. Zij zijn meestal aangewezen op tijdelijke jobs en hebben geen perspectief op een stabiel beroepsleven of sociale bescherming. Op zichzelf hebben zij weinig instrumenten in handen om hun situatie zichtbaar te maken en collectief om ondersteuning te vragen. Standing stelt dat het salariaat – dat goed verdient en bedrijfsvoordelen heeft – zich zal bekennen tot en solidariseren met het precariaat, omdat het meer aanvoelt dat ook zijn situatie kwetsbaar is voor de negatieve effecten van de huidige mondialisering van de economie. Dit zou kunnen leiden tot meer en nieuwe initiatieven van onderuit die de uitsluitingsmechanismen en de ongelijkheid proberen te keren. Het laatste woord is hierover duidelijk nog niet gezegd.



## **DEEL 1**

### **Armoede en sociale uitsluiting in 2012**

In dit eerste deel van het Jaarboek komen de verschillende domeinen ter sprake waar sociale uitsluiting zich manifesteert en bespreken we diverse manieren om armoede te meten.

In het eerste hoofdstuk bekijken we hoeveel mensen in armoede leven. We focussen daarbij op de inkomensarmoede op lokaal niveau. Ook de inkomensongelijkheid en kinderarmoede komen aan bod. Ten slotte gaat aandacht naar de toenemende schuldenlast en energearmoede.

Het tweede hoofdstuk neemt de lezer mee in een alternatieve manier om armoede te meten. Meer bepaald schetst het hoe armoede op een multidimensionele manier begrepen kan worden. De evolutie van multidimensionele armoede tijdens de afgelopen vijf jaar wordt in kaart gebracht.

Ook het derde hoofdstuk toont dat er alternatieve manieren zijn om naar armoede te kijken. Voor specifieke types van huishoudens werden referentiebudgetten ontwikkeld. Met een inkomen lager dan deze referentiebudgetten is het moeilijk om menswaardig te leven. Om te achterhalen of de in België geldende sociale minima voldoende hoog zijn, worden ze vergeleken met deze referentiebudgetten.

Het vierde hoofdstuk bekijkt de sociale uitsluiting in het domein 'onderwijs'. Dit hoofdstuk focust op de vroege schoolverlaters. Het scheidt een kwantitatief beeld van dit probleem en bespreekt hoe de crisis hierop een impact heeft.

Het vijfde hoofdstuk richt zich op werk. We lichten de huidige economische situatie toe en bekijken de kansen voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Het hoofdstuk bekijkt ook het armoederisico van werkenden. Ten slotte worden enkele recente Vlaamse arbeidsmarktmaatregelen op een rij gezet.

Het zesde hoofdstuk focust op de ongelijkheid in gezondheid, meer bepaald bij jongeren. Eerst wordt toegelicht hoe sociale ongelijkheid in gezondheid werkt. Daarna wordt aangetoond dat de rol van het sociaal kapitaal in een buurt een belangrijke hefboom is om gezondheidsverschillen weg te werken.

Het zevende hoofdstuk brengt het domein 'wonen' onder de aandacht. Er wordt berekend hoe de inkomenssituatie van eigenaars, huurders en sociale huurders evolueert na aftrek van de uitgaven voor wonen. Ook de effecten van de subsidies vervat in hypotheekaf trek, sociale huur en de huursubsidie worden blootgelegd.

Het laatste hoofdstuk onderwerpt de armoedetoets aan een kritische blik. Waartoe dient de armoedetoets en hoe wordt deze in andere landen uitgevoerd? Het hoofdstuk belicht enkele aandachtspunten om de armoedetoets als succesvol instrument in te zetten.

# Inkomensarmoede en schulden anno 2011

*Jill Coene*

### 1. Inleiding

Via de 'EU 2020'-strategie wil de Europese Unie tegen 2020 slimme, duurzame en inclusieve groei bewerkstelligen. Daartoe werden vijf ambitieuze doelstellingen vastgesteld, op het vlak van werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie. De doelstelling voor sociale samenhang is om tegen 2020 het aantal mensen in armoede in de Europese Unie te reduceren met 20 miljoen (Europese Commissie, 2010a). Armoede of sociale exclusie wordt gemeten aan de hand van drie indicatoren: inkomensarmoede, ernstige materiële deprivatie en een lage werkintensiteit (Europese Raad, 2010). In dit hoofdstuk focussen we op de eerste indicator, inkomensarmoede. De andere twee indicatoren komen in deel drie van dit Jaarboek aan bod. Armoede is multidimensioneel en mag niet herleid worden tot de financiële situatie. Maar het armoederisico op basis van het inkomen is wel een belangrijke indicator om armoede in beeld te brengen. In deze bijdrage gaat ook speciale aandacht naar armoedecijfers in de provincies en centrumsteden. Armoederisicocijfers op basis van surveys zijn veelal enkel beschikbaar op nationaal en regionaal niveau. Toch is het voor lokale beleidsmakers relevant om een inzicht te verwerven in de armoedesituatie van inwoners op het lokale niveau. We bekijken de mogelijkheden ter zake. Daarnaast besteden we aandacht aan kinderarmoede en bekijken we de groeiende schulden- en energiearmoedeproblematiek.

### 2. Armoede en ongelijkheid in Vlaanderen en België

#### 2.1 Armoederisico

Om een beeld te krijgen van de omvang van inkomensarmoede, verwijzen we naar het armoederisico zoals gemeten via de 'Statistics on Income and Living Conditions'-enquête (EU-SILC). Deze survey rapporteert over de inkomens en levensomstandigheden

in Europese landen op basis van interviews en/of administratieve data. In België, waar ADSEI (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie) instaat voor de organisatie van de EU-SILC, worden jaarlijks ongeveer 6.000 huishoudens geïnterviewd. De editie van 2011 omvat inkomensgegevens voor 2010. Het nadeel van enquêtegegevens is dat er altijd een zekere foutenmarge mee gepaard gaat. De armoederisicocijfers zijn dan ook een schatting van de reële situatie. Het armoederisico meet hoeveel mensen een inkomen hebben dat lager is dan een vooropgestelde standaard. De standaard die over het algemeen gebruikt wordt in armoedeonderzoek, is de Europese relatieve armoededrempel, gemeten als 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van een land. Wie een inkomen heeft dat lager ligt dan deze drempel, wordt als arm beschouwd. Het beschikbaar inkomen is het inkomen dat overblijft na aftrek van belastingen en sociale bijdragen, inclusief sociale uitkeringen. Het mediaan inkomen verkrijgt men door alle inkomens te rangschikken van laag naar hoog, het inkomen precies in het midden van die rangschikking is de mediaan. Vanuit het principe dat gezinsleden kosten en bestedingen delen, rekent men het beschikbaar inkomen om naar een 'equivalent' beschikbaar inkomen. Elke bijkomende volwassene in een gezin wordt maar voor de helft meegerekend (factor 0,5), kinderen jonger dan 14 jaar krijgen factor 0,3. In 2011 bedroeg het mediaan beschikbaar inkomen in België € 20.008 op jaarbasis. 60% daarvan is € 12.005, of afgerond € 1.000 per maand. De armoededrempel voor een alleenstaande is dus € 1.000 per maand, voor een gezin bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen bedraagt de drempel € 2.101 per maand (€ 12.005 vermenigvuldigd met een factor 2,1 en gedeeld door 12).

In België leeft 15,3% van de bevolking onder deze armoededrempel. Ongeveer één op de zeven Belgen heeft dus een verhoogd risico op armoede. In Vlaanderen gaat het om 9,8%, in Wallonië om 19,2%. De evolutie van de armoedecijfers voor de afgelopen jaren is nagenoeg stabiel: in België schommelt het armoederisico rond 14-15%, in Vlaanderen rond 10-11%.

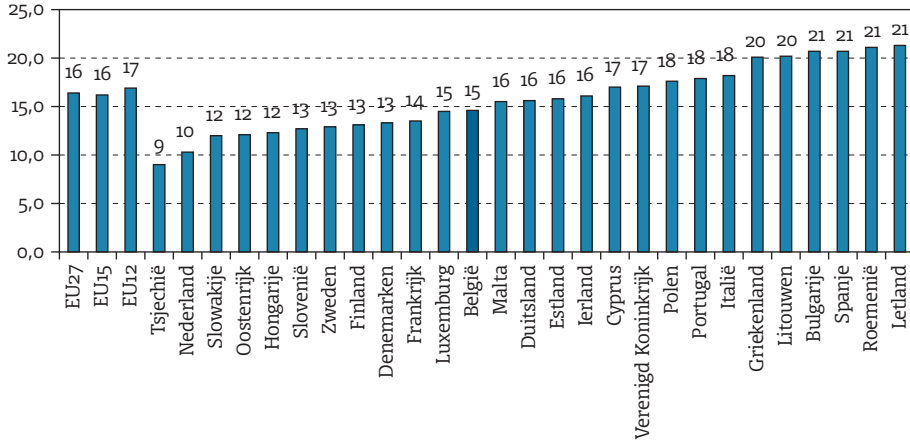
---

In België leeft 15,3% van de bevolking onder deze armoededrempel. Ongeveer één op de zeven Belgen heeft dus een verhoogd risico op armoede.

---

De recentste gegevens zijn nog niet voor alle Europese landen beschikbaar, dus baseren we ons op de SILC-data van 2010 voor een Europese vergelijking. België bekleedt de twaalfde plaats (zie figuur 1), maar blijft onder het Europese gemiddelde (16,4% voor de EU27). In vergelijking met de buurlanden heeft ons land een middenpositie: Nederland (10,3%) en Frankrijk (13,5%) doen het beter, Luxemburg scoort bijna gelijk (14,5%) en Duitsland (15,6%) doet het slechter. Tsjechië (9,0%) en Nederland (10,3%) behalen de laagste armoederisicopercentages van Europa; Bulgarije (20,7%), Spanje (20,7%), Roemenië (21,1%) en Letland (21,3%) de hoogste.

**Figuur 1** – Armoederisico (%) in de Europese Unie, EU-SILC 2010.



**Bron:** Eurostat.

NB: EU15: de 15 oude lidstaten, EU12: de 12 nieuwe lidstaten sinds 2004.

De EU-SILC bevat ook informatie over de beleving van mensen omtrent hun inkomensituatie. Naar deze subjectieve maat van inkomensarmoede wordt gepeild via de volgende vraag: ‘Kan u met het huidig totaal beschikbaar inkomen van uw huishouden zeer moeilijk, moeilijk, eerder moeilijk, eerder gemakkelijk, gemakkelijk of zeer gemakkelijk de eindjes aan elkaar knopen?’ Het percentage dat leeft in een huishouden dat volgens de referentiepersoon moeilijk of zeer moeilijk rondkomt met het beschikbare inkomen, bedraagt in 2011 15% in Vlaanderen, 27,6% in Wallonië en 20,8% in België. Merken we op dat er naast de objectieve armoedegrens en de subjectieve meting nog andere methoden bestaan om armoede te meten. Hoofdstukken 2 en 3 gaan hier verder op in.

Een verhoogd armoederisico blijkt samen te hangen met bepaalde demografische en sociale kenmerken. In Vlaanderen hebben in 2011 voornamelijk vrouwen (10,3%), alleenstaanden (14,5%), koppels waarbij minstens één persoon ouder is dan 65 jaar (20,6%), eenoudergezinnen (22,2%), werklozen (23,2%) en andere inactieven (16,4%), laagopgeleiden (18,6%), 65-plussers (18,1%) en huurders (20,6%) het bijzonder moeilijk (zie deel drie van dit Jaarboek voor meer cijfers).

Naast het bekijken van het armoederisico voor bepaalde groepen kunnen we de verdeling van de populatie mensen in armoede nader onderzoeken. Tabel 1 geeft deze verdeling weer voor de actieve Vlaamse bevolking (ouder dan 18 en jonger dan 65 jaar), voor SILC-gegevens 2010. De grootste groep mensen in armoede zijn vrouwen, 25- tot 49-jarigen, koppels zonder kinderen, personen die inactief zijn, personen met een diploma ten hoogste lager secundair onderwijs en huurders. We zien dat bijna één op de drie mensen in armoede in Vlaanderen toch aan het werk is. De meerderheid van de mensen in armoede is inactief, bijvoorbeeld door handicap of ziekte, omdat ze een opleiding

volgen, omdat ze de zorg voor het huishouden opnemen of om andere redenen. Tot deze vaststelling kwam ook De Boyser in het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2008*.

**Tabel 1** – Verdeling van mensen in armoede (18-65 jaar) naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus, opleidingsniveau en woningbezit, EU-SILC 2010, Vlaanderen.

|                                     | %    |
|-------------------------------------|------|
| <b>Geslacht</b>                     |      |
| Man                                 | 46,9 |
| Vrouw                               | 53,1 |
| <b>Leeftijd</b>                     |      |
| 18-24                               | 10,8 |
| 25-49                               | 50,3 |
| 50-64                               | 38,9 |
| <b>Huishoudtype</b>                 |      |
| Alleenstaande                       | 18,9 |
| Koppel                              | 26,7 |
| Ander, zonder kinderen              | 3,4  |
| Eenoudergezin                       | 8,9  |
| Koppel met 1 kind                   | 10,4 |
| Koppel met 2 kinderen               | 9,4  |
| Koppel met 3 of meer kinderen       | 10,7 |
| Ander, met kinderen                 | 8,7  |
| Ander                               | 3,0  |
| <b>Activiteitsstatus</b>            |      |
| Werkend                             | 30,7 |
| Werkloos                            | 24,9 |
| Inactief                            | 41,6 |
| Gepensioneerd                       | 2,9  |
| <b>Opleidingsniveau<sup>a</sup></b> |      |
| Laag                                | 47,9 |
| Midden                              | 35,2 |
| Hoog                                | 16,9 |
| <b>Eigenaarsstatuut<sup>b</sup></b> |      |
| Eigenaar                            | 47,8 |
| Huurder (privé)                     | 52,2 |

a. Opleidingsniveau op basis van het hoogst behaalde diploma. Laag = ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs; midden = ten hoogste een diploma hoger secundair onderwijs; hoog = minstens een diploma hogeschool.

b. Eigenaar = eigenaar met of zonder hypotheeklast; huurder = huurder op privémarkt, sociale huurmarkt of gratis bewoner.

**Bron:** EU-SILC 2010, eigen berekeningen.

## 2.2 Bestaansonzekerheid op provinciaal niveau en in de centrumsteden

De EU-SILC-enquête laat niet toe om uitspraken te doen over het provinciale of gemeentelijke niveau. Wel trachten sommige Vlaamse provincies te schatten hoeveel 'bestaansonzekereren' er in hun provincie wonen. De provinciale Steunpunten Sociale Planning roeien daarvoor met de riemen die ze hebben. Meestal verwijst men naar het aantal lage fiscale inkomens, het aantal gerechtigden op het leefloon of equivalent leefloon en het aantal ge-

rechtigden op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, al dan niet aangevuld met indicatoren die onrechtstreeks naar armoede verwijzen.<sup>1</sup> Op de websites van de provincies zijn meestal ook gemeentelijke cijfers beschikbaar. In wat volgt, selecteren we een aantal indicatoren om de inkomenssituatie per provincie in beeld te brengen. We moeten opmerken dat deze provinciale cijfers de bestaande verschillen binnen provincies verhullen (zo zegt een provinciaal cijfer niets over verschillen tussen stad en platteland). Voor de relevantste indicatoren presenteren we de gegevens voor de dertien centrumsteden.

Ten eerste bekijken we het aantal rechthebbenden op een inkomen dat zich situeert op of rond de wettelijke armoedegrens. Met de wettelijke armoedegrens bedoelen we het bedrag van het leefloon. Dit bedraagt € 785,61 voor een alleenstaande (zie deel drie voor de bedragen voor verschillende huishoudtypes). Drie soorten inkomens voldoen aan die voorwaarde: het leefloon en het equivalent leefloon (voor personen die geen recht hebben op een leefloon omdat ze niet aan alle voorwaarden voldoen), de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) (het vroegere gewaarborgd inkomen voor bejaarden, GIB) (hoewel het bedrag van de IGO voor alleenstaanden hoger ligt dan het bedrag van het leefloon, beschouwen we deze toch als een wettelijke armoedegrens voor 65-plussers) en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (voor personen van wie de handicap het vermogen om te werken en dus de mogelijkheid om een inkomen te verwerven, beperkt tot minder dan een derde van wat een gezonde persoon zou verdienen). We tellen de drie soorten bij elkaar op en vergelijken dit met het aantal inwoners ouder dan 18 jaar per provincie. Deze methode resulteert waarschijnlijk in een onderschatting van armoede. Het leefloon (en de soortgelijke inkomens) ligt lager dan de relatieve armoededrempel en niet iedereen die er recht op heeft, maakt er gebruik van. De cijfers hebben ook enkel betrekking op rechthebbenden, waardoor personen ten laste buiten beeld blijven. Ook worden personen met een laag inkomen die geen uitkering genieten, niet meegeteld.

Uit tabel 2 blijkt dat deze indicator een ander aspect van de armoedeproblematiek belicht dan het relatieve armoederisico. Slechts 3,7% van de meerderjarige bevolking in België is arm via de 'wettelijke armoedegrens' (tegenover 14,6% op basis van de relatieve armoededrempel). Evenredig met de SILC ligt dit percentage voor België hoger dan voor Vlaanderen (2,6%). West-Vlaanderen telt het grootste aandeel gerechtigden op een minimumuitkering tegenover de meerderjarige bevolking (3,3%), gevolgd door Oost-Vlaanderen (3%). Het laagste aandeel bevindt zich in Vlaams-Brabant (1,9%). In Oost-Vlaanderen (1,2%) en Antwerpen (1,1%) komen er verhoudingsgewijs (tegenover het aandeel 18-64-jarigen in de provincie) de meeste leefloon- of financiële steuntrekkers voor. Het percentage met inkomensgarantie voor ouderen of het vroegere gewaarborgd inkomen voor bejaarden in verhouding tot het aantal 65-plussers ligt in alle provincies vrij hoog. Met 6,8% van de inwoners ouder dan 65 jaar ligt dit percentage het hoogst in West-Vlaanderen. Het aantal personen met minstens een inkomensvervangende tegemoetkoming is het hoogst in West-Vlaanderen (1,3%) en Oost-Vlaanderen (1,2%) en het laagst in Vlaams-Brabant (0,9%).

**Tabel 2** – Bestaansonzekerheid volgens het aantal rechthebbenden op het leefloon of equivalent leefloon (1 januari 2011) t.o.v. de bevolking 18-64 jaar, de inkomensgarantie voor ouderen (1 januari 2011) t.o.v. de bevolking 65+, de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT)<sup>a</sup> (eind 2010) t.o.v. de bevolking 18-64 jaar en het totaal van de drie categorieën t.o.v. de totale meerderjarige bevolking.

|                 | Leefloon of<br>financiële steun | IGO of GIB | IVT | Totaal |
|-----------------|---------------------------------|------------|-----|--------|
| België          | 1,8                             | 5,3        | 1,4 | 3,7    |
| Vlaanderen      | 0,9                             | 4,8        | 1,1 | 2,6    |
| Antwerpen       | 1,1                             | 4,3        | 1,0 | 2,6    |
| Limburg         | 0,5                             | 4,2        | 1,1 | 2,2    |
| Oost-Vlaanderen | 1,2                             | 5,2        | 1,2 | 3,0    |
| Vlaams-Brabant  | 0,7                             | 3,2        | 0,9 | 1,9    |
| West-Vlaanderen | 0,8                             | 6,8        | 1,3 | 3,3    |

- a. Het gaat om rechthebbenden met minstens een inkomensvervangende tegemoetkoming, aangezien deze uitkering gecumuleerd kan worden met een integratietegemoetkoming (die wordt toegekend aan de persoon met een handicap die door een verminderde zelfredzaamheid bijkomende kosten heeft). De kolom IVT betreft dus de som (enkel IVT + IVT met IT).

**Bron:** leefloon en financiële steun: POD MI; IGO en GIB: Lokale statistieken (voor België: RVP); IVT: FOD SZ DG Personen met een handicap; bevolking 1 januari 2011: ADSEI.

Ten tweede bekijken we hoeveel mensen recht hebben op een voorkeurtarief in het kader van de ziekteverzekering. De verhoogde tegemoetkoming, die ervoor zorgt dat bepaalde categorieën van rechthebbenden een lagere persoonlijke bijdrage betalen voor gezondheidszorgen, wordt toegekend aan: (1) personen die een bepaald sociaal voordeel ontvangen, zonder dat ze aan een inkomensvoorwaarde moeten voldoen<sup>2</sup>, (2) personen die zich in een bepaalde hoedanigheid<sup>3</sup> bevinden en daarbij ook voldoen aan een inkomensvoorwaarde<sup>4</sup>, (3) personen die recht hebben op het Omnio-statuut<sup>5</sup> (RIZIV, 2012a, 2012b). Zowel de rechthebbenden als personen ten laste worden mee opgenomen in de cijfers. We zetten deze indicator af tegenover het aantal inwoners in de betreffende regio. We merken op dat deze rechten niet automatisch worden toegekend: niet iedereen die recht heeft op de verhoogde tegemoetkoming<sup>6</sup>/het Omnio-statuut, maakt er ook gebruik van.

Deze indicator geeft ook slechts een benadering van de armoedeproblematiek zoals die via de EU-SILC gemeten wordt. Guio en Carpentier (2011) vergeleken beide methoden. Behoudens enkele kleine verschillen stemt de definitie van 'huishouden' die bij de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming of het Omnio gebruikt wordt, overeen met deze van de EU-SILC. Qua inkomensconcept blijken er wel aanzienlijke verschillen te bestaan. Een van de belangrijkste afwijkingen is dat de EU-SILC-inkomensdefinitie gebaseerd is op het netto-inkomen, terwijl de inkomensgrens binnen de verhoogde tegemoetkoming berust op bruto-inkomens. Guio en Carpentier (2011) rekenden de inkomensgrens van deze laatste om naar een nettobedrag voor verschillende huishoudtypes en inkomensbronnen. Daaruit bleek dat deze hoger liggen dan de armoedegrens op basis van de SILC. De inkomensgrens van de verhoogde tegemoetkoming en de armoedegrens evolueren ook niet proportioneel als het huishouden een extra persoon telt. Eenoudergezinnen en koppels



(met of zonder kinderen) hebben bijvoorbeeld minder kans om een inkomen te hebben dat lager is dan de drempel voor de verhoogde tegemoetkoming dan om een inkomen onder de armoededrempel te hebben. Uit een vergelijking van het percentage rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming en het percentage mensen in armoede volgens de EU-SILC-grens (gegevens 2008) blijkt dat er ook verschillen zijn naar geografische en demografische kenmerken. Zo behoort een groot aandeel van de rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming in Vlaanderen tot de groep 65-plussers, terwijl hun omvang in de SILC kleiner is. Op basis van de SILC is in Vlaanderen 19% van deze leeftijdsgroep arm, terwijl dat op basis van de verhoogde tegemoetkoming 34% is. Verder is ook de non-take-up van het Omnio-statuut een belangrijk minpunt van deze indicator. Niettemin concluderen Guio en Carpentier (2011) dat de indicator 'rechthebbenden op het voorkeurtarief in de ziekteverzekering' een van de best mogelijke alternatieven is om op lokaal niveau aan te wenden. Om die reden vermelden we ook de cijfers voor de centrumsteden.

**Tabel 3** – Bestaansonzekerheid volgens het aantal rechthebbenden op het voorkeurtarief in de ziekteverzekering (verhoogde tegemoetkoming + Omnio) (1 januari 2011), t.o.v. de totale bevolking.

|                     | %    |
|---------------------|------|
| België <sup>a</sup> | 15,6 |
| Vlaanderen          | 12,7 |
| Antwerpen           | 13,4 |
| Limburg             | 13,3 |
| Oost-Vlaanderen     | 12,8 |
| Vlaams-Brabant      | 9,4  |
| West-Vlaanderen     | 14,2 |
| Aalst               | 14,2 |
| Antwerpen           | 20,8 |
| Brugge              | 12,0 |
| Genk                | 17,0 |
| Gent                | 16,4 |
| Hasselt             | 13,1 |
| Kortrijk            | 16,3 |
| Leuven              | 12,6 |
| Mechelen            | 17,0 |
| Oostende            | 19,4 |
| Roeselare           | 14,8 |
| Sint-Niklaas        | 16,1 |
| Turnhout            | 13,7 |

a. De gegevens voor België hebben betrekking op 1 december 2010, bron: RIZIV – Dienst voor administratieve controle – Directie controle en beheer van toegankelijkheidsgegevens en archivering van gegevens.

**Bron:** Lokale statistieken; bevolking 1 januari 2011: ADSEI.

Tabel 3 toont de resultaten voor deze indicator. Het percentage 'voorkeurtarief in de ziekteverzekering' ligt in België (15,6%) ongeveer even hoog en in Vlaanderen (12,7%) hoger dan de officiële armoedegrens op basis van de EU-SILC-enquête (respectievelijk 15,3% en 9,8%). Alle provincies, uitgezonderd Vlaams-Brabant, laten een hoger aandeel

optekenen dan Vlaanderen als geheel. Vlaams-Brabant telt dan ook het laagste aandeel rechthebbenden op het voorkeurtarief ten opzichte van de inwoners van die provincie (9,4%). In West-Vlaanderen ligt dit cijfer het hoogst (14,2%). Nemen we de centrumsteden in beschouwing, dan ligt het percentage inwoners met voorkeurtarief in alle steden hoger dan in Vlaanderen als geheel, uitgezonderd in Brugge en Leuven, die de laagste percentages laten optekenen. Er blijkt dus een sterke concentratie van armoede te zijn in de steden. De stad Antwerpen heeft het grootste aandeel inwoners met recht op voorkeurtarief (20,8%), gevolgd door Oostende (19,4%).

---

Armoede is sterk geconcentreerd in de steden.

---

Hoewel er geen armoederisicocijfers bestaan op provinciaal of lokaal niveau, bestaan er dus methoden om ook voor deze geografische gebieden informatie over armoede te verzamelen. Het in kaart brengen van een hele resem indicatoren die indirect naar armoede verwijzen, is een nuttige oefening die kan aantonen met welke kwetsbaarheden inwoners van een bepaalde streek worden geconfronteerd. Als men veeleer de inkomensproblematiek wil blootleggen, geven de hierboven besproken indicatoren een schatting. Deze kunnen best naast elkaar gelegd worden voor een vollediger beeld. De wettelijke minimuminkomens, zoals het (equivalent) leefloon, de IGO (GIB) en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten, leveren informatie over de laagste uitkeringstrekkers. Deze wettelijke grenzen liggen echter lager dan de armoedegrens en moeten dus gezien worden als een minimumschatting. Het voorkeurtarief in de ziekteverzekering benadert de relatieve armoedegrens dichter, al kent ook deze indicator tekortkomingen. Wanneer we de provincies met elkaar vergelijken aan de hand van de twee indicatoren, scoren Antwerpen en West-Vlaanderen laag op beide. Limburg neemt een tussenpositie in op basis van het voorkeurtarief, maar behaalt op basis van de wettelijke grens de tweede beste score. Voor Oost-Vlaanderen is dat net andersom: de provincie behaalt een tussenpositie op basis van de wettelijke grens, maar eindigt als tweede beste via het voorkeurtarief. Vlaams-Brabant neemt de beste positie in op basis van beide indicatoren. Men kan zich de vraag stellen of het percentage minimumuitkeringstrekkers en rechthebbenden op het voorkeurtarief in de ziekteverzekering laag ligt vanwege het feit dat in die bepaalde provincie minder mensen hun recht laten gelden, dan vanwege het feit dat er minder 'armoede' zou voorkomen. Omgekeerd kan men zich de vraag stellen of een hoog percentage betekent dat het slechter zou gaan in die provincie dan in de andere, dan wel dat dit een teken is dat mensen er meer gestimuleerd worden om hun rechten op te nemen.

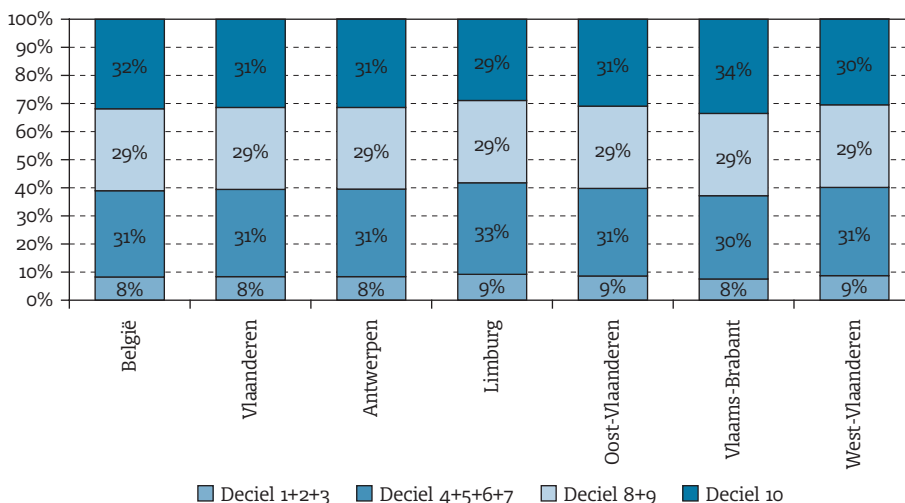
### 2.3 Inkomensverdeling en ongelijkheid

In deze paragraaf vestigen we de aandacht op de ongelijke verdeling van de inkomens over de bevolking. Beschouwen we eerst de decielenverdeling op basis van de fiscale

statistieken 2009 (ADSEI, 2012). Wanneer de netto belastbare inkomens van laag naar hoog gerangschikt worden en in tien gelijke groepen worden verdeeld, dan vormt één zo'n groep een deciel. We kunnen berekenen welk aandeel elk deciel in de netto belastbare inkomens inneemt. In 2009 droeg deciel 1 (de 10% armste huishoudens) bijvoorbeeld 0,5% bij tot de totale netto belastbare inkomens in België, terwijl deciel 10 (de 10% rijkste huishoudens) 31,9% van de netto belastbare inkomens inpalmdde. We zien dat de ongelijkheid bovendien verder toeneemt met de tijd. Tussen 1990 en 2009 werden de armste 30% huishoudens steeds armer, terwijl de 10% rijkste huishoudens steeds meer bezaten (zie deel drie van dit Jaarboek).

In figuur 2 bekijken we de decielenverdeling op provinciaal niveau. Het patroon is gelijklopend in de verschillende provincies. De 10% rijkste huishoudens palmen tussen 29% (Limburg) en 34% (Vlaams-Brabant) van de netto belastbare inkomens in. Als we de 30% rijkste huishoudens samentellen (deciel 8+9+10), dan vertegenwoordigen zij 58% (Limburg) tot 63% (Vlaams-Brabant) van de netto-inkomens. De 30% armste huishoudens dragen slechts 8% tot 9% bij tot de netto belastbare inkomens.

**Figuur 2** – Aandeel van gegroepeerde decielen in de netto belastbare inkomens, 2009, België, Vlaanderen en Vlaamse provincies.



Deciel 1+2+3: de 30% armste huishoudens, deciel 4+5+6+7: de 40% middelste huishoudens, deciel 8+9: de 20% bijna rijkste huishoudens, deciel 10: de 10% rijkste huishoudens.

**Bron:** eigen berekeningen op basis van ADSEI fiscale statistieken (inkomensaangifte 2010, inkomens 2009).

De ongelijke inkomensverdeling is niet alleen ongunstig voor diegenen aan de onderkant van de verdeling. De hele samenleving wordt erdoor beïnvloed: hoe groter de inkomensongelijkheid in een land, hoe lager de levensverwachting en de sociale mobiliteit, maar hoe meer mentale ziektes, tienerzwangerschappen, obesitas en kindersterfte

voorkomen en hoe hoger de misdaadcijfers en het aantal gevangenen. Ongelijkheid schept immers afstand en verkleint het vertrouwen tussen mensen, waardoor de sociale samenhang afneemt (Wilkinson & Pickett, 2009). Het sociaal beleid speelt een grote rol in het herverdelen van de welvaart ten voordele van de lagere inkomens. Over het algemeen bestaat er een positief verband tussen sociale uitgaven en ongelijkheid (en relatieve inkomensarmoede): hoe hoger de sociale uitgaven, hoe kleiner de ongelijkheid (en armoede) (Cantillon, 2009). De sociale uitgaven in België namen met de jaren steeds verder toe: van 11,6% van het BNI (bruto nationaal inkomen) in 1950 (Cantillon, 2009) tot 26,1% in 2007 (OECD, 2012). Toch neemt de ongelijkheid sinds de tweede helft van de jaren 1980 ook verder toe en blijft de armoede sinds halverwege de jaren 1990 stabiel, ondanks een hoog niveau van sociale uitgaven. De welvaartsstaat blijkt er dus niet (meer) in te slagen om armoede en ongelijkheid terug te dringen (Cantillon, 2009). Dit heeft onder meer te maken met het afzwakken van de sociale bescherming van de oude sociale risico's (voornamelijk werkloosheid, ziekte en invaliditeit en bijstand): de sociale uitkeringen verloren terrein tegenover de algemene welvaart. Ook mattheuseffecten bij de bescherming van nieuwe sociale risico's spelen een rol: zo komen overheidsmiddelen om de combinatie arbeid-gezin te vergemakkelijken (zoals kinderopvang) veeleer terecht bij hogere-inkomensgroepen (Cantillon, 2009).

#### 2.4 En het beleid?

Het verhogen van de uitkeringen en erover waken dat ze gelijke tred houden met de evolutie van de welvaart, vormen een eerste handvat voor het (federale) beleid om armoede en ongelijkheid te bestrijden. Het federaal regeerakkoord (2011) meldt dat de laagste socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen geleidelijk zullen worden opgetrokken en welvaartsvast gemaakt zullen worden, naargelang de beschikbare financiële middelen en rekening houdend met de marges van de welvaartsenveloppe. Gezien de besparingen die de regering moet doorvoeren, lijkt er momenteel echter geen financiële ruimte hiervoor te zijn. Bovendien wordt de 'welvaartsenveloppe' in 2013 en 2014 slechts voor 60% benut, met het oog op besparingen (Federale Regering, 2012a), wat de financiële ademruimte verder inperkt. De welvaartsenveloppe is een maatregel binnen het Generatiepact. Het is een budget dat voorzien wordt voor het koppelen van de minimumuitkeringen (pensioen, werkloosheid en invaliditeit) en de bijstandsuitkeringen (leefloon) aan de stijgende levensstandaard, bovenop de indexaanpassingen. De verdeling van het bedrag over de verschillende uitkeringen wordt overeengekomen tijdens de interprofessionele onderhandelingen.

Ook het automatisch toekennen van rechten is een belangrijk aandachtspunt. Op federaal niveau bekijkt men de mogelijkheid om de sociale rechten van het type 'sociaal tarief' (zoals energie, water, communicatie, NMBS) automatisch toe te kennen. Ook voor andere afgeleide sociale rechten onderzoekt men of deze automatisch toegekend kunnen worden. Het gaat onder meer om de toekenning van een sociaal tarief in de

telecommunicatiesector, de toekenning van tweedelijns hulp in de sector justitie, fiscale vrijstellingen in Brussel en Wallonië en meer mogelijkheden voor de toekenning van sociale huisvesting of een studiebeurs in Vlaanderen.<sup>7</sup> De vraag van diverse organisaties uit de armoedesector tot automatische toekenning van het Omnio-statuu t ligt nog steeds op tafel. Wel wordt bekeken om deze versneld en vereenvoudigd toe te kennen (wat men ook beoogt voor het recht op de IGO). Op Vlaams niveau werd in 2011 een inventaris opgesteld van sociale rechten en de mogelijkheden en beperkingen voor automatische toekenning (Vlaamse Overheid, 2012a). Op basis hiervan bekijkt men welke stappen mogelijk zijn om op korte termijn zo veel mogelijk rechten automatisch toe te kennen. Vanaf 2012 is de automatische huursubsidie voor mensen met een laag inkomen die vijf jaar of langer wachten op een sociale woning een feit (Vlaamse Regering, 2012a). Vanaf schooljaar 2013-2014 zal ook de automatische toekenning van de schooltoelage operationeel zijn. Voor nieuwe rechten zal telkens een haalbaarheidsonderzoek naar automatische toekenning uitgevoerd worden in het kader van de armoedetoets (Vlaamse Overheid, 2012a).

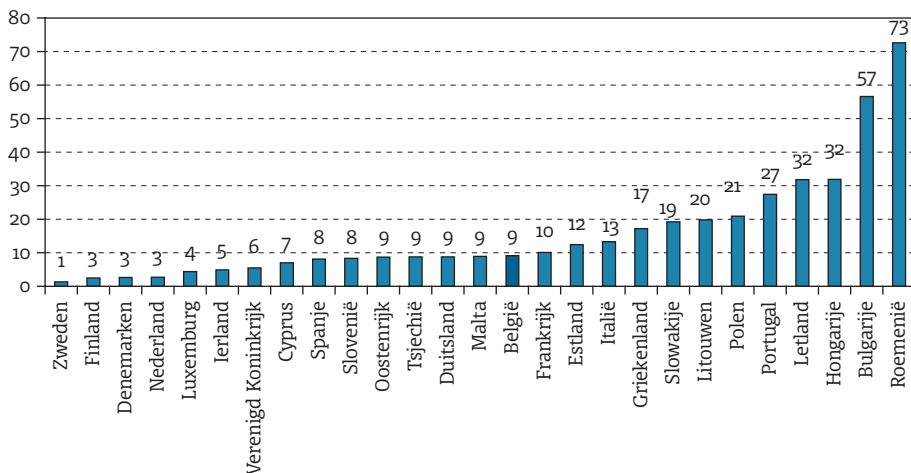
### 3. Kinderarmoede

#### 3.1 Kinderarmoede in cijfers

Kinderarmoede is een van de prioriteiten van de Vlaamse Regering in de strijd tegen armoede, getuige onder andere het Actieprogramma Kinderarmoede dat in 2011 werd voorgesteld. Het beklemtoont het recht op een gezinsleven, onderwijs en vorming, duurzame werkgelegenheid, wonen en energie, participatie en vrije tijd. Eind 2011 vond een STUDIO Kinderarmoede plaats, waarin deskundigen uit een aantal Europese landen het probleem van kinderarmoede bestudeerden en innovatieve oplossingen voorstelden. Deze STUDIO zal dienen als basis voor het verder versterken en verdiepen van het Actieprogramma Kinderarmoede (Vlaamse Overheid, 2012a). Ook de federale overheid besteedt aandacht aan de problematiek: kinderarmoede is een van de beleidslijnen van de Belgische armoedestrategie voor 'Europa 2020' (Federale Regering, 2012b). De omvang van kinderarmoede is dan ook niet gering. In 2010 is in België 18,3% van de kinderen jonger dan 18 jaar arm (aan de hand van de Europese armoededrempel van 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen) (Eurostat, 2012). Dit percentage is hoger dan het armoederisico van de totale bevolking (14,6%) en dan dat van de volwassenen (18+) (13,6%). België neemt op het vlak van kinderarmoede de twaalfde plaats in Europa in, al ligt ons cijfer wel lager dan het Europese gemiddelde (20,5%). In Denemarken (10,9%) en Finland (11,4%) is het armoederisico voor kinderen het laagst, in Roemenië is het het hoogst, maar liefst 31,3%. Ons land behaalt een nadeligere positie dan de buurlanden (Nederland: 13,7%, Duitsland: 17,5%, Frankrijk: 17,9%), enkel het Verenigd Koninkrijk (20,3%) en Luxemburg (21,4%) scoren slechter.

Het Unicef Innocenti Research Centre (2012) bracht als onderdeel van een ruimere studie de materiële deprivatie van kinderen (1-16-jarigen) in de Europese Unie in kaart. Op basis van een vierjaarlijkse module in de EU-SILC die uitgebreid peilt naar materiële deprivatie (de recentste dateert van 2009), creëerde Unicef een deprivatie-index, bestaande uit veertien items die speciaal gericht zijn op kinderen.<sup>8</sup> Wie minstens twee van deze veertien items mist, wordt als arm geïdentificeerd. In 2009 behaalde België slechts een vijftiende plaats, met 9,1% gedepriveerde kinderen (zie figuur 3). Opnieuw deden onze buurlanden het beter (Nederland: 2,7%, Luxemburg: 4,4%, Verenigd Koninkrijk: 5,5%, Duitsland: 8,8%), uitgezonderd Frankrijk, dat vlak na ons eindigde met 10,1% gedepriveerde kinderen.

**Figuur 3** – Materiële deprivatie (%) bij kinderen in de Europese Unie, EU-SILC 2009.



**Bron:** Unicef Innocenti Research Centre (2012) op basis van EU-SILC 2009.

In Vlaanderen bestaan ook kinderarmoedecijfers op een lagere geografische schaal. Kind en Gezin berekent jaarlijks hoeveel procent kinderen in een kansarm gezin geboren wordt. Een gezin wordt als kansarm geïdentificeerd als het zelf aangeeft dat het zwak staat op drie of meer van deze criteria: het maandinkomen van het gezin, de opleiding van de ouders, de ontwikkelingskansen van de kinderen, de arbeidssituatie van de ouders, de huisvestingssituatie en de gezondheidssituatie. Om schommelingen te vermijden, berekent Kind en Gezin een gemiddelde op basis van de drie voorafgaande jaren. In 2011 werd 9,7% van de Vlaamse kinderen geboren in een kansarm gezin (voor de evolutie in de tijd verwijzen we naar deel drie van het Jaarboek). In de provincies Antwerpen (12,5%) en Limburg (10,8%) ligt dit percentage het hoogst, in Vlaams-Brabant (5,9%) het laagst (zie tabel 4). Oost- en West-Vlaanderen bekleden een middenpositie. In 2009 noteerden de steden Antwerpen (22,6%), Genk (19,4%) en Gent (15%) de hoogste percentages kansarme geboorten.

**Tabel 4** – Geboorten in kansarme gezinnen in %, Vlaanderen, 2011<sup>a</sup>.

|                 | %    |
|-----------------|------|
| Vlaanderen      | 9,7  |
| Antwerpen       | 12,5 |
| Limburg         | 10,8 |
| Oost-Vlaanderen | 8,8  |
| Vlaams-Brabant  | 5,9  |
| West-Vlaanderen | 9,0  |
| Aalst           | 6,9  |
| Antwerpen       | 22,6 |
| Brugge          | 4,2  |
| Genk            | 19,4 |
| Gent            | 15,0 |
| Hasselt         | 7,3  |
| Kortrijk        | 7,4  |
| Leuven          | 13,4 |
| Mechelen        | 12,9 |
| Oostende        | 11,9 |
| Roeselare       | 6,8  |
| Sint-Niklaas    | 8,1  |
| Turnhout        | 10,5 |

a. Cijfers voor Vlaanderen en provincies (2011) op basis van kansarme geboorten 2009, 2010 en 2011; cijfers voor de centrumsteden (2009) op basis van kansarme geboorten 2007, 2008 en 2009.

NB. Cijfers centrumsteden inclusief deelgemeenten.

**Bron:** Kind & Gezin. Het Kind in Vlaanderen, 2011 en Gemeentelijke Kindrapporten, 2009 via <http://www.kindengezin.be/toepassingen/gemeentelijke-kindrapporten.jsp>.

### 3.2 Jongeren met een leefloon

In een beschrijving van kinderarmoede past het om op te merken dat niet alleen jonge kinderen getroffen worden door armoede en daar wellicht in hun latere leven de gevolgen van dragen. Ook jongeren ondervinden dagelijks de beslommeringen van een leven zonder deftig inkomen. In 2010 was 35% van alle leefloongerechtigden jonger dan 25 jaar (tegenover 32% in 2001) (De Wilde e.a., 2011). Het aandeel jongeren met een leefloon tegenover de totale bevolking van 18 tot 24 jaar groeide van 4% in 2002 naar 6% in 2010. Die groei is vooral te wijten aan de toename van het aantal studenten met een leefloon. Sinds de invoering van het recht op maatschappelijke integratie in 2002 kregen voltijdse studenten onder bepaalde voorwaarden immers ook recht op een leefloon. In 2010 ontvingen bijna 17.000 studenten in de loop van het jaar bijstand van het OCMW. De studenten met leefloon vertegenwoordigen zo 10,7% van de totale leeflooppopulatie. Uit een enquête die De Wilde e.a. (2011) hielden bij OCMW's (gebaseerd op 1.110 dossiers van studenten met een leefloon in maart 2010), blijkt dat het voornamelijk gaat om studenten uit het Waals Gewest, vrouwen en 18- tot 19-jarigen. Ongeveer een derde had bij de geboorte een nationaliteit van buiten Europa en de meerderheid van de studenten woonde samen met de ouders (en eventueel andere personen). Ongeveer twee derde van de studenten ontving een leefloon als samenwonende (hetzij als volledig, hetzij als

aanvullend leefloon). 48% studeerde in het hoger onderwijs, 47% volgde nog secundair onderwijs. Van de 945 studenten van wie geweten is hoe hun studietraject evolueerde, volgde de meerderheid een jaar later een positief studietraject (32% heeft de studie afgerond, 46% volgde nog dezelfde studie). De bevindingen wijzen erop dat het krijgen van een leefloon voor een aanzienlijke groep studenten een goede investering voor de toekomst is.

### 3.3 Het effect op armoede van financiële steun aan gezinnen met kinderen

Van Lancker, Ghysels en Cantillon (2012) onderzochten de effecten van financiële steun aan gezinnen met kinderen op armoede bij alleenstaande moeders en vergeleken deze in een aantal Europese landen. België behoort allesbehalve tot de beste leerlingen van de klas. Rekening houdend met zowel cashtransfers als belastingvoordelen, is de generositeit van het Belgische systeem vrij laag. Ook de impact op armoede is beperkt. Zonder financiële steun zou 46,3% van de alleenstaande moeders arm zijn, door het krijgen van financiële steun daalt dit percentage tot 36,1% (een daling van 21,9%). Bij koppels met kinderen is de daling sterker (23,2%): hun armoederisico daalt van 11,8% zonder financiële ondersteuning naar 9% met financiële steun. Het armoederisico van alleenstaande werkloze moeders in België behoort tot de hoogste van Europa. 83,2% van de werkloze alleenstaande moeders zou arm zijn zonder financiële steun, met steun gaat het nog steeds om 72,6% (een daling van slechts 12,8%). De financiële steun biedt weinig extra bescherming aan gezinnen met kinderen voor deze werkloze groep. Ter vergelijking: zonder financiële ondersteuning bedraagt het armoederisico van werkende alleenstaande moeders 28%, met steun is dat nog 17,9% (een reductie van 36,1%). De best presterende landen zijn die landen die een universele toegang tot financiële steun aan gezinnen met kinderen combineren met genereuze steun specifiek gericht op alleenstaande moeders (zoals Noorwegen, Denemarken en Finland), of landen die genereuze steun bieden (zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk). België heeft dan wel bijkomende voordelen gericht op alleenstaande moeders, maar deze zijn niet voldoende in omvang om hun positie te kunnen verbeteren. Hoewel het systeem in België tot een van de duurste behoort, is de effectiviteit (in termen van armoedereductie) vrij laag.

## 4. Schuldenlast

Opnieuw rapporteert het Instituut voor de Nationale Rekeningen, afdeling Prijzenobservatorium (2012) in zijn jaarverslag stijgende consumptieprijzen voor energie (aardolie, elektriciteit en gas), levensmiddelen, diensten en niet-energetische industriële goederen. 'Het leven wordt steeds duurder' is een veelgehoorde bemerking die aldus empirisch bevestigd wordt. Steeds meer mensen kampen bijgevolg met betalingsmoei-



lijkheden en belanden in schulden. In de volgende paragrafen bekijken we enkele indicatoren inzake achterstallige betalingen en schuldhulpverlening op basis van gegevens van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren en van het Vlaams Centrum Schuldenlast (voorheen het Vlaams Centrum Schuldbemiddeling). Verder gaan we dieper in op de alsmaar toenemende problematiek van energiearmoede.

#### 4.1 Achterstallige betalingen

De EU-SILC-enquête wijst uit dat in 2010 7,8% van de Belgen (Eurostat, 2012) en 4,7% van de Vlamingen (Studiedienst Vlaamse Regering, 2012a) leven in een huishouden dat minstens één achterstallige betaling inzake hypotheek/huur, nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water) en leningen (aankopen op afbetaling of andere leningen) tijdens het afgelopen jaar heeft. Ook de Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank van België (verder: de Centrale) merkt dat er sinds het uitbreken van de economische crisis meer consumenten geconfronteerd worden met betalingsmoeilijkheden. Eind december 2011 telde ze 319.092 kredietnemers met een betalingsachterstand voor consumentenkredieten en hypothecaire kredieten, een stijging met 3,3% ten opzichte van 2010. Van deze groep is 38,9% gedomicilieerd in Vlaanderen. Uitgesplitst per provincie, is 11,1% gedomicilieerd in Antwerpen, 9,4% in Oost-Vlaanderen, 7,2% in West-Vlaanderen, 5,8% in Vlaams-Brabant en 5,4% in Limburg. De meeste personen hebben één of twee betalingsachterstanden (79,8%). Bijna de helft van deze personen heeft daarnaast nog één of meerdere lopende kredieten die wel correct worden afbetaald. Ook de omvang van het gemiddelde achterstallige bedrag loopt steeds op (€ 5.536, + 2,7% tegenover 2010). Het totale achterstallige bedrag bedroeg eind 2011 2.549 miljoen euro, wat een toename is met 5,4% in vergelijking met eind 2010 en zelfs met 37,4% tegenover eind 2008.

---

Sinds het uitbreken van de economische crisis worden meer consumenten geconfronteerd met betalingsmoeilijkheden.

---

#### 4.2 Budgethulpverlening en schuldhulpverlening

Wie betalingsmoeilijkheden heeft, kan in budgetbegeleiding gaan. Hierbij helpt een erkende dienst schuldbemiddeling (zoals een OCMW of CAW) om betalingen op tijd te verrichten. In 2010 waren in Vlaanderen 3.959 dossiers geregistreerd waarbij nog geen sprake was van schulden (Vlaams Centrum Schuldbemiddeling, 2011). Daarnaast kan men een beroep doen op budgetbeheer, een maatregel waarbij het inkomen van een persoon door de erkende dienst voor schuldbemiddeling wordt beheerd. In 2010 stonden er 11.504 dossiers budgetbeheer zonder schulden uit. Beide vormen samen vormen de 'budgethulpverlening' (15.463 dossiers), waarvan de meeste dossiers geregistreerd

staan in Antwerpen (5.954), gevolgd door West-Vlaanderen (3.067), Oost-Vlaanderen (2.790), Vlaams-Brabant (1.928) en Limburg (1.724).

Indien de persoon effectief schulden heeft, zijn er mogelijkheden tot schuldbemiddeling (28.565 dossiers), schuldbemiddeling in combinatie met budgetbegeleiding (6.674 dossiers) of schuldbemiddeling in combinatie met budgetbeheer (20.187 dossiers). In geval van grote en structurele schulden kan men een beroep doen op collectieve schuldenregelingen. Bij de Vlaamse OCMW's, CAW's en intergemeentelijke diensten werden in 2010 10.180 dossiers collectieve schuldenregeling geregistreerd. De vier hulpverleningsvormen samen vatten we onder de noemer 'schuldhulpverlening'. Van de 65.606 dossiers is West-Vlaanderen (17.209 dossiers) de koploper, gevolgd door Antwerpen (16.431), Oost-Vlaanderen (15.246), Limburg (9.035) en Vlaams-Brabant (7.685).

Collectieve schuldbemiddeling kan ook verlopen via de gerechtelijke weg, in dat geval worden de dossiers geregistreerd door de Centrale. Eind 2011 stonden in België 94.863 berichten van toelaatbaarheid van collectieve schuldenregeling geregistreerd; een stijging van 8,9% tegenover 2010. In Vlaanderen ging het om 55.425 berichten (inclusief het gerechtelijk arrondissement Brussel). Er is een duidelijk verband tussen het aantal betalingsachterstanden en het aangaan van (gerechtelijke) collectieve schuldenregeling. Zo heeft 11,6% van de personen met één betalingsachterstand een procedure lopen, tegenover 46,2% van de personen met vijf of meer betalingsachterstanden. Dat laatste cijfer toont ook aan dat ongeveer de helft van de personen die vijf of meer betalingsachterstanden hebben, (nog) geen procedure van collectieve schuldenregeling heeft.

### 4.3 Energiearmoede

#### 4.3.1 Elektriciteit en gas

Volgens de Commissie voor de Regulering van de Energie en het Gas (CREG) (2012) betaalde een gemiddelde consument in België € 842 voor elektriciteit (prijs oktober 2012). In Nederland was dat € 680, in Groot-Brittannië € 632 en in Frankrijk € 509. Enkel in Duitsland lag de prijs voor elektriciteit hoger, met € 907. Ook voor de gemiddelde prijs van gas (€ 1.708, prijs oktober 2012) betaalde de Belg meer dan in de buurlanden, uitzonderd Nederland (€ 1.795). In Groot-Brittannië was dat € 1.281, in Frankrijk € 1.537 en in Duitsland € 1.528. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat steeds meer mensen problemen hebben om hun energiefactuur te betalen.

Tabel 5 biedt een overzicht van enkele cijfers over energiearmoede (zie ook deel drie van dit Jaarboek). De sociale leverancier is de netbeheerder die de consument van energie voorziet wanneer deze door zijn commerciële leverancier werd gedropt vanwege betalingsproblemen en hij geen nieuwe leverancier kon vinden. Een belangrijke kanttekening is dat deze sociale leverancier twee prijzen hanteert: een sociaal tarief voor

beschermde klanten en de op de markt geldende maximumprijs voor niet-beschermde consumenten. Deze tweede groep betaalt bij de netbeheerder dus vaak meer dan bij de commerciële leverancier. Kan de klant ook bij de netbeheerder de facturen niet betalen, dan wordt er een budgetmeter geplaatst. Budgetmeters zijn toestellen waarbij de klant een geldbedrag moet opladen om stroom of gas te krijgen. Ook hier liggen de tarieven hoger voor niet-beschermde consumenten. Als er geen budgetmeter geplaatst kan worden of wanneer het budget opgebruikt is en ook het noodkrediet verbruikt is, valt de klant terug op een stroombegrenzer, waarmee de elektriciteitsvoorziening tot een minimum van 10 ampère begrensd wordt. De schulden die daarbij ontstaan, worden automatisch verrekend bij het opnieuw opladen van de budgetmeter. Bij naakte budgetmeters wordt de stroombegrenzer uitgeschakeld. Wanneer deze budgetmeters niet opgeladen worden, is er dus geen minimumlevering van 10 ampère mogelijk, een ingreep die minder drastisch is dan volledige afsluiting (er is immers wel elektriciteit wanneer de budgetmeter opgeladen wordt). Een minimumlevering van aardgas is niet mogelijk in de praktijk, maar sinds 2010 kunnen OCMW's tegen bepaalde voorwaarden en na een sociaal onderzoek tweewekelijks een bedrag voor het opladen van de aardgas-budgetmeter aanbieden. In wettelijk bepaalde gevallen kan de klant afgesloten worden van het net, al dan niet met advies van een lokale adviescommissie (LAC) (in tabel 5 staan enkel de cijfers van afsluitingen met advies van het LAC; afsluiting zonder advies gebeurt veeleer om redenen zoals leegstand dan omwille van een energiearmoedeproblematiek).

**Tabel 5** – Indicatoren met betrekking tot energiearmoede, evolutie 2005-2011, Vlaanderen.

| <b>Elektriciteit</b>  | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aantal afnemers sociale leverancier                           | 35.994      | 3.645       | 52.170      | 60.026      | 72.978      | 77.324      | 82.012      |
| Aantal (actieve) geplaatste budgetmeters op 31 december       | 5.901       | 25.405      | 34.300      | 36.059      | 40.341      | 41.200      | 43.999      |
| Aantal stroombegrenzers (10 A)                                | 3.292       | 3.743       | 3.424       | 2.728       | 2.509       | 2.790       | 1.661       |
| Aantal afsluitingen in de loop van het jaar na beslissing LAC |             |             | 1.445       | 1.429       | 923         | 1.857       | 1.165       |
| <b>Gas</b>  | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
| Aantal afnemers sociale leverancier                           | 24.702      | 37.948      | 36.127      | 41.521      | 50.721      | 54.701      | 58.858      |
| Aantal budgetmeters   | -           | -           | -           | -           | 4.488       | 18.190      | 24.220      |
| Aantal afsluitingen in de loop van het jaar na beslissing LAC |             |             | 3.335       | 3.387       | 3.122       | 2.836       | 1.850       |

NB: bij de rapportering 2010 heeft Eandis zijn definitie van actieve budgetmeter aangepast, wat een invloed heeft op de cijfers.

**Bron:** VREG (2009, 2010, 2011, 2012).

We zien dat alle indicatoren sinds 2005 een stijgende trend kennen, uitgezonderd de stroombegrenzers voor elektriciteit en het aantal afsluitingen na LAC-advies voor elektriciteit en gas. In 2011 kregen 87.869 gezinnen in Vlaanderen hun elektriciteit en/of aardgas van de sociale netbeheerder geleverd omdat ze de facturen van de commerciële

leverancier niet betaalden (VREG, 2012) (dit is geen loutere optelling van het aantal afnemers van elektriciteit en gas uit tabel 5, omdat dubbeltellingen eruit werden gelaten). 43.999 gezinnen hebben een budgetmeter voor elektriciteit, waarvan 26% naakte budgetmeters. 24.220 gezinnen hebben een aardgasbudgetmeter. Omdat intussen bij alle aardgasklanten van de netbeheerder met schulden een budgetmeter geplaatst werd, is de toename in 2011 veel minder groot dan in 2010. In 2011 werden veel meer stroombegrenzers uitgeschakeld dan geplaatst, waardoor dit aantal daalde. Het aantal afgesloten toegangspunten elektriciteit nam in 2010 toe om in 2011 terug te dalen. Waarschijnlijk is de stijging in 2010 eenmalig, te wijten aan een gewijzigde procedure (VREG, 2012). Deze wijziging heeft ook een invloed op de evolutie van het aantal afsluitingen aardgas in 2011.

---

In 2011 kregen 87.869 gezinnen in Vlaanderen hun elektriciteit en/of aardgas van de sociale netbeheerder geleverd.

---

#### 4.3.2 *Water*

Niet alleen de elektriciteits- en aardgasfacturen vormen een toenemend probleem, ook de drinkwaterfactuur is voor een aantal gezinnen niet meer betaalbaar. In 2011 kreeg de LAC 19.902 aanvragen tot afsluiting voorgelegd (merk op dat niet alle dossiers met betalingsproblemen naar de LAC gaan, sommige worden voor de rechtbank behandeld). Er werden 4.497 gezinnen afgesloten van drinkwater na advies van de LAC.<sup>9</sup> In 2009 ging het om 791 afsluitingen, in 2010 om 2.362. Een stijgende trend is dus duidelijk zichtbaar. De waterfactuur bestaat uit een drinkwatercomponent (voor productie en levering van water, goed voor gemiddeld 44% van de prijs) en een saneringscomponent (bestaande uit een bovengemeentelijke (25% van de factuur) en gemeentelijke saneringsbijdrage (31% van de factuur)). In de periode tussen de invoering van de integrale waterfactuur in 2005 en 2011 steeg de totale drinkwaterfactuur voor een gemiddeld gezin met 61%, van € 209 naar € 337 (inclusief 6% btw) (Vlaamse Milieumaatschappij, 2011), voornamelijk te wijten aan een stijging van de saneringscomponent.

Voor de drinkwatercomponent passen drie watermaatschappijen (van de dertien) zelf sociale correcties toe. De Vlaamse Milieumaatschappij (2012) onderzocht mogelijke scenario's om voor de drinkwatercomponent uniforme sociale correcties in te voeren, zodat iedereen in Vlaanderen een gelijke behandeling krijgt. Dat is geen gemakkelijke taak, aangezien de verschillende drinkwatermaatschappijen uiteenlopende tarieven en tariefstructuren hanteren. Bovendien gaat het invoeren van sociale correcties gepaard met kosten die gerecupereerd zullen moeten worden. Als men deze bij de klant wil recupereren, is overleg met de federale overheid nodig (de waterprijs is immers gebonden aan federaal bepaalde maximumprijzen). Het Netwerk tegen Armoede<sup>10</sup> vindt een sociale tariefstructuur met een gelijk sociaal tarief de meest geschikte oplossing

(Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, 2012). Dit scenario biedt een lager tarief voor mensen in armoede en garandeert meer gelijkheid tussen de verschillende watermaatschappijen. De vraag die echter gesteld moet worden, is of een sociale correctie van de drinkwatercomponent voldoende is, aangezien voornamelijk de saneringscomponent verantwoordelijk is voor de prijsstijgingen. Voor de bovengemeentelijke bijdrage is decretaal geregeld dat bepaalde personen om sociale redenen kunnen genieten van een vrijstelling of compensatie. Voor de gemeentelijke bijdrage kan de gemeente of gemeentelijke rioolbeheerder autonoom beslissen over vrijstellingen en compensaties.

## 5. Conclusie

9,8% Vlamingen heeft een verhoogd risico op armoede. Ongeveer 618.000 Vlamingen moeten dus rondkomen met een inkomen dat lager is dan de armoedegrens (€ 1.000 voor een alleenstaande, € 2.101 voor een gezin met twee kinderen). In dit hoofdstuk focusten we op inkomensarmoede en bestaansonzekerheid op provinciaal niveau en in de centrumsteden. Daarvoor deden we een beroep op twee complementaire indicatoren die slechts een eerste beeld schetsen van bestaansonzekerheid. Eerst berekenden we hoeveel personen het moeten stellen met een inkomen gelijk aan het wettelijk minimuminkomen (het leefloon). De som van het aantal leefloners en equivalent leefloners, het aantal mensen met recht op een IGO of GIB en het aantal mensen met recht op een tegemoetkoming voor gehandicapten, toont dat 2,6% van de meerderjarige bevolking in Vlaanderen bestaanszeker is. Deze indicator kan het best gezien worden als een ondergrens, gezien de lage bedragen van deze wettelijk bepaalde bijstandsuitkeringen. Een betere indicator om uitspraken over armoede op lokaal niveau te kunnen doen, is het percentage van de bevolking met recht op een voorkeurtarief in de ziekteverzekering. 12,7% van alle Vlamingen is bestaanszeker via deze definitie. De provincies West-Vlaanderen en Antwerpen telden zo de meeste personen in precaire situaties, in tegenstelling tot het minder 'arme' Vlaams-Brabant. Uit de analyse van de centrumsteden bleek dat armoede ook geconcentreerd is in steden zoals Antwerpen, Gent en Genk. Dit hoofdstuk presenteerde ook enkele cijfers met betrekking tot kinderarmoede: 18,3% van de Belgische kinderen leeft in financiële armoede en 9,1% is materieel gedepriveerd. De verhoogde aandacht van de Vlaamse en federale regering voor kinderen in armoede is dan ook noodzakelijk. Ten slotte schonk dit hoofdstuk aandacht aan de toenemende schuldenproblematiek, waarbij vooral energie een grote boosdoener is. Men mag echter niet vergeten dat ook de waterfactuur een toenemende bron van zorgen is voor een aantal mensen. Het verwerven van een menswaardig inkomen is een eerste hefboom in het bestrijden van armoede, maar zowel op Vlaams als op federaal niveau zijn bijkomende initiatieven en budgetten nodig, wil men de armoedeproblematiek structureel terugdringen.

## NOTEN

1. We vermelden enkele recente studies. Provincie Antwerpen (2010), Types van Vlaamse gemeenten. Lage inkomens, Demografie en Centra. Provincie Limburg (2010), Armoede in Limburg in beeld. Vlaams-Brabant (2011), Dossier Armoede in Vlaams-Brabant. Provincie Oost-Vlaanderen (2012), Provinciale voorstelling van de Sociale Situatieschets 2011 (powerpointpresentatie). West-Vlaanderen (2011), Kansarmoedeatlas West-Vlaanderen.
2. Het gaat om de volgende sociale voordelen: een leefloon, sociale hulp toegekend door het OCMW, een inkomensgarantie voor ouderen of een rentebijslag, een vergoeding van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid voor personen erkend als gehandicapte of een verhoogde kinderbijslag (voor kinderen met een fysieke of mentale ongeschiktheid van minstens 66%).
3. Het gaat om voldoende 'hoedanigheden': weduwnaars, invaliden, gepensioneerden of wezen (WIGW's), personen erkend als gehandicapte die geen tegemoetkoming ontvangen, volledig langdurig werklozen, personen die minstens 65 jaar oud zijn en (rechtmatig) in België verblijven, leden van een kloostergemeenschap, personen die vroeger in de openbare sector in Afrika werkten, ambtenaren die ten minste een jaar arbeidsongeschikt zijn wegens ziekte of invaliditeit, eenoudergezinnen, rechthebbenden op een verwarmingstoelage.
4. Het belastbaar brutogezinsinkomen om recht te hebben op de verhoogde tegemoetkoming mag op 1/1/2011 € 15.364,99 op jaarbasis, vermeerderd met € 2.844,47 per persoon ten laste, niet overschrijden.
5. Het Omnio-statuut garandeert een betere vergoeding van medische kosten voor gezinnen met een laag inkomen, ongeacht hun statuut. Voor wie vanaf 2011 een aanvraag indiende voor het Omnio-statuut, mocht het belastbaar brutogezinsinkomen van 2010 niet meer bedragen dan € 15.163,96, vermeerderd met € 2.807,26 per gezinslid.
6. De verhoogde tegemoetkoming wordt wel automatisch toegekend aan kinderen met verhoogde kinderbijslag en aan rechthebbenden met sociale voordelen. Rechthebbenden via hun hoedanigheid moeten zelf een aanvraag indienen.
7. Antwoord van 23 april 2012 op schriftelijke vraag nr. 5-4815 van Bert Anciaux d.d. 28 december 2011 aan de staatssecretaris voor Asiel, Immigratie en Maatschappelijke Integratie.
8. Het gaat om de volgende veertien items: minstens driemaal per dag een maaltijd kunnen eten; minstens eenmaal per dag een maaltijd kunnen eten bestaande uit vlees, kip, vis of een vegetarisch alternatief; iedere dag verse groenten en fruit kunnen eten; thuis beschikken over boeken aangepast aan de leeftijd en kennis van het kind (uitgezonderd schoolboeken); het bezitten van uitrusting voor openluchtactiviteiten (fiets, rolschaatsen, ...); regelmatig kunnen deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten (zwemmen, een muziekinstrument bespelen, jeugdbeweging, ...); minstens een spel per kind bezitten (inclusief educatief babyspeelgoed, bouwblokken, bordspelen, computerspelletjes, ...); geld hebben om deel te kunnen nemen aan schooluitstapjes en schoolse activiteiten; het beschikken over een rustige plaats met voldoende ruimte en licht om huiswerk te kunnen maken; het beschikken over een internetverbinding; enkele nieuwe kleren hebben (niet alleen tweedehands); twee paar goed passende schoenen hebben (waarvan minstens een paar geschikt is in alle weersomstandigheden); de mogelijkheid hebben om af en toe vriendjes thuis uit te nodigen om te spelen en te eten; de mogelijkheid hebben om speciale gelegenheden te vieren (verjaardagen, religieuze feestdagen, ...).
9. Joke Schauvliege in antwoord op vraag nr. 225 van 5 januari 2012 van Michèle Hostekint.
10. Voorheen het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen.

# Multidimensionele armoede in Vlaanderen

*An Van Haarlem*

### 1. Inleiding

Hoe we armoede meten, beïnvloedt in belangrijke mate de manier waarop we armoede bekijken en begrijpen en kan een belangrijke impact hebben op het beleid (Alkire & Foster, 2011). Armoede is een complex, moeilijk definieerbaar begrip en er is veel debat over de conceptualisering ervan. Armoede kan op verschillende manieren bekeken en gemeten worden, wat tot verschillende perspectieven en tot verschillende conclusies kan leiden (Decancq e.a., te verschijnen). In dit hoofdstuk concentreren we ons op de multidimensionele benadering van armoede en trachten we aan de hand van verschillende indicatoren een beeld te geven van de evolutie van (multidimensionele) armoede in Vlaanderen tussen 2006 en 2010. We vangen het hoofdstuk aan met een kadering van de multidimensionele armoedebenadering en de gehanteerde definitie van armoede. Daarna gaan we dieper in op de methodologische aspecten die we toepassen in onze berekeningen. Vervolgens bespreken we de resultaten, waarna we afsluiten met enkele conclusies.

### 2. De multidimensionele meting van armoede gekaderd

De laatste decennia vond een belangrijke verschuiving plaats in het armoedeonderzoek. De nadruk verschoof van een unidimensionele benadering van armoede, bijvoorbeeld enkel gebaseerd op inkomen, naar een multidimensionele benadering, waarbij verschillende domeinen in rekening worden gebracht. Volgens Bossert, Chakravarty & d'Ambrosio (2009) zijn hier drie redenen voor. De eerste reden heeft te maken met het werk van onder andere Townsend (1979), Streeten (1981) en Sen (1992), die stelden dat het welzijn (of 'well-being') van het individu en bijgevolg van de samenleving afhankelijk is van verschillende domeinen van het bestaan, zoals huisvesting, opleiding

en levensverwachting. Inkomen is slechts een van deze domeinen. De definitie van Vranken (Vranken & Geldof, 1992) deelt deze redenering en beklemtoont duidelijk het multidimensionele karakter van armoede: "Armoede is een netwerk van uitsluitingen op verschillende domeinen van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de arme van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen." In de voorgaande jaarboeken en ook in dit hoofdstuk wordt deze definitie van armoede gehanteerd.

Een tweede reden heeft te maken met het feit dat inkomen als enige armoede-indicator te beperkt is om armoede te meten, aangezien er geen rekening wordt gehouden met de voorkeur van mensen, niet-monetaire overdrachten of voordelen die de overheid aanbiedt en/of met mogelijke steun van familie en vrienden. Of zoals Vandenbroucke (2002) het stelt: "Het is niet louter een laag inkomen dat iemand arm maakt, maar de combinatie van een laag inkomen gecombineerd met andere factoren." Andere indicatoren naast het inkomen zijn dus noodzakelijk om armoede te meten.

De derde reden heeft te maken met de verschuiving binnen de EU naar een multidimensionele benadering van armoede. Door de Lissabonstrategie en de Open Coördinatiemethode werden gemeenschappelijke doelstellingen inzake armoede en sociale uitsluiting afgesproken. In 2001 werden de 'Laken-indicatoren' geïntroduceerd: een brede set van achttien indicatoren die het welzijn van de Europese bevolking in de verschillende lidstaten opvolgden. De Lissabonstrategie werd opgevolgd door de 'EU 2020'-strategie. De doelstelling van de 'EU 2020'-strategie met betrekking tot armoede is het reduceren van het aantal Europeanen die moeten afrekenen met armoede en sociale uitsluiting met 20 miljoen (Europese Raad, 2010). Deze doelstelling wordt gemeten aan de hand van drie indicatoren uit de EU-SILC-databank: het armoederisico, ernstige materiële deprivatie en lage werkintensiteit.<sup>1</sup>

Hoewel er een algemene consensus bestaat over het feit dat armoede multidimensioneel is, is er veel discussie over de manier waarop het geconceptualiseerd en gemeten wordt. Het debat gaat onder andere over hoe men de informatie van deze verschillende dimensies het best weergeeft, zodat het nuttig kan zijn voor beleids mensen en/of onderzoekers. Algemeen gezien zijn er twee opties (Decancq e.a., te verschijnen). Enerzijds kan men armoede benaderen per dimensie, wat resulteert in een 'portfolio' of een 'dashboard' van verschillende indicatoren (een of meerdere per dimensie). Hier bestaan verschillende voorbeelden van, zoals de armoedebaarometer van de Decenniumdoelen in Vlaanderen (Van Haarlem, Coene & Dierckx, 2012), de armoedemonitor in Vlaanderen (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2012a) en de interfederale armoedebaarometer in België (Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, 2011). Ook op het Europese niveau zijn voorbeelden terug te vinden, zoals de set Laken-indicatoren. Voordelen van een 'dashboard' zijn onder andere dat het complexe karakter van armoede niet wordt gereduceerd en op elke dimensie gedetailleerd ingezoomd kan worden. Vooral voor het beleid kan deze meer transparante methode van multidimen-



sionele armoedeberekening een meerwaarde bieden. De 'dashboard'-benadering laat de gebruiker meer vrijheid om al dan niet meer aandacht te schenken aan (een) bepaalde dimensie(s). Ravallion (2011) reikt verschillende onderbouwde argumenten aan die pleiten voor deze benadering.

---

Over de manier waarop multidimensionele armoede wordt gemeten, is veel discussie.

---

Decancq e.a. (te verschijnen) argumenteren echter dat een benadering per dimensie geen informatie geeft over het feit of dezelfde personen al dan niet op verschillende dimensies arm blijken te zijn. Zij pleiten voor de constructie van een 'well-being'-index voor elk individu, waarbij men de verschillende geselecteerde indicatoren eerst moet standaardiseren, vervolgens wegen en ten slotte aggregeren. Binnen deze benadering wil men de verschillende indicatoren in de verschillende dimensies herleiden tot één cijfer. Een belangrijk pluspunt bij deze benadering is dat bij deze methode makkelijker een rangschikking kan worden gemaakt van bijvoorbeeld landen, regio's of individuen, zelfs al zijn er onderlinge verschillen tussen de dimensies. De 'Human Development Index'<sup>2</sup> is hier een voorbeeld van. Deze methode maakt een relatief eenvoudige samenvatting van de verschillende dimensies en laat zo een rangschikking toe van verschillende landen. Een nadeel van deze methode is evenwel dat veel nuances en details verloren gaan. Bovendien berusten deze methoden vaak op diverse arbitraire beslissingen, zoals het toekennen van gewichten en de keuze van de grens wanneer iemand als arm wordt beschouwd, wat de resultaten kan beïnvloeden.

Een specifieke aanpak om in deze context multidimensionele armoede te meten, betreft de 'counting'-benadering (zie o.a. Alkire & Foster, 2009, 2011; Atkinson, 2003a; Whelan, Nolan & Maître, 2012; Coene & Raeymaeckers, 2011). Een variatie van deze benadering wordt in dit hoofdstuk voorgesteld. Op basis van geselecteerde indicatoren door Dewilde e.a. (zie o.a. Dewilde, 2004; Dewilde & Vranken, 2005a, 2005b; Dewilde, 2006; Raeymaeckers & Dewilde, 2007; Dewilde & Raeymaeckers, 2008b) en deels vergelijkbaar met de berekeningen van Coene en Raeymaeckers (2011), wordt een multidimensionele armoedemeting uitgevoerd voor Vlaanderen tussen 2006 en 2010. In wat volgt, bespreken we de methodologische aspecten en de werkwijze van deze oefening.

### 3. Methodologie

Als we een evolutie willen weergeven van multidimensionele armoede in Vlaanderen, dan moeten we verschillende keuzes maken. Vooreerst moeten we beslissen op basis van welke data we de berekeningen zullen maken. Daarnaast moeten we een selectie

maken van indicatoren. Ten slotte moet er beslist worden volgens welke methode we de evolutie van multidimensionele armoede zullen berekenen. In wat volgt, bespreken we deze gemaakte keuzes.

### 3.1 De data: EU-SILC 2006-2010

De databestanden die we gebruiken, zijn vijf jaargangen van het crosssectionele deel van de 'Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC) (van golf 2006 t.e.m. 2010). De EU-SILC is een databank die cijfers weergeeft van 31 Europese landen over inkomensarmoede en andere relevante domeinen op het vlak van armoede en sociale uitsluiting en wordt standaard gebruikt in armoedeonderzoek. We gebruiken deze databank omdat er veel deprivatie-indicatoren in terug te vinden zijn, omdat ze representatief is voor Vlaanderen en omdat de gevraagde jaargangen beschikbaar zijn.

Aangezien de EU-SILC gebaseerd is op een steekproef, is het noodzakelijk om bij de resultaten de betrouwbaarheidsintervallen te berekenen. Op deze manier kunnen we zien welke evoluties significant zijn en kunnen we veralgemenen naar de populatie. Goedemé (2010, 2011) wijst erop dat dit niet enkel van belang is voor de gebruikers van de data, maar ook voor beleidsmakers: op deze manier komt men te weten welke indicatoren nuttig kunnen zijn voor verder onderzoek of welke gebruikt kunnen worden voor het monitoren van bepaalde doelstellingen (Guio & Goedemé, 2011). Uit verschillende onderzoeken blijkt bovendien dat standaardfouten in belangrijke mate afhankelijk zijn van het steekproefdesign. Deze kunnen grondig verschillen tussen de lidstaten en over de jaren heen. Voor meer informatie hieromtrent verwijzen we naar Goedemé (2010, 2011).

Inzake betrouwbaarheidsintervallen is het in dit hoofdstuk ook van belang te vermelden dat, gezien het feit dat 25% van de respondenten in de steekproef elk jaar vervangen wordt, enkel de steekproeven van 2006 en 2010 volledig onafhankelijk van elkaar zijn. We beschouwen bij de berekening van de betrouwbaarheidsintervallen echter elke jaargang als onafhankelijk, wat maakt dat we conservatief zijn. Hierdoor is de betrouwbaarheid strikter berekend (Decancq e.a., te verschijnen). Het is bovendien niet noodzakelijk dat gedeeltelijk overlappende betrouwbaarheidsintervallen van twee punt-schattingen niet significant zijn (Cumming, 2009).

Bij de resultaten in dit hoofdstuk zullen steeds de 95%-betrouwbaarheidsintervallen berekend worden die rekening houden met het steekproefdesign. Om de leesbaarheid te verhogen van de grafieken worden ze niet mee afgebeeld, maar meegedeeld in de bijlagen. Daarnaast publiceren we ook de grootte van de crosssectionele steekproef van 2006 tot en met 2010, voor zowel de individuen als de huishoudens.

### 3.2 Indicatoren

Voor de selectie van de domeinen en indicatoren vertrekken we van de in eerder onderzoek geïdentificeerde domeinen en indicatoren (Raeymaeckers & Dewilde, 2007; Dewilde & Raeymaeckers, 2008; Coene & Raeymaeckers, 2011). Er worden drie domeinen onderscheiden: huisvesting, financiële stress en beperkte financiële middelen. Daar waar financiële stress volgens deze studies betrekking heeft op schulden, betalingsproblemen en een subjectieve perceptie van financiële moeilijkheden, betreft het domein 'beperkte financiële middelen' eerder het niet kunnen beschikken over middelen om zich bepaalde aankopen te veroorloven. Variabelen inzake opleiding en arbeidsmarktperspectief worden, vanuit een dynamisch perspectief, eerder als determinanten gezien dan als indicatoren (Dewilde & Raeymaeckers, 2008) en worden daarom niet weerhouden in deze selectie.

**Tabel 1** – Indicatoren van armoede/deprivatie, EU-SILC 2006-2009.

| Item  | Definitie   |
|---|---|
| <b>HUISVESTING</b>                                      |   |
| Sanitaire voorzieningen                                 | Ontbreken van bad/douche of toilet met waterspoeling.   |
| Gebrek aan ruimte                                       | Minder dan één kamer (excl. badkamer, keuken, toilet, ...) per persoon.   |
| Staat van de woning                                     | De woning vertoont een van de volgende gebreken: lekkend dak, schimmels, vochtige muren, plafonds of vloeren, rottend houtwerk.   |
| Verwarming  | Het huishouden is niet in staat de woning voldoende te verwarmen.   |
| <b>FINANCIELE STRESS</b>                                |   |
| Subjectieve perceptie financiële moeilijkheden          | Het huishouden kan slechts moeilijk tot zeer moeilijk de eindjes aan elkaar knopen.   |
| Betalingsproblemen huisvesting (hypotheek of huur)      | Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest de huishuur of hypotheek op tijd te betalen.  |
| Betalingsproblemen huisvestingskosten                   | Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest om de rekeningen voor gas/water/elektriciteit op tijd te betalen en percipieert de totale huisvestingskost als een last tot zware last. |
| Betalingsproblemen leningen                             | Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest om leningen of huurkopen op tijd te betalen en percipieert de betaling van huurkopen/leningen als een last tot zware last.              |
| <b>BEPERKTE FINANCIELE MIDDELEN</b>                     |   |
| Inkomensarmoede   | Het gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen is lager dan 60% van het mediaan inkomen in de bevolking.   |
| Niet kunnen veroorloven van kleine aankopen             | Het huishouden kan zich niet veroorloven om de twee dagen vis/vlees/kip of een vegetarisch alternatief te eten.   |
| Niet kunnen veroorloven van grote aankopen              | Het huishouden kan zich onverwachte uitgaven ter hoogte van de nationale armoedegrens niet veroorloven en is niet in staat om de volgende aankopen te doen: auto, tv, wasmachine of een week vakantie.                    |
| Niet kunnen veroorloven van technologische hulpmiddelen | Het huishouden kan zich geen telefoon/gsm of computer veroorloven.  |

**Bron:** Raeymaeckers & Goedemé (2008).

In tabel 1 presenteren we de (samengestelde) EU-SILC-indicatoren die we gebruiken om de verschillende armoededomeinen te operationaliseren. Zowel objectieve als subjec-

tieve indicatoren worden gebruikt. Objectieve indicatoren maken abstractie van persoonlijke ervaring en hebben het voordeel dat de betekenis ervan duidelijk is. Subjectieve indicatoren geven dan weer een beeld van de beleving van armoede en sociale uitsluiting (Raeymaeckers & Dewilde, 2007).

### 3.3 Methode

Zoals aangehaald, bestaat er veel discussie over de manier waarop multidimensionele armoede wordt berekend. In dit hoofdstuk opteren we voor het berekenen van een multidimensionele armoedemaat op basis van indexering en het optellen van deprivaties volgens een toepassing van de methodologie van Alkire en Foster (2009, 2011).<sup>3</sup> Alkire en Foster introduceerden een methode om multidimensionele armoede te berekenen die bestaat uit twee stappen. De eerste is een identificatiestap, waarbij de 'armen' van de 'niet-armen' worden onderscheiden volgens twee vooropgestelde 'breekpunten': het eerste identificeert per indicator wanneer iemand al dan niet als arm wordt beschouwd en het tweede legt vast vanaf wanneer men als multidimensioneel arm wordt beschouwd.

In tabel 1 wordt, naast de geselecteerde indicatoren, in de kolom 'definitie' telkens weergegeven vanaf wanneer iemand als gedepriveerd wordt beschouwd voor die indicator. We indexeren deze indicatoren door ze de waarde '1' toe te kennen bij deprivatie, en de waarde '0' als ze niet gedepriveerd blijken te zijn. De selectie en constructie van de indicatoren zijn gebaseerd op voorgaand onderzoek (Raeymaeckers, 2007; Raeymaeckers & Goedemé, 2008). Het bepalen van het punt wanneer iemand als gedepriveerd wordt gezien, gebeurde op basis van een combinatie van algemeen aanvaarde normen en intuïtie. Deze keuzes zijn dus arbitrair gebeurd, wat meteen een van de voornaamste kritieken is die op deze indexeringsmethoden worden geuit (Ravallion, 2011).

De tweede stap betreft het vastleggen van het punt waarbij iemand als multidimensioneel arm wordt beschouwd. In deze stap is het belangrijk om gewichten toe te kennen aan de verschillende indicatoren, om rekening te kunnen houden met het al dan niet zwaarder doorwegen van bepaalde deprivaties. Hiertoe zijn verschillende methoden mogelijk (Decancq, Van Ootegem & Verhofstadt, 2011). In dit hoofdstuk volgen we de wegingsmethode die ook wordt toegepast bij het berekenen van de 'Multidimensional Poverty Index' (MPI) van de 'Oxford Poverty and Human Development Initiative' in opdracht van de Verenigde Naties.<sup>4</sup> In deze berekening wordt een gelijk gewicht toegekend aan elke dimensie en worden deze gewichten verder verdeeld onder de indicatoren per dimensie (Alkire, 2011). Indien we deze wegingsprocedure toepassen op het bovenstaande model (tabel 1), dan zou elk domein (huisvesting, financiële stress en beperkte financiële middelen) een gewicht krijgen van 33%. Aangezien we per domein een gelijk aantal indicatoren (vier per domein) selecteerden, krijgt elke indicator hetzelfde gewicht. Door de beperkte opzet van dit hoofdstuk berekenen we momenteel geen andere gewichten en telt voor elke indicator eenzelfde gewicht. Conform de berekening van

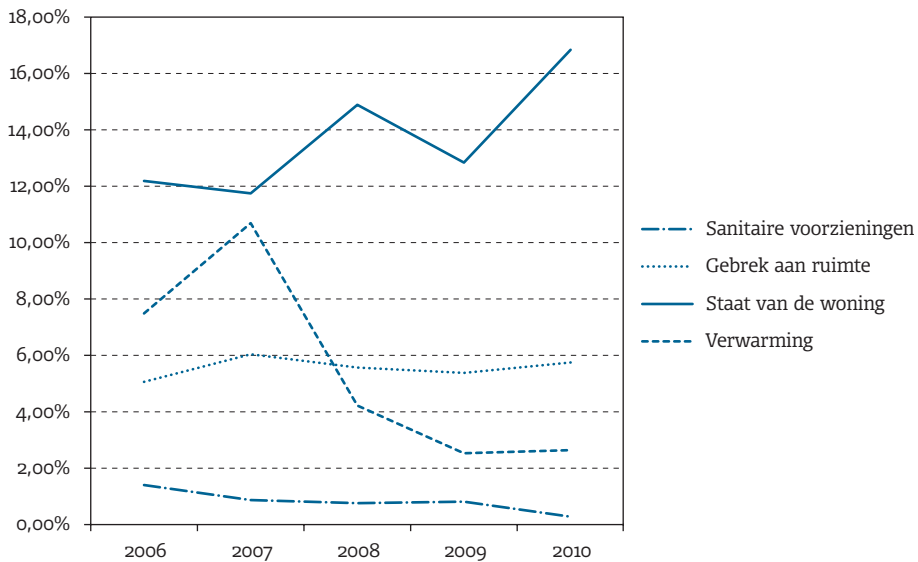
de MPI, beslissen we dat iemand multidimensioneel arm is als hij/zij in minstens één derde van de indicatoren slecht scoort. Indien men gedepriveerd blijkt voor vier indicatoren van de twaalf, dan wordt men dus als multidimensioneel arm beschouwd.

In wat volgt, bekijken we eerst per domein de evolutie van elke indicator. Vervolgens bekijken we de evolutie van het percentage dat multidimensioneel arm is. Ten slotte gaan we de intensiteit van de armoede na bij de subpopulatie van hen die, volgens onze definitie, multidimensioneel arm zijn.

#### 4. De evolutie van de verschillende indicatoren per domein

We bekijken eerst de personen met een 'negatieve score' op de diverse indicatoren per domein, waarbij we de aantallen van 2006 tot 2010 vergelijken.

**Figuur 1** – Deprivatie van de verschillende indicatoren op het huisvestingsdomein in Vlaanderen (in %), gewogen, EU-SILC 2006-2010.



**Bron:** EU-SILC 2006-2010.

##### 4.1 Huisvesting

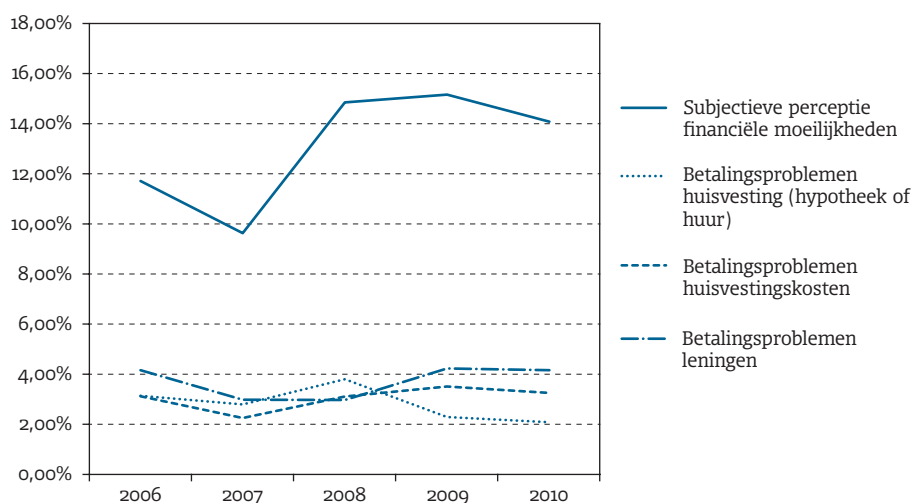
Figuur 1 geeft de deprivatie op het huisvestingsdomein weer. De betrouwbaarheidsintervallen worden omwille van de leesbaarheid niet op de grafiek aangeduid, maar in bijlage 2 weergegeven. We kunnen duidelijk zien dat de grootste groep gedepriveerd is

op de indicator die betrekking heeft op de staat van de woning. Bovendien stijgt deze indicator tussen 2006 en 2010. In 2010 leeft 16,84% van de Vlamingen in een woning met lekkend dak, schimmels, vochtige muren, plafonds of vloeren of rottend houtwerk. De stijging tussen 2006 en 2010 is bovendien significant als we naar de betrouwbaarheidsintervallen kijken: de stijgingen in 2008 en 2010 kennen geen of nauwelijks overlap in de betrouwbaarheidsintervallen, terwijl de dalingen in 2007 en 2009 te wijten kunnen zijn aan de foutenmarges in de steekproef (zie bijlage 2). We willen bij deze indicator onderstrepen dat het steeds gaat over subjectieve bevindingen van de respondenten zelf. Deze gebreken zijn dus niet vastgesteld door onafhankelijke experts.

Het aantal personen dat niet in staat is de woning voldoende te verwarmen, is vanaf 2007 in dalende lijn. De plotse stijging in 2007 heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat men de vraag in de EU-SILC-enquête dat jaar verplaatste naar een aparte module over huisvesting, waardoor de nadruk minder lag op het 'zich financieel niet kunnen veroorloven van verwarming' en meer op 'het huis onvoldoende kunnen verwarmen'. Toch blijft het feit geldig dat er tussen 2006 en 2010 een enorme daling heeft plaatsgevonden in Vlaanderen inzake het niet in staat zijn de woning te kunnen verwarmen.

Het gebrek aan ruimte is de afgelopen jaren stabiel gebleven: rond de 5% heeft minder dan één kamer per persoon in de woning. Hier zijn geen significante verschillen merkbaar. Het gebrek aan sanitaire voorzieningen komt het minst voor en schommelt rond 1%. In Vlaanderen woont de overgrote meerderheid in een woning met bad/douche of toilet met waterspoeling.

**Figuur 2** – Financiële stress in Vlaanderen (in %), gewogen, EU-SILC 2006-2010.



**Bron:** EU-SILC 2006-2010.

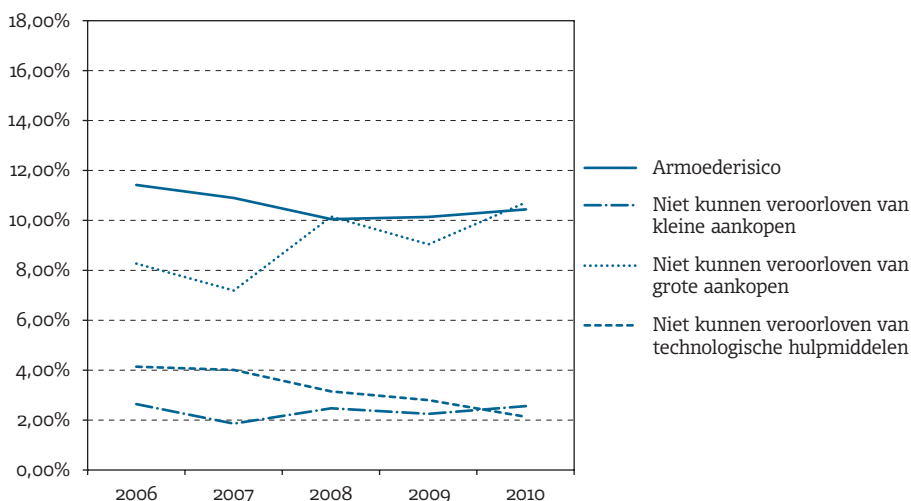
#### 4.2 Financiële stress

Wat onmiddellijk opvalt in figuur 2, is dat het percentage voor de indicator 'subjectieve perceptie van financiële moeilijkheden' veel hoger ligt dan bij de andere drie indicatoren. De stijging die plaatsvond tussen 2006 en 2008, blijkt significant te zijn: 11,71% verklaarde het moeilijk te hebben om de eindjes aan elkaar te knopen in 2006. In 2008 was deze groep in Vlaanderen gestegen tot 14,85%. Tussen 2008, 2009 en 2010 bleven de cijfers stabiel en vond er geen significante stijging of daling plaats. De andere betalingsproblemen, die vooral met huisvesting te maken hebben, worden ervaren door een kleinere groep. Bovendien overlappen de betrouwbaarheidsintervallen, waardoor we geen valabele evoluties kunnen waarnemen. De betalingsproblemen inzake huisvestingskosten (het de voorbije twaalf maanden ooit niet kunnen betalen van nutsvoorzieningen en de huisvestingskosten als een (zware) last ervaren) schommelen rond 3%. De betalingsproblemen met betrekking tot huisvesting (de afgelopen twaalf maanden huishuur of lening ooit niet tijdig kunnen betalen) liggen rond 2%, en de betalingsproblemen van de leningen rond 1%.

#### 4.3 Beperkte financiële middelen

In het domein 'beperkte financiële middelen' blijken de voornaamste deprivaties de inkomensarmoede en het niet kunnen veroorloven van grote aankopen te zijn. De inkomensarmoede is de afgelopen vijf jaar stabiel gebleven in Vlaanderen (figuur 3): de puntchattingen bevinden zich voor Vlaanderen tussen 10% en 11%.

**Figuur 3** – Beperkte financiële middelen in Vlaanderen (in %), gewogen, EU-SILC 2006-2010.



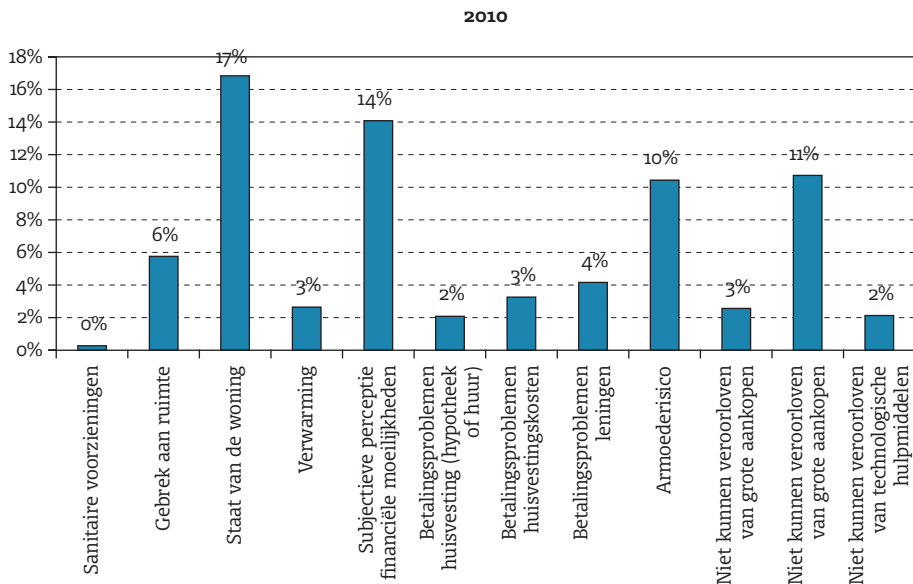
**Bron:** EU-SILC 2006-2010.

Het aandeel van de Vlaamse bevolking dat leeft in een huishouden waar men zich geen onverwachte uitgaven ter hoogte van de nationale armoedegrens kan veroorloven en dat niet in staat is om de volgende aankopen te doen: een auto, tv, wasmachine of een week vakantie buitenshuis, schommelt tussen 8% en 10% (wat de puntschattingen betreft), maar er zijn geen significante evoluties waar te nemen. Het zich niet kunnen veroorloven van een telefoon (gsm) of computer is significant gedaald tussen 2006 en 2010 van 4,14% naar 2,13%. Deze daling wordt gelinkt aan het democratischer worden van de prijzen voor deze toestellen. Het zich niet kunnen veroorloven van kleine aankopen blijft stabiel tussen 2% en 3%.

#### 4.4 Overzicht 2010

In figuur 4 geven we een 'rangschikking' van de indicatoren voor 2010. We stellen vast dat vooral slecht gescoord wordt wat de staat van de woning (17%) betreft. 14% van de Vlamingen geeft aan moeilijk tot zeer moeilijk financieel rond te komen. Ook het zich niet kunnen veroorloven van grote aankopen (11%) en de inkomensarmoede (10%) scoren relatief hoog.

**Figuur 4** – Overzicht indicatoren in Vlaanderen, 2010, gewogen, EU-SILC 2010.



**Bron:** EU-SILC 2010.



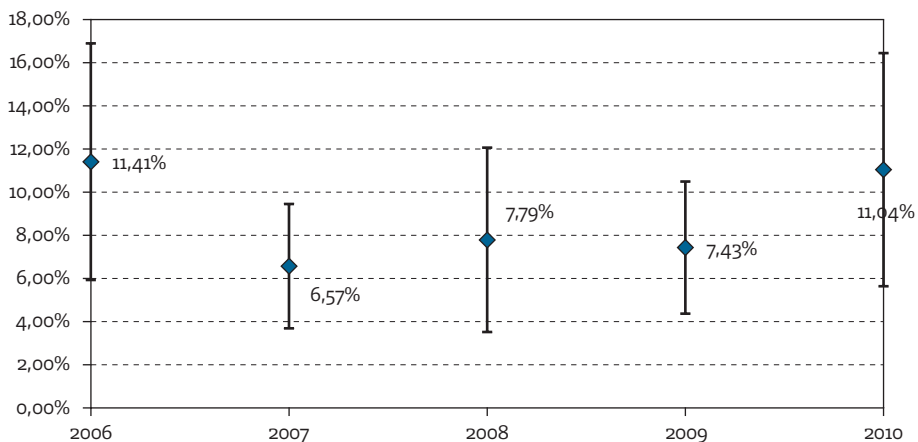
## 5. Multidimensionele armoede in Vlaanderen

Nadat we de evoluties van de verschillende indicatoren hebben bekeken, gaan we dieper in op multidimensionele armoede in Vlaanderen. We volgen hier, zoals gezegd, de structuur en methode van de Alkire en Foster-methodologie (Alkire & Foster, 2009; Alkire, 2011; Whelan, Nolan & Maître, 2012). Eerst berekenen we het aandeel dat in Vlaanderen als multidimensioneel arm wordt beschouwd volgens onze bovenstaande definitie. Vervolgens selecteren we de personen die multidimensioneel arm zijn en werken we verder op deze subpopulatie in de dataset. Hierbij gaan we de intensiteit van de multidimensioneel gedepriveerden na, en bekijken we op welke indicatoren het slechtst gescoord wordt. Telkens bekijken we de resultaten voor Vlaanderen in 2010. We geven geen evoluties weer, omdat de betrouwbaarheidsintervallen aanduiden dat er geen significante verschillen zijn, zodat we geen uitspraken kunnen doen over de evolutie. Hoewel dit een eerste oefening is, trachten we zo een volledig(er) beeld te geven van multidimensionele armoede in Vlaanderen.

### 5.1 Hoeveel mensen zijn multidimensioneel arm in Vlaanderen?

We beschouwen iemand als multidimensioneel arm als hij/zij op minstens vier van de twaalf indicatoren slecht scoort. We bekijken de evolutie van deze indicator in Vlaanderen in figuur 5. Voor elk percentage berekenden we het 95%-betrouwbaarheidsinterval, rekening houdend met het steekproefdesign van de EU-SILC.

**Figuur 5** – Multidimensionele armoede in Vlaanderen (in %), gewogen, met betrouwbaarheidsintervallen, EU-SILC 2006-2010.



**Bron:** – EU-SILC 2006-2010, eigen berekeningen.

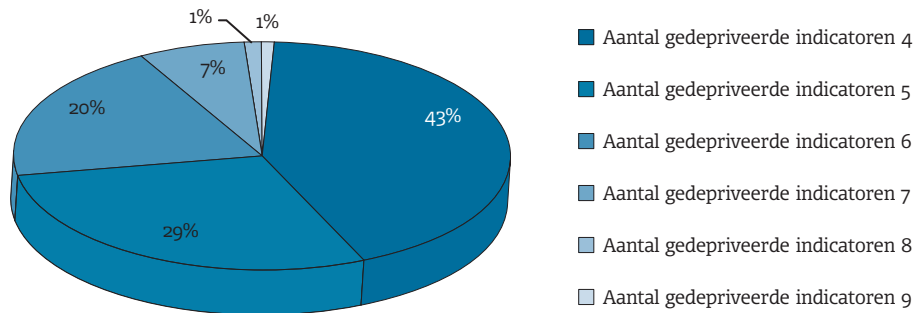
De betrouwbaarheidsintervallen voor deze multidimensionele armoedemaat zijn vrij groot en overlappen elkaar in grote mate. Als we de evolutie tussen 2006 en 2010 bekijken

ken, dan zien we dat het aandeel multidimensioneel armen stabiel is gebleven: 11%, met als betrouwbaarheidsinterval (6%-16%).

## 5.2 De intensiteit van multidimensionele armoede

In figuur 6 bekijken we het percentage multidimensioneel armen per aantal deprivaties. Hiermee trachten we een beeld te geven van de intensiteit van armoede. Deze berekening gebeurde enkel voor de 'gecensureerde data'. Onder de 'gecensureerde data' wordt de selectie verstaan van de respondenten die multidimensioneel arm zijn. Op deze subpopulatie doen we verdere analyses om een correcter beeld te krijgen van wat multidimensionele armoede inhoudt voor hen die multidimensioneel arm zijn. Bovendien geven we enkel de cijfers weer voor 2010. De betrouwbaarheidsintervallen voor een evolutie tussen 2006 en 2010 overlappen, zodat we onmogelijk significante evoluties kunnen weergeven.

**Figuur 6** – De intensiteit van multidimensionele armoede in Vlaanderen (in %), gewogen, met betrouwbaarheidsintervallen, EU-SILC 2010.



**Bron:** – EU-SILC 2006-2010, eigen berekeningen.

Uit figuur 6 kunnen we afleiden dat het aandeel personen in multidimensionele armoede afneemt naarmate de criteria toenemen. Niemand is gedepriiveerd op tien of meer indicatoren tegelijk. Voor 2010 zien we dat van de multidimensioneel gedepriiveerden er 43% gedepriiveerd is op vier domeinen. 29% blijkt op vijf indicatoren gedepriiveerd, 20% op zes indicatoren, 7% op zeven indicatoren en 1% scoort slecht op acht of op negen indicatoren tegelijk.

## 5.3 De structuur van de armoede bij multidimensionele armen

In wat volgt, bekijken we voor jaargang 2010 de puntschattingen van de deprivatie op de verschillende indicatoren voor de gecensureerde data. We bekijken met andere woorden op welke indicatoren personen in multidimensionele armoede gedepriiveerd zijn.

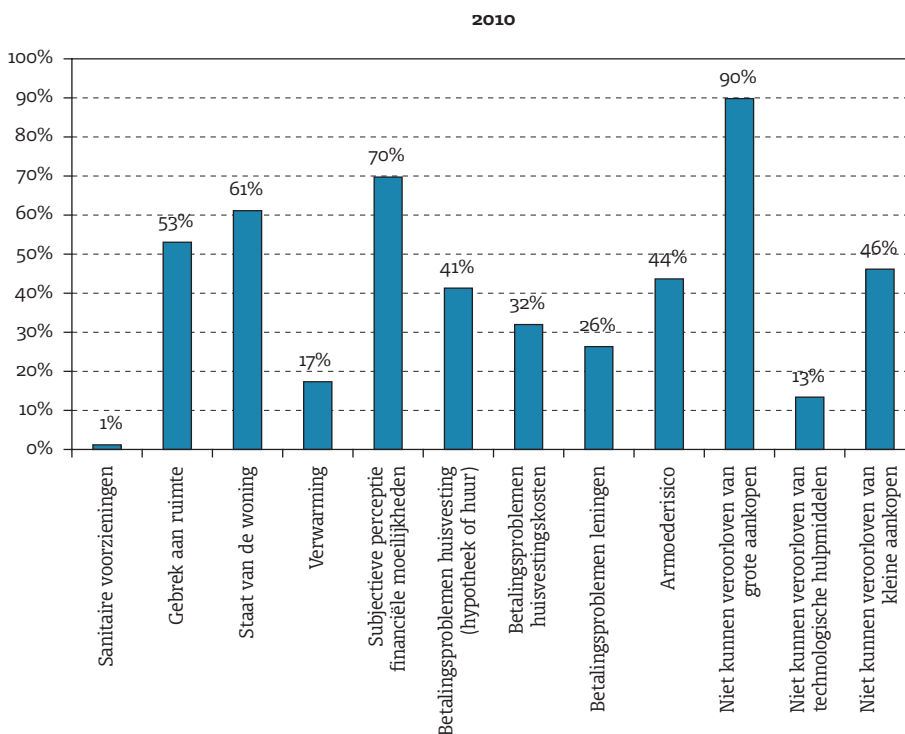
Op deze manier trachten we de structuur bloot te leggen van armoede bij de (multidimensionele) armen.

Om betrouwbaarheidsredenen geven we enkel de cijfers voor 2010 weer. Zoals uit bijlage 3 blijkt, zijn de betrouwbaarheidsintervallen groot en overlappen ze, waardoor we onmogelijk uitspraken kunnen doen over de evolutie van deze cijfers. De reden hiervoor is dat de subpopulatie multidimensionele armen in de Vlaamse steekproef klein is, waardoor de betrouwbaarheidsintervallen groter worden.

Om toch een beeld te krijgen van de structuur bekijken we de cijfers (afgerond zonder decimalen) in figuur 7.

We stellen vast dat de multidimensioneel gedepriveerden vooral slecht scoren op het zich niet kunnen veroorloven van grote aankopen (90%). Op de subjectieve perceptie van financiële moeilijkheden scoort 70% slecht. Op de derde plaats vinden we de 'staat van de woning' terug met 61%. Anderzijds blijken de sanitaire voorzieningen bij slechts 1% een probleem te zijn. 13% van de multidimensioneel gedepriveerden geeft aan moeilijkheden te hebben bij het betalen van kleine aankopen, en 17% is niet in staat de woning voldoende te verwarmen.

**Figuur 7** – Aandeel multidimensioneel armen per indicator in Vlaanderen (in %) op basis van de subpopulatie multidimensionele armen, gewogen, EU-SILC 2010.



**Bron:** EU-SILC 2010, eigen berekeningen.

We zien een duidelijk verschil met figuur 4 op basis van de hele steekproef voor Vlaanderen. Ten eerste stellen we vast dat daar de percentages lager liggen. Dit is een logische bevinding omdat in de hele steekproef de meerderheid niet als arm wordt beschouwd. Bovendien is ook de rangschikking anders. In de gehele populatie blijkt op basis van dit model dat de staat van de woning het item is waar het slechtst op gescoord wordt, terwijl het voor multidimensioneel gedepriveerden vooral gaat over financiële problemen. Zowel voor de hele populatie als voor de subpopulatie blijkt een gebrek aan sanitaire voorzieningen het minst voor te komen.

## 6. Besluit

In dit hoofdstuk trachtten we een beeld te geven van de multidimensionele armoede in Vlaanderen. We deden dit aan de hand van een specifieke manier: het berekenen van een multidimensionele armoedemaat voor Vlaanderen door middel van indexering en optellen van de verschillende deprivaties. De multidimensionele armoedemaat werd vervolgens ontleed om zo een beter beeld te krijgen van de structuur van multidimensionele armoede.

Op basis van de resultaten van onze analyses kunnen we enkele algemene conclusies trekken. We doen dat voor de meest recente data (2010), omdat we nauwelijks betrouwbare vaststellingen kunnen doen betreffende de evolutie van de cijfers. Op basis van de gehele dataset stellen we vast dat de staat van de woning (16,8%), de subjectieve perceptie van financiële moeilijkheden (14,1%), het niet kunnen veroorloven van grote aankopen (10,3%) en het armoederisico (10,4%) de vier belangrijkste indicatoren blijken te zijn waar men in Vlaanderen slecht op scoort. Als we deze data vergelijken met deze van de 'gecensureerde' dataset, dan stellen we vast dat de rangschikking voor de multidimensioneel gedepriveerden anders is. Wie multidimensioneel arm is, heeft vooral af te rekenen met de volgende problematieken van ons model: het niet kunnen veroorloven van grote aankopen (90%), de subjectieve perceptie van financiële moeilijkheden (70%), de staat van de woning (61%) en een gebrek aan ruimte (53%). Wat de intensiteit van armoede betreft, stelden we vast dat men vooral op vier of vijf indicatoren gedepriveerd blijkt te zijn in Vlaanderen: niemand is gelijktijdig gedepriveerd op meer dan negen indicatoren.

Zowel de dataset als de methodologie heeft tekortkomingen. Zo blijkt het na berekening van de betrouwbaarheidsintervallen niet altijd mogelijk om uitspraken te doen over de evolutie van de verschillende indicatoren op basis van de data uit de EU-SILC voor Vlaanderen. Vooral bij de subpopulatie zijn de betrouwbaarheidsintervallen erg groot. Daarnaast hebben we aan elke indicator in onze selectie eenzelfde gewicht toegekend, wat voor discussie vatbaar is.

Toch kan het toepassen van de methodologie van Alkire en Foster voor het berekenen van multidimensionele armoede een meerwaarde betekenen. We krijgen een beeld

van hoe multidimensionele armoede is samengesteld, en we kunnen aantonen waar mensen in armoede vooral problemen ondervinden. Op basis van de gegevens van de subpopulatie kunnen we afleiden dat wie al multidimensioneel gedepriveerd is, vooral af te rekenen heeft met enerzijds subjectieve armoede (het gevoel niet te kunnen rondkomen en zich grote aankopen niet kunnen veroorloven) en een gebrek aan ruimte in de woning. Op basis van de algemene resultaten, voor de hele Vlaamse populatie, kunnen we afleiden dat de staat van de woningen eerder problematisch is. Op deze manier kunnen we verschillende beleidsalternatieven voorstellen, op basis van de prioriteiten die men verkiest.

Deze analyses laten bovendien toe om de subpopulatie bestaande uit de multidimensionele armen verder onder te verdelen naar sociaaleconomische kenmerken om te zien wie er multidimensioneel arm is. Ook vergelijkingen tussen verschillende landen kunnen op basis van deze berekeningen gedaan worden (de Neubourg, Roelen & Gassman, 2009; Whelan, Nolan & Maître, 2012). Verder onderzoek blijft evenwel noodzakelijk om de methodologie en de resultaten te verfijnen.

## NOTEN

1. Personen met een armoederisico worden gedefinieerd als personen met een equivalent beschikbaar inkomen dat lager is dan 60% van het mediaan beschikbaar inkomen, na sociale overdrachten. Ernstig materieel gedepriveerd zijn zij die zich minstens vier van de volgende items niet kunnen veroorloven: huur, nutsvoorzieningen, het huis voldoende verwarmen, onverwachte uitgaven, om de twee dagen een maaltijd met vis, vlees of proteïne-equivalent, een week vakantie weg van huis, een auto, een wasmachine, een kleuren-tv of een telefoon. De werkintensiteit van het huishouden wordt bepaald als de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door de gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar en niet studerend) tijdens het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar en het totaal aantal maanden dat die personen konden werken tijdens datzelfde jaar. Indien die verhouding lager is dan 20%, dan behoren alle personen van het huishouden tussen 0 en 59 jaar tot een huishouden met een zeer lage werkintensiteit.
2. <http://hdr.undp.org/en/statistics/?gclid=CNG-1Knbv1CFYQm3godMHEA1Q>.
3. Voor meer informatie zie ook: Atkinson, 2003a; Alkire, 2011; Whelan e.a., 2012.
4. Voor meer info, zie: <http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>.

## Bijlage 1 – Steekproef gewogen en ongewogen, EU-SILC 2006-2010, Vlaanderen.

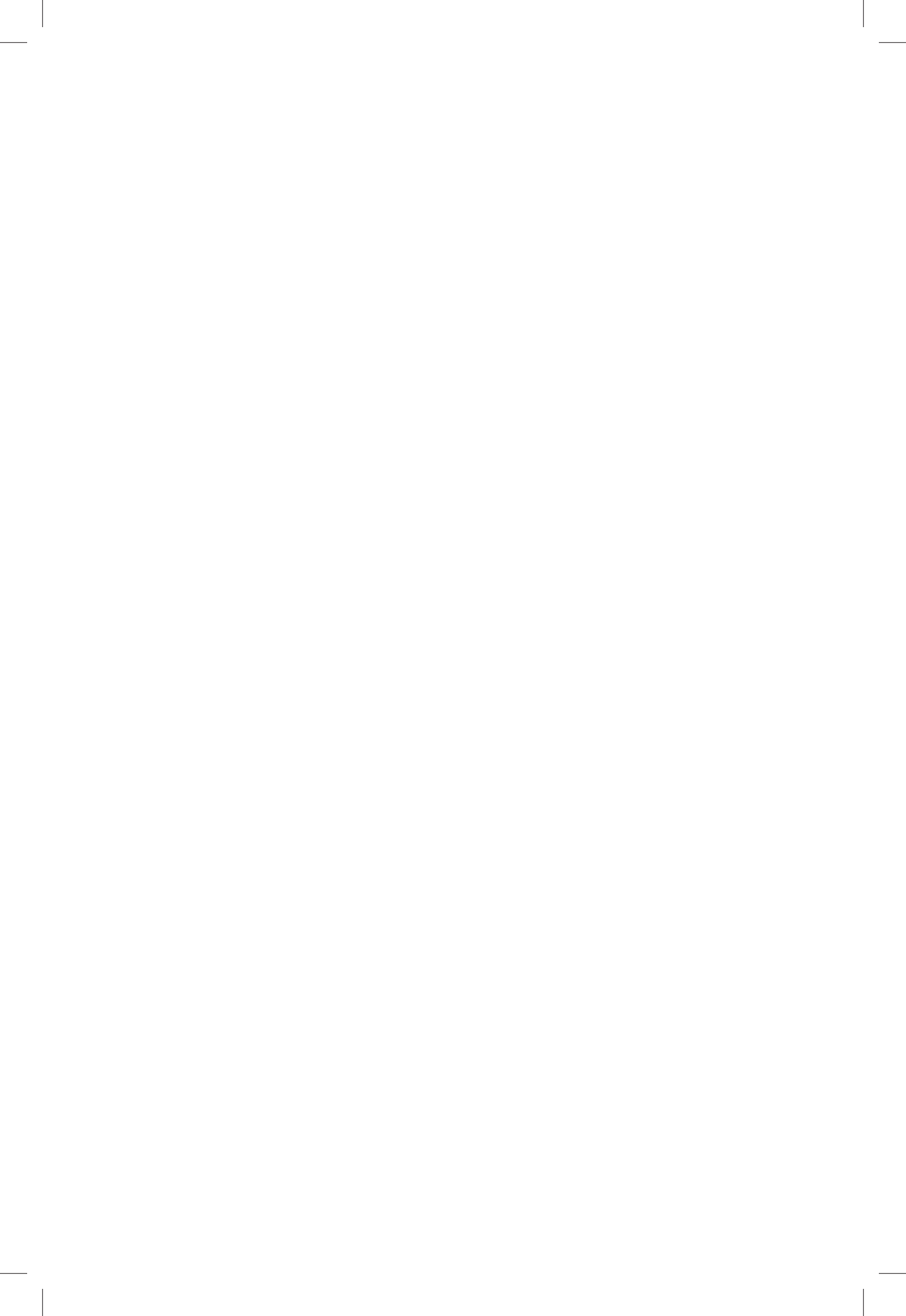
| Jaar | Aantal individuen<br>(ongewogen) | Aantal individuen<br>(gewogen) | Aantal huishoudens |
|------|----------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| 2006 | 7.764                            | 6.028.832                      | 3.125              |
| 2007 | 8.529                            | 6.058.165                      | 3.460              |
| 2008 | 8.290                            | 6.092.237                      | 3.427              |
| 2009 | 7.855                            | 6.135.180                      | 3.268              |
| 2010 | 7.923                            | 6.195.369                      | 3.274              |

Bijlage 2. – Punttschattingen en betrouwbaarheidsintervallen, EU-SILC 2006-2010, Vlaanderen.

|   | Punttschattingen |        |        |        |        | Betrouwbaarheidsinterval |                 |                 |                 |                 |
|---|------------------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|   | 2006             | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2006                     | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
| <b>Huisvesting</b>                                      |                  |        |        |        |        |                          |                 |                 |                 |                 |
| Sanitaire voorzieningen                                 | 1,43%            | 0,87%  | 0,76%  | 0,81%  | 0,28%  | (0,96%-1,91%)            | (0,58%-1,15%)   | (0,48%-1,03%)   | (0,51%-1,11%)   | (0,10%-0,46%)   |
| Gebrek aan ruimte                                       | 5,06%            | 6,04%  | 5,57%  | 5,38%  | 5,75%  | (3,29%-6,84%)            | (4,00%-8,08%)   | (3,72%-7,42%)   | (3,39%-7,36%)   | (3,6%-7,91%)    |
| Staat van de woning                                     | 12,19%           | 11,75% | 14,89% | 12,84% | 16,84% | (10,52%-13,86%)          | (10,00%-13,49%) | (13,34%-16,45%) | (10,95%-14,72%) | (14,57%-19,11%) |
| Verwarming  | 7,49%            | 10,69% | 4,22%  | 2,53%  | 2,64%  | (6,15%-8,83%)            | (7,96%-13,43%)  | (2,84%-5,60%)   | (1,16%-3,45%)   | (1,86%-3,43%)   |
| <b>Financiële stress</b>                                |                  |        |        |        |        |                          |                 |                 |                 |                 |
| Subjektieve perceptie financiële moeilijkheden          | 11,71%           | 9,63%  | 14,85% | 15,16% | 14,08% | (9,87%-13,56%)           | (7,42%-11,83%)  | (13,05%-16,66%) | (12,88%-17,44%) | (12,04%-16,12%) |
| Betalingsproblemen huisvesting (hypotheek of huur)      | 3,14%            | 2,79%  | 3,80%  | 2,29%  | 2,08%  | (2,01%-4,26%)            | (1,89%-3,69%)   | (2,43%, 5,17%)  | (1,44%-3,13%)   | (1,37%-2,78%)   |
| Betalingsproblemen huisvestingskosten                   | 3,12%            | 2,25%  | 3,11%  | 3,51%  | 3,25%  | (2,14%-4,09%)            | (1,46%-3,04%)   | (2,07%-4,15%)   | (2,34%-4,68%)   | (2,26%-4,23%)   |
| Betalingsproblemen leningen                             | 4,16%            | 2,98%  | 2,97%  | 4,23%  | 4,16%  | (2,00%-6,32%)            | (0,60%-5,35%)   | (1,01%-4,93%)   | (1,90%-6,57%)   | (2,19%-6,13%)   |
| <b>Beperkte financiële middelen</b>                     |                  |        |        |        |        |                          |                 |                 |                 |                 |
| Armoederisico   | 11,42%           | 10,90% | 10,05% | 10,14% | 10,44% | (9,56%-13,27%)           | (8,76%-13,05%)  | (8,72%-11,38%)  | (8,49%-11,79%)  | (8,84%-12,04%)  |
| Niet kunnen veroorloven van kleine aankopen             | 2,64%            | 1,86%  | 2,47%  | 2,25%  | 2,56%  | (1,66%-3,63%)            | (1,25%-2,47%)   | (1,23%-3,71%)   | (1,31%-3,20%)   | (1,29%-3,83%)   |
| Niet kunnen veroorloven van grote aankopen              | 8,27%            | 7,19%  | 10,15% | 9,04%  | 10,72% | (6,49%-10,04%)           | (5,67%-8,81%)   | (8,39%-11,92%)  | (7,33%-10,76%)  | (8,82%-12,61%)  |
| Niet kunnen veroorloven van technologische hulpmiddelen | 4,14%            | 4,01%  | 3,15%  | 2,80%  | 2,13%  | (2,70%-5,58%)            | (2,29%-5,83%)   | (2,49%-3,82%)   | (2,04%-3,56%)   | (1,57%-2,69%)   |

**Bijlage 3.** – Punttschattingen en betrouwbaarheidsintervallen multidimensionele armoede (gecensureerde data), EU-SILC 2006-2010, Vlaanderen.

|   | Punttschattingen |        |        |        |        | Betrouwbaarheidsinterval |                 |                 |                 |                 |
|---|------------------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|   | 2006             | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2006                     | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
| <b>Huisvesting</b>                                      |                  |        |        |        |        |                          |                 |                 |                 |                 |
| Sanitaire voorzieningen                                 | 0,00%            | 0,00%  | 0,90%  | 3,89%  | 1,20%  | (0-2,01%)                | (0-0)           | (0-2,60%)       | (0-8,70%)       | (0-3,2%)        |
| Gebrek aan ruimte                                       | 37,44%           | 21,16% | 36,63% | 29,06% | 53,05% | (14,07%-60,80%)          | (0-44,34%)      | (3,31%-69,95%)  | (8,52%-49,60%)  | (29,08%-77,01%) |
| Staat van de woning                                     | 35,36%           | 38,90% | 30,69% | 35,94% | 61,13% | (13,4%-57,31%)           | (22,63%-55,16%) | (9,50%-51,88%)  | (16,62%-55,26%) | (36,51%-85,76%) |
| Verwarming  | 38,04%           | 57,39% | 22,39% | 11,69% | 17,36% | (18,57%-57,32%)          | (39,38%-75,39%) | (4,65%-40,13%)  | (7,77%-22,49%)  | (5,82%-28,91%)  |
| <b>Financiële stress</b>                                |                  |        |        |        |        |                          |                 |                 |                 |                 |
| Subjectieve perceptie financiële moeilijkheden          | 83,81%           | 89,70% | 95,32% | 82,32% | 69,76% | (69,69%-97,93%)          | (80,49%-98,90%) | (87,60%-100%)   | (64,79%-99,85%) | (39,78%-99,73%) |
| Betalingsproblemen huisvesting (hypotheek of huur)      | 24,64%           | 16,61% | 29,96% | 42,98% | 41,31% | (7,86%-41,42%)           | (5,29%-27,94%)  | (8,59%-51,33%)  | (24,18%-61,77%) | (18,47%-64,15%) |
| Betalingsproblemen huisvestingskosten                   | 40,41%           | 43,73% | 60,85% | 51,55% | 31,97% | (22,06%-58,76%)          | (26,80%-60,66%) | (35,77%-85,93%) | (33,55%-69,56%) | (11,53%-52,41%) |
| Betalingsproblemen leningen                             | 34,89%           | 19,17% | 19,49% | 36,88% | 26,34% | (19,18%-50,60%)          | (5,95%-32,39%)  | (2,88%-36,09%)  | (18,57%-55,19%) | (9,80%-43,69%)  |
| <b>Beperkte financiële middelen</b>                     |                  |        |        |        |        |                          |                 |                 |                 |                 |
| Armoederisico   | 65,98%           | 49,31% | 52,98% | 54,56% | 43,69% | (49,50%-82,47%)          | (27,91%-70,70%) | (24,80%-81,06%) | (35,42%-73,70%) | (20,06%-67,32%) |
| Niet kunnen veroorloven van kleine aankopen             | 87,65%           | 92,21% | 94,61% | 79,27% | 89,85% | (76,85%-98,45%)          | (82,46%-100%)   | (87,41%-100%)   | (63,05%-95,48%) | (78,58%-100%)   |
| Niet kunnen veroorloven van grote aankopen              | 45,26%           | 36,32% | 23,15% | 24,33% | 13,41% | (19,8%-70,72%)           | (19,73%-52,91%) | (5,75%-40,56%)  | (7,92%-40,74%)  | (2,06%-24,76%)  |
| Niet kunnen veroorloven van technologische hulpmiddelen | 31,03%           | 26,39% | 21,15% | 26,59% | 46,14% | (6,62%-55,44%)           | (8,17%-44,61%)  | (3,85%-38,46%)  | (10,83%-42,37%) | (19,04%-73,25%) |





# Referentiebudgetten en minimuminkomensbescherming in België

*Bérénice Storms en Kristel Bogaerts*

In dit hoofdstuk<sup>1</sup> wordt een lans gebroken voor het gebruik van referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie als instrument om de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in ons land te meten. We bespreken achtereenvolgens wat we verstaan onder het begrip ‘maatschappelijke participatie’, welke noodzakelijke individuele en maatschappelijke voorwaarden hiervoor dienen te worden vervuld en onder welk grensinkomen op lange termijn volwaardige maatschappelijke participatie onmogelijk wordt. Vervolgens tonen we aan waarom deze referentiebudgetten geschikter zijn om de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming te beoordelen dan de armoederisicograad. Daarna bespreken we de adequaatheid van de minimuminkomens, in eerste instantie voor gezinnen op actieve leeftijd. We onderzoeken in welke mate gezinnen die aangewezen zijn op een leefloon, een werkloosheids- of invaliditeitsuitkering en een minimumloon, een welvaartsniveau realiseren dat hen toelaat om, mits zorgvuldig beheer van het budget, volwaardig in de samenleving te participeren. In tweede instantie bespreken we de doeltreffendheid van de minimuminkomens voor ouderen. We onderzoeken in welke mate de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), eventueel aangevuld met een federale en/of Vlaamse tegemoetkoming voor zorgbehoevendheid, volstaat om menswaardig te leven. We besluiten dit hoofdstuk met enkele beleidsaanbevelingen voor het realiseren van een sociaal inclusieve samenleving.

### 1. Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie

Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie zijn korven van goederen en diensten, met een bijbehorend prijskaartje, die noodzakelijk worden geacht om menswaardig te leven. Wat hebben mensen nodig om te kunnen participeren in de gangbare leefpatronen in een samenleving? De uitgangsbasis bij de uitwerking van de Belgische referentiebudgetten zijn niet de klassieke productcategorieën zoals voeding, kleding, huishoudgoederen, enzovoort, maar wel de fundamentele behoeften die vervuld moeten zijn om volwaardig te kunnen participeren in de samenleving.

---

Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie zijn korven van goederen en diensten, met een bijbehorend prijskaartje, die noodzakelijk worden geacht om menswaardig te leven.

---

Maatschappelijke participatie definiëren we vanuit de intrinsieke verbondenheid tussen mens en maatschappij. Iedere samenleving bestaat in wezen uit formele en informele netwerken waarin individuen met elkaar verbonden zijn. Vanuit deze verbondenheid ontwikkelen individuen hun eigen identiteit, geven ze mee richting aan die van anderen en bouwen ze het maatschappelijk leven mee uit. Deze verbondenheid tussen individuen wordt gevat door het sociologische begrip 'sociaal kapitaal'. Op microniveau kan sociaal kapitaal worden omschreven als de handelingsmogelijkheden die individuen krijgen door deel uit te maken van netwerken en ruimere samenlevingsstructuren. Op macroniveau zorgt het deel uitmaken van stevige sociale netwerken voor een gemeenschappelijk gevoel van verantwoordelijkheid voor de samenleving (Hooghe, 2003; Putnam, Leonardi & Nanetti, 1993). Een gevoel dat niet alleen door sociologen, maar ook door biologen wordt beschouwd als een wezenskenmerk van de mens (de Waal, 2009).

## 2. Voorwaarden tot maatschappelijke participatie: een kwestie van kunnen, mogen en willen

Om erbij te horen en ook een bijdrage te kunnen leveren aan de maatschappij, moeten bepaalde voorwaarden vervuld zijn. Die voorwaarden situeren zich zowel op persoonlijk als maatschappelijk vlak en zijn noodzakelijk relatief, dat wil zeggen: afhankelijk van tijd en plaats. Bovendien kunnen ze niet los worden bekeken van de voorwaarden tot maatschappelijk welzijn. Gebruik makend van Sens denkkader (Sen, 1985, 1992, 1993), gingen we op zoek naar zogenaamde 'basic capabilities' of universele precondities voor maatschappelijke participatie. Deze 'basic capabilities' zijn existentieel en objectief en bestaan onafhankelijk van persoonlijke voorkeur. Ze hebben een noodzakelijk karakter. Dat wil zeggen dat ze, wanneer ze niet vervuld zijn, ernstige schade berokkenen aan mens en maatschappij. Len Doyal en Ian Gough (1991) hebben volgens ons een verdienstelijke poging ondernomen om de 'basic capabilities' af te bakenen en een concrete invulling te geven.

Volgens Doyal en Gough (1991) kunnen mensen maar volwaardig participeren in de samenleving wanneer twee universele behoeften vervuld zijn, namelijk gezondheid en autonomie. Zij beroepen zich hiervoor op Kant, die stelt dat individuen pas kunnen functioneren in een maatschappij als ze fysiek en mentaal in staat zijn om te handelen en verantwoordelijkheid te nemen. Om te beoordelen of mensen gezond zijn, volstaat het volgens beide auteurs niet om zich te beroepen op symptomen, maar moet men eerder kijken naar de gevolgen van deze symptomen voor het dagelijks handelen. Indien

een ziekte immers mensen niet verhindert om deel te nemen aan het maatschappelijk leven, zullen zij hun gezondheidstoestand eerder als bevredigend beoordelen dan wanneer dat niet het geval is. Indien zij echter zodanig ziek zijn dat, met gepaste medische en/of sociale ondersteuning, (re-)integratie in het sociale leven niet mogelijk is, dan zullen deze patiënten zich waarschijnlijk ook echt ziek voelen. Om volwaardig te kunnen participeren in de samenleving moeten mensen niet alleen gezond zijn, ze moeten ook de mogelijkheid hebben om eigen keuzes te maken, plannen uit te werken om hun zelf gekozen doelen te bereiken en deze uiteindelijk ook zelf te kunnen uitvoeren. Keuzevrijheid, zelfredzaamheid en zelfstandigheid zijn essentiële onderdelen van wat door Van Regenmortel (2006) 'autonomie in verbondenheid' wordt genoemd. Zelfbepaling of de ontwikkeling van een persoonlijke identiteit gebeurt altijd in relatie tot anderen.

Autonomie en gezondheid zijn dus geen louter individuele eigenschappen, maar worden versterkt of verzwakt door de sociale context. Dit maakt de kern uit van het 'capability'-concept. De versterking van persoonlijke eigenschappen door de sociale context wordt gevat onder het begrip 'sociale inclusie'. Dit begrip verwijst naar de maatschappij die (een proces op gang brengt waardoor ze) aan haar burgers de gelegenheid geeft om hun persoonlijke eigenschappen te versterken door de hiervoor noodzakelijke goederen en diensten toegankelijk te maken. Net zoals socialisatie veronderstelt ook sociale inclusie tweerichtingsverkeer. Kwetsbare groepen, die in hun contacten met maatschappelijke instellingen nog al te vaak worden geconfronteerd met de controlerende en sanctionerende aspecten ervan (Vettenburg, 1988, 2005; Vettenburg & Walgrave, 2002), kunnen maar kansen krijgen om zich volwaardig te ontplooien en mee te werken aan een sociaal inclusieve samenleving als ze worden gestimuleerd en gefaciliteerd om zelf hun eigen situatie te verbeteren. Dit is de enige manier om de eigen cultuur mee te laten opnemen in de maatschappelijk erkende cultuur.

De betrokkenheid van burgers is dus van essentieel belang wanneer we spreken over sociale participatie in de betekenis van wederzijdse verbondenheid. Maatschappijveranderingen hebben immers weinig kans van slagen indien ze niet vertrekken vanuit wat burgers willen. Maar ook omgekeerd krijgen individuele preferenties pas gestalte in interactie met de anderen en zijn ze mee afhankelijk van wat de anderen willen. Het engagement van de samenleving om individuen de mogelijkheid te geven om sociale competenties te ontwikkelen, met het oog op de ontwikkeling van de eigen identiteit en de sociale participatie in de samenleving, wordt officieel bekrachtigd door de sociale grondrechten: om volwaardig mens te kunnen zijn, krijgen burgers onvervreemdbare economische, sociale en culturele rechten. Hierdoor kunnen burgers aanspraak maken op de voorwaarden voor een menswaardig leven en zijn ze niet langer overgeleverd aan de goede wil van anderen. Sociale grondrechten zijn niet alleen 'sociaal' omdat ze kwetsbare burgers een perspectief op zelfredzaamheid bieden (Verschraegen, 2009), maar ook omdat ze appelleren aan de verantwoordelijkheid van individuen om mee te timmeren aan een samenleving waarin niet alleen zichzelf, maar ook de anderen volledig tot ontplooiing kunnen komen (Stroobant, 2008; Maes, 2003).

Heel wat argumenten zijn in het verleden naar voren geschoven om de afdwingbaarheid of de directe werking van de sociaaleconomische grondrechten te betwisten (zie onder andere Maes, 2003; Vonk, 2005; Bouckaert, 2007 in: Storms, 2012). Alen en Pas (1994, in: Bouckaert, 2007) verbinden de juridische kracht van de sociale grondrechten aan de normatieve kracht die ervan uitgaat, dat wil zeggen: aan de mate waarin de grondwetgever de wetgever bindt. Er moet volgens hen dan ook worden gedacht in termen van gradaties van directe werking: hoe meer (financiële) marge een overheid heeft om te handelen, hoe dwingender ze dat zal moeten doen (zie ook: Stroobant, 2008). Het spreken over marges betekent echter niet dat er geen grenzen kunnen worden gesteld. De zogenaamde harde kern van de grondrechten kan volgens hen worden beschouwd als een eerste ondergrens. Met het begrip 'harde kern' verwijzen ze naar die aspecten van een rechtsregel die universeel zijn en waarvan de naleving niet afhankelijk is van plaats en tijd. Aan deze harde kern schrijven zij wel een directe werking toe. Volgens sommige auteurs vervult de norm van de 'menselijke waardigheid' de functie van zo'n ondergrens (Eelman, 1996; Funck, 1996; Haarscher, 1995; Henke, 1979; Marer, 1999 & Olhagen, 2001, in: Bouckaert, 2007; Rimanque, 2005; Vande Lanotte & Haeck, 2001). Het probleem is echter dat deze norm geen concrete universele interpretatie kent en ook op nationaal niveau geen coherente invulling krijgt (McCrudden, 2008). Cuypers e.a. (2004) stellen voor ons land vast dat het begrip 'menselijke waardigheid' zelden wordt gedefinieerd en dat rechters, indien ze zich hierop beroepen, onmiddellijk overgaan naar de toepassing ervan in de concrete wetgeving.<sup>2</sup>

### 3. Hoogte en samenstelling van de referentiebudgetten

De vraag hoe begrippen als menselijke waardigheid of maatschappelijke participatie concreet gestalte moeten krijgen en hoeveel financiële middelen hiervoor nodig zijn, is niet eenduidig te beantwoorden. Volgens Sen (2005) is er immers sprake van een parametrische variabiliteit tussen middelen aan de ene kant en de actuele mogelijkheden van een persoon aan de andere kant. Zo kunnen personen verschillende mogelijkheden hebben om bepaalde functies te bereiken, terwijl ze toch beschikken over dezelfde of gelijkaardige persoonlijke middelen. Hiervoor zijn diverse redenen denkbaar. Ze kunnen een verschillende gezondheidstoestand hebben of over ongelijke sociale competenties beschikken. Ook de mate waarin ze toegang hebben tot essentiële goederen of diensten, kan gedifferentieerd zijn. Daarnaast kunnen ook erfelijke eigenschappen zeer sterk verschillen waardoor zij niet dezelfde noden hebben. Ook andere samenlevingskarakteristieken geven vaak aanleiding tot andere behoeften en financiële noden. We illustreren dit met het voorbeeld van de fiets. Niet iedereen die een fiets bezit, is even mobiel. Om mobiel te zijn, moeten mensen hebben geleerd om te fietsen, ze moeten fit genoeg zijn en leven in een maatschappij waar zich verplaatsen met de fiets mogelijk en niet al te gevaarlijk is (vrij naar: Sen, 1983).

Het mag dus duidelijk zijn dat de vraag naar wat de vereiste financiële middelen zijn voor volwaardige maatschappelijke participatie van burgers, geen absoluut maar een relatief en gradueel antwoord moet krijgen. Dit betekent echter niet dat er geen grenzen kunnen worden gesteld. Een financiële ondergrens geeft aan welke goederen en diensten gezonde en zelfredzame burgers zich in een bepaalde samenleving minimaal moeten kunnen veroorloven met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie.

De vraag naar wat de vereiste financiële middelen zijn voor volwaardige maatschappelijke participatie van burgers, moet geen absoluut, maar een relatief en gradueel antwoord krijgen.

**Tabel 1** – De hoogte van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie voor Vlaamse gezinnen die hun woning huren en in goede gezondheid verkeren, vergeleken met de hoogte van de armoederisicodrempel, 2008.

|                                   | Referentiebudgetten 2008 |                        |                     |                        | Armoederisicodrempel 2008 |
|-----------------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------------|
|                                   | Niet werkend             |                        | Werkend             |                        |                           |
|                                   | Huurder privésector      | Huurder sociale sector | Huurder privésector | Huurder sociale sector |                           |
| <b>Actieve leeftijd</b>           |                          |                        |                     |                        |                           |
| Alleenstaande vrouw               | 977                      | 726                    | 1.012               | 761                    | 966                       |
| Alleenstaande man                 | 979                      | 728                    | 1.013               | 762                    | 966                       |
| Vrouw+kind (j, 2 jaar)            | 1.278                    | 980                    | 1.432               | 1.135                  | 1.256                     |
| Vrouw+kind (m, 4 jaar)            | 1.303                    | 1.005                  | 1.462               | 1.164                  | 1.256                     |
| Vrouw+kind (j, 8 jaar)            | 1.406                    | 1.109                  | 1.567               | 1.270                  | 1.256                     |
| Vrouw+kind (m, 15 jaar)           | 1.543                    | 1.245                  | 1.578               | 1.280                  | 1.449                     |
| Vrouw + kinderen (2, 4 jaar)      | 1.450                    | 1.137                  | 1.672               | 1.360                  | 1.546                     |
| Vrouw + kinderen (4, 8 jaar)      | 1.579                    | 1.266                  | 1.800               | 1.488                  | 1.546                     |
| Vrouw + kinderen (8, 15 jaar)     | 1.877                    | 1.505                  | 2.035               | 1.664                  | 1.739                     |
| Koppel                            | 1.299                    | 1.099                  | 1.367               | 1.167                  | 1.449                     |
| Koppel + kind (j, 2 jaar)         | 1.555                    | 1.257                  | 1.862               | 1.564                  | 1.739                     |
| Koppel + kind (m, 4 jaar)         | 1.588                    | 1.291                  | 1.779               | 1.482                  | 1.739                     |
| Koppel + kind (j, 8 jaar)         | 1.683                    | 1.385                  | 1.874               | 1.576                  | 1.739                     |
| Koppel + kind (m, 15 jaar)        | 1.822                    | 1.525                  | 1.891               | 1.593                  | 1.932                     |
| Koppel + kinderen (2, 4 jaar)     | 1.727                    | 1.414                  | 2.102               | 1.790                  | 2.029                     |
| Koppel + kinderen (4, 8 jaar)     | 1.847                    | 1.535                  | 2.101               | 1.788                  | 2.029                     |
| Koppel + kinderen (8, 15 jaar)    | 2.151                    | 1.779                  | 2.343               | 1.971                  | 2.222                     |
| <b>65-plus</b>                    |                          |                        |                     |                        |                           |
| Alleenstaande, niet zorgbehoevend | 958                      | 707                    |                     |                        | 966                       |
| Koppel, niet zorgbehoevend        | 1.275                    | 1.075                  |                     |                        | 1.449                     |
| Alleenstaande, zorgbehoevend      | 1.094                    | 843                    |                     |                        | 966                       |
| Koppel, zorgbehoevend             | 1.529                    | 1.329                  |                     |                        | 1.449                     |

Met het opstellen van de Belgische referentiebudgetten beogen we zo'n ondergrens te definiëren. We zijn op zoek gegaan naar goede satisfactoren. Dit zijn producten en diensten die instaan voor de bevrediging van de universele behoeften 'gezondheid' en 'autonomie'. Ons inspirerend op het werk van Doyal en Gough (1991), zijn we hiervoor vertrokken van tien intermediaire behoeften. Om volwaardig te kunnen participeren in de samenleving moeten mensen beschikken over voldoende en adequate voeding, huisvesting, gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, kleding, rust en ontspanning. Daarnaast moeten ze een veilige kindertijd hebben doorgemaakt, de mogelijkheden krijgen om betekenisvolle sociale relaties te onderhouden, zich veilig voelen en voldoende mobiel zijn. Voor de invulling van deze tien intermediaire behoeften deden we een beroep op experts. Op basis van normatieve criteria (wetten, aanbevelingen, richtlijnen, ...) formuleerden ze voorstellen over de concrete samenstelling (aard, kwaliteit, hoeveelheid, afschrijftijd en prijs) van de tien budgetkorven. Naast de genoemde twee universele behoeften was nog een derde criterium richtinggevend: ze moesten aanvaard worden door wie ervan moet leven. Om deze reden zijn alle budgetkorven uitgebreid besproken in negen focusgroepen, samengesteld uit mensen met een beperkt inkomen.

Uiteindelijk werden de referentiebudgetten geconstrueerd voor verschillende huishoudens in verschillende socio-economische leefsituaties en kleefden we een prijskaartje op iedere korf van noodzakelijke goederen en diensten. In de eerste vier kolommen van tabel 1 worden deze referentiebudgetten getoond voor enkele Vlaamse typegezinnen (voor meer info, zie: Storms, 2012).

#### 4. **Waarom referentiebudgetten beter geschikt zijn om de adequaatheid van de minimuminkomensbescherming te beoordelen dan de armoederisicograad**

Beter dan de Europese armoederisicograad laten deze referentiebudgetten toe om de welvaartspositie van burgers volledig te meten. Bovendien bieden zij politici een inspirerend kader voor het voeren van een participatief en inclusief armoedebeleid.

##### 4.1 **De Europese armoederisicograad beter niet gebruiken om in concrete situaties te bepalen wat minimaal noodzakelijk is**

De Europese armoederisicograad beschouwt iedereen met een gezinsinkomen dat lager ligt dan 60% van het mediaan equivalent gezinsinkomen in een land als arm. De hoogte van het noodzakelijke inkomen om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen, is dus afhankelijk van het welvaartsniveau van de medeburgers en van de omvang en de samenstelling van het gezin. De armoederisicograad werd samen met de ernstige

materiële deprivatie en de zeer lage werkintensiteit vanaf 2010 opgenomen in een samengestelde index, waarmee in Europa de evolutie van de armoede wordt opgevolgd.

De relatieve armoedenorm is in de loop van de jaren 2000 echter onder druk komen te staan (Horemans, 2010; Cantillon e.a., 2011; Cantillon & Van Mechelen, 2011).

Voor de validiteit van de armoederisicograad kan worden bekritiseerd om verschillende redenen (Storms, 2012). Vooreerst gaat er geen normatieve overtuigingskracht uit van deze indicator omdat ze geen uitspraak doet over de mate waarin een inkomen gelijk aan het mediaan gestandaardiseerde inkomen, burgers in de mogelijkheid stelt volwaardig te participeren in de samenleving. Ze meet vooral de mate waarin de lidstaten erin slagen om hun inwoners een levensstandaard te garanderen die niet ver beneden het mediaan welvaartsniveau van hun land ligt. Dat een aanvaardbare levensstandaard niet uitsluitend kan worden gemeten aan de hand van het mediaan netto equivalent huishoudinkomen, wordt duidelijk als we de Europese armoedegrens vergelijken met de referentiebudgetten (zie tabel 1). Deze laatste variëren namelijk sterk naargelang de sociaaleconomische leefomstandigheden van gezinnen. De Europese armoedelijn daarentegen houdt hiermee geen rekening en geeft eenzelfde inkomensgrens ongeacht de huisvestingssituatie, de gezondheidstoestand, de tewerkstellingssituatie en de leeftijd van de gezinsleden.

Dit zogenaamde 'relativistische' karakter van de Europese armoedelijn werd ook duidelijk bij de toetreding van de nieuwe Europese lidstaten in 2004. Landen met een relatief laag welvaartsniveau zoals Tsjechië, Slowakije, Slovenië of Hongarije blijken verrassend lage armoedecijfers te realiseren, vaak even lage als relatief rijke landen zoals Noorwegen en Nederland. Ook vanuit temporeel gezichtspunt groeit er twijfel over de validiteit van de armoederisicograad. De eerste helft van de jaren 2000, die werd gekenmerkt door groeiende welvaart, ging niet steeds gepaard met een daling van de armoedecijfers, en ook omgekeerd, de crisisperiode van eind jaren 2000 geeft in veel landen aanleiding tot dalende armoededrempels en soms zelfs dalende armoedecijfers. De vraag rijst dan ook in hoeverre de 60%-norm het wezenlijk relatieve karakter van de armoede niet te sterk verruimt, zodat in feite eerder een specifiek aspect van inkomensongelijkheid dan wel armoede wordt gemeten (Cantillon & Van Mechelen, 2011; Goedemé & Rottiers, 2011; Ravallion & Chen, 2009; Storms, Goedemé & Van den Bosch, 2011). Indien bijvoorbeeld de inkomensongelijkheid in de onderste helft van de inkomensverdeling sterk daalt door een verzwakking van de levensstandaard van de middeninkomens, dan dalen de armoedecijfers terwijl de lagere inkomens er niet op vooruit zijn gegaan.

Een tweede vaak gehoorde kritiek op de armoederisicograad is dat ze de welwaartspositie van burgers slechts partieel meet omdat ze geen rekening houdt met het al dan niet toegang hebben tot bepaalde private en publieke goederen en diensten. Gezinnen met eenzelfde samenstelling en inkomen, maar die leven in een land waar de toegankelijkheid van gezondheidszorg of van het openbaar vervoer zeer sterk verschilt van die in een ander land, genereren niet dezelfde levensstandaard (Storms e.a., 2011). Dezelfde redenering gaat ook op binnen landen. Het welvaartsniveau van lage-inkomensgezin-

nen wordt overschat indien blijkt dat zij, in vergelijking met midden- of hoge-inkomensgroepen, een beperkte toegang hebben tot noodzakelijke goederen en diensten.

Hiermee samenhangend, kunnen ook de equivalentiefactoren bij de armoederisicograad worden bekritiseerd. Equivalentiefactoren maken het mogelijk om gezinnen van een verschillende omvang en samenstelling te vergelijken naar levensstandaard. Personen die samenwonen, kunnen immers heel wat kosten delen (huur, verwarming, duurzame consumptiegoederen, ...). Hierdoor hebben een tweede en volgende volwassene en ook de kinderen in een gezin minder nodig dan een eerste volwassene. Om de Europese armoederisicodrempel voor verschillende gezinstypes te berekenen, vermenigvuldigt men daarom de armoederisicodrempel voor een alleenstaande met de som van de equivalentiefactoren. Die bedragen 1,0 voor een eerste volwassene, 0,5 voor iedere tweede en volgende volwassene en 0,3 voor alle kinderen jonger dan 14 jaar. Kinderen van 14 jaar en ouder krijgen equivalentiefactor 0,5. Deze equivalentiefactoren, afgeleid van de gemodificeerde OESO-schaal, zijn echter in hoge mate arbitrair gekozen. Wanneer men ze vergelijkt met de equivalentiefactoren die gegenereerd worden door de referentiebudgetten, overschatten ze blijkbaar de minimale bijkomende kost voor een tweede volwassene bij hoge huisvestingskosten (huurders op de private huisvestingsmarkt of eigenaars met hypotheek). De kosten van kinderen daarentegen worden veeleer onderschat en blijken daarnaast ook te ruw (Storms & Bogaerts, 2012). De berekening van de minimumkosten van kinderen op basis van de referentiebudgetten leert immers dat deze sterk variëren naargelang de leeftijd en de rang van de kinderen. Voor tieners en adolescenten blijkt de kost voor een eerste kind de minimumkost voor een tweede volwassene te overstijgen: kinderen hebben een extra slaapkamer nodig, verbruiken meer energie, groeien uit hun kleren, gaan naar school. Verder hangt de minimumkost van kinderen ook af van hun rang in het gezin. Eerste en derde kinderen zijn het duurst. De minderkost voor het tweede en vierde kind situeert zich hoofdzakelijk in de vaste kosten; aan de leefkosten blijken slechts in zeer beperkte mate schaalvoordelen verbonden te zijn. Ten slotte bepaalt ook het al of niet tewerkgesteld zijn van de ouders in sterke mate de kosten verbonden aan het opvoeden van kinderen. Indien ouders zijn aangewezen op formele opvanginitiatieven (kinderkribbes, onthaalouders, initiatieven voor buitenschoolse kinderopvang), dan kosten jonge kinderen maandelijks een flinke duit meer in vergelijking met de situatie waarin ouders niet werken of wanneer de kinderen kunnen worden opgevangen via informele opvang, veelal de grootouders. Met andere woorden: bij gelijkblijvende equivalentiefactoren (zoals bij de gemodificeerde OESO-schaal) worden de kosten van kinderen onderschat bij hoge kinderopvangkosten (idem voor hoge onderwijskosten) en worden ze overschat wanneer kinderen gratis of tegen een lage prijs worden opgevangen of naar school kunnen gaan. Deze methodologische kritiek heeft verstrekken gevolgen op het vlak van armoedemeting en kan leiden tot vergelijkingen tussen landen die erg misleidend zijn.

Een laatste belangrijke bedenking die we wensen te formuleren bij het gebruik van de armoederisicograad als armoedemaatstaf, heeft betrekking op de mate waarin hij



gevoelig is voor beleidsinterventies. Ook hier scoort deze indicator teleurstellend. Het is niet evident om op basis van deze maatstaf een gericht beleid te voeren dat armoede voorkomt of oplost. Als we meten met de armoederisicograad, dan kan armoede in de samenleving aanwezig blijven ondanks het feit dat de 'basic capabilities' vervuld zouden zijn voor de meeste mensen. Anderzijds, in landen waar de overgrote meerderheid van de burgers een tekort ervaart om menswaardig te participeren in de samenleving, zal hoogstens 50% van de bevolking arm kunnen zijn op basis van deze indicator.

Door de veelheid van kritische bemerkingen die kunnen worden gemaakt bij de armoederisicograad als armoede-indicator, raden we af om hem te gebruiken om in concrete situaties te bepalen wat gezinnen nodig hebben. Maar ook in wetenschappelijk onderzoek naar armoedemeting moet men zeer voorzichtig zijn om op basis van deze norm verregaande conclusies te trekken.

Deze kritiek is niet nieuw en toch blijft de armoederisicograad gebruikt worden. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat hij gemakkelijk te berekenen en relatief robuust is en op dit moment de enige manier vormt om voor alle landen in de EU een inkomensarmoedenorm te schatten. De voornaamste verdienste van deze indicator blijft dat hij er mee voor gezorgd heeft dat armoede en sociale uitsluiting op de Europese agenda verschenen en zijn opgenomen in de 'EU 2020'-doelstellingen.

#### 4.2 Referentiebudgetten als benchmark om de doeltreffendheid van de minimuminkomens te beoordelen: pro's en contra's

Heel wat bedenkingen die we hierboven maakten ten aanzien van de armoederisicograad als indicator om te bepalen wat gezinnen minimaal nodig hebben om menswaardig te leven, stellen zich niet indien men gebruik maakt van armoedelijnen afgeleid uit de hierboven ontwikkelde referentiebudgetten. Gebaseerd op een theoretisch kader over maatschappelijke participatie, hebben ze niet alleen een duidelijke normatieve interpretatie, ze zijn ook veel gevoeliger voor beleidsinterventies (zie verder) en laten flexibele aanpassingen toe bij gewijzigde individuele of maatschappelijke situaties. Beter dan de armoederisicograad zijn ze dan ook een geschikt instrument om de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in een land te bestuderen.

Tegelijkertijd moeten we ook waarschuwen voor de risico's die verbonden zijn aan het gebruik van referentiebudgetten bij armoedemeting in Europa. Ten eerste vergt het opstellen van internationaal vergelijkbare referentiebudgetten een grote inspanning. Ten tweede worden de betrouwbaarheid en de robuustheid van de hiervan afgeleide armoedelijnen bedreigd door de vele arbitraire elementen in de constructie van referentiebudgetten. Deze dienen dan ook zo veel mogelijk vermeden te worden door te vertrekken vanuit een sterk theoretisch kader en te werken met behulp van gemeen-

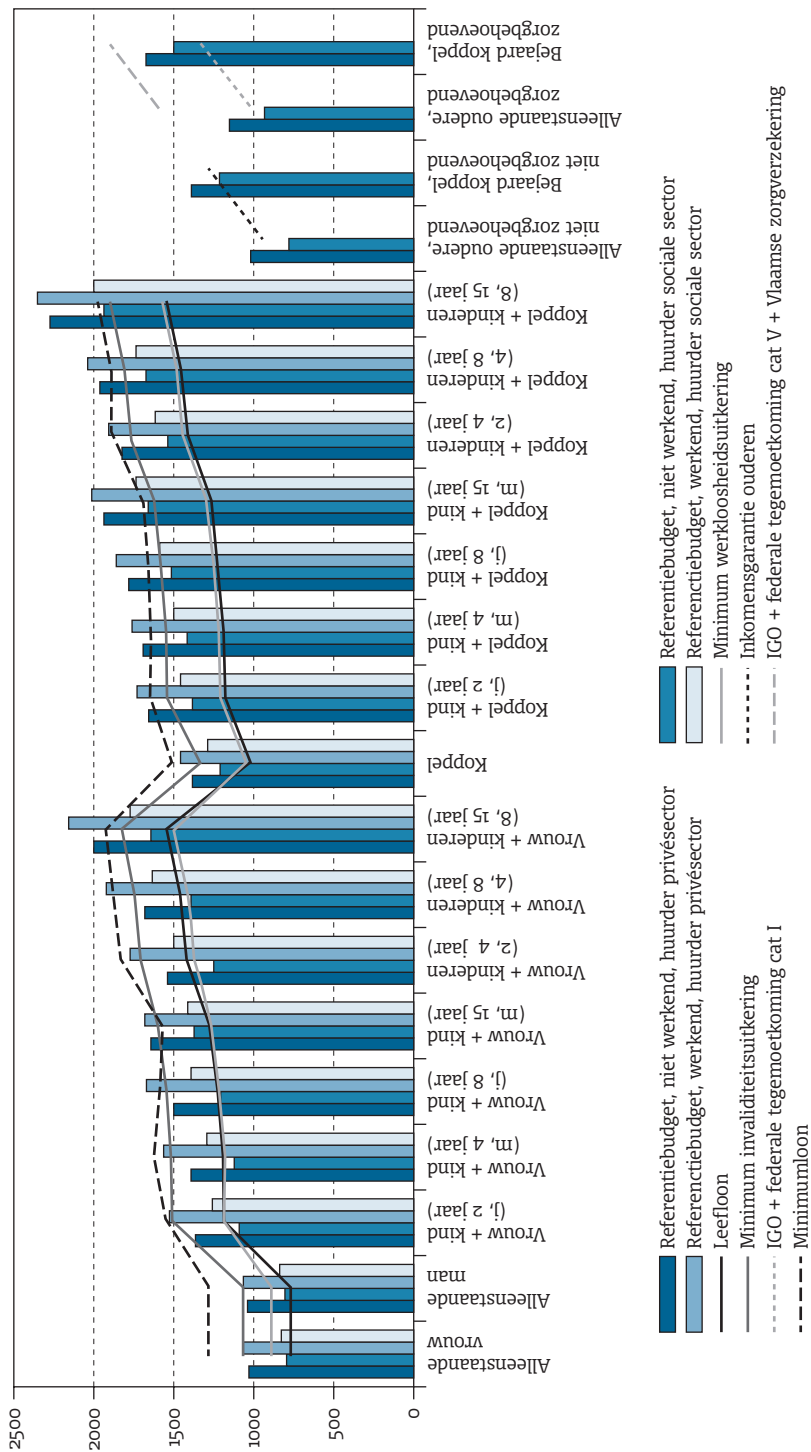
schappelijke onderzoeksmethoden. Onvermijdbare arbitraire beslissingen moeten zo goed mogelijk worden gedocumenteerd en dienen zo veel mogelijk op eenzelfde wijze te worden genomen in de verschillende landen. Ten derde kunnen referentiebudgetten als gevolg van hun gedetailleerde uitwerking door hulpverleners en beleidsverantwoordelijken geïnterpreteerd worden als een nastrevenswaardig consumptiepatroon, dat aangeeft hoe mensen hun geld moeten besteden. Dat staat haaks op hun doelstelling, namelijk een referentiekader bieden voor het vaststellen van een minimuminkomen dat mensen in staat moet stellen om menswaardig te leven. De keuze van hoe het budget wordt besteed, is net een onderdeel van een menswaardig leven. Ten slotte moet ook duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen het achterliggende consumptiepatroon dat als basis dient voor de berekening van de referentiebudgetten en een adequate inkomensgrens voor verschillende doelgroepen. Voor een adequaat gebruik in het kader van armoedemeting, beleidsevaluatie of individuele hulpverlening, moet steeds worden nagegaan of de veronderstelde, achterliggende individuele competenties van burgers gerealiseerd zijn. Tevens moet ook steeds bekeken worden in welke mate publieke goederen en diensten voldoende toegankelijk zijn om alle burgers toegang te bieden tot hun grondrechten.

## 5. De doeltreffendheid van de Belgische minima gemeten met de referentiebudgetten

### 5.1 Minimuminkomens en minimumkosten vergeleken

In deze paragraaf spiegelen we het welvaartsniveau van verschillende typegezinnen die leven van een minimumsocialezekerheidsuitkering of een minimumloon aan de hoogte van de referentiebudgetten. Het welvaartsniveau van de verschillende typegezinnen berekenen we met behulp van STASIM, het Statistisch Simulatiemodel van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Bogaerts, 2008). Het weerspiegelt het beschikbaar inkomen van gezinnen na verrekening van belastingen (inclusief eventuele belastingaftrekken voor kinderopvangkosten) en socialezekerheidsbijdragen, met inbegrip van kinderbijslagen en studietoelagen. De uitkeringsbedragen hebben betrekking op 1 januari 2012. Om deze te kunnen vergelijken met de referentiebudgetten, werden deze laatste geüpdatet door gebruik te maken van de deelindexen. In figuur 1 tonen we het resultaat van deze vergelijking. We beoordelen de adequaatheid van de minimuminkomensbescherming voor gezinnen in twee verschillende huisvestings-situaties. Het maakt immers een groot verschil of gezinnen hun woning huren op de private huisvestingsmarkt dan wel of ze het geluk hebben om een sociale woning te kunnen huren.

**Figuur 1** – Vergelijking van de minimuminkomens met de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie voor verschillende Vlaamse typegezinnen; alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid.



Voor gezinnen op actieve leeftijd die hun woning huren op de private huurmarkt en die zijn aangewezen op een leefloon of een minimumwerkloosheidsuitkering, schieten de uitkeringen duidelijk tekort voor alle gezinstypes. De minimuminvaliditeitsuitkering lijkt voldoende voor kleine gezinnen, zoals alleenstaanden en eenoudergezinnen met jonge kinderen, maar omdat de referentiebudgetten nog moeten worden verhoogd met de noodzakelijke medische kosten verbonden aan ziekte of invaliditeit, volstaan de invaliditeitsuitkeringen wellicht ook niet voor deze gezinnen. Ze volstaan evenmin voor koppels en koppels met kinderen.

Het beeld is iets rooskleuriger wanneer de huisvestingskosten beperkt zijn, dat wil zeggen: wanneer gezinnen een woning kunnen huren op de sociale huisvestingsmarkt tegen een minimale huurprijs. Voor eenoudergezinnen met zeer jonge kinderen volstaan het leefloon en de werkloosheidsuitkering. Voor alleenstaanden, eenoudergezinnen met kinderen ouder dan 5 jaar en koppels met of zonder kinderen blijven het leefloon en de minimumwerkloosheidsuitkering ook bij beperking van de huisvestingskosten duidelijk ontoereikend. De minimuminvaliditeitsuitkering ligt in bijna alle gevallen (uitgezonderd voor koppels met oudere kinderen) boven het niveau van de referentiebudgetten, weliswaar zonder rekening te houden met de noodzakelijke medische kosten.

Het minimumloon blijkt als enig inkomen voldoende voor een alleenstaande en een alleenstaande met zeer jonge kinderen of voor een koppel. Maar voor alleenstaanden met kinderen vanaf 6 jaar, voor koppels met kinderen of ingeval de volwassen gezinsleden een auto nodig hebben, bijvoorbeeld voor hun werk, dan laat één minimumloon niet toe om volwaardig in de samenleving te participeren. Dat geldt in het geval dat gezinnen hun woning huren op de private huurmarkt. In het geval dat gezinnen een sociale woning kunnen huren en hiervoor een minimale huurprijs betalen (wat in vele gevallen wellicht niet zo zal zijn), volstaan de minimumlonen ook voor de meeste andere typegezinnen, met uitzondering van gezinnen met oudere kinderen. Maar ook hier weer in de veronderstelling dat de werkende gezinsleden geen auto nodig hebben om zich van en naar het werk te verplaatsen.

De minimuminkomens voor ouderen liggen hoger dan deze voor gezinnen op actieve leeftijd. Toch volstaat de inkomensgarantie voor ouderen niet wanneer zij aangewezen zijn op het huren van een woning op de private huisvestingsmarkt. Wanneer zij, zoals de meeste ouderen, eigenaar zijn van hun woning of een woning kunnen huren op de sociale markt, dan volstaat de IGO om menswaardig te kunnen leven, tenminste als er geen zware medische uitgaven zijn.

Voor zorgbehoevende bejaarden is er de federale tegemoetkoming voor hulpbehoevende bejaarden en de Vlaamse zorgverzekering. De tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden wordt toegekend aan de persoon van 65 jaar of ouder die, vanwege een vermindering van de zelfredzaamheid, bijkomende kosten te dragen heeft. Bij de berekening van de tegemoetkoming wordt rekening gehouden met de inkomsten van de persoon alsook met de mate waarin hij/zij moeite heeft met het uitvoeren van dagelijkse activiteiten.

Dat laatste wordt vastgesteld door een arts die de graad van de hulpbehoevendheid bepaalt. In categorie I bevinden zich ouderen die eerder kleine moeilijkheden ondervinden om zelfstandig hun dagelijkse activiteiten uit te voeren. Ouderen in categorie V ondervinden hierbij zeer grote moeilijkheden en zijn bijna voor alle activiteiten aangewezen op de hulp van anderen. Zeer zwaar zorgbehoevende ouderen kunnen in Vlaanderen ook nog een beroep doen op de Vlaamse zorgverzekering. Zij ontvangen dan een forfaitaire vergoeding per maand voor de niet-medische kosten van mantelzorg en thuiszorg, onafhankelijk van hun inkomenssituatie.

Voor ouderen die slechts in beperkte mate zorgbehoevend zijn en die zijn aangewezen op het huren van een woning in de private huisvestingssector, schiet de IGO, verhoogd met de federale tegemoetkoming voor hulpbehoevende bejaarden in categorie I, schromelijk tekort om menswaardig te leven. Wanneer deze ouderen kunnen huren op de sociale huisvestingsmarkt, volstaan de uitkeringen voor alleenstaande ouderen in de veronderstelling dat ze geen extra medische kosten hebben. Voor koppels schieten ze echter tekort. Ouderen met zeer ernstige functiebeperkingen hebben recht op een verhoging van de IGO met een federale tegemoetkoming voor hulpbehoevende bejaarden in categorie V, gecombineerd met de Vlaamse zorgverzekering. Deze combinatie volstaat ruimschoots om menswaardig te kunnen leven. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat slechts een beperkt aantal niet-medische kosten is meegerekend bij de bepaling van de referentiebudgetten voor zorgbehoevende bejaarden (maaltijdbedeling, personenalarmsysteem, oppasdienst voor bejaarden, kosten verbonden aan het gebruik van de mindermobielencentrale) (Van Thielen e.a., 2010). In realiteit variëren de noden van zwaar hulpbehoevenden zeer sterk en zullen heel wat onder hen nog op heel wat andere vlakken moeten worden ondersteund. Bovendien worden zij ook vaak geconfronteerd met extra medische kosten, die hier evenmin werden meegerekend.

We kunnen concluderen dat de vraag naar de doeltreffendheid van de minimuminkomens in ons land een genuanceerd antwoord dient te krijgen. Naast de hoogte van de minimuminkomens is deze doeltreffendheid evenzeer afhankelijk van de toegankelijkheid van basisvoorzieningen, zoals huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, kinderopvang. Vooral de betaalbaarheid van de huisvesting is, gezien de hoge kostprijs, in dit kader erg bepalend. Gezinnen op actieve leeftijd met een minimuminkomen die het geluk hebben om een woning te kunnen huren op de sociale huisvestingsmarkt (en de hier geldende minimumhuurprijzen betalen) of wier eigen woning al is afbetaald, staan er duidelijk veel beter voor dan gezinnen die hun woning huren in de private huisvestingssector of nog een hypotheek moeten afbetalen. Zo volstaan de minimumlonen en invaliditeitsuitkeringen voor de meeste gezinstypes met beperkte woonkosten, terwijl dit meestal niet het geval is wanneer gezinnen zijn aangewezen op de private huisvestingsmarkt. Voor de 'lagere' leeflonen en werkloosheidsuitkeringen geldt deze bewering echter niet. Voor de meeste gezinstypes zijn deze uitkeringen, zelfs in het geval van lagere woonkosten, ontoereikend.

---

De leeflonen en werkloosheidsuitkeringen zijn voor de meeste gezinstypes, zelfs in het geval van lagere woonkosten, ontoereikend.

---

Verder stellen we vast dat de minimuminkomensbescherming voor gezinnen op actieve leeftijd beter is voor alleenstaanden dan voor koppels en slechter naarmate de kinderen ouder zijn. Dat komt omdat de gezinstoeslagen in de verschillende uitkeringen onvoldoende zijn om de kosten van een extra volwassene te dekken en omdat de leeftijdstoelagen geen gelijke tred houden met de toename van de kosten van kinderen naarmate zij ouder worden.

Voor niet- (of beperkt) zorgbehoevende 65-plussers is de IGO (aangevuld met de federale tegemoetkoming voor hulpbehoevende ouderen) enkel voldoende indien de ouderen eigenaar zijn van hun woning en hiervoor geen hypotheek meer moeten afbetalen. Voor de sociaaleconomisch zwakkere groep van oudere huurders in de privésector schiet de IGO tekort. Voor zwaar hulpbehoevende bejaarden volstaat de IGO, aangevuld met de federale tegemoetkoming voor zorgbehoevende ouderen en met de Vlaamse zorgverzekering, tenminste als de kosten voor medische en sociale verzorging niet te hoog oplopen.

## 5.2 Evolutie van de minimuminkomens en de minimumkosten

Sinds de inwerkingtreding van het zogenaamde Generatiepact heeft de overheid een aantal inspanningen geleverd om de koopkracht van de minimuminkomens te verhogen. Tussen juni 2008 (de maand waarvoor de oorspronkelijke referentiebudgetten werden ontwikkeld) en januari 2012 werden de uitkeringen een aantal keren geherwaardeerd en kregen ze een aanpassing bovenop de index (Goedemé e.a., 2012). Voor de leeflonen en de werkloosheidsuitkeringen leidden deze verhogingen samen met de aanpassingen aan de gezondheidsindex tot een nominale stijging van de uitkeringen met 8 à 10%. De invaliditeitsuitkeringen stegen met 10% à 12%.<sup>3</sup> De gezondheidsindex steeg tussen juni 2008 en januari 2012 met 6,9%.

Voor de meeste uitkeringsgerechtigden leidde dit bijgevolg tot een lichte verbetering van hun welvaartspositie. Dat is echter niet het geval voor alle gezinnen die aangewezen zijn op een minimuminkomen. Heel wat van de geleverde inspanningen werden immers tenietgedaan door de gestegen energie- en huisvestingskosten. Met name voor gezinnen die hun woning huren op de sociale huisvestingsmarkt, stegen de referentiebudgetten sinds 2008 in dezelfde mate (10% gemiddeld) dan de hierboven genoemde index- en welvaartsaanpassingen. Vooral de gestegen kosten voor energie (+39%) en voor sociale huur (+18%) zijn hiervoor verantwoordelijk. Voor uitkeringsgerechtigden die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt, stegen de referentiebudgetten ge-

middeld met 6,6%. Zij kenden dus wel een lichte verbetering van hun welvaartspositie wanneer ze een leefloon, werkloosheidsuitkering of invaliditeitsuitkering ontvangen.<sup>4</sup>

Het verhogen van de laagste inkomens leidt dus niet noodzakelijk tot eenzelfde welvaartsverbetering voor alle gezinnen. De vergelijking met de referentiebudgetten maakt duidelijk dat, om uitspraken te doen over de welvaart van gezinnen, (verhogingen van) inkomens nooit los bekeken mogen worden van de (evolutie van) noodzakelijke uitgaven.

## 6. Referentiebudgetten als beleidsinstrument

Referentiebudgetten zijn in dit opzicht een interessant instrument voor beleidsvoerders. Ze laten toe om de impact van algemene maatregelen (indexaanpassingen, welvaartsverhogingen voor lonen en uitkeringen, ...) te evalueren in functie van de welvaartspositie van lage inkomensgezinnen in verschillende sociaaleconomische leefomstandigheden. Daarnaast tonen ze duidelijk voor welke keuzes gezinnen komen te staan wanneer hun inkomen zich onder de ondergrens van de menselijke waardigheid bevindt en welke weg beleidsvoerders kunnen inslaan om burgers de basiszekerheid te geven die ze nodig hebben om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen.

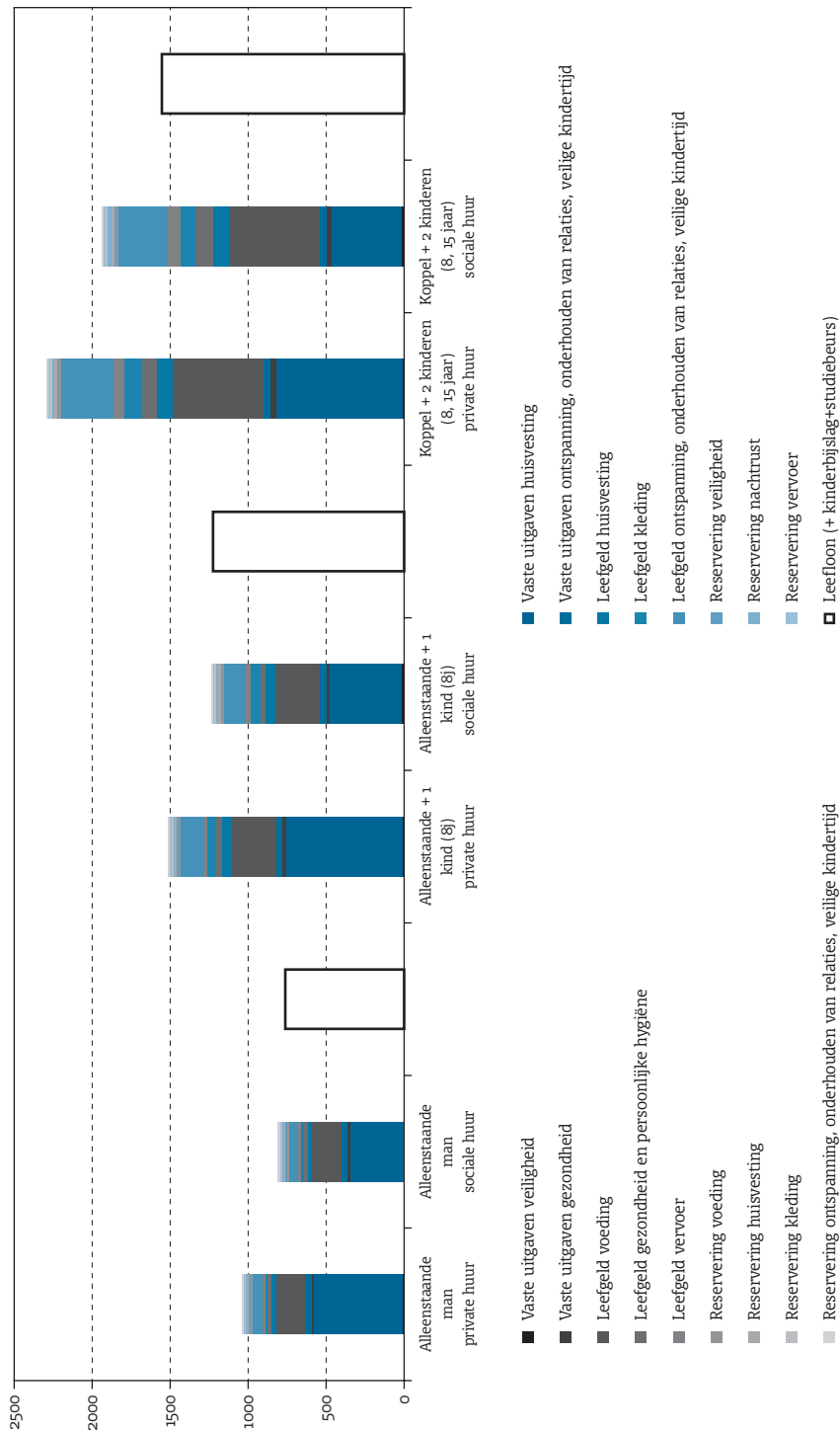
---

Referentiebudgetten tonen duidelijk voor welke keuzes gezinnen komen te staan wanneer hun inkomen zich beneden de ondergrens van de menselijke waardigheid bevindt.

---

Om dit te illustreren hebben we in figuur 2 voor enkele typegezinnen de producten en diensten die opgenomen zijn in de referentiebudgetten, gehergroepeerd. Hoe interessant het ook is om het noodzakelijke budget op te bouwen vanuit noodzakelijke behoeften, weinig gezinnen zullen deze categorieën hanteren bij het budgetteren van hun maandelijkse uitgaven. Zo zullen de meeste gezinnen bij het begroten van het maandelijkse voedingsbudget geen onderscheid maken tussen gezonde voeding (korf 'gezonde voeding') en snoep of feestvoeding (korf 'onderhouden van relaties') of afhaalmaaltijden (korf 'veilige kindertijd' en korf 'ontspanning'). Evenmin zullen vele gezinnen apart geld begroten voor het aankopen van onderhoudsproducten (korf 'huisvesting') en wasproducten (korf 'kleding'). Niettemin werd vastgesteld dat vooral lage-inkomensgezinnen hun gezinsbudget wel (psychologisch) onderverdelen in mentale rekeningen en dat zij deze budgetteringsregels strikter toepassen naarmate het budget beperkter is (Thaler, 1999; Humbeeck, 2009). Het psychologisch onderverdelen van het gezinsbudget in mentale rekeningen blijkt te verlopen volgens een min of meer vaststaand patroon (Beullens & Storms, 2007).

**Figuur 2** – Referentiebudgetten voor enkele Vlaamse typegezinnen die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt, gehergroepeerd naar bestedingscategorieën en vergeleken met de hoogte van de leeflonen, maandbedragen geldig op 1 januari 2012.





In eerste instantie reserveren gezinnen een deel van hun inkomen voor het betalen van alle vaste kosten. Dat zijn onvermijdbare kosten. Gezinnen hebben voor het leveren van deze diensten (huur, water, gas, elektriciteit) meestal een contract afgesloten dat moet worden nageleefd, op gevaar te worden uitgesloten van de dienstverlening. Wat daarna nog overblijft, is het inkomen dat gezinnen vrij kunnen besteden. Het kan nog worden onderverdeeld in leefgeld en reserveringsuitgaven. Leefgeld is het geld dat gezinnen nodig hebben om hun dagelijkse uitgaven te bekostigen. Reserveringsuitgaven betreffen het geld dat gezinnen moeten sparen voor het vervangen van duurzame consumptiegoederen, zoals een ijskast, diepvriezer, computer, of voor het uitvoeren van verfraaiingswerken aan de woning, zoals schilderen, behangen of vervangen van vloerbekleding.

Indien we de referentiebudgetten hergroeperen volgens deze bestedingscategorieën, dan valt vooreerst het grote aandeel op van de vaste en onvermijdbare kosten. Voor alleenstaanden met één kind en alleenstaanden nemen ze een hap uit het gezinsbudget van respectievelijk 55% en 62%. Voor koppels met twee kinderen bedraagt hun aandeel 40%. In vergelijking met de vaste kosten vertegenwoordigt het noodzakelijke leefgeld een kleiner gedeelte van het gezinsbudget van alleenstaanden (31%) en alleenstaanden met één kind (40%). Voor de meeste koppels met kinderen is dat echter niet het geval. Hier overtreft het aandeel van de dagelijkse leefkosten (56%) dat van de vaste kosten. Het kleinste aandeel in het gezinsbudget (4 à 6%) ten slotte moet worden voorzien voor het vervangen van duurzame consumptiegoederen.

Indien we de referentiebudgetten vergelijken met de hoogte van het leefloon, aangevuld met kinderbijslagen en studiebeurzen voor de gezinnen met kinderen, dan blijkt dat alleenstaanden die aangewezen zijn op de private huisvestingsmarkt voor het huren van hun woning, nog € 121 over hebben om vrij te besteden wanneer ze al hun vaste kosten hebben betaald en geen extra medische kosten hebben. Het mag duidelijk zijn voor welke schrijnende keuzes deze personen dagelijks komen te staan. Indien ze een sociale woning huren, dan volstaat hun inkomen om de vaste kosten en de dagdagelijkse kosten te betalen. Geld opzijzetten voor dingen die stuk kunnen gaan, zit er slechts partieel in voor deze gezinnen. Ook voor eenoudergezinnen met één kind van 8 jaar en voor koppels met twee kinderen van 8 en 12 jaar schieten de leeflonen tekort om van te leven. Wanneer de vaste kosten betaald zijn, hebben beide gezinnen, wanneer ze hun woning huren op de privémarkt, nog respectievelijk € 402 en € 639 over, terwijl hun noodzakelijke leefgeld € 599 en € 1.275 bedraagt. Geen van beide gezinnen heeft dus op het einde van de maand geld over om te sparen. Wanneer deze gezinnen echter het geluk hebben om een woning te kunnen huren op de sociale huisvestingsmarkt, dan lukt het voor het eenoudergezin met één kind nipt niet om rond te komen en maandelijks geld opzij te zetten. Het koppel met twee kinderen daarentegen komt maandelijks € 284 leefgeld te kort. Sparen om noodzakelijke duurzame consumptiegoederen, zoals een ijskast, een wasmachine of een strijkijzer, te kunnen vervangen wanneer deze stukgaan, lukt voor dit gezin helemaal niet.

Voor beleidsvoerders die zoeken naar wegen om alle gezinnen de basiszekerheid te geven die ze nodig hebben om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen, kunnen de referentiebudgetten een inspiratiebron zijn. Ze verduidelijken hoe het verminderen van kosten voor noodzakelijke goederen en diensten een directe impact heeft op de bestedingsmogelijkheden van lage-inkomensgezinnen. Ze laten ook zien dat dit voor sommige gezinstypes niet volstaat en dat een daadwerkelijke verhoging van de minimuminkomens de enige mogelijkheid is om deze gezinnen de noodzakelijke bestaansmiddelen te garanderen die ze nodig hebben om te ontsnappen uit de armoede. Het kost immers veel energie om het eigen leven in handen te blijven nemen en te handelen volgens eigen waarden en langetermijndoelen als je lange tijd moet rondkomen met een te laag inkomen. Omdat iedereen, arm of rijk, maar beschikt over een beperkte energiebron, dienen beleidsvoerders ervoor te zorgen dat mensen die niet steeds moeten uitputten en zo falen in hun zelfregulatie. Muraven en Baumeister (2000) spreken in dit geval van 'ego depletion'. Banerjee en Duflou (2011, p. 208) drukken dit als volgt uit: "Mensen die genoeg hebben en een veilig leven leiden waarin ze er redelijk op kunnen vertrouwen dat ze hun doelen kunnen verwezenlijken, kunnen gemakkelijk vinden dat het een kwestie van motivatie en zelfdiscipline is en dat ze zich daarom niet al te soepel moeten opstellen jegens die luie armen. Onze stelling is dat het juist vaak precies andersom is: het is moeilijk om gemotiveerd te blijven als alles wat je wilt bereiken onmogelijk ver weg lijkt. Het wegnemen van barrières kan precies datgene zijn wat de armen op weg helpt."

## NOTEN

1. De auteurs wensen Bea Cantillon, Karel Van den Bosch en beide anonieme referees te bedanken voor de waardevolle commentaar die ze leverden bij een eerdere versie van dit document.
2. In het kader van de OCMW-wetgeving constateerden zij dat, in plaats van de menselijke waardigheid te omschrijven, rechters vaak verwijzen naar het belang van maatschappelijke dienstverlening waarvan ze wel de grenzen afbakenen. Dit recht op maatschappelijke dienstverlening wordt door de Raad van State (Raad van State. 1997. Arrest nr. 66.508 van 3 juni 1997, -. 2009. Arrest nr. 197.445 van 28 oktober 2009) en het Grondwettelijk Hof, maar ook in de rechtspraak uitdrukkelijk erkend als een subjectief recht.
3. De inkomensstijgingen waren kleiner voor gezinnen met kinderen dan voor gezinnen zonder kinderen omdat de kinderbijslagen geen welvaartsaanpassingen kenden en in deze periode 'slechts' met 6% stegen.
4. Tenminste als ze niet in het bezit zijn van een auto. Die werd standaard niet mee opgenomen in de referentiebudgetten (Storms & Van den Bosch, 2009). Voor autobezitters die hun woning huren in de private sector, stegen de referentiebudgetten met gemiddeld 9%, voor autobezitters met een woning in de sociale sector gemiddeld met 12,6%.

# Vroege schoolverlaters in Vlaanderen

*Georges Van Landeghem en Jan Van Damme*

### 1. Inleiding

Sommige jongeren halen te weinig uit hun schoolloopbaan. Een 18-jarige in Vlaanderen heeft twee derde van zijn of haar leven verplicht in het onderwijs doorgebracht. Daar zou een waardevol eindresultaat tegenover moeten staan. Het is geen geheim dat sommige jongeren dit niet halen. Het gaat hier niet over grote uitzonderingen. Samen vormen ze een minderheid die omvangrijk genoeg is om de aandacht van het beleid te vragen. In beleidstermen spreekt men dan over de kwestie van de 'vroege schoolverlaters' of over de 'ongekwalificeerde uitstroom' uit het secundair onderwijs.

Het is niet de bedoeling van deze bijdrage om een compleet beeld te schetsen van de problematiek van vroege schoolverlaters. Het actuele beleidsvoorbereidende werk in dit domein resulteert in lange lijsten van mogelijke preventiemaatregelen, interventies en remedies. Een positieve ontwikkeling is dat men – onder meer onder impuls van het Europese beleid – ervaringen en inzichten uit verschillende onderwijssystemen probeert samen te leggen en te vergelijken (Lamote & Van Damme, 2011). Het is in elk geval duidelijk dat de kwestie complex is. Dé vroege schoolverlater bestaat niet en niet elke vroege schoolverlater heeft een probleem. Een eenvoudige en universele oplossing om de stroom vroege schoolverlaters te verminderen is niet voorhanden. De problematiek van de vroege schoolverlaters raakt aan veel aspecten van het onderwijssysteem – ook bijvoorbeeld aan de werking van het basisonderwijs – maar beperkt zich niet tot dit domein. Ook het beleid over jeugdwerkloosheid, ongeschoolde arbeid, volwassenenonderwijs, armoede, samenlevingsopbouw en het stedenbeleid is relevant. De VLOR (2012) en de Europese Commissie (2011a) bieden een stand van zaken van de problematiek en het beleid.

---

Dé vroege schoolverlater bestaat niet en niet elke vroege schoolverlater heeft een probleem.

---

De kwestie van de vroege schoolverlaters is een gevestigd thema in wetenschappelijk onderzoek. De meeste factoren die een rol spelen in onderwijsonderzoek, zijn ook wel in verband gebracht met het risico op voortijdig schoolverlaten. Achtergrondkenmerken van de jongere zoals de socio-economische status van het gezin en de buurt, de samenstelling en stabiliteit van het gezin en individuele kenmerken zoals academische vaardigheden, betrokkenheid bij de school, doorzettingsvermogen en inzet spelen een rol. Maar ook de samenstelling van de schoolbevolking, de invloed van vrienden, het schoolklimaat en de relaties met leraren zijn van belang. De problematiek van voortijdig schoolverlaten wordt bovendien bestudeerd vanuit het perspectief van individuele onderwijsloopbanen. Elke leerling krijgt te maken met belangrijke en soms moeilijke overgangen, zoals de stap van kleuter- naar lager onderwijs of van de eerste graad van het secundair onderwijs naar de bovenbouw. Door selectie en doorverwijzing worden sommige leerlingen bovendien geconfronteerd met bijkomende transities. In de onderzoeksliteratuur besteedt men veel aandacht aan het effect van obstakels in de onderwijsloopbaan, zoals blijven zitten, afstromen, spijbelen, schorsing en veranderen van school. Een degelijk literatuuroverzicht van al deze aspecten valt buiten het bestek van dit hoofdstuk.<sup>1</sup> Vanuit het standpunt van de beleidsmakers is het niet eenvoudig om in dit kluwen onderscheid te maken tussen symptomen en factoren die in aanmerking komen voor efficiënte beïnvloeding. Een recente beleidsgerichte bespreking van de wetenschappelijke literatuur over vroege schoolverlaters is samengesteld door NESSE (2010).

Een van de duidelijkste vaststellingen uit wetenschappelijk onderzoek is dat jongeren uit gezinnen met een ongunstige socio-economische status oververtegenwoordigd zijn in de stroom vroege schoolverlaters (Rumberger, 1983). Onderzoekers constateren ook dat jongeren die het onderwijs verlaten zonder voldoende kwalificaties, het dikwijls moeilijker hebben bij het uitbouwen van hun leven als volwassene (Rumberger & Lamb, 2003). Er zijn ook studies die dat willen nuanceren (Dekkers & Claassen, 2001). Deze twee statistische verbanden samen suggereren dat het verminderen van het aantal vroege schoolverlaters een remedie kan zijn tegen het ontstaan of het van generatie naar generatie doorgeven van armoede. In elk geval is deze opvatting – naast het idee dat een verhoging van het opleidingsniveau van een bevolking leidt tot meer welvaart en welzijn – een pijler van de Europese beleidsoptie om in elke lidstaat van de Unie aandacht te vragen voor de kwestie van de vroege schoolverlaters (Europese Commissie, 2011b; VLOR, 2012).

Correcte cijfers over vroege schoolverlaters vormen een kleine maar onontbeerlijke bouwsteen voor het plannen en uitvoeren van een zinvol beleid ter zake. De gegevens die de overheid jaarlijks over elke leerling en school registreert voor administratieve doeleinden, bevatten in principe de noodzakelijke basisinformatie over de ongekwalificeerde uitstroom.<sup>2</sup> Dit dubbele uitgangspunt was de basis voor een kleine onderzoekslijn gedurende de tweede fase (2007-2011) van het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen (SSL). Dit hoofdstuk biedt een beknopt overzicht van de resultaten. Op een kleine dataset over het beroepsonderwijs en enkele gegevensfragmenten na, is het onderzoek gebaseerd op cijfers uit de Statistische Jaarboeken van het Vlaams onderwijs

(bijvoorbeeld: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2011). Die gepubliceerde data vertegenwoordigen slechts een klein deel van de informatie in de administratieve databanken.<sup>3</sup> Door de zeer beperkte toegang tot de administratieve gegevens tijdens het onderzoek is het kwantitatieve beeld dat we op dit moment kunnen schetsen van de ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen nog ver van compleet.

Het onderzoekswerk van het Steunpunt SSL over vroege schoolverlaters heeft op de eerste plaats een samenhangend indicatorensysteem opgeleverd dat toelaat de evolutie van de globale ongekwalificeerde uitstroom uit het secundair onderwijs in Vlaanderen nauwkeurig te volgen (Van Landeghem & Van Damme, 2009a, 2011a). De studie leverde ook informatie op over de invloed van de conjunctuur op de ongekwalificeerde uitstroom (Van Landeghem & Van Damme, 2011a). Verder bleek het mogelijk een antwoord te geven op twee vragen die helpen om de cijfers over de ongekwalificeerde uitstroom te duiden. Ten eerste: hoeveel leerlingen zitten op een traject dat niet bedoeld is om een 'kwalificatie' op te leveren? In ideale omstandigheden zijn die leerlingen de enige vroege schoolverlaters. Deze informatie toont hoeveel ruimte er is om de actuele ongekwalificeerde uitstroom te verlagen. Ten tweede: in welke mate compenseren de 'tweedekansleerwegen' de ongekwalificeerde uitstroom, door vroege schoolverlaters van 22 jaar of jonger toch nog een kwalificatie te bezorgen? Ten slotte is er – via een studie over het voltijds gewoon beroeps-onderwijs – een aanzet gegeven tot de identificatie van doelgroepen (Van Landeghem & Van Damme, 2011b). Voor een van deze doelgroepen suggereren we in de laatste sectie van deze tekst een mogelijke aanpak om het aantal vroege schoolverlaters te verminderen.

## 2. Over beleidsplannen, beslissingen van jongeren en indicatoren

De problematiek van de vroege schoolverlaters stond op de agenda van Europese en Vlaamse onderwijsbeleidsmakers in het eerste decennium van deze eeuw. De Europese Raad, die de globale politieke beleidslijnen van de Europese Unie bepaalt, lanceerde in 2000 de 'Lissabonstrategie' (zie bijvoorbeeld: Europese Commissie, 2010b) met als doel dat de Europese Unie in 2010 "de meest dynamische en competitieve op kennis gebaseerde economie" zou worden in de wereld, met "duurzame economische groei, meer en betere werkgelegenheid, een grotere sociale cohesie en respect voor het milieu". De Lissabonstrategie erkende het centrale belang van onderwijs en vorming via het werkprogramma 'Onderwijs en Vorming 2010' (Europese Commissie, 2011c). Binnen dat domein formuleerde men vijf concrete doelstellingen, te bereiken in 2010. Eén daarvan was: "niet meer dan 10% vroege schoolverlaters vanaf 2010".

De Europese doelstellingen waren richtinggevend voor verschillende onderdelen van het onderwijsbeleid in Vlaanderen. In het Pact van Vilvoorde (VESOC, 2001) is er sprake van een halvering tegen 2010 van "het aantal jongeren dat de school verlaat zonder voldoende startkwalificaties voor de arbeidsmarkt en de samenleving". De Beleidsnota 2004-2009

van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming (Vlaamse Overheid, 2004) identificeerde het feit dat sommige jongeren niet of laag gekwalificeerd op de arbeidsmarkt komen als een belangrijk probleem. De nota koos het verwezenlijken van een betere aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt als een van de vier doelstellingen waarop het onderwijsbeleid zou worden afgerekend (Vlaamse Overheid, 2004).

Ondanks die aandacht heeft het beleid weinig vat gekregen op de 'ongekwalificeerde uitstroom'. Op het Europese niveau registreerde men wel enige vooruitgang – een daling van de Europese indicator voor de 27 lidstaten van 16,1% in 2004 naar 14,4% in 2009 (Europese Commissie, 2011c) – maar de Lissabondoelstelling van minder dan 10% vroege schoolverlaters is niet gehaald (Europese Commissie, 2010a). Verderop in deze tekst tonen we aan dat het percentage vroege schoolverlaters in Vlaanderen tot 2008 geleidelijk is toegenomen. Dit weinig bemoedigende resultaat ten spijt, proberen beleidsmakers met een gelijkaardige strategie de aandacht voor de kwestie van de vroege schoolverlaters verder vast te houden in het tweede decennium.

De Raad van Onderwijsministers van de Europese Unie startte het strategisch raamwerk 'Onderwijs en Vorming 2020' als voortzetting van het werkprogramma 'Onderwijs en Vorming 2010'. Daarin zijn vijf doelstellingen aangeduid voor 2020. Eén ervan is opnieuw dat het deel van de jongeren zonder kwalificatie en niet meer in onderwijs of vorming in 2020 minder dan 10% moet bedragen (Europese Commissie, 2011c). Parallel daarmee formuleerde de Europese Commissie de opvolger van de Lissabonstrategie: de 'Europa 2020'-strategie (Europese Commissie, 2010a). Onderwijs en vorming zijn sterk vertegenwoordigd in die strategie: twee van de vijf criteria van het 'Onderwijs en Vorming 2020'-programma vormen samen een van de vijf hoofddoelstellingen van de 'Europa 2020'-strategie. Dat betekent dat van de lidstaten van de Europese Unie wordt verwacht dat ze hierover nationale doelstellingen formuleren en een doelgericht beleid uitstippelen. Het deel jongeren zonder kwalificatie en niet meer in onderwijs of vorming moet minder dan 10% bedragen en ten minste 40% van de jongeren moet een diploma hoger onderwijs behalen.

In het toekomstplan voor 2020 van 'Vlaanderen in Actie' stelt men dat "er nog te veel jongeren (zijn) die het onderwijs verlaten zonder diploma en zonder startkwalificaties op de arbeidsmarkt komen" (Vlaamse Overheid, 2009a). Dit probleem wordt vermeld als een van de 'uitdagingen' onder de hoofding 'de lerende Vlaming', de titel van een van de vijf 'doorbraken' die gerealiseerd moeten worden "om van Vlaanderen tegen 2020 een Europese topregio te maken".

---

Er zijn nog te veel jongeren die het onderwijs verlaten zonder diploma en zonder startkwalificaties op de arbeidsmarkt komen.

---

De Beleidsnota Onderwijs 2009-2014 van de Vlaamse minister van Onderwijs (Vlaamse Overheid, 2009b) spreekt herhaaldelijk over de kwestie van de vroege schoolverlaters.

De nota verwijst naar het Europese kader en legt het verband met Vlaamse doelstellingen over armoedebestrijding en gelijke kansen. Men ziet het verminderen of compenseren van de ongekwalificeerde uitstroom als een beleidsdoelstelling die de verdere verbetering van de systemen van 'leren en werken', het optimaliseren van de 'tweedekansleerwegen' en de geplande hervorming van het secundair onderwijs motiveert.

De drijvende kracht achter een programma zoals 'Europa 2020' wordt niet opgewekt door bindende afspraken, toezicht en financiële sancties, zoals dat in sommige andere aspecten van het beleid van de Europese Unie wel het geval is. Men rekent op de 'open coördinatiemethode' (Saltelli e.a., 2011) om het vuur brandend te houden. Dat wil zeggen: de lidstaten onderschrijven gemeenschappelijke verklaringen over het belang van bepaalde doelstellingen; ze beloven werk te maken van een nationaal beleid ter zake; ze rapporteren regelmatig over hoe de zaken ervoor staan en wat ze hebben ondernomen. Dit proces is publiek en de vertegenwoordigers van een land dat uit de toon valt, voelen de druk van de groep en van de (negatieve) publiciteit. Perceptie en beïnvloeding zijn sleutelwoorden in deze manier van werken. Communiceerbaarheid en eenvoud zijn hier belangrijker dan nuance. De essentie van 'Europa 2020' wordt gepresenteerd in de vorm van vijf kernachtige hoofddoelstellingen (Europese Commissie, 2010a), die kunnen worden samengevat in zes getallen. Een van die getallen is de 10%-drempel voor het deel van de jongeren zonder kwalificatie en niet meer in onderwijs of vorming.

Om houvast te vinden voor een beleid dat de ambitie heeft de vooruitzichten van schoolverlaters te verbeteren, volstaat het niet de realiteit van een concrete populatie schoolverlaters te herleiden tot enkele getallen. Daarentegen zijn we ervan overtuigd dat kwantitatieve indicatoren meer zijn dan een marketinginstrument. Een degelijk beleid vertrekt van correcte basisinformatie. De voorbije jaren hebben we de schaarse middelen die daarvoor binnen het Steunpunt SSL beschikbaar waren, aangewend om essentiële informatie over de stroom vroege schoolverlaters te reconstrueren uit goedkope administratieve data.

### 3. Een korte kwantitatieve beschrijving van de ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen

Vroege schoolverlaters hebben geen 'kwalificatie' in handen op het moment dat ze het onderwijs achter zich laten. Dat komt omdat ze weggaan voordat ze een leerjaar hebben bereikt waarin ze een kwalificatie kunnen behalen of omdat ze niet slagen en het opgeven.

Over welke 'kwalificaties' gaat het? Wie een zesde leerjaar van het voltijds gewoon secundair onderwijs met succes afwerkt, is 'gekwalificeerd': leerlingen van een algemene of technische richting of leerlingen van het kunstonderwijs krijgen het 'diploma van secundair onderwijs', dat toegang verleent tot het hoger onderwijs; in het beroepsonderwijs gaat het over een 'studiegetuigschrift'. De meeste leerlingen die starten in het

'buitengewoon beroepsonderwijs' – 'opleidingsvorm 3' van het buitengewoon secundair onderwijs – zijn een jaar ouder dan de instromers van het gewoon secundair onderwijs, maar kunnen al na vijf jaar een 'kwalificatiegetuigschrift' verwerven. 'Opleidingsvorm 4' van het buitengewoon secundair onderwijs biedt dezelfde kwalificatiemogelijkheden als het voltijds gewoon secundair onderwijs. Jongeren die kiezen voor 'leren en werken', kunnen een 'certificaat' behalen in het deeltijds beroepsonderwijs of ontvangen een getuigschrift van een met succes afgewerkt leercontract van Syntra.

Over alle veranderingen in structuur, betekenis en terminologie heen kan deze groep van kwalificaties jaar na jaar geïdentificeerd worden als een belangrijke maat voor de 'output' van het Vlaamse onderwijs (voor meer details zie Van Landeghem & Van Damme, 2011a). Deze verzameling kwalificaties vormt bovendien een goede vertaling naar de Vlaamse situatie van de kwalificatiedrempel<sup>4</sup> die men op het Europese niveau hanteert.

Hoeveel jongeren hebben geen kwalificatie op zak als ze het onderwijs verlaten? Er zijn verschillende manieren om deze vraag concreet in te vullen. Een eerste invalshoek is die van leeftijdsgenoten, met andere woorden: jongeren die in hetzelfde jaar geboren zijn. In het jaar van hun derde verjaardag starten ze samen in de eerste kleuterklas. Daarna beweegt deze 'geboortecohorte' zich jaar na jaar verder door het onderwijs, weliswaar in steeds meer gespreide slagorde: ze groeien van elkaar weg door de verschillende richtingen die ze kiezen bij elke vertakking in het onderwijssysteem en door dat leerlingen vertraging oplopen.

In het jaar van de zestiende verjaardag van de cohorte zijn er al enkele leerlingen die een kwalificatie behalen. Dat kan via het deeltijds beroepsonderwijs of eventueel gaat het om een enkeling die twee jaar voorsprong heeft in het voltijds onderwijs. Een jaar later, op de leeftijd van 17 jaar, is het hoofdzakelijk de kleine maar niet te verwaarlozen groep leerlingen met een jaar voorsprong in het voltijds onderwijs die kwalificaties verwerft, naast de bijdrage van het deeltijds beroepsonderwijs. Het aantal vroege schoolverlaters jonger dan 18 jaar is klein en volgens de foutenmarge van onze schattingsmethoden niet te onderscheiden van nul. Nagenoeg alle ongekwalificeerde jongeren van die leeftijd voldoen aan de verplichting om zich in te schrijven in het onderwijs. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat elke 16- of 17-jarige effectief op de schoolbanken zit. Spijbelars tellen we echter niet als (vroege) schoolverlaters, al kan het natuurlijk wel een voorbode zijn van een definitief vertrek.

In het jaar van de achttiende verjaardag eindigt de leerplicht voor de geboortecohorte als geheel. In dat jaar behaalt de cohorte het leeuwendeel van haar diploma's, getuigschriften en certificaten. Tabel 1 (jongens) en tabel 2 (meisjes) geven de cijfers: 49,5% van de jongens geboren in 1987 en 64,4% van de meisjes van dat geboortjaar ontvingen een kwalificatie in 2005. In datzelfde jaar hebben ook de leeftijdsgenoten die nog geen kwalificatie behaalden, voor het eerst de vrijheid om het onderwijs te verlaten. Uit de cijfers blijkt dat 7,5% van de jongens en 4,8% van de meisjes geboren in 1987 in 2005 de school verlieten zonder kwalificatie.



Niet weinig leerlingen ondervinden vroeg of laat moeilijkheden in hun onderwijsloopbaan. De in Vlaanderen gebruikelijke remediërende maatregelen hebben dikwijls als neveneffect dat de leerling vertraging oploopt in vergelijking met de meerderheid van zijn of haar leeftijdsgenoten (De Fraine, Goos, Van Landeghem e.a., 2012). Zo zaten 6,5% van de 6-jarige jongens en 4,8% van de 6-jarige meisjes in het schooljaar 2010-2011 nog in de kleuterklas, terwijl de meesten van hun leeftijdsgenoten dan al met het eerste leerjaar lager onderwijs begonnen waren. Een ander voorbeeld: meer dan de helft van de leerlingen in het voltijds gewoon beroepsonderwijs heeft in het laatste jaar van de leerplicht één of meer jaren vertraging (Van Landeghem & Van Damme, 2008b).

**Tabel 1** – De mannelijke schoolverlaters van het geboortjaar 1987<sup>5</sup> in de Vlaamse Gemeenschap.

| Leeftijd | Jaar | Schoolverlaters met kwalificatie |       | Schoolverlaters zonder kwalificatie |       | Nog in leerplichtonderwijs |        |
|----------|------|----------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|----------------------------|--------|
|          |      | Aantal                           | %     | Aantal                              | %     | Aantal                     | %      |
| 16       | 2003 | 17                               | 0,0%  | 0                                   | 0,0%  | 34.531                     | 100,0% |
| 17       | 2004 | 391                              | 1,1%  | 0                                   | 0,0%  | 34.514                     | 100,0% |
| 18       | 2005 | 17.081                           | 49,5% | 2.582                               | 7,5%  | 34.123                     | 98,8%  |
| 19       | 2006 | 8.270                            | 23,9% | 1.696                               | 4,9%  | 14.460                     | 41,9%  |
| 20       | 2007 | 2.628                            | 7,6%  | 705                                 | 2,0%  | 4.494                      | 13,0%  |
| 21       | 2008 | 621                              | 1,8%  | 349                                 | 1,0%  | 1.161                      | 3,4%   |
| 22       | 2009 | 159                              | 0,5%  | 32                                  | 0,1%  | 191                        | 0,6%   |
|          |      | 29.167                           | 84,5% | 5.364                               | 15,5% | 0                          | 0,0%   |

Percentages van het geschatte geboortecijfer van de jongenscohort van 1987, dat 34.531 bedraagt.

**Bron:** Analyses door Van Landeghem e.a. (2012).

Toch stellen we vast dat veel ongekwalificeerde leerlingen waarvoor de leerplicht niet meer geldt, in het onderwijs blijven en naar een kwalificatie toewerken. Een belangrijk aantal 19- en 20-jarigen behaalt nog een kwalificatie, respectievelijk in het eerste en tweede jaar na het einde van de leerplicht. Daarnaast blijkt een beduidend aantal van deze jongeren er niet in te slagen om een kwalificatie te verwerven, ondanks hun inspanning gedurende één of twee jaar na het einde van de leerplicht. Volgens tabel 1 ontving 23,9% van de jongens geboren in 1987 een kwalificatie op 19-jarige leeftijd. Tegelijk ging 4,9% van de cohort op die leeftijd ongekwalificeerd weg uit het onderwijs. Een jaar later verwierf nog eens 7,6% van die geboortecohorte een kwalificatie en verzeilde 2,0% van de jongens van geboortjaar 1987 in de categorie van de 'vroege schoolverlaters'. De overeenkomstige cijfers voor de meisjes zijn te vinden in tabel 2.

Om een nauwkeurige eindbalans op te maken van het aantal kwalificaties voor de co-horte volgen we de geboortecohorte tot het tweeëntwintigste levensjaar. Van de meisjes geboren in 1987 bijvoorbeeld heeft 90,7% dan een kwalificatie behaald (tabel 2). De overige 9,3% zijn de vroege schoolverlaters van die cohort. Voor de jongens van hetzelfde geboortjaar is de eindbalans 84,5% gekwalificeerd tegenover 15,5% ongekwalificeerd (tabel 1). Het is duidelijk dat vroege schoolverlaters geen zeldzame uitzonderingen zijn. Het gaat om een beduidende minderheid. Bovendien is de ongekwalificeerde uitstroom bij de jongens veel groter dan bij de meisjes.

**Tabel 2** – De vrouwelijke schoolverlaters van het geboortjaar 1987 in de Vlaamse Gemeenschap.

| Leeftijd | Jaar | Schoolverlaters met kwalificatie |       | Schoolverlaters zonder kwalificatie |      | Nog in leerplichtonderwijs |        |
|----------|------|----------------------------------|-------|-------------------------------------|------|----------------------------|--------|
|          |      | Aantal                           | %     | Aantal                              | %    | Aantal                     | %      |
| 16       | 2003 | 16                               | 0,0%  | 0                                   | 0,0% | 32.696                     | 100,0% |
| 17       | 2004 | 405                              | 1,2%  | 0                                   | 0,0% | 32.680                     | 100,0% |
| 18       | 2005 | 21.047                           | 64,4% | 1.559                               | 4,8% | 32.275                     | 98,7%  |
| 19       | 2006 | 6.233                            | 19,1% | 924                                 | 2,8% | 9.669                      | 29,6%  |
| 20       | 2007 | 1.526                            | 4,7%  | 326                                 | 1,0% | 2.512                      | 7,7%   |
| 21       | 2008 | 334                              | 1,0%  | 193                                 | 0,6% | 660                        | 2,0%   |
| 22       | 2009 | 102                              | 0,3%  | 31                                  | 0,1% | 133                        | 0,4%   |
|          |      | 29.663                           | 90,7% | 3.033                               | 9,3% | 0                          | 0,0%   |

Percentages van het geschatte geboortecijfer van de meisjescohort van 1987, dat 32.696 bedraagt.

**Bron:** Analyses door Van Landeghem e.a. (2012).

Een tweede invalshoek om de vraag naar het aantal vroege schoolverlaters concreet te maken, vertrekt van een gemeenschappelijk uitstroommoment. We analyseren dan de samenstelling van de groep schoolverlaters in een gegeven kalenderjaar.<sup>6</sup> Als men wil nagaan of een externe factor, zoals een beleidsmaatregel die niet specifiek gericht is op één leeftijdscategorie, een effect heeft op de schoolverlaters, dan is dit het aangewezen perspectief.

Tabel 3 toont de bijdrage van de zeven betrokken geboortecohorten in de stroom mannelijke schoolverlaters van het jaar 2009, verdeeld in schoolverlaters mét en zonder kwalificatie. De grootste component is uiteraard die van de 18-jarigen op het ogenblik dat de leerplicht eindigt. De totale stroom mannelijke schoolverlaters van 2009 bestaat voor 51,8% uit 18-jarigen met een kwalificatie op zak en voor 7,6% uit 18-jarige vroege schoolverlaters. Over alle leeftijden heen zijn er 85,3% gekwalificeerde schoolverlaters tegen-

over 14,7% ongekwalificeerde. In de stroom vrouwelijke schoolverlaters van hetzelfde jaar (tabel 4) is de balans 90,8% mét een kwalificatie en 9,2% vroege schoolverlaters.

**Tabel 3** – De mannelijke schoolverlaters in 2009 in de Vlaamse Gemeenschap.

| Leeftijd | Geboortejaar | Schoolverlaters met kwalificatie |       | Schoolverlaters zonder kwalificatie |       |
|----------|--------------|----------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
|          |              | Aantal                           | %     | Aantal                              | %     |
| 16       | 1993         | 46                               | 0,1%  | 0                                   | 0,0%  |
| 17       | 1992         | 390                              | 1,1%  | 0                                   | 0,0%  |
| 18       | 1991         | 18.987                           | 51,8% | 2.773                               | 7,6%  |
| 19       | 1990         | 8.499                            | 23,2% | 1.693                               | 4,6%  |
| 20       | 1989         | 2.628                            | 7,2%  | 661                                 | 1,8%  |
| 21       | 1988         | 563                              | 1,5%  | 247                                 | 0,7%  |
| 22       | 1987         | 159                              | 0,4%  | 32                                  | 0,1%  |
|          |              | 31.272                           | 85,3% | 5.406                               | 14,7% |

Percentages van het aantal mannelijke schoolverlaters in 2009, dat  $31.272 + 5.406 = 36.678$  bedraagt.

**Bron:** Analyses door Van Landeghem e.a. (2012).

**Tabel 4** – De vrouwelijke schoolverlaters in 2009 in de Vlaamse Gemeenschap.

| Leeftijd | Geboortejaar | Schoolverlaters met kwalificatie |       | Schoolverlaters zonder kwalificatie |      |
|----------|--------------|----------------------------------|-------|-------------------------------------|------|
|          |              | Aantal                           | %     | Aantal                              | %    |
| 16       | 1993         | 30                               | 0,1%  | 0                                   | 0,0% |
| 17       | 1992         | 411                              | 1,2%  | 0                                   | 0,0% |
| 18       | 1991         | 22.563                           | 64,6% | 1.700                               | 4,9% |
| 19       | 1990         | 6.692                            | 19,2% | 943                                 | 2,7% |
| 20       | 1989         | 1.520                            | 4,4%  | 344                                 | 1,0% |
| 21       | 1988         | 398                              | 1,1%  | 177                                 | 0,5% |
| 22       | 1987         | 102                              | 0,3%  | 31                                  | 0,1% |
|          |              | 31.716                           | 90,8% | 3.195                               | 9,2% |

Percentages van het aantal vrouwelijke schoolverlaters in 2009, dat  $31.716 + 3.195 = 34.911$  bedraagt.

**Bron:** Analyses door Van Landeghem e.a. (2012).

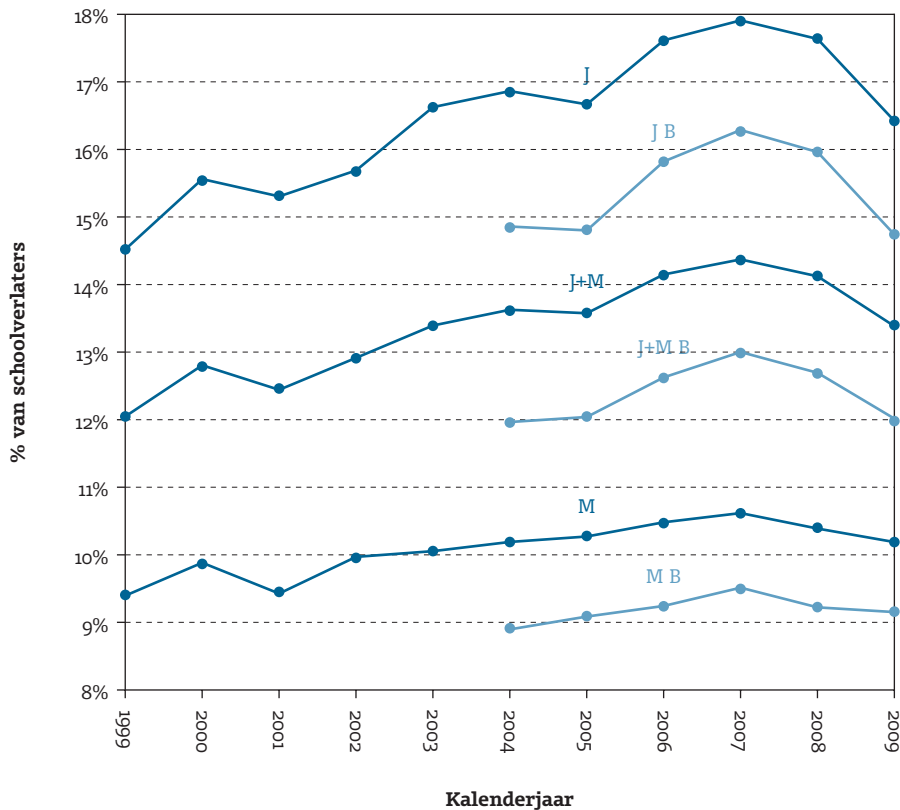
#### 4. De globale trend tot 2009

Europese en Vlaamse beleidsmakers hebben langetermijndoelstellingen geformuleerd voor het verminderen van het aantal vroege schoolverlaters. Om na te gaan of het daarmee de goede kant opgaat, moet men dus het verloop van de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom van jaar tot jaar in kaart brengen.

De nodige data zijn voorhanden om de evolutie van het percentage vroege schoolverlaters in de Vlaamse Gemeenschap te volgen tussen 1999 en 2009 (figuur 1). Vóór 2004

ontbreken weliswaar de gegevens over de kwalificaties via het buitengewoon secundair onderwijs. Het verloop over het volledige bereik vanaf 1999 (curven J, J+M en M in figuur 1) kan dus slechts worden uitgetekend volgens een beperkter kwalificatiecriterium. Dit maakt relevante conclusies echter niet onmogelijk. De bijdrage van het buitengewoon secundair onderwijs (de afstand tussen overeenkomstige lichtblauwe en donkerblauwe curven in de figuur) blijkt immers eerder constant te zijn.

**Figuur 1** – Verloop van de ongekwalificeerde uitstroom in het eerste decennium van de 21ste eeuw.



**Bron:** Analyses door Van Landeghem e.a. (2012).

J = jongens; M = meisjes. Curven J, J+M en M: beperkt kwalificatiecriterium, dat wil zeggen: de studiebewijzen uit het buitengewoon secundair onderwijs worden niet als kwalificaties meegeteld. Curven J B, J+M B en M B: volledig kwalificatiecriterium.

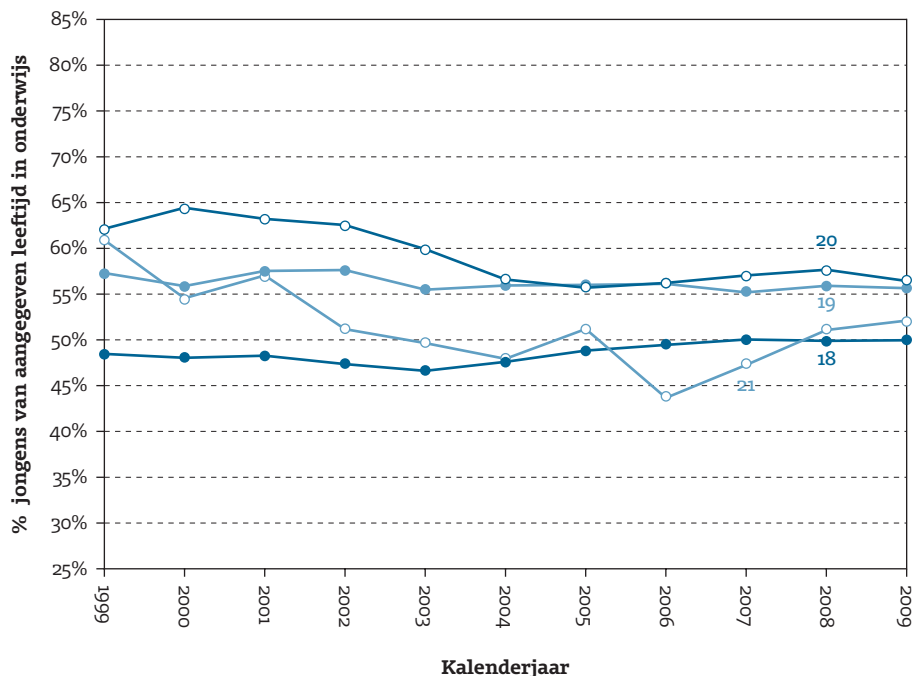
Figuur 1 toont dat de globale trend tot 2008 licht stijgend was. Het percentage vroege schoolverlaters is geleidelijk toegenomen. Dat is vooral het geval bij de jongens, zodat de kloof tussen jongens en meisjes is gegroeid. De conclusie is dat Vlaanderen niet bijgedragen heeft aan het verwezenlijken van de Lissabondoelstelling over vroege schoolverlaters voor 2010.<sup>7</sup>

Dat wil niet zeggen dat het onderwijsbeleid in het eerste decennium geen aandacht heeft gehad voor de kwestie van de vroege schoolverlaters. Een van de doelstellingen van het zevenjarige ‘experiment modularising’ in het secundair beroepsonderwijs, dat startte in het schooljaar 2000-2001, was precies het verminderen van de ongekwalificeerde uitstroom. Het effect van modularising op voortijdig schoolverlaten is echter nooit geëvalueerd (Van Landeghem & Van Damme, 2008a, 2008b). Gunstige effecten van de hervorming van ‘leren en werken’ in het deeltijds beroepsonderwijs en de leertijd (VLOR & SERV, 2010), die van kracht werd in het schooljaar 2008-2009, mogen wellicht pas verwacht worden in het huidige decennium.

### 5. De invloed van de financieel-economische crisis van 2008

Tussen 2008 en 2009 nam het percentage mannelijke vroege schoolverlaters af van 16,0% naar 14,7% (figuur 1). In het licht van het verloop sinds 1999 is dat een abrupte vermindering.

**Figuur 2** – Jongens die een kwalificatie behalen, per leeftijd.<sup>8</sup>

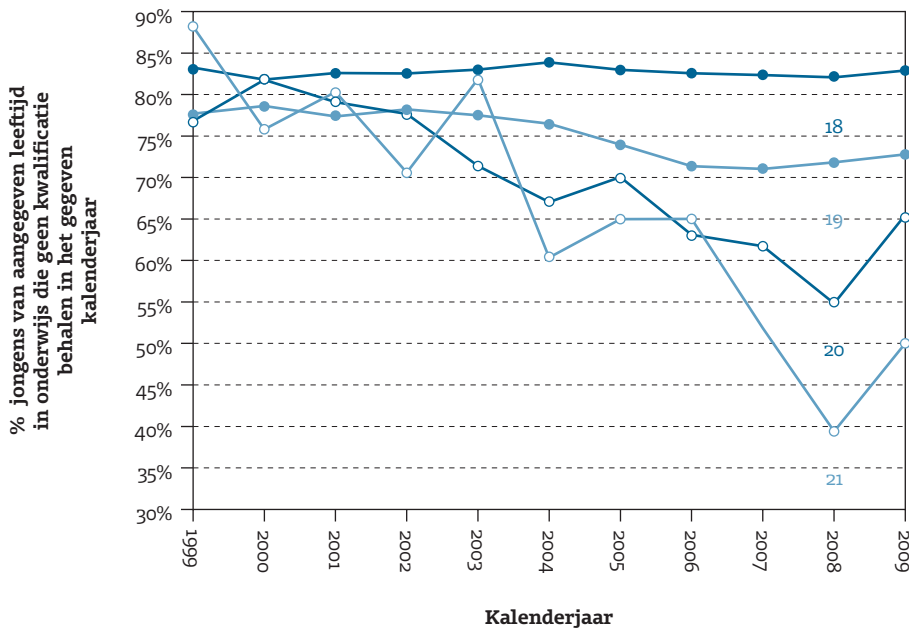


**Bron:** Analyses door Van Landeghem e.a. (2012).

Doordat de in figuur 1 afgebeelde indicator ingebed is in een indicatorensysteem (Van Landeghem & Van Damme, 2009a), is het mogelijk deze evolutie te analyseren. Men kan de indicator uitdrukken als een combinatie van drie factoren (Van Landeghem & Van Damme, 2011a): (1) de leeftijdsverdeling binnen de groep leerlingen die 18 jaar worden of al ouder zijn; (2) de kwalificatiekans op elke leeftijd; (3) het percentage van de ongekwalificeerden dat beslist op school te blijven ('doorstromers').

Wat de leeftijdsverdeling betreft, ligt het verschil tussen 2009 en 2008 in de lijn van vroegere verschillen tussen opeenvolgende jaren (Van Landeghem & Van Damme, 2011a). Ook de evolutie van de kwalificatiekansen tussen 2008 en 2009 valt niet op in vergelijking met eerdere verschillen (figuur 2). De verandering in de doorstroompercentages van de jongens tussen 2008 en 2009 is echter uniek (figuur 3): er is een toename van de doorstroomkans op alle relevante leeftijden.

**Figuur 3** – Jongens die doorgaan met onderwijs, per leeftijd.



**Bron:** Analyses door Van Landeghem e.a. (2012).

Het is dus bij de leerlingen die nog geen kwalificatie behalen – en dus voor de keuze staan: in het onderwijs blijven of ongekwalificeerd weggaan – dat er tussen 2008 en 2009 duidelijk iets verandert: in 2009 maken zij meer dan in 2008 de keuze om verder te gaan in het onderwijs.

De beslissing om het onderwijs zonder kwalificatie te verlaten, wordt wellicht niet enkel beïnvloed door de mate waarin het onderwijs leerlingen kan blijven motiveren, maar

ook door de sterkte van de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt. De financieel-economische crisis van midden 2008 en daarna heeft die aantrekkingskracht allicht beduidend verminderd. De financieel-economische crisis vormt daarom een plausibele verklaring voor de duidelijke toename van het percentage 'doorstromers' en daardoor ook voor de vrij abrupte daling van de ongekwalificeerde uitstroom tussen 2008 en 2009.

De trendbreuk van 2008 in de ongekwalificeerde uitstroom van de meisjes is minder uitgesproken dan bij de jongens. Zoals bij de jongens, suggereert een simulatie echter dat het de toename van het percentage doorstromende ongekwalificeerde meisjes is die de daling van de fractie vroege schoolverlaters bij de meisjes tussen 2008 en 2009 verklaart.

De financieel-economische crisis van 2008 kan opgevat worden als een spontaan experiment dat inzicht kan verschaffen in de factoren die voortijdig schoolverlaten beïnvloeden. Het effect van de crisis op de indicatoren van vroege schoolverlaters wordt dan ook verder opgevolgd door het Steunpunt Studie en Schoolloopbanen (Van Landeghem e.a., 2012). Daarbij wordt aandacht besteed aan de vraag of een langer verblijf in het onderwijs uiteindelijk ook meer kwalificaties oplevert.

## 6. Loopbanen zonder mogelijkheid tot het behalen van een kwalificatie

Het kwalificatiecriterium toegepast in de vorige secties dekt ongeveer de volledige 'breedte' van het onderwijs, dat wil zeggen: de meeste nog ongekwalificeerde leerlingen van het secundair onderwijs zitten op een traject dat in principe leidt naar een kwalificatie. De leerlingen van de 'opleidingsvormen 1 en 2' van het buitengewoon secundair onderwijs vormen de belangrijkste uitzondering. Opleidingsvorm 1 "geeft een sociale vorming met het oog op de integratie in een beschermd leefmilieu"; opleidingsvorm 2 "geeft een algemene en sociale vorming en een arbeidstraining met het oog op integratie in een beschermd leef- en werkmilieu" (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2011).

In het laatste jaar met leerplicht waren 1,2% van de mannelijke geboortecohorte van 1987 en 0,9% van de vrouwelijke geboortecohorte ingeschreven in deze vormen van onderwijs (Van Landeghem & Van Damme, 2011b). Hun loopbaan leidt niet naar een kwalificatie. Zelfs in de meest ideale omstandigheden zou het percentage vroege schoolverlaters dus niet lager kunnen uitvallen dan deze 1,2% (jongens) en 0,9% (meisjes). Het is duidelijk dat de effectieve aantallen vroege schoolverlaters (15,5% van de jongens en 9,3% van de meisjes, zie tabel 1 en tabel 2) veel hoger zijn: er is veel ruimte voor verbetering.

Een tweede interessante vaststelling is dat het aantal leerlingen dat het onderwijs verlaat vanuit de opleidingsvormen 1 en 2 van het buitengewoon secundair onderwijs, groeit. Tussen 1996 en 2009 is het aandeel van de opleidingsvormen 1 en 2 in het onderwijs voor 17-jarigen ongeveer verdubbeld (Van Landeghem & Van Damme, 2011a). Deze groei betekent in feite dat men voor meer leerlingen lang voor het einde van hun

leerplicht voorspelt dat ze geen plaats kunnen vinden in het gewone arbeidscircuit en dat ze meer zullen hebben aan onderwijs dat voorbereidt op het functioneren in een beschermd leef- of werkmilieu. We beschikken niet over gegevens om een uitspraak te kunnen doen over de nauwkeurigheid van deze voorspellingen. Is de populatie veranderd? Onderschat men tegenwoordig de mogelijkheden van sommige leerlingen om een plaats te vinden op de arbeidsmarkt? Of besteedde men vroeger minder aandacht aan de beperkingen van een aantal leerlingen?

---

Voor meer leerlingen voorspelt men lang voor het einde van hun leerplicht dat ze meer zullen hebben aan onderwijs dat voorbereidt op het functioneren in een beschermd leef- of werkmilieu.

---

## 7. Kwalificaties kort na voortijdig schoolverlaten

Sommige vroege schoolverlaters behalen een kwalificatie via de Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap voor het Voltijds Secundair Onderwijs of via het volwassenenonderwijs (vroeger: onderwijs voor sociale promotie, tweedekansonderwijs, ...) in een leeftijdsfase waarin een beduidend aantal leeftijdsgenoten nog kwalificaties verworft op school. Vanuit dat perspectief is het zinvol om (op de relevante leeftijden) ook de kwalificaties van een cohorte via het volwassenenonderwijs en de Examencommissie te tellen en te vergelijken met het aantal vroege schoolverlaters van het geboortear in kwestie.

Er zijn niet genoeg gegevens voorhanden om deze vergelijking voor zelfs maar één geboortecohorte exact uit te werken. De schaarse gegevens dateren van vóór 2008, nadien bleek het niet meer mogelijk voldoende gedetailleerde en volledige gegevens over kwalificatie via de Examencommissie of het volwassenenonderwijs in handen te krijgen (Van Landeghem & Van Damme, 2011a).

Volgens de beperkte beschikbare gegevens bedraagt de bijdrage van dit alternatieve kwalificatiekanaal na het leerplichtonderwijs aan de kwalificatieverzameling van de jongenscohort van geboortear 1980, gesommeerd over de betrokken leeftijden (tot 22 jaar), ongeveer 0,4% (Van Landeghem, Goos & Van Damme, 2010). Voor het geboortear 1985 is de geschatte bijdrage dubbel zo groot: 0,8% van de omvang van de jongenscohort. De overeenkomstige cijfers bij de meisjes zijn: 0,4% (geboortear 1980) en 0,7% (1985). Het gaat om bescheiden aantallen, maar de groei is opmerkelijk. De geleidelijke toename van de ongekwalificeerde uitstroom uit het leerplichtonderwijs ging dus gepaard met een (enigszins compenserende) groei van het aantal kwalificaties via tweedekansleerwegen.



## 8. Vroege schoolverlaters uit het voltijds beroepsonderwijs

Het is aannemelijk dat jongeren uiteenlopende redenen hebben om het onderwijs te verlaten en dat het relatieve belang van die redenen onder meer afhankelijk is van de positie waarin ze zich bevinden voordat ze weggaan. Leeftijdsgenoten van 18 jaar of ouder kunnen immers sterk verschillende trajecten hebben afgelegd door het onderwijssysteem. Als men zoekt naar verklaringen voor de omvang en evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom en naar aanknopingspunten voor een beleid, dan is een indeling van de schoolverlaters volgens hun laatste positie in het onderwijs een voor de hand liggende eerste stap. De administratieve databases van het Ministerie van Onderwijs en Vorming bevatten de nodige ruwe gegevens. Het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen heeft de kans gekregen een kleine dataset, geaggregeerd uit deze ruwe data, over het (lineair) voltijds gewoon beroepsonderwijs te analyseren (Van Landeghem & Van Damme, 2011b).

Ten eerste blijkt dat de stroom schoolverlaters uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs een groter percentage jongeren zonder kwalificatie bevat dan de volledige stroom schoolverlaters. Dat is niet onverwacht, maar de administratieve data maken het mogelijk het verschil in cijfers uit te drukken. In 2007 waren 23,6% van de mannelijke en 19,0% van de vrouwelijke schoolverlaters uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs ongekwalificeerd. De overeenkomstige cijfers voor de volledige schoolverlatersstroom zijn 16,3% (jongens) en 9,5% (meisjes) (figuur 1).

Er zijn, ten tweede, meer vroege schoolverlaters bij de jongens dan bij de meisjes. Dat geldt zowel voor het voltijds gewoon beroepsonderwijs als voor het onderwijs als geheel. Maar de kloof tussen jongens en meisjes in dat opzicht is veel geringer in het beroepsonderwijs dan in het geheel. Daaruit volgt dat het voltijds gewoon beroepsonderwijs zwaarder weegt in de ongekwalificeerde uitstroom van de meisjes dan bij de jongens. Het betekent ook dat het percentage vroege schoolverlaters dat niet afkomstig is uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs, belangrijker is bij de jongens dan bij de meisjes. Van de 1.000 mannelijke schoolverlaters in 2007 hadden er 163 geen kwalificatie, 56 van die vroege schoolverlaters kwamen uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs en 107 uit andere delen van het onderwijs. Bij de meisjes waren er op 1.000 schoolverlaters 95 ongekwalificeerd: 40 uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs en 55 van elders.

Een derde vaststelling is dat het essentiële verschil tussen het voltijds gewoon beroepsonderwijs en het onderwijs als geheel bij de 18-jarigen zit (tabel 5). Het percentage zonder kwalificatie in de stroom 18-jarige schoolverlaters is duidelijk groter in het beroepsonderwijs. In de overige qua omvang belangrijke leeftijdsgroepen, de 19- en 20-jarigen, is het verschil in de samenstelling van de stroom schoolverlaters tussen het voltijds gewoon beroepsonderwijs en het onderwijs als geheel verrassend klein.

Een deel van de instroom in het beroepsonderwijs bestaat uit leerlingen die het secundair onderwijs aangevangen hebben in de 'B-klas'. Dat zijn leerlingen die al een

moeilijke loopbaan achter de rug hebben in het basisonderwijs. Daarnaast is er het mechanisme van de ‘waterval’: leerlingen die problemen ondervinden in het algemeen of technisch secundair onderwijs, schakelen dikwijls over naar het beroepsonderwijs. De omgekeerde beweging is veel zeldzamer. Ons onderwijssysteem werkt dus als een sorteermecanisme dat het beroepsonderwijs definieert als de laagste trede in het voltijds secundair onderwijs. Van Houtte (2006) stelt vast dat de leerlingen van het beroepsonderwijs als groep minder gericht zijn op studeren dan de leerlingen van andere onderwijsvormen en duidt dit sorteermecanisme aan als een mogelijke oorzaak van die groeps cultuur.<sup>9</sup>

**Tabel 5** – Percentage vroege schoolverlaters in de totale stroom schoolverlaters voor een gegeven leeftijd en sekse: voltijds gewoon beroepsonderwijs versus geheel van het onderwijs.

| Leeftijd | Jongens          |                 | Meisjes          |                 |
|----------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|
|          | Voltijds beroeps | Alle richtingen | Voltijds beroeps | Alle richtingen |
| 18       | 28,0%            | 13,3%           | 21,9%            | 7,4%            |
| 19       | 18,7%            | 17,5%           | 14,2%            | 12,9%           |
| 20       | 23,1%            | 21,2%           | 20,3%            | 17,6%           |

**Bron:** Analyses door Van Landeghem & Van Damme (2011b) en Van Landeghem e.a. (2012).

Leidt dit gebrek aan studiegerichtheid tot meer vroege schoolverlaters? Dat hoeft niet zo te zijn, in de mate dat de leraren van het beroepsonderwijs zich aanpassen aan hun leerlingepubliek door de nadruk te verschuiven van studieresultaten naar attitudevorming (Stevens & Van Houtte, 2011). Waar een minder academische groeps cultuur overgaat in een antischoolcultuur, zou deze polarisatie tussen de onderwijsvormen echter wel degelijk een verklaring kunnen vormen voor de grotere ongekwalificeerde uitstroom uit het beroepsonderwijs.

De genoemde dataset over het voltijds gewoon beroepsonderwijs laat toe de schoolverlaters ook in te delen volgens het laatste leerjaar dat ze hebben gevolgd in het beroepsonderwijs. Via de combinaties van leerjaar en leeftijd wordt in de data een patroon zichtbaar dat de afbakening van doelgroepen suggereert. Dit is het onderwerp van de volgende sectie.

## 9. De ene vroege schoolverlater is de andere niet: afbakening van twee doelgroepen

Een leerling die aan een derde (vierde, vijfde of zesde) leerjaar begint in het kalenderjaar waarin hij/zij 14 (respectievelijk 15, 16 of 17) jaar wordt, heeft de gewenste leeftijd voor dat leerjaar. Leerlingen die ouder zijn, hebben ‘vertraging’ opgelopen. Er is een

stabiel patroon in het verband tussen de door een leerling van het voltijds gewoon beroepsonderwijs opgelopen vertraging, de nog af te leggen weg tot aan een kwalificatie (dat wil zeggen: zijn/haar leerjaar) en de kans dat de leerling op het einde van het lopende schooljaar het leerplichtonderwijs zonder een kwalificatie verlaat. Tabel 6 toont dit patroon, dat men terugvindt in meerdere opeenvolgende jaren, met de cijfers voor het jaar 2007.

**Tabel 6** – Kans op voortijdig schoolverlaten vanuit het voltijds gewoon beroepsonderwijs volgens leerjaar en opgelopen vertraging (2007).<sup>10</sup>

|   | Jongens    |          |     |     | Meisjes    |          |     |     |     |     |
|---|------------|----------|-----|-----|------------|----------|-----|-----|-----|-----|
|   | Vertraging | Leerjaar |     |     | Vertraging | Leerjaar |     |     |     |     |
|   |            | 3        | 4   | 5   | 6          |          | 3   | 4   | 5   | 6   |
| 0 |            |          |     |     | 4%         |          |     |     |     | 4%  |
| 1 |            |          |     | 12% | 7%         |          |     |     | 13% | 6%  |
| 2 |            |          | 24% | 20% | 14%        |          |     | 24% | 17% | 11% |
| 3 |            | 45%      | 32% | 28% | 18%        |          | 43% | 25% | 27% | 14% |
| 4 |            | 46%      | 39% | 29% | 19%        |          | 37% | 37% | 25% | 13% |
| 5 |            | 43%      | 27% | 30% |            |          | 70% | 50% | 16% |     |

Deelgroep 'V': rechthoekig grijs kader; deelgroep 'G': blauwe afbakening; deelgroep 'T': de vier overige cellen, die lichtblauw ingekleurd zijn.

**Bron:** Van Landeghem & Van Damme (2011b).

Uit dat patroon komt duidelijk naar voren dat de vroege schoolverlaters geen uniforme groep vormen, zelfs niet binnen het voltijds gewoon beroepsonderwijs. De gegevens suggereren de afbakening van twee sterk verschillende doelgroepen onder de vroege schoolverlaters uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs.

De eerste doelgroep (G: 'Gunstig') bestaat uit de vroege schoolverlaters die vertrekken vanuit een zesde leerjaar waarin ze geen of hoogstens twee jaar vertraging hadden; of vanuit een vijfde leerjaar met slechts één jaar vertraging. Deze leerlingen waren dicht bij een kwalificatie, namelijk het met succes afronden van het zesde leerjaar. Bovendien is hun voorbije loopbaan, in de mate dat de opgelopen vertraging als een maatstaf kan dienen, zonder al te grote problemen verlopen. De tweede doelgroep (V: 'Vertraagd') van ongekwalificeerde schoolverlaters heeft een problematische schoolloopbaan achter de rug en is nog vrij ver verwijderd van een kwalificatie. Deze vroege schoolverlaters komen uit het vijfde, vierde of derde leerjaar en hebben minstens drie jaar vertraging. Ten slotte ligt een aantal combinaties van leerjaar en vertraging op de grens tussen de twee doelgroepen (T: 'Tussengroep'). De bijdrage van de twee doelgroepen en de tussenliggende groep aan de ongekwalificeerde uitstroom uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs is weergegeven in tabel 7.

Gezien de relatief gunstige eindpositie van de leerlingen uit de doelgroep G, verrast de omvang van deze component van de ongekwalificeerde uitstroom. Uitgedrukt in absolute aantallen gaat het in 2007 over 954 jongens en 721 meisjes.

Het is bijzonder interessant dat de twee doelgroepen die zich aftekenen in de Vlaamse data via het kansenpatroon van tabel 6, ook geïdentificeerd zijn in andere onderwijs-systemen. Zo baseerde een Nederlands expertpanel (zie Eimers & Bekhuis, 2006) zich op praktijkervaring, enige aanwijzingen uit de onderzoeksliteratuur en cijfermateriaal over het Nederlands onderwijs om een onderscheid te formuleren tussen 'klassieke risicoleerlingen' (onze doelgroep V) en 'opstappers' (doelgroep G). De afbakening van de groepen G en V vormt mogelijk een basis voor een efficiënt beleid met betrekking tot de vroege schoolverlaters uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs.

**Tabel 7** – Componenten van de ongekwalificeerde uitstroom uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs volgens herkomst<sup>a</sup> – percentages van de stroom schoolverlaters uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs, 2007.

| Jongens |      |      |                    | Meisjes |      |      |                    |
|---------|------|------|--------------------|---------|------|------|--------------------|
| G       | T    | V    | G+T+V <sup>b</sup> | G       | T    | V    | G+T+V <sup>b</sup> |
| 11,3%   | 7,7% | 4,6% | 23,6%              | 10,2%   | 5,4% | 3,4% | 19,0%              |

a Deelgroepen G, T of V van het voltijds gewoon beroepsonderwijs.

b Dit is de indicator van de ongekwalificeerde uitstroom uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs in 2007.

## 10. Een aanknopingspunt voor het beleid

Recent onderzoek door het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen (Van Landeghem & Van Damme, 2011b) heeft aangetoond dat een belangrijk deel van de ongekwalificeerde uitstroom uit het voltijds gewoon beroepsonderwijs bestaat uit jongeren die geen of relatief weinig vertraging hebben opgelopen in hun schoolcarrière en die niet ver verwijderd meer zijn van een kwalificatie. Het ligt voor de hand dat de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt een rol speelt in de beslissing van deze jongeren om het onderwijs vaarwel te zeggen. Als die verklaring klopt, dan verwacht men dat de schok die door de arbeidsmarkt ging als gevolg van de financieel-economische crisis van 2008, sporen moet nalaten in de statistieken over vroege schoolverlaters.

De tijdreeks van de indicator van de ongekwalificeerde uitstroom vertoont inderdaad een trendbreuk in 2008 (figuur 1). De licht stijgende trend tot en met 2008 is omgebo-gen naar een – in het geval van de jongens forse – daling in 2009.

De genoemde indicator maakt zoals gezegd deel uit van een indicatorensysteem, dat grotendeels gebaseerd is op eenvoudige gepubliceerde administratieve data (Van Landeghem & Van Damme, 2009a). Dit systeem laat toe de recente evolutie van het percentage vroege schoolverlaters te analyseren en te duiden. Uit die analyse blijkt dat de opvallende daling van de ongekwalificeerde uitstroom tussen 2008 en 2009 nagenoeg volledig toe te schrijven is aan het feit dat meer ongekwalificeerde jongeren – vooral

jongens – in die jaren de keuze gemaakt hebben in het onderwijs te blijven. Dat is precies wat men verwacht als jongeren de toestand van de arbeidsmarkt in hun beslissingen betrekken en als die arbeidsmarkt in een crisistoestand verkeert.

De crisis van 2008 toont aan dat een beduidend deel van de vroege schoolverlaters actieve beslissingsnemers zijn die alert zijn voor externe invloeden. Sommige jongeren verlaten het onderwijs blijkbaar niet omdat ze niet in staat zijn om een kwalificatie te verwerven, maar omdat de arbeidsmarkt op dat moment een grote aantrekkingskracht uitoefent. Een verdere opvolging zal moeten uitwijzen welk effect de schok van de crisis op langere termijn heeft op de kwalificatieoogst van de betrokken groepen leeftijdsgenoten.

De uitdaging voor het beleid bestaat erin om ook in tijden met een gunstige conjunctuur wegen te vinden om dergelijke jongeren aan te spreken en te motiveren om hun schoolloopbaan verder te zetten tot ze een kwalificatie in handen hebben. De relatief gunstige situatie van deze jongeren suggereert dat maatregelen die hen aanmoedigen om de relatief korte weg naar een kwalificatie toch nog af te leggen en die het overblijvende traject aantrekkelijker maken, een impact zouden kunnen hebben.

Een blik op twee groepen van leeftijdsgenoten van de vroege schoolverlaters kan hier voor inspiratie zorgen. De eerste, omvangrijke groep bestaat uit de jongeren die klaarstaan om in het hoger onderwijs te starten of er al studeren. Zij komen terecht in een systeem van onderwijs dat de oude rigiditeit van de jaarprogramma's heeft losgelaten en zeer flexibel werkt, met onder andere credits en individuele programma's, die een individueel studietempo toelaten. De tweede groep wordt gevormd door een relatief klein, maar sterk groeiend aantal jongeren – 18- tot 22-jarigen – die via tweedekanslerwegen studeren (Van Landeghem, Goos & Van Damme, 2010). Ook zij hebben gekozen voor een meer flexibele vorm van onderwijs.

De overheid zou kunnen werken aan een systeem om jongeren uit deze doelgroep – die de leeftijd hebben bereikt waarop hun leerplicht eindigt en die een relatief gunstige positie hebben bereikt in het voltijds gewoon beroepsonderwijs – de mogelijkheid te bieden om de resterende weg naar een kwalificatie in een meer flexibele setting af te leggen. De leerling zou een duidelijk afgebakend en individueel aangepast traject aangeboden moeten krijgen, dat afgewerkt kan worden terwijl hij/zij al actief is op de arbeidsmarkt.

Het uitwerken van zo'n systeem vereist wellicht een inbreng van zowel het tweedekansonderwijs als het leerplichtonderwijs. Locaties waar secundaire scholen op dit moment al faciliteiten delen met centra voor volwassenenonderwijs, vormen mogelijk een geschikt eerste proefterrein voor een dergelijk initiatief.

In een recent advies besteedt de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR, 2012) aandacht aan de "doelgroep die binnen het secundair onderwijs een aanzienlijk aantal competenties heeft behaald, maar om diverse redenen net niet het secundair onderwijs afmaakte".

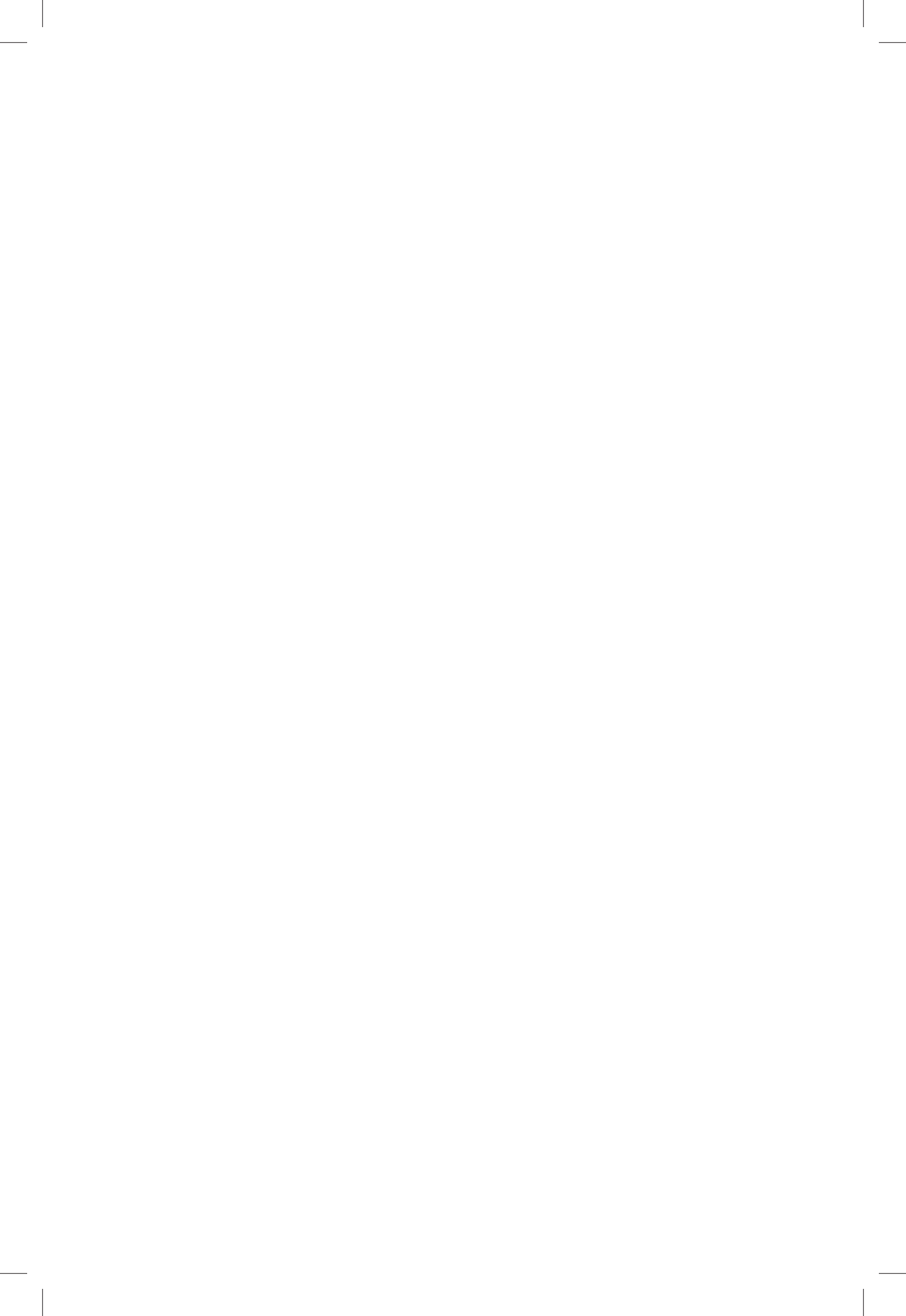
De Vlaamse Onderwijsraad wijst enerzijds op de nood aan een correcte 'studiesancti-  
oning' van de verworven competenties, maar bevestigt anderzijds ook de behoefte  
aan een betere afstemming en samenwerking tussen het regulier onderwijs en het vol-  
wassenenonderwijs. Dat laatste denkspoor is eveneens geformuleerd door Nederlandse  
experts (Eimers & Bekhuis, 2006): zij suggereren dat de 'opstappers' behoefte hebben  
aan flexibele en daardoor minder negatieve overgangsmogelijkheden tussen regulier  
onderwijs, volwassenenonderwijs en werk.

## NOTEN

1. We verwijzen naar enkele aanknopingspunten in de uitgebreide wetenschappelijke literatuur over vroege schoolverlaters: Alexander, Entwisle & Horsey (1997), Crowder & South (2003), Stearns, Moller, Blau e.a. (2007), Ream & Rumberger (2008), Plank, DeLuca & Estacion (2008), Cratty (2012), Pharris-Ciurej, Hirschman & Willhott (2012) en Gasper, DeLuca & Estacion (2012).
2. Het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming verzamelt jaar na jaar een grote hoeveelheid gegevens over leerlingen en scholen die nodig zijn om het onderwijssysteem te beheren. Zeker als men deze data bekijkt over de schooljaren heen, verbergen zij een schat aan informatie over de manier waarop groepen leerlingen zich door het onderwijssysteem verplaatsen en over hoe deze stromen evolueren over de jaren heen. Bovendien zijn de ruwe gegevens goedkoop, want ze worden in elk geval verzameld, voor administratieve doeleinden, behoorlijk accuraat, zeer volledig en tegenwoordig ook vrij gemakkelijk toegankelijk. Een bijkomend sterk punt van analyses van deze data is dat er geen sprake is van fouten als gevolg van een steekproeftrekking: de administratieve databanken registreren gegevens over elke school en elke leerling.
3. De in de Jaarboeken gepubliceerde data volstaan bijvoorbeeld niet om de vroege schoolverlaters in te delen volgens hun socio-economische status.
4. Kwalificatie van hoger niveau dan ISCED 0, 1, 2 of de vormen van 3C korter dan twee jaar. ISCED staat voor de 'International Standard Classification of Education' van de Unesco, <http://www.unesco.org>.
5. Op het einde van de tweede fase van het Steunpunt SSL (eind 2011) en op het moment van de samenstelling van deze tekst was de cohorte van het geboortjaar 1987 de jongste waarvoor een volledig beeld van de uitstroom uit het secundair onderwijs op basis van gepubliceerde administratieve data beschikbaar was. Het op dat moment meest recente *Statistisch Jaarboek van het Vlaams Onderwijs* (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2011) bevat de gegevens over de kwalificaties behaald in 2009 en in het bijzonder de kwalificaties behaald door de geboortecohorte van 1987 op 22-jarige leeftijd. Zie ook: Van Landeghem & Van Damme (2011b).
6. Hier is het van belang op te merken dat sommige leerlingen verder studeren in het secundair onderwijs nadat ze een kwalificatie hebben behaald. Dat kan in 'voortgezette' vormen van secundair onderwijs zoals het 'secundair-na-secundair', het 'zevende leerjaar' en de 'vierde graad' – die nu grotendeels is opgegaan in het 'hoger beroepsonderwijs' – in het voltijds beroepsonderwijs. Wanneer hier wordt gesproken over 'schoolverlaters', dan gaat het over het secundair onderwijs in een engere zin, zonder dat 'voortgezette' gedeelte. Een leerling is een 'schoolverlater' op het ogenblik dat hij of zij een kwalificatie verwerft of het secundair onderwijs in die engere zin zonder een kwalificatie verlaat.
7. Wie de Europese 'early leavers from education and training'-indicator (Europese Commissie, 2011c) voor het Vlaams Gewest volgt (zie bijvoorbeeld de tabel 'edat\_lfse\_16' op de website van Eurostat), komt tot de tegenovergestelde conclusie (zie bijvoorbeeld: Demeulemeester, 2008 en Vlaamse Overheid, 2008). Die indicator vertoonde immers een dalende trend tot 2008. Men moet er echter rekening mee houden dat de Europese indicator enkel bedoeld is als een instrument om de kwestie van de vroege schoolverlaters op politieke agenda's te plaatsen en te hou-

den. Door de definitie van de indicator en het gebrek aan nauwkeurigheid van de metingen is hij niet geschikt om de evolutie van het percentage vroege schoolverlaters uit het Vlaams secundair onderwijs in kaart te brengen (Van Landeghem & Van Damme, 2009b).

8. Voorbeeld 1: in het schooljaar 2008-2009 waren er 37.185 jongens van het geboortejaar 1991 ingeschreven in het secundair onderwijs; 18.576 jongens behaalden een kwalificatie in 2009 (als 18-jarige);  $18.576 / 37.185 = 50,0\%$ . Voorbeeld 2: in het schooljaar 2008-2009 waren er 15.051 jongens van het geboortejaar 1990 ingeschreven in het secundair onderwijs; 8.375 jongens behaalden een kwalificatie in 2009 (als 19-jarige);  $8.375 / 18.576 = 55,6\%$ .
9. Van Houtte (2006) merkt op dat de onderwijsvormen in Vlaanderen ook duidelijk verschillen inzake de socio-economische achtergrond van hun leerlingen. Daardoor is het volgens haar niet mogelijk het effect op de groepscultuur van de socio-economische context en van het sorteren op academisch succes uit elkaar te halen.
10. Voorbeeld 1: in het schooljaar 2006-2007 waren er 3.119 jongens van het geboortejaar 1988 ingeschreven in een zesde leerjaar van het lineair voltijds gewoon beroepsonderwijs; deze leerlingen hadden dus één jaar vertraging in vergelijking met de meerderheid van hun leeftijdsgenoten; in 2007 gingen 228 van deze leerlingen zonder kwalificatie weg uit het secundair onderwijs;  $228 / 3.119 = 7\%$ . Voorbeeld 2: in het schooljaar 2006-2007 waren er 3.650 jongens van het geboortejaar 1989 ingeschreven in een vijfde leerjaar van het lineair voltijds gewoon beroepsonderwijs; deze leerlingen hadden dus één jaar vertraging in vergelijking met de meerderheid van hun leeftijdsgenoten; in 2007 verlieten 443 van deze leerlingen het secundair onderwijs (uiteraard zonder kwalificatie);  $443 / 3.650 = 12\%$ .





# Arbeid in tijden van crisis

*Jill Coene*

### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk bekijken we de economische toestand van ons land tijdens de voortdurende crisisperiode. Het Federaal Planbureau (2012a) is niet optimistisch over de toekomst, ten gevolge van de Europese conjunctuur en de besparingsmaatregelen van de federale overheid. Het schat dat de Belgische economie in 2012 een lichte krimp van -0,1% zou laten optekenen. Ook wat de arbeidsmarkt betreft, zijn de verwachtingen niet eenduidig positief: de werkgelegenheidsgraad zou na een lichte terugval in 2012 en 2013 tegen 2017 dan wel stijgen, maar de werkloosheidsgraad zou ook toenemen (Federaal Planbureau, 2012b). Wat zijn de gevolgen van de huidige arbeidsmarktsituatie voor de tewerkstelling van kansengroepen? Welke trends en evoluties kunnen we waarnemen? Is 'werk' altijd een hefboom om uit een kwetsbare positie te ontsnappen? Dit hoofdstuk tracht een antwoord te bieden op deze vragen en bekijkt enkele recente Vlaamse beleidsmaatregelen.

### 2. Conjunctuur en arbeidsmarkt

In de eerste helft van 2011 was de economische groei in termen van het BBP nog relatief groot, respectievelijk 2,9% en 2,0% in het eerste en tweede kwartaal van 2011 ten opzichte van diezelfde kwartalen in 2010. In de tweede helft van 2011 viel de groei terug, respectievelijk 1,4% en 0,9% in het derde en vierde kwartaal tegenover dezelfde periode in 2010 (Nationale Bank van België, 2012a). 2011 als geheel liet bijgevolg een groei optekenen van 1,8%. In het eerste kwartaal van 2012 nam het BBP slechts toe met 0,4% tegenover het eerste kwartaal van 2011. In het tweede kwartaal van 2012 noteerde de Nationale Bank (2012a) een daling van -0,3% tegenover het tweede kwartaal van 2011. Het ondernemersvertrouwen, gemeten via de conjunctuurbarometer voor bedrijven,

daalde in juni 2012 voor de vierde maand op rij. Na een opflakking in juli was er in augustus en september opnieuw sprake van een lichte daling (Nationale Bank van België, 2012b). Het consumentenvertrouwen bevond zich in juni op het hoogste peil sinds oktober 2011, om in juli en augustus 2012 terug te dalen. In september was er een lichte opflakking, omdat de consument zich minder zorgen maakte over de toenemende werkloosheid en zijn spaarvermogen. Op het vlak van de economische situatie van België en de financiële situatie van de gezinnen verwachtte de consument echter geen verbetering (Nationale Bank van België, 2012c).

Na een daling in 2009 stegen de werkaanbiedingen die de Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen (RVA) registreert, tot en met het derde kwartaal van 2011. Sinds dan is er opnieuw sprake van een dalende tendens (gemeten tot en met het tweede trimester van 2012). Ook de uitzendarbeid neemt terug af. De tijdelijke werkloosheid stijgt, voornamelijk door de economische evolutie en de slechte weersomstandigheden (Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen, 2012). Samen met de vooruitzichten van het Planbureau die we in de inleiding aanhaalden, wijzen de meeste indicatoren er dus op dat de economische toestand in België dit jaar niet bijzonder hoopgevend zal zijn.

Konings, Persyn en Torfs (2012) onderzochten de impact van de crisis op de arbeidsmarkt aan de hand van de werkgelegenheidscijfers van de 'Labour Force Survey'. Zij stellen dat er tussen 2008 en 2011 wel 100.000 jobs bijkwamen in België, maar dat de impact van de crisis heterogeen was in de verschillende sectoren en regio's.<sup>1</sup> Zowel in Vlaanderen (zonder Vlaams-Brabant) als in Wallonië (zonder Waals-Brabant) sneuvelde er jobs in de industrie, terwijl de tewerkstelling in de openbare diensten groeide. In 'centraal België' (de oude provincie Brabant plus Brussel) ging het om een verschuiving van industrie naar marktdiensten. Dergelijke verschuivingen betekenen niet voor iedereen een nieuwe baan. De werkgelegenheids groei was zwak in Wallonië (0,17%), matig in Vlaanderen (0,91%) en sterker in centraal België (1,67%). De resultaten zijn volgens Konings, Persyn en Torfs (2012) verrassend. Door de sterke aanwezigheid van marktdiensten in centraal België en van publieke diensten in Wallonië, beide groeisectoren, verwachtte men dat de werkgelegenheids groei in deze regio's groter zou zijn. Vlaanderen, waar de conjunctuurgevoelige industrie dominant is, groeide meer dan verwacht.

De Vlaamse vacaturemarkt presteerde in de eerste helft van 2011 uitzonderlijk goed, met in mei het hoogste aantal ontvangen vacatures in het normaal economisch circuit zonder uitzendopdrachten ooit (30.823). Vanaf september kwam daar een kentering in en daalde het aantal vacatures. In de eerste helft van 2012 schommelde het aantal tussen 18.800 en 23.000 (VDAB, 2012a). Toch kent Vlaanderen een krappe arbeidsmarkt, wat wil zeggen dat er meer openstaande vacatures dan beschikbare werklozen zijn. De spanningsindicator van de VDAB berekent het aantal beschikbare niet-werkende werkzoekenden ten opzichte van het aantal openstaande vacatures in het normale economische circuit (zonder uitzendopdrachten). In maart 2012 waren er 3,5 werkzoekenden per openstaande vacature, het laagste peil sinds 2000 (toen waren er meer werkzoekenden per vacature)

(VDAB, 2012a). Een van de belangrijkste oorzaken is het tekort aan technisch geschoolde arbeidskrachten. Konings, Persyn en Torfs (2012) analyseerden de mismatch tussen arbeidsvraag en -aanbod van de Vlaamse arbeidsmarkt, op basis van data van de VDAB. Ze deelden de arbeidsmarkt op in segmenten naar opleidingsniveau om de mismatch binnen elk segment te bekijken. In het arbeidsmarktsegment van laaggeschoolden (geen diploma secundair onderwijs) was er tussen 1989 en 2003 sprake van een daling van het aantal openstaande vacatures en een gezamenlijke daling van het aantal werklozen (een daling van de mismatch). Sinds 2003 stabiliseerde dit proces, waardoor de structurele werkloosheid op een constant peil blijft. Er is sprake van een ruime arbeidsmarkt, met een relatief hoog aanbod (van werklozen) en een beperkte vraag (vacatures), voornamelijk te wijten aan de verschuiving naar een kenniseconomie. In het segment van de middenopgeleiden (maximaal een diploma secundair onderwijs) nam de mismatch tussen 1989 en 2003 toe, om zich daarna te stabiliseren. In het segment van de bachelors en masters nam de mismatch toe sinds 1989, zonder zich te stabiliseren. Er zijn in dit segment dus zowel veel werklozen als veel openstaande vacatures.

---

Bij laaggeschoolden blijft de structurele werkloosheid constant: er is een relatief hoog aanbod van werklozen, maar een beperkte vraag naar arbeid.

---

### 3. Werk en werkloosheid in België en Vlaanderen

In deze sectie bekijken we achtereenvolgens de werkzaamheids- en werkloosheidsgraad op landelijk, regionaal en lokaal niveau; het aantal niet-werkende werkzoekenden, het aantal jobloze gezinnen en gezinnen met lage werkintensiteit.

#### 3.1 Werkzaamheidsgraad en werkloosheidsgraad

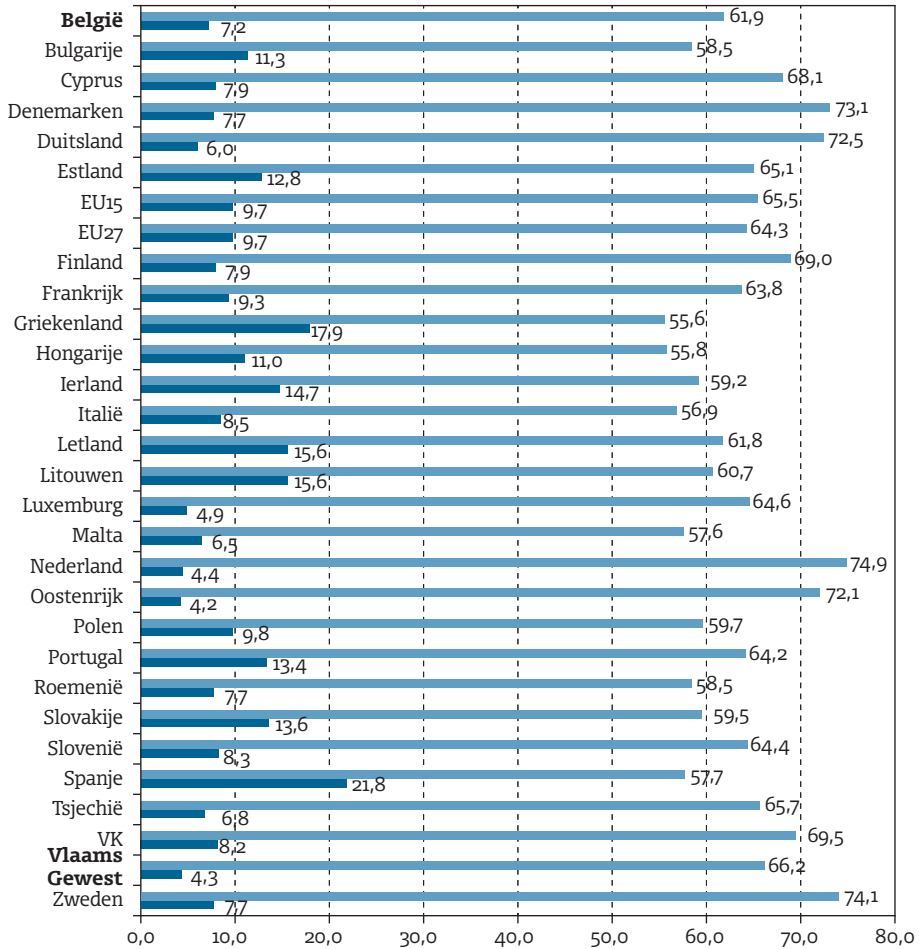
De werkzaamheidsgraad en de werkloosheidsgraad worden berekend uit de Belgische Enquête naar de Arbeidskrachten of EAK, een onderdeel van de Europese 'Labor Force Survey'. We gebruiken de jaarcijfers van 2011 van het Steunpunt Werk en Sociale Economie.

##### 3.1.1 Een Europese vergelijking

De werkzaamheidsgraad meet het aandeel werkenden in de leeftijdsgroep 15-64-jarigen tegenover de totale bevolking van die leeftijd. 'Werkenden' zijn volgens de 'International Labour Organization' (ILO) personen die in de referentieweek minstens één uur betaalde arbeid hebben verricht. In een Europese vergelijking scoorde België in 2011 met 61,9% slechter dan de EU27, waar de werkzaamheidsgraad 64,3% bedroeg (zie fi-

guur 1). Onze buurlanden behaalden een betere werkzaamheidsgraad (Frankrijk: 63,8%, Luxemburg: 64,6%, Verenigd Koninkrijk: 69,5%, Duitsland: 72,5%, Nederland: 74,9%). Vlaanderen presteerde beter, met 66,2%.

**Figuur 1** – Werkzaamheidsgraad en werkloosheidsgraad bij 15-64-jarigen (in %), EU27, 2011.



**Bron:** Steunpunt Werk en Sociale Economie (2012a) op basis van ADSEI – EAK en Eurostat – LFS.

De werkloosheidsgraad wordt berekend als het aandeel werkzoekenden in de beroepsactieve bevolking (de som van werkenden en werklozen). 'Werkzoekenden' zijn volgens de ILO alle mensen die niet werken, de voorbije vier weken actief naar werk zochten en binnen de twee weken kunnen starten in een nieuwe job, aangevuld met diegenen die een nieuwe job hebben gevonden die pas binnen drie maanden begint. Ons land

presteerde in 2011 met 7,2% beter dan het EU27-gemiddelde (9,7%) (zie figuur 1), maar onze buurlanden behaalden betere resultaten (Duitsland: 6,0%, Luxemburg: 4,9% en Nederland: 4,4%). Enkel in Frankrijk (9,3%) ligt de werkloosheidsgraad hoger. Vlaanderen behoorde met 4,3% tot de kopgroep.

### 3.1.2 *Een regionale vergelijking*

Vervolgens bekijken we het niveau van de regio's in België, met aandacht voor enkele socio-economische kenmerken. In 2011 bedroeg de werkzaamheidsgraad in het Vlaamse Gewest volgens de EAK-data 66,2%, in het Waals Gewest 57,0% en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 53,8% (gemiddelde voor de vier kwartalen). Tabel 1 (cijfers voor Brussel niet mee opgenomen) toont dat de werkzaamheidsgraad van vrouwen lager ligt dan die van mannen en dat hij stijgt met het opleidingsniveau: laag- en middengeschoolden hebben een lagere werkzaamheidsgraad dan hooggeschoolden. Ook naar leeftijd zijn er verschillen: bij de 25-49-jarigen is de werkzaamheidsgraad het hoogst. Personen met een niet-EU-nationaliteit hebben een heel lage werkzaamheidsgraad. We zien ook regionale verschillen in de werkzaamheidsgraad voor elk van deze subgroepen, in die zin dat de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen systematisch hoger ligt dan in Wallonië. Bij hooggeschoolden en 55-plussers zijn deze iets kleiner. Ook op het vlak van de werkloosheidsgraad is het duidelijk dat er regionale verschillen spelen. In 2011 bedroeg de werkloosheidsgraad 4,3% in het Vlaamse Gewest, 9,5% in het Waals Gewest en 17,1% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (gemiddelde voor de vier kwartalen). Uit tabel 1 blijkt dat ongeveer evenveel mannen als vrouwen werkloos waren in 2011. Bij de jongeren is de werkloosheidsgraad het hoogst, evenals bij de laaggeschoolden en personen met een niet-EU-nationaliteit. Ook op het vlak van de werkloosheidsgraad spelen er duidelijk regionale verschillen. In Wallonië is deze bijna dubbel zo hoog als in Vlaanderen. Bij de 50-plussers en de personen met een EU-nationaliteit zijn de verschillen kleiner.

Hoe zijn de werkzaamheidsgraad en de werkloosheidsgraad in Vlaanderen geëvolueerd tussen 2008 en 2011? De werkzaamheidsgraad daalde in deze periode met 0,3 procentpunten (van 66,5% in 2008 naar 66,2% in 2011). Deze daling weerspiegelde zich in alle socio-economische groepen, behalve bij de vrouwen (+0,6 ppt.), de 50-64-jarigen (+4,4 ppt.), de 55-plussers (+4,5 ppt.) en de personen met Belgische nationaliteit (bij wie de werkzaamheidsgraad op hetzelfde peil uitkwam). Mannen (-1,1 ppt.), laagopgeleiden (-1,3 ppt.), jongeren (-2,3 ppt.), 25-49-jarigen (-1,5 ppt.) en personen met een nationaliteit van een ander EU-land (-2,1 ppt.) zagen hun werkzaamheidsgraad dalen in de beschouwde periode. De werkzaamheidsgraad van midden- en hoogopgeleiden (respectievelijk -0,2 ppt. en -0,4 ppt.) en personen met een niet-EU-nationaliteit (-0,2 ppt.) ging er minder sterk op achteruit tussen 2008 en 2011. Het in kaart brengen van de evolutie van de werkloosheidsgraad tussen 2008 en 2011 is niet mogelijk, omdat er sprake is van een trendbreuk vanaf 2011, te wijten aan een gewijzigde vraagstelling in de EAK-survey.<sup>2</sup> De werkloosheidsgraad van 2011 ligt daardoor lager dan in de voorgaande jaren.

Ook de VDAB berekent maandelijks een Vlaamse werkloosheidsgraad, maar deze berust op een andere definiëring en is dus niet vergelijkbaar met de werkloosheidsgraad volgens de ILO. De VDAB-werkloosheidsgraad meet het aandeel niet-werkende werkzoekenden tegenover de totale beroepsbevolking op arbeidsleeftijd (18-64 jaar). Als we nu de evolutie tussen 2008 en 2011 in kaart brengen, zien we dat deze in 2011 (gemiddeld jaarcijfer) 6,65% bedroeg (6,25% bij de mannen en 7,12% bij de vrouwen). In 2008 bedroeg de werkloosheidsgraad nog 5,91% (5,12% bij de mannen en 6,85% bij de vrouwen).

**Tabel 1** – Werkzaamheidsgraad en werkloosheidsgraad (15-64-jarigen) naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en nationaliteit, België en gewesten, 2011, in %.

|                                    | Werkzaamheidsgraad |             |             | Werkloosheidsgraad |            |            |
|------------------------------------|--------------------|-------------|-------------|--------------------|------------|------------|
|                                    | BE                 | VL          | WA          | BE                 | VL         | WA         |
| <b>Totaal</b>                      | <b>61,9</b>        | <b>66,2</b> | <b>57,0</b> | <b>7,2</b>         | <b>4,3</b> | <b>9,5</b> |
| <b>Geslacht</b>                    |                    |             |             |                    |            |            |
| Man                                | 67,1               | 70,9        | 62,8        | 7,2                | 4,2        | 9,0        |
| Vrouw                              | 56,7               | 61,3        | 51,2        | 7,2                | 4,4        | 10,1       |
| <b>Onderwijsniveau<sup>a</sup></b> |                    |             |             |                    |            |            |
| Laag                               | 47,4               | 52,0        | 43,8        | 12,1               | 7,1        | 14,1       |
| Midden                             | 74,0               | 78,3        | 68,4        | 5,7                | 3,1        | 8,5        |
| Hoog                               | 84,2               | 86,3        | 82,5        | 3,4                | 2,1        | 3,7        |
| <b>Leeftijd</b>                    |                    |             |             |                    |            |            |
| 15-24                              | 26,0               | 29,4        | 22,9        | 18,7               | 12,7       | 25,2       |
| 25-49                              | 80,5               | 86,4        | 75,3        | 6,6                | 3,5        | 8,9        |
| 50-64                              | 51,6               | 53,6        | 48,2        | 4,5                | 3,4        | 5,3        |
| 55-64                              | 38,7               | 38,9        | 36,9        | 4,0                | 3,4        | 4,4        |
| <b>Nationaliteit</b>               |                    |             |             |                    |            |            |
| Belg                               | 63,0               | 66,9        | 57,7        | 6,3                | 3,8        | 9,1        |
| Ander EU-land                      | 62,2               | 64,9        | 57,0        | 10,3               | 8,2        | 10,3       |
| Niet-EU-land                       | 37,4               | 43,6        | 32,3        | 27,8               | 19,9       | 29,4       |

a. Werkzaamheidsgraad naar onderwijsniveau voor 25-64-jarigen in plaats van 15-64-jarigen.

Laaggeschoold: ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs; middengeschoold: ten hoogste een diploma hoger secundair onderwijs; hooggeschoold: ten minste een diploma hoger onderwijs.

**Bron:** Steunpunt Werk en Sociale Economie (2012a) op basis van ADSEI – EAK en Eurostat – LFS.

### 3.1.3 Een lokale blik

Analoog aan hoofdstuk 1 bekijken we de werkloosheidsgraad en werkzaamheidsgraad voor de dertien centrumsteden, waarvan tabel 2 een overzicht geeft. De cijfers dateren van 2009, een jaar waarin de economische crisis nog duidelijk merkbaar was. De cijfers, gerapporteerd door de Vlaamse Studiedienst, zijn afkomstig van de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid wat de werkenden betreft en de statistieken van de gewestelijke bemiddelingsinstanties voor de niet-werkende werkzoekenden. De werkzaamheidsgraad wordt gedefinieerd als het aandeel werkenden tegenover de bevolking op arbeidsleeftijd; de werkloosheidsgraad meet het aandeel niet-werkende werkzoekenden ten aanzien van de beroepsbevolking.

Voor beide indicatoren bekijkt men de groep 20-64-jarigen. De cijfers verschillen dus op een aantal punten van de bovenstaande paragrafen. In Roeselare, Brugge en Aalst is de werkzaamheidsgraad het hoogst; in Genk, Antwerpen en Oostende is deze het laagst. De werkloosheidsgraad is het laagst in Roeselare, Brugge en Leuven en het hoogst in Antwerpen, Genk en Gent.

**Tabel 2** – Lokale werkzaamheids- en werkloosheidsgraden (20-64-jarigen), Vlaamse centrumsteden, 2009, in %.

|           | Werkzaamheidsgraad | Werkloosheidsgraad |              | Werkzaamheidsgraad | Werkloosheidsgraad |
|-----------|--------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------------|
| Aalst     | 72,15              | 7,99               | Leuven       | 68,3               | 6,61               |
| Antwerpen | 62,82              | 13,7               | Mechelen     | 70,4               | 8,89               |
| Brugge    | 73,03              | 5,6                | Oostende     | 63,62              | 10,76              |
| Genk      | 60,17              | 12,73              | Roeselare    | 74,76              | 5,46               |
| Gent      | 67,58              | 11,1               | Sint-Niklaas | 69,79              | 7,43               |
| Hasselt   | 70,66              | 7,67               | Turnhout     | 68,78              | 10,53              |
| Kortrijk  | 70,75              | 7,81               |              |                    |                    |

**Bron:** Studiedienst van de Vlaamse Regering – Gemeentelijke profielschetsen.

Deze resultaten worden bevestigd in onderzoek van Knotter e.a. (2011). Zij bestudeerden de werkloosheidsgraad in alle Vlaamse gemeenten aan de hand van cijfers van de VDAB (2009). Deze blijkt het hoogst te liggen in de steden (voornamelijk Antwerpen en Gent), aangevuld met Limburg en de kuststreek. In Vlaams-Brabant, Oost- en West-Vlaanderen (uitgezonderd de kust) ligt deze het laagst. De evolutie tussen 1999 en 2010 wijst erop dat steeds meer gemeenten een lagere werkloosheidsgraad dan het Vlaams gemiddelde vertonen, behalve in de grote steden, die constant een hoger dan gemiddelde werkloosheidsgraad hebben. In de rand rond Brussel verloopt deze evolutie omgekeerd: steeds meer gemeenten in deze regio laten een hogere werkloosheidsgraad optekenen, wat erop wijst dat de Brusselse werkloosheid uitdeint. De samenstelling van de populatie werkzoekenden en de differentiële impact van de conjunctuur op gemeenten (voornamelijk in grote steden blijkt een periode van laagconjunctuur samen te gaan met een hogere werkloosheidsgraad en andersom) bieden slechts een gedeeltelijke verklaring voor de lokale verschillen. Aan de hand van een regressiemodel vonden Knotter e.a. (2011) dat de aanwezigheid van jongeren (15-24 jaar) en laaggeschoolden de werkloosheidsgraad negatief beïnvloedt. Een andere mogelijke verklaring is het vacatureaanbod: hoe meer openstaande vacatures, hoe lager de werkloosheidsgraad. Deze bevinding gaat echter niet op voor de steden, waar ondanks het grote aantal vacatures toch een hoge werkloosheid bestaat. Ook de bevolkingsdichtheid speelt een rol: in meer dichtbevolkte gebieden is de werkloosheidsgraad hoger. Knotter e.a. (2011) veronderstellen dat de jobs in dichtbevolkte steden voornamelijk ingevuld worden door (hooggeschoolde) bewoners uit de omgeving, waardoor de eigen (veelal laaggeschoolde) inwoners werkloos blijven (zie ook: Vanderbiesen & Sels, 2010). Daarnaast heeft ook het aandeel personen met recht op maatschappelijke integratie tegenover het totaal aantal

inwoners een negatieve invloed op de werkloosheidsgraad van een gemeente. Andere factoren die Knotter e.a. (2011) naar voren schuiven, zijn onder andere de tewerkstelling in technische industrieën (positieve invloed) en een beperkte mobiliteit in wonen en verkeer (negatieve invloed). De belangrijkste conclusie is dat Vlaamse (groot)steden gelijkaardig gekenmerkt worden door variabelen die de werkloosheidsgraad beïnvloeden en dat werkloosheid voornamelijk een stedelijke problematiek lijkt te zijn.

---

Werkloosheid lijkt vooral een stedelijke problematiek te zijn.

---

### 3.2 Niet-werkende werkzoekenden

Naast het in kaart brengen van de werkzaamheids- en werkloosheidsgraad is het interessant om het huidige aantal niet-werkende werkzoekenden te analyseren. In deel drie van dit Jaarboek zijn uitgebreide cijfers terug te vinden over de Belgische werklozenpopulatie; we beperken ons daarom tot de Vlaamse situatie. De statistieken met betrekking tot de niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) worden maandelijks vrijgegeven door de VDAB. De groep omvat de werkzoekenden met werkloosheidsuitkeringsaanvraag (WZUA), de werkzoekenden tijdens beroepsinschakelingstijd<sup>3</sup>, de vrij ingeschrevenen en een reeks andere niet-werkende werkzoekenden. Vanaf 2012 past de VDAB een andere berekeningswijze toe om het aantal NWWZ's te meten<sup>4</sup>, waardoor de cijfers niet helemaal vergelijkbaar zijn met vorig jaar. Vanaf september 2010 tekende de VDAB een daling op van het aantal NWWZ's die bleef aanhouden tot en met december 2011. Vanaf januari 2012 stijgt dit aantal, maar als de oude berekeningswijze toegepast zou worden, is er van januari tot en met april 2012 nog steeds sprake van een daling van het aantal NWWZ's tegenover de overeenkomstige maanden het jaar voordien (VDAB, 2012a, 2012b). Vanaf mei stijgt het aantal NWWZ opnieuw (op basis van de oude berekeningswijze).

Eind september 2012 waren er in Vlaanderen 216.222 niet-werkende werkzoekenden, 4,3% meer dan in september 2011 (aan de hand van de oude berekeningswijze) (VDAB, 2012b). In september 2012 zijn meer mannen (52,5%) dan vrouwen (47,5%) werkloos. 25,9% van de werklozen is jonger dan 25 jaar, 50,8% is tussen 25 en 50 jaar en 23,3% is ouder dan 50 jaar. Bijna de helft van de werklozen is laaggeschoold (46,8%), 34,9% is middengespoold en 18,3% is hooggeschoold. Leeftijd en onderwijsniveau blijken deels samen te vallen: van de werkloze 50-plussers, die vroeger geringe studiekansen hadden, is de meerderheid laaggeschoold (56,8% in maart 2012) (VDAB, 2012a). Toch was ook 56,3% van de werkloze jongeren in maart 2012 laaggeschoold. Mogelijke verklaringen zijn dat laaggeschoolde jongeren minder snel aan werk geraken, een hoger risico hebben om werkloos te worden en te blijven en het hoge aandeel laaggeschoolden onder migrantenjongeren (VDAB, 2012a). In september 2012 was 59,6% van de werklozen min-



der dan een jaar werkloos, 16% was één tot twee jaar werkloos. De langdurig werklozen (meer dan twee jaar werkloos) vertegenwoordigden bijna een vierde (24,4%) van alle werklozen. Personen met een arbeidshandicap vertegenwoordigden 12% van de werklozen (VDAB, 2012b).

### 3.3 'Job-arme' gezinnen

In 2011 leefden in België 12,9% van de volwassenen (18-59 jaar) en 12,5% van de kinderen (0-17 jaar) in een gezin waar niemand werkt (ADSEI, 2012). In Vlaanderen betrof het 8,6% volwassenen en 7,2% kinderen. In Wallonië was dat respectievelijk 17,3% en 18,6% en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 22,8% en 26,5%. Op tien jaar tijd verbeterde de toestand voor volwassenen in Vlaanderen (11,9% in 2001), bleef die in Wallonië nagenoeg stabiel (17,3% in 2001) en ging die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest erop achteruit (20,8% in 2001). In België als geheel verbeterde hun toestand lichtjes (13,3% in 2001). Het percentage kinderen die leven in een gezin waar niemand werkt, steeg op tien jaar tijd in Vlaanderen (6,7% in 2001), het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (23,1% in 2001) en België als geheel (11,9% in 2001). Enkel in Wallonië daalde dit percentage (17,3% in 2001).

Via de 'Statistics on Income and Living Conditions Survey' (EU-SILC) kan men de werkintensiteit van het huishouden meten. Deze meet de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door de gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar) tijdens het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar en het totaal aantal maanden dat zij hadden kunnen werken tijdens datzelfde jaar. Is die verhouding kleiner dan 20%, dan is er sprake van een zeer lage werkintensiteit. In 2010 leefde 7,7% van de Vlamingen van 0 tot 59 jaar in een gezin met een zeer lage werkintensiteit, tegenover 17,8% in Wallonië en 23,1% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Eurostat, 2012). In heel België leefde 12,6% van de bevolking (0-59 jaar) in een gezin met een lage werkintensiteit. Tussen 2004 en 2008 nam deze indicator in België als geheel af om daarna terug licht te stijgen. Het niveau van 2010 ligt in Vlaanderen, Wallonië en België wel lager dan in 2004.<sup>5</sup>

## 4. Kansen voor kansengroepen in Vlaanderen?

Het Pact 2020 wil van Vlaanderen tegen 2020 een economisch innovatieve, duurzame en sociaal warme samenleving maken. De werkzaamheid verhogen is een van de strategieën om dit te bereiken. De doelstelling is om de werkzaamheidsgraad van de gehele bevolking tussen 20 en 64 jaar op te krikken naar 76% tegen 2020. In 2011 bedroeg deze 71,8% (Departement Werk en Sociale Economie, 2012a). Het Pact 2020 bevat ook streefcijfers voor de werkzaamheidsgraad van kansengroepen: vrouwen (75% in 2020), personen met een niet-EU-nationaliteit (58% in 2020), personen met een arbeidshandi-

cap (43% in 2020), 50-plussers (60% in 2020) en 55-plussers (50% tegen 2020). In 2011 bedroeg de werkzaamheidsgraad van vrouwen 66,4%, die van 50-plussers 53,6%, die van 55-plussers 38,9%, die van personen met een arbeidshandicap 38,6% en die van personen met een niet-EU27-nationaliteit 46,3%. Er is dus nog een lange weg te gaan vooraleer de doelstellingen van het Pact 2020 bereikt zullen zijn. Bovendien berekende de VDAB (2012c) dat kansengroepen die in 2010 nieuw instroomden in de werkloosheid, vaker na een jaar nog werkloos zijn in vergelijking met een niet-kansengroep. 44,2% van de allochtonen, 47,5% van de laaggeschoolden, 39% van de personen met een arbeidshandicap en 38,6% van de 50-plussers zijn na twaalf maanden naar werk uitgestroomd, tegenover 65,5% van de niet-kansengroep (en tegenover 54,9% van de totale groep NWWZ's). In deze paragraaf bekijken we een aantal kansengroepen meer in detail.

#### 4.1 Laaggeschoolden

Zoals we in de vorige paragraaf aantoonde, bevinden laaggeschoolden zich in een nadelige positie op de arbeidsmarkt. Los van de mogelijke mismatch tussen het diploma en het werkaanbod en de structurele werkloosheid die in het segment van de laaggeschoolden een rol speelt (zie eerder), is de mogelijkheid tot het combineren van arbeid en gezin belangrijk. Die mogelijkheid is voor laaggeschoolden minder vanzelfsprekend. Neels en Theunynck (2012) bestudeerden de arbeidsparticipatie en de combinatie gezin-werk van moeders aan de hand van de 'Generations and Gender Survey 2008-2010'. Daaruit blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen hoog- en laaggeschoolde moeders. Bij vrouwen (18-49 jaar) zonder kinderen bedraagt het verschil in arbeidsparticipatie tussen hoog- en laaggeschoolden al 30%. Wanneer er jonge kinderen (0-2 jaar) in het spel zijn, vergroot dit verschil. 75,5% van de hooggeschoolde vrouwen zonder kinderen is voltijds aan het werk. Na de komst van het eerste kind is dat nog 45%. Bij laagopgeleide vrouwen gaat het respectievelijk om 36,8% en 11,3%. Laagopgeleide moeders kiezen vaker voor deeltijds werk, wat leidt tot een lager inkomen. In de gezinnen met jonge kinderen is 58,5% van de laaggeschoolde moeders werkloos of beroepsinactief, tegenover slechts 4% van de hoogopgeleide moeders. De lagere arbeidsparticipatie veroorzaakt niet alleen een lager inkomen: omdat laagopgeleide vrouwen vaker kiezen voor een partner met een vergelijkbaar studieniveau, kunnen de armoederisico's in het gezin cumuleren. Laaggeschoolde moeders met jonge kinderen (0-2 jaar) maken ook veel minder gebruik van betaalde kinderopvang, waarschijnlijk door de ongelijke toegang tot opvangvoorzieningen. Slechts 20,3% maakt er gebruik van (tegenover 64,8% van de hooggeschoolde vrouwen met jonge kinderen). Dit lage gebruik wordt niet gecompenseerd door het inzetten van informele kinderopvang. 48,8% van de laaggeschoolde moeders met jonge kinderen maakt van deze mogelijkheid gebruik, tegenover 80,2% van de hooggeschoolde moeders. Wanneer de kinderen ouder zijn (3-11 jaar), nemen de verschillen af, maar ze blijven bestaan. De verschillen in het gebruik van kinderopvang

hangen wellicht samen met verschillen in attitudes (laaggeschoolde moeders hebben traditionelere opvattingen over de zorg voor jonge kinderen), al kunnen deze de verschillen in tewerkstelling niet volledig verklaren.

---

Bij vrouwen zonder kinderen bedraagt het verschil in arbeidsparticipatie tussen hoog- en laaggeschoolden 30%. Wanneer er jonge kinderen in het spel zijn, verhoogt dit verschil.

---

## 4.2 Ouderen

Vijftigplussers geraken moeilijk aan het werk. Een rapport van Herremans e.a. (2012) bevestigt hun nadelige positie op de arbeidsmarkt. De meeste van de onderzochte indicatoren om de evolutie tijdens de afgelopen jaren van de tewerkstelling van 50-plussers te meten, wijzen op een bestendiging of zelfs verslechtering in vergelijking met een vorige meting in 2010. Hun kans op hertewerkstelling is laag, zij nemen weinig deel aan opleiding en loopbaanbegeleiding, er is sprake van een lage jobmobiliteit en het aandeel NWWZ's nam de afgelopen jaren toe. Voor sommige indicatoren is de evolutie niet eenduidig. De indiensttredingen van 50-plussers nemen bijvoorbeeld wel toe, maar houden geen gelijke tred met de bevolkingsgroei op deze leeftijd. Er is ook een toename van uitzendarbeid voor deze groep, maar zij blijven ondervertegenwoordigd. Ook stijgt de verwachte loopbaanduur, maar België blijft achterop hinken in internationaal perspectief. Slechts enkele indicatoren geven 'groen licht': de werkbaarheid van de jobs van 50-plussers is verbeterd en zij zitten steeds minder in uittredingsstatuten zoals het brugpensioen. Ook al is de werkzaamheidsgraad van 50-plussers en 55-plussers gevoelig toegenomen sinds 2001 (voornamelijk te wijten aan de grotere arbeidsdeelname van vrouwen), tussen 2010 en 2011 was er maar een beperkte verbetering. Het Steunpunt Werk en Sociale Economie (2012b) simuleerde de toekomstige werkzaamheidsgraden van 55-plussers bij ongewijzigd beleid. Op basis van de werkzaamheid in 2011 en de evolutie in de periode 2006-2011 zal hun werkzaamheidsgraad in 2020 op 46,3% uitkomen, iets minder dan vier procentpunten lager dan de 50% doelstelling uit het Pact 2020 (zie eerder). De Vlaamse Overheid breidde stelselmatig haar activeringsbeleid ten aanzien van deze doelgroep uit. Voor 2008 eindigde de activeringsaanpak in de praktijk op 49 jaar, oudere werklozen konden vrijwillig in een activeringstraject stappen. Met het akkoord 'Samen op de bres voor 50+' van december 2008 werd de activeringsaanpak uitgebreid naar 50-52-jarigen (sindsdien volgden er nog uitbreidingen en vanaf juni 2012 zijn ouderen tot 58 jaar inbegrepen). De Lathouwer (2011) onderzocht of de eerste uitbreiding naar 50-52-jarigen vruchten heeft afgeworpen. Van de ongeveer 7.000 50-52-jarigen die tussen september 2009 en mei 2010 verplicht in aanmerking kwamen voor een activeringstraject, volgde in maart 2011 65% een infosessie voor 50-plussers

en stroomde 42% naar een begeleidingstraject. Van die 42% werd 19% bereikt via een 50+-club, kreeg 13% een vacatureverwijzing en kreeg 11% een competentieversterkend traject aangeboden. Het begeleidingsbereik blijft dus beperkt, ondanks de verplichting. Wel liggen de cijfers hoger dan in de groep 53-plussers, voor wie de aanpak op dat moment nog steeds op vrijwillige basis berustte. De uitstroom naar werk ligt voor de 50-52-jarigen ook hoger dan in de vrijwillige groep (32% tegenover 19%). Niettemin is er nog ruimte voor een verbeterde vacaturewerking en een verhoogde inzet op competentieversterking. Ook aan de vraagzijde moeten maatregelen getroffen worden om 50-plussers kans op werk te bieden: de diversiteitsbarometer toont immers aan dat werkgevers bij het sollicitatieproces discrimineren op basis van leeftijd (Centrum voor Gelijkelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, 2012).

#### 4.3 Langdurig werklozen

Ook langdurig werklozen hebben het niet gemakkelijk om uit deze situatie te geraken. Van de groep langdurig werklozen in maart 2012 waren 17,1% tussen twee en vijf jaar werkzoekend, 7% tussen vijf en tien jaar, 1,5% tussen tien en vijftien jaar, 0,8% tussen vijftien en twintig jaar en 0,5% langer dan twintig jaar werkzoekend (VDAB, 2012a). De duur van de werkloosheid blijkt samen te hangen met de leeftijd. 55,4% van de langdurig werklozen is ouder dan 50 jaar. Hoe groot is nu de kans voor langdurig werklozen om terug uit te stromen en, belangrijker, naar welk statuut stromen zij door? Van de populatie langdurig NWWZ's die in 2011 uitstroomden, stroomde slechts een klein aandeel uit naar werk (VDAB, 2012a). Van wie twee tot vijf jaar werkloos was, stroomde 55,8% uit naar werk; van wie langer dan vijf jaar werkloos was, was dat nog 28,3%. Ter vergelijking: bij wie minder dan twee jaar werkloos was, varieert dit percentage tussen 60,5% (één tot twee jaar werkloos) en 78,9% (minder dan drie maanden werkloos). Langdurig werklozen blijken vaker dan anderen uit te stromen vanwege ziekte (10,5% van de twee tot vijf jaar werklozen, 14,6% van de langer dan vijf jaar werklozen). Ook het volgen van een opleiding vormt een reden tot uitstroom. Van wie twee tot vijf jaar werkloos was, volgt 11,4% een opleiding, een percentage dat vergelijkbaar is in de groepen die minder lang werkloos zijn. Bij de langer dan vijf jaar werklozen ligt dit percentage lager (7%). Opvallend is dat 35% van de langer dan vijf jaar werklozen uitstroomde naar de categorie 'vrijstelling'. Zo'n vrijstelling kan verkregen worden om een opleiding te volgen of om sociale en familiale redenen; daarnaast bestaat er een vrijstelling voor oudere werklozen. In 2004 is die laatste categorie afgeschaft voor werklozen jonger dan 58 jaar. Werklozen tussen 50 en 58 jaar die de vrijstelling al hadden verkregen, behielden deze; nieuwe werklozen zijn sindsdien verplicht om beschikbaar te blijven voor de arbeidsmarkt. Het aantal vrijgestelde oudere werklozen daalt daarom stelselmatig. Verwacht wordt dat er in 2012 bijna geen werklozen jonger dan 58 jaar meer zullen zijn met de vrijstelling 'oudere werkloze' (Departement Werk en Sociale Economie, 2012b).

## 5. Werk als garantie?

Is werk een garantie om aan armoede te ontsnappen? Moet men bereid zijn eender welk werk te aanvaarden, ongeacht de kwaliteit? We bekijken het in deze sectie.

### 5.1 Werkende armen

De werkzaamheidsgraad in België dient toe te nemen, willen we in internationaal perspectief een betere score behalen. Het hebben van werk is echter niet zaligmakend. Marx e.a. (2009, 2010, 2011) toonden meerdere malen aan dat een aanzienlijk aandeel van de werkenden een verhoogd armoederisico heeft. We presenteren de recentste cijfers (EU-SILC 2010) gebaseerd op hun analyse. Het armoederisico wordt naar analogie van hoofdstuk 1 gedefinieerd als een inkomen lager dan 60% van het mediaan beschikbaar equivalent inkomen.<sup>6</sup> Bij de definitie van 'werkenden' wordt uitgegaan van de bron van het inkomen: wie een inkomen heeft uit loonarbeid, wordt ingedeeld als werknemer; wie een inkomen heeft uit zelfstandige arbeid, wordt ingedeeld als zelfstandige. Wie geen inkomen uit een van deze bronnen heeft, wordt ingedeeld als niet-werkende. Wie een inkomen uit loonarbeid en zelfstandige arbeid cumuleert, wordt ingedeeld naargelang van de bron die het grootste aandeel heeft. We bekijken ook de totale groep werkenden (werknemers en zelfstandigen). De werknemers worden vervolgens onderverdeeld naar voltijds en deeltijds werkenden.<sup>7</sup> De analyse werd beperkt tot personen op actieve leeftijd (18-64-jarigen).

**Tabel 3** – Armoederisico bij personen op actieve leeftijd (18-64 jaar) naar werkstatus, in %, België en gewesten, 2010.

|            | Alle personen 18-64 | Alle werkenden | Werknemers | Werknemer voltijds | Werknemer deeltijds | Zelfstandige | Geen werk |
|------------|---------------------|----------------|------------|--------------------|---------------------|--------------|-----------|
| België     | 12,1                | 5,3            | 4,5        | 2,7                | 6,0                 | 13,0         | 26,3      |
| Vlaanderen | 8,0                 | 3,9            | 3,2        | 2,0                | 3,7                 | 10,7         | 18,0      |
| Wallonië   | 15,0                | 6,4            | 5,4        | 3,1                | 7,7                 | 16,4         | 30,1      |

**Bron:** eigen berekeningen, EU-SILC 2010.

In 2010 bedroeg het armoederisico van alle personen op actieve leeftijd 12,1% in België (zie tabel 3). Personen die niet werken, hebben het grootste armoederisico (26,3%). Bij de personen die wel werken, bedraagt het armoederisico 5,3%, maar er zijn aanzienlijke verschillen naargelang van het statuut. Werknemers hebben een armoederisico van 4,5%, waarbij voltijds werkenden beter beschermd zijn tegen armoede dan deeltijds werkenden. Daarentegen is 13% van de zelfstandigen arm. De cijfers voor zelfstandigen zijn echter indicatief, gezien de moeilijkheden bij het correct meten van hun inkomens. Het armoederisico ligt in Vlaanderen voor alle onderzochte groepen lager dan in Wal-

lonië, maar vooral bij de niet-werkenden is het verschil tussen de gewesten groot (18% versus 30,1%).

---

5,3% van de werkende bevolking in België is arm.

---

Als men op zoek gaat naar de oorzaken van het 'working poor'-fenomeen, wordt vaak de link gelegd met laagbetaald werk. Hoewel het gemiddelde loon tussen 1994 en 2005 toenam, is er sprake van een ongelijkere verdeling, waardoor meer werknemers een loon verdienen dat ver afwijkt van het gemiddelde (Goos & Salomons, 2012). Laagbetaald werk blijkt echter geen voldoende verklaring: slechts een minderheid van de personen met een laagbetaalde job leeft in armoede. Meestal wonen zij in een gezin met meerdere inkomens en zijn ze niet de belangrijkste kostwinner. Armoede bij werkenden is voornamelijk een probleem van onvoldoende inkomen op huishoudniveau, terwijl het tweeverdienersschap meer en meer de norm is. Voornamelijk huishoudens waarbij slechts één partner werkt, terwijl er (meerdere) afhankelijke gezinsleden in het spel zijn, worden getroffen (Marx e.a., 2009, 2010, 2011).

## 5.2 De kwaliteit van banen niet vergeten

In paragraaf 3 toonden we de lage werkzaamheidsgraad van kansengroepen. Idealerweise moet deze verhoogd worden, zodat iedereen (die in die mogelijkheid verkeert) gelijke toegang heeft tot werk en daarmee een inkomen kan verwerven, socialezekerheidsrechten kan opbouwen, enzovoort. Het is relevant om ook oog te hebben voor de duurzaamheid en de kwaliteit van jobs. Niet iedere job biedt immers garantie op een contract van onbepaalde duur, waardoor werkzekerheid niet altijd gegarandeerd is. Onderzoek van Vanroelen e.a. (2012) biedt inzicht in de mate van de precarisering van werk aan de hand van (1) de instabiliteit van de tewerkstelling (een tijdelijk contract), (2) onzekerheid over het inkomen (lage lonen), (3) een lage inzetbaarheid (minder dan gemiddelde carrièremogelijkheden, geen opleiding krijgen), (4) intensieve werktijden, (5) flexibele werktijden en (6) de verminderde mogelijkheid om formele onderhandelingen te voeren. Vrouwen hebben een hogere score op precarisering, voornamelijk te wijten aan hun lagere lonen en mindere werknemersvertegenwoordiging. De mate van precarisering is ook hoger voor werknemers jonger dan 34 jaar, voornamelijk door meer tijdelijke contracten, lagere lonen en minder vertegenwoordiging. Vijftigplussers hebben dan weer minder mogelijkheden om zich te ontplooiën. De mate van precarisering neemt af met het opleidingsniveau (wel hebben hogeropgeleiden meer kans op flexibele en intensieve arbeidstijden). Volgens Vandenbrande en Vandekerckhove (2012) heeft 14% van de Belgische werknemers een job in de categorie 'laagwaardig werk', gekenmerkt door onder andere eenvoudig repetitief werk in een risicovolle werkomge-

ving, zonder inspraak of autonomie, met slechte arbeidsvoorwaarden (zoals lage lonen, geen loopbaankansen en opleidingsmogelijkheden). Vrouwen hebben vaker laagwaardig werk dan mannen. De kwaliteit van banen blijkt ook duidelijk samen te hangen met het opleidingsniveau. Precaire jobs en jobs van lage kwaliteit hebben een impact op de gezondheid, het welzijn en de jobtevredenheid. Het aanvaarden van werk betekent dus niet altijd een verbetering van de situatie.

## 6. Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid

In deze paragraaf bespreken we enkele recente beleidsmaatregelen of belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsmarkt. We focussen op het Vlaamse beleidsniveau.

### 6.1 Het Loopbaanakkoord

Het Werkgelegenheids- en Investeringsplan (WIP), een akkoord van de regering en de sociale partners voor de periode 2010-2011, zette in op activering, kansen op werk voor kwetsbare groepen en het versterken van competenties en het ondersteunen van loopbanen. Het WIP wordt in 2012 gedeeltelijk voortgezet, maar in februari 2012 slo-ten de regering en de sociale partners een nieuw akkoord voor de periode 2012-2014, het zogenaamde VESOC-akkoord Loopbaanbeleid (SERV, 2012a). Het Loopbaanakkoord benoemt strategische actielijnen omtrent vier deelthema's in de loopbaan. Het eerste deelthema, de overgang van leren naar werken, wil inzetten op leer- en beroepskeuzes en leerloopbaanbegeleiding, werkplekleren en werkervaring, afstemming tussen het opleidingsaanbod en de arbeidsmarkt en het remediëren of voorkomen van de ongekwalificeerde uitstroom. Hoofdstuk 4 toonde aan dat vroege schoolverlaters de nodige aandacht behoeven, zeker diegenen die al een problematische schoolcarrière achter de rug hebben. De verhoogde aandacht van het beleid voor dit probleem is dus zeker terecht. Het tweede deelthema, de overgang van werkloosheid naar werk, wil inzetten op activering, bemiddeling via competentiegericht matchen (op basis van een nieuwe databank met beroepscompetentieprofielen), competentieversterking (door opleiding en werkervaring) en tewerkstellingspremies. Eerder in deze bijdrage bleek de nood aan competentieversterking voor oudere werklozen. Het derde deelthema, de overgang van werk naar werk, wil investeren in inzetbaarheid en competentiebeleid (bijvoorbeeld via levenslang leren), loopbaandienstverlening en -begeleiding, werkbaar werk en het bevorderen van mobiliteit. Ook vroegtijdige uitstroom uit werk moet voorkomen worden, in dialoog met de federale overheid. Een kanttekening is dat het niet altijd mogelijk is om langer aan het werk te blijven (bijvoorbeeld in sectoren met zware fysieke arbeid). Er zouden maatregelen genomen moeten worden om ook voor deze werknemers

'vroegtijdige uitstroom' te voorkomen, bijvoorbeeld door aangepast werk of jobrotatie. Het vierde deelthema focust op de positie van kansengroepen. Mogelijke actielijnen zijn het ondersteunen van ondernemingen, organisaties en individuen bij het aantrekken of tewerkstellen van kansengroepen en aangepaste ondersteuning gericht op de organisatiecontext (via diversiteitsplannen, 'evenredige arbeidsdeelname'-projecten en sectorconvenanten). Andere actielijnen zijn het verhogen van het bereik van kansengroepen in arbeidsmarktinstrumenten, het bestrijden van arbeidsmarktgerelateerde discriminatie en voorzien in persoonsgebonden ondersteuning met oog voor maatwerk (zie verder). In het Loopbaanakkoord komen dus drie transities in de loopbaan aan bod (van leren naar werk, van werkloosheid naar werk en van werk naar werk). Er ontbreken evenwel enkele andere transities, zoals van werk naar loopbaanonderbreking (bijvoorbeeld door medische bijstand aan een gezinslid of ouderschapsverlof). Dergelijke opties kunnen ervoor zorgen dat een loopbaan gecombineerd kan worden met taken binnen het gezin en dat het werk langer volgehouden kan worden.

Jaarlijks zal voor het Loopbaanakkoord een enveloppe van 25 miljoen euro beschikbaar zijn. In 2012 en 2013 zal worden gefocust op jongeren die ongekwalificeerd uitstromen en 50-plussers. Daarnaast worden alle werknemers ondersteund via het structureel uitbouwen van loopbaanbegeleiding. Met betrekking tot de ongekwalificeerde uitstroom zullen in 2012 concreet 1.500 jongeren toegeleid worden naar de individuele beroepsopleiding, stages en andere vormen van werkplekieren (2.000 in 2013). Duizend jongeren met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt zullen toegeleid worden naar werkervaringsprojecten. De sectoren kunnen via sectorconvenanten inzetten op werkplekieren via partnerschappen met lokale verankering. De VDAB zal jongeren die regelmatig in- en uitstromen via duurzaamheidstrajecten uitzicht geven op duurzame tewerkstelling. Het aanpakken van ongekwalificeerde uitstroom is voornamelijk een prioriteit in de grootsteden. Voor de doelgroep van 50-plussers zal een hervorming van de 50-pluspremie vanaf januari 2013 werkgevers stimuleren om deze groep aan te trekken. Er komen drie schalen in functie van werkloosheidsduur en leeftijd: hoe ouder en hoe langer iemand werkloos is, hoe hoger de premie voor de werkgever zal zijn. Gezien de discriminatie bij 50-plussers (zie paragraaf 4.2), is deze tewerkstellingspremie om ook de vraagzijde te stimuleren een noodzakelijk instrument. Ook de uitzendsector zal een grotere rol moeten spelen in de toeleiding van 50-plussers naar werk. Het is wenselijk dat uitzendjobs echter uitmonden in een vaste betrekking om de duurzaamheid van werk te garanderen. Daarnaast zijn nieuwe werkzoekenden tot 58 jaar sinds juni 2012 verplicht om bij de VDAB aangepaste trajecten te volgen. Om de uitstroom van 50-plussers die nog aan het werk zijn te voorkomen, wordt ingezet op sensibilisering voor een leeftijdsbewust personeelsbeleid en het verhogen van de werkbaarheid van jobs. Uit de analyse in paragraaf 5.2 kwamen enkele punten aan bod waaraan men moet denken om de werkbaarheid te verhogen (onder andere betere arbeidsvoorwaarden en het verhogen van de werkzekerheid).



## 6.2 Het Werkondersteuningspakket (WOP)

Zoals aangehaald bij de omschrijving van het Loopbaanakkoord, zal er voor kansengroepen ingezet worden op persoonsgebonden ondersteuning. Die ondersteuning zal 'op maat' geboden worden, aan de hand van vier modules die onderling combineerbaar zijn (opleiding, begeleiding op de werkvloer, loonpremies en aanpassing van de arbeidsplaats) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. Dit werkondersteuningspakket (WOP) past binnen de geplande hervormingen van de sector sociale economie, waarbij in plaats van bedrijven individuen zullen worden ondersteund. Het WOP is een soort rugzakje met subsidierechten op maat van het individu. De VDAB zal de afstand tot de arbeidsmarkt schatten en op basis daarvan het ondersteuningspakket bepalen. Een bedrijf dat de persoon aanwerft, krijgt wat in het rugzakje zit, onafhankelijk of het gaat om een commercieel bedrijf dan wel een bedrijf uit de sociale economie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen individuele inschakeling (die valt onder het beleidsdomein Werk) en collectieve inschakeling in bedrijven met minstens vijf VTE op dezelfde werkvloer met recht op een WOP (bevoegdheid van het beleidsdomein Sociale Economie). Eerst wordt het luik collectieve inschakeling uitgewerkt. Op 21 oktober 2011 werd daartoe de conceptnota 'Maatwerk bij collectieve inschakeling' goedgekeurd door de Vlaamse Regering (2011a). Hierin werden de grote lijnen uitgewerkt (inhoud van het WOP, omschrijving van de doelgroep, indicering door de VDAB, ...) en werd een onderverdeling gemaakt naar twee vormen van collectieve inschakeling. Bedrijven worden opgedeeld in maatwerkbedrijven (bedrijven die inschakeling als hun kernactiviteit beschouwen, waar minstens 20 VTE werknemers uit de doelgroep werken en die daarvoor extra organisatieondersteuning krijgen) en maatwerkafdelingen (bedrijven die inschakeling niet als kernactiviteit zien, maar wel personen met behoefte aan ondersteuning willen aanwerven). Wanneer dit collectieve luik decretaal in orde is, wordt het individuele luik verder uitgewerkt. De effectieve start van het decreet is voorzien op 1 januari 2014.

## 6.3 Alternatieven voor de jobkorting

Eind 2010 werd de jobkorting (een korting op de personenbelasting voor werkenden, bedoeld om de werkloosheidsval te verkleinen) afgeschaft vanwege tegenvallende resultaten. In december 2011 keurde de regering een aantal maatregelen goed, enerzijds om drempels naar werk te verlagen, anderzijds om kansengroepen aan het werk te krijgen. Voor het verlagen van drempels naar werk maakt de regering 15 miljoen euro vrij voor bijkomende plaatsen in de inkomensgerelateerde kinderopvang. Kinderopvang is een hefboom om werk en gezin te combineren. Voor sommige gezinnen is het voordeliger wanneer een van de partners thuisblijft om de zorgtaak op te nemen. Uit werken gaan, betekent immers bijkomende kosten voor opvang. Meer plaatsen in inkomensgerelateerde opvang kunnen hieraan tegemoetkomen. Aangezien laaggeschoolde moeders minder gebruik maken van kinderopvang en voornamelijk zij minder actief zijn op de

arbeidsmarkt (zie 4.1), is verhoogde aandacht voor deze groep noodzakelijk. Een bijkomend aandachtspunt is de toegankelijkheid van kinderopvang. De meeste opvangplaatsen zijn slechts open op conventionele uren. Dit maakt het systeem ontoegankelijk voor personen met atypische werktijden of in ploegenarbeid.

Voor het toeleiden van kansengroepen naar werk werd samen met de sociale partners een akkoord bereikt over vier maatregelen, waarvoor 23 miljoen euro wordt voorzien (SERV, 2012b). (1) Doorstroom uit arbeidszorg: voor 400 personen zal via bijkomende activeringsbegeleiding versterkt ingezet worden op een hogere doorstroom naar betaalde arbeid. (2) Uitbreiding van de werk-welzijnstrajecten voor personen in armoede: eind november 2011 doorliepen 537 mensen in armoede een  $W^2$ -traject (Vlaamse Regering, 2012b). In het kader van de alternatieven voor de jobkorting komen minstens 500 nieuwe trajecten in 2012 en 750 in 2013 bovenop de geplande 300 en 450 trajecten. Er wordt bijkomend personeel voorzien om deze trajecten te begeleiden. De evaluatie van werk-welzijnstrajecten leerde dat deze een meerwaarde betekenen (Sannen & Van Regenmortel, 2011). De uitbreiding van het systeem is dan ook positief te noemen. (3) Het uitbreiden van het aantal Individuele Beroepsopleidingen in de Ondernemingen (IBO): tegen 2014 worden 5.000 bijkomende IBO's gepland, voornamelijk voor kansengroepen, waardoor de doelstelling naar 17.000 IBO's wordt verlegd. (4) Een nieuw instrument voor langdurig werkzoekenden met een gecombineerde problematiek, de Curatieve Individuele Beroepsopleiding (C-IBO). Via de C-IBO krijgt de werkzoekende begeleiding tijdens de sollicitatie en de mogelijkheid tot een voorafgaande stage en een intensieve begeleiding. Tijdens de eerste maanden van de C-IBO moet de werkgever geen productiviteitspremie betalen. In 2012 worden 300 curatieve IBO's opgestart, in 2013 minimaal 400 en in 2014 minimaal 500.

## 7. Conclusie

2012 is opnieuw een jaar waarin de conjunctuur weinig gunstige vooruitzichten biedt. De economische groei is quasi nihil, het ondernemersvertrouwen kwakkelde, het vacatureaanbod daalt, de uitzendsector slabakt en de tijdelijke werkloosheid stijgt. De werkzaamheidsgraad ligt in België op een laag peil in vergelijking met het Europees gemiddelde, al doet Vlaanderen het beter. Niettemin zal Vlaanderen nog een tandje mogen bijsteken, wil ze de werkzaamheidsgraad opkrikken tot het niveau van 76% in het kader van het Pact 2020. Op het vlak van werkloosheid scoort België (en Vlaanderen) wel beter dan het Europees gemiddelde. De werkloosheidsgraad in Vlaanderen blijkt lokaal te verschillen, waarbij de steden de minst gunstige positie bekleden. In dit hoofdstuk focusten we op de werkzaamheids- en werkloosheidsgraad van kansengroepen. Onderzoek toonde aan dat langdurig werklozen minder vaak uitstromen naar werk. Verder bleek dat laaggeschoolde moeders minder vaak in de arbeidsmarkt participeren en minder vaak

gebruik maken van kinderopvang dan hooggeschoolde moeders. Ook de tewerkstelling van 50-plussers blijft problematisch. De uitgebreide activeringsaanpak heeft dan wel vruchten afgeworpen, maar toch zijn aan werkgeverszijde ook maatregelen nodig om leeftijdsdiscriminatie te bestrijden. In deze bijdrage bespreken we nog de problematiek van werkende armen. 3,9% van de Vlaamse werkenden tussen 18 en 64 jaar heeft een inkomen onder de armoededrempel. Werk vormt dus niet altijd een barrière tegen armoede, afhankelijk van de gezinssamenstelling en de combinatie van arbeidsinkomens op huishoudniveau. Ook de kwaliteit van werk is een niet te negeren aspect: niet eender welke job biedt degelijke toekomstperspectieven. Ten slotte bespreken we een aantal Vlaamse beleidsmaatregelen omtrent werk. De nieuwe bevoegdheden die Vlaanderen in het kader van de zesde staatshervorming op het domein van de arbeidsmarkt krijgt toegewezen, zijn nog niet helemaal duidelijk. Het blijft voorlopig bijvoorbeeld afwachten hoe Vlaanderen vorm zal geven aan de controle op de beschikbaarheid van werklozen en de sanctionering daarvan, welk doelgroepenbeleid Vlaanderen zal voeren en hoe de programma's voor de arbeidsmarktbegeleiding van leefloners ingevuld zullen worden. Het 'Groenboek' dat de Vlaamse Regering tegen het voorjaar van 2013 klaar wil hebben, zal daar hopelijk meer duidelijkheid over scheppen.

## NOTEN

1. Voor de regionale analyse waren de data slechts beschikbaar tot en met 2010.
2. In de voorgaande jaren werd de vraag of de respondent op zoek is naar werk, niet expliciet gelinkt aan een bepaalde periode of tijdspanne. Vanaf 2011 heeft de vraag betrekking op de referentiemaand. Aangezien deze vraag een van de criteria is om te bepalen of een niet-werkende persoon ILO-werkloos of inactief is, zijn de resultaten over de werkloze en inactieve bevolking in 2011 niet volledig vergelijkbaar met voorgaande jaren.
3. De beroepsinschakelingstijd is de vroegere wachttijd voor jongeren die hun studies afronden. Afgestudeerde jongeren moeten eerst een bepaalde tijd doorlopen vooraleer zij recht krijgen op een uitkering. Vroeger bedroeg deze negen maanden, sinds 1 januari 2012 is dat twaalf maanden. Jongeren die hun studies eind juni 2011 voltooiden, kregen dus pas toegang tot een uitkering eind juli 2012.
4. Waar voorheen de uitzendkrachten niet meer werden meegeteld vanaf de eerste dag van hun opdracht, worden deze nu pas uit de analyse gelaten wanneer ze op het einde van de maand minstens tien dagen gewerkt hebben.
5. De cijfers van 2004 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn niet betrouwbaar.
6. Zie hoofdstuk 1 voor meer uitleg over het armoederisico en de berekening.
7. Bemerken we dat de bron van inkomsten gebaseerd is op de twaalf maanden voorafgaand aan het moment van de enquête, maar dat de indeling naar voltijds en deeltijds werkenden berust op de huidige status ten tijde van het interview. In de tussenperiode kan het dus voorvallen dat de werkstatus verandert.



# Sociaal kapitaal voor een betere gezondheid bij Vlaamse adolescenten

*Bart De Clercq en Lea Maes*

### 1. Inleiding

Gezondheid is ongelijk verdeeld binnen de populatie. Naast materiële aspecten en een aantal fundamenteel biologische processen blijken sociale condities een belangrijke oorzaak te zijn van deze verschillen in gezondheid (Acheson, 1998; Mackenbach, 2006; Marmot, 2005). Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is het grootste deel van deze ongelijkheden in gezondheid binnen en tussen landen vermijdbaar (WHO, 2008). Interventiestudies tonen aan dat het hierbij belangrijk is om in te zetten op kinderen en adolescenten omdat tijdens de jonge levensjaren de fundamenten gelegd worden voor het volwassen leven (Wilkinson & Marmot, 2003). Dit hoofdstuk werpt een licht op sociale ongelijkheid in gezondheid en welbevinden bij Vlaamse adolescenten aan de hand van gegevens uit de internationale 'Health Behaviour in School-aged Children' (HBSC)-studie.<sup>1</sup> Centraal hierbij staat de vraag of buurt sociaal kapitaal als beschermende factor kan fungeren voor sociale ongelijkheid. Er wordt niet naar volledigheid gestreefd in de beschrijving van de relatie tussen sociaal kapitaal en sociale ongelijkheid in gezondheid. De opzet van deze bijdrage is eerder het toelichten en kaderen van de resultaten van een recent verschenen internationale publicatie die gebruik maakt van Vlaamse gegevens.<sup>2</sup>

### 2. De feiten: sociale ongelijkheid in gezondheid van kinderen en adolescenten

De algemene gezondheid in België en in het grootste deel van Europa wordt steeds beter (WHO, 2002). Ondanks de algemene vooruitgang in de volksgezondheid neemt de sociale ongelijkheid in gezondheid toe. Het gaat in deze niet louter over verschillen tussen de hoogste en de laagste sociale klasse, maar onderzoek toont aan dat gezondheid gradueel toeneemt met het stijgen op de sociale ladder. Er is met andere woorden sprake van

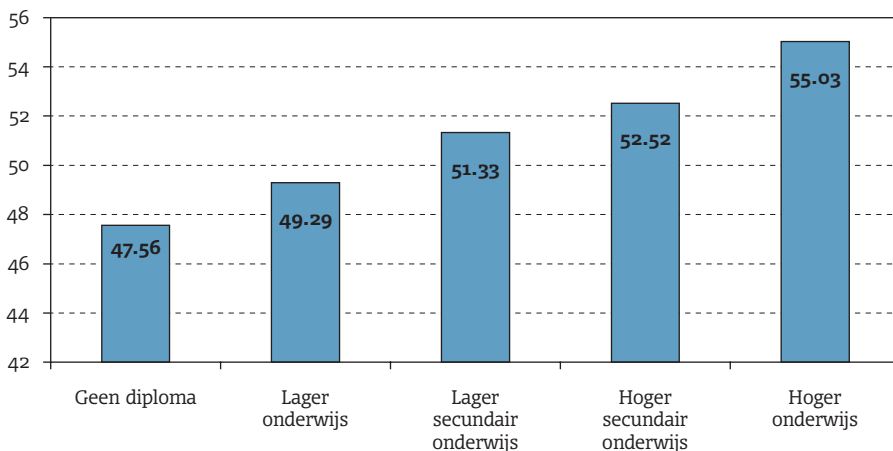
een 'sociale gradiënt in gezondheid' (Marmot, 2004). Bijvoorbeeld: gemiddeld verwacht men dat een 25-jarige Belgische man met een diploma hoger onderwijs nog 55,03 jaar te leven heeft, terwijl dit voor een man met dezelfde leeftijd, maar zonder diploma, slechts 47,56 levensjaren is (Van Oyen e.a., 2011) (zie figuur 1). Deze grafiek toont aan dat er niet enkel een gezondheidskloof tussen laag- en hoogopgeleiden bestaat, maar dat de associatie tussen sociaaleconomische positie (hier gemeten aan de hand van opleiding) en gezondheid een gradueel verloop kent door de volledige populatie.

---

Ondanks de algemene vooruitgang in de volksgezondheid neemt de sociale ongelijkheid in gezondheid toe.

---

**Figuur 1** – Levensverwachting naar opleidingsniveau voor 25-jarige Belgische mannen.



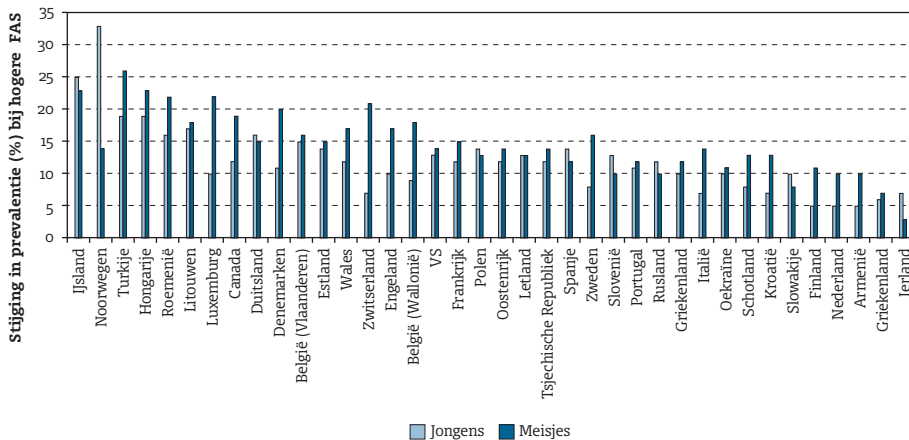
**Bron:** Van Oyen e.a., 2011.

Het in kaart brengen van sociale ongelijkheden inzake gezondheid van adolescenten is echter minder evident, aangezien er geen consensus is om de socio-economische status van adolescenten te bepalen. De meeste jongeren in die levensfase hebben nog geen opleiding afgewerkt en oefenen nog geen beroep uit waar eveneens een inkomen aan gekoppeld is. In vragenlijsten voor adolescenten is het vaak moeilijk gebleken om valide antwoorden te verkrijgen over beroep of opleiding van vader of moeder (Lien e.a., 2001). Daarom heeft de 'Health Behaviour in School-aged Children' (HBSC)-studie onder andere de 'Family Affluence Scale' (FAS) ontwikkeld als instrument om de socio-economische status te meten van kinderen en adolescenten (Currie e.a., 1997). De schaal bestaat uit vier items die peilen naar materiële welstand binnen het gezin: 'Hoeveel computers hebben jullie thuis?' (0 = geen, 1 = één, 2 = twee, 3 = meer dan twee); 'Hebben jullie thuis een auto, een bestelwagen of een vrachtwagen?' (0 = neen; 1 = ja, één; 2

= ja, twee of meer); 'Heb je een eigen slaapkamer voor jezelf?' (0 = neen, 1 = ja); 'Hoeveel keer ben je samen met je gezin met vakantie geweest gedurende de laatste twaalf maanden?' (0 = helemaal niet, 1 = één keer, 2 = twee keer, 3 = meer dan twee keer). De antwoorden worden gesommeerd op een schaal van 1 tot 10, waarbij een hogere score indicatief is voor een hogere welstand.

Gebruik makend van de FAS, werd in een recent verschenen internationaal rapport<sup>3</sup> van de 'Health Behaviour in School-aged Children' (HBSC)-studie aangetoond dat de socio-economische status van adolescenten significant geassocieerd is met uiteenlopende gezondheidsuitkomsten zoals levenstevredenheid, zelfgerapporteerde gezondheid en roken (Currie, 2012). Met uitzondering van Groenland blijkt dat een hogere socio-economische positie sterk geassocieerd is met een hogere levenstevredenheid in elk van de deelnemende landen en regio's binnen Europa en Noord-Amerika (zie figuur 2). Adolescenten die hoger op de sociale ladder staan, voelen zich gelukkiger.

**Figuur 2** – Associatie tussen gezinswelvaart (FAS) en hoge levenstevredenheid.

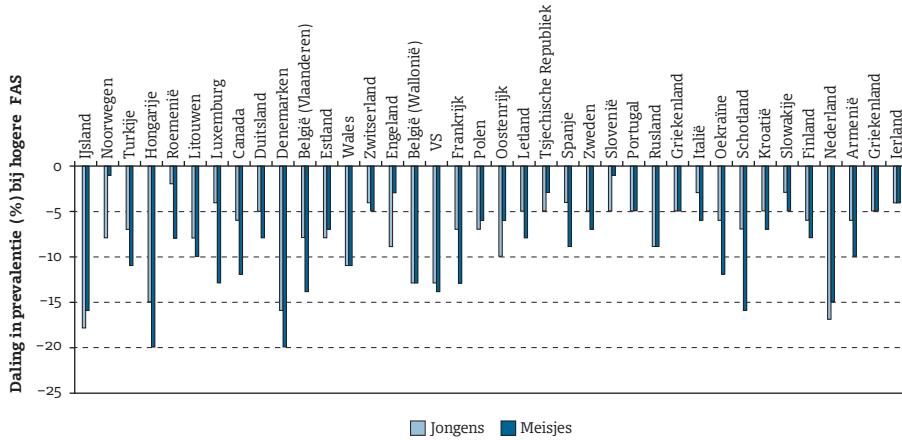


**Bron:** Currie, 2012.

Een gelijkaardig patroon kunnen we vaststellen voor zelfgerapporteerde gezondheid. Figuur 3 toont aan dat het percentage van adolescenten die hun gezondheid als redelijk of slecht ervaren, sterk daalt naargelang men hoger op de sociale ladder staat. Adolescenten die hoger op de sociale ladder staan, voelen zich dus gezonder.

Wat rookgedrag betreft, zien we dat adolescenten met een hogere socio-economische positie minder roken. Hierbij moeten we wel opmerken dat in Oost-Europese landen er vaak geen relatie of een omgekeerde relatie gevonden wordt tussen socio-economische status en gezondheidsindicatoren. Roemenië bijvoorbeeld laat zich opmerken vanwege het feit dat een hogere socio-economische positie geassocieerd is met meer wekelijks roken.

**Figuur 3** - Associatie tussen gezinswelvaart (FAS) en redelijke of slechte zelfgerapporteerde gezondheid.



**Bron:** Currie, 2012.

### 3. Hoe sociale ongelijkheid aanpakken?

#### 3.1 Focus op kinderen en adolescenten

Het is cruciaal om ongelijkheden in gezondheid aan te pakken vanaf de eerste levensfasen omdat gebeurtenissen en omstandigheden waarmee jonge mensen geconfronteerd worden, een impact hebben tijdens hun hele levensloop. Onderzoek toont immers aan dat ongelijkheden in gezondheid de resultante zijn van een accumulatie van blootstellingen vanuit de kindertijd tot in de volwassen levensfase (Dahlgren & Whitehead, 2006). Omdat de sociale achtergrond van kinderen sterk gerelateerd is aan deze van hun ouders, spreekt men over levensloopeffecten die doorwerken van ouder op kind. Zo heeft bijvoorbeeld de sociale positie van ouders een invloed op de schoolprestaties van kinderen, wat op zijn beurt een rechtstreeks effect heeft op toekomstige werkomstandigheden en daaraan gekoppelde lonen. Daarnaast zijn er ook specifieke risicofactoren die generaties met elkaar verbinden (Power & Matthews, 1997). Bijvoorbeeld, het feit dat vrouwen uit de lagere sociale strata meer roken tijdens de zwangerschap en in het algemeen een minder gezonde levensstijl hebben, verklaart voor een deel de hogere prevalentie van een laag geboortegewicht bij lagere socio-economische groepen. Kinderen die tijdens de zwangerschap meerookten, zijn ook voor de rest van hun leven blootgesteld aan een hoger risico op chronische aandoeningen zoals coronaire hartziekten, hypertensie en niet-insulineafhankelijke diabetes (Dahlgren & Whitehead, 2006).



### 3.2 Het belang van distale factoren met focus op buurten

De ontwikkeling van kinderen wordt sterk gestuurd door omgevingsinvloeden. Traditionele interventies focussen vooral op proximale factoren om gezondheid te verbeteren via gedragsveranderingen, maar evaluatiestudies tonen aan dat de effecten hiervan beperkt zijn en dit vooral bij gedepriveerde populaties (Marmot e.a., 2010). Recentelijk blijken omgevingsstrategieën meer succesvol te zijn (Frumkin, 2003). Daarbij heeft men vooral ingezet op veranderingen in de fysieke omgeving en minder aandacht besteed aan de sociale omgeving. Vandaar dat distale factoren, zoals socio-economische status en sociaal kapitaal, nieuwe perspectieven bieden om via interventies de gezondheid van kinderen en adolescenten aan te pakken.

### 3.3 Een hulpbronnenbenadering

'Health assets' of hulpbronnen zijn beschermende factoren die erop gericht zijn om de capaciteit aan gezondheid te vrijwaren. Dergelijke hulpbronnen kunnen zowel verwijzen naar individuele sterktes en kwaliteiten (zoals motivatie) als naar omgevings- en gemeenschapskwaliteiten (bijvoorbeeld: fysieke omgevingskenmerken, normen en sociale steun) die bijdragen tot gezondheid (Rotegård e.a., 2010). Het beleid staat voor de uitdaging om strategieën te ontwikkelen die de gezondheid van jonge mensen op zo'n manier maximaliseren dat ongelijkheden verkleind worden door enerzijds diegenen onderaan de sociale ladder omhoog te tillen en anderzijds de gezondheid van iedereen te verbeteren (Mielck e.a., 2002). Hierna wordt een argumentatie ontwikkeld waarom sociaal kapitaal een dergelijke hulpbron voor sociale ongelijkheid in de gezondheid van adolescenten zou kunnen zijn. Vooreerst worden het concept 'sociaal kapitaal' en de relatie met gezondheid nog even toegelicht.

## 4. De beschermende rol van buurt sociaal kapitaal

### 4.1 Het concept 'sociaal kapitaal'

Ondanks de steeds toenemende populariteit van het concept 'sociaal kapitaal' blijft de definiëring ervan problematisch. Deze wazigheid is ondertussen een intrinsiek deel geworden van het concept zoals het vandaag gebruikt wordt in de wetenschappelijke literatuur. Evengoed tekenen er zich enkele duidelijke lijnen af die het concept bevattelijk maken.

In essentie verwijst sociaal kapitaal naar het functionele aspect van sociale relaties. Het idee is dat sociale netwerken een waarde hebben, zowel voor individuen, voor gemeenschappen als voor de samenleving als geheel. Mensen maken deel uit van allerlei sociale configuraties, zoals vriendengroepen, familie, liefdesrelaties, collega's, buurten, organi-

saties, clubs, enzovoort. Sociaal kapitaal kan worden opgebouwd door bijvoorbeeld een goede vriend te zijn voor iemand of een kennis hulp te bieden in nood. Het ruilaspect bestaat erin dat wanneer je zelf nood hebt aan informatie, hulp of steun, er aanspraak gemaakt kan worden op je eerder verworven sociaal kapitaal. Verder zullen we ook zien dat sociaal kapitaal niet enkel een individuele hulpbron is, maar ook functioneel kan zijn voor sociale contexten als geheel. Geografisch gerelateerde voorbeelden hiervan zijn buurten, steden en landen, maar sociaal kapitaal kan evengoed een rol spelen op het niveau van scholen en werkplaatsen.

Het basisidee achter sociaal kapitaal is zeker niet nieuw. De positieve gevolgen van sociale integratie werden al sinds het ontstaan van de sociologie aangetoond door onder andere Durkheim en Marx. De hedendaagse conceptualisering en operationalisering zijn echter wezenlijk verschillend van de klassieke denkers en werden vooral geïntieerd door sociologen Pierre Bourdieu en James Coleman en politicoloog Robert Putnam. Zowel Bourdieu (1986) als Coleman (1988) vertrekken van individuen of kleine groepen als analyse-niveau, terwijl Putnam (Putnam, 1995; Putnam e.a., 1993) sociaal kapitaal conceptualiseert op het niveau van gemeenschappen zoals dorpen, steden of zelfs landen. Deze dualiteit tussen 'individuele' en 'collectieve' benaderingen van sociaal kapitaal heeft zich gekristalliseerd in twee grote denkscholen: enerzijds de 'sociale netwerk'-school die focust op individuele sociale relaties (Lin, 1999) en anderzijds de 'sociale cohesie'-school die sociaal kapitaal behandelt als een ecologisch concept (Kawachi & Berkman, 2000). Het is vooral deze laatste die tot op vandaag de gezondheidsliteratuur domineert ten koste van een analytische focus op sociale netwerken (Moore e.a., 2005; Navarro, 2002).

Algemeen kunnen we stellen dat de meeste definiëringen van sociaal kapitaal drie aspecten centraal stellen: netwerken, vertrouwen en wederkerigheid (Baum & Ziersch, 2003). Netwerken vallen onder de structurele component van sociaal kapitaal; vertrouwen en wederkerigheid vertegenwoordigen de cognitieve component (Harpham e.a., 2002). De eerste verwijst naar wat mensen doen en kan objectief gemeten worden, de tweede omschrijft wat mensen voelen en is daarom subjectief. Men zou bijvoorbeeld de verschillende sociale relaties tussen mensen in een bepaalde buurt perfect in kaart kunnen brengen en de kenmerken van deze netwerkstructuur beschrijven. Maar ondertussen blijven de sociale processen die zich binnen dit buurtnetwerk ontwikkelen en bestendigen via normen, waarden en attitudes, een subjectieve perceptie.

Sommige auteurs vestigen ook de aandacht op de schaduwzijde van sociaal kapitaal. Portes (1998) onderscheidt vier negatieve gevolgen. Ten eerste kan sociaal kapitaal leiden tot het uitsluiten van mensen. Bepaalde sociale netwerken zoals serviceclubs, intellectuele denktanks of schaakclubs kunnen een erg gesloten karakter hebben, waardoor mensen van buiten de groep niet welkom zijn. Ten tweede stelt Portes dat individuen beknot kunnen worden in hun persoonlijke aspiraties wanneer de groep andere belangen vooropstelt. Denk maar aan jongerenbendes in steden als Brussel. Op die manier kan sociaal kapitaal ook de individuele vrijheid beperken. Portes illustreert deze derde schaduwzijde aan de hand van hechte dorpsgemeenschappen, waar het niveau

van sociale controle dermate hoog kan zijn dat mensen de gemeenschap als verstik-kend gaan ervaren. Ten vierde is het ook waarschijnlijk dat misnoegde mensen elkaar vinden en dat er zich een samenhang ontwikkelt op basis van een gemeenschappelijk gedeelde aversie ten opzichte van andere groepen of de maatschappij als geheel. Verder benadrukt een aantal sceptici dat sociaal kapitaal en sociale cohesie verkocht worden als een goedkope manier om problemen zoals armoede en sociale ongelijkheid op te lossen (Pearce & Davey Smith, 2003). Karikaturaal stelt men dat het goedkoper is om de armen zichzelf te laten helpen dan dat de staat investeert in de ontwikkeling en implementatie van anti-armoede- en gezondheidsinterventieprogramma's. Ten slotte is sociaal kapitaal niet noodzakelijk positief voor de maatschappij als geheel. Bijvoorbeeld een organisatie als de maffia wordt gekenmerkt door een hoge mate van sociaal kapitaal onder de leden en de afwezigheid van positieve effecten voor de samenleving.<sup>4</sup>

#### 4.2 Buurt sociaal kapitaal en gezondheid

Het idee dat sociale omgevingscondities een invloed hebben op gezondheid, is niet nieuw. In zijn klassieke studie *Le Suicide* (1897) concludeerde de Franse socioloog Emile Durkheim dat zelfmoord een sociale oorzaak heeft, eerder dan een psychologische oorzaak (Durkheim, 1951). Hij argumenteerde dat sociale relaties betekenis en doelen geven aan mensen, terwijl sociale isolatie betekenisloosheid en wanhoop initieert. Naast de 'sociaal kapitaal'-theorie bestaan er ook nog andere theoretische tradities in het onderzoek rond buurt sociale cohesie. De belangrijkste is de sociale desorganisatietheorie, die ontwikkeld werd door Shaw en McKay (1942), onderzoekers van de Chicago School, en pas later aan de 'sociaal kapitaal'-theorie werd gelinkt (Sampson, 1995): een laag niveau van sociaal kapitaal is een van de kenmerken van sociaal gedesorganiseerde buurten, gekenmerkt door hogere misdaadcijfers. In zijn bekende Chicago-studie ontwikkelden Sampson e.a. (1997) een index voor collectieve effectiviteit die informele sociale controle combineert met buurt sociale cohesie. De studie toonde aan dat collectieve effectiviteit omgekeerd geassocieerd was met geweld in de buurt, slachtoffers van geweld en zelfs het aantal moorden. Recent onderzoek toont aan dat collectieve effectiviteit ook een belangrijk effect heeft op sociale ongelijkheden in gezondheid (zie Vyncke e.a., 2012 voor een overzicht van de studies).

---

Sociale relaties geven betekenis en doelen aan mensen, terwijl sociale isolatie betekenisloosheid en wanhoop initiëren.

---

De laatste twintig jaar werden gekenmerkt door een stijgende interesse in onderzoek naar buurteffecten op gezondheid (Diez Roux, 1998, 2001; Macintyre e.a., 2002, Pickett & Pearl, 2001). Toch moeten we vaststellen dat de invloed van buurten op de gezondheid

nog onvoldoende geëxploreerd is (Ellen e.a., 2001) en dit in het bijzonder voor kinderen en adolescenten (Mechanic, 1990). In recent onderzoek uitgevoerd door de auteurs van dit hoofdstuk, werd sociaal kapitaal geconceptualiseerd in lijn met de 'sociale cohesie'-school als een collectief kenmerk van buurten dat voortspuit uit de gedeelde ervaringen van mensen die wonen in de buurt (De Clercq e.a., 2012). Sociaal kapitaal wordt gedefinieerd als de kwantiteit en kwaliteit van sociale relaties, zoals formele en informele sociale connecties en normen van wederkerigheid en vertrouwen die in een plaats of buurt aanwezig zijn (Kawachi & Berkman, 2000). Een voorbeeld: een Vlaams gezin heeft geen contact met andere buurtbewoners en woont in een buurt waar zeer veel positieve interactie is tussen burens; in deze buurt heerst een sfeer van vertrouwen en helpt men elkaar uit de nood waar nodig. In deze situatie zouden de ouders en kinderen uit dit geïsoleerde gezin voordelen kunnen halen uit de samenwerking tussen de andere buurtbewoners, bijvoorbeeld wanneer ze zelf niet meewerken aan de burgerwacht in de buurt, maar wel de voordelen genieten, zoals veiligheid en sociale controle die door de vrijwilligers uit de buurt gecreëerd werden. Leggen we hierbij de link met individuele gezondheid, dan stelt zich de vraag of dit geïsoleerde gezin gezondheidsvoordelen kan halen uit de samenhangende buurt waarin ze wonen, ondanks hun individuele gebrek aan sociale relaties.

Onderzoek toont aan dat buurt sociaal kapitaal positieve effecten heeft op gezondheid (Folland, 2007; Ziersch e.a., 2005) en er zijn enkele studies die dezelfde positieve relaties vonden bij adolescenten (Boyce e.a., 2008; Drukker e.a., 2003; Morgan & Haglund, 2009).

## 5. Kan buurt sociaal kapitaal de ongelijke verschillen in gezondheid verkleinen?

Hierboven stelden we ons de vraag of buurt sociaal kapitaal een beschermende factor kan zijn voor de gezondheid van adolescenten. In wat volgt, zullen we ons richten op de vraag of buurt sociaal kapitaal een beschermende factor kan zijn voor de sociale ongelijkheid in gezondheid.

Het idee dat sociaal kapitaal een doorslaggevende factor zou kunnen zijn in de relatie tussen socio-economische status en gezondheid, werd gedeeltelijk overgenomen uit de inkomensongelijkheidstheorie van Wilkinson (1996). Hij stelde dat de groeiende inkomensongelijkheid zorgt voor een daling in sociaal kapitaal, waarbij socialesteunmechanismen die gezondheid bevorderen, aftakelen. Het principe van relatieve deprivatie (Merton, 1938), een centraal gegeven in de gradiënt in gezondheid, is ook de drijvende kracht van het mechanisme tussen sociaal kapitaal en inkomensongelijkheid in gezondheid. De menselijke perceptie van relatieve rangorde op de inkomensladder wordt volgens Wilkinson vertaald in antisociaal gedrag en verminderde maatschappelijke participatie, wat resulteert in minder sociaal kapitaal en cohesie binnen de ge-

meenschap en een slechtere gezondheid. Deze hypothese werd ondersteund door een reeks van empirische studies waarvan Kawachi e.a. (1997) de eerste waren om het verband te bevestigen. Gestimuleerd door deze bevindingen, vroegen onderzoekers zich af of sociaal kapitaal ook een verklaringsmechanisme zou kunnen zijn in de relatie tussen individuele sociale positie en gezondheid. Met andere woorden: varieert het effect van de sociaaleconomische status (SES) naargelang het buurt sociaal kapitaal? Vanuit gezondheidspromotiestandpunt dringt de vraag zich op wat de exacte werking is van het differentiële effect van sociaal kapitaal. Om ongelijke verschillen in gezondheid te kunnen verkleinen, moet buurt sociaal kapitaal immers een groter effect hebben bij adolescenten met een lage SES dan bij adolescenten met een hoge SES.

In het volgende deel trachten we het effect van sociaal kapitaal in de relatie tussen socio-economische status en gezondheid empirisch na te gaan.

## 6. Bevindingen uit een studie in 601 Vlaamse buurten

Om de rol van sociaal kapitaal bij sociale ongelijkheden in de gezondheid van adolescenten te onderzoeken, hebben we twee onderzoeksvragen vooropgesteld: (1) is buurt sociaal kapitaal een determinant van gezondheid en welbevinden van adolescenten, en (2) kan buurt sociaal kapitaal de gradiënt in gezondheid en welbevinden afzwakken en eventueel neutraliseren (De Clercq e.a., 2012)?

### 6.1 Methoden

#### 6.1.1 Data

De data die gebruikt werden, zijn deze van de Studie Jongeren en Gezondheid 2005/2006, de Vlaamse survey binnen de internationale 'Health Behaviour in School-aged Children' (HBSC)-studie. De Vlaamse participatie wordt financieel gedragen door de Vlaamse Overheid en staat onder toezicht van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Het betreft zelfgerapporteerde data die verzameld werden aan de hand van een gestandaardiseerd onderzoeksprotocol (Roberts e.a., 2007) bij schoolkinderen van het vijfde leerjaar van de lagere school tot het zesde leerjaar van de middelbare school. De totale steekproef bestaat uit 9.773 kinderen tussen 9 en 18 jaar die wonen in 601 verschillende buurten. Een buurt werd in deze studie geoperationaliseerd aan de hand van postcodes. Voor de stad Gent zijn dit bijvoorbeeld de stadskern en een aantal deelgemeenten (Ledeberg, Gent-Brugge, Wondelgem, Drongen, Oostakker, Sint-Amandsberg, Zwijnaarde, Sint-Denijs-Westrem, Mariakerke, enzovoort). Deze data werden aangevuld met objectieve indicatoren uit de 'Social Cohesion Indicators Flanders'-database (SCIF) 2007-2011. Het gaat hier om objectieve indicatoren op buurtniveau (postcode) afkomstig uit verschillende databanken van de federale politie, de Belgische sociale zekerheid, het Natio-

naal Instituut voor de Statistiek en de rooms-katholieke kerk. Een belangrijke beperking hierbij is het feit dat de objectieve data op een grotere schaal verzameld werden dan de zelfgerapporteerde HBSC-data. Concreet betekent dit dat sommige van de 601 HBSC-buurtten (zelfgerapporteerde data) onder eenzelfde statistische sector (objectieve data) vallen. Dit heeft mogelijk een substantieel verlies van variantie tot gevolg. In ieder geval moet deze beperking om zelfgerapporteerde en objectieve data te 'matchen' in rekening worden gebracht bij de interpretatie van de resultaten.

### 6.1.2 Variabelen

Voor de beschrijving van de gebruikte variabelen maken we onderscheid tussen zelfgerapporteerde variabelen op individueel niveau (HBSC-data), zelfgerapporteerde variabelen op buurtniveau (HBSC-data) en objectieve indicatoren op buurtniveau (SCIF-data).

#### ✓ *Zelfgerapporteerde variabelen op individueel niveau (HBSC-data)*

Gezondheid werd gemeten aan de hand van een 10 item-index die peilt naar de gezondheid en het welbevinden van kinderen en adolescenten (Erhart e.a., 2009; Ravens-Sieberer e.a., 2010): 'Denk aan de afgelopen week. Heb je je vol energie gevoeld? Heb je je verdrietig gevoeld? Heb je je eenzaam gevoeld? Heb je voldoende tijd voor jezelf gehad? Heb je in je vrije tijd de dingen kunnen doen die je wou doen? Hebben je ouders je eerlijk behandeld? Heb je plezier gehad met je vrienden? Heb je goed kunnen opletten?' (0 = nooit, 1 = bijna nooit, 2 = soms, 3 = redelijk vaak, 4 = altijd). De schaal heeft een zeer goede interne betrouwbaarheid ( $\alpha = 0,82$ ).

Socio-economische status (SES) werd in kaart gebracht via de 'Family Affluence Scale' (FAS) (Currie e.a., 1997) (zie paragraaf 2).

'Individueel netwerk' sociaal kapitaal werd gemeten via participatie in clubs aan de hand van de volgende vraag: 'Ben je betrokken in een van deze organisaties of clubs?' Antwoordcategorieën: sportclub, vrijwilligerswerk, politieke organisatie, culturele organisatie, religieuze groep, jeugdbeweging, andere organisatie (0 = neen, 1 = ja). De variabele wordt gebruikt als een somscore. Theoretisch brengt deze schaal de structurele component van sociaal kapitaal in kaart.

#### ✓ *Zelfgerapporteerde variabelen op buurtniveau (HBSC-data)*

Buurt sociaal kapitaal werd gemeten via een 5 itemschaal (Currie e.a., 2001): 'Mensen zeggen er goeiedag en praten regelmatig met elkaar op straat; Het is er veilig voor jonge kinderen om overdag buiten te spelen; Je kunt er de mensen vertrouwen; Er zijn goede plaatsen om je vrije tijd door te brengen (zoals parken, ontspanningslokalen, winkels, ...); Ik kan de burens vragen om mij te helpen of iets voor mij te doen' (1 = helemaal niet mee eens, 2 = niet mee eens, 3 = geen mening, 4 = mee eens, 5 = helemaal mee eens). De interne betrouwbaarheid van dit instrument is goed ( $\alpha = 0,73$ ). In navolging van

de 'sociale cohesie'-school werd deze schaal gebruikt omdat ze (1) peilt naar de twee elementen van cognitief sociaal kapitaal (vertrouwen en wederkerigheid) en (2) sociaal kapitaal conceptualiseert als een collectief kenmerk van buurten dat voortspriet uit de gedeelde ervaringen van mensen die wonen in de buurt.

✓ *Objectieve indicatoren op buurniveau (SCIF-data)*

Gemiddeld inkomen is een maat voor de socio-economische status van de buurt.

Traditionele sociale cohesie bestaat uit drie items (Botterman e.a., 2012): diefstallen, religieuze participatie en vrijwillige associaties. De keuze voor deze indicatoren is gebaseerd op het werk van Sampson, Raudenbush en Earls (1997) en Putnam e.a. (1993). De veronderstelling hierbij is dat in traditionele gemeenschappen, gekenmerkt door een hoge mate van participatie, de criminaliteitscijfers lager liggen. Criminaliteit wordt dus als een gevolg van sociale cohesie beschouwd. Een belangrijk verschilpunt met de bovenvermelde auteurs is dat criminaliteit binnen de 'traditionele sociale cohesie'-schaal als een dimensie van cohesie wordt aangezien. Het label 'traditionele' sociale cohesie komt voort uit het idee dat sociale cohesie geen unidimensioneel concept is (Bekkers & Veldhuizen, 2008; Pichler & Wallace, 2007).

### 6.1.3 *Analyses*

De data werden geanalyseerd met multilevel modeling regressietechnieken (Hox, 2010). De argumentatie hiervoor is zowel van theoretische als methodologische aard. Enerzijds bestaat er binnen de 'sociaal kapitaal'-literatuur behoorlijk wat onenigheid over het niveau waarop sociaal kapitaal in het algemeen geanalyseerd zou moeten worden (Portes, 2000) en daarbij ook specifiek in relatie tot gezondheidsuitkomsten (Poortinga, 2006; Subramanian e.a., 2003). Deze studie neemt zowel de structurele (participatie in clubs) als de cognitieve component (buurt sociaal kapitaal) op die respectievelijk op individueel (adolescent) en contextueel (buurt) niveau geanalyseerd worden. In die zin is de methodologische benadering van de studie een zuivere vertaling van de theoretische invalshoeken met betrekking tot sociaal kapitaal (zie paragraaf 4.1). Anderzijds toont de literatuur ook aan dat zowel ecologische als individuele analyses belangrijke tekortkomingen hebben. Samengevat genereren ecologische studies mogelijk 'aggregation fallacies' (Robinson, 1950); individuele studies, zoals OLS-regressies, kunnen tot 'atomistic fallacies' leiden (Macintyre, 2000). Een multilevelbenadering kan deze theoretische en methodologische issues overstijgen en wordt daarom gezien als de meest geschikte analysetechniek om de contextuele effecten van buurt sociaal kapitaal te bestuderen (Subramanian, 2004).

Tabel 1 – Fixed en random parameters van het ‘gezondheid en welbevinden’ multilevelmodel.

|  | Model 1          | Model 2           | Model 3           | Model 4           | Model 5a          | Model 5b          | Model 6           |
|--|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>FIXED EFFECTEN</b>                    |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| Constante                                | 3,844 (0,010)*** | 3,940 (0,009)***  | 3,938 (0,009)***  | 3,946 (0,009)***  | 3,946 (0,008)***  | 3,947 (0,009)***  | 3,951 (0,009)***  |
| <b>Level 1</b>                           |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| Meisje                                   |                  | -0,144 (0,011)**  | -0,134 (0,011)**  | -0,137 (0,011)**  | -0,137 (0,011)**  | -0,135 (0,011)**  | -0,140 (0,013)**  |
| Leeftijd                                 |                  | -0,074 (0,002)*** | -0,072 (0,002)*** | -0,071 (0,002)*** | -0,068 (0,002)*** | -0,068 (0,002)*** | -0,068 (0,002)*** |
| FAS                                      |                  |                   | 0,023 (0,003)**   | 0,021 (0,003)**   | 0,021 (0,003)**   | 0,020 (0,003)**   | 0,021 (0,003)**   |
| Individueel netwerk<br>sociaal kapitaal  |                  |                   | 0,018 (0,006)**   | 0,020 (0,006)**   |                   | 0,019 (0,006)**   | 0,018 (0,006)**   |
| <b>Level 2</b>                           |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| Gemiddeld inkomen                        |                  |                   |                   | -0,007 (0,003)*   | -0,010 (0,003)**  | -0,010 (0,003)**  | -0,011 (0,003)**  |
| Traditionele sociale<br>cohesie          |                  |                   |                   | 0,020 (0,006)**   | 0,015 (0,005)**   | 0,014 (0,005)**   | 0,015 (0,005)**   |
| Buurt sociaal ka-<br>pitaal              |                  |                   |                   |                   | 0,309 (0,038)**   | 0,314 (0,039)**   | 0,317 (0,039)**   |
| <b>Level 1 /Level 2-inter-<br/>actie</b> |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| FAS x buurt sociaal<br>kapitaal          |                  |                   |                   |                   |                   |                   | -0,034 (0,017)*   |
| <b>RANDOM EFFECTEN</b>                   |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| <b>Level 1</b>                           |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| Constante                                | 0,334 (0,005)*** | 0,308 (0,004)***  | 0,303 (0,004)***  | 0,301 (0,004)***  | 0,302 (0,004)***  | 0,301 (0,004)***  | 0,299 (0,004)***  |
| <b>Level 2</b>                           |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| Constante                                | 0,020 (0,003)**  | 0,005 (0,001)**   | 0,006 (0,001)**   | 0,005 (0,001)**   | 0,002 (0,001)*    | 0,002 (0,001)*    | 0,005 (0,002)*    |
| Meisje/constante                         |                  |                   |                   |                   |                   |                   | 0,010 (0,004)*    |
|  |                  |                   |                   |                   |                   |                   | -0,005 (0,002)*   |
| Log likelihood                           | 19340,030        | 18180,467         | 16728,438         | 16122,893         | 16638,848         | 16063,307         | 16050,005         |
| Δ Log likelihood (Δ df)                  |                  | 1159,563 (2)      | 1452,029 (2)      | 605,545 (2)       |                   | 59,586 (1)        | 13,302 (1)        |
| p  |                  | < 0,001           | < 0,001           | < 0,001           |                   | < 0,001           | < 0,001           |



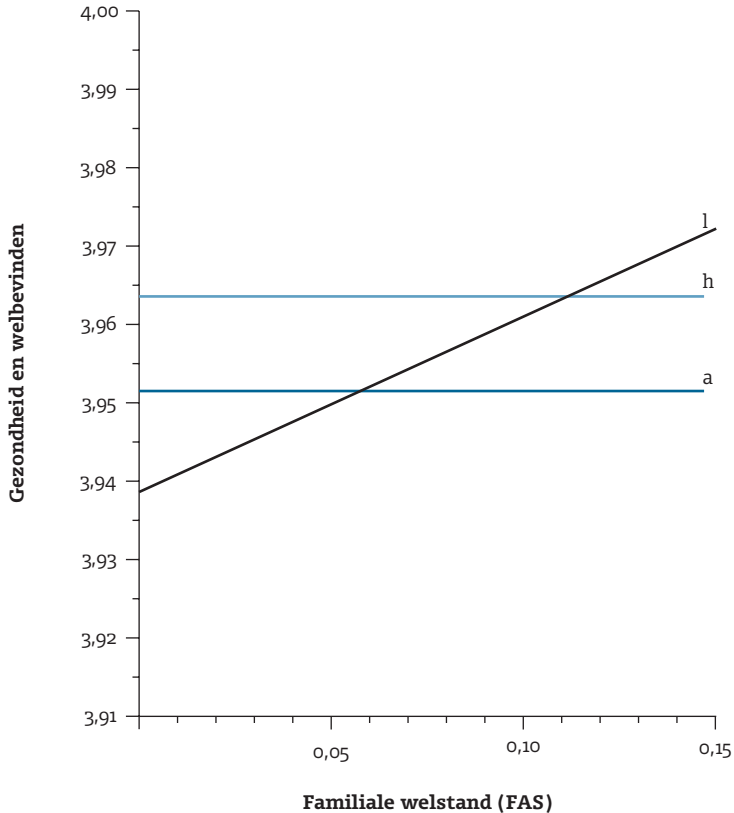
## 6.2 Resultaten

Tabel 1 geeft de resultaten weer van zes opeenvolgende multilevelmodellen. Bij de bespreking ervan beperken we ons tot de meest relevante resultaten met betrekking tot de bovenstaande onderzoeksvragen.

Model 3 toont aan dat er een gradiënt bestaat in de relatie tussen socio-economische status en gezondheid: kinderen en adolescenten met een hogere socio-economische positie rapporteren een betere gezondheid en een beter welbevinden ( $p < 0,01$ ). Wat sociaal kapitaal betreft, zien we dat individueel sociaal kapitaal positief gerelateerd is aan gezondheid, wat betekent dat individuen gezonder zijn wanneer ze beschikken over meer individueel sociaal kapitaal ( $p < 0,01$ ). Hetzelfde geldt voor buurt sociaal kapitaal. Zowel buurt sociaal kapitaal als traditionele sociale cohesie (religieuze participatie, afwezigheid van diefstal en aanwezigheid van vrijwilligersnetwerken) heeft een positief effect op de gezondheid en het welbevinden van adolescenten (model 5a). Dus een hogere aanwezigheid van buurt sociaal kapitaal en traditionele sociale cohesie leidt tot een betere gezondheid van de kinderen en adolescenten die in de buurt wonen ( $p < 0,01$ ). In een volgende stap werd zowel 'individueel netwerk' sociaal kapitaal (level 1) als buurt sociaal kapitaal (level 2) opgenomen, om na te gaan of sociaal kapitaal op buurniveau een onafhankelijk effect heeft van individueel sociaal kapitaal. Daarbij werd vastgesteld dat het niveau van buurt sociaal kapitaal een sterkere invloed heeft op de gezondheid dan individueel sociaal kapitaal (model 5b). Model 6 schat het interactie-effect tussen socio-economische status en buurt sociaal kapitaal. Concreet wordt er nagegaan of de in model 3 geobserveerde graduele relatie tussen socio-economische status en gezondheid varieert in functie van het niveau van sociaal kapitaal in de buurt. Uit de resultaten blijkt dat de gradiënt in gezondheid en welbevinden van adolescenten geneutraliseerd wordt door buurt sociaal kapitaal. Met andere woorden: ongelijkheden in gezondheid en welbevinden tussen adolescenten verkleinen of verdwijnen zelfs in buurten gekenmerkt door een hoge mate van sociaal kapitaal.

Uit verdere analyses blijkt een toename van sociaal kapitaal vooral effectief te zijn voor individuen die in een buurt wonen met een laag sociaal kapitaal. Een evenredige toename van sociaal kapitaal levert immers een kleine gezondheidswinst op voor individuen die in een buurt wonen waar al een gemiddeld niveau van sociaal kapitaal aanwezig is. Dit verband wordt geïllustreerd in figuur 4. Vanuit beleidsoogpunt betekent dit dus dat er vooral gezondheidswinsten geboekt kunnen worden in buurten met een laag sociaal kapitaal.

**Figuur 4** – Voorspelde relatie tussen FAS en gezondheid en welbevinden naar buurt sociaal kapitaal (BSC) (l: laag BSC, a: gemiddeld BSC en h: hoog BSC), gebaseerd op de resultaten van model 6 ( $p < 0,05$ ).




---

Buurt sociaal kapitaal en traditionele sociale cohesie hebben een positief effect op de gezondheid en het welbevinden van adolescenten.

---

## 7. Besluit en aanbevelingen voor beleid

De ongelijke verdeling van gezondheid wordt internationaal als problematisch beschouwd omdat ze onrechtvaardig is. Sterker nog, volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is het grootste deel van deze ongelijkheden in gezondheid binnen en tussen landen vermijdbaar (WHO, 2008). Omdat sociale achterstelling doorgegeven wordt van generatie op generatie en een determinerende invloed heeft op de toekomstige levensloop van jonge mensen, is het cruciaal om ongelijkheden in gezondheid aan te pakken

vanaf de eerste levensfasen. Sociaal kapitaal kan in deze gezien worden als een hulpbron of beschermende factor die erop gericht is om ongelijkheden in de gezondheid van kinderen en adolescenten te verminderen of zelfs weg te werken. Recent onderzoek in Vlaanderen toont immers aan dat de ongelijke verschillen in gezondheid verminderen en zelfs verdwijnen in buurten met een hoog sociaal kapitaal (De Clercq e.a., 2012). Toch kent deze studie ook enkele beperkingen. De voornaamste zijn het probleem van endogeniteit (Kawachi & Subramanian, 2007) en de afwezigheid van een maat van inkomensongelijkheid in de buurt (Wilkinson, 1996). Buurteffecten zijn nooit onafhankelijk (exogeen) van de inwoners van de buurt: er bestaan onvermijdelijke selectieprocessen bepaald door de persoonlijke woonkeuze van mensen. Let wel, de steekproef bestaat uit kinderen die een stuk minder mobiel zijn dan volwassenen en ook minder controle hebben over de buurt waarin ze wensen te wonen. Endogeniteit kan ook ontstaan door de aanwezigheid van onderliggende gemeenschappelijke oorzaken van buurtvariabelen en gezondheidsuitkomsten. Een voorbeeld daarvan zijn gevoelens van onveiligheid. Deze kunnen aan de basis liggen van het ontstaan van een burgerwachtorganisatie (buurtvariabele), maar kunnen tevens bepalend zijn voor de mentale gezondheid van de inwoners van de buurt (gezondheidsuitkomst). Voor een diepgaandere analyse van het probleem van endogeniteit verwijzen we naar Oakes (2004), Diez Roux (2004) en Subramanian (2004). Een tweede beperking is het gebruik van het gemiddeld inkomen in de analyse, aangezien uit onderzoek blijkt dat inkomensongelijkheid een belangrijkere factor is voor gezondheid dan absolute welvaart (Wilkinson, 1997) en dat sociaal kapitaal geïdentificeerd werd als verklaringsmechanisme binnen deze relatie (Wilkinson, 1996).

Hoe kan het beleid omgaan met de vaststelling dat buurt sociaal kapitaal kan optreden als beschermende factor voor sociale ongelijkheden in de gezondheid van kinderen en adolescenten? De hiervoor beschreven studie en ook andere studies waaruit besloten kan worden dat sociaal kapitaal een beschermende factor is, zijn crosssectionele studies waarbij we dus geen causaliteit kunnen vaststellen, maar enkel relaties van samenhang tussen bepaalde relevante factoren. Vandaar de aanbeveling om interventiestudies op te zetten die aan de hand van een effectevaluatie nagaan in welke mate buurt sociaal kapitaal een rol kan spelen voor sociale ongelijkheid in gezondheid van kinderen en adolescenten. Een dergelijk onderzoek is echter niet evident, gezien enerzijds de complexe interacties tussen kenmerken van individuen, kenmerken van buurten en kenmerken van de interventie, waardoor het isoleren van het effect van sociaal kapitaal niet eenvoudig is, en anderzijds gezien de vaak langetermijneffecten van buurt sociaal kapitaal op de gezondheid van jongeren.

Toch suggereren de resultaten die vandaag voorliggen, dat sociale ongelijkheden binnen deze populatie bij voorkeur geanalyseerd worden in relatie tot sociaal kapitaal. Het versterken van sociaal kapitaal kan bewerkstelligd worden door de densiteit van sociale netwerken tussen ouders te verhogen en door het ondersteunen van initiatieven die interactie, communicatie, wederkerigheid en vertrouwen tussen ouders stimuleren. Deze activiteiten zouden geïmplementeerd kunnen worden via ouderparticipatie op school,

de betrokkenheid van ouders in sportclubs (Thorlindsson e.a., 2012) of de actieve deelname in andere vrijetijdsactiviteiten van hun kinderen. Lokale beleidsmakers zouden lokale organisaties moeten stimuleren om positieve normen en waarden ten aanzien van gezondheid en gezondheidsgedragingen te handhaven. Voorbeelden hiervan zijn een rookverbod, gematigd drankgebruik en het stimuleren van fysieke activiteit. Wanneer jonge mensen zich binnen dergelijke organisaties engageren, zou dit de positieve effecten op hun gezondheid en gezondheidsgedragingen teweegbrengen en dit vooral in buurten met een laag sociaal kapitaal.

Deze aanbevelingen zijn complementair en verduidelijken ook voor een deel de aanbevelingen die werden geformuleerd in een aantal invloedrijke internationale documenten over sociale ongelijkheid in gezondheid. De Marmot Review (2010) identificeert een versterking van buurt sociaal kapitaal als een van de prioriteiten voor sociale ongelijkheid in gezondheid. We verwijzen ook naar het werk van Dahlgren en Whitehead (2006) over Europese strategieën om sociale ongelijkheden in gezondheid aan te pakken. Zij schuiven een sociaal en gemeenschapsbeleid naar voren als effectief voor het verminderen van ongelijkheden in gezondheid. Vooral in tijden waarin economische crisis en sociale verandering hand in hand gaan, is de nood om samenhangende gemeenschappen en samenlevingen te bouwen belangrijker dan ooit (Andor e.a., 2011).<sup>5</sup>

## NOTEN

1. [www.hbsc.org](http://www.hbsc.org).
2. De Clercq, B., Vyncke, V., Hublet, A., Elgar, F.J., Ravens-Sieberer, U., Currie, C., Hooghe, M., Ieven, A., & Maes, L. (2012). Social capital and social inequality in adolescents' health in 601 Flemish communities: A multilevel analysis. *Social Science & Medicine*, 74(2), 202-210.
3. Het volledige HBSC-rapport is hier te vinden: <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/Life-stages/child-and-adolescent-health/publications/2012/social-determinants-of-health-and-well-being-among-young-people.-health-behaviour-in-school-aged-children-hbsc-study>.
4. Voor een Nederlandstalige introductie over het concept 'sociaal kapitaal' en de relatie met gezondheid verwijzen we verder naar Morrens (2008). Een Engelstalige inleiding die tevens ook veel empirisch materiaal bevat voor een reeks van gezondheidsuitkomsten, is het boek *Social capital and health* van Kawachi, Subramanian en Kim (2008).
5. Voor uitgebreide beleidsinformatie over sociale ongelijkheid bij kinderen en families verwijzen we naar het boek *The right start to a healthy life*, uitgegeven in 2012 door EuroHealthNet. Net zoals de in dit hoofdstuk beschreven resultaten, is dit boek gebaseerd op studies die werden uitgevoerd in het kader van het GRADIENT-project ([www.health-gradient.eu](http://www.health-gradient.eu)). Het boek kan integraal gedownload worden via [www.equityevidence.eu](http://www.equityevidence.eu).

# Woonuitgaven, woonsubsidies en armoede in Vlaanderen en Nederland

*Kristof Heylen en Marietta Haffner<sup>a</sup>*

### 1. Inleiding

Nationale en regionale overheden zijn gebaat bij een duidelijk inzicht in de inkomensverdeling en armoedecijfers in hun land of regio. Dit inzicht kan hen helpen om bepaalde noden te detecteren en de effectiviteit te beoordelen van het herverdelingsbeleid, dat plaatsvindt via de belastingen en het socialezekerheidssysteem. De armoedecijfers worden doorgaans in kaart gebracht op basis van het beschikbare inkomen van de huishoudens. Het inkomen wordt hierbij uitgedrukt als de middelen die overblijven na aftrek van belastingen en sociale bijdragen en de toevoeging van aanvullende betalingen, zoals kinderbijslag. Een dergelijke aanpak levert een beeld van de levensstandaard op basis van het inkomen dat beschikbaar is voor uitgaven voor consumptie van goederen en diensten.

De woonsituatie speelt echter een grote rol bij de bepaling van het inkomen dat gezinnen overhouden voor andere consumptiedoelen. De woonuitgaven zijn immers vaste maandelijksse betalingen die een grote hap uit het bedrag wegnemen. Ze verschillen daarenboven systematisch naargelang het eigendomsstatuut. Zo hebben eigenaars zonder afbetaling een andere (gunstigere) positie dan afbetalende eigenaars en huurders (Ritakallio, 2003; Fahey, Nolan & Maître, 2004). Daarenboven spelen ook de woongerelateerde subsidies een rol. Een eigenaar met hypotheek kent een relatief groot fiscaal voordeel, terwijl een sociale huurder het voordeel heeft dat hij onder de marktprijs kan huren.

De bedoeling van deze bijdrage is om het effect van de woonsituatie en de woonsubsidies op de armoedecijfers in kaart te brengen. We maken hierbij een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland. De keuze voor Nederland is interessant omdat dit land eenzelfde welvaartsniveau kent als Vlaanderen, maar een verschillende structuur van de woningmarkt. In 2005 is bijna drie op de vier Vlaamse huishoudens huiseigenaar, terwijl meer dan de helft van deze groep geen afbetaling meer heeft lopen. Verder zijn er 18,5% private huurders en 5,6% sociale huurders (wat een laag aandeel is in Euro-

pees perspectief). In Nederland is na de Tweede Wereldoorlog sterk geïnvesteerd in de sociale huisvesting waardoor het land nu (ook na een afname van de sector) de grootste sociale huursector in de wereld heeft, met een marktaandeel van 35% (Haffner e.a., 2009). De particuliere huursector heeft een marktaandeel van 9%, terwijl het aandeel van de eigendomssector neerkomt op bijna 56%. Van de eigenaars heeft meer dan negen op de tien nog een lopende hypotheek (WoON 2006 databestand).

Daarnaast kennen Vlaanderen en Nederland een verschillend systeem van woonsubsidiëring. In Nederland is de huurtoeslag het voornaamste instrument in de huursector, terwijl in Vlaanderen een mix bestaat van huursubsidie en inkomensgerelateerd huren in de sociale huisvesting. De fiscaliteit speelt zowel in Vlaanderen als in Nederland voor eigenaar-bewoners met hypotheek een rol.

We maken in onze studie gebruik van het concept 'resterend inkomen'. Het resterend inkomen wordt berekend door de woonuitgaven (zonder bijkomende kosten voor nutsvoorzieningen) af te trekken van het beschikbare inkomen. De volgende twee vragen staan hierbij centraal: in welke richting en in welke mate veranderen de relatieve armoedepositities van de deelmarkten? En wat is de impact van de woonsubsidies hierbij? We analyseren het inkomen na aftrek van de brutowoonuitgaven (voordat tegemoetkomingen in mindering zijn gebracht) en de nettowoonuitgaven na aftrek van de tegemoetkomingen waardoor de effecten van verschillende vormen van woonsubsidies zichtbaar worden.

In wat volgt, lichten we onze keuze toe voor de methode van het 'resterend inkomen', die ook wel met de 'after-housing-cost'-methode wordt aangeduid. Vervolgens bespreken we de operationalisering van het concept 'resterend inkomen' en de gehanteerde armoede-indicator. Daarna volgen de resultaten en de conclusies.

## 2. Armoede en de woonsituatie

Er bestaat in de literatuur geen overeenstemming over wat armoede precies inhoudt. Het is een breed begrip dat vele dimensies omhelst (Saunders e.a., 2002). Er bestaan twee elementaire definities, een absolute en een relatieve. De absolute definitie heeft betrekking op de vervulling van elementaire huishoudelijke behoeften. Aangezien deze behoeften kunnen verschillen van land tot land, hebben we in onze studie gekozen voor een relatieve maatstaf. Deze meet de omvang van de groep huishoudens met een inkomen onder de gemiddelde of de mediaan levensstandaard. In onze studie maken we, zoals vermeld, gebruik van het concept 'resterend inkomen'. Dat wordt berekend door de woonuitgaven af te trekken van het besteedbare inkomen. Deze methode wordt in het Verenigd Koninkrijk (Atkinson, 2003b; Johnson & Webb, 1992; Department of Social Security, 1993) en Australië (Harding & Szukalska, 2000; Harding e.a., 2001) al gebruikt om armoede 'after housing' te meten. Voor huurders wordt de huur in min-

dering gebracht bij het beschikbare inkomen, terwijl de interest en kapitaalaflossing in mindering worden gebracht bij de eigenaars. In Vlaanderen werd een variant van deze methode al toegepast door Van Dam, Geurts en Pannecoucke (2003). Zij berekenden het aandeel gezinnen in Vlaanderen die minder dan 50% van het mediaan inkomen overhouden, voor en na aftrek van de woonuitgaven (huur of afbetaling van kapitaal en interest). De woonuitgaven werden hierbij echter naar boven toe begrensd met een bedrag dat overeenkomt met de gemiddelde huur in Vlaanderen. De auteurs menen dat woonuitgaven die hierboven vallen, een keuze zijn van het huishouden en daarom niet in rekening konden worden gebracht bij een armoedemeting. Deze methode – met een aftopping van de woonuitgaven – heeft echter als beperking dat er geen verband wordt gelegd tussen de woonuitgaven en de gezinsgrootte. De gemiddelde huur in Vlaanderen zal voor grote gezinnen bijvoorbeeld niet voldoende zijn om een aangepaste, kwaliteitsvolle woning te betrekken.

Daarnaast bestaat er ook de methode van de 'toegerekende huur' ('imputed rent'). Hierbij wordt het 'non-cash' inkomen of de 'in natura' voordelen bij het beschikbaar inkomen geteld, zoals inkomsten uit wonen, onderwijs, kinderopvang en gezondheidszorg (zie onder andere Frick & Grabka, 2003; Smeeding e.a., 1993; Gardiner e.a., 1995; Saunders & Siminski, 2005). Wat de woonsituatie betreft, hebben zowel (bepaalde) huurders als eigenaars een non-cash inkomen dat wordt meegerekend. Als huurders onder de marktprijs huren (bijvoorbeeld bij huurregulering), wordt het voordeel hiervan toegevoegd aan hun inkomen. Voor eigenaars die een fiscale subsidie ontvangen, wordt deze bij het inkomen opgeteld (Haffner & Oxley, 1999; Haffner, 2002). Tevens wordt de toegerekende huur bij het inkomen geteld. Deze huur komt neer op de (geschatte) huur die eigenaars zouden moeten betalen voor hun woning indien zij deze zouden huren (Van den Bosch, 1998; Gardiner e.a., 1995; Whiteford & Kennedy, 1995). De toegerekende huur is echter niet beschikbaar in onze databestanden en zou, als deze geschat kan worden, gebaseerd zijn op veel veronderstellingen. Bovendien kan de toegerekende huur op korte en middellange termijn niet omgezet worden in besteedbaar inkomen, wat in het geval van armoedemeting toch cruciaal is. Eigenaars die na aftrek van hun afbetaling onder de armoedegrens vallen, kunnen hun opgebouwde vermogen niet meteen aanspreken. De vraag is of mensen zullen overwegen om hun huis te verkopen of beslissen in de huidige armoedesituatie verder te leven.

Onze keuze voor de methode van het resterend inkomen – een kasstroombenadering – heeft uiteraard implicaties voor de resultaten.<sup>2</sup> Deze zullen duidelijk verschillen van de uitkomsten volgens de (economische) methode van de toegerekende huur. Een beperking van de methode van het resterend inkomen is dat het vermogen – ook hetgeen vervat zit in de eigen woning – buiten beeld blijft. Zo kan een eigenaar of huurder arm zijn volgens zijn (resterend) inkomen, maar een behoorlijk groot eigen vermogen hebben opgebouwd. Achter een gelijk resterend inkomen en bijgevolg een even groot armoederisico kan een zeer verschillende economische realiteit schuilgaan. We kunnen er hierbij van uitgaan dat de gemiddelde eigenaar met hypotheek een groter eigen

vermogen heeft opgebouwd – door de kapitaalaflossingen en eigen middelen besteed aan de woning – dan de gemiddelde huurder. In tijden van nood heeft de gemiddelde eigenaar dus meer om op terug te vallen, maar zoals gezegd, is het niet zeker dat de eigenaar in armoede snel zijn opgebouwde vermogen zal (kunnen) aanspreken. Voorts blijven ook mogelijke kapitaalwinsten of -verliezen door de waardeverandering van de woning voor de eigenaars buiten beeld. Tot slot is de betaling van de huur volgens de economische benadering (van de gebruikskosten) niet gelijk aan de afbetaling van kapitaal en interest. Bij een economische analyse zou de kapitaalaflossing niet worden opgenomen, terwijl de opportuniteitskost van het eigen vermogen bij de woning wel zou worden meegeteld. We benadrukken daarom dat onze benadering zich toespitst op de financiële toegankelijkheid van de huidige woning (de woonuitgaven) en het huidige armoederisico dat eraan verbonden is, los van het totale economische plaatje. Wanneer ook het eigen vermogen van de eigen woning van de gezinnen in de analyse zouden worden betrokken, bij bijvoorbeeld de methode van de toegerekende huur, zou de situatie voor de eigenaars gunstiger uitvallen dan in de onderstaande analyse.

---

Achter een gelijk resterend inkomen en een even groot armoederisico kan een zeer verschillende economische realiteit schuilgaan.

---

### 3. Methodologie

#### 3.1 Operationalisering van woonuitgaven, resterend inkomen en woonsubsidies

In deze studie definiëren we het besteedbaar inkomen als het maandelijkse gezinsinkomen dat overblijft na aftrek van belastingen en sociale bijdragen en na toevoeging van alle inkomensvervangende en aanvullende sociale uitkeringen. Het verschil tussen het besteedbaar en het resterend inkomen wordt gevormd door de woonuitgaven, zijnde de kasstromen die huishoudens moeten genereren om hun woonconsumptie te financieren. Tabel 1 toont de verschillende onderdelen van het resterend inkomen: de woonuitgaven, de overheidssubsidies op het vlak van wonen en het besteedbaar inkomen. In de huursector is de betaalde huurprijs gelijk aan de 'brutohuur'. De nettohuurprijs wordt berekend door aftrek van een eventuele huursubsidie. In de eigendomssector worden de brutowoonuitgaven gevormd door de hypotheeklast, die bestaat uit rentebetalingen en kapitaalaflossingen. De nettowoonuitgaven worden vervolgens berekend door het fiscaal voordeel bij de hypothecaire lening in rekening te brengen. Om de vergelijkbaarheid tussen de twee deelmarkten te maximaliseren, worden de extra kosten die de verhuurder verwerkt in de huurprijs (bijvoorbeeld voor onderhoud), opgenomen in de brutowoonuitgaven van de eigenaar-bewoner.



Het is belangrijk om op te merken dat we bij de correctie voor de woonsituatie geen rekening houden met de kwaliteit van de woningen of de voorkeuren van huishoudens. We kunnen daarom geen onderscheid maken tussen gezinnen die een laag resterend inkomen hebben als gevolg van hun keuze voor een grote en/of luxueuze woning en gezinnen met een laag resterend inkomen omdat ze gewoonweg een laag besteedbaar inkomen hebben. Evenmin kunnen we vaststellen of families met een identieke samenstelling eenzelfde woningcomfort genieten voor eenzelfde resterend inkomen (Gardiner e.a., 1995; Ritakallio, 2003; Thalmann, 2003).

**Tabel 1** – Samenstelling van het resterend inkomen voor huurders en eigenaar-bewoners.

| Huurder                | Eigenaar-bewoner                |
|------------------------|---------------------------------|
| Brutohuur <sup>a</sup> | Brutowoonguitgaven <sup>b</sup> |
| - Huursubsidie         | - Fiscaal effect                |
| = Nettohuur            | = Nettowoonguitgaven            |
| Besteedbaar inkomen    | Besteedbaar inkomen             |
| - Nettohuur            | - Nettowoonguitgaven            |
| = Resterend inkomen    | = Resterend inkomen             |

- a De brutohuur kan lager uitvallen dan de markthuur in geval van huurregulering of objectsubsidies.
- b De brutowoonguitgaven houden alle kosten in bij de financiering van de eigen woning, zoals ook de onroerende voorheffing (onroerendezaakbelasting (OZB) in Nederland), verzekering en het eigenaarsdeel van het onderhoud).

We definiëren een woonsubsidie als een overheidsinterventie die het niveau van de woonkosten verlaagt, als eerste-orde- of formeel effect. We merken hierbij op dat bepaalde subsidies gedragseffecten (ook tweede-orde-effecten genoemd) kunnen hebben die de prijs opdrijven (Hancock & Munro, 1992; Hills, 1991), bijvoorbeeld als gevolg van een inelastisch aanbod. Aangezien het echter moeilijk is om deze gedragseffecten te meten, veronderstellen we in feite dat de introductie van een subsidie geen gedragseffecten heeft opgeroepen. We noemen de subsidie 'expliciet' als deze wordt blootgelegd met de methode van het resterend inkomen. Dat is het geval voor de huursubsidies op de huurmarkt en de hypotheekaf trek voor de eigenaar-bewoners. Impliciete subsidies zorgen ook voor lagere woonlasten, maar niet op een expliciete manier. Een voorbeeld hiervan zijn lagere huurprijzen (dan de marktprijs) als gevolg van een huurprijsregulering. Daarnaast zijn er ook impliciete subsidies die de woonuitgaven voor eigenaar-bewoners doen dalen, zoals een verlaging van de transactiekosten (registratierechten in Vlaanderen) of een verlaagd btw-tarief. Met onze aanpak kunnen deze laatste subsidievormen echter niet in beeld worden gebracht.

In onze studie is de analyse-eenheid het huishouden, aangezien deze bij woononderzoek van groter belang is dan het individu. De armoedecijfers zullen daarom worden berekend op het niveau van de huishoudens. We hanteren een arbitraire 50%-norm als armoedegrens, zoals in tal van armoedestudies (Saunders e.a., 2002; Harding e.a., 2001).

Een gezin wordt als 'arm' beschouwd als het equivalent gezinsinkomen lager is dan 50% van het mediaan equivalent gezinsinkomen. Onze keuze voor de 50%-norm laat een vergelijking toe met eerder onderzoek in Vlaanderen (Van Dam, Geurts & Pannecoucke, 2003), terwijl we daarmee afwijken van de Eurostat-armoedenorm (60%). Een keuze voor 50% als norm in plaats van 60% zorgt uiteraard voor lagere armoedecijfers. De focus in onze studie ligt evenwel bij de methodologie om armoede te meten door rekening te houden met de woonsituatie en woonsubsidies en niet bij het niveau van de armoedecijfers. In onze studie worden twee armoedegrenzen berekend: een voor het besteedbaar inkomen en een voor het resterend inkomen. Het huishoudinkomen wordt vergelijkbaar gemaakt voor verschillende huishoudtypes met behulp van de OESO-equivalentieschaal.<sup>3</sup> Hoewel de OESO-schaal in principe bedoeld is voor correcties van het besteedbaar gezinsinkomen, hebben we deze ook gebruikt om het resterend inkomen te corrigeren, bij gebrek aan een beter alternatief.

### 3.2 Databestanden

We gebruikten de Woonsurvey 2005 van het Kenniscentrum Duurzaam Woonbeleid bij onze analyses voor Vlaanderen. Deze survey heeft betrekking op 5.216 Vlaamse huishoudens en peilt specifiek naar de woonsituatie van de Vlaamse gezinnen. Voor Nederland hebben we het WoON 2006 gebruikt, dat uitgevoerd is door het toenmalige ministerie verantwoordelijk voor volkshuisvesting. Meer dan 64.000 huishoudens werden bij deze bevraging geïnterviewd. Daarnaast werden de inkomensgegevens van de Nederlandse fiscale gegevens voor 2005 gekoppeld aan de enquêtegegevens. In de Vlaamse Woonsurvey werden de inkomensgegevens verzameld binnen het onderzoek zelf. Vandaar dat de twee methoden niet helemaal vergelijkbaar zijn. Er waren echter geen andere opties beschikbaar.

## 4. Aan wonen gerelateerde subsidies in Vlaanderen en Nederland

De expliciete woonsubsidies die worden berekend bij de methode van het residueel inkomen zijn de huursubsidie voor de huurmarkt en de hypotheekaf trek voor de eigenaar-bewoners (zie ook Haffner & Heylen, 2011). In Vlaanderen bestaat er een selectief systeem van huursubsidies, gericht op gezinnen met lage inkomens, die verhuizen van een ongeschikte woning naar een woning van goede kwaliteit. Daarnaast komen ook lage inkomenshuishoudens in aanmerking die verhuizen naar een woning die wordt verhuurd door een sociaal verhuurkantoor.<sup>4</sup> Volgens de Woonsurvey ontving in 2005 slechts 2% van de huurders een huursubsidie (Heylen e.a., 2007). Het subsidiebedrag is gerelateerd aan het gezinsinkomen en het aantal jaren dat de vergoeding wordt ontvangen.

In Nederland bestaat een systeem van huursubsidie dat voor de hele huursector werd geïntroduceerd in 1975 (Elsinga e.a., 2007). Het voornaamste doel is het betaalbaar maken van huurwoningen. Een tweede doel – het voorkomen van sociale segregatie – werd toegevoegd in 1997. De hoogte van de huursubsidie wordt bepaald door het inkomen, de huur (maximaal € 615,01 per maand in 2006) en de samenstelling van het huishouden. In 2006 ontving één op de drie huurders een huurtoeslag. Het gemiddelde bedroeg € 148 per ontvanger per maand (Ministerie van VROM, 2007).

Eigenaars kunnen zowel in Vlaanderen als Nederland genieten van een fiscale hypotheekaf trek. In Vlaanderen vallen hypothecaire kredieten afgesloten vóór 2005 onder de 'oude' fiscale regeling die dateert van 1989. Het fiscale voordeel bestaat in dit systeem uit drie delen: de reguliere en bijkomende interestaf trek en de kapitaalaf trek. Het bedrag van de af trek is bij deze drie delen afhankelijk van de hoogte van de hypotheeksom en de gezinssamenstelling en is naar boven toe begrensd door een aantal plafonds. De verschillende plafonds houden verband met de hoogte van de hypotheeksom (kapitaalaf trek en bijkomende interestaf trek), het belastbaar inkomen (kapitaalaf trek) en het kadastraal inkomen (reguliere interestaf trek). Bovendien werd het fiscale effect in België in de tijd beperkt en wordt het positief beïnvloed door de marginale aanslagvoet, die hoger uitvalt voor hogere inkomens. Algemeen beschouwd is het totale fiscale voordeel positief gerelateerd aan de hypotheeksom (De Meyer, 2007). In 2005 werd dit stelsel vervangen door de Woonbonus, die neerkomt op een forfaitaire af trek van € 1.500 per ontlener per maand voor de hele periode van de lening, verhoogd met € 500 tijdens de eerste tien jaar. In onze analyse – met een steekproef anno 2005 (Woonsurvey) – komt de Woonbonus evenwel niet aan bod. In Nederland is de hypotheekrente volledig af trekbaar voor dertig jaar in de inkomstenbelasting, tegen de marginale belastingtarieven (Haffner, 2002). Daar staat een geringe belasting van de toegerekende huur (eigenwoningforfait) tegenover.

Naast de expliciete subsidies hebben ook de impliciete subsidies een effect op de uitkomsten. Deze hebben een invloed op de hoogte van de brutohuur of brutowoonuitgaven (zie tabel 1), maar zijn niet afzonderlijk te identificeren. Noch kan de omvang ervan berekend worden. Een voorbeeld hiervan is de sociale huurprijs in Vlaanderen, die een eind onder de markthuur uitvalt, als gevolg van de subsidiëring van de bouw en renovatie van sociale woningen. De sociale huurprijzen zijn in Vlaanderen voorts gerelateerd aan zowel het inkomen van de huurders als de kwaliteit van de woning. In Nederland bestaat er een impliciete subsidie die voortkomt uit huurprijsregulering en leningen voor sociale verhuurders met een rente onder de marktrente voor sociale woningbouw (WSW, zie Haffner e.a., 2009; Ouwehand & van Daalen, 2002).

Hoewel de componenten van de woonuitgaven niet toelaten om het effect van deze subsidievormen te onderscheiden, kan een vergelijking van het niveau van de brutohuur in de private en de sociale huurmarkt een indicatie geven van de omvang van de objectsubsiëring. Deze analyse is echter enkel mogelijk wanneer de huurprijzen in de

particuliere huursector niet gereguleerd zijn. Het verschil tussen de gemiddelde huurprijzen in beide sectoren kan dan worden beschouwd als een indicatie van subsidiëring die vervat zit in de sociale huurprijs. In de praktijk is een dergelijke oefening nuttiger voor Vlaanderen dan voor Nederland, aangezien er in België amper huurregulering bestaat in de private huurmarkt. Huurprijzen kunnen tijdens de loop van het contract enkel aangepast worden op basis van de evolutie van de gezondheidsindex (Federale Overheidsdienst Justitie, 2008). Aangezien in Nederland in 2006 ongeveer 95% van alle huurprijzen werd gereguleerd (bij het eerste contract plus jaarlijkse huuraanpassingen), houdt een vergelijking van de gemiddelde brutohuur tussen de sociale en private sector geen indicatie in van de subsidiëring bij sociale huur.

## 5. Resultaten

### 5.1 Armoedecijfers na aftrek van de woonuitgaven

Tabel 2 toont de armoedecijfers in Vlaanderen (voor 2005) en Nederland (voor 2006) vóór en na aftrek van de bruto- en nettowoonuitgaven, voor een armoedegrens vastgesteld op 50% van het mediaan equivalent inkomen. Er zijn twee armoedegrenzen bekend: één voor het besteedbaar inkomen en één voor het resterend inkomen. De tabel toont verder ook de relatieve verandering in het armoedeniveau die de correctie voor de woonsituatie teweegbrengt. Tabel 3 geeft als achtergrond de gemiddelde woonuitgaven, woonsubsidies en resterende inkomens per deelmarkt voor Vlaanderen en Nederland. We staan voornamelijk stil bij de resultaten van tabel 2.

---

Het armoedeniveau stijgt zowel in Vlaanderen (+73%) als in Nederland (+68%) na correctie voor de nettowoonuitgaven.

---

Eerst bespreken we de resultaten na correctie voor de nettowoonuitgaven aan de hand van kolommen (4) en (5) in tabel 2. Het armoedeniveau – het aandeel huishoudens in armoede – stijgt zowel in Vlaanderen (+73%) als in Nederland (+68%) na correctie voor de nettowoonuitgaven (kolom 5). De armoedecijfers stijgen voor Vlaanderen en Nederland van achtereenvolgens 5,7% en 9,5% (kolom 1) tot een niveau van respectievelijk 9,8% en 14,9% (kolom 4). Van Dam, Geurts en Pannecoucke (2003) vonden met hun methode dat het armoedecijfer in Vlaanderen in 1997 steeg van 6,9% naar 8,8%. Deze stijging van 28% is minder uitgesproken dan onze bevinding voor Vlaanderen (+73%), wat te maken heeft met de begrenzing van de woonuitgaven die deze auteurs hanteerden (zie supra). Onze bevinding is verder ook in overeenstemming met de resultaten van een Europese vergelijkende studie (Fahey, 2004), waarin werd aangetoond dat de armoede toeneemt na correctie voor de woonsituatie in alle EU-landen, uitgezonderd Ierland. De verklaring

voor de stijging is dat de huisvestingskosten een relatief zwaarder gewicht hebben voor lage dan voor hoge inkomens. In beide 'landen' is de gemiddelde verhouding van de woonuitgaven tot het inkomen (de woonquote) immers hoger voor de lagere inkomensgroepen (Haffner e.a., 2008; Heylen e.a., 2007; Stephens e.a., 2010).

**Tabel 2** – Huishoudens in armoede (in %), naar deelmarkt, voor equivalente inkomens voor en na bruto en netto (equivalente) woonuitgaven, Vlaanderen/Nederland, 2005/2006.

|                   | % in armoede volgens besteedbaar inkomen (1) | % in armoede na bruto-woonuitgaven (2) | % verschil kolom (2) en (1) (3) | % in armoede na netto-woonuitgaven (4) | % verschil kolom (4) en (1) <sup>a</sup> (5) |
|-------------------|--|--|---------------------------------|--|--|
| <b>Vlaanderen</b> |  |  |                                 |  |  |
| Alle huishoudens  | 5,7  | 9,7                                    | +72                             | 9,8                                    | +73 (+1)                                     |
| Huursector        | 8,4  | 20,7                                   | +146                            | 21,2                                   | +148 (+2)                                    |
| Privaat           | 7,8  | 20,8                                   | +166                            | 21,2                                   | +168 (+2)                                    |
| Sociaal           | 10,6   | 20,1                                   | +90                             | 21,2                                   | +95 (+5)                                     |
| Eigendomssector   | 4,6  | 5,6                                    | +22                             | 5,5                                    | +20 (-2)                                     |
| Met hypotheek     | 1,4  | 5,5                                    | +293                            | 5,3                                    | +289 (-4)                                    |
| Zonder hypotheek  | 7,2  | 5,6                                    | -24                             | 5,6                                    | -24 (0)                                      |
| <b>Nederland</b>  |  |  |                                 |  |  |
| Alle huishoudens  | 9,5  | 17,3                                   | +82                             | 14,9                                   | +68 (-14)                                    |
| Huursector        | 16,6   | 27,0                                   | +63                             | 22,9                                   | +48 (-15)                                    |
| Privaat           | 13,0   | 21,5                                   | +65                             | 21,0                                   | +63 (-2)                                     |
| Sociaal           | 17,5   | 28,5                                   | +63                             | 23,4                                   | +45 (-18)                                    |
| Eigendomssector   | 3,9  | 9,6                                    | +146                            | 8,6                                    | +136 (-10)                                   |
| Met hypotheek     | 3,2  | 10,2                                   | +219                            | 8,9                                    | +206 (-13)                                   |
| Zonder hypotheek  | 8,9  | 5,5                                    | -38                             | 6,8                                    | -15 (+24)                                    |

a. Tussen haakjes: het relatieve verschil tussen de 'na nettowoonuitgaven'- en 'na brutowoonuitgaven'-armoedecijfers, % verschil tussen kolom (4) en (2).

**Noot:** de Vlaamse data zijn gebaseerd op een steekproef van 5.216 huishoudens, terwijl de Nederlandse inkomensgegevens afkomstig zijn van een administratieve bron (belastingdienst) en bijgevolg geen non-respons kennen. De non-respons in de Vlaamse survey bedroeg 33%.

**Bronnen:** Vlaamse Woonsurvey 2005, WoON 2006/TU Delft berekeningen.

Het armoedecijfer na nettowoonuitgaven voor alle eigenaars samen ligt in Vlaanderen (plus 20%) en vooral in Nederland (plus 136%) hoger dan het armoedecijfer volgens het besteedbaar inkomen. Voor de eigenaars zonder afbetaling stellen we echter een daling vast: in Vlaanderen met 24% en in Nederland met 15%. Verder ligt in Vlaanderen de armoede na correctie voor de nettowoonuitgaven op hetzelfde niveau in de private en sociale huursector (21,2%). De toename van het armoedecijfer in de sociale huursector (+95%) is evenwel minder uitgesproken dan in de particuliere huursector (+168%). In Nederland is dit ook het geval, zij het in mindere mate. Na de aftrek van nettowoonuitgaven stijgt het armoedecijfer van de sociale huurders (+45%) minder sterk dan dat van de private huurders (+63%). De resulterende armoedecijfers liggen dicht bij elkaar, maar in tegenstelling tot Vlaanderen is de groep in armoede iets groter voor de sociale

huurders (23,4%) dan voor de private huurders (21%). Dit verschil komt voort uit een sterk verschillend equivalent inkomen, zoals weergegeven in tabel 3. Gemiddeld komt dit neer op € 1.204 per maand voor de sociale huurders en € 1.472 voor de private huurders. Dit is een verschil van maandelijks meer dan € 250, terwijl na verrekening van de huursubsidie de sociale huurprijs gemiddeld slechts ongeveer € 100 per maand lager is dan de private huur.

**Tabel 3** – Bruto- en nettowoonuitgaven en equivalent resterend inkomen volgens eigendomsstatuut, gemiddelden in euro, maandelijks bedragen, Vlaanderen en Nederland, 2005/2006.

|                   | Brutowoon-<br>uitgaven | Huursubsidie<br>/fiscaal voor-<br>deel | Nettowo-<br>uitgaven | Equivalent<br>inkomen | Equivalent<br>resterend<br>inkomen |
|-------------------|------------------------|--|----------------------|-----------------------|------------------------------------|
| <b>Vlaanderen</b> |                        |  |                      |                       |                                    |
| Huurders          | 395 <sup>a</sup>       | -11                                    | 394 <sup>a</sup>     | 1.180 <sup>a</sup>    | 945 <sup>a</sup>                   |
| Private huurders  | 435 <sup>b</sup>       | -1                                     | 434 <sup>b</sup>     | 1.260 <sup>b</sup>    | 1.003 <sup>b</sup>                 |
| Sociale huurders  | 261                    | -1                                     | 260                  | 915                   | 756                                |
| Eigenaars         | 270                    | -32                                    | 238                  | 1.397                 | 1.254                              |
| Met hypotheek     | 549 <sup>c</sup>       | -81 <sup>c</sup>                       | 468 <sup>c</sup>     | 1.551 <sup>c</sup>    | 1.403 <sup>c</sup>                 |
| Zonder hypotheek  | 90                     | 0                                      | 90                   | 1.298                 | 1.233                              |
| <b>Nederland</b>  |                        |  |                      |                       |                                    |
| Huurders          | 411 <sup>a</sup>       | -47                                    | 365 <sup>a</sup>     | 1.259 <sup>a</sup>    | 976 <sup>a</sup>                   |
| Private huurders  | 469 <sup>b</sup>       | -22                                    | 446 <sup>b</sup>     | 1.472 <sup>b</sup>    | 1.117 <sup>b</sup>                 |
| Sociale huurders  | 397                    | -53                                    | 344                  | 1.204                 | 940                                |
| Eigenaars         | 753                    | -173                                   | 581                  | 1.862                 | 1.504                              |
| Met hypotheek     | 847 <sup>c</sup>       | -200 <sup>c</sup>                      | 647 <sup>c</sup>     | 1.875 <sup>c</sup>    | 1.479 <sup>c</sup>                 |
| Zonder hypotheek  | 136                    | 6*                                     | 142                  | 1.777                 | 1.672                              |

- a. Gemiddelde voor huursector verschilt significant van eigendomssector, T-test ( $\alpha = 0,05$ ).
- b. Gemiddelde voor private huursector verschilt significant van sociale huursector, T-test ( $\alpha = 0,05$ ).
- c. Gemiddelde voor eigenaars met hypotheek verschilt significant van eigenaars zonder hypotheek, T-test ( $\alpha = 0,05$ ).
- \* Huishoudens die net hun lening/hypotheek hebben afbetaald, zodat er bij de belastingdienst nog steeds een fiscaal effect wordt genoteerd.

In zowel Vlaanderen als Nederland is de relatieve toename van het armoedecijfer het grootst voor de eigenaars met een hypotheek, met respectievelijk 289% en 206%. Dit is een logisch resultaat aangezien de gemiddelde woonuitgaven bij deze groep aanzienlijk hoger liggen dan bij huurders en eigenaars zonder afbetaling. Tabel 3 laat zien dat de gemiddelde maandelijks afbetaling respectievelijk € 549 en € 847 bedraagt in Vlaanderen en Nederland, terwijl de gemiddelde brutohuurprijs ongeveer neerkomt op € 400 in beide 'landen'. Daarnaast heeft de grote omvang van de groep eigenaars zonder hypotheek in Vlaanderen – ongeveer 40% van de gezinnen – een bepalende invloed op de armoedecijfers. Door toedoen van deze grote groep stijgt de totale armoede immers niet sterk na aftrek van de nettowoonuitgaven, ondanks een sterke armoedestijging voor de eigenaars met hypotheek en de huurders. Ondanks een lagere stijging van het armoedecijfer voor huurders en afbetalende eigenaars in Nederland is de totale stijging

van het cijfer er bijna net zo hoog als in Vlaanderen (68% versus 73%). Dit resultaat doet ons een verfijning suggereren van het besluit dat Fahey e.a. (2004) trekken uit hun Europese vergelijking. Zij stellen dat een aftrek van de woonuitgaven de armoedecijfers doet verschuiven in het voordeel van de landen met een hoog aandeel eigenaars. In plaats daarvan stellen wij op basis van onze analyse dat een hoog aandeel eigenaars zonder afbetaling een matigend effect heeft op de armoedestijging na de aftrek van woonuitgaven.

In hun studie voor 1997 zagen Van Dam, Geurts en Pannecoucke (2003) dat het armoedecijfer voor alle eigenaars in Vlaanderen ongeveer gelijk bleef na aftrek van de brutowoonuitgaven, terwijl onze cijfers aangeven dat het armoedecijfer na brutowoonuitgaven met 22% stijgt. Dat verschil komt voornamelijk voort uit de begrenzing van de woonuitgaven naar boven toe (gemiddelde huur) die Van Dam e.a. hanteerden. Vele eigenaars met hypotheek kennen immers hogere woonuitgaven.

Nu we het algemene beeld van de inkomensarmoede als gevolg van de eerste-orde-effecten van het woonbeleid per deelmarkt hebben geschetst (toename in de huursector, afname voor eigenaars met hypotheek), staan we in de volgende paragraaf stil bij de rol van de woonsubsidies.

## 5.2 Effecten van huursubsidie, hypotheekaf trek en huurregulering

Een ander doel van deze studie is de verkenning van het effect van de woonsubsidies op de relatieve inkomenspositie voor de verschillende deelmarkten. Een vergelijking van de armoedegrens na bruto- en nettowoonuitgaven stelt ons in staat om het effect van de huursubsidie en de hypotheekaf trek in kaart te brengen. In tabel 2 staat het percentage tussen haakjes in kolom (5) voor het relatieve verschil in armoede tussen de 'na bruto'- en 'na netto'-woonuitgaven. Dit verschil vertegenwoordigt het effect van de huursubsidie in de huursector en de hypotheekaf trek in de eigendomssector.

De hypotheekaf trek heeft in beide 'landen' een belangrijke impact aangezien in zowel Vlaanderen als Nederland alle eigenaars met een lopende lening van het systeem genieten. Zoals tabel 3 weergeeft, bedraagt het gemiddelde fiscale voordeel in Vlaanderen € 81 per maand. Het armoedecijfer voor eigenaars met hypotheek daalt met 4% nadat de hypotheekaf trek wordt meegerekend (zie tabel 2). De relatieve inkomenspositie van de groep met een hypotheek verbetert dus licht. Dat geldt ook voor Nederland, maar de impact van de belastingaf trek is er veel groter dan in Vlaanderen. Het gemiddelde fiscale voordeel bedraagt er € 200 per maand, terwijl het aandeel op de woningmarkt van de eigenaars met hypotheek groter is dan in Vlaanderen. Het armoedecijfer voor deze groep daalt in Nederland met 13% als gevolg van het belastingvoordeel (zie tabel 2). Voor eigenaars zonder afbetaling neemt in Nederland het armoedecijfer daarentegen toe met 24%, als gevolg van de hogere armoedegrens. Wat het inkomen na aftrek van

de brutowoonuitgaven betreft, ligt de armoedegrens in Nederland op € 598, tegenover € 635 voor het inkomen na aftrek van de nettowoonuitgaven.

In de huursector is de huursubsidie de enige expliciete subsidiemaatregel. In Vlaanderen is de groep met een huursubsidie zo beperkt dat de maatregel geen invloed heeft op de relatieve positie van huurders in de inkomensverdeling. Slechts 2% van de huurders ontvangt een huursubsidie (Heylen e.a., 2007). De beperkte stijging van het armoedecijfer voor huurders (+2%) na correctie voor subsidies is te wijten aan de stijging van de armoedegrens. Voor het inkomen na nettowoonuitgaven bedraagt de armoedegrens in Vlaanderen € 549, tegenover € 544 voor het inkomen na brutowoonuitgaven.

---

In Vlaanderen is de groep met een huursubsidie zo beperkt dat de maatregel geen invloed heeft op de relatieve positie van huurders in de inkomensverdeling.

---

In Nederland is de impact van de huursubsidie veel groter. Een op de drie huurders ontvangt een uitkering, terwijl deze gemiddeld (over alle huurders) € 53 en € 22 bedraagt in respectievelijk de sociale en de private huursector (tabel 3). Het effect op het armoedecijfer is het grootst in de sociale huursector (-18%), wat een gevolg is van de inkomensgrenzen die het systeem hanteert. De subsidie verbetert de relatieve positie van de sociale huurders ten opzichte van de private huurders. Voor deze laatste groep bedraagt de armoededaling als gevolg van de huursubsidie slechts twee procent.

In zowel Vlaanderen als Nederland ligt het armoedecijfer volgens het besteedbare inkomen (kolom 1) aanzienlijk hoger voor sociale dan voor private huurders. In Vlaanderen verandert deze situatie wanneer de brutohuurprijs wordt afgetrokken (kolom 2): het armoedecijfer in de sociale huisvesting (20,1) wordt iets lager dan in de private huurmarkt (20,8). Zoals vermeld, ontvangen de Vlaamse sociale verhuurders aanzienlijke objectsubsidies, die worden gebruikt om de sociale huur onder de markthuur te houden. Tabel 3 laat zien dat in 2005 de gemiddelde brutohuur in de sociale huursector € 261 bedraagt tegenover € 435 in de private sector. In Nederland geldt de huurregulering voor de meeste huurwoningen en niet alleen voor de sociale huur. Het gevolg is dat de toename van het armoedecijfer vrijwel gelijk is voor beide types huurders na aftrek van de brutowoonuitgaven. Het armoedecijfer van de sociale huurders stijgt met 63%, tegenover 65% voor de private huurders. Sociale huurders zijn nog steeds vaker in armoede (28,5%) dan private huurders (21,5%; kolom 2). Het verschil in impliciete steun als gevolg van de objectsubsidieëring is dus niet groot. Zoals hierboven vermeld, is het de huursubsidie die er in Nederland voor zorgt dat de armoedecijfers voor sociale en private huurders in dezelfde grootteorde liggen, met achtereenvolgens 23,4% en 21%. Als gevolg van de lagere inkomens van sociale huurders komt de huursubsidie in sterkere mate toe aan deze groep.



Concluderend kunnen we stellen dat het beleid dat de woonuitgaven beïnvloedt, ook een effect heeft op de armoede-uitkomsten als het gaat om de eerste-orde-effecten. De hypotheekaf trek zorgt ervoor dat de relatieve inkomenspositie van eigenaar-bewoners met hypotheek verbetert, sterker in Nederland dan in Vlaanderen. In de huursector weet het woonbeleid de armoedekloof tussen de sociale en particuliere huur in beide landen te dichten, maar langs verschillende wegen: met name subjectsubsidies (huur-subsidies) in Nederland en objectsubsidies (sociale huisvesting) in Vlaanderen. Een subjectsubsidie is gericht op de bewoners, terwijl een objectsubsidie terechtkomt bij de aanbieders van woningen.

## 6. Samenvatting en conclusies

Analyses van armoede en inkomensongelijkheid, vertrekkende van het besteedbaar inkomen en een relatieve armoedemaat, gaan dikwijls voorbij aan het feit dat de levensstandaard van gezinnen sterk wordt beïnvloed door de woonsituatie. In een aantal internationale studies is al gefocust op deze problematiek (onder meer Ritakallio, 2003; Fahey e.a., 2004). Onze studie richt zich voornamelijk op de eerste-orde-effecten van de woonsubsidies op het gebied van armoede en inkomensongelijkheid, een onderwerp dat nog onderbelicht is in de literatuur. Wij hebben gekozen voor de methode van het resterend inkomen, met Vlaanderen en Nederland als onze cases. Deze keuze impliceert dat de kasstromen van huurders en eigenaars met elkaar worden vergeleken en dat een deel van het potentiële inkomen alsook van de woonkosten buiten beschouwing blijft. Zo wordt er bij de eigenaars geen rekening gehouden met de opbouw van het vermogen, waardoor huren en kopen op dat aspect dus niet vergelijkbaar zijn. Ook de (opportu-niteits)kost van het eigen vermogen wordt bij de eigenaars niet in rekening gebracht. Als de eigenaar een woning huurde, zou zijn eigen vermogen rendement kunnen opleveren, door bijvoorbeeld een risicoloze belegging aan te gaan. Verder onderzoek is dan ook nodig om te bekijken in welke mate het toegerekend inkomen dat aan de woonconsumptie is gerelateerd, in rekening kan worden gebracht bij armoedeanalyses.

Twee onderzoeksvragen stonden centraal. Ten eerste hebben we de veranderingen in de relatieve armoedepositie van de verschillende deelmarkten onderzocht na correctie voor de woonsituatie, op basis van een relatieve armoedemaat. Ten tweede hebben we ons gericht op het verduidelijken van de rol van de woonsubsidies.

Na correctie voor de nett woonuitgaven stijgt het aandeel gezinnen dat onder de armoedegrens leeft aanzienlijk, zowel in Vlaanderen als Nederland. De relatieve armoedepositie van eigenaars zonder hypotheek verbetert in zowel Vlaanderen als Nederland, terwijl de positie van de eigenaars met hypotheek sterk achteruitgaat. Verder blijkt de relatief grote groep eigenaars zonder hypotheek in Vlaanderen een matigend effect te hebben op de stijging van het armoedecijfer na aftrek van de woonuitgaven. Zoals eerder aange-

haald, hield onze methode geen rekening met het vermogen van de gezinnen. Het opgebouwde vermogen van de eigenaars met betrekking tot hun eigen woning werd dus niet in rekening gebracht. In onze studie werd gefocust op de financiële toegankelijkheid van de huidige woning en bijbehorend armoederisico, op basis van het besteedbaar inkomen en de huidige woonuitgaven en ontvangen woonsubsidies. Wanneer het vermogen wel in rekening zou worden gebracht, bijvoorbeeld door een non-cash inkomen mee te tellen bij het besteedbaar inkomen (methode van de toegerekende huur), dan zou de positie van de eigenaars ten opzichte van de huurders gemiddeld gunstiger uitvallen.

De relatieve armoedepositie van de sociale huurders tegenover de private huurders verbetert in beide 'landen' na aftrek van de nettowoonuitgaven. In zowel Vlaanderen als Nederland bestaat er een oorspronkelijke armoedekloof tussen de sociale en de private huursector als gevolg van het lage-inkomensprofiel van de sociale huurders. In Vlaanderen wordt deze kloof gedicht door de sterk gesubsidieerde sociale huur. In Nederland wordt deze kloof slechts voor een deel gedicht door de sociale huisvesting. In plaats daarvan wordt het armoedeververschil tussen private en sociale huurders sterk verkleind door het systeem van huursubsidies. Als gevolg van de inkomensgrenzen genieten de lage inkomens in Nederland in grotere mate van het systeem dan hogere-inkomensgroepen. In Vlaanderen is het huursubsidiesysteem daarentegen te beperkt om de inkomensverdeling te beïnvloeden. Hoewel in beide 'landen' wordt gefocust op een verschillend beleidsinstrument, is de uitkomst van de armoedereductie tussen de huursectoren dus verrassend gelijk.

Naast het effect van de huursubsidie hebben we ook gekeken naar de effecten van de belastingaftrek voor hypotheek. Door de kenmerken van het fiscale stelsel is het positieve armoede-effect van de belastingaftrek op de eigenaars met hypotheek veel sterker in Nederland dan in Vlaanderen. In het Nederlandse systeem is alle rente immers aftrekbaar zonder dat er plafonds zijn ingebouwd. In Vlaanderen is het aftrekbare bedrag kleiner als gevolg van een aantal ingebouwde bovengrenzen. Het genereuze systeem in Nederland lijkt echter minder efficiënt dan het Vlaamse systeem. De gemiddelde nettowoonuitgaven – dus na aftrek van de belastingvermindering – liggen in Nederland gemiddeld € 200 hoger dan in Vlaanderen. De grote belastingaftrek maakt het mogelijk voor toekomstige huiseigenaars in Nederland om grotere bedragen te ontlenen, maar het lijkt tegelijkertijd de vastgoedprijzen te hebben opgevoerd, wat een verhoogde betalingslast met zich meebrengt. Anno 2005 lag de gemiddelde woningprijs in Nederland aanzienlijk hoger (€ 223.000) dan in Vlaanderen (€ 162.400) (Heylen & Haffner, 2008).

We kunnen concluderen dat de methode van het resterend inkomen gecombineerd met een analyse van de relevante woonsubsidies een diepgaande vergelijking van de inkomensarmoede tussen landen mogelijk maakt, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat consumptiemogelijkheden verschillen naargelang het eigendomsstatuut. Bovendien levert zo'n analyse bijkomende inzichten over de herverdelende mechanismen van de huursubsidie, de impliciete subsidie bij sociale huur en de hypotheekaftrek.

Onze studie laat duidelijk herverdelende mechanismen zien die voortkomen uit het woonbeleid. Wat de sociale huursector betreft, blijken de objectsubsidie in Vlaanderen (sociale huisvesting) en de subjectsubsidie in Nederland (huursubsidies) eenzelfde effect te sorteren. De eerste-orde-effecten komen tot stand doordat beide instrumenten op basis van inkomensgrenzen gericht zijn op huishoudens met lagere inkomens. Het voordeel van een huursubsidie is de naar verhouding lagere kost per eenheid, terwijl de sociale huisvesting een sterker instrument is om mogelijke discriminatie van gezinnen op de huurmarkt tegen te gaan en een mogelijkheid biedt om te investeren in de leefbaarheid van wijken en buurten.

Bij de fiscale aftrek daarentegen ontbreekt de focus op de behoeftige huishoudens, terwijl de ontvangende huishoudens gemiddeld een hoger inkomen hebben dan de huurders. Een dergelijke beleidskeuze wordt in het huidige economische klimaat in toenemende mate ter discussie gesteld, vooral in Nederland, waar plannen in voorbereiding zijn om de renteaftrek alleen nog toe te staan als een hypothecaire lening tegelijkertijd wordt afgelost. In België wordt sinds 2012 het voordeel van de woonbonus niet meer verrekend als een aftrek aan de marginale aanslagvoet, maar geldt voor elke begunstigde een belastingvermindering van 45%. Deze verandering is ten voordele van de eigenaars met een laag belastbaar inkomen. Zij zien hun voordeel stijgen, terwijl de personen met hoge inkomens (marginale aanslagvoet 50%) een lager fiscaal voordeel kennen. Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat de inkomens van de begunstigten van de hypotheekaftrek over het algemeen hoger zijn dan van de huurders. De geplande overheveling van de hypotheekaftrek naar de gewesten biedt in ieder geval mogelijkheden voor Vlaanderen om wijzigingen door te voeren aan het systeem en het mogelijk effectiever of efficiënter te maken.

---

De geplande overheveling van de hypotheekaftrek naar de gewesten biedt mogelijkheden voor Vlaanderen om het systeem effectiever of efficiënter te maken.

---

## NOTEN

1. We willen Cor Lamain van het Onderzoeksinstituut OTB bedanken voor het uitvoeren van de analyses voor Nederland.
2. Bij een kasstroombenadering worden de uitgaven en inkomens van de gezinnen geanalyseerd voor een bepaalde periode, waarbij opportuniteitskosten van vermogen en toegerekende inkomens buiten beschouwing blijven.
3. Zie hoofdstukken 1 en 3 voor meer informatie over de OESO-schaal.
4. Een sociaal verhuurkantoor huurt als intermediair orgaan huurwoningen van private verhuurders om ze te verhuren aan kwetsbare huurders.



# Een toetsing van de armoedetoets

*Danielle Dierckx*

### 1. Inleiding

De armoedetoets is een veelbelovend instrument om het armoedebestrijdingsbeleid te versterken. In Europa experimenteren nationale overheden met de ontwikkeling en invoering van dit instrument. Om verschillende redenen blijkt dat niet evident te zijn. Dit hoofdstuk biedt een zicht op de verschillende gedaantes van deze toets en op de klippen die omzeild moeten worden bij de toepassing ervan.

### 2. Relevantie van een armoedetoets

Allerhande verenigingen en initiatieven zijn in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw ontstaan om de negatieve of ondoelmatige uitwassen van het armoedebestrijdingsbeleid te signaleren en/of te voorkomen. We denken daarbij aan de Verenigingen waar armen het woord nemen en de armoedebestrijdende activiteiten van het welzijnswerk en de samenlevingsopbouw. Stilaan verspreidde de overtuiging dat door dialoog tussen overheden en middenveldorganisaties het draagvlak voor beleid vergroot. De kritische stemmen vanuit dat middenveld worden in het interactieve beleidsvormingsproces gebracht. Initiatieven als het actuele Permanent Armoedeoverleg of de vroegere Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (VICA) van in de jaren negentig van de twintigste eeuw zijn voorbeelden van zulke overlegstructuren. Een ander motief voor een versterkte samenwerking tussen middenveldorganisaties, vertegenwoordigers van de doelgroep(en) en de beleidsverantwoordelijken – in administraties of kabinetten – is de verbreding van de inzichten in de praktijk van de armoede en de bestrijding ervan. Als deze kennis in de fase van de agendavorming en het beleidsontwerp wordt ingezet, kan die bijdragen tot een beter geïnformeerd beleid, dat de kans op doelmatige maatregelen verhoogt. Dit kan de vorm aannemen van een

ex ante meting of evaluatie of toets, wat wil zeggen dat in een vroeg stadium van de beleidscyclus door verschillende actoren wordt ingeschat wat de gevolgen van beleidsmaatregelen zullen zijn voor armoede.

De 'Europa 2020'-strategie benadrukt het belang van een dergelijke impactmeting. Met name het Europese Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting vermeldt dat impactmeting zorgt voor een betere beleidscoördinatie. Dat betekent dat de sociale impact van beleidsinitiatieven zorgvuldig wordt gemeten en dat mogelijke averechte sociale gevolgen worden voorkomen (Brewer, 2011). Op het Europese niveau is deze meting bovendien een middel om de aandacht voor het sociaal beleid te stimuleren en te versterken. Het kan complementair fungeren aan de zogenaamde horizontale sociale clausule. Die stelt dat "de Europese Unie bij het definiëren en uitvoeren van haar beleid en activiteiten rekening moet houden met de promotie van een hoge tewerkstellingsgraad, de garantie van adequate sociale bescherming, de strijd tegen sociale uitsluiting en een hoog niveau van onderwijs, training en de bescherming van de volksgezondheid" (zie Europese Commissie, 2010c: artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU)). Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwijst hiernaar in zijn advies over "een samenhangender en beter gecoördineerd sociaal beleid van de EU via de nieuwe horizontale sociale clausule van artikel 9 VWEU". Dit advies roept de Europese Commissie op om in het kader van het algemene systeem voor effectbeoordeling over de gehele linie meer gewicht toe te kennen aan sociaal-effectbeoordelingen. "Alleen dan zullen de gemeenschappelijke sociale doelstellingen van de EU systematisch in aanmerking worden genomen op alle relevante EU-beleidsterreinen", stelt het EESC (2011).

Het Comité voor Sociale Bescherming neemt zichzelf in zijn advies voor om ervoor te zorgen dat sociaal-effectbeoordelingen op nationaal en subnationaal niveau meer gewicht krijgen. Het wil daarom deze kwestie bovenaan de agenda zetten, zodat gerichtere maatregelen kunnen worden getroffen voor nieuwe kwetsbare groepen en gendergelijkheid. "Het moet het inzicht in dit instrument vergroten, de lidstaten ertoe aanzetten al in de eerste stadia van de beleidsvorming sociaal-effectbeoordelingen uit te voeren en de voor een efficiënt gebruik onmisbare kennis over het instrument, de methoden en gegevensbronnen verbeteren en verspreiden. Voorts is het de taak van het Comité erop toe te zien dat de lidstaten in het kader van de uitwerking van de nationale hervormingsprogramma's gebruik maken van sociaal-effectbeoordelingen en daarvan geregeld verslag te doen" (paragraaf 1.9 van het VWEU, Europese Commissie, 2010c).

De Europese Commissie stimuleert en motiveert het gebruik van effectbeoordeling of impactmeting. De lidstaten spelen evenwel een cruciale rol in de realisatie ervan. Al in 2008 vond een uitwisseling van ervaringen met 'social impact assessment' plaats tussen experts van meerdere Europese landen. Aan deze 'peer review in social protection and social inclusion' namen België, Bulgarije, Duitsland, Noorwegen, Oostenrijk, Roemenië en Slowakije deel.<sup>1</sup> De Open Coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie, die een striktere vorm van besluitvorming voorstond, stimuleerde deze

verkenning. Een dergelijke effectmeting kan voorkomen dat onbedoelde beleidseffecten optreden. In een periode van budgettaire beperkingen is dat een bijzonder relevant argument om een politiek en bestuurlijk draagvlak mee te creëren. Een impactmeting fungeert ook als manier om de sociale dimensie in het Europese en nationale beleid te bewaken. Vooral met de Europese focus op groei en jobs sinds halfweg de jaren 2000 is dit een bekommernis voor wie met sociale zaken is begaan. Tijdens het 'peer review'-proces werden informatie en ervaringen gedeeld over het wettelijke kader dat impactmeting en evaluatie toelaat, de gedeelde visie op sociale inclusie, de rollen en verantwoordelijkheden, de mogelijkheid tot 'light screening' wanneer a priori een marginale impact op armoede verwacht wordt. Verder ging het over de capaciteitsopbouw om de meting uit te voeren, de betrokkenheid van 'stakeholders' (en met name mensen in armoede zelf), de integratie in een bredere impactmeting met onder meer economische en milieudimensies en de ondersteuning van de lidstaten door de Europese Commissie in haar ondersteuning van de lidstaten.

---

Een effectmeting kan voorkomen dat onbedoelde beleidseffecten optreden.

---

Impactmeting op het terrein van armoedebestrijding heeft ook in Vlaanderen voet aan de grond gekregen. Sinds het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014 (VAPA) expliciteert de Vlaamse Overheid haar plan om het armoedebestrijdingsbeleid te versterken met een armoede-effectmeting. Het VAPA stelt dat de armoedetoets verplicht wordt uitgevoerd op bepaalde beleidsmaatregelen. Men start met een 'quick scan' om te testen of er een effect is voor mensen in armoede. Indien dat het geval is, volgt een uitgebreide screening van de mogelijke effecten van de beleidsmaatregelen. Het VAPA stelt dat ten laatste in 2014 nieuwe beleidsmaatregelen systematisch zullen worden getoetst op hun gevolgen voor mensen in armoede. Hierbij staat voorop dat de armoedetoets wordt geïntegreerd in de bestaande reguleringsimpactanalyse (RIA).

### 3. Definitie van armoedetoets

Uit het voorgaande werd al duidelijk dat verschillende termen in omloop zijn om de ex ante evaluatie van maatregelen op het vlak van armoedebestrijding te benoemen. Welke termen zijn in gebruik? Op het Europese niveau is eerder sprake van sociale impactmeting of effectenbeoordeling, die breder gaat dan enkel armoedebestrijding (zie ook Finsterbusch & Wolff, 1977; Becker, 1987). Toegepast op armoedebeleid, is er sprake van de armoedetoets, armoede-effectmeting of -impactmeting. Ierland is een van de eerste landen die in Europa op het einde van de jaren negentig van de twintigste eeuw de impactmeting in armoedebestrijding ontwikkelde en toepaste. Onder de term 'poverty

proofing' begreep men het proces waarlangs overheidsactoren beleid en programma's bij hun ontwerp of uitvoering screenen op de mogelijke impact die ze zullen hebben of hebben gehad op armoede of op ongelijkheid die tot armoede kan leiden (Office for Social Inclusion, 2006). Definities uit andere landen blijken zeer sterk aan te leunen bij deze interpretatie. De beleidsmaatregelen die aan een impactmeting worden onderworpen, verschillen duidelijker. Dit is een logische vaststelling, die strookt met de discussie op het Europese niveau over wat onder sociale impactmeting moet of mag sorteren. Uit een samenvattende studie blijkt dat het meestal de domeinen van werk, inkomen, toegang tot diensten (inclusief onderwijs, hulpverlening), fundamentele rechten, volksgezondheid en veiligheid beslaat (Europese Commissie, 2009).

#### 4. Armoedetoets in Europa

Welke ervaringen bestaan in Europa met het ontwikkelen en toepassen van de armoedetoets? Een 'peer review' in Bratislava in 2008 stelde de uitwisseling over de haalbaarheid en kwaliteitscriteria van 'social impact assessment (SIA)' centraal (Nicaise & Holman, 2009). De armoedetoets valt hieronder. In 2011 vervolgde de uitwisseling op het Europese niveau over dit onderwerp te Brussel. Toen lag het accent op de technische aspecten van de sociale impactmeting, met name de uitwerking van microsimulatiemodellen (Brewer, 2011).

In de betrokken Europese landen bestaan twee soorten SIA's. De ene is een geïntegreerd onderdeel van een algemene impactmeting. De andere neemt de vorm aan van een impacttoets die zich specifiek op het sociale beleid toespitst. We verkennen even de ervaringen in een aantal landen die bij de peer review in 2011 waren betrokken. De meeste nationale experts beschouwen de praktijk van armoedetoetsen in eigen land als eerder beperkt. Toch rapporteren zij over occasionele toepassingen, die een zicht geven op de verschillende vormen die deze impactmetingen aannemen (Network of Independent Social Inclusion Experts, 2011). Hieronder vallen onder andere pilootprojecten en macro-economische modelbouw voor de impactmeting van hervormingen in het sociale beleid (Frazer & Marlier, 2012).

##### 4.1 Ierland als gangmaker

Ierland nam in Europa het voortouw in het ontwikkelen en toepassen van de armoedetoets. De armoedemeting startte in 1998 onder de 'National Anti-Poverty Strategy'. Onder de hoede van het 'Combat Poverty Agency', een onafhankelijke studie- en beleidsvoorbereidende dienst, diende de armoedetoets als een instrument om de kwaliteit van de maatregelen te meten en om de beleidsaandacht voor armoedebestrijding op peil te houden. Dat enkele jaren geleden dit agentschap werd opgedoekt, neemt niet weg dat



de uitgebouwde expertise en ervaringen van betekenis zijn geweest voor de landen die er pas later mee aan de slag wilden gaan.

De Ierse invulling van de toets is tweeledig. De eerste stap bestaat uit een snelle screening van de maatregelen, die uitwijst of een diepere analyse wenselijk is. Deze screening gebruikt de volgende criteria: het algemene belang van de maatregel, de kosten of uitgaven die de maatregel meebrengt, de impact op bestaande regelgeving en de relevantie voor alle of sommige kwetsbare bevolkingsgroepen.

De uitgebreidere analyse volgt zeven stappen. (1) De consultatie van de stakeholders vormt een belangrijk deel van de procedure. Deze actoren zorgen voor een beoordeling van de maatregelen, voor een draagvlak voor eventuele bijsturing en transparantie in het proces. De consultatie blijft tijdens de hele screening belangrijk. (2) Het definiëren van beleidsdoelstellingen, concrete doelstellingen en doelgroepen (risicogroepen); hierbij gaat men na welk resultaat wordt beoogd. Wat zijn de doelgroepen en hoe bereikt de maatregel hen? Welke verschillen bestaan er binnen en tussen doelgroepen die ervoor kunnen zorgen dat ze eventueel niet op dezelfde manier van de maatregel genieten en hoe kan men hierop inspelen? (3) In kaart brengen van bestaande (administratieve) data en onderzoek integreren in de screening. Men selecteert indicatoren die de vooruitgang meten. (4) Impact beoordelen en alternatieven in overweging nemen. Heeft de voorgestelde beleidsmaatregel een (positieve of negatieve) impact op armoede (op de omvang, de duur en de diepte van armoede) en sociale uitsluiting, gedifferentieerd naar verschillende kwetsbare groepen? Indien men geen effect verwacht, hoe kan een wijziging in de maatregel ervoor zorgen dat er een positief effect ontstaat? Indien een positief effect verwacht wordt, op welke manier werkt het dan positief? Werkt het preventief? Vermindert het het armoederisico? Indien men een negatief effect verwacht, wat zijn dan de opties om dit effect op armoede/armen te elimineren? Verder kan men ook de vraag stellen of de maatregel bijdraagt tot het behalen van de vooropgestelde doelstellingen in het armoedebelid. (5) Beslissingen nemen over de uitvoering van de maatregel en monitoring opzetten. (6) Resultaten publiceren: niet alleen de resultaten van de analyse, maar ook details over hoe beslissingen werden genomen, moeten gepubliceerd worden. (7) Terugkoppeling naar de beleidsverantwoordelijken en de stakeholders.

Voor de toepassing van de Ierse armoedetoets zijn formele richtlijnen beschikbaar, die regelmatig werden bijgewerkt op basis van goede praktijken. Ook andere ondersteuning werd voorzien, zoals trainingsprogramma's en netwerkactiviteiten.

#### 4.2 Finland

In Finland komt impactmeting voor in de vorm van een 'human impact assessment'. Die is ontwikkeld omdat tijdens de late jaren negentig van de twintigste eeuw de behoefte groeide om het sociale en gezondheidsbeleid te integreren. Voordien bestond voor deze domeinen een aparte meting. De overheid heeft deze meting ook geformaliseerd. In

2010 werd de afspraak gemaakt dat elke vier jaar – voor de verkiezingen – een evaluatie gebeurt van de adequaatheid van de ‘basic benefits’, vrij vertaald de minimale bijstand. Deze evaluatie is gebaseerd op de grondwet, waarin een lijst van levensdomeinen is opgenomen waarop de overheden verantwoordelijkheid dragen om voor iedereen een basisniveau te voorzien.

Voor de impactmeting maakt Finland gebruik van een scorebord voor het meten en opvolgen van materiële welvaart, haar verdeling, milieu, sociale cohesie en subjectief welzijn. Er wordt veel belang gehecht aan het perspectief van de gebruiker. Dit nieuwe instrument vormt de basis voor besluitvorming en inspireert ook het overleg tussen de overheid en het middenveld (‘civil dialogue’). Het Finse welzijnsscorebord bevat indicatoren over inkomen, werk, wonen, gezondheid, onderwijs en opleiding, sociale netwerken, inkomen, veiligheid, subjectief welzijn en leefomgeving.

#### 4.3 Frankrijk

In 2009 kreeg beleidsevaluatie in Frankrijk een wettelijke basis. De ‘LOLF’ (‘loi organique relative aux lois de finances’) verplichtte impactstudies die onder meer het effect van maatregelen op tewerkstelling en de sociale en omgevingseffecten moeten meten. De publieke administratie uit verschillende departementen voert de meeste impactmetingen uit. Om de coördinatie tussen deze beleidsdomeinen te garanderen bestaat sinds 2011 een interministerieel comité voor evaluatie.

Welke instrumenten gebruiken zij? Ten eerste, de follow-up van PQE-indicatoren (‘programmes de qualité et d’efficience’) op de terreinen waar de LOLF geldt. Dat is onder andere op het domein van gezondheid, het aantal kinderen dat leeft onder de armoedegrens en de impact van sociale steun op het armoedeniveau. Verder gebruiken zij casestudies en statistische en dynamische microsimitaties. Zij zetten pilootprojecten en evaluaties op die ex ante aanbevelingen moeten geven voor nieuwe hervormingen.

#### 4.4 Spanje

Spanje kent nog niet lang een evaluatiecultuur. Ex ante evaluatie zien zij als een van de moeilijkere processen, die nog onvoldoende zijn ontwikkeld. Als er al een sociale impactmeting gebeurt, dan neemt die meestal de vorm aan van een academische studie, zoals een microsimitatie over sociale bescherming of belastingen en hun effect op het armoederisico. Enkele kwalitatieve studies zijn ook bekend, onder meer over het activeringsbeleid. Helaas vinden deze studies de weg niet naar de beleidsplanning. Plannen zijn al gefinaliseerd als de resultaten bekend zijn of ze worden niet in rekening gebracht.

Spanje heeft wel positieve ervaringen bij de opstelling van het Nationaal Plan voor Sociale Inclusie (2008-2010). Allerlei stakeholders kregen de kans om maatregelen ex

ante te evalueren en nieuwe maatregelen voor te stellen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. De deelname van deze actoren werd gestimuleerd door de oprichting van het 'Social Inclusion Net'. Dit netwerk verenigt overheidsdiensten die Europese fondsen ontvangen, regionale publieke tewerkstellingsdiensten en sociale diensten, sociale partners en middenveldorganisaties die deel uitmaken van de Spaanse afdeling van het European Anti-Poverty Network, het ngo-platform voor sociale actie en het platform van vrijwilligers.

#### 4.5 Oostenrijk

In Oostenrijk ontwikkelden verschillende ministeries een eigen impactmeting. Het Ministerie voor Arbeid, Sociale Zaken en Consumentenbescherming is verantwoordelijk voor de meting van sociale zaken (inclusief werk) en consumentenbescherming. De meting van sociale impact gebeurt, zoals in Ierland, in twee stappen. Ten eerste als een zogenaamde simpele meting. Er wordt nagegaan in welke mate de maatregelen een materiële impact hebben. Hiervoor zijn speciale criteria ontworpen. Ten tweede komt een verdiepende analyse van de materiële impact aan bod. Dit gebeurt aan de hand van een tabel, met vooral kwantitatieve aspecten. Er wordt aan een algemeen IT-instrument gewerkt om gebruikers te helpen met de impactmeting. Dit instrument gidst de gebruiker door een vragenlijst en voert berekeningen op de achtergrond uit, zodat de gebruiker zich enkel moet concentreren op de analytische vragen.

#### 5. Toepassing in Vlaanderen

In Vlaanderen bestaat de ex ante evaluatie sinds 2005 in de vorm van de verplichte reguleringssimpactanalyse (RIA). Deze impactanalyse is bedoeld om beleidsmakers beter in staat te stellen om inzicht te krijgen in de gevolgen van een beleidsoptie op verschillende terreinen en voor diverse groepen. Sinds 1997 bestaat ook een jongere- en kindeffectrapport (JoKER), die in de RIA wordt opgenomen. Een armoedetoets is in ontwikkeling. Het is de bedoeling dat ook die aan RIA wordt gekoppeld. RIA is verplicht voor elke voorgenomen regelgevingsmaatregel die een impact heeft op burgers, bedrijven en middenveldorganisaties. De praktijk toont aan dat de sociale impactmeting nog niet op punt staat. Momenteel gebeurt sociale impactmeting eerder ad hoc, in de minder geformaliseerde setting van de dagelijkse besluitvorming.

---

De praktijk toont aan dat de sociale impactmeting in Vlaanderen nog niet op punt staat.

---

De Vlaamse Overheid verkende de jongste jaren enkele mogelijkheden om de armoedetoets toe te passen via proefprojecten. Zij onderzocht onder meer de kindpremie, de maximumfactuur in de zorg en de erkenning van sociale verhuurkantoren als mogelijke te toetsen beleidsmaatregelen. Telkens werd de armoedetoets ondersteund door een wetenschappelijke studie. Elk van deze onderzoeken leidde tot een andere output. De armoedetoets over de invoering van de kindpremie toonde aan dat de beleidsmaatregel geen positieve gevolgen had voor mensen in armoede. Met deze maatregel zou de Vlaamse Overheid een forfaitaire toelage geven aan elk kind, ongeacht de socio-economische situatie van het gezin waarin het kind opgroeit. Deze armoedetoets leidde niet tot bijsturing van het beleid, gezien al een politiek akkoord was gevormd over de invoering van de maatregel. Een eventuele bijsturing op basis van de armoedetoets en de onderzochte alternatieven was niet meer mogelijk. Deze testcase bracht het belang van de juiste timing aan het licht.

Een armoedetoets op de maximumfactuur in de zorg gaf wel meer kansen tot bijsturing van het beleid. Over het principe was een akkoord, maar de concrete uitwerking en de bedragen moesten nog worden vastgelegd. De uitvoering van de maatregel is gepland voor 2013. De erkenning van de sociale verhuurkantoren werd ook een testcase. Met deze kantoren wil de overheid de impact op de private huurmarkt verhogen. De pilootstudie gaf aan dat de beleidsmaatregel alleen onrechtstreeks gevolgen heeft voor mensen in armoede en dat andere maatregelen veel meer bepalend zijn voor hun huisvestingskansen.

De ervaringen uit deze (pilot)metingen leren dat een draagvlak onder beleidsmakers en -uitvoerders nodig is om de toetsen in praktijk te kunnen brengen. Dat wil zeggen dat rekening moet worden gehouden met de werklust en de timing. Het is bovendien belangrijk om de nodige expertise te voorzien opdat de toetsing effectief zou zijn. De Vlaamse Overheid is overtuigd dat een 'quick scan' nuttig is om vast te stellen of aan alle voorwaarden is voldaan om tot een succesvolle meting te komen, op inhoudelijk en procedureel vlak. De quick scan, die bedoeld is als filter om uit te maken of een meer diepgaande effectenmeting op bepaalde aspecten nodig is, is ondertussen opgenomen als hulpmiddel binnen de RIA.

De Vlaamse Overheid plant immers om naast de armoedetoets ook andere impactmetingen te ontwikkelen, met zo veel mogelijk afstemming en integratie van de metingen. Het gaat over de domeinen gelijke kansen, duurzaamheid, Brussel en het lokale niveau. Het invoeren van de quick scan moet ervoor zorgen dat deze sectortoetsen slechts worden uitgevoerd als de eerste screening aangeeft dat er mogelijk een effect is op die aspecten.

Hoe verhouden de Europese ervaringen zich tot de Vlaamse praktijk? Vanuit het Ierse model is het tweetrapsmodel in Vlaanderen enthousiast onthaald: een eerste 'light'-screening (of quick scan) gaat vooraf aan de diepteanalyse, waar wenselijk. De betrokkenheid van stakeholders is een ander gedeeld kenmerk, waar ook Spanje sterk op inzet. Vlaanderen investeert sinds het Armoededecreet van 2003 in het ondersteunen

van de stem van mensen in armoede in het beleidsdebat. Ook zijn overlegstructuren aanwezig, bijvoorbeeld het Permanent Armoedeoverleg, die de ontmoeting tussen beleidsmakers en middenveldactoren mogelijk maken. Hoewel het principe van participatieve beleidsvoorbereiding is aanvaard, is er nog ruimte om de toepassing ervan in te passen in de procedures van impactmeting.

Impactmeting is zelden beperkt tot de bevoegdheid van een enkel beleidsdomein. Dat noopt tot coördinatie. Een interministeriële commissie voor evaluatie neemt in Frankrijk deze taak op zich. In Vlaanderen kent dit geen gelijke. Wel is een batterij van armoede-indicatoren (de Vlaamse armoedemonitor) beschikbaar, naar analogie van het scorebord in Finland. De frequentie van actualisering ligt hoger in Vlaanderen (jaarlijks in plaats van vierjaarlijks), maar Finland verbindt er expliciet de verplichting aan om vóór de verkiezingen de balans op te maken. De ervaringen in Oostenrijk kunnen Vlaanderen inspireren op het vlak van capaciteitsontwikkeling en ondersteuning van de uitvoering van de impactmeting. We verwijzen naar het IT-instrument, maar ook naar de vorming en opleiding, die in Ierland aanwezig zijn.

## 6. Aandachtspunten en uitdagingen

Een Europese verkenning, enkele Vlaamse experimenten en inzichten uit beleidswetenschappelijke analyses brengen tal van aandachtspunten aan het licht. Een armoede-effectmeting verloopt in elke context (land, beleidsniveau of departement) anders. We bespreken enkele elementen die in meerdere praktijken aan de oppervlakte kwamen.

De meeste beleidsmakers zijn ervan overtuigd dat impactmeting in een vroeg stadium van de beleidsvorming moet gebeuren. Dat lijkt een verwaarloosbare evidentie, maar in de praktijk blijken fouten snel te zijn gemaakt. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat studies langer duren dan de plannings- of beslissingsdruk toelaat of politieke akkoorden zorgen ervoor dat het overwegen van alternatieven plots achterhaald is. Impactmeting zou immers een steun moeten zijn voor de beleidsvoering. De ervaringen tot nu toe leren echter dat de integratie van de resultaten ondermaats blijft.

Alvorens tot impactmeting over te gaan, kunnen beleidsmakers een aantal vragen beantwoorden. Welk type van beleidsmaatregel moet worden onderzocht? Welke resultaatvariabelen ('outcome') zijn belangrijk? Welke differentiatie is nodig, bijvoorbeeld kennis op het regionale niveau mee opnemen of onderscheid maken naar doelgroepen? Is het noodzakelijk om onderscheid te maken tussen directe effecten of effecten op lange termijn? Wat zijn de beperkingen? Welke interne en externe expertise kan worden gemobiliseerd? Hoeveel betrouwbare financiering is beschikbaar? Is kwantificering mogelijk? Welke data zijn beschikbaar? Hoe zou de toekomst eruit zien als de maatregel niet wordt genomen? (Brewer, 2011)

De meting zelf blijkt moeilijk vanwege de spanning tussen kwantitatieve ambities en een kwalitatieve realiteit. De druk om cijfers te gebruiken is echter hoog omdat die de zichtbaarheid verhogen. Er is ook een gebrek aan geschikte instrumenten, modellen en databronnen om de sociale impact kwantitatief te meten. Voor sommige beleidsondersteuners is sociale impact een breed en vaag concept, waarvan de contouren ontbreken. In die situaties missen de analyses dikwijls hun doel of stroken de resultaten niet met wat de opdrachtgever heeft bedoeld.

De beleidscontext kan impactmeting belemmeren of faciliteren. Ambtenaren beschikken niet altijd over de ruimte om impactmeting uit te voeren of over de middelen om hen toe te laten externe expertise in te brengen. Die nood is hoog in het geval dat de ambtenaren niet vertrouwd zijn met sociaal beleid. Wanneer de context niet klaar is voor een impactmeting, dreigt het gevaar dat die meting een 'tick box exercise' wordt. In plaats van het aanvinken van de aan- of afwezigheid van impact gaat het over een oefening die het hele beleidsvormingsproces beïnvloedt. In enkele landen, zoals Ierland en Oostenrijk, is het zinvol gebleken om in begeleiding te voorzien in het uitvoeren van de impactmeting. Ook het inbouwen van kwaliteitscontroles laat dikwijls te wensen over.

Meerdere ervaringen leren ons dat het meten van sociale impact werkelijk moet worden bevochten. In vele landen en op het Europese niveau overheerst de economische focus. Een expliciet politiek engagement, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijke verplichting en/of officiële richtlijnen, is daarom wenselijk.

---

Het meten van sociale impact moet werkelijk worden bevochten, aangezien de economische focus overheerst.

---

Middenveldactoren kunnen een belangrijke rol spelen in het bepleiten van sociale impactmetingen. Zij blijken ook een waardevolle rol te kunnen vervullen op het vlak van de kwaliteit van de screenings, als bronnen om data aan te leveren over sociale effecten, voor de transparantie en het draagvlak voor eventuele bijsturing van het beleid. Niet het minst kunnen zij de ervaringskennis van mensen in armoede bundelen en deze doelgroepen van het beleid betrekken in de beoordeling van het beleid.

## 7. Tot slot

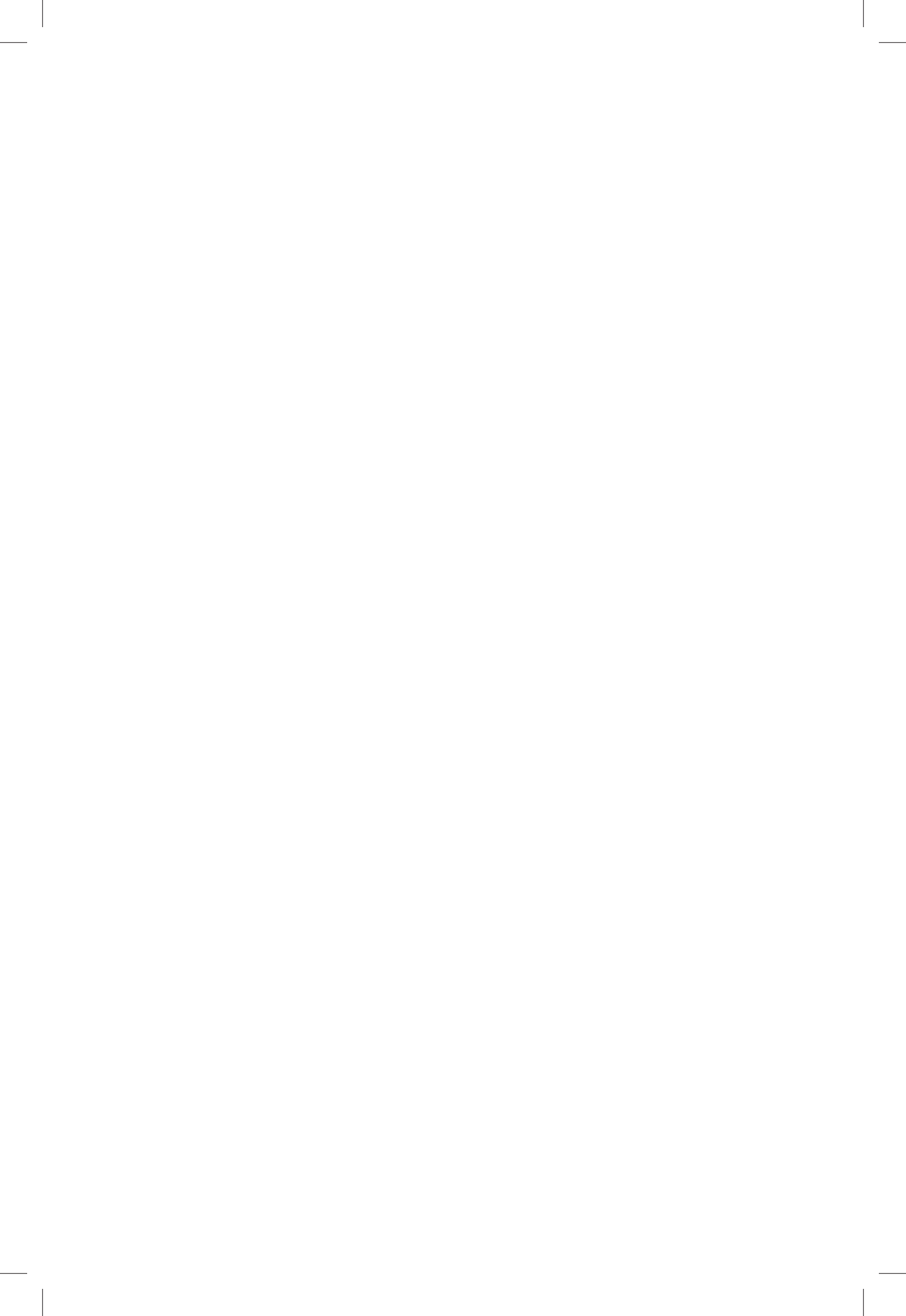
In verschillende Europese landen is de intentie aanwezig om de armoedetoets te ontwikkelen en toe te passen. Een verkenning van de bestaande ervaringen leert ons echter dat dit instrument in verschillende gedaantes bestaat en dat menige overheid worstelt om tot een gesmeerd systeem te komen. We konden in dit hoofdstuk enkele aan-

dachtspunten en uitdagingen detecteren. De Vlaamse Overheid heeft recentelijk enkele beloftevolle stappen vooruit gezet en blijkt verschillende elementen te integreren die een buitenlandse gelijke kennen. Het komt er nu op aan om het evenwicht te vinden met bestaande impactmetingen en met deze die momenteel in voorbereiding zijn. Het is cruciaal om het politieke en administratieve draagvlak te construeren en te onderhouden. In de Vlaamse context kan niet meer naast de middenveldorganisaties worden gekeken als het gaat over beleidsevaluatie en het detecteren van impact op armoede. Onder het motto van de subsidiariteit, alsook het belang van een preventieve en proactieve armoedebestrijding, zouden de lokale overheden – aan het begin van hun nieuwe bestuursperiode – een lokale armoedetoets kunnen installeren. Het debat daarover hoeft niet lang te duren: de kennis over cruciale maatregelen zou bijna twintig jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede wel aanwezig mogen zijn.

Tot slot willen we erop wijzen dat de EU zelf nog vooruitgang kan boeken in de toepassing van SIA in haar eigen beleid. Tot op heden worden dergelijke analyses alleen uitgevoerd bij wetgevende initiatieven. Heel wat EU-beleid valt buiten deze sfeer. We verwijzen bij wijze van voorbeeld naar sommige 'landspecifieke aanbevelingen' die de Raad aan lidstaten deed in het kader van het anticrisisbeleid en waarbij een louter macro-economische logica werd gevolgd ten koste van meer armoede. Zo kreeg ons land het advies om het mes te zetten in de uitkeringen voor langdurig werklozen, terwijl bekend is dat deze uitkeringen al onder de armoedegrens lagen. Ook andere landen kregen aanbevelingen die de armoede doen toenemen, zoals het verlagen van minimumlonen.

## NOOT

1. Zie [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu).





## **DEEL 2**

### **Lokale armoedebestrijding en sociale innovatie**

In dit tweede deel behandelen we het centrale thema van dit Jaarboek. We bekijken hoe armoede en sociale uitsluiting vanuit een lokale aanpak op een sociaal innovatieve manier bestreden kunnen worden.

In het eerste hoofdstuk wordt het concept 'sociale innovatie' theoretisch toegelicht. Het gaat over de historische wortels en de huidige opvattingen in Vlaanderen en Europa.

Het tweede hoofdstuk schetst enkele evoluties binnen de sector van voedselhulp. Tegelijk vormt het een aanklacht tegen een systeem dat afhankelijk is van de markt en mensen van zich afhankelijk maakt.

Het derde hoofdstuk bespreekt een sociale innovatie in het onderwijs: het concept 'brede school'. Het toont aan hoe een brede school samenwerking kan stimuleren en het sociale weefsel van wijken kan versterken.

Hoofdstuk vier focust op de wijkgezondheidscentra. Deze zorgden vanaf de jaren 1970 voor een vernieuwde invulling van de eerstelijnsgezondheidszorg. Naast de historiek en de huidige werking bespreekt dit hoofdstuk ook een SWOT-analyse om na te denken over de toekomst van wijkgezondheidscentra.

Ook in het domein van wonen speelt sociale innovatie een rol, zo toont hoofdstuk vijf. Enkele nieuwe woonvormen passeren de revue, waaronder 'mutual housing associations', die een oplossing kunnen bieden voor de krappe woningmarkt en de daaruit voortvloeiende woningtekorten.

Hoofdstuk zes heeft ook aandacht voor de sector van voedselhulp, maar belicht deze vanuit de gedachte dat participatie van de doelgroep een belangrijk gegeven is en dat voedselhulpinitiatieven activerend en emanciperend kunnen werken.

Hoofdstuk zeven bekijkt hoe kansengroepen in de sportsector aan bod komen. Welke aanbieders van sport hebben aandacht voor hun integratie? Kan sport een manier zijn om zich te wapenen tegen sociale uitsluiting?

Hoofdstuk acht focust op digitale uitsluiting en de relatie met armoede. Er wordt ingezoomd op initiatieven vanuit het middenveld die gericht zijn op digitale inclusie en op de problemen die de sector ervaart.

Hoofdstuk negen bekijkt of sociale innovatie kan ontstaan vanuit overheidsinitiatief. Het praktijkvoorbeeld van Boempetat! leert ons dat ook lokale overheden sociaal innovatieve projecten kunnen opstarten en analyseert wat hun rol daarbij kan zijn.

Hoofdstuk tien heeft aandacht voor een sociaal innovatieve organisatie van kinderopvang. Coöperatief ondernemen is hiervoor een model dat in het buitenland al vele successen kent en ook in Vlaanderen opgang maakt.

Hoofdstuk elf beschouwt de thuislozenopvang. Het bespreekt enkele beleidsevoluties in Nederland en heeft aandacht voor de participatie van cliënten.

Dat ook sociaal-culturele praktijken sociaal innovatief kunnen zijn, toont hoofdstuk twaalf. De leefwereld van mensen in armoede stond centraal in de jaren waarin deze initiatieven zich ontwikkelden.

Het laatste hoofdstuk waarschuwt dat sociale innovatie ook een negatieve keerzijde kan hebben. Het schetst de kwalijke tendens naar uitbreiding van het politie- en gerechtelijk apparaat om sociale uitsluiting te beantwoorden.

# Lokale initiatieven als bouwstenen van sociale innovatie

*Stijn Oosterlynck en Pieter Cools*

### 1. Inleiding: innovatie als huishoudterm

Innovatie is bijna een huishoudterm geworden. Zo alomtegenwoordig is het woord. Het duikt vaak op in beleidsdocumenten en expertnota's en wordt met veel vuur gepromoot in speeches van politici, bedrijfsleiders en vakbondsvertegenwoordigers. Innovatie betekent hier dan wel meestal technologische vernieuwing van producten of productieprocessen, maar af en toe ook een vernieuwing in het organiseren van productieprocessen. Sociale innovatie steekt pas de laatste jaren de kop op in het beleidsvertoog en publieke debat, zowel in Europa als Vlaanderen (Euractiv, 2009a; Lieten, 2012; Bureau of European Policy Advisors, 2010). Vanuit de feitelijke ontstaansgeschiedenis van de term 'innovatie' is dat verbazend. De term 'sociale innovatie' is immers veel ouder dan technologische innovatie, zoals Godin aantoonde in een bijzonder lezenswaardige analyse van de ideeëngeschiedenis van het concept 'sociale innovatie' (Godin, 2012). Terwijl de term 'technologise innovatie' dateert van de jaren 1940, gaat sociale innovatie terug op de vroege negentiende eeuw, toen de term gebruikt werd om – enigszins pejoratief – te verwijzen naar utopische projecten. Zelfs de hernieuwde populariteit van de term 'innovatie' in de laatste decennia van de twintigste eeuw refereerde in de eerste plaats aan 'sociale innovatie' (Chambon e.a., 1982; Dougier, 1976). Pas enige tijd later, na de internationale economische crisis van de late jaren 1970, veroverde 'technologise innovatie' een centrale plaats in het beleidsjargon. In de zoektocht naar nieuwe modellen van economise ontwikkeling die de neergang van het industriële kapitalisme konden opvangen, overvleugelt technologise innovatie stelselmatig sociale innovatie.

Pas de laatste jaren is sociale innovatie opnieuw meer in de publieke belangstelling verschenen (Ilie & During, 2012), hoewel het wetenschappelijk onderzoek al die tijd in de luwte gewoon verder ging (Moulaert e.a., 2007a; Klein & Harrison, 2007). Dit kadert onder meer in pogingen om het innovatieverhaal minder technologiegedreven te maken en innovatie meer in te zetten in de zoektocht naar antwoorden op sociale noden en grote

maatschappelijke uitdagingen zoals vergrijzing, duurzaamheid, migratie en sociale ongelijkheid. Zo stelt een invloedrijk Europees rapport over sociale innovatie dat “sociale innovatie vooruitgang kan bieden in de aanpak van maatschappelijke uitdagingen en de huidige crisis in de EU” (Bureau of European Policy Advisors, 2010, p. 7). Volgens het Bureau van Europese Beleidsadviseurs van de Europese Commissie (BEPA) kunnen we uit de Europese Lissabonstrategie en de financiële crisis leren dat economische groei en de toegenomen welvaart en jobs die eruit volgen, niet noodzakelijk de armoede doen dalen. Daarom moeten we volgens BEPA nieuwe manieren van armoedebestrijding uitproberen, waarbij burgers zelf betrokken zijn. Het mobiliseren van de creativiteit van burgers kan volgens het rapport ook een antwoord bieden op de krappe budgettaire situatie waarin veel overheden zich bevinden en een bron van nieuwe economische groei vormen (Zie Vranken, 2012; Vranken & Leroy, 2008 voor een bespreking van armoedebeleid in Europa). Maar niet alleen op Europees niveau nemen de pleidooien voor sociale innovatie toe. Ook op Vlaams niveau sijpelt sociale innovatie door in het beleid (Vlaamse Regering, 2011b; Lieten, 2012). Waar de Europese Commissie een brede focus op sociale innovatie heeft, wordt sociale innovatie in Vlaanderen nogal eng geïnterpreteerd in termen van innovatie op de werkvloer. Toch dook in Vlaanderen heel recentelijk ook het idee op om sociale innovatie breder te zien en ook sociaal ondernemerschap en ‘ondersteunende’ sociale innovatie te promoten en te ondersteunen, maar hier is vooralsnog weinig actie rond ondernomen.

Ondanks de toenemende populariteit van het streven naar sociale innovatie in beleidsmiddelen en de lange traditie van wetenschappelijk onderzoek ter zake, bestaat er onenigheid over de specifieke betekenis van sociale innovatie (Pol & Ville, 2009; Nilsson, 2003). We gaan verder in dit hoofdstuk dieper in op de definitie van sociale innovatie, maar in de meest algemene zin verwijst de term naar innovaties die op een sociale manier een sociale doelstelling nastreven. Het gaat bij sociale innovatie dus niet per definitie expliciet om het herverdelen van financiële middelen om de sociale ongelijkheid aan te pakken of om burgers in een menswaardig inkomen te voorzien, maar wel om het vormen van nieuwe sociale relaties en samenwerkingen om op die manier sociale noden te lenigen of maatschappelijke uitdagingen aan te gaan (Mulgan, 2006).<sup>1</sup> In wat volgt, focussen we enkel op sociaal innovatieve acties en interventies die gericht zijn op het bestrijden van sociale uitsluiting, armoede en sociale ongelijkheid. Dat betekent onder meer dat we sociale innovatie op de werkvloer hier buiten beschouwing laten.

Dit hoofdstuk is opgevat als een inleiding tot het themadeel over sociale innovatie. De bedoeling is om de lezer scherp te laten zien in de wirwar van definities en toepassingen van het begrip ‘sociale innovatie’ in het domein van de armoede en sociale uitsluiting. Om dit te doen, gaan we terug naar de jaren 1970 en observeren we gelijktijdig de heropleving van lokale vormen van sociale innovatie en de herstructurering van de welvaartsstaat. We brengen die twee maatschappelijke tendensen hier bewust met elkaar in verband. Hoewel veel lokale vormen van sociale innovatie wegens hun beperkte schaal, lokale focus en onconventionele methoden eerder in de schaduw van de welvaartsstaat opereren, willen we ze hier in de kijker plaatsen als experimenten

waaruit lessen getrokken kunnen worden voor het herdenken en hervormen van de welvaartsstaat. Met deze doelstelling in het achterhoofd doorlopen we een reeks pogingen om het concept en de praktijk van sociale innovatie te definiëren om uiteindelijk tot een hanteerbare definitie te komen. Omdat een concept echter maar echt inhoud krijgt door de historische context te schetsen waarin het ontstond, gaan wij daarna in op drie ontstaansgronden van de praktijk van sociale innovatie. Die zijn belangrijk voor de toepassing ervan in het domein van de armoede en sociale uitsluiting. Nadien zoomen we in op hoe sociale innovatie vandaag in de Europese en Vlaamse context ingevuld en ingezet wordt. De deels gewijzigde context waarin sociale innovatieve acties en interventies vandaag plaatsvinden, noopt ons tot een aantal reflecties over de staat. We sluiten af waar we starten, namelijk bij de vraag hoe lokale vormen van sociale innovatie ons kunnen helpen om de welvaartsstaat te herdenken en aan te passen aan hedendaagse maatschappelijke uitdagingen.

## 2. Twee observaties: sociale innovatie en de welvaartsstaat

Sinds de jaren 1970 duiken er in de schaduw van de welvaartsstaat allerlei kleinschalige initiatieven op die op een innovatieve manier reageren op oudere en nieuwere vormen van armoede en sociale uitsluiting (Chambon e.a., 1982). Die kleinschalige initiatieven nemen erg diverse vormen aan. Voorbeelden zijn wijkontwikkeling, wijkgezondheidscentra, coöperatieven, participatief budget, opbouwwerk, sociale economie, 'fair-trade', sociale kruideniers, stadslandbouw, kunst in de publieke ruimte en allerlei vormen van delen (Christiaens e.a., 2007; Moulaert e.a., 2007b). Die initiatieven duiken vooral op in verarmde binnenstedelijke wijken, zowel in grootsteden als in kleinere steden, of in afgelegen landelijke gebieden die met ontvolking en economische neergang te kampen hebben. Het zijn gebieden waar het klassieke beleid van de welvaartsstaat wel aanwezig is, maar dikwijls niet alle bewoners bereikt of te weinig greep krijgt op de opeenstapeling van sociale problemen die er zich voordoen. Die initiatieven ontstaan meestal vanuit lokale organisaties of kleine groepen van individuele burgers die op een directe en creatieve manier reageren op een sociale nood. Ze kunnen ook ontstaan vanuit of met betrokkenheid van lokale overheden, maar onderscheiden zich dan van het conventionele lokale sociaal beleid en de welvaartsstaat door het experimentele karakter van hun doelstellingen en methoden.

---

Sociale innovatie duikt vooral op in verarmde binnenstedelijke wijken.

---

Vanaf de vroege jaren 1980 begonnen de West-Europese welvaartsstaten zich aan te passen aan de verschuivende machtsverhoudingen en aan de nieuwe sociale uitdagingen.

gen, zoals langdurige werkloosheid, migratie en de verbrokkeling van het gezinsleven. Dit resulteerde in meer nadruk op marktwerking. Deze fundamentele herstructurering van de welvaartsstaat, die tot op vandaag doorgaat, neemt zowel ruimtelijke als institutionele vormen aan (Brenner, 2004; Jessop, 1999). De institutionele herstructurering van de welvaartsstaat behelsde zowel een verandering in het netwerk van actoren dat betrokken werd bij het besturen van de economie en de samenleving als in de inhoud van de interventies in economie en samenleving. Waar de overheid voordien eerder hiërarchisch ingreep, begon ze het voorbije decennium steeds vaker en meer niet-staatelijke actoren bij het uittekenen en uitvoeren van het beleid te betrekken. Dit proces wordt aangeduid met de term 'governance' (Jessop, 2002). Natuurlijk is het betrekken van niet-staatelijke actoren in het sociaal beleid voor vele welvaartsstaten, niet het minst de Belgische, niet helemaal nieuw. Nieuw in de Belgische context is dat die niet-staatelijke actoren niet langer via ideologische banden met de overheid verbonden zijn, zoals in de verzuilde welvaartsstaat. Zij worden steeds meer op grond van efficiëntie betrokken. Daarnaast kan men ook een fundamentele verandering in de inhoud van de sociale en economische beleidsinterventies observeren. Onder de naoorlogse welvaartsstaat stonden het sociaal beleid en het economisch beleid grotendeels op gelijke voet. Het sociaal beleid had zijn eigen finaliteit in de sociale bescherming van mensen en de doelstelling om mensen voor hun levenskansen minder afhankelijk te maken van hun positie op de arbeidsmarkt. Sinds de jaren 1980 geraakt de eigen finaliteit van het sociaal beleid steeds meer op de achtergrond en wordt het sociaal beleid ondergeschikt aan de doelstellingen van het economisch beleid zoals internationale competitiviteit en een dynamische arbeidsmarkt. Er vond met andere woorden een verschuiving van 'welfare' naar 'workfare' plaats (Larner, 2003; Jessop, 2002). Parallel met deze institutionele transformaties voltrok zich ook een ruimtelijke transformatie, waarbij nationale overheden bevoegdheden en instrumenten afstonden aan beleidsniveaus onder (stedelijke en regionale overheden) en boven het nationale niveau (Europa, internationale instellingen) (Kazepov, 2010; Swyngedouw, 1992). De herschaling van het sociaal en economisch beleid leidt tot de betrokkenheid van nieuwe actoren, maakt andere sociale en economische noden zichtbaar en leidt tot het verkennen van andere interventiestrategieën.

We startten deze bijdrage niet toevallig vanuit deze twee observaties. Samengenomen laten deze twee maatschappelijke tendensen, namelijk het opkomen van lokale sociale innovaties in de marges van de welvaartsstaat en de voortdurende herstructurering van diezelfde welvaartsstaat, het potentieel van wederzijdse verrijking zien. Dit hoofdstuk zoomt dan ook resoluut in op lokale vormen van sociale innovatie in de marges van de welvaartsstaat als een bron van inspiratie voor een sociale herdenking en hervorming van de welvaartsstaat. Sociale innovatieve acties of interventies fungeren als 'kwalitatieve indicatoren' van sociale noden die nog niet – of niet voldoende – in het vizier van het macrobeleid van de welvaartsstaat zitten. Daarnaast laat hun creatieve en experimentele karakter ook toe institutionele blokkeringen te omzeilen en nieuwe sporen

voor sociaal beleid te verkennen. In wat volgt, gaan we eerst dieper in op wat een actie of interventie nu precies sociaal innovatief maakt en brengen we sociale innovatie tot leven door het in zijn historische context te plaatsen, vooraleer we terugkomen op het potentieel van sociale innovatie voor hedendaagse maatschappelijke uitdagingen met betrekking tot armoede en sociale ongelijkheid.

### 3. Sociale innovatie gedefinieerd

Sociale innovatie wordt vaak kort en bondig omschreven als innovatie die sociaal is in haar doelen en middelen (Ilie & During, 2012; The Young Foundation, 2006). Deze definitie stelt duidelijk de sociale dimensie van innovatie centraal en onderscheidt sociale innovatie van innovatie die louter gericht is op het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologieën. Ze is echter nog zeer algemeen. In deze paragraaf zullen we aan de hand van veelgebruikte definities toelichten wat we begrijpen onder 'sociale middelen' en 'sociale doelen' om zo tot een eigen, werkbare definitie te komen.

De meeste auteurs die over sociale innovatie schrijven, begrijpen sociale doelen als sociale noden die niet naar behoren worden bevredigd (Cahill, 2010). Het tegemoetkomen aan sociale noden of basisbehoeften is een interessant vertrekpunt, omdat het innovatie richt op sociale doeleinden en niet als een instrument in functie van economische en politieke doeleinden ziet. Enerzijds geeft het aan dat sociale innovatie mogelijk is in alle sociale domeinen, gaande van huisvesting en voedselbedeling tot zelfontplooiing en erkenning van groepsidentiteit. Anderzijds wijst het perspectief van sociale noden op het belang van de sociale context. Basisbehoeften zijn niet vooraf gegeven, maar worden steeds ervaren binnen een specifieke context (Moulaert, 2001). De lokale context is dan ook een erg belangrijk vertrekpunt voor sociale innovatie. Veel sociaal innovatieve initiatieven ontstaan als een directe, praktische reactie op een probleem of nood die individuen en groepen ervaren in het alledaagse leven (Chambon e.a., 1982). In haar ontstaan is sociale innovatie dan ook vaak geen volledig uitgedachte constructie, maar iets dat gaandeweg tot stand komt als mensen zich verenigen om een antwoord te bieden aan een aangevoelde nood.

De nadruk op contextspecificiteit van sociale innovatie impliceert dat sociale innovatie niet noodzakelijk verwijst naar de creatie van iets 'nieuws' zoals bij een technologische uitvinding of het louter toepassen van een technologische nieuwigheid in een sociale context (Huddart, 2010; The Young Foundation, 2006). Het gaat daarentegen om praktijken en relaties tussen actoren die vernieuwend zijn in een bepaalde context. Ze bieden een alternatief voor de huidige praktijken en structuren waarbinnen individuen en groepen er niet in slagen om in hun basisbehoeften te voorzien (Chambon e.a., 1982; The Young Foundation, 2006). Zo kan bijvoorbeeld het herintroduceren van het ruilprin-

cipe in bepaalde contexten sociaal innovatief zijn (zie bijvoorbeeld het voorbeeld van Boempetat! in hoofdstuk 9).

Het perspectief van basisbehoeften geeft ook een zekere richting en urgentie aan de doelen die sociale innovatie voor ogen heeft. The Young Foundation<sup>2</sup> formuleert het als volgt: "Wij hebben hier voornamelijk interesse in innovaties die ook het machtsevenwicht beïnvloeden en zo de relatief armen en machtelozen meer controle geven over hun eigen leven en sociale rechtvaardigheid ten goede komen" (eigen vertaling) (The Young Foundation, 2006, p. 9). Wij sluiten ons aan bij het idee dat sociale innovatie in de eerste plaats ten goede moet komen aan mensen in armoede van wie de basisbehoeften niet naar behoren worden bevredigd en die geen toegang hebben tot de middelen en mogelijkheden om aan deze noden tegemoet te komen (Moulaert, 2001). Het scheidt hen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen (Vranken, 2012).

Sociale innovatie is, zoals eerder gezegd, niet alleen innovatie die sociale doelen nastreeft, maar ook innovatie die met 'sociale middelen' gebeurt. Sociale innovatie gaat dus nooit louter om financiële transfers of het introduceren van een nieuwe of verbeterde technologische toepassing, maar verwijst naar de transformatie van de sociale verhoudingen tussen mensen, op zo'n manier dat sociaal uitgesloten individuen en groepen beter hun eigen noden kunnen invullen. Concreet gaat het onder meer om het opzetten, uitwerken en verspreiden van acties, praktijken en interventies die sociale leerprocessen, bewustwording en collectieve actie en mobilisatie stimuleren. Sociale innovatie is, gezien de focus op 'sociale middelen', een lokaal en institutioneel ingebed proces (Fontan & Klein, 2004; Moulaert, 2009). Daarmee bedoelen we dat lokale bewoners, groepen, organisaties, overheidsinstellingen, private investeerders, politieke coalities en de bestaande voorzieningen, maar ook de historische, sociaal-culturele en ecologische context van een territorium bijdragen tot de mate waarin een nood wordt (h)erkend, hoe mogelijke oplossingen vorm krijgen en of die al dan niet succesvol worden verspreid. Op lokale schaal zijn solidariteit, gemeenschapsidentiteit, een gedeeld begrip van de situatie en collectieve mobilisatie vaak gebonden aan rechtstreekse sociale relaties. Daarom is het de bevoorrechte locus als het gaat om het ontstaan en organiseren van sociaal innovatieve initiatieven (Moulaert, 2002; Klein, 2009). Dit impliceert ook dat praktijken die succesvol zijn in de ene gemeente of regio, niet vanzelfsprekend zullen werken in de andere. Lokaal en institutioneel ingebed wil natuurlijk niet zeggen dat het gaat om een lokaal geïsoleerd proces. Het lokale staat immers nooit volledig op zichzelf wat organisatie, cultuur, solidariteit en maatschappelijke tendensen betreft (Fontan e.a., 2004). Coöperatie met en steun van supralokale actoren zijn cruciaal voor succesvolle, duurzame en mogelijk grootschalige innovatie, zoals ook blijkt uit een aantal van de cases in de hoofdstukken in dit themadeel (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 8 over digitale inclusie) (Moulaert e.a., 2005; Moulaert, 2002). De lokale oorsprong en inbedding van sociaal innovatieve initiatieven doen dus niets af aan het potentieel om de organisatie van de bredere samenleving diepgaand en permanent te veranderen.



Sociale innovatie duidt op een verandering in sociale praktijken die verder gaat dan het louter actualiseren of efficiënter maken van de gangbare organisatievormen. Het gaat om alternatieve praktijken, acties en interventies die worden ontwikkeld binnen een bepaalde institutionele context en/of initiatieven die zich (althans in de beginfase) in meer of mindere mate buiten de gangbare praktijken en structuren plaatsen. Het is ook mogelijk dat initiatieven er zich expliciet tegen afzetten, zoals vaak het geval was in de jaren 1970 en 1980 (Chambon e.a., 1982). Sociale innovatie neemt dus een kritische houding aan tegenover de dominante economische en politieke instituties (Gerometta e.a., 2005). Het transformeren van sociale relaties gaat in de eerste plaats over het doorbreken en herorganiseren van gevestigde maatschappelijke instituties waarbinnen mensen er niet in slagen om in hun behoeften te voorzien, zoals consumptiemogelijkheden en gewoonten, de gangbare relatie met de hulpverlener en arbeidsmarktvoorwaarden.

---

Sociale innovatie neemt een kritische houding aan tegenover de dominante economische en politieke instituties.

---

Sociale innovatie streeft 'empowerment' na door gedepriveerde individuen en sociale groepen beter toegang te geven tot de informatie en middelen die ze nodig hebben om voldoende in hun behoeften te kunnen voorzien. Het impliceert steeds een leerproces in twee richtingen (Moulaert & Nussbaumer, 2008). Zowel van de groep met onvervulde sociale noden naar de persoon of groep die zich professioneel of vrijwillig engageert om mee aan een oplossing te werken als in de andere richting. Hans Achterhuis (1980) wijst erop dat zowel de mensen die steun zoeken als de medewerkers van een sociaal innovatief initiatief in het begin vooral zaken moeten afleren voordat men effectief de autonomie van mensen kan versterken. Hij stelt dat welzijnswerkers bijvoorbeeld zeer vaak een sterke neiging hebben om vanuit hun opleiding, ervaring en professionele belangen zeer sturend te werken en de informatie van 'cliënten' te vertalen naar probleemdefinities die ze kennen. 'Cliënten' zijn het op hun beurt meestal gewoon om de antwoorden van de medewerkers te laten komen. Vanuit deze vaststelling pleit Achterhuis in bepaalde gevallen voor een de-professionalisering van het welzijnswerk. Men moet er zich ook voor behoeden om empowerment, door het transformeren van relaties, te verenigen tot het aanspreken en versterken van individuele capaciteiten. Participatie is sterk gebonden aan groepsdynamiek en vertrouwensbanden enerzijds en stigmatisering en erkenning anderzijds. Politieke erkenning voorbij de stempel 'doelgroep' is dan ook cruciaal voor echt sociaal empowerment (Moulaert, 2001; Moulaert e.a., 2005; Fontan e.a., 2004). Succesvolle acties die de autonomie van mensen bevorderen, gaan noodzakelijk samen met acties die autonomie-bedreigende maatschappelijke machtsmechanismen blootleggen (Achterhuis, 1980).

Gedeeltelijk in lijn met het bovenstaande, benadrukken verscheidene auteurs het systemische karakter van sociale innovatie. Het Centre for Social Innovation in Toronto stelt

het zelfs als voorwaarde: "Een echte sociale innovatie is systeemveranderend. Het verandert permanent de percepties, gedragingen en structuren die voorheen hebben bijgedragen aan het ontstaan van deze uitdagingen" (Cahill, 2010). Mumford (2002) beschrijft sociale innovatie als het ontwikkelen en toepassen van nieuwe ideeën over hoe mensen interpersoonlijke activiteiten of sociale interacties zouden moeten organiseren om één of meer gedeelde doelen te bereiken. Meer specifiek kunnen we de nadruk op 'sociale middelen' bij sociale innovatie dan begrijpen als sociale verandering via bredere en diepere participatie, het instellen van meer inclusieve organisatorische procedures, de ontwikkeling van individuele en collectieve handelingscapaciteiten, het stimuleren van sociale leerprocessen en de verandering van het bewustzijn, de attitudes en het gedrag van mensen, enzovoort (Moulaert e.a., 2005; Moulaert & Nussbaumer, 2008; Moulaert, 2001).

Gebaseerd op het bovenstaande, stellen wij de volgende definitie voor. Sociale innovatie verwijst naar lokaal ingebedde praktijken, acties en beleidsinterventies die individuen en sociale groepen helpen om de behoeften te bevredigen waarvoor ze geen passende oplossing vinden op de markt of bij de welvaartsstaat. Ze doen dat via sociale leerprocessen, collectieve mobilisatie en het verhogen van bewustzijn. Ze streven een transformatie van sociale relaties na op verschillende schaalniveaus. Deze definitie van sociale innovatie bevat drie basiscomponenten: (1) een oplossing vinden voor concrete sociale behoeften die niet naar behoren worden bevredigd (de inhoudelijke dimensie); (2) het transformeren van sociale relaties (de procesdimensie); en (3) empowerment en sociopolitieke mobilisatie (de empowermentdimensie die de eerste twee dimensies met elkaar verbindt) (Moulaert e.a., 2005; Gerometta e.a., 2005).

#### 4. Historische wortels van sociale innovatie

Hierboven ontwikkelden we een algemene definitie van sociale innovatie. Een concept krijgt echter maar pas echt inhoud door de historische context te schetsen waarin het ontstond. Bovendien helpen de historische context en ontwikkeling van een bepaald concept en praktijk om inzicht te krijgen in het potentieel en de valkuilen van sociale innovatie voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Om deze redenen gaan wij hieronder kort in op de drie belangrijkste ontstaansgronden van de praktijk en het concept van sociale innovatie die belangrijk zijn voor de toepassing ervan in het domein van de armoede en sociale uitsluiting.

##### 4.1 De bureaucratische welvaartsstaat

Het recente debat over sociale innovatie kwam op gang in de nadagen van de opkomst van de democratiseringsbeweging in 1968 (Moscovici, 1976; Chambon e.a., 1982). Sociale innovatie komt uit die periode naar voren als een reactie op de al te bemoeizuchtige

en als bureaucratisch ervaren (welvaarts)staat. Steeds meer mensen ondervonden dat ze zich niet konden onttrekken aan de staat en haar standaardiserende instituties die zich gingen uitstrekken over steeds meer domeinen zoals arbeid, onderwijs, zorg en vrije tijd. De ervaring dat de staat zeer sterk doordrong in het dagelijkse leven van individuen, die daartoe het leeuwendeel van hun mogelijkheden tot zelfbepaling moesten afstaan, leidde tot frustratie bij burgers. De drang ontstond om hun bestaan meer in eigen handen te nemen en hun recht op participatie op te eisen. Deze sociale beweging ging hand in hand met het idee dat individuen en groepen de belangrijkste houders van informatie zijn over hun noden en problemen en de wenselijke oplossingen daarvoor (Dougier, 1976). Deze eerste golf van sociaal innovatieve initiatieven ontstond in het spanningsveld tussen grootschalige en gestandaardiseerde voorzieningen en werkplaatsen zoals scholen, ziekenhuizen en fabrieken enerzijds en de drang naar autonomie om zelf actief te gaan participeren in het opzetten van diensten die aan de eigen noden tegemoetkomen anderzijds (Chambon e.a., 1982).

Met deze periode en initiatieven als referentiekader benadrukken auteurs zoals Chambon en Moulaert dat sociale innovatie betrekking heeft op het bevredigen van specifieke, lokaal ervaren noden door collectieve mobilisatie. Collectieve mobilisatie wordt hier niet gelijkgesteld aan staatsinterventie (Moulaert, 2010). De staat kan net een barrière zijn voor sociale innovatie, bijvoorbeeld door nieuwe initiatieven als afwijkend en gevaarlijk voor de status-quo te bestempelen. De staat kan sociale innovatie echter ook faciliteren en het publieke debat hierover aanwakkeren. Ze heeft immers belang bij verandering met een breed maatschappelijk draagvlak en sociale experimenten met een relatief lage kostprijs en kan dan vrij makkelijk de controle overnemen als het initiatief goed werkt (Chambon e.a., 1982; Moulaert, 2010).

Sociale innovatie als zelforganisatie – wat in veel gevallen op een zeer praktische en niet vooraf geplande manier ontstaat rond concrete noden – is dus sterk verwant met ideeën van basisdemocratie en participatie uit de jaren 1960. Men stond toen erg kritisch tegenover de grootschalige technologische vernieuwingen, overheidsprogramma's en industriële projecten die werden gestuurd door coalities van private economische en staatsactoren (Dougier, 1976). Controle over opvoeding, leerprocessen en mobilisatie werd benadrukt als voorwaarde voor diepgaande sociale verandering. Uit de eerder kleinschalige, lokale en pragmatisch gegroeide initiatieven ontstonden na verloop van tijd dan ook stromingen die een allesomvattende, fundamentele sociale transformatie bepleitten. Men wilde niet enkel op een specifieke manier in een bepaalde behoefte voorzien, maar ook duurzame alternatieven bieden voor de bestaande maatschappelijke structuren die tot sociale uitsluiting, milieuvervuiling en vervreemding leiden (Chambon e.a., 1982). De beschrijving van de antibureaucratische en op autonomie gerichte wortels van sociale innovatie levert een belangrijke bijdrage tot de conceptualisering van sociale innovatie. Al is het belangrijk om die kritiek te plaatsen binnen de sterk gewijzigde maatschappelijke context waarin de welvaartsstaat al decennialang vanuit een neoliberal perspectief onder vuur genomen wordt. Vandaag zijn de accenten in de

discussie over decentralisatie, participatie, actief burgerschap en de betrokkenheid van gebruikers bij sociale voorzieningen in belangrijke mate verschoven van zelfbepaling en autonomie naar individuele verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en consumentenrechten en flexibiliteit. In die zin kan inzet op sociale innovatie vanuit waarden zoals autonomie en zelforganisatie doorslaan in 'laissez faire' en een beleid dat sociale rechten en voorzieningen afbouwt (Kazepov, 2010).

#### 4.2 Technologisch en economisch determinisme

Sociale innovatie is in haar huidige betekenis ook sterk verwant met de literatuur over lokale (stedelijke en regionale) ontwikkeling. Meer bepaald met de kritiek op de eenzijdige focus op technologische innovatie als drijvende kracht achter sociaaleconomische ontwikkeling. Sinds de crisis van het fordistische massaproductiemodel, die op een dramatische wijze zichtbaar werd na de oliecrisis eind jaren 1970, zijn ondernemers, experts en overheden actief op zoek gegaan naar nieuwe modellen voor economische ontwikkeling. Deze modellen moeten het hoofd kunnen bieden aan een verhoogde marktonzekerheid door de verhoogde internationale concurrentie, de toenemende heterogeniteit van de consumptiepatronen en de vraag naar meer gespecialiseerde producten. Flexibele specialisatie, privaat ondernemerschap en technologische innovatie werden al gauw door experts, overheden en ondernemers gepromoot en benadrukt als de nieuwe sleutels tot economische groei en de weg uit de crisis van het fordisme (Amin, 1994; Moulaert & Swyngedouw, 1989). De zogenaamde postfordistische ontwikkelingsmodellen, die soms ook worden benoemd als de flexibele of kenniseconomie, veronderstellen ook een geheel nieuwe relatie tussen het stedelijke en regionale territorium en economische ontwikkeling (Moulaert & Sekia, 2003; MacLeod, 2001). De literatuur hieromtrent benadrukt hoe technologische innovatie afhankelijk is van een aantal lokale factoren, zoals de bij de bevolking aanwezige vaardigheden en scholingsgraad, de nabijheid van kennisinstituten en een cultuur van wederkerigheid en vertrouwen (Storper, 1999). Dit heeft sterk bijgedragen tot het idee dat technologische innovatie maar werkt als ze ondersteund wordt door een reeks sociale factoren en heeft zo geleid tot de erkenning van en interesse voor organisatie- en sociale innovatie in economisch beleid en managementkringen (Ilie & During, 2012).

Deze ontwikkelingsmodellen wordt verweten een zeer beperkt en eenzijdig begrip van sociale innovatie te hanteren (Moulaert & Sekia, 2003; Moulaert & Nussbaumer, 2005). De kritiek luidt dat de sociale dynamiek en sociale verhoudingen in een bepaalde stad of regio enkel worden benaderd in functie van technologische ontwikkeling en dat de waarde van niet-economische factoren wordt gereduceerd tot hun instrumentele waarde voor de markteconomie. Ondanks de aandacht voor institutionele en sociale factoren houden deze ontwikkelingsmodellen dus vast aan een zeker technologisch determinisme. Technologische vooruitgang wordt zo gelijkgesteld aan (maatschappelijke) vooruitgang. De sociale relaties en de ervaring van deze relaties worden ondergeschikt aan technologische innovatie en het implementeren van nieuwe technologieën.

Opvallend is ook dat mogelijke alternatieve, niet op de markteconomie gerichte vormen van economische ontwikkeling niet worden behandeld in de literatuur over postfordistische ontwikkelingsmodellen (Moulaert & Nussbaumer, 2008; Moulaert & Sekia, 2003; Moulaert, 2009). Dit heeft als gevolg dat private ondernemers een bevoorrechte positie innemen en dat de rol van andere lokale actoren zoals sociale bewegingen, non-profitorganisaties, bewonersgroepen en sociaal-beleidsactoren in het creëren van sociaaleconomische ontwikkeling niet ernstig genomen wordt (Moulaert & Nussbaumer, 2008). Literatuur over sociale innovatie heeft deze eenzijdige visie op lokale economische ontwikkeling en de actoren die deze aansturen, blootgelegd en van de verkenning van andere economische ontwikkelingsmodellen en actoren de bestaansreden van sociale innovatie gemaakt. Uit dit debat onthouden we ook de waarschuwing om sociale innovatie niet als een instrument in functie van technologische innovatie en marktgerichte economische groei te zien.

---

Sociale innovatie mag niet worden gezien als een instrument in functie van technologische innovatie en marktgerichte economische groei.

---

#### 4.3 Wijkontwikkeling

Door de impact van de eerder vermelde internationale economische crisis op lokaal vlak steeg de mate van ruimtelijke segregatie en isolatie van zwakkere groepen in de Europese steden tijdens de jaren 1970 en 1980 (De Decker, Hubeau & Nieuwinckel, 1996). Daling van inkomens en levenskwaliteit ging hand in hand met een cumulatie van stedelijke problemen zoals werkloosheid, vandalisme, criminaliteit, slechte huisvesting en een ongezonde leefomgeving. Daarbovenop ontstonden samenlevingsproblemen als gevolg van de migratie en de toenemende culturele diversiteit in voornamelijk achtergestelde stadsbuurten. Algauw ontstonden er sociaal innovatieve initiatieven van wijkontwikkeling (Knops, 1992). Ze raakten wijdverspreid in het begin van de jaren 1980 en kenden al voorlopers in Engeland en Nederland in de jaren 1970. Bijzonder innovatief was het werken met lokale stuurgroepen voor stedelijke ontwikkeling. Burgers en lokale actoren werden zo actief betrokken bij het bepalen van wat hun wijk is en zou moeten zijn. Er was inspraak over het bepalen van 'prioritaire acties' en het besteden van middelen. Vooral Rotterdam was hierin een voortrekker en een belangrijk voorbeeld voor latere initiatieven (Blondeel, 2012).

In Vlaanderen liep er begin jaren 1980, onder impuls van de Raad van Europa, een campagne voor stadsvernieuwing die in 1982 leidde tot het herwaarderingsbesluit van minister Akkermans (Knops, 1992). Op basis van achterstellingscriteria werden er herwaarderingsgebieden aangesteld. Deze gebieden konden aanspraak maken op subsidies voor de opwaardering van de publieke ruimte en het huizenbestand, op voorwaarde dat

een lokale stuurgroep met participatie van bewoners een visie voor de wijk opstelde (De Decker e.a., 2012). Gestuwd door het electoraal succes van het extreemrechtse Vlaams Blok, dat vanaf eind jaren 1980 de politieke aandacht op de stedelijke achterstandsbuurtten vestigde, ontstonden nieuwe beleidsinitiatieven, zoals het Sociaal Impulsfonds, dat de methode van participatieve en geïntegreerde wijkontwikkeling verder ondersteunde en ontwikkelde. Ook sociaalwetenschappelijk onderzoek, dat onder andere leidde tot de atlas *Kansarmoede in de grootstad* (Marynissen e.a., 1988), en verschillende Europese programma's zoals Poverty, Urban Pilot en URBAN 1, droegen bij tot een verdere professionalisering van de methodiek van wijkontwikkeling. Geïntegreerde wijkontwikkeling streefde ernaar om de verschillende dimensies van het stedelijke leven zoals de lokale economie, de leefomgeving, sociale cohesie en de voorziening van diensten en publieke ruimte gezamenlijk aan te pakken en bewoners intensief te betrekken, zowel bij het definiëren van de doelstellingen als bij het vormgeven aan de lokale ontwikkelingsstrategie. Wijkontwikkeling bracht ook een hele reeks lokale en niet-lokale actoren en transformeerde zo de sociale verhoudingen in achterstandswijken. De Antwerpse Buurtontwikkelingsmaatschappij (BOM), die gedurende anderhalf decennium optrad als initiatiefnemer, spreekbuis, coördinator en ondersteuner van innovatieve projecten, geldt in Vlaanderen nog steeds als een schoolvoorbeeld van sociaal innovatieve buurtontwikkeling (Christiaens e.a., 2007).

De ervaringen met stedelijke wijkontwikkeling hebben sterk bijgedragen tot de erkenning van de sociale dynamiek en diversiteit in stedelijke achterstandswijken als voedingsbodem voor sociale innovatie. Verschillende auteurs wijzen op het belang van een goed functionerende publieke sfeer die het mogelijk maakt om door overleg en uitwisseling tot gedeelde probleemstellingen te komen in de strijd tegen sociale exclusie (Blondeel, 2012; Moulaert, 2010). De overheid heeft hier een belangrijke taak te vervullen. De praktijk leert dat een ideaaltypische 'bottom-up'-benadering om verschillende redenen moeilijk standhoudt. In de recentere literatuur over wijkontwikkeling en sociale innovatie spreekt men dan ook eerder van 'bottom-linked' (Miciukiewicz e.a., 2012). In de woorden van Moulaert (2010, p. 9): "Deze benadering erkent dat initiatieven van bewoners en rechtstreeks betrokkenen centraal moeten staan, maar ze benadrukt de noodzaak van instituties die het mogelijk maken dat deze initiatieven kunnen voortbestaan en verspreid worden als efficiënte, gereguleerde en duurzame praktijken die bijdragen tot duidelijke burgerrechten, gegarandeerd door een democratische overheid." Er is dus nood aan coördinatie tussen actoren en beleidsprogramma's en -processen op verschillende geografische schaalniveaus, onder meer tussen wijkontwikkeling en het sociaal beleid van de welvaartsstaat, om lokale sociale innovatie te ondersteunen en te verspreiden.

Uit het voorgaande blijkt hoe de praktijk van sociale innovatie geworteld is in een kritiek op het bureaucratische karakter van de klassieke welvaartsstaat die haar 'cliënten' als passieve subjecten benadert. Het streven naar een grotere autonomie door controle te krijgen over de middelen om in de eigen behoeften te voorzien, staat dan ook centraal in sociaal innovatieve interventies en praktijken. Daarnaast groeide de recente praktijk

van sociale innovatie ook als een kritiek op een model van economische ontwikkeling dat de productie van welvaart nogal eenzijdig afhankelijk maakt van technologisch ondernemerschap en economische concurrentie. Het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting omvat dus ook een andere visie op economische praktijken en actoren. Die alternatieve visie vond onder meer al haar beslag in de praktijk van wijkontwikkeling, waarin op een territoriaal geïntegreerde wijze ingespeeld wordt op multidimensionale armoede en sociale uitsluiting en samenlevingsproblemen in achtergestelde stadswijken. Belangrijk daarbij is de rol van de overheid bij het verspreiden van succesvolle sociaal innovatieve acties, zodat sociale vooruitgang niet beperkt blijft tot de plaats waar ze ontstond, maar voorzien wordt op alle andere plaatsen in het territorium waar daar nood aan is. Het is tegen deze ontstaansgeschiedenis van de praktijk van sociale innovatie dat de recente adoptie van het concept van sociale innovatie door Europese, internationale en Vlaamse beleidsactoren beoordeeld moet worden.

---

De rol van de overheid is belangrijk bij het verspreiden van succesvolle sociaal innovatieve acties, zodat sociale vooruitgang niet beperkt blijft tot de plaats waar ze ontstond.

---

## 5. Sociale innovatie vandaag in Europa en Vlaanderen

Zoals aangehaald in de inleiding, is sociale innovatie vandaag een 'hot topic'. Overheden en internationale organisaties, van de Europese Commissie over de OESO tot de Vlaamse Regering, zien in sociale innovatie een nieuw paradigma van sociale interventie, dat over de traditionele beleidssectoren heen en met een sterke betrokkenheid van de burgersamenleving nieuwe manieren verkent en ontwikkelt om in te gaan op sociale noden en maatschappelijke uitdagingen. In wat volgt, analyseren we hoe sociale innovatie vandaag wordt ingevuld, wat de bredere sociale en politieke context is waarin het begrip gemobiliseerd wordt en betekenis krijgt en hoe die nieuwe invulling zich verhoudt tot de historische wortels van sociale innovatie zoals hierboven beschreven. Dit zal het mogelijk maken om het potentieel en de gevaren van sociale innovatie als paradigma van sociale interventie te identificeren. We besteden daarbij, om redenen die later duidelijk zullen worden, in het bijzonder aandacht aan de rol van de staat in sociale innovatie.

De president van de Europese Commissie, Barroso, drukte zijn geloof in sociale innovatie recentelijk als volgt uit: "Sociale innovatie [...] kan onmiddellijk tegemoetkomen aan de dringende sociale problemen van onze burgers. Op lange termijn zie ik sociale innovatie deel uitmaken van de nieuwe 'empowerment'-cultuur die we met verschillende initiatieven proberen te promoten. Met de 'Renewed Social Agenda' zijn de eerste stappen gezet" (Bureau of European Policy Advisors, 2010, p. 14). In de Europese instel-

lingen dook sociale innovatie inderdaad voor het eerst op in de context van de 'Renewed Social Agenda'. De Europese Commissie lanceerde haar 'Renewed Social Agenda' in juli 2008 in een poging om de sociale dimensie opnieuw centraler te plaatsen in de Lissabon Agenda, die de jaren daarvoor eenzijdiger op de creatie van jobs en economische groei gefocust was (European Commission, 2008). De Europese 'Renewed Social Agenda' omvat een negentiental initiatieven rond jobcreatie, onderwijs en opleiding, de bestrijding van discriminatie, het ondersteunen van mobiliteit en gezondheidszorg. Bij de uitwerking van haar hernieuwde sociale agenda begon de Europese Commissie actief na te denken over hoe ze sociale innovatie meer kan ondersteunen en een plaats kan geven in het Sociale Europa (Euractiv, 2009b). De interne denktank Bureau of European Policy Advisors (BEPA) organiseerde daarop in januari 2009 een tweedaagse workshop met een veertigtal stakeholders. Twee jaar later volgde dan een lijvig rapport getiteld *Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union*, een document dat de basis vormt voor de Europese strategie ten aanzien van sociale innovatie (Bureau of European Policy Advisors, 2010).

In het document wordt in lijn met de aanpak van de Europese Commissie een brede definitie van sociale innovatie gehanteerd. Voor BEPA gaat het om het creëren en toepassen van nieuwe ideeën die sociale meerwaarde creëren op het vlak van levenskwaliteit, welzijn en solidariteit. Wat de betekenis van 'sociale' meerwaarde betreft, onderscheidt het rapport drie benaderingen. Een eerste benadering is die van de 'sociale vraag'. Sociale innovatie speelt hier in op de sociale noden van uitgesloten groepen die de markt of de staat via publieke dienstverlening niet of niet voldoende lenigt. Het is de 'grassroots'-benadering van sociale innovatie, die het meest aansluit bij de technologiekritiek en geïntegreerde wijkontwikkeling die we eerder behandelden als historische wortels van het huidige sociale-innovatieconcept. Sociale innovatie wordt hier gesitueerd in het veld van het sociaal beleid en de sociale actie, waar vooral ingespeeld wordt op de noden van hen die in de traditionele markteconomie niet aan bod komen. In de tweede benadering reageert sociale innovatie op grote maatschappelijke uitdagingen. In tegenstelling tot de eerste benadering wordt sociale innovatie hier niet losgekoppeld van de (markt)economische dimensie en wordt het gezien als een kans om economische waarde, gedefinieerd in brede welzijnstermen, te genereren. Een derde benadering van sociale innovatie ten slotte benadrukt systemische verandering. Het gaat hier dan om fundamentele veranderingen in waarden en normen, organisatiestructuren, verantwoordelijkheden en werkwijzen. Sociale innovatie draagt hier bij tot een brede transformatie van de samenleving die meer ruimte maakt voor participatie en creativiteit van burgers. In de benadering van sociale innovatie die we in dit hoofdstuk ontwikkeld hebben, is dit echter geen derde, afzonderlijke benadering en is systemische verandering de finaliteit van elke sociaal innovatieve praktijk, actie of interventie.

De context waarin de Europese Commissie het concept 'sociale innovatie' mobiliseert, is essentieel om het potentieel en de valkuilen van de Europese strategie rond sociale innovatie te identificeren. In 2009 presenteerde Europees commissaris voor Werkge-



legenheid, Sociale Zaken en Gelijke Kansen Vladimir Spidla sociale innovatie als een instrument om de economie aan te zwengelen in tijden van crisis (Euractiv, 2009a). “Technologische innovatie is niet mogelijk zonder sociale innovatie”, stelde Spidla (Euractiv, 2009a). In lijn met de tweede benadering van sociale innovatie ziet Spidla de ontwikkeling van menselijk kapitaal, onder meer door levenslang leren, non-discriminatiemaatregelen en het instellen van een grensoverschrijdende sociale dialoog, als een cruciaal instrument om de arbeidsmarkt te dynamiseren en de economie te stimuleren in moeilijke tijden. Die lijn wordt doorgetrokken in het BEPA-rapport waar ‘the growth-building role’ van sociale innovatie in de verf gezet wordt (Bureau of European Policy Advisors, 2010, p. 19). Maatschappelijke uitdagingen zoals duurzame ontwikkeling en vergrijzing worden voorgesteld als economische opportuniteiten. Ze zijn in toenemende mate sociaal van aard en het gewicht van de sociale sector in de economie groeit dan ook. Het BEPA-rapport stelt voor om daarin dan ook een belangrijke bron van economische groei en jobs te zien.

De financiële crisis vormt nog op een andere manier de context waarin sociale innovatie aan populariteit wint in Europese beleidskringen. Terwijl de sociale noden toenemen als gevolg van onder meer snelle technologische veranderingen, migratie, werkloosheid en armoede, zitten overheden door de wereldwijde financieel-economische crisis gevangen in een logica van budgettaire besparingen. In die context ziet BEPA in sociale innovatie een manier om nieuwe modellen van publieke dienstverlening te ontwikkelen die enerzijds de toenemende sociale noden opvangen, maar anderzijds minder zwaar doorwegen op het overheidsbudget en de schaarse middelen meer efficiënt gebruiken. Het is duidelijk dat men verwacht dat burgers met hun persoonlijke engagement en creativiteit oppakken wat de overheid om budgettaire of andere redenen niet (meer) wil doen. Het BEPA-rapport stelt: “In tijden van grote budgettaire beperkingen is sociale innovatie een effectieve manier om sociale uitdagingen aan te gaan, door de creativiteit van mensen in te schakelen bij het ontwikkelen van oplossingen en beter gebruik te maken van de schaarse middelen” (Bureau of European Policy Advisors, 2010, p. 7).

De nood aan sociaal innovatieve manieren om sociale noden te lenigen, wordt gekoppeld aan een analyse waarin gesteld wordt dat de traditionele methoden van zowel de markt als de publieke sector en de civiele samenleving ernstig tekortschieten. De auteurs van het BEPA-rapport lanceren dan ook een oproep om “de organisatie van de welvaartsvoorziening te herbekijken en daarbij aandacht te hebben voor de innovatieve capaciteit van publieke diensten en de dynamiek van op gebruikersgeoriënteerde en vraaggestuurde benaderingen die sociale innovatie ondersteunen en promoten” (Bureau of European Policy Advisors, 2010, p. 27). Ze zien een nieuwe ‘enabling welfare state’ ontstaan die een andere attitude en betrokkenheid van burgers, marktpartijen en de burgersamenleving veronderstelt (Bureau of European Policy Advisors, 2010). Omdat Europa de meest ontwikkelde welvaartsstaten heeft, moet zij volgens het rapport ook het voortouw nemen in sociale innovatie, hoewel ze verderop stellen dat niet elk type welvaartsstaat evenzeer opstaat voor sociale innovatie.

Het inzetten van sociale innovatie om groei, jobs en competitiviteit te creëren in tijden van economische crisis en om de welvaartsstaat aan te passen aan een situatie van budgettaire besparingen, verraadt de sterk instrumentele kijk van de Europese Commissie op sociale innovatie. Het gevaar is dat het inzetten van de creativiteit en vrijwillige inzet van burgers onder het mom van sociale innovatie misbruikt wordt om de sociale verantwoordelijkheid van de overheid in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting af te bouwen. De inzet en creativiteit van burgers dreigen bovendien vanuit een eng economisch perspectief bekeken te worden als een bron van economische groei, jobs en competitiviteit. Het BEPA-rapport linkt de opkomst van sociale innovatie wel aan de paradigmawijziging in het denken over economische ontwikkeling, waarbij het belang van welzijn benadrukt wordt en men op zoek gaat naar andere manieren dan het BNP om economische vooruitgang te meten (Bureau of European Policy Advisors, 2010). Alleen wordt deze paradigmawissel niet echt concreet gemaakt en doorgedacht in het rapport en blijft het grotendeels afwezig uit het Europese politieke discours. De volgende uitspraak van de voorzitter van de Europese Commissie Barroso getuigt hiervan: "De financiële en economische crisis verhoogt de nood aan creativiteit en innovatie in het algemeen en sociale innovatie in het bijzonder, om duurzame groei te genereren, jobs veilig te stellen en competitiviteit te versterken" (Euractiv, 2009b, p. 2).

Een belangrijke stroming binnen het huidige internationale sociale innovatiegebeuren richt zich op 'sociaal ondernemerschap'. Klaus Schwab, de stichter van het World Economic Forum in Davos, stichtte in 1998 de Schwab Foundation for Social Entrepreneurship.<sup>3</sup> De Schwab Foundation promoot sociale ondernemers als sleutelactoren van sociale innovatie. Sociale ondernemers "bestrijden armoede met een ondernemende geest, methoden uit het bedrijfsleven en de moed om te innoveren en verder te gaan dan een traditionele. Een sociale ondernemer streeft er net als een klassieke ondernemer naar om een sterke en duurzame organisatie uit te bouwen, die zowel als een 'not-for-profit'- of als een 'for-profit'-bedrijf kan worden opgericht".<sup>4</sup> De bedoeling van de Schwab Foundation is om 'ondernemingsgerichte' oplossingen voor maatschappelijke problemen te promoten, sociale ondernemers bij elkaar te brengen en in contact te brengen met belangrijke beslissingsmakers in de verschillende maatschappelijke sectoren. Muhammad Yunus, de stichter van de microfinancieringsorganisatie Grameen Bank, wordt als een van de meest succesvolle voorbeelden naar voren geschoven en zijn succes is een teken dat sociaal ondernemerschap langzaamaan deel van de mainstream wordt (Euractiv, 2009b). Aansluitend bij sociaal ondernemerschap is er de opkomst van 'sociale ondernemingen' binnen de sociale economiesector. De sociale economie beweegt zich tussen staat en markt en houdt zich voornamelijk bezig met het aanbieden van sociale diensten zoals kinderopvang en ouderenzorg en met het tewerkstellen en activeren van groepen die niet aan de bak komen op de arbeidsmarkt (Bureau of European Policy Advisors, 2010). De term 'sociale onderneming' verwijst hier dan naar de introductie van een dynamiek van ondernemerschap in de sector van de sociale economie. Onder meer de OESO is hier met haar 'LEED Forum on Social Innovation' erg actief in.<sup>5</sup>

Ook de Vlaamse Overheid en de Vlaamse minister voor Innovatie en Armoedebestrijding, Lieten, erkennen het belang van sociale innovatie. In het innovatiebeleid dat uitgewerkt wordt in het kader van 'Vlaanderen in Actie', duidt de Vlaamse Regering sociale innovatie aan als een van de zes innovatieknooppunten (Vlaamse Regering, 2011b). De Vlaamse Regering hanteert, in tegenstelling tot de Europese Commissie, een enge definitie van sociale innovatie en richtte haar beleid tot nu toe vooral op werkplekinnovatie (VRWI, 2011). Meer recentelijk ondernam ze pogingen om sociale innovatie te verbreden naar sociaal ondernemerschap en 'brede ondersteunende sociale innovatie' (Lieten, 2012). Maar ook hier is een duidelijke instrumentalisering van sociale innovatie merkbaar. In een recente conceptnota over de stroomlijning van het gericht innovatiebeleid staat te lezen dat "bredere sociale innovatie of maatschappelijke vernieuwing in toenemende mate een cruciale rol [speelt] voor het (bedrijfs)economische succes van innovatie. Het is vaak niet enkel een wegbereider en pionier voor nieuwe economische activiteiten (bijvoorbeeld: kringloopwinkels, open source gebaseerde diensten en toepassingen, microkredieten, car sharing, ...), maar even dikwijls ondersteunend voor de aanvaarding en implementatie van technologische innovatie (zoals e-health)" (Vlaamse Regering, 2011b).

Dit overzicht van hoe sociale innovatie vandaag opgepikt wordt door zowel internationale organisaties als de Vlaamse Overheid, geeft enerzijds aan dat er een consensus groeit om de sociale dimensie van de economie meer ruimte te geven, maar toont anderzijds een veeleer instrumentele houding ten aanzien van sociale innovatie aan. De wortels van sociale innovatie, namelijk de kritiek op het reduceren van economische ontwikkeling tot privaat ondernemerschap en economische groei, worden in het huidige discours en beleid rond sociale innovatie over het hoofd gezien. In plaats van een opportuniteit om economische ontwikkeling te herdenken en ruimte te scheppen voor andere dan marktgerichte en op competitief ondernemerschap gebaseerde economische praktijken, lijkt het nu aangegrepen te worden om het ondernemerschap in de sociale sector te promoten en de sociale sector aan te boren als een bron van economische groei en competitiviteit. De transformatie van sociale relaties die de kern vormen van sociale innovatie, wordt aldus herleid tot het promoten van competitieve sociale verhoudingen in de markt. Ook in de verhouding met technologische innovatie lijken de wortels van sociale innovatie door een te eenzijdig technologische kijk op innovatie verloren te gaan. Sociale innovatie wordt vooral nodig geacht om technologische innovaties aanvaardbaar te maken en geïmplementeerd te krijgen, eerder dan een autonome sfeer van maatschappelijke vernieuwing te zijn die het welzijn en de levenskwaliteit van burgers verbetert. De kritiek van sociale-innovatiedenkers op de al te bureaucratistische werking van de welvaartsstaat en de oproep om gebruikers zelf dichter te betrekken bij publieke voorzieningen en dienstverlening, blijven overeind. Binnen de context van budgettaire besparingen lijken ze echter gemobiliseerd te worden om een transfer van de verantwoordelijkheid van de overheid naar privaat initiatief in de civiele samenleving en markt te legitimeren.

## 6. Conclusie

Ondanks de valkuilen die de populariteit van het concept 'sociale innovatie' met zich meebrengt in de huidige maatschappelijke context, blijft het potentieel van sociale innovatie om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden groot. De benadering van sociale innovatie die we in dit Jaarboek hanteren, focust vooral op het lenigen van sociale noden die noch de markt noch het traditionele macrobeleid van de welvaartsstaat adequaat lenigen. De focus ligt daarbij vooral op gemarginaliseerde groepen, die onvoldoende toegang hebben tot de formele private economie om in hun behoeften te voldoen. De klemtoon die sociale innovatie legt op de transformatie van sociale relaties, sluit goed aan bij de structurele benadering van armoede die in het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* van bij het begin gebruikt werd. Vranken definieert armoede 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" (Vranken, 2001). Armoede gaat over breuklijnen tussen groepen in de samenleving, die bovendien een hiërarchisch karakter aannemen. Sociaal innovatieve acties en interventies die de armoede structureel willen bestrijden, moeten er dus op gericht zijn sociale relaties te smeden die de sociale kloven en hiërarchische relaties in de samenleving overstijgen en tenietdoen. In de hoofdstukken die volgen, wordt een reeks voorbeelden van dergelijke vormen van sociale innovatie die tot verschillende domeinen van de samenleving behoren, gepresenteerd en geanalyseerd. Elk van die voorbeelden bevat interessante experimenten waaruit de welvaartsstaat kan putten om haar historische missie van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting ook in de eenentwintigste eeuw waar te maken.

## NOTEN

1. De financiële transfers binnen de sociale zekerheid op zich vallen dus niet onder sociale innovatie, maar het hele systeem van sociaal overleg tussen sociale partners is er wel een vorm van, omdat het de relaties tussen verschillende sociaaleconomische groepen in de samenleving grondig en blijvend transformeert en de capaciteit van de samenleving om problemen van sociale ongelijkheid en armoede collectief aan te pakken, serieus verhoogt.
2. Een Brits fonds, genoemd naar de sociaal wetenschapper en innovator Michael Young. Deze organisatie zet zich in voor sociale innovatie door het ontwikkelen van concepten en door het opstarten en ondersteunen van projecten. The Young Foundation wordt zowel in beleidskringen als in de academische wereld erkend als een autoriteit op het gebied van sociale innovatie.
3. Voor meer info, zie de website van de Schwab Foundation: <http://www.schwabfound.org/sf/index.htm>.
4. Zie de definitie op de volgende webpagina: <http://www.schwabfound.org/sf/SocialEntrepreneurs/Whatisasocialentrepreneur/index.htm> [geconsulteerd op 15 september 2012].
5. Zie: <http://www.oecd.org/regional/leedprogrammeloocaleconomicandemploymentdevelopment/leedforumonsocialinnovations.htm> [geconsulteerd op 15 september 2012].

# De ambigue rol van voedselbanken

*Tuur Ghys*

### 1. Inleiding

Ruim een op de honderd Belgen is op dit moment afhankelijk van voedselbedeling via de voedselbanken. In 2011 klopten meer dan 117.000 mensen aan voor een voedselpakket. Wanneer we zien dat hun aantal al sinds midden de jaren negentig van de twintigste eeuw gestaag toeneemt (Driessens, Hubert & Franssen, 2012), is het belangrijk de steeds prominenter wordende rol van voedselbanken in onze samenleving kritisch te analyseren. Het bestaan van voedselbanken vormt een moreel dilemma: het is goed dat ze er zijn, maar tegelijk lijkt het ook verderfelijk dat ze nodig zijn. Bovendien is de werking van de voedselbanken problematisch kwetsbaar door hun steeds groeiende cliënteel enerzijds en hun afhankelijkheid van de voedselmarkt anderzijds.

---

Het bestaan van voedselbanken vormt een moreel dilemma: het is goed dat ze er zijn, maar tegelijk lijkt het ook verderfelijk dat ze nodig zijn.

---

In dit hoofdstuk<sup>1</sup> duiden we de ambigue rol van voedselbanken. In het eerste deel leggen we de werking van de voedselbanken binnen de Belgische context uit. In het tweede deel zullen de manier waarop de voedselbanken aan voedsel geraken en de problemen die hieruit voortkomen, tegen het licht worden gehouden. Dat zal leiden tot een problematisering van deze sociaal innovatieve praktijk. In het derde deel wordt de analyse getoetst aan een casestudie naar de rol van het lokale voedselbedelingscentrum in Sint-Truiden, een Limburgse gemeente met een relatief groot armoedeprobleem. Hiervoor werd gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. In de conclusie worden de uitdagingen omtrent het fenomeen voedselbanken op een rij gezet.

## 2. Voedselbedeling voor gevorderden

Een voedselbank is een instelling die vrijwillig voedsel(overschotten) verzamelt en voedselpakketten gratis uitdeelt aan minderbedeelde mensen. In 1986 opende de eerste Belgische voedselbank in Brussel,<sup>2</sup> maar het uitdelen van voedselhulp is een ouder fenomeen, dat naast caritatieve verenigingen ook door de OCMW's werd gedaan.

Het verdeelde 'product' van voedselpakketten is dus niet innovatief, maar het logistieke 'proces' van voedselverzameling en verdeling is dat wel. Voedselbanken zijn de schaduw van de dorpskerk allang ontgroeid en opereren vandaag op nationale schaal, als deel van een Europees netwerk. Wat wij als 'de voedselbanken' beschouwen, is eigenlijk een logistiek netwerk van verschillende organisaties die in de praktijk één keten vormen. Er bestaat een onderscheid tussen de Belgische Federatie van Voedselbanken en de eigenlijke verdeelpunten waar armen hun voedsel afhalen. De federatie coördineert de werking van een netwerk van negen regionale opslag- en verdeelcentra (de eigenlijke voedselbanken). Deze leveren op hun beurt aan meer dan 600 caritatieve verenigingen, die het voedsel aan minderbedeelde distribueren. De verenigingen zijn technisch gezien dus geen 'banken' en geen deel van de Federatie van Voedselbanken, maar ze zijn de schakel die op de Federatie aansluit voor de verdeling van het voedsel. Om verwarring te vermijden, zal in deze tekst voor caritatieve verenigingen die voedselpakketten uitdelen, de term 'voedselbedelingscentra' gebruikt worden. Dit onderscheid heeft wel als gevolg dat (1) deze voedselbedelingscentra ook eigen middelen hebben; (2) deze centra vaak meer doen dan enkel voedselbedeling; (3) er caritatieve verenigingen zijn die aan voedselhulp doen zonder aangesloten te zijn bij de voedselbanken. Soms doen zelfs OCMW's de bedeling. Voedselbanken, die hoofdzakelijk voedselpakketten bedelen, zijn de grootste speler in een veel breder spectrum van voedselbedeling, waarin onder andere gaarkeukens en sociale kruideniers ook een rol spelen. Eerder onderzoek schat het totale aantal mensen dat in België gebruik maakt van voedselhulp in de bredere zin, op meer dan 200.000 (Driessens, Hubert & Fransen, 2012).

Door hun innovatieve semigecentraliseerde organisatie konden de voedselbanken in 2011 naar eigen zeggen<sup>3</sup> 13.385 ton levensmiddelen aan 117.440 hulpbehoevende bedelen (2,10% meer mensen dan in 2010). Dat doen ze door zowel op nationale als regionale schaal voedseloverschotten in te zamelen bij de voedselindustrie, voedseldistributie (via warenhuizen), lokale handelaren (bijvoorbeeld grote traiteurs) en veilingen. Het gaat hier om voedsel in beschadigde of onaangepaste verpakkingen, afgezegde bestellingen, stockresten van niet-verkochte producten of producten die dicht bij hun houdbaarheidsdatum komen. Hoewel het over afval in economische zin gaat, zijn ook de voedselbanken onderworpen aan de normale voedselveiligheidswetten en controles. Hiernaast komt een groot gedeelte van de voedselhulp uit de landbouwoverschotten en voorraden die worden samengebracht in het Europees Programma voor Voedselhulp aan de Minstbedeelde (EPVM). Deze voorraden worden in België verdeeld door het Belgische Interventie- en Restitutiebureau (BIRB). De lokale verenigingen halen dit voedsel

bij de regionale voedselbanken op om er voedselpakketten van samen te stellen. Een voordeel van dit centraal verdelen van middelen is dat de voedselbank bepaalde zaken kan aannemen. Zo kunnen individuele verenigingen niets met 200 kg chips, een product dat enkel via verspreiding past binnen een voedselpakket.

In België zijn de criteria voor hulp afhankelijk van wie er uitdeelt. Zo zal het OCMW striktere criteria hanteren. De caritatieve verenigingen zijn vrijer om te geven aan wie ze willen en dat vaak voor onbeperkte tijd. Hoewel lokale verenigingen de pakketten soms aanvullen met aankopen uit eigen middelen, worden de overschotten door de voedselbanken gratis verkregen, opgehaald en ook weer gratis uitgedeeld. Dat wil echter niet zeggen dat de hele operatie kosteloos is. Voor het voedsel teren de voedselbanken op gratis voedseldonaties, maar voor de uitvoering van het werk rekenen ze op een leger van vrijwilligers. Daarnaast wordt de institutie financieel gedragen door sponsoring en giften van particulieren. De Belgische Federatie van Voedselbanken krijgt geen subsidies van de overheid. Op lokaal vlak komt de gemeente soms wel tussen om huisvesting te zoeken voor voedselbanken.

De voedselbanken zijn een sociale innovatie omdat ze met hun semigecentraliseerde logistieke organisatie, verschillende netwerken van organisaties en vaak lage criteria een grotere groep armen kunnen bereiken dan voorgaande lokale voedselbedeling. Er is bijzonder veel mankracht, creativiteit en coördinatie nodig om deze werking op de huidige schaal mogelijk te maken, alsook een goede aansluiting bij de voedselmarkt.

### 3. Kritische beschouwing van de rol van voedselbanken binnen samenleving en economie

#### 3.1 De economische functie van voedselbanken

Om de rol die voedselbanken spelen binnen onze samenleving te begrijpen, is het nodig om te kijken aan welke omstandigheden zij hun functie ontleen. Voedselbanken komen aan hun voorraad door overtollig voedsel in te zamelen dat afkomstig is van de industrie, warenhuizen en landbouwoverschotten. Dit voedsel zou anders door de producenten moeten worden vernietigd of gedumpt, wat een kostprijs met zich meebrengt. Voedselbanken vervullen dus een economische functie: het verwerken van overschotten. De Belgische Federatie van Voedselbanken is correct wanneer ze stelt dat ze naast honger vooral ook verspilling bestrijdt. Haar werking heeft als economische functie het opvangen van overproductie, wat meteen ook een ecologische functie heeft (Lorenz, 2012).

---

Voedselbanken vervullen een economische functie: het verwerken van overschotten.

---

Ter verduidelijking van het voorgaande halen we het voorbeeld aan van een pak suikerwafels. Wanneer een pak suikerwafels geproduceerd wordt, heeft het een bepaalde handelswaarde, die het verliest als het niet verkocht wordt. Aangezien de wafels echter nog steeds fysiek bestaan, moeten ze worden vernietigd of weggegooid, waardoor ze een negatieve waarde krijgen. Bij het vernietigen komt hier de kost van het vernietigingsproces bij, of de dumpingkost wanneer het in zijn geheel wordt weggegooid (plus de vervoerkosten). Deze kost wordt vaak in de prijs van het artikel doorgerekend aan de consument, maar dit doet niets af van het feit dat de bezitter van de lading wafels op dat moment met een extra kost zit. Op dit punt komen de voedselbanken in het spel, die aanbieden de lading voor eigen rekening te komen halen. Het overtollige voedsel wordt niet vernietigd, maar verder stroomafwaarts uitgedeeld aan armen. Deze consumeren het en nemen de wegwerpkosten van de verpakking op zich.

Men zou dit kunnen zien als een extra positieve economische functie van de armoede, zoals Herbert Gans (1972) ze beschreef in *The Positive Functions of Poverty*. Gans maakte een 'functionele' analyse van armoede (Merton, 1949), waarin hij de bestending van armoede verklaarde vanuit de positieve functies die het vervulde binnen de samenleving. Het in stand houden van zowel armoede als de armen zelf doet denken aan wat de negentiende-eeuwse econoom Karl Marx het industriële reserveleger noemde. Hiermee bedoelde hij grote groepen structureel werklozen, die als 'reserve' inzetbaar zijn voor arbeid. Volgens Marx hield het kapitalisme deze groep werklozen in stand om de lonen van de werkenden laag te houden. Hieruit concludeerde hij dat armoede een belangrijke functie vervulde binnen het toenmalige economische stelsel: "(...) pauperisme [vormt] een bestaansvoorwaarde van de kapitalistische productie en de ontwikkeling van de rijkdom" (Marx, 1867). De huidige armen zijn grotendeels uitgesloten van de samenleving en hebben door hun gebrek aan koopkracht weinig waarde als consument voor de industrie. Toch kunnen ze dankzij de afvalverwerkende werking van de voedselbanken een functie vervullen binnen de economie, die hen in stand helpt te houden door hen te voeden.

Toch kan men in de economische (en ecologische) functie van voedselbanken nog steeds een pragmatische win-winsituatie ontwaren voor de industrie en de voedselbanken. Er zijn echter enkele (snel groeiende) gevaren die de afhankelijkheid van de voedselbanken van hun overschotverwerkende functie met zich meebrengt.

Om deze afhankelijkheid goed te begrijpen, moeten we echter eerst de positie van voedselbanken binnen de samenleving overdenken. Sociale innovaties nemen vaak de vorm aan van civiel initiatief dat sociale noden aanpakt die onvoldoende vervuld worden (Moulaert e.a., 2005). Binnen de klassieke beschouwing vallen voedselbanken onder wat men de civiele sector noemt, waar men uit burgerzin zelf initiatief neemt (Boxum, 2010). Wanneer we zien dat voedselbanken in hun praktische werking van de markt afhankelijk zijn, stellen we vast dat voedselbanken als institutie een volwaardige hybride zijn van markt en civiel initiatief.



In de praktijk zijn de voedselbanken minstens evenveel, zo niet meer afhankelijk van de markt dan van de civiele samenleving. Dat wordt duidelijk in de herkomstverdeling van de bevoorrading zoals die door de voedselbanken voor het jaar 2011 werd gepubliceerd: 55,5% kwam van Europese voedseloverschotten, 23,5% van de industrie, 12,5% van de distributie, 2,5% van veilingen en maar 6% van inzamelingen.<sup>4</sup> Voor lokale voedselbedelingscentra zal door aanvulling met eigen verzamelacties het aandeel distributie en inzamelingen mogelijk iets hoger zijn. Hier zijn twee belangrijke conclusies uit te trekken. Ten eerste is het onjuist om voedselbanken als een teken van nieuwe burgerlijke solidariteit te zien. Het werk van de groep geëngageerde vrijwilligers is in wezen een vorm van solidariteit. Het gaat echter over een kleine minderheid burgers die zich hiervoor inzetten en nog geen 10% van hun middelen van andere burgers krijgen. In Nederland gaven Janssen, de Jong en Van Nistelrooij (2008) al aan dat voedselbanken de algemene solidariteit niet versterken, ook al zijn ze een uiting van solidariteit. Voedselbanken ontlenen hun huidige werking niet aan burgerlijke solidariteit, maar aan economische relaties. Ten tweede zijn de voedselbanken, om te functioneren op hun huidige schaal, bijna volledig aangewezen op de markt, zonder wie ze terug zouden vallen op nog geen tiende van hun huidige capaciteit.

Deze marktafhankelijkheid en het rekenen op overproductie maken de voedselbanken erg kwetsbaar. Dat maakt dat de meer dan 117.000 al kwetsbare mensen die van hen afhankelijk zijn voor hun dagelijkse behoeften, dubbel zo kwetsbaar worden. Wanneer bedrijven of landbouwers deze overproductie onder controle krijgen en wanneer we bedenken dat ze geven vanuit economisch belang, kunnen de voedselbanken leeg komen te staan. Dat is geen theoretisch probleem, maar een achilleshiel waar de voedselbanken nu al mee te kampen hebben. De overschotten slinken en bedrijven worden efficiënter in het beheren van hun stocks. De dreiging van tekorten in de voedselbanken haalde de laatste jaren regelmatig het nieuws. Een ander fenomeen zijn de zogenaamde 'haaien': personen die de banken voor zijn en voedsel dat de gewone consument niet wil, tegen dumpingprijzen opkopen om vervolgens door te verkopen aan kwetsbare mensen. Niet alleen vervalt zo het gratis aspect, ook elke controle op de voedselveiligheid valt weg. Uiteindelijk komt het hierop neer: wanneer de voedselbanken hun economische functie van afvalverwerking kwijtraken, is er geen enkele reden meer voor de markt om hen te ondersteunen.

---

De marktafhankelijkheid en het rekenen op overproductie maken de voedselbanken erg kwetsbaar.

---

Een nog groter, zeer concreet probleem komt van de bevoorrading vanuit Europa, die langzaam maar zeker zal uitdrogen. Het aantal producten dat voedselbanken vanuit Europa ontvingen, daalt al jaren (er is bijvoorbeeld geen vlees meer). Recentelijk ontstond er paniek toen het Europese Hof van Justitie in april 2011, op vraag van onder andere Duitsland, het huidige programma veroordeelde. In het huidige voedselprogramma

koopt Europa in het kader van het landbouwbeleid naast 'pure' landbouwoverschotten ook andere overschotten op voor voedselhulp. Deze overschotten hebben geen rechtstreekse betrekking op het landbouwbeleid, maar vallen volgens het Hof onder het sociaal beleid. Het gaat dan over een ander budget en een andere (meer nationale) verantwoordelijkheid. Wanneer men zich enkel zou beperken tot pure landbouwoverschotten (een viertal producten), zou dit de bijdrage van Europa aan de voedselbanken met ongeveer driekwart doen dalen. Als gevolg van deze veroordeling is het budget van Europa voor voedselhulp in 2012 al sterk gedaald (European Commission, 2011). Onder andere de Belgische Regering probeert binnen Europa het voedselprogramma te redden. Of het programma na 2013 verdergaat, is onzeker, waardoor de voedselbanken nu naarstig op zoek zijn naar nieuwe donoren, willen zij hun aanbod niet met de helft zien slinken.

De prognose is dat het probleem van de enorme kwetsbaarheid van voedselbanken aan beide kanten zal toenemen: de marktafhankelijke bevoorrading zal steeds moeilijker en complexer worden, terwijl het aantal klanten zal blijven toenemen.

### 3.2 Voedselbanken: een nationaal probleem

De hulp aan bestaansonzekere mensen is niet de taak van de markt of van vrijwilligers, maar wettelijk die van de overheid, die de burger- en mensenrechten van haar onderdanen moet doen gelden. Dat de voedselbanken een steeds prominentere rol spelen in de marge van de welvaartsstaat, roept een zekere spanning op tussen rechtvaardigheid en liefdadigheid.

In 1992 publiceerde de Canadese journaliste Marlene Webber een van de eerste boeken over voedselbanken. Hierin stelde ze dat wanneer de federale overheid zich terugtrekt uit sociale aangelegenheden, de condities worden gecreëerd om voedselbanken in de frontlinie te dringen. Een leger van vrijwilligers zou zich dan uitsloven om de basisnoden van mensen te vervullen, een taak die wettelijk en moreel tot de staat behoort, aldus Webber. Zo zouden overheden even afhankelijk zijn van voedselbanken als de armen die er gebruik van maken. Het verband tussen het terugtrekken van de overheid en het opkomen van voedselbanken werd ook meer recentelijk in de Verenigde Staten opgemerkt (Warshawsky, 2010). België doet al langer aan voedselhulp voor de eigen bevolking, aangezien vroeger (en nu soms nog) de Europese landbouwoverschotten via het Belgische Interventie- en Restitutiebureau door de OCMW's verdeeld werden. Vele OCMW's deinzen er niet voor terug om klanten rechtstreeks door te verwijzen naar de voedselbanken. Aangezien verschillende sociale minima in België onder de armoedegrens liggen, vormt het voedselpakket een belangrijke aanvulling op het inkomen van meer dan 117.000 armen.

Voedselbanken helpen de overheid het armoedeprobleem te lenigen, maar kunnen moeilijk als structurele oplossing gezien worden. Voor deze manier van beheersen is

er weinig maatschappelijk draagvlak vereist, aangezien het een ogenschijnlijk kosteloze operatie is die geen verdere solidariteit van de meerderheid vergt. Het caritatief uitdelen van voedsel verandert echter niets aan de structurele aard van armoede. De voedselbanken zijn er zich van bewust dat zij de armoede niet zullen oplossen en stellen in hun motto dat ze geen armoede maar 'honger en verspilling' bestrijden. Ze vormen impliciet een extra vangnet onder de officiële sociale zekerheid, dat de marge vergroot waarmee bestaansonzekere mensen kunnen rondkomen.

De steeds prominentere aanvullende rol van voedselbanken op de sociale zekerheid zadelt de overheid op met minstens twee grote problemen.

Ten eerste kan de sociale zekerheid in deze hybride van markt en civiel initiatief enkel een onstabiele partner vinden. Zoals we eerder zagen, zijn voedselbanken door hun innige verflechting met de fluctuerende voedselmarkt inherent instabiel. Op de voedselindustrie heeft sociaal beleid geen invloed en Europese hulp speelt zich af op supranationaal niveau.

Verder is caritatieve hulp afhankelijk van de goede wil van het leger vrijwilligers dat de voedselbanken draaiende houdt en dat niet contractueel aan hun werk gebonden is. Hierdoor kan de overheid het geïmproviseerde recht op voedselhulp (ter vervanging van het werkelijke recht op welzijn) niet garanderen.

Ten tweede zit de overheid in haar omgang met de voedselbanken gevangen in een morele spanning tussen liefdadigheid en gerechtigheid. De hulp van de voedselbanken berust op een ongelijke machtsrelatie waarin een gunst verleend wordt aan (dankbare) mensen. Deze hebben hier geen afdwingbaar recht op tegenover de hulpverstrekker. Voedselpakketten zijn geen recht, maar een gunst, een zaak van liefdadigheid in plaats van gerechtigheid. Het recht op een adequate levensstandaard (inclusief voedsel) is echter wel een grond- en mensenrecht dat tegenover de overheid afdwingbaar moet zijn (Verenigde Naties, 1948). Moreel gezien is het niet in het belang van de overheid om een parallel caritatief vangnet te creëren voor diegenen die door de mazen van het officiële vangnet vallen. Zeker indien deze overheid dit recht niet hard kan maken. Immers, het bestaan van zo'n extra vangnet bevestigt het falen van het eerste net. Dit probleem van legitimiteit kan zich ook concreet vertalen in de morele speelruimte die verschillende overheden hebben met betrekking tot voedselbanken. Zoals eerder aangegeven, ontvangen de banken geen subsidies van de federale of regionale overheid. Europa, dat sociaal beleid aan de lidstaten overlaat, heeft dan wel weer de ruimte om de voedselbanken rechtstreeks te steunen met voedseloverschotten. Maar ook de lokale overheden zijn in mindere mate verantwoordelijk voor het algemeen sociaal beleid, waardoor ze voedselbanken kunnen ondersteunen. De federale en regionale overheden, met name de Ministeries voor Armoedebestrijding, spelen binnen de geschetste morele speelruimte vooral een coördinerende rol. Dan gaat het bijvoorbeeld over het beleggen van werkvergaderingen, het nagaan vanuit welke hoek verenigingen hulp zouden kunnen krijgen, het opzetten van experimenten, enzovoort.

De voedselbanken zijn grotendeels op zichzelf aangewezen om de toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden. De belangrijkste dreiging is een tekort aan overschotten door een uit zichzelf minder verspillende voedselindustrie en het wegvallen van Europese steun.

De ooit innovatieve manier van voedsel ophalen en bedelen heeft haar grenzen bereikt en de voedselbanken lijken hun eigen succes niet langer aan te kunnen. Ofwel moet men toewerken naar nieuwe, minder wensbare vormen van bedeling (wachelijsten, minder voedsel per pakket), ofwel zijn er nieuwe sociale innovaties nodig inzake het vergaren van voedsel. Mogelijke oplossingen zijn het op de vervalddag ophalen van voedsel bij de warenhuizen, waarvoor de lokale verenigingen eerder aangewezen zijn dan de centrale voedselbanken, een mogelijkheid waarop we verder terugkomen. Een andere optie is het onafhankelijk produceren van voedsel, door lokale participatieve tuinbouwprojecten te koppelen aan voedselbedeling (Driessens, Hubert & Franssen, 2012). In beide gevallen gaat het om innovaties die eerder lokaal dan centraal georganiseerd zullen zijn en die slechts een gedeeltelijk antwoord kunnen vormen op de toekomstige uitdagingen.

---

De belangrijkste dreiging is een tekort aan overschotten door een uit zichzelf minder verspillende voedselindustrie en het wegvallen van Europese steun.

---

#### 4. Een casestudie naar voedselbedeling in Sint-Truiden

##### 4.1 Sint-Truiden, een stad apart<sup>5</sup>

Wat volgt, is een casestudie over de werking van het voedselbedelingscentrum Sint-Vincentius in de stad Sint-Truiden. We bekijken hoe de verschillende aspecten van voedselbanken daar aan bod komen. Sint-Truiden is een Limburgse stad met een relatief hoog percentage armen, waar de lokale voedselbedeling een belangrijke rol speelt. De gemeente is bovendien klein genoeg om de problematiek en lokale inbedding van de voedselbank in een korte case te schetsen.

Dit kleinschalige onderzoek heeft niet als doel de voorgaande analyse te onderbouwen, maar kan wel enkele herkenningpunten aanreiken ter illustratie. Verder zal het ons inzicht geven in hoe een sociale innovatie als een voedselbedelingscentrum ingaat op lokale noden en hoe de uitdagingen die daarbij komen kijken, doorwerken op lokaal vlak. Het gaat hier over een lokaal verdeelpunt van de voedselbanken (niet 'de' voedselbanken zelf), waardoor de werking lokaal ingebed is en niet rechtstreeks gegeneraliseerd kan worden, al komen dezelfde thema's terug. Deze casus put uit een reeks semi-structureerde interviews met vier medewerkers en vier klanten van Sint-Vincentius, een vertegenwoordiger van het lokale OCMW en de burgemeester van Sint-Truiden. Ter ondersteuning van de bredere context werden ook een medewerker van het Vlaam-

se Ministerie voor Armoedebestrijding en de bestuurder van de Belgische Federatie van Voedselbanken geïnterviewd. Deze interviews vonden plaats tussen 25 oktober en 14 december 2010. Merk op dat wat volgt, een verkorte weergave van het onderzoek is. Door plaatsgebrek komen niet alle geïnterviewden aan het woord en worden ze vaker geparafraseerd dan geciteerd.<sup>6</sup>

Sint-Truiden is een gemeente met ongeveer 38.000 inwoners. Hoewel het geen grootstad is, kampt Sint-Truiden met een relatief groot armoedeprobleem. Volgens de voorzitter van de Sint-Vincentiusvereniging worden er jaarlijks aan meer dan 900 mensen voedselpakketten uitgedeeld, dus schat hij dat een op de veertig mensen in Sint-Truiden gebruik maakt van de voedselbank. Dat is meer dan het dubbele van het nationale gemiddelde. Dat is volgens de burgemeester te danken aan de aanwezigheid van een asielcentrum en twee psychiatrische instellingen op het grondgebied. Ook het wegvalLEN van de voormalige zwarte economie rond de fruitteelt zorgde ervoor dat velen geen volwaardige sociale zekerheid genieten.

Sint-Vincentius is een van oorsprong christelijke caritatieve vereniging die als netwerk voor heel Limburg binnen een vzw-koepel georganiseerd is. De lokale afdeling in Sint-Truiden nam halfweg de jaren negentig de voedselbedeling over van het OCMW. Er zijn ongeveer veertig vrijwilligers actief die zich gratis inzetten om voor mensen in armoede te zorgen, onder meer door het uitdelen van voedselpakketten en kledij. Het nieuwe pand is door de gemeente gehuurd, vooral dankzij de steun van de burgemeester.

De Sint-Vincentiusvereniging krijgt bevoorrading van de regionale voedselbank in Hasselt, waar ze ook nog Europese voedseloverschotten van het Belgische Interventie- en Restitutiebureau ontvangt. Verder vullen ze dat aan met lokale ophaalacties en aankopen uit eigen middelen. In Sint-Truiden wordt er in principe één keer per maand een voedselpakket uitgedeeld, maar het gaat telkens om een groot pakket dat volgens de voorzitter een gemiddelde waarde van € 100 heeft. Verder kunnen mensen onbeperkt klant blijven en in nood een extra pakket aanvragen.

#### 4.2 Verhalen van noodzaak

Alle medewerkers zijn het erover eens dat de voedselhulp hard nodig is, wat ook blijkt uit de interviews met de klanten.

Mevrouw M. is al twee jaar klant bij de voedselbank. Ze woont al zes jaar in België en haar vloeiend Nederlands zal haar Roma-Kosovaarse afkomst niet verraden. Haar gezin leeft met vijf personen van één laag inkomen:

“Voor mij is het een grote steun, voor mij persoonlijk, ik heb drie kinderen [van 7, 6 en anderhalf jaar oud] thuis en alleen mijn man werkt, dus dat is niet veel om verder mee te kunnen doen (...). Ik ben werkloos en het loon van mijn man, die werkt, is niet genoeg voor ons om het appartement en alles te betalen.”

Mevrouw D. is ruim een jaar klant bij de voedselbanken en kwam in de problemen door een relatiebreuk. Ze heeft enkel een halftijds beroepsinkomen:

"Ik heb dan wel werk, maar niet voldoende om én de kosten van de rechtbank, het levensonderhoud, én een zontje dat speciale zorgen nodig heeft (...). Momenteel kan ik nog wel al mijn rekeningen betalen, maar als dat zo blijft verdergaan, heb ik niks meer over, niks voor kleding, niks voor eten voor ons beiden, waar gaat het naartoe (...)?"

De heer J. was lang geleden actief in de bouw, maar sinds 1981 is hij invalide en sinds kort moet hij rondkomen met een minimumpensioen. Zijn kinderen zijn dan wel het huis uit, hij en zijn echtgenote moeten na aftrek van al hun kosten met zeer weinig geld rondkomen. Hij is dan ook al twee maanden dankbaar klant bij de voedselbank:

"Kan ik altijd goed gebruiken. Als ik maar 200-300 euro per maand onderhoud van mijn pensioentje."

Het valt de voorzitter op dat er de laatste tijd vooral veel gezinnen met kinderen zijn, alsook mensen die leven van een leefloon, en generatiearmen, mensen van wie de ouders ook bekend waren bij Sint-Vincentius. Hij kan de klanten in twee groepen opdelen, gebaseerd op hoe ze met de hulp omgaan:

"Je hebt mensen die gewoon komen omdat ze niets meer hebben, (...) er zijn er regelmatig bij die bellen van, kijk, ik heb niets meer om te eten, kun je mij niet nog een pakketje brengen. Hun leven is gericht op eten en zien dat ze eten hebben. (...) En dan hebben we de anderen die zonder die pakketten eventueel ook nog kunnen leven. Maar die komen er dan naartoe omdat ze dan iets extra's krijgen waardoor ze ook iets extra's kunnen kopen, bijvoorbeeld met de schoolperiode (...). Ik heb een voedselpakket en ik kan iets uitsparen voor de kinderen."

De algemene coördinator van de voedselbedeling schat dat de eerste groep, die letterlijk overleeft dankzij de voedselbank, ongeveer 20% van het steuncliënteel beslaat.

Een thema dat vaak naar boven kwam in de interviews, is schaamte. Mensen schamen zich om een voedselpakket af te halen en moeten hun trots breken om naar de voedselbank te gaan:

"De schaamte is heel groot, maar ik ben daar overheen gestapt, ik zit momenteel in een moeilijke situatie (...), maar alle hulp van buitenaf is welkom (...). Als we het van de staat zouden krijgen, zou de schroom veel minder zijn." (klant)

Het is voor veel mensen vernederend dat ze geen andere keuze hebben dan zich te wenden tot liefdadigheid, waardoor schaamte op zich ook een drempel vormt:

"Ik ken wel iemand die behoefte daaraan heeft, heel dringend zelfs. Maar omdat hij contact heeft met rijkere mensen, (...) dan voelt hij zich uitgesloten als hij naar hier moet komen." (klant)

Het is belangrijk om in gedachten te houden dat de oplossingen die sociaal innovatieve vormen van liefdadigheid weliswaar bieden, zelf niet onproblematisch zijn. Veel van de schaamte komt van de vooroordelen omtrent armoede, die iedereen ervaart die te maken heeft met de voedselbanken. De klanten horen vaak dat ze de problemen zelf

gezocht hebben en een medewerker ergert zich aan het feit dat hij steeds moet horen dat hij 'profiteurs' helpt.

Alle geïnterviewden waren het er dan ook over eens dat er veel verdoken armoede is in Sint-Truiden. De schaamte voor het OCMW is iets minder, maar daar ligt de administratieve drempel dan weer hoger. De coördinator van de voedselbedeling schat in dat hij dubbel zoveel klanten zou hebben als iedereen die het nodig had, zou komen. Sociale innovaties spelen typisch in op sociale noden die elders niet gelenigd worden en ook het voedselbedelingscentrum in Sint-Truiden signaleert enkele harde sociale noden. Naast het feit dat een groeiende groep inwoners moet overleven van liefdadigheid, blijkt het voor velen moeilijk om voor hun problemen uit te komen.

#### 4.3 Samenwerking en spanning met de sociale diensten

De samenwerking tussen de sociale diensten van de gemeente en het lokale voedselbedelingscentrum verloopt in Sint-Truiden openlijk. Het OCMW, dat tot halfweg de jaren negentig zelf voedselpakketten uitdeelde, stuurt mensen voor extra hulp door naar de voedselbank, maar verwacht ook het omgekeerde. Bij monde van het afdelingshoofd sociale zaken:

"Sint-Vincentius ziet een aantal mensen die wij niet zien. De afspraak is dat als we mensen zien, wij een mooi doorverwijskaartje meegeven (...). Als mensen dat kaartje niet bij hebben, betekent dat dat ze niet doorverwezen zijn door het OCMW. Op dat moment krijgen die mensen toch een voedselpakket en zou Sint-Vincentius moeten doorverwijzen naar ons. Want het feit dat die mensen daar voedselpakketten gaan halen, betekent dat er meer aan de hand is (...), maar daar loopt, denk ik, het een en ander mis."

De algemene coördinator van de voedselbedeling van Sint-Vincentius meent echter dat de vereniging juist veel mensen krijgt die bij het OCMW niet geholpen werden.

Ondanks hun samenwerking bestaan er ook spanningen tussen het OCMW en Sint-Vincentius, vooral aan de kant van de liefdadigheidsinstelling, die de interviews aangreep om de officiële hulpverlening aan te klagen. Het OCMW zou tekortschieten in de individuele opvolging van mensen, met als gevolg dat crisissituaties die tot bestaansonzekerheid leiden (bijvoorbeeld uithuiszetting), niet op tijd worden aangepakt. Mensen komen vervolgens bij de voedselbank terecht en de vereniging is recentelijk zelf begonnen met crisisopvang bij plotse thuisloosheid. Ook zou door hun bureaucratische houding de drempel voor mensen aan de onderkant van de samenleving te hoog zijn en zou er dus meer moeite gedaan moeten worden om deze mensen te benaderen. Het lokale OCMW meent dat het door decentralisering te veel taken en te weinig middelen heeft om vindplaatsgericht te werken. De burgemeester voegt hier nog aan toe dat de sociale diensten aan bepaalde regels gebonden zijn en bijvoorbeeld illegalen en zwartwerkers niet kunnen helpen. Dit is een voorbeeld van hoe sociale innovatie reageert op noden van groepen die binnen de huidige institutionele orde niet beantwoord worden.

De sociale diensten voelen zich ook ongemakkelijk over het gedwongen partnerschap met de voedselbank:

“Het aantal mensen dat we doorsturen, is de laatste jaren weer toegenomen. Dat wil dus zeggen dat we met de middelen die we zelf hebben als OCMW eigenlijk niet meer toekomen om de meest noodzakelijke behoeften van mensen te beantwoorden.” (afdelingshoofd sociale zaken)

Ze maakt onderscheid tussen het oplossen en het beheren van armoede:

“Ik denk dat ze niets structureels kunnen doen aan armoede. Ik denk dat ze belangrijk zijn en belangrijker gaan worden als het lenigen van de eerste basisbehoeften.”

Hierdoor staat ze als afdelingshoofd van sociale zaken voor het volgende dilemma:

“Aan de ene kant moet je zeggen: ja, het is inderdaad spijtig dat we hoe langer hoe meer weer gebruik moeten maken van Sint-Vincentius, want het caritatieve speelt inderdaad weer een grotere rol. Dat is zo een dualiteit, want we vinden het soms goed, we vinden het dikwijls goed dat ze er zijn.”

De voorzitter van Sint-Vincentius vindt dat de rol van zijn vereniging in relatie met armoedebestrijding wel degelijk kan bijdragen. Volgens hem kunnen de voedselpakketten, die in Sint-Truiden soms een winkelwaarde van € 100 hebben, ervoor zorgen dat mensen geld uitsparen dat ze kunnen investeren in andere zaken, zoals maatschappelijke participatie. Op deze manier wil hij een steentje bijdragen aan de integratie van armen in de samenleving. Hierbij is het nodig te vermelden dat Sint-Vincentius niet alleen aan voedselhulp doet, maar ook actief armen sponsort in de deelname aan activiteiten, zoals sportkampen voor de kinderen. Ook proberen de vrijwilligers mensen met eenvoudige problemen te helpen en brengen ze soms het voedselpakket aan huis, waardoor ze steeds meer op een informele sociale dienst gaan lijken.

Deze case toont dat er zich ook op lokaal vlak een zekere spanning aftekent tussen liefdadigheid en rechtvaardigheid, waar voedselbedelingscentra taken van de overheid overnemen. Deze spanning vormt een uitdaging voor sociaal innovatieve praktijken gericht op armoede, aangezien deze typisch ontstaan waar de welvaartsstaat ontoereikend is.

#### 4.4 Problemen aan de horizon

Sint-Vincentius heeft het ondanks een goede organisatie moeilijk om de vraag bij te houden. Het probleem groeit aan twee kanten aan: er is een stijging van het aantal klanten enerzijds en een steeds kwetsbaardere bevoorrading anderzijds.

De algemene trend van het stijgende aantal hulpbehoevende klanten is ook bij Sint-Vincentius duidelijk voelbaar volgens de voorzitter:

“We zien het nu zelfs van dag tot dag omhooggaan. Dus dat is bijna elke week of elke dag dat mensen bellen of ze een voedselpakket kunnen krijgen.”



Er zijn verschillende meningen over hoe deze stijging te verklaren is. Volgens de voorzitter heeft dit onder meer te maken met de betere bekendheid en zichtbaarheid:

"Meer mensen kennen Sint-Vincentius en ze maken ook gebruik daarvan. (...) We hebben ook geneesheren, OCMW's, sociale diensten, jeugdbeschermingsdiensten, (...), die gaan vlugger zeggen 'oké, ga daar een voedselpakket halen bij Sint-Vincentius!'"

Het hoofd sociale zaken van het OCMW wijst erop dat het leefloon bij bijkomende problemen al snel niet meer toereikend is en dat de sociale diensten hoe langer hoe meer genoodzaakt zijn mensen naar de voedselbank te verwijzen. Naast het inkomen komen huisvesting en begeleiding als belangrijkste problemen terug in de interviews. Bij opvolgbezoeken in 2012 bleek dat het aantal nieuwe aanvragen nog steeds stijgende was.

De afhankelijkheid van de markten is ook voor de Sint-Truidense voedselbank soms een probleem. De coördinator voedselbedeling geeft een voorbeeld:

"Volgend jaar krijgen we niets meer op basis van suiker van Europa, dan is het enkel op basis van granen. Er is een overschot van granen op de Europese markt (...) dus volgend jaar moeten wij confituren kopen, moeten wij suiker kopen, want dat krijgen we niet meer."

Zonder eigen aankopen is het ook moeilijk een evenwichtig voedselpakket samen te stellen, waar (verse) groenten en fruit zelden toe behoren en ook vlees steeds zeldzamer in is. Hoewel hij vertrouwen heeft in de werking van Sint-Vincentius, maakt de burgemeester zich zorgen over de afhankelijkheid:

"Op een bepaald moment kunnen ze in een crisissituatie terecht komen dat ze te weinig voedsel hebben om uit te delen aan de mensen die staan aan te schuiven."

Ten tijde van dit verkennende onderzoek was er nog geen sprake van de opschorting van de Europese voedselhulp door het Europese Hof van Justitie in april 2011. De huidige tussenstand is dat de Europese voedselhulp tegen 2013 sterk afgebouwd zou worden, wat de voedselbanken grote zorgen baart. Deze evolutie dwingt hen tot nog nauwere samenwerking met de nationale voedselindustrie en distributie en om verder te innoveren in hun methode om aan voedsel te komen.

De laatste evolutie is het plan om ook rechtstreeks 'onderaan' de voedselketen aan te sluiten, als aanvulling op de overschotten die de voedselbank ophaalt. Lokaal zal men trachten het voedsel dat door de distributie weggegooid zou worden (wegens bijna vervallen of beschadiging in de rekken), in de warenhuizen op te halen. Hoewel dit eerder al op bepaalde plaatsen sporadisch gebeurde, hebben verschillende voedselbanken de wens deze praktijk te institutionaliseren. Sint-Vincentius is in Limburg een samenwerking met Delhaize begonnen, waarin de Sint-Truidense en Genkse bedeelcentra als proefprojecten dienen.<sup>7</sup> Delhaize zou de vrijwilligers op bepaalde dagen toestemming geven om voor sluitingstijd het voedsel dat zijn bewaardatum bereikt heeft, uit de rekken te halen en kleinere overschotten uit de opslag te halen. Dit is vanuit het standpunt van sociale innovatie belangrijk omdat er weliswaar nieuwe sociale verbanden aange-

gaan worden omtrent een concrete sociale nood, maar hierdoor ook de machtsrelaties veranderen. Waar de voedselbedeling vroeger meer afhankelijk was van gecentraliseerde verdeling, komen daar nu steeds meer afspraken tussen individuele bedelingscentra en warenhuizen bij. Dat maakt de hulp meer voorwaardelijk en dus afhankelijker, aangezien men minder kan terugvallen op het netwerk van voedselbanken.

Naast het minimaal compenseren van de verliezen in het Europese voedselprogramma kan deze samenwerking een positieve invloed hebben op de samenstelling van het voedselpakket. Aangezien het vooral over verse en bereide producten gaat, is er meer vlees, groenten en fruit om te bedelen. Ook zou dit het tegengaan van voedselverspilling verder optimaliseren. Aangezien het voor de warenhuizen enkel (economisch) interessant is wanneer er frequent opgehaald wordt, is deze nieuwe werkmethode arbeidsintensiever voor de vrijwilligers en ook meer gedecentraliseerd dan de huidige werking van de voedselbanken. Zo wou Delhaize liefst dat de vrijwilligers elke dag de handen uit de mouwen kwamen steken. Eén gevolg hiervan is dat lokale caritatieve verenigingen meer moeten investeren in eigen middelen (koelboxen en koelwagens), wat zeker niet voor allemaal mogelijk is (de centra in Sint-Truiden en Genk zijn bovengemiddeld goed voorzien en bemand). Het zal ook vaker gaan over producten die de dag zelf vervallen en dus ingevroren of verwerkt moeten worden. Deze mindere houdbaarheid in combinatie met kleinere, maar meer frequente donaties maakt dit model vooral werkbaar voor voedselbanken die vaak (wekelijks) bedelen. Meer verwerking (gaarkeukens) in combinatie met vaker en minder bedelen kan de autonomie van de klanten verder verlagen.

## 5. Conclusie: uitdagingen omtrent de groeiende rol van voedselbanken in onze samenleving

Voedselbanken zijn ooit in het leven geroepen om armen te helpen voorzien in hun noodzakelijke levensbehoeften. Tegenwoordig zijn ze steeds meer afhankelijk van hun bijkomende economische functie, namelijk het verwerken van overschotten door overproductie. Zo beheersen ze ogenschijnlijk kosteloos de armoede en worden de armen zelf fysiek in stand gehouden. Deze hybride van civiel initiatief en marktwerking raakt steeds nauwer verbonden met de officiële sociale zekerheid, aangezien ze in de praktijk meer dan 117.000 mensen van een extra vangnet voorziet.

Zoals we aantoonden met de casestudie van Sint-Truiden, speelt de werking van de voedselbanken een belangrijke rol in het lokaal beheren van armoede. Hoewel schaamte een drempel vormt, ontvangen de lokale bedelingscentra veel mensen die de weg naar het OCMW niet vinden. De sociale diensten verwijzen openlijk door naar caritatieve hulp, maar voelen zich ongemakkelijk bij deze noodzaak. De vrijwilligers maken zich zorgen over hun eigen groeiende succes. Het is een voorbeeld van hoe sociale innova-

ties inspelen op ernstige sociale noden die elders niet gelenigd worden. De antwoorden die geformuleerd worden, leggen vaak meer problemen bloot (in dit geval schaamte en verdoken armoede), maar zijn zelf niet probleemloos. Sociale innovaties die geen structurele antwoorden bieden, zijn niets om vrolijk over te zijn, maar eerder signalen van toenemende sociale problemen en de noodzaak daar iets aan te doen.

---

Hoewel schaamte een drempel vormt, ontvangen de lokale bedelingscentra veel mensen die de weg naar het OCMW niet vinden.

---

De voedselbanken kennen twee grote uitdagingen. Ten eerste bestaat het gevaar dat het groeiende belang van voedselbanken tot een crisis leidt wanneer er zich minder donaties dan klanten aanbieden en de ballon barst. De gevolgen van zo'n crisis zijn nu moeilijk in te schatten. Aangezien het voedselpakket voor de allerarmsten een vaste aanvulling op het leefloon vormt, lijkt de ernst van het armoedeprobleem kleiner dan het is. Het lijkt dus belangrijk te zijn de armoede te doen dalen nog voor de voedselbedeling het gewicht niet meer kan dragen. De verminderde toegang tot de Europese overschottenmarkt en de verhoogde efficiëntie in de voedselindustrie zijn concrete uitdagingen voor een organisatie die afhankelijk is van het opvangen van verspilling.

Een tweede uitdaging ligt in de relatie tussen de voedselbanken en de overheid. Hoewel voedselbanken de sociale zekerheid in zekere zin ontlasten en complementeren, brengt hun prominentere rol de overheid in een lastige situatie. Alleen al het bestaan van voedselbedeling op een dergelijke schaal signaleert dat er in België naast een armoedeprobleem ook een probleem van bestaansonzekerheid groeit. Omdat deze onzekere bedeling in de grond berust op een gunst, ontstaat er een spanningsveld tussen private liefdadigheid en publieke gerechtigheid waarin de overheid zich moet positioneren. Dat maakt dat de centrale overheid vanuit haar overwegend coördinerende rol een mogelijke crisis moeilijk kan beheersen en dat de voedselbanken vooral op lokale overheden zijn aangewezen. Hier zijn de voedselbanken echter kwetsbaar voor lokale politieke belangen en schommelingen. Het is te verwachten dat de voedselbanken, mede door hun gewicht en schaal, een belangrijkere stem in het middenveld zullen opeisen. Sommige hebben de ambitie om aandacht te vragen voor de (menselijke) problemen waarmee ze geconfronteerd worden.

Om de concrete uitdagingen het hoofd te bieden, zijn de voedselbanken op zoek naar manieren om nog beter aan te sluiten op de voedselketen. Op het moment van schrijven wordt geëxperimenteerd met een innovatieve manier om beschadigde waren en producten die tegen vervaldatum zijn, rechtstreeks bij het warenhuis op te halen. Deze nieuwe vorm van werken biedt een aantal mogelijkheden en uitdagingen. Hoewel de eerste experimenten succesvol waren, bleek dat de distributie hoge (arbeids)eisen stelt aan de vrijwilligers, die momenteel niet overal haalbaar zijn indien men deze innovatie

op nationale schaal wil uitrollen. De algemene verwachting is dat deze nauwere samenwerking met de distributie een creatieve oplossing kan zijn voor sommige beter georganiseerde en grotere voedselbedelingscentra. Hierdoor kunnen kleinere caritatieve verenigingen die buiten de steden actief zijn en die voordien meer afhankelijk waren van gecentraliseerde toelevering, verder achterop raken.

Voedselbanken waren innovatief tegenover oudere vormen van voedselbedeling doordat ze hun bevoorrading op een hoger niveau organiseerden en zo lokale voedselbedeling binnen een gecentraliseerd, nationaal bevoorradingsnetwerk mogelijk maakten. Dit bood mogelijkheden om overschotten die meer 'stroomopwaarts' in de economische keten ontstonden, te verdelen. Hoewel het gebruik van voedselbanken nog steeds als beschamend ervaren wordt, hielp een zekere professionalisering als gevolg van deze samenwerking de caritatieve sfeer te verminderen. In het licht van de huidige evoluties waarin de grootste en meest gecentraliseerde steun (Europese overschotten) onder druk komt te staan, is het mogelijk dat verwerving door lokale bedeelcentra weer een belangrijkere rol gaat spelen. Op dit niveau bereiken voedselbanken ook hulpbehoevende mensen met wie de lokale overheid het contact verloren heeft, wat extra sociale verantwoordelijkheden met zich meebrengt.

## NOTEN

1. Dit onderzoek bouwt verder op een vergelijkend onderzoek naar voedselbanken in België en Nederland, dat de auteur in 2010-2011 uitvoerde samen met dr. Gabriëls aan de Universiteit Maastricht.
2. Zie website Belgische Federatie van Voedselbanken: <http://www.voedselbanken.be/bkaNL/bka5200N.htm>.
3. Zie website Belgische Federatie van Voedselbanken: <http://www.voedselbanken.be/bkaNL/bka5200N.htm>.
4. Zie website Belgische Federatie van Voedselbanken: <http://www.voedselbanken.be/bkaNL/bka5200N.htm>.
5. Officiële leuze van de gemeente.
6. Zie Ghys (2010). *Voedselbanken in België*. Het volledige ongepubliceerde verslag is op aanvraag te verkrijgen.
7. De auteur was als onderzoeker betrokken bij het overleg tussen de verschillende voedselbanken, de warenhuizen en het Vlaams Ministerie voor Armoedebestrijding, alsook andere actoren.

## Een bredeschoolwerking versterkt de wijk

*Marleen Dierickx en Claude Soete*

### 1. Inleiding: onderwijs, brede scholen en sociale innovatie

Zolang scholen bestaan, investeren ze in jonge mensen. Die zijn de toekomst van de samenleving. Als zij zich optimaal kunnen ontplooiën en later hun plaats in de maatschappij volwaardig kunnen opnemen, heeft dit een duidelijke impact op die maatschappij. Daarom verdienen kinderen en jongeren alle kansen om zich maximaal te ontwikkelen: in hun gezin, op school en in hun vrije tijd met vrienden. Het onderwijs is terecht een van de indicatoren in de armoedebestrijding (Decenniumdoelen 2017). Scholen hebben een sleutelrol in het doorbreken van de armoedecirkel. Vorming, opleiding en ontwikkeling zijn meebepalend voor de toekomstperspectieven van jongeren en bijgevolg ook van de samenleving.

In die ontwikkeling is ook de school- en leefomgeving een cruciale factor. “Schools can’t compensate for society” (Bernstein, 1971). De school kan de sociale ongelijkheid niet alleen terugdringen. De versterking van het sociale weefsel in de wijk waarin scholen gelegen zijn, is een noodzakelijke aanvulling. Mensen hebben voldoende contacten nodig om te ‘stijgen’ op de sociale ladder. Het ‘brede school’-concept zorgt op zijn manier voor noodzakelijke ‘verbindingen’ tussen bewoners in de wijk. Brede scholen zetten de schoolpoort open: de school gaat op stap in de eigen buurt en de buurt krijgt een plaats in de school. Door die wisselwerking streeft een bredeschoolwerking ernaar een ontmoetingsplaats te zijn voor kinderen, ouders, meewerkende partners en buurtbewoners. In die bredere schoolomgeving ontstaan nieuwe sociale relaties. Deze relaties kunnen een reëel antwoord bieden op noden en behoeften van kinderen en jongeren. Er wordt doelgericht gewerkt aan de verbindingen tussen drie opvoedingsmilieus: het gezin, de school en de buurt met haar vrijetijdsaanbod. Op die manier wordt niet enkel geïnvesteerd in de kinderen, maar ook in de ouders, de gezinnen en het buurtleven. Het versterken van al deze nieuwe, sociale relaties is een vorm van sociale innovatie voor een wijk. Er ontstaat een ‘vrijplaats’ voor nieuwe ideeën en voorstellen om de wijk leefbaarder te maken en de anonimiteit te doorbreken. Scholen die een bredere werking

willen uitbouwen, hebben een grote nood aan lokale partners die netoverschrijdend bijspringen.

Brede scholen hebben een toegevoegde waarde in de wijk, maar kunnen natuurlijk niet de enige of ultieme oplossing zijn. Ze dragen wel een groot potentieel in zich om daadwerkelijk de emancipatie en maatschappelijke ontplooiing van – vaak kwetsbare – gezinnen te verhogen. Om deze opdracht te realiseren heeft het onderwijs brugfiguren nodig: schooleigen ouderwerkers die in een verankerd statuut een langetermijnwerking kunnen uitbouwen. Pas als de overheid deze functie structureel als ambt erkent, kunnen scholen doorgroeien naar bredeschoolwerkingen en naast hun pedagogische opdracht bewuster aandacht geven aan noodzakelijke maatschappelijke doelen zoals het wegwerken van sociale ongelijkheid.

## 2. Dé brede school bestaat niet

### 2.1 Het waarom van brede scholen

Een brede school werkt met en vanuit verschillende sectoren aan een brede leer- en leefomgeving voor de gezinnen die in de buurt wonen. In een samenwerkingsverband met het verenigingsleven, de lokale overheid, de welzijnssector, de sociale economie en vele andere plaatselijke partners vervult ze een stimulerende, creatieve verbindingsfunctie en versterkt ze het sociale weefsel in de wijk (Colonne, 2010).

---

Een brede school werkt met en vanuit verschillende sectoren aan een brede leer- en leefomgeving voor de gezinnen die in de buurt wonen.

---

Wat de kinderen meekrijgen op school, zou hen in staat moeten stellen om in de toekomst als volwaardige burgers te functioneren in de maatschappij. Dit veronderstelt de actieve deelname aan het culturele leven, het verwerven van een goede plaats op de arbeidsmarkt, het vinden van een kwaliteitsvolle huisvesting, enzovoort (Schuermans & Vanden Bogaerde, 2011). Dat zijn hoge eisen. Om te kunnen participeren in onze pluri-forme maatschappij verwachten we dat kinderen zich een brede waaier van competenties eigen maken die flexibel inzetbaar zijn in wisselende sociaal-culturele contexten. Niet elk kind of elke jongere krijgt daartoe echter evenveel mogelijkheden. Kwetsbare en allochtone kinderen lopen vaker een schoolse achterstand op door de kloof tussen de school- en de thuiscultuur. De uitdaging voor de brede school vandaag is enorm groot. Het creëren van meer optimale ontwikkelingskansen voor de kinderen heeft een positief effect op de maatschappelijke ontplooiing van de gezinnen en bovendien bevordert dit de sociale buurtcohesie (Peschar, 2005).

In Vlaanderen is 'brede school' nog een relatief jong begrip. De vaststelling dat heel wat niet-schoolse factoren een sterke invloed uitoefenen op het leren in de klas, veroorzaakt een zoektocht naar nieuwe concepten. De eerste brede scholen zoomden bijgevolg vooral in op het wegwerken van onderwijsachterstanden, het opzetten van kwalitatieve opvang en de uitbreiding van de zorgwerking. Maar brede scholen hebben ongetwijfeld een bredere maatschappelijke rol te spelen. Vanuit een sociaal-emancipatorische kijk op het leren van kinderen en jongeren biedt een bredeschoolwerking een structureel antwoord bij de bestrijding van sociale ongelijkheid in onze samenleving (Hirtt e.a., 2007).

In de zoektocht naar manieren om brede ontwikkelingskansen te bieden en vanuit de overtuiging dat kinderen een ruime waaier van competenties en talenten moeten kunnen ontwikkelen, voelen scholen zich genoodzaakt aansluiting te creëren met de buitenwereld (Desmet e.a., 2008). Ondertussen groeide een vrij grote omslag van het accent op achterstand en kansen bieden naar een klemtoon op aanbod en verrijking voor 'alle' kinderen. In de Nederlandse bredeschoolcontext gebruikt men nu vaker de term 'talentontwikkeling' (Oberon, 2012). Een brede school doet uitdrukkelijk en bewust meer dan 'alleen maar lesgeven'. Haar werking is een belangrijke hefboom in het realiseren van gelijke ontwikkelingskansen. Het concept van een brede school is uiterst geschikt om op minstens twee niveaus noodzakelijke verbindingen te maken: enerzijds tussen de school en haar partners en de partners onderling, maar even belangrijk ook tussen ouders en organisaties in de wijk. Het is met andere woorden een netoverschrijdend en duurzaam samenwerkingsverband tussen scholen uit dezelfde buurt, ouders, buurtbewoners, overheden en organisaties die het leren en leven van kinderen mee vormgeven en ondersteunen (KATHO Expertisecentrum Brede School Vlaanderen, 2012). Een bredeschoolwerking biedt belangrijke kansen om op verschillende gebieden samen te werken en diverse invalshoeken (partners, activiteiten, doelen) bij elkaar te brengen om van daaruit aan hetzelfde zeel te trekken (Joos, Ernalsteen & Engels, 2010). Succesvolle brede scholen bieden hun kinderen en jongeren ervaringen en ontmoetingen aan waarbij ze zich goed voelen, plezier hebben, ontdekken en experimenteren en meteen verschillende relaties met hun omgeving aangaan. De omgeving wordt op die manier een rijke en veilige oefenplaats voor de complexe samenleving waarin kinderen hun eigen plaats moeten vinden. In brede scholen zorgen de vele leerkanalen en exploratiemogelijkheden in en buiten de school ervoor dat de kinderen op alle vlakken competentier worden (Blank, Melaville & Shah, 2003).

Het is minister Vandenbroucke die het concept 'brede school' voor het eerst gebruikt in zijn politieke beleidsnota 'Onderwijs en Vorming 2004-2009'. Binnen de beleidsdomeinen Onderwijs en Jeugdwezijn startten zeventien proefprojecten met het concept 'brede school' (2006-2009). Uit een impactbevraging in 2010 van de proefprojecten kwamen belangrijke voorwaarden voor de vormgeving van een brede school naar boven: de rol van de coördinator is onontbeerlijk voor het voeden van een divers samenwerkingsverband, het is noodzakelijk om een gemeenschappelijke visie over brede school te

ontwikkelen en een brede school moet blijven groeien door meer partners te betrekken en de inhoudelijke werking te verdiepen (Van Avermaet & Blaton, 2012).

## 2.2 Een referentiekader

De groei van brede scholen zorgde niet meteen voor meer duidelijkheid over de inhoud van het begrip. Na de proeftuinervaringen ontwikkelde het Steunpunt Diversiteit en Leren op vraag van de Vlaamse minister van Onderwijs, Vorming en Werk een referentiekader voor brede scholen. "Een brede school is een samenwerkingsverband tussen verschillende sectoren waaronder één of meerdere scholen. Er wordt samengewerkt aan een brede leer- en leefomgeving in de vrije tijd en op school met als doel maximale ontwikkelingskansen voor alle kinderen en jongeren" (Joos & Ernalsteen, 2011). Precies omdat elke brede school de ontwikkeling van alle kinderen en jongeren in de wijk wil stimuleren, moet ze in haar praktijk de belangrijkste kernaspecten in die ontwikkeling verbinden. Dat betekent bewuste aandacht voor gezondheid (lichamelijk en mentaal, gezonde levensstijl, continuïteit in opvoeding en verzorging, ...), veiligheid (fysieke veiligheid, geborgenheid, respect, ...), voorbereiding op de toekomst (diploma, voorbereiding op werk, stimulerende leefomgeving ervaren, ...), talentontwikkeling en plezier (genieten, mogelijkheid tot opleiding en hobby's, vrijheid om te spelen, ...) en maatschappelijke participatie (actief en positief betrokken zijn bij de omgeving, verantwoordelijk burgerschap, ...). Een bredeschoolwerking beklemtoont de integrale benadering van die ontwikkeling.

Dit referentiekader laat veel mogelijkheden voor de lokale rijkdom en invulling van brede scholen in Vlaanderen. Dé brede school bestaat niet. Elke bredeschoolwerking vertrekt vanuit de realiteit van haar wijk: de plaatselijke noden, de kinderen en jongeren die meer aandacht vragen, de partners die al samenwerken en zij die dat nog niet doen, de veerkracht van de gezinnen die er wonen, de pedagogische projecten van de betrokken scholen, het vrijetijdsaanbod, de beschikbare infrastructuur, de actieve organisaties in de wijk, het vuur en de dynamiek van meewerkende professionelen en vrijwilligers en andere lokale indicatoren. Al deze elementen bepalen mee de prioriteiten en de planning. Elke brede school is lokaal maatwerk en ziet er bijgevolg anders uit. Vandaar dat, in die betekenis, de term 'bredeschoolgedachte' gebruikt wordt. Elke opzet wordt ingekleurd vanuit een breed samenwerkingsverband in de hoop dat de som van de aanwezige partners een extra bonus oplevert. Samenwerken aan gemeenschappelijke belangen rendeert beter dan in je eentje werken (Landelijk Steunpunt Brede Scholen, 2012). De lokale opstart, hoe innoverend ook, kan echter nooit het eindpunt zijn. Brede scholen zijn voortdurend in ontwikkeling en blijven zich aanpassen aan nieuwe maatschappelijke evoluties (Oberon, 2012).



### 2.3 Criteria

Met dit referentiekader wil het Steunpunt Diversiteit en Leren tegelijkertijd afbakenen en richting geven. Niet elke samenwerking met een of meerdere partners is een brede school. Vanuit de praktijk groeit de vraag naar 'voorwaarden' of 'criteria' om een dynamische en kwalitatieve bredeschoolwerking aan te kunnen spiegelen. Een startende brede school kan onmogelijk even sterk aan alle criteria voldoen. Ze kan hier wel naar streven in haar verdere ontwikkeling. Vanuit gesprekken in de praktijk bundelen we een aantal overwegingen die bij de opstart van een initiatief gebruikt kunnen worden. Tegelijkertijd zijn het interessante reflectievragen voor brede scholen die binnen hun werking een doorstart maken en willen afmeten hoe sociaal innovatief hun opzet is. Zowel bij het formuleren van doelen, het invullen van de werking als het uitbouwen van een samenwerkingsverband zijn de volgende richtvragen een graadmeter. (1) Bij het formuleren van doelen: wat is de maatschappelijke relevantie? Is er vooraf een contextanalyse gemaakt? Wordt er effectief ingezet op de integrale ontwikkeling van kinderen en jongeren? (2) Bij de invulling situeren de vragen zich vooral op het 'brede' van de werking: gaat de inzet naar het publiek dat vooropgezet werd? Zijn de activiteiten hier afgestemd? Wordt er ingespeeld op concrete problemen? Hoe is het aanbod ingebed in de lokale omgeving? Verloopt de werking voldoende planmatig? (3) Ten slotte dient men zich bij de uitbouw van het samenwerkingsverband af te vragen: is er een coördinator die de samenwerking aanstuurt, opvolgt en het geheel overziet? Is het voor elke partner een win-winsituatie? Wordt er doelgericht en constructief samengewerkt? Is het samenwerkingsverband intersectoraal samengesteld? Antwoorden zoeken op de contouren van een brede school zorgt voor interne en externe duidelijkheid. Een brede school krijgt op die manier een eigen 'gezicht' en kan bijgevolg een lokale strategie uitzetten.

### 2.4 Kwaliteitsmeting

De kwaliteit van een bredeschoolwerking wordt afgemeten aan drie toetsstenen: is er voldoende aandacht voor diversiteit, worden duurzame verbindingen aangegaan en is de werking echt participatief (Joos & Ernalsteen, 2010)? De toetsstenen helpen vooral om de afgelegde weg in kaart te brengen.

Bij de factor 'diversiteit' is het belangrijk om te onderzoeken of de kinderen en jongeren, aan wie vooraf gedacht werd, bereikt worden en of er aan hun integrale ontwikkeling is gewerkt. Daarnaast moeten het samenwerkingsverband en het aanbod natuurlijk voldoende divers zijn. Een tweede toetsing is of een brede school in staat is om duurzame verbindingen te realiseren. Deze verbindingen hebben betrekking op het linken van de doelen, de verhouding tussen de verschillende activiteiten, de relatie tussen het binnenschools en het buitenschools leren en de meerwaarde van de brede school voor elke partner. Ten slotte is ook de participatiegraad een duidelijke graadmeter voor de kwaliteit van de werking. De brede koers wordt uitgezet met specifieke aandacht en

voldoende ruimte voor participatie van alle betrokkenen. In de eerste plaats gaat het hier over de betrokkenheid van de kinderen en jongeren zelf bij de ontwikkeling van hun brede school. Maar ook de gezinnen, jeugdwerkers, buurtwerkers, ... hebben hierin een belangrijke stem. Het is van belang dat overlegvergaderingen zo georganiseerd zijn dat inspraak en bijsturing altijd mogelijk blijven. Een jaarlijks gesprek met alle betrokken partners over de kwaliteit van de werking is in die context vanzelfsprekend en belangrijk.

## 2.5 Meerwaarde en kanttekeningen

Een bredeschoolwerking moet in de eerste plaats van betekenis zijn voor de kinderen en jongeren die erin opgroeien. De ervaringen van partners en coördinatoren van brede scholen maken duidelijk dat dit wel degelijk het geval is. Brede scholen zijn veel meer dan een 'opvang-entiteit' of een 'leuk dagarrangement'. Door een bredeschoolwerking vergroot het activiteiten aanbod in de buurt. Extra inzet op doeltreffender communicatie maakt het aanbod ook toegankelijker. Bovendien verbetert de kwaliteit van bestaande activiteiten omdat deze meer afstemmen op de doelgroep door de ontstane interactie. Een brede school verhoogt op die manier de gelijke kansen. Er komen meer mogelijkheden voor groepen waarvoor er doorgaans een gering aanbod is. Het praktijkverhaal in paragraaf 4 illustreert dit duidelijk.

Het participatief karakter veronderstelt expliciete aandacht voor de deelname van alle kinderen en jongeren en in het verlengde hiervan hun gezinnen. Volwaardige participatie kost tijd, moet doorzichtig zijn en vergt heel wat sociale vaardigheden van alle partijen. De mening van de kinderen en jongeren zelf wordt soms over het hoofd gezien. In 2011 onderzocht Kind & Samenleving de tijdsbeleving van kinderen en jongeren binnen een brede school. De focus in het belevingsonderzoek was de impact van de activiteiten op de vrije tijd van de kinderen en in welke mate ze die tijd ook echt als vrije tijd ervoeren. Kinderen hebben diverse voorkeuren en aspiraties in hun vrije tijd en hun vrije tijd op school verhoudt zich altijd tot de zeer verscheiden mogelijkheden thuis of in de buurt. Dat stelt de brede school voor niet-geringe uitdagingen. Hoe een combinatie maken tussen de nadruk op de eigen werking en de toeleiding naar 'reguliere' vrijetijdsactiviteiten? Tussen een aanbod dat laagdrempelig en recreatief is en een aanbod dat kinderen iets wil leren en méér van hen mag verwachten dan enkel 'wat komen meespelen'? Tussen het organiseren en vooraf invullen van de vrije tijd voor kinderen en het informeel houden ervan? Dit laatste is niet onbelangrijk. Brede scholen die erin slagen om het buitenschools aanbod een voldoende vrijetijds karakter te geven, zorgen voor een bijzonder waardevolle aanpak voor kinderen en jongeren met minder kansen (Meire, 2011). Momenteel loopt binnen het KATHO Expertisecentrum Brede School Vlaanderen een driejarig praktijkgericht onderzoek over talentontwikkeling en welbevinden van kinderen in een brede school. De eerste onderzoeksresultaten tonen

aan dat een breed en divers aanbod van activiteiten binnen en buiten de schoolmuren de leer- en leefomgeving van kinderen en jongeren wel degelijk versterkt. Kinderen en jongeren verhogen hun kansen doordat ze doorstromen naar organisaties en clubs waar ze voorheen niet kwamen of niet durfden te komen. Tegelijkertijd krijgen de begeleiders een bredere kijk op de competenties en talenten van die kinderen en jongeren (Deleu & Dierickx, 2012).

---

Het participatief karakter veronderstelt expliciete aandacht voor de deelname van alle kinderen en jongeren en hun gezinnen.

---

In brede scholen wordt het leren meer levensecht en verstevigt de band tussen de leerlingen en de school. Maar een brede school verandert eveneens de relatie van de ouders met de school en de buurt. Ook ouders kunnen meegenieten van een breder aanbod en krijgen de kans om actief en positief te participeren in de school van hun kinderen en in buurtinitiatieven. Op die manier verruimt hun leefomgeving en groeien ook de ouders in hun persoonlijke ontplooiing. Ouderondersteuning, vorming en workshops hebben gevolgen voor de volledige gezinnen. Dat bevordert niet enkel hun maatschappelijke integratie en emancipatie, maar heeft bovendien een sterk motiverend en stimulerend effect op de schoolslaagkansen van de kinderen en dus op hun toekomstperspectieven. Omdat de werking van de school ruimer wordt, groeit een groter aanbod binnen en buiten de schoolmuren. De school raakt meer ge- en bekend en de band met de buurt zorgt voor een positieve uitstraling.

Voor de leerkrachten is het niet altijd evident om een deel van hun tijd aan de bredeschoolwerking te geven. Natuurlijk blijft de eerste opdracht van leerkrachten lesgeven en daar steken ze ook hun grootste energie- en tijdsinvestering in. Brede scholen moeten erover waken dat dit zo blijft. Daarom is het belangrijk dat de bredeschoolwerking gecoördineerd wordt door een vrijgesteld of specifiek aangeworven teamlid. Een belangrijke opdracht van die coördinator moet zijn om zo veel mogelijk teamneuzen in dezelfde richting te krijgen. Dat is niet vanzelfsprekend en vraagt tijd. Pas als leerkrachten betrokken worden, heeft dat effect op hun visie en mentaliteit. Er ontstaat aandacht voor 'breder' werken, verder dan 'enkel het gewone lesgeven' (Gervoyse & Monbaliu, 2010). Gaandeweg ontdekken leerkrachten wederzijdse voordelen bij het kwalitatief samenwerken met externe partners. Buitenschoolse leerervaringen krijgen een plek binnen de school. Door met de kinderen en jongeren nieuwe dingen te doen en door andere werkvormen uit te proberen, wordt de kijk op de leerlingen breder, vollediger en correcter. Omdat de kloof tussen de thuiscultuur en de schoolcultuur duidelijker wordt opgemerkt, waarderen leerkrachten sterker het belang van ouderbetrokkenheid (Boeraeve & Van Rijn, 2010). Dit zet de school en de schoolomgeving aan om na te denken over bruggen om die kloof te helpen dichten.

Het is de taak van de coördinator om een draagvlak te creëren en te werken aan gemeenschappelijke doelen. Hij moet vanuit een groot inlevingsvermogen 'ontschot-tend' werken, domeinoverstijgend en -doorbrekend. Deze opdracht is niet gering. Mentaliteitsverandering vraagt tijd en geduld. Hoe belangrijk de regie van de brug-figuur ook is, hij staat er niet alleen voor. Het volledige netwerk zorgt voor visie-ontwikkeling, verdeelt de taken, bouwt een netwerk van contacten rond de school uit, verzekert de continuïteit en de toegang tot externe financiering (personeels- en werkingsmiddelen). De lokale context is bepalend voor de ontwikkeling van een brede school en daarom moet de werking zelf alle ruimte en vrijheid krijgen om dit verder vorm te geven.

Voor niet-onderwijsgebonden partners is de ervaring van het 'verbindend' werken over de sectoren heen een duidelijke meerwaarde. Bovendien realiseren ze tegelijkertijd hun eigen doelen, bereiken ze vlotter hun doelgroepen en is het partner zijn binnen een brede school een uitstekend uithangbord voor hun organisatie (Joos e.a., 2010). De praktijk toont duidelijk aan dat de school voor kinderen en ouders een laagdrempelige opstap naar welzijns- en vrijetijdsorganisaties is en dat die organisaties via een brede-schoolwerking hun doelpubliek daadwerkelijker bereiken. Samen 'huizen' leidt echter niet noodzakelijk tot samen 'werken' (Deleu, Durnez & Gervoyse, 2011). Een duurzaam netwerk groeit vaak vanuit een informele projectgebonden samenwerking met diverse organisaties. Het zijn vooral de contacten 'tussendoor' die een organische ontwikkeling bewerkstelligen. Samen werken aan gedeelde doelen, gemeenschappelijke zorgen en gezamenlijke acties, vanuit ieders eigenheid, resulteert uiteindelijk bij succesvolle brede scholen in inhoudelijk overleg en visievorming. Deze brede scholen blijven niet op het organisatorische niveau hangen.

Dit alles brengt met zich mee dat ook de buurt door de bredeschoolwerking wordt beïnvloed. Buurtbewoners leren elkaar beter kennen, ontmoeten elkaar in schoolse en buurtinitiatieven, brengen elkaar op nieuwe ideeën, geven en krijgen hulp en bouwen mee aan een positieve wijkontwikkeling.

### 3. Maatschappelijke impact van een brede school

"It takes a village to raise a child." (Afrikaans gezegde)

#### 3.1 School en wijk hebben elkaar nodig

Geen brede scholen zonder scholen. Maar een goede school heeft een goede wijk nodig en een goede wijk heeft een goede school nodig. Scholen worden zelden gebruikt om maatschappelijke doelen te realiseren. Scholen worden wel verantwoordelijk gesteld

voor een 'totaal'-opvoedingsproject van kinderen en jongeren. Historisch gezien was elke school een 'brede' school, ingebed en actief in het lokale gebeuren en de parochie. Door het uit elkaar vallen van sociale verbanden plooiën scholen zich steeds meer terug op hun eigen bestaan. Ze hebben het moeilijker om nieuwe sociale bewegingen en tendensen toe te laten. En toch is de nood groot. Scholen die aan organisaties in de buurt laten weten dat ze willen samenwerken en bovendien lokalen ter beschikking hebben, krijgen snel geïnteresseerden over de vloer. Binnen het brede samenwerkingsverband is het relevant om het benutten van alle gemeenschapsgebouwen in de wijk op de agenda te plaatsen. Door elkaar 'in de wandelgangen' te ontmoeten, ontstaan er nieuwe ideeën en projecten. Bruggen slaan is de verbinding zoeken tussen mensen die niet gelijk zijn in leeftijd, sekse, religie, interesses, ... De school kan hierin een sleutelrol vervullen door haar verplichtende karakter, haar unieke lagedrempelpositie, haar sérieux bij veelkleurige bevolkingsgroepen en haar opvoedkundige kader.

### 3.2 Een bruisende ontmoetingsplek

Een brede school is een bruisende ontmoetingsplek waar 'nieuwe' sociale relaties ontstaan tussen kinderen, ouders, leerkrachten, meewerkende partners, overheid en buurtbewoners. "De brede school bekijken als een markt is een interessante invalshoek, een markt als een ontmoetingsplaats, maar ook als een leerschool van samenleven. (...) Uiteindelijk is het doel dat de school lijkt op een markt van de wijk. Een veilige plaats waar je kunt leren, eten, muziek maken, voor elkaar zorgen, kortom leren samenleven" (Lamote, 2004).

---

Brede scholen leveren een bijdrage aan het herstel van het sociale weefsel in de wijk.

---

Brede scholen leveren een bijdrage aan het herstel van het sociale weefsel in de wijk. Wie in contact komt met een brede school of er actief is, krijgt meer kans tot participatie. Zeker voor ouders is dit een belangrijk gegeven: door ouders op heel diverse manieren te betrekken, voelen ze zich aangesproken en gewaardeerd. Zo creëren ze zelf een stimulerende omgeving voor hun kinderen en heel hun gezin. Door de impact van een brede school kunnen volledige gezinnen genieten van een groter en diverser aanbod in de wijk.

### 3.3 Het hefboomeffect

Een goede brede school heeft een duurzaam positief effect op de schoolomgeving. Door haar actieve aanwezigheid in de buurt verandert ze die en biedt oplossingen voor maatschappelijke ongelijkheid op lokaal vlak. Ze wordt een centraal aanspreekpunt voor aspecten die raken aan de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Mensen uit de buurt leren elkaar beter kennen en vinden elkaar sneller om iets op maatschappelijk vlak te organiseren. Er groeit een positieve erkenning van de wijk in de betekenis van 'het is toch de moeite waard'. Doelgroepen die nu overal uit de boot vallen, worden gemakkelijker bereikt en betrokken. Een brede school is een hefboom voor gelijke kansen. Omdat een school die een brede werking in haar pedagogische project opneemt, geloofwaardigheid moet uitstralen, is het aanbieden van authentieke leercontexten belangrijk. Elke breedschoolwerking zal duidelijke waarden moeten formuleren, zich in de wijk – de minisamenleving – positioneren en thema's op de agenda van het buurtoverleg zetten. Zo wordt de school een concrete oefenplaats voor later maatschappelijk engagement en burgerzin.

### 3.4 Het langetermijneffect

Stimuleren van een brede ontwikkeling van kinderen en jongeren, via duurzame samenwerking in de buurt, dwingt brede scholen om na te denken over het geheel van de brede leer- en leefomgeving en de noden en kansen die zich op dat vlak voordoen. De laagdrempelige werking, met aandacht voor de voortdurende binnen-buitenbeweging in het leren, zorgt ervoor dat gezinnen groeien in maatschappelijke kennis en participatie en dat welzijns-, vormings-, culturele, sport-, jeugd- en andere organisaties deze gezinnen gemakkelijker, efficiënter en voor een langere tijd bereiken. De inhoudelijke afstemming tussen partners is essentieel en vermindert het gevoel van 'verloren' lopen. Zo worden telkens opnieuw kleine positieve maatschappelijke veranderingen in de strijd tegen kansarmoede opgebouwd.

### 3.5 De lokale beleidsimpact

Vandaag wordt de rol van het lokale beleid in de ondersteuning van brede scholen heel divers ingevuld. Sommige steden nemen zelf de regie in handen, zetten hier stedelijk personeel op in en ontwikkelen een eigen inhoudelijke visie op brede scholen. Voorbeelden hiervan zijn Gent, Kortrijk en Leuven. In andere steden zijn er projectsubsidies of ondersteuning van eenmalige initiatieven (Stad Leuven, z.d.; VVSG, z.d.).

Een brede school in een wijk is het best gebaat met een inhoudelijk ondersteunende en meedenkende rol vanuit de overheid. Die bestaat onder meer uit actieve participatie in overlegmomenten, het opzetten van vormingen, het ondersteunen van initiatieven die van onderuit groeien, lobbywerk om het gedachtegoed structureel te verankeren, het

onderbouwen van omgevingsanalyses. Diezelfde overheid moet actief mee zoeken naar financiële middelen. Het is volgens ons niet wenselijk om de regie van brede scholen in handen te geven van stedelijk personeel. Brede scholen vertrekken vanuit lokale noden, realiteiten en dynamische krachten. Brede school is een typische 'bottom-up'-beweging, op vraag van en aangestuurd door een lokaal netwerk (Stad Kortrijk, 2010). Een schooleigen regie heeft een veel grotere slaagkans om het schoolteam en de bredeschoolpartners op dezelfde lijn te houden. De rol van de lokale overheid is in deze dus vooral ondersteunend en niet aansturend.<sup>1</sup>

#### 4. Een praktijkverhaal: brede school Sint-Jozef in Kortrijk

Deze brede school is niet gestart vanuit theoretische modellen, maar organisch gegroeid vanuit een praktijkvisie en -ervaring. De theoretische kaders zijn eerder een bevestiging dan een vertrekpunt geweest. Dit verhaal is niet hét bredeschoolvoorbeeld bij uitstek, maar een opzet die in de lokale setting goed werkt.

##### 4.1 Historiek

Basisschool Sint-Jozef in Kortrijk is een veelkleurige brede school met 31 nationaliteiten. Dat is niet altijd zo geweest en is geen bewuste schoolkeuze. De basisschool ligt in het hart van het Kortrijkse stadscentrum: de wijk Veemarkt – Sint-Jan – Venning. Die buurt kende in de voorbije vijftien jaar ingrijpende veranderingen: drie scholen werden gesloten, er kwamen nieuwe inwoners uit Oost-Europese, Aziatische en Afrikaanse landen, huizen verkommerden, ... De schoolomgeving evolueerde naar een multiculturele wijk en de school is in die evolutie noodzakelijkerwijze gevolgd. Het schoolteam heeft gaandeweg veel expertise opgebouwd in het onderwijzen van kinderen uit heel diverse culturen. De school paste zich aan de nieuwe instroom aan en bouwde een krachtige zorgwerking uit. Er werd een taalklas voor de begeleiding van de anderstalige nieuwkomers opgericht en individuele leer- en begeleidingstrajecten kregen een plaats naast andere individuele hulp. Bovendien zag de school zich genoodzaakt om te investeren in ouderbetrokkenheid. Het beleid koos hier voluit voor en zette een schooleigen ouderwerker in. Die ouderwerker zorgt vanuit haar vertrouwenspositie als brugfiguur voor de uitbouw van een bredeschoolwerking. In dit praktijkverhaal worden de benamingen 'brugfiguur', 'ouderwerker' en 'bredeschoolcoördinator' bijgevolg voor dezelfde functie en persoon gebruikt. De inzet op gelijke onderwijskansen en het wegwerken van sociale ongelijkheid voor kinderen en hun gezinnen vragen personeels- en werkingsmiddelen. De school kan niet anders dan hier zelf extra financiële ondersteuning en sponsoring voor zoeken.

## 4.2 Uitgangspunt, missie en visie

Het centrale uitgangspunt van de brede school Sint-Jozef is "het stimuleren van de brede ontwikkeling van alle kinderen en hun gezinnen" (Soete & Dierickx, 2012). Dat betekent dat er niet enkel gewerkt wordt voor kansengroepen. Iedereen zorgt voor de rijke uitwisseling van ervaringen en zienswijzen. De kinderen oefenen competenties en puzzelen zelf actief met wat in hun omgeving aangeboden wordt. De school beseft wel dat meer kwetsbare kinderen en hun gezinnen, uiteindelijk toch 83% van hun schoolpopulatie, wellicht het meeste profijt uit deze aanpak halen doordat zij 'erkenning' ervaren en er op hen een appel wordt gedaan. Door de ingebedde ouderwerking vinden die gezinnen beter hun weg en hun plaats in de maatschappij. Met deze benadering profileert de school zich in haar omgeving. Ze verruimt haar missie (het pedagogische schoolproject) tot een meer integrale maatschappelijke dienstverlening, zonder haar kernonderwijsopdracht uit het oog te verliezen. In de schoolpraktijk wordt veel gedaan om de ontplooiingskansen voor de kinderen én hun gezinnen optimaal op te trekken. Onderwijskwaliteit, buurtintegratie, ouderparticipatie en -ontwikkeling zijn hier sleutelwoorden voor de concrete acties (zie verder bij 4.5. Activiteiten en middelen).

## 4.3 Doelstellingen

De school vertaalt de bovenstaande visie naar twee grote doelen binnen een bredere werking. Als pedagogische doelstelling kiest ze voor het 'breed leren'. Dat is het bewerkstelligen van synergie en transfers tussen het schoolse en het buitenschoolse leren. Naast de onderwijsindeterminen en ontwikkelingsdoelen gaat er meer aandacht naar een veelzijdige, integrale ontwikkeling (fysiek, sociaal, emotioneel, artistiek, cultureel, ...). Door verrijking van het educatief aanbod – via ontmoeting, oefening en deelname – worden de school en haar aanbod in de buurt voor kinderen aantrekkelijker. Op die manier verbeteren de randvoorwaarden voor het leren. De brede school biedt extra leeransen aan de kinderen, maar stimuleert hen ook om hun tijd zelf in te delen en hun keuzes zelf te bepalen. Door de gezinnen in hun context te ondersteunen, activeert de brede school hun opvoedingsrol en verhoogt op die manier de schoolse (en andere) ontwikkelingskansen van de kinderen. Daarnaast is er de maatschappelijke doelstelling: het wegwerken van de sociale ongelijkheid door het bevorderen van gelijke kansen – en bijgevolg meer gelijke uitkomsten – voor de kinderen en meteen ook voor alle gezinnen (Nicaise & Desmedt, 2008). De aanpak situeert zich op diverse terreinen: jeugd- en verenigingswerk, vrijetijdsbesteding, gezondheidszorg, cultuurparticipatie, ouderwerking, maatschappelijk werk, opbouwwerk, opstap naar de arbeidsmarkt, materiële ondersteuning, ... Werken aan gelijke kansen vanuit de brede school is aandacht geven aan de ongelijke behandeling van kwetsbare groepen.



#### 4.4 Partners in en rond de school

Deze brede school kan de verruimde missie en opdracht onmogelijk alleen waarmaken. Daarom kiest ze voor een breed netwerk rond de school met diverse organisaties en individuele vrijwilligers. Ook de lokale overheid (verschillende sectoren) denkt en werkt mee. Dit netwerk ondersteunt en geeft mee vorm aan het leren en het leven van de kinderen en hun gezinnen. De behoefte aan samenwerking is wederkerig. Enerzijds zit de school met een maatschappelijke opdracht die de school en haar leerkrachten te boven gaat. Anderzijds zijn er heel wat organisaties in de buurt van de school actief, die al te vaak los van elkaar en gefocust op een deelprobleem van de ontwikkeling van de kinderen en hun gezinnen bezig zijn. Door een warm onthaal is de schooldrempel heel laag. Dat zorgt voor een mooie opstap van ouders naar externe organisaties en zeker ook omgekeerd. Bovendien zorgt een stevig netwerk van schoolexterne partners ervoor dat de leerkrachten zich optimaal kunnen toeleveren op hun kernopdracht, het onderwijzen. Binnen dit netwerk is er drie keer per jaar een overlegmoment in een visiegroep en parallel in een activiteitenprojectgroep. De visiegroep, met naast het schoolbeleid een tiental partners uit de sectoren jeugd, welzijn, cultuur, werk, opleiding, buurtwerk, onderwijs en lokale overheid, zet de lijnen uit. De activiteitenprojectgroep verzamelt alle partners die praktisch meewerken in de uitbouw van de verschillende schoolprojecten. Naargelang er nieuwe projecten opgezet worden, breidt deze groep uit (of krimpt wanneer samenwerking, eventueel tijdelijk, opgeschort wordt) en wordt flexibel samengewerkt. Zo ontstond er naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen een spontane samenwerking tussen het intercultureel ontmoetingshuis, de vereniging waar armen het woord nemen, Vormingplus, Samenlevingsopbouw, het buurtwerk en de brede school om informatie te verspreiden over de werking van een gemeenteraad en digitaal stemmen. Op een infoavond begin oktober 2012 was er kans om deel te nemen aan de sociale stemtest en samen te praten over de resultaten.

#### 4.5 Activiteiten en middelen

Via het verhogen van de onderwijslaagkansen van de kinderen werkt de brede school aan een sterkere integratie, meer opties op de arbeidsmarkt en bijgevolg een betere plaats in de maatschappij. De school heeft bijvoorbeeld een huiswerkbegeleiding aan huis met vrijwilligers opgezet. Dit traject maakt de ouders bewust van het belang om motiverend betrokken te zijn bij de schoolloopbaan van hun kinderen. Voor het derde jaar op rij krijgen een achttal kinderen en hun gezin de kans om hier, in een uitdoofscenario, zes maanden aan deel te nemen. Het volgende schooljaar gaan ze zelfstandig aan de slag.

Ouderbetrokkenheid heeft een prominente plaats. Ouderwerkgroepen werken mee in bredeschoolprojecten. Zo oefenen de ouders hun sociale vaardigheden. Een traject rond opvoedingsondersteuning zorgt ervoor dat ouders gesterkt worden in de opvoeding van

hun kinderen. De school waakt erover om zeker niet als 'vervanger' op te treden. Binnen dit traject is, in samenwerking met het Centrum voor Kind en Gezin Don Bosco, succesvol een oudertraining 'Help, mijn kind doet moeilijk!' opgezet. Ook de steunoudergroep – ouders steunen ouders om te begrijpen waar het in de school over gaat – zorgt voor groei in betrokkenheid, initiatief, kritische kijk en verantwoordelijkheid. In het begin zag de school dikwijls een aantal dezelfde ouders in de verschillende groepen terug. Door een grote verscheidenheid in aanbod, de gerichtheid op specifieke doelgroepen en het verschil in taalniveau krijgt de school ook andere ouders gemotiveerd binnen de ouderwerking. Het bewaken van een goede sociale mix blijft een aandachtspunt.

Door de samenwerking en de relaties met en tussen partners kunnen de kinderen en hun gezinnen genieten van een zinnigere vrijetijdsbeleving (talentontwikkeling en plezier beleven). Zo werkt de school mee aan het 'tapas'-project van het buurtwerk, waarbij kinderen wekelijks kunnen proeven van een prikkelend aanbod. Sommige kinderen pikken er daadwerkelijk op in en schrijven zich achteraf in bij een club of vereniging. Vanuit het brede buurtoverleg startte in oktober 2012 een kindervijverparlement en er wordt nagedacht om samen een 'vakantiekinderkrant' te maken.

De brede school wil de gezinnen integraal en intersectoraal benaderen. Ze krijgen meer greep op hun eigen leefomgeving door in te spelen op de kernaspecten van de ontwikkeling: gezondheid, veiligheid, zorg en kinderopvang, opleiding, opvoedingsondersteuning, vorming en werk, maatschappelijke participatie. Een breed samenwerkingsverband staat hier borg voor. Bewust wordt gekozen voor een binnen-buitenbeweging bij alle ouderinitiatieven. Partners komen in de school en de ouders bezoeken de partnerlocaties in de buurt. Er zijn maandelijkse praatafels waar buurtorganisaties zich aan ouders en buurtbewoners komen voorstellen. Informatie en ervaringen worden uitgewisseld. Meestal volgt een tegenbezoek aan de organisatie. Zo raken de gezinnen vertrouwd met deze professionals en kunnen zij op eigen initiatief verdere stappen ondernemen. Ouders leren zelfstandig de weg vinden naar de diverse welzijnsorganisaties en buurtactiviteiten. Dit veroorzaakt een betere integratie en cohesie in de wijk. Verschillende organisaties beseffen, door in de brede school mee te draaien, dat ze hun werking en communicatie moeten aanpassen om daadwerkelijk hun doelgroep te bereiken.

Een lokale, buurtgerichte aanpak is zichtbaar in de open activiteiten voor ouders en buurtbewoners. Op die manier leren ze elkaar beter kennen en gaan ze samenwerken. Tegelijkertijd gaat er dus aandacht naar sociale cohesie en 'werk in de wijk'.

Om het rendement van het onderwijs te verhogen en de gezinnen sterker op een emancipatorische wijze te integreren, wordt het dienstenaanbod rond de school in kaart gebracht: welzijnsinitiatieven, recreatie, materiële dienstverlening, ... Een studentenprojectgroep van de hogeschool Ipsoc werkt dit academiejaar aan een interactieve gespreksmethodiek, op niveau van de ouders en op niveau van de kinderen van het vijfde en zesde leerjaar, rond die 'sociale kaart'. Tezelfdertijd stimuleert de brede school steunouders om 'wijsneus' te worden in samenwerking met het armoedenetwerk. Een 'wijs-

neus' neemt andere ouders op sleeptouw in de wijk, na een intensieve opleiding over de sociale kaart. Een ander voorbeeld is de samenwerking met het lokale dienstencentrum om gratis computerlessen in de computerklas te organiseren. Deze lessen staan open voor (groot)ouders, buurtbewoners en participanten van het dienstencentrum.

Het optimaal benutten van gemeenschapsgebouwen biedt extra kansen voor de uitbouw van een samenwerking met partners en het aantrekken van financiële middelen voor de brede school. Zo organiseren externe partners drie avonden per week naschoolse activiteiten voor de kinderen in de schoolgebouwen en wordt de schoolaccommodatie in de vakantieperiodes gebruikt voor kinderkampen.

Door extra aandacht en zorg voor de cruciale overgangen in het leren van de kinderen worden 'breuken' vermeden. Denk hierbij aan een intense samenwerking met de voorschoolse opvang, de overgang van kleuter naar lagere school, preventieve ondersteuning aan jonge (kleuter)ouders via vormingssessies, en de overstap naar secundaire scholen in de omgeving. Voor de oriëntering naar het secundair onderwijs werkt de school mee in een pilotproject van het Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB): 'Kies raak!'. De focus ligt op talentontwikkeling, informatiedoorstroming en de ouder-kindrelatie en -communicatie (Durnez e.a., 2010).

#### 4.6 Coördinatie

De regie van het brede netwerk gebeurt door een schooleigen ouderwerker/brugfiguur. Dit is een schoolspecifieke insteek en beleidskeuze. Precies omdat de coördinatie van de brede school bij een schooleigen teamlid ligt, is de werking schoolbeleidgestuurd en gebed in een gedragen vertrouwen. De bredeschoolwerking is opgestart vanuit een stevige ouderwerking waardoor de slaagkansen verhogen. Die insteek zorgt voor een vlottere brug naar de partners en de schoolomgeving. De werking met de ouders is opgebouwd rond drie pijlers. Vooreerst is er de grote ouderbetrokkenheid via diverse werkgroepen, praattafels, individuele gesprekken en een warme onthaalfunctie aan de schoolpoort. Daarnaast gaat er, zeker voor de vele anderstalige ouders in de school, heel veel aandacht naar oudercommunicatie met aangepaste klasbrieven, de wekelijkse nieuwsbrief, het infobord en persoonlijke contacten. Het schoolteam kreeg vorming over de basisprincipes van 'klare taal' en het werken met pictogrammen. De derde pijler omvat een aantal preventieve initiatieven rond opvoedingsondersteuning: een aanbod van activiteiten met ouders in de klas, vorming over samen spelen, het belang van naar school komen, bewegen en gezondheid, samen tafelen en oudertraining over positief opvoeden.

Vanuit de bredeschoolgedachte zet de ouderwerker/brugfiguur in op verrijking en verbreding van het vrijetijdsaanbod, het inspelen op zorg- en opvangbehoeften, het wegwerken van onderwijsachterstanden en het bevorderen van deelname aan wijkgebon-

den initiatieven en evenementen in het kader van maatschappelijke participatie. Er gaat veel tijd naar doelgericht netwerken, het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden en het bewaken van ieders betrokkenheid. De visievorming en alle activiteiten en projecten blijven gekaderd in de zorgwerking van de school. Het zorgteam fungeert als eerste klankbord, denkt mee, stuurt bij en is een communicatiekanaal naar de andere leerkrachten. Het coördinatietakenpakket wordt verder nog ingekleurd met participatie in het schoolbeleidsteam, de financiële zoektocht naar bijkomende middelen en het uitbouwen van een vrijwilligersbeleid binnen de school.

#### 4.7 Een duurzame werking

Basisschool Sint-Jozef Kortrijk zette de stap naar een bredere werking in het najaar van 2009. De schoolcontext zorgt ervoor dat dit geen proces van korte termijn is. Doordat de kinderen en hun gezinnen meestal voor een lange periode aan een basisschool (van 2,5 tot 12 jaar) verbonden zijn, kan zeer procesmatig gewerkt worden. Om blijvend succesvolle ervaringen op te doen, zijn enkele elementen heel belangrijk.

Vooreerst is er de noodzaak van een breed en dynamisch samenwerkingsverband. Een brede school heeft nood aan partners die voor lange tijd een daadwerkelijk engagement opnemen en samen werken aan het maatschappelijk draagvlak van de werking. Onderlinge relaties, inbreng, inzet, kwaliteit, betrokkenheid en informele momenten zorgen voor extra plezier in het samenwerken en enthousiasmeren. Door effectief samen dingen te doen en samen doelgericht te werken, ontstaan succeservaringen voor de kinderen, de ouders en bijgevolg voor de partnerorganisaties die er hun schouders mee onder zetten.

De inhoudelijke keuzes en acties vertrekken vanuit een stevige omgevingsanalyse. Die bestaat uit statistische gegevens uit de stedelijke gebiedsmonitor, een interne en externe sterkte-zwakteanalyse en de schooleigen leerlingenkenmerken (de SES-indicatoren: opleidingsniveau van de moeder, thuistaal en gezinsinkomen). De omgevingsanalyse wordt bovendien aangevuld met de ervaringen en expertise van de school en de verschillende partners.

De coördinatiefunctie kan niet alleen op vrijwillige inzet draaien. Het was voor de Sint-Jozefschool niet vanzelfsprekend om een schooleigen ouderwerker-brugfiguur aan te werven. Om een coördinator en een werking te financieren, kan een brede school natuurlijk zelf initiatieven nemen. Een brede school is het aan zichzelf verplicht om aandacht te hebben voor de economische dimensie en als een goede sociale ondernemer op zoek te gaan naar duurzame financiering. Tot op heden was het statuut van de ouderwerker-brugfiguur afhankelijk van projectsubsidies en bijkomende sponsoring door de congregatie. Vanaf dit schooljaar (2012-2013) wordt de bredeschoolwerking gedeeltelijk uit het lestijdenpakket gefinancierd. Omdat de overheid dit ambt in het onderwijs nog

niet erkent en subsidieert, moet de school blijvend op zoek naar eigen financiële middelen.

De aanpak van de coördinator is richtinggevend om een duurzame werking te garanderen. Brede school Sint-Jozef koos voor een schooleigen brugfiguur die dicht bij het schoolteam staat en hen mee kan betrekken bij de werking. Een eigen personeelslid weegt, vanuit een andere vooropleiding (bijvoorbeeld sociaal werk), sterker op het schoolbeleid dan iemand die van buitenaf (bijvoorbeeld vanuit de lokale overheid) coördineert. De coördinator is een echte bruggenbouwer die 'present' is (Baert, 2011) en de gezinnen in hun leefomgeving erkent. Het voortdurend inzetten op betrokkenheid van alle doelgroepen binnen de brede school is de beste garantie op een betere toekomst. Via participatietrajecten (bijvoorbeeld: de inplanting van het wijkspiegelpleintje, het kinderfufcomité tijdens een muziekkamp, ...) speelt een brede school beter in op de noden in de wijk en groeit het geloof in het daadwerkelijk kunnen.

#### 4.8 Maatschappelijke impact: illustraties

Via de kinderen en de ouderwerking op school worden de gezinnen bereikt. Vorming, een emancipatorische benadering, de verkenning van de leefomgeving en een stimulerende aanpak bevorderen de maatschappelijke participatie waardoor gezinnen zich emotioneel, intellectueel, cultureel en uiteindelijk ook materieel verbeteren. Ouders of gezinsleden die een opleiding volgen, uiteindelijk werk vinden, naar een betere woning verhuizen, ... zijn telkens succesbemoedigingen in de werking. De beleidsoptie van de school om de ouderwerker ook in te zetten als brugfiguur is een fundamentele keuze. Het hefboomeffect van een brede school (het bredere welzijnseffect) wordt hieraan afgemeten. Het volstaat niet om een netwerk met organisaties uit te bouwen. De ouders vinden niet zomaar vanzelf het dienstverleningsaanbod en omgekeerd. De vertrouwenspositie van de ouderwerker maakt de brug school-gezin-buurt gemakkelijker, sterker en efficiënter.

Dat brede school Sint-Jozef een bijdrage levert om de armoedecirkel te doorbreken en sociale uitsluiting tegen te gaan, illustreren de volgende voorbeelden. Het OCMW-buurtwerk is een vaste partner op overlegmomenten. Binnen het buurtoverleg ontstaan allerlei kindgerichte projecten en gezinsactiviteiten. Sinds de start van deze intense samenwerking geeft het buurtwerk volmondig toe dat ze nu eindelijk een aantal bewoners bereiken die ze al zo lang wilden bereiken. Het welzijnswerk beseft de noodzaak om 'mobiel' te worden via een eventuele OCMW-infobalie op school, hulpverleners die de gezinnen informeel aan de ouderpraattafel ontmoeten, het besef van de nood aan vaste aanspreekpersonen in de verschillende organisaties, enzovoort. Binnen het stedelijk armoedenetwerk dat ijvert voor sociale activering, vindt de brede school haar plek om te werken aan gezamenlijke doelen om sociale ongelijkheid verder in te dijken. Via dit netwerk 'Surplus' krijgen heel wat gezinnen de mogelijkheid om te proeven van

een uitgebreid aanbod scholing en vorming en om goedkoop deel te nemen aan allerlei sport-, cultuur- en vrijetijdsinitiatieven. De brede school is hier niet enkel 'toeleider' maar ook 'aanbieder' geworden.

Goede contacten met het volwassenenonderwijs, de sociale economie en het sociaal-cultureel vormingswerk zorgen voor heel wat extra mogelijkheden voor ouders. Zij kunnen gratis en in 'klare taal' workshops op maat volgen, er is een wekelijks 'vacature-prikbord' en er zijn afspraken om Open School- en CVO-opleidingen op termijn binnen de school aan te bieden.

## 5. Besluit en aanbevelingen

Brede scholen verhogen de maximale en duurzame ontwikkelingskansen van kinderen en hun gezinnen door het scheppen van een brede integrale leer- en leefomgeving in de vrije tijd en op school. Elke brede school organiseert zich anders omdat ze actief met de lokale context en omgevingsfactoren aan de slag gaat. Het gebruik van de term 'school' kan in deze misleidend zijn. Het verkleinen van mechanismen van achterstelling en uitsluiting is niet enkel een onderwijsopdracht. Het gaat hier over een intensieve en duurzame samenwerking van diverse maatschappelijke actoren. Die vinden elkaar inhoudelijk om actief op het terrein de ontwikkelingskansen van kinderen en hun gezinnen te verhogen. Als kinderen zich optimaal kunnen ontplooiën in hun omgeving, heeft dat ongetwijfeld een impact op de toekomst van de maatschappij. Door gezinnen en scholen te verbinden met de buurt, ondersteunen we hen in ontplooiing, emancipatie, integratie en participatie in de samenleving. Op die manier wegen brede scholen niet enkel door hun pedagogische doelen, maar ook door hun strijd tegen sociale ongelijkheid. De voortdurende binnen-buitenbeweging in het onderwijzen en in de werking met de gezinnen zorgt voor vernieuwende impulsen in buurtontwikkeling en gezinsintegratie. Op die manier zijn brede scholen sociaal innovatief.

Ondanks het gebrek aan ondersteuning vanuit het Vlaamse beleid vindt de bredeschoolgedachte steeds meer ingang. Heel wat actoren menen dat een brede school veel potentieel heeft voor het realiseren van gelijke kansen. Vandaag zijn brede scholen een 'populair' gespreksitem binnen het Vlaamse gelijkekansenbeleid. In diverse beleidsplannen lezen we de sympathie en goodwill om brede scholen in praktijk te brengen. Vanuit de Vlaamse Overheid zijn er kleine impulsen via het uitschrijven van projectoproepen waar sectoroverschrijdende samenwerking aangemoedigd wordt. Het blijft echter bij 'projectmatig' denken en dat is niet het verhaal waar brede scholen voor staan. Beleid voeren is visie ontwikkelen, prioriteiten stellen en financiële keuzes maken. Duurzaam investeren in brede basisscholen lijkt ons vanzelfsprekend. Basisscholen hebben immers een centrale wijkligging, wat meteen een direct aanknopingspunt geeft en een verhoogde kans op slagen.

Om het potentieel van een brede school als sociale hefboom ten volle te ontwikkelen, is het noodzakelijk om inhoudelijk af te stemmen, met alle overheidssectoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van kinderen, jongeren en hun gezinnen. Een lokale overheid kan hier als ‘trigger’ fungeren en het goede voorbeeld geven.

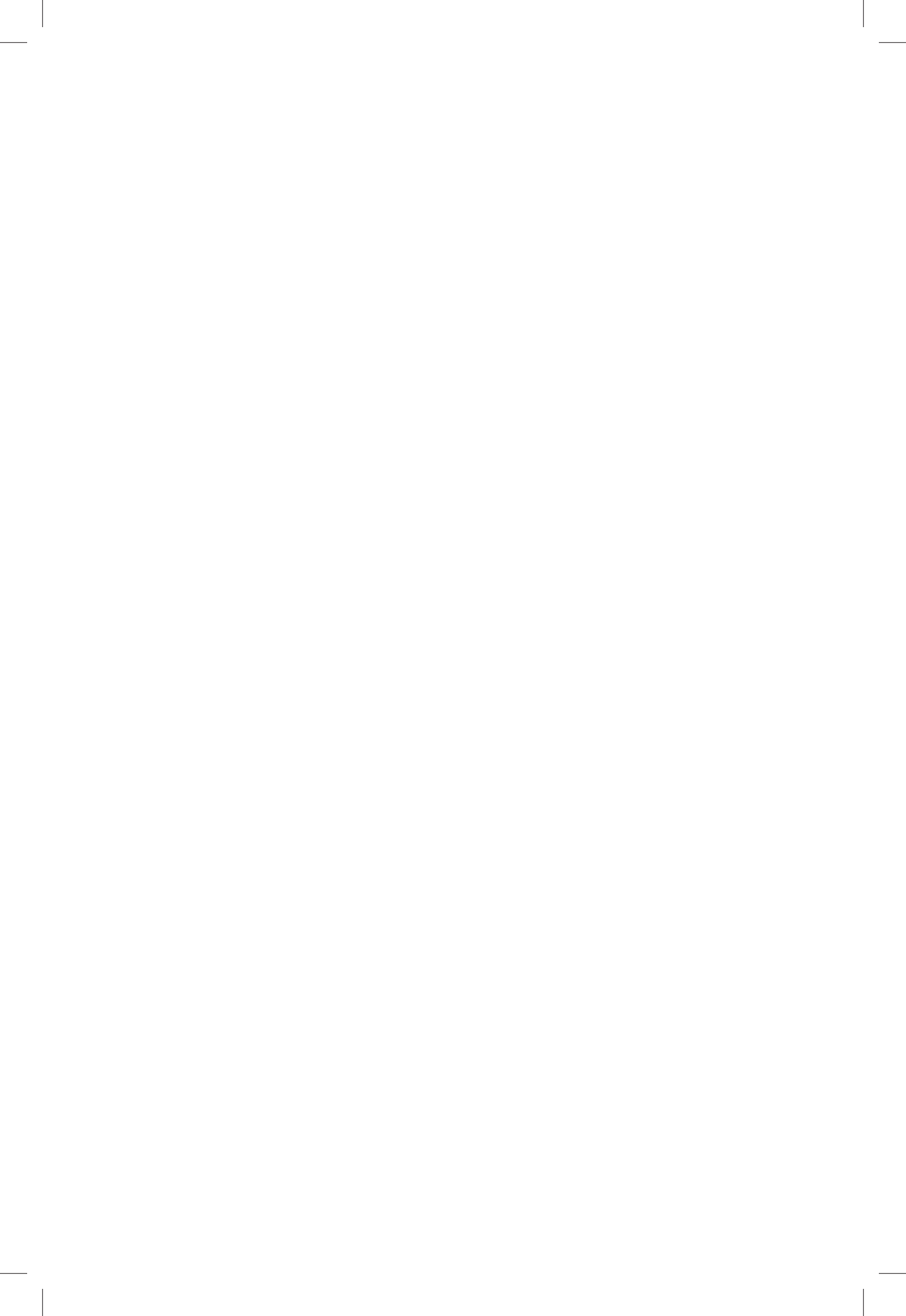
De meeste bredeschoolwerkingen missen een structurele ondersteuning en zijn daardoor bijzonder kwetsbaar. Om brede scholen slagkracht te geven, moeten aanverwante, betrokken beleidssectoren ook samen financiële engagementen aangaan. Meer financiële middelen voor scholen met veel kwetsbare kinderen zijn niet voldoende. Het kader voor een flankerend onderwijsbeleid is een eerste mooie oefening. De inzet van deze beleidsmiddelen in het werkveld is echter te versnipperd en niet altijd coherent waardoor het concept ‘brede school’ een vertraagde doorstart kent. Een gezamenlijke subsidiepot met een eerlijke verdeelsleutel vanuit de betrokken beleidsdomeinen zoals jeugd, sport, cultuur, onderwijs, welzijn, werk en kinderopvang zou een betere piste zijn. Enkel op die manier kunnen brede scholen coördinatoren aanwerven en deze brugfiguren een duidelijk mandaat geven zodat zij toegang krijgen tot een ruim en divers netwerk aan actoren.

Basisschool Sint-Jozef in Kortrijk maakte de uitdrukkelijke keuze om eerst een goed draaiende ouderwerking op te starten. Deze uitgangspositie zorgt in hun praktijk voor een duurzamere basis bij de uitbouw van een brede school. Het lijkt relevant om ons praktijkvoorbeeld – met de insteek van een uitgebouwde ouderwerking – diepgaander te onderzoeken. Vooral scholen met een populatie met veel GOK- of SES-leerlingen voelen de noodzaak van een eigen ouderwerking. We vragen de Vlaamse Overheid en de onderwijskoepels om na te denken over de mogelijkheid en de voorwaarden van het structureren van een dergelijke werking in schoolomgevingen. Ook pedagogische begeleidingsdiensten en nascholingscentra hebben voor ons een opdracht in de opleiding en vorming van ouderwerkers en bredeschoolcoördinatoren. Voor hogescholen met een lerarenopleiding of een sociaal-agogisch aanbod ligt de uitdaging in het opnemen van ouder- en bredeschoolwerking in hun reguliere aanbod.

We pleiten voor nog meer praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek over het effect van brede scholen op het ontwikkelingsproces van kinderen, schoolteams en schoolomgevingen. Hoe groot is de innoverende maatschappelijke impact van brede scholen in de schoolomgeving? Meetbare onderzoeksresultaten ondersteunen de zoektocht naar een breder maatschappelijk draagvlak voor brede scholen. Hopelijk kan dit resulteren in een adequate, structurele ondersteuning van de vele mooie initiatieven in het werkveld.

## NOOT

1. Voor een beschrijving over rollen die een lokale overheid kan opnemen in samenwerkingsverbanden, zie hoofdstuk 9.





# Wijkgezondheidscentra in Vlaanderen

*Jan De Maeseneer, Leen De Roo, Sara Willems*

### 1. Inleiding

In de jaren 1970 ontstonden in Vlaanderen de eerste wijkgezondheidscentra met als bedoeling om op wijkniveau op de eerste lijn een multidisciplinair (huisarts, (thuis) verpleging, maatschappelijk werk, kinesitherapie, diëtist, ...) antwoord te bieden op de lichamelijke, psychische en sociale problemen van de lokale bevolking, met bijzondere aandacht voor preventie en gezondheidspromotie en participatie van de doelgroep.<sup>1</sup>

Intussen zijn er 21 wijkgezondheidscentra in Vlaanderen, verenigd in een Vereniging voor Wijkgezondheidscentra.<sup>2</sup> Een wijkgezondheidscentrum werkt multidisciplinair en heeft een gemeenschapsgerichte werking in een duidelijk omschreven geografisch gebied. Het werkt actief samen met lokale en regionale (beleids)partners op de domeinen gezondheid en welzijn. Op deze domeinen doet het aan preventie van ziekte en bevordering van gezondheid en welzijn via integrale zorgverlening (medisch, psychisch, sociaal). Wijkgezondheidscentra werken met het forfaitaire betalingssysteem<sup>3</sup> en hebben een brede toegankelijkheid. Via dit systeem schrijven patiënten zich in bij het wijkgezondheidscentrum en verbinden zich ertoe dat ze steeds op het centrum een beroep zullen doen wanneer ze een huisarts of verpleegkundige nodig hebben. Patiënten dienen niet te betalen voor een huisbezoek of raadpleging bij de huisarts en hoeven geen prestatiebriefjes meer in te wisselen bij het ziekenfonds. Voor medicatie, verzorgingsmateriaal, een raadpleging bij de specialist, enzovoort dienen patiënten wel nog te betalen. De centra werken permanent aan de verbetering van de kwaliteit van de zorgverlening. Juridisch hebben de centra een vzw-structuur, ze zijn onafhankelijk en pluralistisch, behoren niet tot een ideologische of levensbeschouwelijke zuil en zijn niet gebonden aan een politieke partij. Van bij de aanvang hebben wijkgezondheidscentra, hoewel ze zich richten op alle inwoners in een bepaalde buurt, bijzondere aandacht gehad voor de maatschappelijk meest kwetsbare groepen en de aanpak van armoede en uitsluiting op het vlak van gezondheid.

In deze bijdrage vertrekken we van de historische ontwikkeling en proberen we te begrijpen waarom wijkgezondheidscentra nog steeds niet 'decretaal bestaan' in Vlaande-

ren. Vervolgens gaan we nader in op de vraag hoe wijkgezondheidscentra een bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van sociaaleconomische gezondheidsverschillen. We gaan ook in op de mogelijkheden die het concept 'gemeenschapsgerichte eerstelijnsgezondheidszorg' biedt. Verder maken we een SWOT-analyse van de huidige positionering van wijkgezondheidscentra op het snijpunt van de sectoren 'welzijn' en 'gezondheid' en analyseren het raakvlak met samenlevingsopbouw, buurt- en vormingswerk. Ten slotte bekijken we mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

## 2. **Wijkgezondheidscentra: het laatste 'kind' van mei '68, op zoek naar decretale erkenning**

De maatschappelijke omwenteling in mei '68 leidde tot een aantal vernieuwende initiatieven op het vlak van onderwijs (zoals het project Onderwijs, methodescholen, ...), buurtontwikkeling (zoals buurthuizen met aandacht voor maatschappelijk kwetsbare groepen), samenlevingsopbouw en ook in de sector van de eerstelijnsgezondheidszorg. De achtergrond van deze ontwikkelingen staat onder andere gedocumenteerd in het boek van Piet Reckman, *Naar een strategie en methodiek voor sociale actie*. Reckman komt in zijn boek tot de volgende werkomschrijving: "In elk geval is sociale actie gericht op radicale veranderingen van structuren van de samenleving, van het sociaal systeem. Doorgaans wordt sociale actie verricht door een groep, die dan een sterke consensus dient te hebben, zowel met betrekking tot het zicht op een meer humane, rechtvaardige en vrije samenleving, als wel met betrekking tot inzicht in de eigen aard van de bestaande sociale werkelijkheid en die gemotiveerd door de spanning tussen conceptie en bestaande orde zo strategisch en methodisch mogelijk, het sociaal systeem op zijn scharnierpunten aanpakt, teneinde het noodzakelijke proces van radicale sociale veranderingen in het leven te roepen en te voeden" (Reckman, 1971, p. 36).

Het boek bevat een uitgebreide inventaris van strategieën en methodieken met aandacht voor het formuleren van duidelijke doelstellingen, de analyse van problemen, situatie en actie, het ontwikkelen van draaiboeken en evaluatie en toetsing. Het was dit soort analyse die studenten in opleiding voor beroepen in de gezondheidszorg (artsen, maatschappelijk werkers, verpleegkundigen, ...), buurtwerkers en actoren in de samenlevingsopbouw ertoe bracht om ook op zoek te gaan naar nieuwe vormen van zorgverstrekking in het kader van de eerstelijnsgezondheidszorg. Het is dan ook niet toevallig dat de eerste wijkgezondheidscentra dwarsverbindingen hadden met progressieve sociale bewegingen en voortkwamen uit kritische groepen van gezondheidswerkers zoals de sociomedische werkgroep in Gent (Medico-Sociale Werkgroep, 1970). De onderliggende maatschappijvisie kwam duidelijk tot uiting in de keuze voor de vestiging van wijkgezondheidscentra in wijken met een hoge concentratie van maatschappelijke problemen en uitdagingen (zoals etnisch-culturele minderheden, kansarmoede, ...).

---

De eerste wijkgezondheidscentra hadden dwarsverbindingen met progressieve sociale bewegingen en kwamen voort uit kritische groepen van gezondheidswerkers.

---

Sociale actie was het middel om sociale innovatie te realiseren. Het ging om het afscheid van de 'liberale geneeskunde' en het creëren van een nieuwe relatie tussen de bevolking en zorgverstrekkers. Via gezondheidsvoorlichting werd de informatie-asymmetrie teruggedrongen en gezondheidswerkers schoolden zich in horizontale communicatie (onder andere via 'methodisch werken', patiëntgerichte vraagverheldering en onderhandelen met de patiënt als belangrijke innovaties). Ziekte werd niet langer gezien als een louter biologische stoornis, maar er werd gekozen voor een biopsychosociale multidisciplinaire benadering, met veel aandacht voor de ziekmakende factoren in woon-, leef- en werkomstandigheden. Ook de context kreeg veel aandacht, waarbij versterking van het sociaal weefsel en 'empowerment' van individuen en groepen via intersectorale samenwerking tussen gezondheid, welzijn, tewerkstelling, school, ... werden uitgebouwd. Patiëntenparticipatie, de patiënt actief betrekken bij het uittekenen van het beleid rond dienstverlening, deed haar intrede.

In de werkgroep 'Wijkgezondheidscentrum' aan de Universiteit Gent definieerden vierdejaarsstudenten geneeskunde in het kader van een opdracht sociale geneeskunde (prof. K. Vuylsteek) in 1974 een wijkgezondheidscentrum als "een samenwerking van verschillende gezondheidswerkers (verpleegkundige, huisarts, maatschappelijk werkenden, kinesitherapeut, ...) op basis van gelijkwaardigheid wat betreft functie, beleid en financiële vergoeding. Het is de bedoeling te komen tot een integrale (psycho-socio-somatische) verzorging van de bewoners van een wijk en om een gezondheidszorg in dienst van en onder beheer van de bevolking van een wijk mogelijk te maken door informatie en bewustwording. Een wijk is een verzameling van mensen met een aantal gelijke belangen, noden en mentaliteit, die wonen in eenzelfde geografisch omschreven gebied."

Het in de praktijk brengen van deze uitgangspunten was niet evident. Nemen we als voorbeeld van sociale innovatie het verbeteren van de financiële toegankelijkheid. Aanvankelijk werd dit ingevuld door het werken tegen terugbetalingstarieven (waarbij het zogenaamde 'remgeld' aan de patiënt niet werd gevraagd). Dat stuitte snel op weerstand van de Orde der Geneesheren, die hierin een vorm van oneerlijke concurrentie zag (het 'ronselen' van patiënten). Deze strategie van 'werken tegen terugbetalingstarief' kwam onder druk te staan toen de terugbetaling werd terugschroefd in het kader van besparingsmaatregelen. Daarom werd gezocht naar een nieuwe betalingsvorm, los van de betaling per prestatie, de 'forfaitaire betaling'. Een wetsvoorstel ter zake haalde nooit de bespreking in de plenaire zitting van de Kamer, maar onderhandelingen met het RIZIV (Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering) leidden in 1982 tot een reglement waarbij een vast maandelijks bedrag per ingeschreven patiënt werd uitgekeerd aan wijkgezondheidscentra.

### 3. Eerstelijnsgezondheidszorg, wijkgezondheidscentra en sociaaleconomische gezondheidsverschillen

Zoals alom bekend, bepalen structurele determinanten (zoals werk, inkomen, opleidingsniveau) de sociale stratificatie in de samenleving. Op het vlak van gezondheid en welzijn leidt de sociale stratificatie tot een verschillende kwetsbaarheid en een verschillende blootstelling en zo tot sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Met deze term verwijzen we naar systematische verschillen in gezondheid tussen verschillende sociale groepen (mannen versus vrouwen, sociale klassen, etnische groepen, ...) die niet het gevolg zijn van louter biologische verschillen tussen groepen (bijvoorbeeld: een verschil in hormonale mechanismen tussen mannen en vrouwen), maar wel van onderliggende sociale mechanismen, zoals sociale uitsluiting, armoede, ongelijke toegang tot essentiële voorzieningen en diensten zoals onderwijs. Het is algemeen geweten dat maatschappelijk kwetsbare groepen hogere risico's hebben (ongezondere werkomstandigheden, minder gezonde leefomgeving, ...) en dat ze vaak ook kwetsbaarder zijn (door chronische aandoeningen, leefstijlfactoren, ...). Dat leidt uiteindelijk tot ongelijkheid op het vlak van gezondheid (ze zijn meer ziek, hebben een lagere gezonde levensverwachting, ...). Zo mogen 25-jarige mannen met een diploma hoger onderwijs verwachten om gemiddeld nog 55,03 jaar te leven, terwijl dit voor 25-jarige mannen met enkel een diploma lager onderwijs meer dan vijf jaar minder is. En deze kloof lijkt niet af te nemen.

Dit vraagt om een fundamentele analyse, ook vanuit het perspectief van de eerstelijnsgezondheidszorg, des te meer omdat in het rapport *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health* de Wereldgezondheidsorganisatie concludeert dat gezondheidszorgsystemen zorgen voor een betere gezondheid indien de eerstelijnsgezondheidszorg (ELGZ) de basis vormt (Commission on Social Determinants of Health, 2008). Dit betekent een ELGZ-model met zowel een aanpak aangepast aan sociale determinanten, waarbij preventie en promotie in evenwicht zijn met de investeringen voor curatieve interventies, als een klemtoon op de eerstelijnszorg met adequate doorverwijzing naar gespecialiseerde gezondheidszorg.

Wijkgezondheidscentra proberen een concrete invulling te geven aan de aanpak van sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Hoe gebeurt dit?

Een sterke eerstelijnsgezondheidszorg kan in eerste instantie via een toegankelijke dienstverlening inspelen op die verschillen in kwetsbaarheid. Wijkgezondheidscentra doen dit door een laagdrempelige, geïntegreerde interdisciplinaire dienstverlening voor ingeschreven patiënten, waarbij de centra zich universeel opstellen en toegankelijk zijn voor alle inwoners binnen een geografisch omschreven gebied. Centraal staat dus de universele benadering, geoperationaliseerd via een territoriaal concept: patiënten die wonen in een bepaald geografisch omschreven gebied, kunnen zich inschrijven in het betreffende wijkgezondheidscentrum. Tevens hanteert het wijkgezondheidscentrum een acceptatieplicht, waardoor er geen enkele vorm van risicoselectie ontstaat. Deze

territoriale benadering staat haaks op een categoriale benadering die gericht is op specifieke categorieën van patiënten. Tegelijk is er, waar nodig, wel een 'proportionate universalism', zoals beschreven in de Marmot review principes (2010), waarbij maatregelen om de sociale gradiënt in gezondheid te verminderen universeel moeten zijn, maar waarbij de intensiteit evenredig is aan de mate van socio-economische achterstand. Zo wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het verlagen van de socioculturele drempel via het inzetten van interculturele bemiddelaars en tolken.

Het geïntegreerde en interdisciplinaire aanbod van eerstelijnszorg in de wijkgezondheidscentra verlaagt de drempel door de eenduidige ingangspoort en de eenvoudige mogelijkheid tot horizontale doorverwijzing binnen de eerste lijn. Door de integrale benadering van 'gezondheid' wordt ook de koppeling gemaakt met welzijn en is de instroom 'gezondheid' (huisarts, verpleegkundige, soms tandarts, ...) onder één dak beschikbaar, evenals de instroom 'welzijn' (algemeen maatschappelijk werk – onder hetzelfde dak ofwel via nauwe samenwerkingsafspraken). Onderlinge afstemming en interdisciplinair zorgoverleg, zowel met de interne hulpverleners als met externe diensten, zijn belangrijke instrumenten om die interdisciplinaire zorg te realiseren.

Het eerstelijnssteam van een wijkgezondheidscentrum beperkt zich niet tot het verlenen van zorg en preventie, maar richt zich eveneens op gezondheidspromotie: 'empowerment' van individuen en groepen, het creëren van gezonde 'levensvoorwaarden' (De Maeseneer e.a., 2003) en het versterken van sociale cohesie binnen buurten. Territoriaal werken betekent dus ook: werken aan gezondheidsbevordering voor het geografisch omschreven werkingsgebied.

---

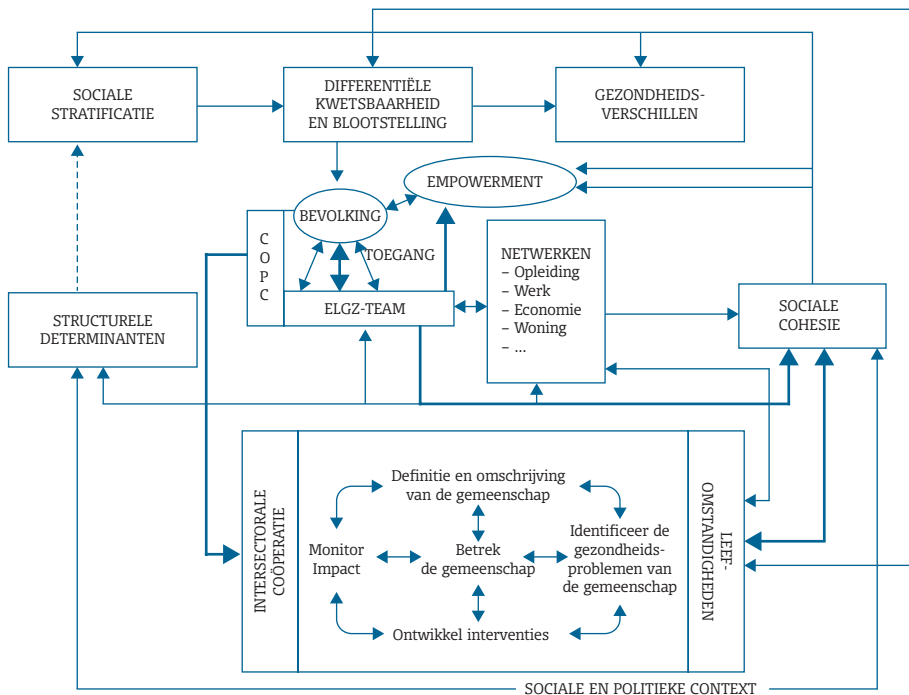
Het wijkgezondheidscentrum beperkt zich niet tot het verlenen van zorg en preventie, maar richt zich eveneens op empowerment van individuen en groepen, het creëren van gezonde levensvoorwaarden en het versterken van sociale cohesie binnen buurten.

---

De methodiek voor deze 'gemeenschapsgerichte' zorg is beschreven in het 'Community Oriented Primary Care'-model (COPC-model), zoals ontwikkeld door Sidney en Emily Kark vanaf 1940 in Zuid-Afrika (Rhyne e.a., 1998). Deze methodiek draagt ertoe bij om de 'shift' te maken van individuele patiëntenproblemen naar een diagnose en aanpak van problemen op gemeenschapsniveau: in permanent overleg met de bevolking worden de welzijns- en gezondheidsproblemen van de wijk geïnventariseerd, worden interventies ontwikkeld en uitgevoerd en worden de resultaten geëvalueerd. Bij het verzamelen van gegevens over de gezondheidsgerelateerde problemen in de lokale gemeenschap worden verschillende informatiebronnen aangeboden: signalen vanuit de hulpverlening in de eigen praktijk en in andere voorzieningen, secundaire analyses van bestaande gegevens en soms nieuw verzamelde gegevens.

Samengevat, het multidisciplinaire eerstelijnsgezondheidszorgteam, werkzaam in een netwerk met andere sectoren, zal gelijkheid in gezondheid bevorderen door de laagdrempelige, wijkgerichte aanpak, door het werken aan sociale cohesie en door het bevorderen van empowerment (De Maeseneer e.a., 2007).

**Figuur 1** – Eerstelijnsgezondheidszorg: een strategie voor het bevorderen van gelijkheid in gezondheid en intersectorale samenwerking.



**Bron:** Vertaald uit: De Maeseneer e.a. (2007). *Primary health care as a strategy for achieving equitable care.*

Deze elementen zijn samengevat in figuur 1, die we ontleen aan het rapport *Primary health care as a strategy for achieving equitable care* (De Maeseneer e.a., 2007). Deze figuur formuleert een hypothese over hoe eerstelijnsgezondheidszorg een strategie kan zijn voor de bevordering van gelijkheid in gezondheid en intersectorale maatregelen. Een eerste vereiste is een hoge toegankelijkheid tot het eerstelijnsgezondheidszorgteam. Een tweede is dat het team zorg van hoge kwaliteit moet bieden. Daarenboven moet het team interageren met verschillende netwerken (opleiding, werk, economie, woning, ...) die verband houden met belangrijke sectoren. Naast een aanpak gericht op individuen en families moet het eerstelijnsgezondheidszorgteam, gebruik makend van de 'Community Oriented Primary Care' (COPC)-strategie, ook de gemeenschap aanpakken. De COPC, de directe aanpak van het eerstelijnsgezondheidszorgteam en het

intersectoraal netwerken, zal de sociale cohesie in de gemeenschap verbeteren. De maatregelen van het eerstelijnsgezondheidszorgteam (zowel curatief als preventief) enerzijds en de verbeterde sociale cohesie in de gemeenschap anderzijds zullen leiden tot empowerment van de bevolking. Empowerment situeert zich op verschillende niveaus: fysiek, psychologisch, sociaal en cultureel. Empowerment van de populatie zal de kwetsbaarheid voor factoren die bijdragen tot ongelijkheid in gezondheid doen dalen. Daarenboven, omdat de COPC de levensomstandigheden van de lokale bevolking zal aanpakken, zal de blootstelling van de bevolking aan factoren die een risico kunnen betekenen voor hun gezondheid, verminderen en zal de differentiële kwetsbaarheid dalen. Tot slot zullen een betere opleiding, betere werkomstandigheden en een gedaalde werkloosheid, betere woonomstandigheden en toegang tot veilige voeding en water de structurele determinanten die de sociale stratificatie beïnvloeden, bevorderen.

#### 4. **Gemeenschapsgericht werken: enkele voorbeelden uit de praktijk**

In Wijkgezondheidscentrum Botermarkt worden alle hulpverleners aangesproken om algemene signalen, voortvloeiend uit patiëntencontacten, huisbezoeken, enzovoort, te delen. Hiervoor zijn verschillende kanalen: het interdisciplinair patiëntenoverleg, een elektronisch 'signalendocument', enzovoort. Verder wordt ingezet op intersectorale netwerkvorming met allerlei lokale diensten en hulpverleningsinstanties. Het intersectoraal Wijkwelzijnsoverleg, waarbij naast hulpverleners ook lokale scholen, politie, buurtorganisaties, educatieve instellingen, samenlevingsopbouw, ... betrokken zijn, is hiervoor een uitstekend platform. Vanuit deze subjectieve signalen wordt een analyse gemaakt op basis van bestaande gegevens met betrekking tot demografie, migrantenconcentratie, woon- en huisvestingssituatie, verkeerssituatie en geluidsoverlast en op basis van gegevens met betrekking tot risicogroepen afkomstig van de politie. Deze gegevens worden eventueel aangevuld met eigen kwalitatief en kwantitatief onderzoek of onderzoek in samenwerking met partners, zoals de Universiteit Gent. Meestal gebeurt dit in samenwerking met de andere Gentse wijkgezondheidscentra en andere relevante partners, afhankelijk van de thematiek.

Een concreet voorbeeld van dit 'COPC-model' in de praktijk is als volgt. Het WGC Botermarkt werd op een bepaald moment geconfronteerd met een 'epidemie' van zwangerschappen bij jonge alleenstaande kansarme vrouwen. Waarom werden al die jonge vrouwen in dezelfde periode zwanger? In de meeste gevallen was er geen vader voor hun kind, velen hadden hun eigen plaatsing in een instelling nog maar net achter de rug en ze hadden zelf nog amper de kans gehad om jong te zijn en hadden weinig professionele toekomstperspectieven. Was dit een gebrek aan kennis en informatie? Om het antwoord hierop te kennen werden in 1993 alle jongeren die woonden in de Gentse deelgemeenten Gentbrugge en Ledeberg tussen 14 en 18 jaar via een anonieme postenquête ondervraagd over hun kennis, gedrag en attitude betreffende seksualiteit, anticonceptie en relatievor-

ming. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de theoretische kennis over seksualiteit samenhangt met sociaaleconomische factoren: lagere sociale klassen hadden duidelijk minder goede theoretische kennis dan hogere. Ook een attitudeverschil ten opzichte van seksualiteit en anticonceptie bij verschillende sociale groepen kwam aan het licht. Opvallend was dat jongeren met de gebrekkigste kennis het hoogste risicogedrag vertoonden. Op het vlak van anticonceptie bleek dat meer jongeren uit de lagere sociale klassen een onveilige methode gebruikten dan jongeren uit de hogere sociale klassen. Een toetsing bij de jonge zwangere vrouwen, waarmee we geconfronteerd werden, leerde echter dat er bij hen geen probleem van kennis was. Daarom werd met deze groep een kwalitatief onderzoek opgezet, waarbij meerdere groepsgesprekken werden gepland. Geleidelijk aan werd duidelijk dat zwanger worden voor deze jonge vrouwen een bewuste keuze was: ze waren op zoveel terreinen in het leven niet succesvol geweest (relatie, werk, studie, gezin, ...), maar het recht om zwanger te worden en moeder te zijn kon niemand hen afnemen. Deze benadering maakte duidelijk dat men voorzichtig moet zijn op het vlak van 'diagnosestelling': hoewel men in eerste instantie dacht geconfronteerd te worden met een kennisprobleem, bleek een fundamentele en essentiële keuze hier aan de orde te zijn. De daaropvolgende interventie was er dan ook op gericht om maximaal de vrouwen te steunen in hun project om een 'goede moeder' te zijn.

Een recenter voorbeeld is het project 'Niets aan de Tand'. Aan de basis van dit project lagen verschillende signalen over ontoegankelijke mondzorg en mondproblemen, voornamelijk bij kinderen. Huisartsen in de wijkgezondheidscentra zagen herhaaldelijk ouders met zeer jonge kinderen met klachten als voortdurend huilen, niet willen eten, niet willen slapen, ... Algauw bleek dat problemen met de mondgezondheid aan de basis lagen. Het was dan ook verwonderlijk dat deze patiënten een huisarts bezochten en geen tandarts. Samen met Kind en Gezin, Universiteit Gent, de wijkgezondheidscentra, de VVT (Vlaamse Vereniging van Tandartsen) en de Stad Gent werd de veelzijdigheid van deze problematiek in kaart gebracht, zowel kwantitatief als kwalitatief. De resultaten versterkten alleen maar de omvang van het probleem: bij 12% van de onderzochte kinderen jonger dan 30 maanden werd een ernstige vorm van zuigflescariës vastgesteld en geen enkele van deze kinderen was hiervoor in behandeling. Kinderen uit kansarme gezinnen bleken het meest aangetast. Het kwalitatief onderzoek bracht de veelzijdigheid van het probleem in kaart die via het project 'Niets aan de Tand' werd aangepakt: sensibiliseren van hulpverleners, kennis vergroten bij zowel hulpverleners als patiënten, de mondzorg toegankelijker maken door het bekendmaken van de regeling derde betalende, netwerkvorming, enzovoort. Het Wijkgezondheidscentrum Botermarkt bood een structureel antwoord door een tandartspraktijk in te bedden in het multidisciplinaire team: door op een laagdrempelige en interdisciplinaire manier zorg te bieden, vinden patiënten sneller de weg naar de tandarts. Het consolideren van dergelijke projecten blijft een belangrijke insteek; daarom vindt in Gent jaarlijks in maart de 'Gentse maand van de tand' plaats, waarbij ingespeeld wordt op de actuele noden inzake mondzorg en verder gezocht wordt om andere partners te betrekken.



Een derde voorbeeld situeert zich binnen het Universitair Centrum voor Eerstelijnsgezondheidszorg Nieuw Gent (UNICE). Het centrum is ondergebracht in het wijkwelzijnsbureau van het OCMW, waarin ook de dienst maatschappelijk werk, het buurtrestaurant, Intercultureel Netwerk Gent, het inloopteam, het consultatiebureau Kind en Gezin en de stedelijke buurtwerking zijn gevestigd. In het kader van het project 'Nieuw Gent: gezond en wel?', waarin de COPC-benadering centraal staat, startte het centrum met een verkenning van de belangrijkste problemen in de buurt. Als methode werd kwalitatief onderzoek gebruikt, waarbij vier focusgroeps gesprekken werden georganiseerd met verschillende subgroepen uit de buurt: bejaarden, alleenstaande moeders, alleenstaanden uit hoogbouwappartementen en allochtonen. De bedoeling was om op deze wijze een kwalitatief beeld te krijgen van belangrijke problemen in de buurt en van bij de start de bevolking hierbij actief te betrekken. Intussen was via de huisartsenconsultaties in het centrum en ook via het consultatiebureau van Kind en Gezin duidelijk geworden dat er een probleem was met de kennis en vaardigheden omtrent zuigelingenvoeding. Daarom werd een project gestart om, samen met moeders uit de wijk, een video te maken met advies over gezonde zuigelingenvoeding. Via de betrokkenheid van de doelgroep bij de inhoudelijke invulling van het project en door het gebruik van een toegankelijk medium (video) hoopt men de informatieboodschap op een meer efficiënte wijze te laten doorstromen. De video zal tevens een aanleiding zijn tot gesprekken in het kader van de 'oudergroepen'. Deze ontmoetingsmomenten met ouders worden door het Inloopteam georganiseerd en hebben tot doel ouders samen te brengen en te empoweren. Ouders worden in deze ontmoetingsmomenten niet enkel door hulpverleners, maar ook door andere ouders ondersteund en gesterkt.

In Wijkgezondheidscentrum De Ridderbuurt in Leuven werd een originele vorm van epidemiologisch onderzoek verricht: de gezondheidstoestand van een steekproef van patiënten uit het centrum werd vergeleken met deze van de gemiddelde Belg (beschikbaar dankzij de gezondheidsenquête). Door deze vergelijking kon duidelijk de specificiteit van de problematiek van de patiënten van de Ridderbuurt in kaart worden gebracht.

De gemeenschapsdiagnose illustreert duidelijk dat gezondheidsproblemen hand in hand gaan met andere domeinen. Het is belangrijk als wijkgezondheidscentrum om deze integrale kijk te behouden. Maatschappelijke problemen dienen we niet onnodig te medicaliseren. Heel wat gezondheidsproblemen hebben te maken met beperkingen op het vlak van de vorming, tewerkstelling, huisvesting, ... Soms is het wijkgezondheidscentrum slechts een van de actoren in een breder netwerk. Het vormingsproject voor laaggeschoolde vrouwen, opgezet door het OCMW-Gent met het Wijkgezondheidscentrum Botermarkt, is hiervan een voorbeeld. De meeste van deze vrouwen, die via een individueel bezoek werden gerekruteerd voor een groepswerking, hebben meerdere problemen, zoals een onstabiele gezinssituatie, een laag opleidingsniveau, een beperkt inkomen, slechte huisvesting, beperkte sociale vaardigheden, ... De doelstelling van deze groepswerking was om te proberen vrouwen 'sterker' te maken met betrekking tot de beslissingen over hun eigen leven. De zorg voor gezondheid was hierbij een

van de vele aandachtspunten, maar zeker niet het belangrijkste. De vrouwen ontmoeten elkaar tweemaal per week, één keer voor een kookactiviteit en één keer voor een groepsgesprek. Ook in dit project diende regelmatig te worden teruggekoppeld, omdat de doelstellingen (bijvoorbeeld op het vlak van koken van gezonde voeding) aanvaardbaar veel te hoog werden gesteld. Intussen zijn verschillende groepen bezig en gaf dit project ook aanleiding tot een tewerkstellingsinitiatief. Na dertien jaar werking werd vastgesteld dat heel wat deelnemers positief geëvolueerd zijn. Ze hebben meer zelfrespect, een toegenomen geloof in hun eigen mogelijkheden, betere sociale vaardigheden, meer ondersteunende sociale contacten en een uitgebouwd relatienetwerk. Merkwaardig is dat vrouwen ook fysieke veranderingen ondergingen: ze besteden meer aandacht aan hun uiterlijk en dragen meer zorg voor hun lichaam.

---

De gemeenschapsdiagnose illustreert dat gezondheidsproblemen hand in hand gaan met andere domeinen.

---

Het feit dat de lokale bevolking weet dat men bij problemen op het vlak van welzijn en gezondheid ergens terecht kan waar mensen bereid zijn te luisteren en waar geen financiële drempel is, draagt bij tot sociale cohesie. Mensen hebben het gevoel dat 'voor hen gezorgd wordt', 'dat ze meetellen' (Art, De Roo & de Maeseneer, 2007). Op deze wijze dragen wijkgezondheidscentra bij tot sociale cohesie: een universele benadering, gekoppeld aan een grote toegankelijkheid.

## 5. **Wijkgezondheidscentra, een lokale actie in het kader van armoedebestrijding: een SWOT-analyse**

Kun je op lokaal niveau vanuit eerstelijnsgezondheidszorg echt een bijdrage leveren tot de aanpak van de armoedeproblematiek? We proberen de sterke en zwakke punten te analyseren en brengen de opportuniteiten en bedreigingen in beeld.

Wat de sterktes betreft, zorgen de wijkgezondheidscentra op lokaal niveau voor een toegankelijke, laagdrempelige eerstelijnszorg voor welzijns- en gezondheidsproblemen. In een onderzoek van het federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (Annemans e.a., 2008) werd een poging gedaan om een vergelijking te maken tussen 27.000 patiënten verzorgd in forfaitair werkende wijkgezondheidscentra en een vergelijkbare groep patiënten in dezelfde buurt: het bleek niet mogelijk om een groep samen te stellen die maatschappelijk even achtergesteld was als de patiënten van de wijkgezondheidscentra. Een duidelijke illustratie van toegankelijkheid voor maatschappelijk kwetsbaren. Op het vlak van zorgkwaliteit werd vastgesteld dat de kwaliteit op het vlak van het voorschrijven van geneesmiddelen beter was in de forfaitaire wijkgezondheidscentra en dat

ook de resultaten op het vlak van preventie beter waren. Voor andere indicatoren was er een gelijke kwaliteit. De 'COPC-strategie' vormt de mogelijkheid om de 'upstream causes' van armoede en sociale ongelijkheid aan te pakken. Intersectorale actie biedt dwarsverbanden met belangrijke andere sectoren als onderwijs, economie, tewerkstelling, ... (Public Health Agency of Canada, 2008). Wijkgezondheidscentra opereren in het veld van welzijn en gezondheid, met aandacht voor preventie, curatie, palliatie, belangrijke investering in gezondheidspromotie en 'empowerment', in aansluiting met activiteiten van samenlevingsopbouw, buurtwerk, vormingswerk. De lokale inbedding maakt gerichte acties mogelijk en biedt een invulling voor het terrein gezondheid, bijvoorbeeld in het kader van de ontwikkeling van Lokaal Sociaal Beleid.

De zwakke punten betreffen het feit dat wijkgezondheidscentra d.d. juni 2012 nog steeds niet decretaal erkend zijn in de Vlaamse Gemeenschap. De oorzaken hiervoor zijn wellicht multipel: de sector 'gezondheid' is in de voorbije decennia beleidsmatig vooral uitbesteed aan overlegcommissies tussen de actoren in het kader van de ziekteverzekering (bijvoorbeeld: de Commissie Artsen-Ziekenfondsen, Verpleegkundigen-Ziekenfondsen, ...). Vanuit de politiek waren er dus niet direct aangrijpingspunten om in te spelen op een innovatieve ontwikkeling. De beweging naar meer integratie tussen zorg op het vlak van welzijn en gezondheid is in de voorbije decennia nauwelijks van de grond gekomen. Het water tussen de beide sectoren is nog steeds erg diep en een voorziening die beide integreert, moet ter zake niet echt op steun rekenen. Een algemene vaststelling is ook de verkokering tussen hulpverlening, samenlevingsopbouw, buurtwerking, educatie, ... Hoezeer men een geïntegreerde benadering bepleit, wanneer het aankomt op subsidiëring, heeft elke 'koker' zijn eigen reglement voor 'zijn' voorziening. Wijkgezondheidscentra stellen zich pluralistisch op, en dit is in een verzuild landschap de voorbije decennia niet steeds evident geweest. Veel aanbod in de gezondheidszorg is nog sterk gelinkt aan het ideeëngoed van bepaalde politieke families (christelijk, socialistisch, liberaal). Gelukkig is hier in de voorbije jaren veel veranderd. Het bereik van wijkgezondheidscentra is nog steeds erg beperkt: 2,5% van de Belgische bevolking. Hoewel de sector al meer dan 35 jaar actief is, wordt de bedrijfscultuur nog zeer sterk gekenmerkt door een 'pioniers'-fase. Dat betekent dat er belangrijke nood is aan professionalisering van de sector, waarvoor uiteraard middelen nodig zijn. Ten slotte geldt ook voor wijkgezondheidscentra de uitdaging van duurzaamheid: een sterke lokale inbedding is onderhevig aan wisselende lokale politieke omstandigheden, beleidsmatige keuzes en strategische opties. Op het vlak van personeel geldt, zoals voor alle zorgvoorzieningen, de uitdaging om een zinvolle mix tussen professionele en privéleden tot stand te brengen voor de werknemers.

Wat zijn de kansen? Wijkgezondheidscentra beantwoorden duidelijk aan een behoefte en deze neemt nog toe. Aan de ene kant is er de vergrijzing met toename van multimorbiditeit en meer zorgvragen, aan de andere kant is er de 'nieuwe vergroening' waarbij het aandeel van kansarmen in de jonge populatie en multiculturaliteit toenemen, wat specifieke vragen stelt aan de zorgverlening. Op federaal vlak zijn er gun-

stige ontwikkelingen: de financiering in het kader van de forfaitaire betaling wordt losgekoppeld van het systeem van betaling per prestatie en wordt een 'behoeftegeoriënteerde financiering'. Dat betekent dat wijkgezondheidscentra niet meer een gemiddeld bedrag (afgeleid uit de uitgaven in de prestatiegeneeskunde) krijgen om voor hun ingeschreven patiënten te zorgen, maar dat rekening wordt gehouden met de zorgbehoeften van de patiëntenpopulatie. Deze ontwikkeling wordt momenteel onderhandeld en zou in 2013 aanleiding moeten geven tot een nieuwe betalingsformule. Op Vlaams niveau zouden wijkgezondheidscentra erkend moeten worden in het kader van enerzijds het Preventiedecreet, anderzijds het Decreet op de samenwerking in de eerste lijn. Uitvoeringsbesluiten ter zake zijn nog steeds in ontwikkeling. Wel kunnen wijkgezondheidscentra genieten van de tussenkomst in het kader van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden wat de bouw van de centra betreft. Momenteel komen er vooral wijkgezondheidscentra bij in steden. Een van de eerste wijkgezondheidscentra is evenwel gevestigd in Alken, een landelijke gemeente. Dit bewijst dat wijkgezondheidscentra niet exclusief voor steden zijn, maar dat de nood aan meer samenwerking en integratie ook tot initiatieven op het platteland aanleiding kan geven. Lokale besturen kunnen een belangrijke rol spelen in het faciliteren van de ontwikkeling van wijkgezondheidscentra (bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van ruimten en infrastructuur, door lokaal welzijnsoverleg te stimuleren, ...).

---

Lokale besturen kunnen een belangrijke rol spelen in het faciliteren van de ontwikkeling van wijkgezondheidscentra.

---

Er zijn ook belangrijke bedreigingen voor wijkgezondheidscentra. Een eerste belangrijke bedreiging vormt het 'hospitalocentrisme': een typisch Belgisch probleem, waarbij alle veranderingen in de gezondheidszorg, ook bijvoorbeeld de vermaatschappelijking van de geestelijke gezondheidszorg, worden aangestuurd vanuit het ziekenhuis. Een stevige uitbouw van de eerstelijnsgezondheidszorg is een belangrijke voorwaarde om op lokaal vlak, via initiatieven als wijkgezondheidscentra, problemen van armoede te kunnen aanpakken. De toenemende tendens tot marktwerking en commercialisering zal ongetwijfeld een ongunstig effect hebben op de toegankelijkheid van de gezondheidszorg, in het bijzonder voor maatschappelijk kwetsbare groepen. Ten slotte is de fragmentarisering van de zorg over verschillende financieringsbronnen en bevoegdheidsniveaus een belangrijk probleem. Een meer homogene organisatie en regelgeving (bij voorkeur vanuit het standpunt van de gebruiker en niet vanuit het standpunt van de aanbieder) zijn absoluut noodzakelijk om de performantie te verhogen. Decentralisering, zodat lokale noden adequaat antwoorden kunnen krijgen, is hierbij essentieel.

## 6. Ten slotte: waarop wacht de Vlaamse Overheid?

Wijkgezondheidscentra hebben in de voorbije decennia kunnen aantonen dat hun sociaal innovatieve benadering werkt. Onderzoek van het Federaal Kenniscentrum toont aan dat wijkgezondheidscentra zeer toegankelijk zijn en maatschappelijk kwetsbare groepen bereiken (Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, 2008). In Gent werd aangetoond dat samenwerking tussen sociale diensten en wijkgezondheidscentra ertoe leidt dat daklozen de weg vinden naar de eerstelijnsgezondheidszorg in plaats van zich aan te melden op spoedopnames (Verlinde e.a., 2010). Ook blijkt de zorg kwaliteitsvol te zijn, vooral op het vlak van preventie en het voorschrijven van geneesmiddelen (Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, 2008). Er zijn echter nog veel wijken met concentratie van kansarmen waar geen wijkgezondheidscentra beschikbaar zijn in Vlaanderen.

Het voortgangsrapport 2011-2012 van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding vermeldt in het budget en stappenplan voor 2012 dat “een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering betreffende samenwerkingsverbanden op niveau van de praktijkvoering in de eerstelijnsgezondheidszorg wordt opgemaakt met een specifiek luik voor de wijkgezondheidscentra. In april wordt een overleg opgestart met de grote steden om via de techniek van klaverbladfinanciering te onderzoeken of preventiewerkers kunnen toegevoegd worden aan de wijkgezondheidscentra met als opdracht om een gezonde levensstijl via aangepaste methodieken aan te brengen bij de ingeschreven patiënten van het Wijkgezondheidscentrum en – in overleg met de Stad – bij de populatie van een geografisch afgeleid deel van de stad” (Vlaamse Overheid, 2012a).

Decretale erkenning van wijkgezondheidscentra past in de ontwikkeling van een Vlaamse eerstelijnsgezondheidszorg, zoals in 2010 door de eerstelijnsgezondheidszorgconferentie werd uitgetekend.<sup>4</sup> Voor de centra is erkenning een voorwaarde om ‘te bestaan’. Zo’n erkenning dient echter voldoende ruimte te laten voor sociaal innovatieve ontwikkelingen: de centra kunnen een permanente inspiratie leveren om de principes van maatschappelijk verantwoorde zorg (kwaliteit, performantie, relevantie, rechtvaardigheid en toegankelijkheid),<sup>5</sup> toekomstgericht in de praktijk te brengen.

## NOTEN

1. <http://www.VWGC.be/index>, geraadpleegd op 4 mei 2012.
2. <http://www.VWGC.be>
3. Art. 52 § 1, wet van 14 juli 1994.
4. [http://www.zorg-en-gezondheid.be/beleid\\_eerstelijnsgezondheidszorg/#conf](http://www.zorg-en-gezondheid.be/beleid_eerstelijnsgezondheidszorg/#conf), geraadpleegd op 18 juli 2012.
5. SARWGG. Visienota Maatschappelijk Verantwoorde Zorg. Zie: <http://www.serv.be/sarwgg/book-6503/visienota-maatschappelijk-verantwoorde-zorg>, geraadpleegd op 19 juli 2012.



# Collectieve eigendom van woningen<sup>1</sup>

*James DeFilippis*

Vertaald door DE-Office bvba uit: James DeFilippis (2004). Chapter 4: Community control of housing. In James DeFilippis (2004), *Unmaking Goliath: Community control in the face of global capital*. Routledge, 188 p.

### 1. Voorwoord van de redactie

In dit hoofdstuk geven we het woord aan James DeFilippis, professor aan Rutgers University, New Jersey. DeFilippis schreef bovenvermeld boek, waarin hij op zoek ging naar de kracht van lokale gemeenschappen om, tegen de impact van economische globalisering in, terug autonomie te verwerven en sociale rechtvaardigheid na te streven. Een van de hoofdstukken in dit boek is gewijd aan het opnieuw verwerven van de controle over huisvesting en het betaalbaar maken daarvan. In de steden in de Verenigde Staten stegen de prijzen van vastgoed door processen van gentrificatie, waarbij de instroom van hogere sociale klassen de oorspronkelijke bewoners verdringt. Betaalbare huisvesting werd een enorme uitdaging. Vanuit diverse hoeken ontstonden er alternatieven om het recht op wonen voor de gezinnen met een lager inkomen te garanderen. Dit zijn voorbeelden van sociale innovatie, omdat het doorgaans de lokale gemeenschappen zelf waren die de alternatieve huisvestingsmodellen ontwikkelden. Zo beschrijft DeFilippis hoe een gemeenschap van krakers er uiteindelijk in slaagde om samen met een organisatie die huurderscoöperatieën opricht, de gekraakte huizen van de stad op te kopen en deze om te vormen tot 'Limited Equity Cooperatives' (LEC). Een andere case beschrijft hoe een lokale overheid een sociaal innovatief project ondersteunde door te investeren in een 'Community Land Trust' (CLT). DeFilippis gaat ook dieper in op het model van de 'Mutual Housing Association' (MHA). Hij beschrijft hoe de 'Neighborhood Reinvestment Corporation' de impuls vormde voor het ontwikkelen van de eerste MHA in een stad. Buurtcomités werden betrokken tijdens de voorbereidingsfase, nog voor de eerste steen gelegd werd. Ook daarna speelden de buurtbewoners een grote rol in allerhande verwezenlijkingen, zoals het opwaarderen van een park en het aanleggen van een volkstuin. Ze overhaalden het stadsbestuur om een zwembad te renoveren en probeerden inspraak te krijgen in de geplande stadsontwikkeling. Deze drie modellen verschillen dan wel van elkaar op het vlak van organisatievorm en structuur, maar allen hebben ze hetzelfde doel voor ogen: huisvesting betaalbaar maken en de sociale relaties tussen bewoners onderling verbeteren.

Kunnen deze initiatieven iets betekenen voor België? In Brussel zijn organisaties al enige tijd bezig om het model van de 'Community Land Trust' ingang te laten vinden. Begin 2009 brachten Buurthuis Bonnevie en Periferia een aantal geïnteresseerde partners rond de tafel om na te denken over de mogelijkheid om een CLT op te richten in Molenbeek.<sup>2</sup> Er zijn nog enkele knopen door te hakken, maar het draagvlak is er stilaan. Ook in Vlaanderen experimenteert men met het CLT-model. Samenlevingsopbouw Gent reageerde samen met een aantal partners op een projectoproep van de Vlaamse Overheid omtrent coöperatief ondernemen. Het kreeg de middelen om de oprichting van een CLT in Gent te onderzoeken. In maart 2012 ondertekenden dertig organisaties een charter waarin de voorwaarden voor de oprichting van CLT's worden geformuleerd en er werd recentelijk een haalbaarheidsstudie afgerond.<sup>3</sup>

Dit hoofdstuk biedt inspiratie voor een sociaal innovatieve transformatie van ons huisvestingsbeleid. Het toont aan dat de gemeenschap kan nadenken over andere manieren van samenleven, andere manieren om hun woonbehoeften in eigen handen te nemen. Met steun van de overheid kan een dergelijk sociaal innovatief idee zich verder verspreiden en er in de toekomst misschien toe leiden dat de alsmaar groter wordende huisvestingsbehoeften op een duurzame manier worden ingevuld.

## 2. Collectieve eigendom van woningen: inleiding

Enkele organisaties streven ernaar dat woningen en gronden niet langer als handelsgoederen worden beschouwd, maar als sociale goederen in collectieve eigendom. Ze reageren daarmee op het erkende onrecht op de private vastgoedmarkt, in het bijzonder op de 'keuzes' voor gentrificatie of de-investering. 'Limited-Equity Cooperatives' (LEC's; coöperatieven met beperking op aandelhoudersrechten – red.), 'Mutual Housing Associations' (MHA's) (huisvestingsvereniging met lidmaatschap – red.) en 'Community Land Trusts' (CLT's; trusts die individuele eigendomsrechten van woningen combineren met de collectieve eigendom van de gronden waarop deze woningen zich bevinden – red.) zijn de meest gebruikelijke vormen voor collectieve controle over woningen en gronden. Dit hoofdstuk begint met een korte bespreking van de terugkeer van gentrificatie en het gebrek aan betaalbare woningen in Amerikaanse steden. Vervolgens worden de verschillende vormen van collectieve eigendom beschreven van woningen die ontstonden in Amerikaanse gemeenschappen. Deze beschrijvingen bevatten twee korte casestudy's: een over een 'community land trust' en een over LEC's. Hierna volgt een gedetailleerde casestudy van de Mutual Housing Association of Southwestern Connecticut (MHASWC). Hoewel de MHASWC een regionale organisatie is, richt de casestudy zich in de eerste plaats op de twee oudste complexen, hun inwoners en de invloed van 'mutual housing' op de wijk West Side van Stamford, Connecticut. Ten slotte volgt een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van collectieve eigendomsvormen voor woningen en gronden.



### 3. Gentrificatie en de crisis van betaalbare huisvesting in de Verenigde Staten

De drastische omwenteling in sommige binnensteden met betrekking tot de stromen van investeringskapitaal beschikbaar voor de bouw en renovatie van woningen is slechts een van de vele economische veranderingen van de afgelopen vijftientig jaar. De periode vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog werd vaak beschreven als een tijdperk van suburbanisatie en de voortdurende achteruitgang van binnenstedelijke buurten (zie Beauregard, 1993, voor een uitstekende bespreking van de beelden bij deze processen). De afgelopen vijftientig jaar zagen we op vele plaatsen een sterke tegenbeweging ontstaan. Binnenstedelijke buurten trokken opnieuw kapitaalinvesteringen uit de vastgoedmarkt aan. Deze reactie, beter bekend als 'gentrificatie', moet worden gezien als een direct gevolg van het suburbanisatieproces. Het langdurige gebrek aan investering in de binnensteden (suburbanisatie) creëerde de opportuniteiten om net in deze buurten rendabel te kunnen herinvesteren (zie Smith, 1979).

De-investering en gentrificatie zijn bijgevolg geen verschillende processen, maar twee verschillende verschijningsvormen van dezelfde stromen van kapitaalinvestering in vastgoedontwikkeling. Bij gentrificatie is er echter zelden sprake van een verbetering van de levenskwaliteit van de oorspronkelijke inwoners. Integendeel, vaak werden de inwoners met een laag inkomen uit hun huizen verdreven (Smith & Williams, 1986; Smith, 1996).

---

Bij gentrificatie is zelden sprake van een verbetering van de levenskwaliteit van de oorspronkelijke inwoners.

---

In de Verenigde Staten versterkt het opnieuw investeren in binnenstadsbuurten via gentrificatie lokaal de groeiende crisis in betaalbare huisvesting. De crisis inzake betaalbare huisvesting in de VS verergerde het laatste decennium duidelijk. Dit is relatief goed bekend en behoeft hier geen verdere uitleg. Enkele eenvoudige gegevens ter verduidelijking moeten volstaan.<sup>4</sup> Het Ministerie van Huisvesting en Stedelijke Ontwikkeling stelde vast dat het aantal gezinnen met 'zeer ernstige huisvestingsbehoeften'<sup>5</sup> in de periode 1991-1997 steeg met meer dan 600.000. Op het einde van die periode verkeerden 5,4 miljoen gezinnen (of 12,3 miljoen mensen) in deze situatie (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2000, p. 13). Dit is nog maar een fractie van de 13,7 miljoen gezinnen over het hele land, of *een op de zeven gezinnen*, die worden geconfronteerd met 'ernstige huisvestingsbehoeften'<sup>6</sup> (Stegman, Quercia & McCarthy, 2000, p. 6). Het zijn niet alleen de allerarmsten of permanent werklozen die met deze betaalbaarheidsproblemen worden geconfronteerd; deze groep van 13,7 miljoen gezinnen telt meer dan drie miljoen arbeidersgezinnen met een bescheiden inkomen (Stegman, Quercia & McCarthy, 2000, p. 7). Ten slotte zakte het aanbod van betaalbare woningen

voor gezinnen met een laag en zeer laag inkomen het afgelopen decennium in elkaar. In de korte periode tussen 1993 en 1995 daalde het aantal niet-gesubsidieerde betaalbare woningen voor gezinnen met een zeer laag inkomen met 8,6% – *een daling van bijna 900.000 woningen* (The State of Affordable Housing, 2000).

De crisis in betaalbare huisvesting is dus zeer omvangrijk en verdient stellig aandacht. Deze betaalbaarheids crisis werd op verschillende manieren ervaren. Nationaal gezien stegen de huurprijzen gedurende de jaren negentig sneller in de binnensteden dan in de voorsteden (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2000, p. 55). Dit feit en een groot aantal lokale casestudy's (zie bijvoorbeeld: Coalition for a Livable Future, 1999; Hackworth, 2000; Hall, 2000; Harvey e.a., 2000; Martinson, 2000; Priluck, 2000; Smith & DeFilippis, 1999; Wyly & Hammel, 1999; Yee & Quiroz-Martinez, 1999) tonen aan dat de gentrificatie en de daarmee gepaard gaande verplaatsing van inwoners met een laag inkomen, na een tijdelijke terugval tijdens de recessie in de vroege jaren negentig opnieuw sterk zijn komen opzetten.

Gentrificatie is op een complexe manier verbonden met processen van de-industrialisering, de groei van en toenemende tewerkstelling in de financiële sector, het verzekeringswezen en de vastgoedsector, maar ook van de toename van het aantal onderlinge verbanden tussen vastgoed en andere vormen van investeringskapitaal (zie Hamnett, 2000, voor een goede bespreking van deze verbanden). Gentrificatie is dus zowel product als producent van kapitaalmobiliteit en globalisering. Bovendien veranderden deze gentrificatieprocessen fundamenteel de ideeën over de ontwikkeling van binnensteden.

Sinds de opkomst van gentrificatie kan niet langer worden gesteld dat herinvestering an sich een gewenst doel is voor mensen met een laag inkomen en inwoners van buurten waarin niet wordt geïnvesteerd. Het tegendeel is waar: een rechtvaardig opgevatte herinvestering moet worden bekeken in functie van een aantal vragen: over welke soort investering gaat het? Wie investeert? Wie controleert? De processen hebben inwoners uit buurten met lage inkomens in een situatie geplaatst waarin ze moeten 'kiezen' tussen het voortdurende gebrek aan investeringen en verval van hun huizen of opnieuw investeren, wat ertoe leidt dat ze gedwongen worden om hun buurten te verlaten. Deze keuze moeten ze maken omdat ze weinig controle hebben over investeringskapitaal of over hun woningen. Het belang van gentrificatie is daarom dat het duidelijk aantoonde dat mensen met een laag inkomen en de buurten waarin ze wonen, niet lijden onder een gebrek aan kapitaal. Ze lijden eerder aan een gebrek aan macht en controle over zelfs de meeste fundamentele aspecten van hun leven, namelijk hun woningen. Om deze macht toch te kunnen verkrijgen, hebben verschillende gemeenschappen eigendomsvormen ontwikkeld waarbij beslissingen omtrent investeringen collectief worden genomen. Dit hoofdstuk beschrijft deze verschillende eigendomsvormen.

#### 4. Limited Equity Housing Cooperatives

Woningcoöperaties maken al meer dan honderd jaar deel uit van het Amerikaanse woningaanbod. Sommige feministen en socialisten uit de negentiende eeuw stelden dat collectieve eigendom van woningen even belangrijk was als arbeiders die eigenaar waren van hun productiemiddelen (zie Stone, 1993). De eerste coöperaties waren luxueuze complexen die 'home clubs' werden genoemd. Men was trots op het exclusieve karakter van deze complexen (Siegler & Levy, 1986). Pas in de twintigste eeuw werden coöperaties politiek en sociaal progressiever in hun motieven. In het interbellum werden vele coöperaties in de Verenigde Staten gebouwd, die hun oorsprong vonden in de vakbond. De meeste ervan ontstonden in New York City. Met de steun van de overheid, door belastingverlagingen op de waardering van eigendomswaarde en door rechtstreekse subsidies, werden coöperaties een belangrijk deel van de Amerikaanse huisvesting, al bleef dit aanvankelijk beperkt tot een randfenomeen. Er zijn meer dan 1,5 miljoen coöperatieve woningen in de Verenigde Staten en coöperaties zijn er met voorsprong de belangrijkste vorm van collectief beheerde en gecontroleerde woningen. De meeste hiervan zijn echter marktgerichte coöperaties of luxecoöperaties met vrijwel geen sociale of politieke doelstelling of missie.

Dit mag echter zeker niet worden veralgemeend. Over het hele land zijn er ongeveer 400.000 woningen van 'Limited Equity Housing Cooperatives' (PolicyLink, 2002). Dit cijfer is wat misleidend, omdat deze coöperaties geografisch gezien sterk geconcentreerd zijn; de meeste bevinden zich in New York City (Rae, 1997). In de jaren 1970 steeg het aantal coöperaties drastisch en snel als deel van de 'self-help housing', die in deze periode de kop op stak door de-investering en de leegloop van de binnenstadsbuurten (zie Kolodny, 1987). Vooral in New York City leidde deze vlucht tot een groot aantal woningen in stads-eigendom. Bewoners vormden deze vaak om tot LEC's (zie Leavitt & Saegert, 1990; Rae, 1997).

Een woningcoöperatie lijkt op andere vormen van woningbezit, omdat de bewoner het pand niet alleen bewoont, maar ook bezit. Dat bezit geeft hem rechten en verantwoordelijkheden. Hier houdt de vergelijking dan ook op. Bewoners bezitten namelijk niet hun woning, maar een aandeel in de corporatie die het woningencomplex bezit.<sup>7</sup> De corporatie bezit en beheert het woningencomplex en de bewoners zijn aandeelhouders van de corporatie. Wat 'limited equity' onderscheidt van de andere, meer voorkomende coöperaties, is dat de prijs van de eigenaarsaandelen niet wordt bepaald door de bredere vastgoedmarkt (dit is het geval voor de meeste coöperaties), maar door een formule die werd vastgelegd in het coöperatiereglement en de inschrijvingsovereenkomsten. Deze regels beperken de doorverkoopprijs van de coöperatieaandelen en beperken zo het aandeel van het gezin. Dit garandeert de permanente betaalbaarheid van de woningen in de woningcoöperatie. De omvang van de beperking van het aandeel verschilt per geval. Er zijn overeenkomsten met 'zero equity', waarbij bewoners-aandeelhouders op het moment waarop ze besluiten de coöperatie te verlaten, terugkrijgen wat ze aanvan-

kelijk investeerden. Daarnaast zijn er overeenkomsten die een prijsinflatie toelaten en waarbij aandeelhouders het rendement op bijkomende investeringen terugkrijgen. Hoewel dergelijke aandeelbeperkingen juridisch afdwingbaar zijn, indien ze werden vastgelegd in de geldende coöperatiereglementen, bestaat steeds de reële mogelijkheid dat coöperatieleden zelf de coöperatie kunnen ontbinden of de aandeelbeperkingen kunnen opheffen. Om zich tegen deze mogelijkheid te beschermen en te garanderen dat de langetermijnbelangen van de gemeenschap niet worden vervangen door de belangen van de huidige inwoners-aandeelhouders, maken externe overeenkomsten vaak deel uit van de conversie van een huurpand naar een LEC. Dat kan gebeuren met een overheidsagentschap dat de coöperatie subsidieert, met een gemeenschapsorganisatie of soms met een 'community land trust'.

---

In 'Limited Equity Cooperatives' is de doorverkoopprijs van de eigenaarsaandelen beperkt, wat permanente betaalbaarheid garandeert.

---

#### 4.1 **Krakers worden eigenaars: de situatie van de Lower East Side Limited-Equity Co-ops**

In een van de meest zichtbare buurten waarin het gebrek aan investeringskapitaal leidde tot het verlaten en daaropvolgend kraken van woningen, is het langlopende dispuut tussen de krakers in Lower East Side, Manhattan en het stadsbestuur van New York City eindelijk opgelost. De krakers veranderden hierbij de eigendommen in LEC's. Lower East Side kent een lange geschiedenis van armoede en immigratie. De buurt werd lange tijd geromantiseerd en (met wisselend succes) opgeschoond, ge-commercialiseerd en opgeknapt door artiesten, mensen uit de middenklasse en vastgoedontwikkelaars (zie Mele, 2000; Smith, 1996; Smith & DeFilippis, 1999, voor een bespreking hiervan). In deze context, gekoppeld aan de wijdverspreide de-investeringen en het verval van de omgeving, ontstond in de jaren 1970 het fenomeen kraken. De kraakgemeenschappen, die als groep de klasse, afkomst en culturele diversiteit van de omgeving weerspiegelden, werden een zichtbaar teken van de armoede in de buurt en van de bijna utopische politieke visie van vele artiesten en activisten. Zij leefden echter vrijwel voortdurend in conflict met de politie en het stadsbestuur. Dit conflict bereikte in 1988 zijn hoogtepunt tijdens de politierellen in Tompkins Square Park. Krakers verenigden zich met een brede gemeenschap antigentrificatieactivisten en vochten met de politie om de controle over het park. De gevechten met de politie en het stadsbestuur gingen door in de jaren 1990, toen verschillende opeenvolgende stadsbesturen de krakers uit de woningen in stadseigendom trachtten te ontzetten. In de jaren 1990 kwamen ook steeds meer krakers in conflict met de lokale 'Community Development Corporations' (CDC's; buurtontwikkelingscorporaties). Zij hadden hun

oog laten vallen op de eigendommen om er betaalbare woningen te bouwen en zagen de krakers als blanke kinderen uit de middenklasse die enkel gingen 'kraken' omwille van de romantiek errond.<sup>8</sup>

Begin 1999 knoopten heel wat krakers gesprekken aan met de 'Urban Homesteading Assistance Board' (UHAB) om de gebouwen om te vormen naar LEC's. UHAB, opgericht in 1973, werkt al lang samen met huurders voor het oprichten en beheren van huurders-coöperaties. UHAB sprak met de stad over de overdracht van de eigendommen aan de krakers. Tegen de zomer van 2001 werd een overeenkomst bereikt tussen de krakers, UHAB en de stad. UHAB kocht voor een symbolische dollar 'leegstaande' gebouwen van de stad (een gangbare praktijk) en droeg de panden dan over aan de krakers. Elke kraker betaalde 250 dollar voor zijn of haar aandeel in hun corporatie (de elf gebouwen zijn afzonderlijke corporaties) en hun doorverkoopprijs werd beperkt tussen 6.000 en 9.000 dollar, afhankelijk van de grootte van het pand. De eerste twee jaar werd doorverkoop bovendien onderworpen aan nog striktere beperkingen. Niet alle krakers gingen akkoord met deze overgang en een van de grootste krakergemeenschappen in de buurt bleef bestaan.

## 5. Community Land Trusts

Het 'model' voor de 'Community Land Trust' (CLT) ontstond in de late jaren 1960. Het werd ontwikkeld door mensenrechtenactivisten die bekommerd waren om de terugval van zwarte vastgoedeigenaars in het zuiden. Hun bekommernissen leidden tot de oprichting van het 'Institute for Community Economics' in Massachusetts (Institute for Community Economics, 1982; Orvis, 1998). Zoals de herkomst al laat vermoeden, werd het model oorspronkelijk ontwikkeld als een landelijk model om boeren te beschermen tegen de oprukkende en speculatieve ontwikkeling of de inbeslagname en verkoop van familieboerderijen door onwillige financiële instellingen bij wanbetaling van hypotheekleningen. Sinds de vroege jaren 1980 werd het model ook in stedelijke omgevingen gebruikt om betaalbare woningen te beschermen tegen oprukkende en speculatieve ontwikkeling of het afstoten van betaalbare woningen door onwillige huisbazen en financiële instellingen. In de Verenigde Staten zijn al 86 CLT's actief. Nog eens 32 zijn in staat van oprichting. Samen omvatten ze ongeveer 5.500 woningen, waarbij vrijwel drie vierde van de inwoners een inkomen heeft van minder dan de helft van het lokale mediane inkomen (DeFilippis, 2002). Een onevenredig aantal van hen bevindt zich in het noordoosten, vooral in New England. Bovendien moet worden benadrukt dat de recente groei van het CLT-model in de jaren 1990 vooral plaatsvond in gebieden met een snelle economische groei. Voorbeelden hiervan zijn de San Francisco Bay Area en de Pacific Northwest. Hier zorgden indijkende maatregelen en forse immigratie van goedbetaalde werkrachten ervoor dat de grond- en woningprijzen belangrijk werden.

In een CLT is een gemeenschapsorganisatie eigenaar en beheerder van de grond. De bewoners zijn slechts 'eigenaar' (soms coöperatief via een MHA of LEC, soms individueel, soms zelfs als betaalbare huurwoningen) van de woningen op de grond. Het hoofdkenmerk van de land trusts is de scheiding van gebouwen van de grond waarop ze zich bevinden. De personen zijn op lange termijn (doorgaans 99 jaar, met erfenisrecht) eigenaar van de woningen op basis van pachtovereenkomsten die ze ondertekenden met de organisatie die de gronden in de trust houdt. De huisvestingskosten die betaald worden door de inwoners, verschillen per CLT, maar in alle gevallen zijn er strikte beperkingen op huisvestingskosten en de doorverkoopprijs die door 'eigenaars' kan worden gevraagd wanneer ze willen vertrekken. Bovendien hebben CLT's altijd voorverkooprecht wanneer een pand wordt verkocht. De achterliggende argumentatie is dat mensen voordeel moeten kunnen halen uit eigen investeringen in de woningen, maar dat andere stijgingen van de vastgoedwaarde sociaal tot stand komen en daarom niet toekomen aan het individu.

---

Het hoofdkenmerk van de 'Community Land Trust' is de scheiding van gebouwen van de grond waarop ze zich bevinden.

---

De raad van bestuur van een CLT is vaak als volgt samengesteld: een derde pachters (de bewoners), een derde niet-inwonende gemeenschapsleden, een derde openbare bestuurders. CLT's beperken dus de controle van bewoners (in vergelijking met MHA's of LEC's) en benadrukken de gemeenschap en openbare controle. Dat valt af te leiden uit het begrip van de gemeenschappelijke aard van gronden die door land trusts worden beheerd.

### 5.1 Burlington Community Land Trust

Dankzij inspanningen van gewone burgers en met een laag budget werd Bernie Sanders in 1981 burgemeester van Burlington, Vermont. Hij werd mee aan de macht gebracht door een coalitie van belanghebbenden die pleitten voor betaalbare huisvesting. Op deze manier werd huisvesting een centraal thema binnen het beleid dat hij tijdens zijn burgemeesterschap voerde (voor uitstekende besprekingen over ervaringen van de progressieve vleugel in Burlington: zie Clavel, 1986; Conroy, 1990). Burlington had dit ook nodig. Op het moment van zijn inhuldiging zorgde een reeks factoren (waaronder de groei van de University of Vermont, een snelgroeiende regionale economie en een opnieuw ontwikkeld downtown) er samen voor dat de woningprijzen onbetaalbaar werden. In de vroege jaren 1980 stegen de huur- en woningprijzen in Burlington bijna twee keer zo snel als het gemiddelde inkomen in de stad (Davis, 1994, p. 166). In deze context begon de nieuwe progressieve lokale overheid uit te zoeken hoe ze permanent

betaalbare huisvesting kon ontwikkelen en in stand houden. In 1984 werd de Burlington Community Land Trust opgericht. Deze oprichting werd deels gestimuleerd vanuit het stadsbestuur, dat vooral werkte via zijn Community and Economic Development Office (CEDO) en dat in 1983 200.000 dollar ontving voor de oprichting van een land trust voor de stad. De steun vanuit het stadsbestuur (en vooral het CEDO) bleef door de jaren heen een belangrijke rol spelen in de groei van de Burlington CLT. CEDO bleef de CLT financieren, vaak in de vorm van federale 'Community Development Block Grant' (CDBG)-fondsen, maar ook via creatievere kanalen, zoals het 'Burlington Employees Retirement System' (het gemeenschappelijke pensioenfonds voor arbeiders, dat in de late jaren 1980 een kredietlijn ontwikkelde voor de CLT).

Zo groeide de CLT, oorspronkelijk opgericht met een focus op 'Old North End' – de arbeidersbuurt net ten noorden van downtown Burlington (die gentrificatiedruk ondervond door het nabijgelegen downtown en Lake Champlain), uit tot een CLT voor de hele stad. Momenteel is het portfolio van de trust breed en divers. Het werd een van de modellen voor de nationale CLT-beweging. De land trust bezit nu vijfhonderd woningen op zijn land. Ongeveer de helft daarvan wordt bewoond door de eigenaars, de andere helft wordt verhuurd of biedt gemeenschappelijke huisvesting. De trust heeft ook wijkcentra en faciliteiten op zijn gronden. Daarnaast werden ook een noodopvang voor gezinnen, aangepaste huisvesting (voor dakloze vrouwen en mensen met hiv of aids) en eenkamerhuisvesting voorzien voor alleenstaanden met erg lage inkomens.

De CLT heeft een raad van bestuur van twaalf personen samengesteld volgens de standaardstructuur van een derde pachters, een derde vertegenwoordigers van gemeenschapsorganisaties en een derde brede gemeenschapsvertegenwoordiging. De raad wordt verkozen door de leden, in feite alle pachters (die automatisch lid zijn) en iedereen binnen de gemeenschap die voor één dollar lid wordt.

## 6. Mutual Housing Associations

Een 'Mutual Housing Association' lijkt op een grootschalige LEC. Er is echter een verschil met de meeste coöperaties: de bewoners hebben geen aandelen in de coöperatie van hun woning (die dan verkocht zouden kunnen worden wanneer ze verhuizen). In plaats daarvan komen de woningen helemaal niet op de markt en blijven ze eigendom van de vereniging. Bewoners huren hun woning van de vereniging en vormen tegelijk ook de vereniging. Daarom is dit model substantieel verschillend van huisvesting ontwikkeld door de vastgoedmarkt (commercieel) of de CDC-sector (niet-commercieel). MHA's lijken in sommige aspecten op CDC's (in de eerste plaats omdat ze betaalbare woningen bouwen voor mensen met een laag inkomen), maar verschillen op twee belangrijke punten. In de eerste plaats verdedigen de meeste CDC's traditionele vormen van land- en woningverpachting, zij het tegen betaalbare prijzen. MHA's verwerpen dit

en promoten en implementeren een vorm van gemengde eigendom met individuen en gemeenschappen die verschillende delen van de rechten, belangen en verantwoordelijkheden van eigendom bezitten. In de tweede plaats hebben heel wat CDC's een participatief karakter. Organiseren is een wezenlijk onderdeel van hun activiteiten. Er zijn ook heel wat CDC's die dat niet doen. Daarentegen is de deelname van de gemeenschap en de bewoners in de bestuursstructuren van MHA's opgenomen. Zij leggen de nadruk op deze component van hun ontwikkelingswerk.

MHA's zijn als organisaties gericht op uitbreiding. Ze willen duidelijk steeds meer huizen van de private markt halen en deze omvormen naar collectieve eigendom (wat hen verder onderscheidt van de meeste LEC's omdat deze vooral entiteiten op zich zijn). Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats willen ze meer woningen in dit kader onderbrengen, omdat ze geloven in het model van gemengde collectieve en individuele eigendom. In de tweede plaats geldt: hoe groter het aantal woningen in eigendom en onder controle van deze groepen, hoe groter de schaalbesparingen die de organisaties realiseren in het onderhoud en beheer van de eigendommen en hoe groter de mogelijkheid wordt dat ze fiscaal zelfvoorzienend kunnen worden. Kosten voor MHA's treden initieel op in het verwervingsproces. Dit maakt huizen betaalbaarder en de organisaties fiscaal gezien levensvatbaarder op lange termijn. Ten slotte wordt collectieve eigendom zo gestructureerd dat de woningen permanent van de private vastgoedmarkt worden gehaald.

---

'Mutual Housing Associations' willen steeds meer huizen van de private markt halen en deze omvormen naar collectieve eigendom.

---

## 6.1 Geschiedenis

Mutual Housing Associations (MHA's) ontstonden in de vroege jaren 1980 uit twee verschillende bronnen. In de eerste plaats waren ze gebaseerd op het model van woningcoöperaties dat over Europa verspreidde vanaf het midden van de negentiende eeuw, maar vooral in de periode na de Tweede Wereldoorlog. De voornaamste Europese invloed op Amerikaanse MHA's kwam van de ervaring met 'mutual housing' in Duitsland (Barnes, 1982; zie ook Boelhouwer & van der Heijden, 1998). 'Mutual housing' is binnen de Duitse huisvesting een gevestigde waarde. In de periode van 1949 tot 1971 werden in West-Duitsland meer dan 4,4 miljoen gemeenschapswoningen gebouwd. Dit was een derde van alle woningen die in deze periode werden gebouwd (Peterman & Young, 1991, p. 30). In de tweede plaats hebben MHA's hun wortels in de geschiedenis van Amerikaanse LEC's.

Ondanks het belang van het model van 'mutual housing' in Europa duurde het tot de late jaren 1970 vooraleer hieraan ook in de Verenigde Staten aandacht werd besteed. De



eerste impulsen kwamen van de net opgerichte 'Neighborhood Reinvestment Corporation' (NRC). Zij onderzochten de mogelijkheid om dit model ook in de VS toe te passen. De NRC werd door het Congres in 1978 opgericht door het stemmen van de 'Housing and Community Development Act'. Het eerste MHA-demonstratieproject werd in 1982 opgezet in Baltimore. Sindsdien groeide het aantal MHA's; er zijn er minstens dertig actief in de Verenigde Staten (Krinsky & Hovde, 1996; Taylor, 1997; Neighborhood Reinvestment Corporation, 2001). Deze groei vond voornamelijk plaats in de jaren 1980. Sinds de vroege jaren 1990 stagneerde het aantal MHA's. Ongeveer 46% van de MHA-bewoners leeft met minder dan 50% van het lokale mediaan inkomen. Nog eens 41% verdient tussen 50% en 80% van het lokale mediaan inkomen (Taylor, 1997). MHA's blijven vooral een populatie met een laag tot zeer laag inkomen voorzien.

## 6.2 Structuur en kapitalisatie

In MHA's betalen bewoners maandelijks huisvestingskosten aan de vereniging. Dat kan een vast bedrag zijn, met periodieke indexering, of een percentage van het inkomen van de bewoners (tussen 26% en 29%). In elk betalingssysteem is het niet de logica van de markt die de prijs bepaalt, maar het overeengekomen beleid van de MHA. Bewoners dragen ook bij tot de financiering van hun woningen en gebouwen door verplichte onderhoudswerken uit te voeren, vaak tien uur per maand. Naast de maandelijks huisvestingskosten en het onderhoudswerk moeten bewoners in heel wat MHA's ook eenmalig lidmaatschapskosten (duizend tot enkele duizenden dollar) betalen. Dit lidgeld wordt gebruikt voor de kapitalisatie van de 'Association'. Dit inschrijvingsgeld brengt rente op, wordt terugbetaald wanneer de bewoner de vereniging verlaat en wordt vaak door bewoners en personeel beschouwd als een, zij het beperkte, vorm van aandeelhouderschap. Bewoners die deze initiële investering niet kunnen betalen, kunnen het geld lenen van hun vereniging en het terugbetalen over een langere periode.

MHA's worden hoofdzakelijk gefinancierd via subsidies, leningen met een lage rente en ontwikkelingsvergoedingen. De aankoop- en bouwkosten worden vaak betaald door een combinatie van subsidies uit de openbare sector op eender welke schaal (waarbij de NRC een groot aantal MHA's subsidieert), leningen van private investeerders (vaak om een 'Low Income Housing Tax Credit' te ontvangen of, voor banken, te voldoen aan de verplichtingen van de 'Community Reinvestment Act') en gesubsidieerde openbare leningen en ook, in beperkte mate, aandeelbeleggingen van private of openbare beleggers. Dat de vereniging eigenaar is van de woningen, betekent dat de betaalbaarheidssubsidies nodig voor de aankoop mettertijd niet verloren zullen gaan. Dat gebeurt wel in de meeste HUD-gesubsidieerde huisvesting (HUD: 'Department of Housing and Urban Development') (zoals het op projecten gebaseerde 'Section 8'), omdat de woningen terugkeren naar hun marktprijs wanneer de betaalbaarheidsbeperkingen vervallen (zie Bach, 1999).<sup>9</sup> In plaats daarvan worden de woningen permanent van de private

vastgoedmarkt gehaald en blijven ze steeds betaalbaar. Deze eigenschap van MHA's (die ze grotendeels deelt met CLT's en LEC's) is misschien wel de belangrijkste factor die ervoor zorgt dat ze op lange termijn een fiscaal zuinige vorm zijn voor het bouwen en beheren van betaalbare woningen. De werkingskosten worden hoofdzakelijk gefinancierd via ontwikkelings- en beheersvergoedingen (de 'dragende lasten' betaald door de bewoners) die MHA's krijgen voor het bouwen en beheren van hun woningen. Operationele steunsubsidies uit de openbare sector zijn ook een belangrijk deel van de financiering voor de werking van MHA's.

Hoewel MHA's vaak in de praktijk niet echt verschillen van participatie-CDC's, hebben MHA's, in tegenstelling tot CDC's, een structuur die de participatie en, in theorie, de controle van bewoners garandeert. De raad van bestuur van NRC's, en de meeste MHA's hebben deze structuur overgenomen, bestaat voor het grootste deel uit bewoners en kandidaat-bewoners. De overige zetels worden ingenomen door het personeel van de vereniging en vertegenwoordigers van de lokale overheden, bedrijven en ngo's. De verenigingen worden gecontroleerd door hun raden, waarin bewoners de meerderheid behouden.

### 6.3 Mutual Housing Association of Southwestern Connecticut

#### 6.3.1 *Fairfield County, Stamford, en de West Side*

Fairfield County is een van de meest welvarende county's in de Verenigde Staten. Hier bevindt zich vooral een reeks voorstedelijke woongemeenschappen voor pendelaars die werken in New York City en downtown Stamford. Hoewel Fairfield County vooral bestaat uit tal van welvarende 'slaapgemeenschappen', geldt Stamford als een welvarende voorstad en als een stad op zich. De vroege geschiedenis van Stamford wordt gedomineerd door scheepvaart en industriële activiteiten rond de handels- en havenfaciliteiten. Midden jaren 1960 werd de stad het slachtoffer van de-industrialisatie. Het kapitaal vloeide weg uit downtown Stamford, dat een stad van gesloten fabrieken en huizen voor mensen met lage inkomens werd.

In het midden van de jaren 1960 begon de stad een grootschalig stedelijk hernieuwingsproject. Voor dit plan moesten alle huizen in de binnenstad worden afgebroken. Hun bewoners moesten verhuizen. Deze grootschalige verhuizing is echter nooit doorgegaan en sindsdien kampt Stamford met een groot tekort aan betaalbare huisvesting. De stedelijke vernieuwing in Stamford werd ook gestimuleerd door het vermogen van de stad om grote bedrijven aan te trekken en hun hoofdkantoren weg te halen uit New York City. In 1970 ruilde het bedrijf GTE als eerste New York City voor Stamford (Frey, 1991). Het proces zette zich vanaf toen door. Midden de jaren 1980 werd Stamford geprezen als een volledig 'herrezen' stad, met bedrijfshoofdkantoren en kantoorpersoneel (Klein, 1986). In 1996 kende het gebied volgens *Sales and Marketing Management Magazine* het hoogste 'effectief besteedbaar inkomen' van het land (Conlon, 1996).

Deze periode van economische groei was voor Stamford ook voelbaar in de stijgende woonkosten. Volgens de 'National Low Income Housing Coalition' kende de Stamford MSA in 2001 de op twee na hoogste huurprijzen van het land. De stad moest enkel San Francisco en San Jose, Californië, laten voorgaan (Out of Reach, 2001). Toch leidde deze periode van groei niet voor iedereen in Stamford tot een hogere levensstandaard. Vooral de West Side van Stamford kende een lange geschiedenis van de-investering en verval.

Deze buurt grenst onmiddellijk aan de binnenstad en wordt er enkel van gescheiden door de Mill River. Ze kent een lange geschiedenis als bestemming voor immigrant-arbeiders, die begon halfweg de jaren 1800 toen de Ieren er zich settelden. Het gebied kende een lange periode van de-investering en verval in de naoorlogse periode. Dergelijke situaties kwamen voor in heel wat binnenstedelijke wijken in de Verenigde Staten. In dit geval bleef de invloed beperkt en behield de buurt door de jaren heen een zekere stabiliteit. Tijdens de ergste periode van verval, de jaren 1970, nam de bevolking af met slechts 13% (Department of Neighborhood Planning, 1985).

Tijdens de jaren 1980 werd er in de buurt opnieuw bescheiden geïnvesteerd. Door de nabijheid van het downtowngebied werd ze immers geconfronteerd met de druk van gentrificatie. Deze druk hield aan gedurende de jaren 1990. Nieuwe en relatief welvarende arbeiders kwamen zich in de buurt vestigen. Hierdoor steeg het gemiddelde gezinsinkomen in 1997 naar 42.250 dollar. De mediaan bleef hier echter ver onder, op zowat 32.189 dollar. Er ontstond dus een discrepantie tussen de verschillende inwonersklassen (Byrne, McKinney & Associates, 1997). De meeste huizen in deze buurt worden bewoond door huurders. De huisvestingsmarkt van de West Side en Stamford in zijn geheel is ook erg krap: minder dan 4% van alle huurwoningen in de stad en in de buurt zelf staat leeg (Bureau of the Census, 2000). Dit alles maakt dat bewoners erg kwetsbaar zijn voor het gevaar van verhuizing door gentrificatie. Het is dan ook in deze context dat 'mutual housing' in Stamford en vooral in de West Side is ontstaan.

### 6.3.2 *Geschiedenis*

De 'Mutual Housing Association of Southwestern Connecticut' werd in 1990 opgericht als een van belasting vrijgestelde non-profitorganisatie. Het hoofdkantoor bevindt zich nabij downtown Stamford, maar de eerste twee complexen werden gebouwd in de West Side. De nadruk van de organisatie ligt dan ook op deze buurt. Terwijl de vereniging regionaal actief is en in totaal vier projecten voor 'mutual housing' uitbaat in Fairfield County, gaat deze casestudy over de twee complexen in de West Side.

De vroege geschiedenis van de organisatie was gericht op politieke organisatie in plaats van op het bouwen van woningen. Ze begon in 1987, een hele poos voordat het eerste woningcomplex van Parkside Gables in november 1991 de deuren opende. De eerste impuls voor de oprichting van de MHA kwam van de NRC, die een 'Request for Proposals' (RFP) voor steden uitvaardigde om een MHA te sponsoren. 'Stamford Neighborhood

Housing Services' (NHS), een lokale ontwikkelaar van betaalbare huisvesting zonder winstoogmerk, verwierf enkele verlaten eigendommen aan de noordelijke zijde van West Main Street in de West Side van Stamford. Het originele plan van de NHS was het bouwen van betaalbare huurwoningen op deze eigendommen. Maar toen de NRC de RFP uitvaardigde, besliste de NHS, een filiaal van het nationale 'NeighborhoodWorks'-netwerk van de NRC, om 'mutual housing' te gaan ontwikkelen (Smith, 1999).

Zodra Stamford zijn kandidatuur voor de MHA kon verzilveren, ging de NRC, volgens de normale procedure, op zoek naar een organisator die binnen de gemeenschap steun moest zoeken voor 'mutual housing' en ging werken met mogelijke toekomstige bewoners. De methode die voor steun moest zorgen, was een 'straight organizing process' (Ondrocik, 1999). Mevrouw Ondrocik startte met het ontmoeten van gemeenschapsleiders, die zowel formeel als informeel erkend waren, waaronder ook mensen van lokale kerken en kerkgroepen, buurtverenigingen, het stadsbestuur en lokale bedrijfsleiders. In dit proces schiep Ondrocik een kader waarin meer dan honderd mensen uit Stamford actief werden betrokken (Wood, 1999). Binnen datzelfde kader namen in totaal meer dan vijfhonderd verschillende mensen deel aan volksvergaderingen, stedelijke hoorzittingen, vergaderingen van commissies voor ruimtelijke ordening en informatiesessies (Connecticut Housing Coalition, 1998).

Tegelijk met de openbare hoorzittingen richtte Ondrocik een groep van comités van geïnteresseerde gemeenschapsleden en mogelijke bewoners op om toe te zien op de ontwikkeling van Parkside Gables. Deze comités behandelden elke stap in het planingsproces, waaronder het ontwerp van het nieuwe woningcomplex, de selectie van bewoners en de voorschriften en reglementen die de huisvesting zouden regelen. Deze comitévergaderingen liepen bijna de volledige twee jaar voorbereiding voor planning en ontwerp door. Bijgevolg oefenden de toekomstige bewoners en de hele gemeenschap al controle uit over de ontwikkeling, nog vooraleer het complex gebouwd was.

Parkside Gables werd in november 1991 geopend als het eerste woningcomplex van de MHASWC. Het is een complex van stadswoningen met twee verdiepingen. Elke woning heeft een eigen oprijlaan en garage en lijkt in vele opzichten op een voorstedelijk ontwikkelingsproject. Het complex werd gebouwd in een reeks kleine blokken die naar binnen lopen vanaf West Main Street. De toegang tot het complex wordt niet streng bewaakt, mensen kunnen er vrij in en uit lopen. Op enkele straten verwijderd van Parkside Gables liggen de Trinity Park-appartementen, het tweede ontwikkelingsproject van de MHASWC. Dit gebouw, oorspronkelijk gebouwd voor inwoners van Stamford die moesten verhuizen door de stadsvernieuwing in de jaren 1960, was vervallen en werd door de eigenaar al lange tijd niet meer onderhouden. Het gebouw werd in 1992 onteigend door het 'Stamford Health Department' (Houriet, 1993). Vervolgens kocht Mutual Housing het pand. Het renoveren van Trinity Park begon in 1993 en het gebouw werd als project voor 'mutual housing' heropend in 1996. Veel oorspronkelijke bewoners keerden terug naar hun gerenoveerde thuis.

Naast de woningbouw was Mutual Housing (MH) rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken bij verschillende andere gemeenschapsgroepen en organisatoren in de West Side. De vereniging hield zich bezig met het voortdurende en steeds omstreden proces om de plaats te maken tot wat ze nu is. De rol van MH voor de buurt begon in 1990, toen verschillende MH-bewoners de groep 'West Side United Neighbors' (ook bekend als WestSUN) oprichtten. Bewoners in WestSUN startten, samen met andere bewoners van de West Side, in 1993 met een burgerwacht. Bewoners van Mutual Housing hielpen ook mee bij andere initiatieven die hun buurt hebben veranderd. Parkside en Trinity worden gescheiden door Carwin Park, een stadspark dat vooral werd gebruikt als een site voor drugsdealers, waar weinig speeltuigen voor kinderen waren. De inwoners van Mutual Housing zetten de stad Stamford begin jaren 1990 ertoe aan het park te renoveren. Door de organisatie van een jaarlijkse buurtpicknick in juli werd het een van de aantrekkingspolen van de buurt. Naast het park bevond zich braakland, dat door bewoners van Mutual Housing en andere buurtbewoners in de eerste helft van de jaren 1990 werd omgevormd tot een volkstuin. Ook het binnenzwembad in het publieke Yerwood Center, dat sinds midden jaren 1980 was gesloten, werd gerenoveerd en heropend in 1996. Dit was vooral te danken aan de politieke druk van de bewoners van Mutual Housing (Shen, 1996).

De belangrijkste rol die de bewoners van Mutual Housing speelden in de opwaardering van de West Side, was hun voortrekkersrol in het betrekken van bewoners bij het plan van de stad om de Mill River-corridor te ontwikkelen (die downtown Stamford scheidt van de West Side). Dit plan, een oorspronkelijk initiatief van het stadsbestuur, werd omgevormd tot een plan voor de West Side. In plaats van te vertrouwen op de ontwikkelingsdoelen van de stad, werkte Mutual Housing met bewoners aan een uitgebreid gemeenschapsplan voor de buurt. Het plan voorzag in de bouw van betaalbare woningen, de aanleg van parken en recreatiezones (zoals basketbalpleinen) en een voetgangersbrug die de West Side met de binnenstad verbond. Dat stond echter haaks op de visie van de 'Urban Renewal Commission' van de stad, die het project trok. Op het moment van dit schrijven blijft er politiek getouwtrek omtrent de toekomst van deze ruimte, maar de bewoners van de West Side zijn tenminste georganiseerd rond een coherente visie voor ontwikkeling en de ruimte voor hun gemeenschap, terwijl ze zich engageren in deze strijd.

### 6.3.3 *Structuur en bestuur*

De Mutual Housing Association of Southwestern Connecticut is een ledenorganisatie. Er zijn vijf soorten leden met stemrecht (bewoners, kandidaat-bewoners, de bedrijfssector, de publieke sector en de non-profitsector), maar de bewoners vormen de meerderheid. Stemrecht, waaronder het kiezen van een raad van bestuur, wordt formeel enkel uitgeoefend tijdens de jaarvergadering of op bijzondere bijeenkomsten die kunnen worden samengeroepen voor een speciale kwestie of een conflict, maar dat gebeurt zelden. De raad van bestuur, die de vereniging leidt, komt maandelijks bij elkaar en be-

staat uit 21 leden, als volgt aangeduid per ledentype: tien bewoners-leden, één aspirant-bewoner-lid, twee leden uit de overheidssector, vier leden uit de bedrijfssector, twee leden uit de non-profitsector, één NHS-vertegenwoordiger, één vrij lid (uit de overheid, bedrijfssector of non-profitsector).

Naast de raad van bestuur heeft de vereniging personeel dat de dagelijkse activiteiten inzake woningbeheer uitoefent, waaronder ook bewonerswerking. Vroeger waren er twee bewonerswerkers in Stamford, vandaag nog maar één.

De rol die bewoners spelen in de besluitvorming binnen de vereniging, is niet beperkt tot hun betrokkenheid in de raad van bestuur. Er zijn ook bewonersraden, het eerste aanspreekpunt voor andere bewoners met woningproblemen of andere kwesties (veiligheid, burens, enzovoort) die moeten worden aangepakt.

Samen met de oorspronkelijke comités die mevrouw Ondorcik oprichtte tijdens het organiseren van het complex, werd een reeks andere bewonerscomités opgericht om het complex te besturen zodra het zijn voltooiing naderde. Het aantal van dit soort comités verminderde echter met de jaren. Dat was ook het geval voor de algemene rol van bewoners in het bestuur van hun huisvesting. Organiseren is een voortdurend proces, maar toen de vereniging zich, midden jaren 1990, richtte op nieuwe ontwikkelingen elders, kreeg het organisatiewerk minder prioriteit en verzwakte het. Na de aanstelling van een nieuw management in 1998 werden nieuwe inspanningen geleverd om de bewonersraden nieuw leven in te blazen en de controle over de huisvesting opnieuw steviger in de handen van de bewoners te leggen.

De vraag om bewonerscontrole over het bestuur van de vereniging was een heet hangijzer dat ik behandelde in een bewonersenquête in Parkside en Trinity Park. Toen gevraagd werd hoeveel inspraak men dacht te hebben in de besluitvorming bij 'mutual housing', werden de volgende antwoorden gegeven, zoals opgenomen in tabel 1.

**Tabel 1** – Invloed van bewoners op besluitvorming bij 'mutual housing'.

|                      | Frequentie | %    |
|----------------------|------------|------|
| Veel invloed         | 21         | 26,6 |
| Enige invloed        | 26         | 32,9 |
| Weinig invloed       | 6          | 7,6  |
| Vrijwel geen invloed | 17         | 21,5 |
| Weet ik niet         | 9          | 11,4 |

Hoewel de meeste bewoners aanvoelden dat ze toch enige invloed hebben op de besluitvorming, gaven ze geen situatie of perceptie van gehele bewonerscontrole aan (zie tabel 1). Het gevoel van betrokkenheid en controle van bewoners daalde metertijd, zoals aangegeven door een oorspronkelijke bewoner van Parkside Gables:

“Kijk, toen we hier kwamen wonen, dachten we dat we naar het eigenaarsniveau toe gingen. Zover kwam het nooit. Het is nooit geworden zoals we dachten dat het ging worden. Als je kijkt naar alles wat ze nu doen... als je hier toen (in 1994) was, hadden ze dat allemaal al. Het werd gewoon allemaal minder.”

Het is interessant om op te merken dat dit gevoel van een afnemende invloed werd tegengesproken door nieuwere inwoners. Zij vertelden dat ze nu net wel meer inspraak hebben in vergelijking met vroeger. Eerder dan te spreken over een bestendige afname van het inspraakgevoel van bewoners, ging het op en af met de inspraak.

#### 6.3.4 *Financiën*

De financiën van de vereniging zijn eerder complex en behoeven enige verduidelijking. Aanstaaende bewoners betalen een eenmalige vergoeding van 2.500 dollar (dit geld kunnen ze van de vereniging lenen en over een bepaalde periode terugbetalen). Daarna betalen ze maandelijks een huishuur van 29% van hun inkomen. Deze kosten worden jaarlijks herberekend om rekening te houden met mogelijk gewijzigde inkomens van de residenten. Dit is slechts een klein deel van de kapitalisatie en de financiën van Mutual Housing. In overeenstemming met het NRC-model voor Mutual Housing wordt kapitaal voor ontwikkeling ter beschikking gesteld als subsidies, doorgaans van een staats- of stadsbestuur. MHA's gebruiken deze subsidies om eigendommen te verwerven en te ontwikkelen, zonder zich op lange termijn in de schulden te steken of hypotheek aan te gaan. Dit model werd gerealiseerd in de ontwikkeling van Parkside Gables, toen NHS van de stad Stamford en het 'State Department of Housing' subsidies kreeg voor de aankoop en ontwikkeling van de eigendommen. Op deze manier kon Parkside Gables schuldenvrij worden gebouwd. Dit was echter de enige keer dat het model volledig werd toegepast. Voor latere ontwikkelingsprojecten deed de vereniging een beroep op verschillende financieringsbronnen, waaronder leningen. De financiering leek op het mengelmoes van schulden en hefboomkapitaal van het meeste CDC-ontwikkelingswerk. Zowel op nationaal vlak als in Connecticut is er een duidelijke afname van openbare middelen voor betaalbare huisvesting. Deze publieke financiering werd grotendeels vervangen door private financiering, verworven via het 'Low Income Housing Tax Credit'-programma<sup>10</sup> en commerciële leningen.

De mogelijkheid voor lokale controle wordt in grote mate beperkt door het gebrek aan organisatorische fiscale onafhankelijkheid. Dat betekent dat, zolang organisaties moeten aankloppen bij publieke, private of non-profit financiële instellingen, de ontwikkeling en organisatie van eigen projecten door deze financiers zullen worden beheerst. Fiscale onafhankelijkheid is een doelstelling voor alle MHA's (en CLT's), maar werd door nog geen enkele van deze organisaties bereikt. Ook voor 'mutual housing' in Stamford zal dit wellicht nog een tijdje duren.

Naast de woonkosten betaald door inwoners, kunnen de bedrijfsinkomsten van de vereniging als volgt worden ontleed: een derde steun van bedrijven en fondsen, een derde

tot de helft ontwikkelingskosten en een derde tot een zesde beheerskosten. Twee componenten van de verenigingsfinanciën vallen meteen op. Ten eerste zijn ze niet in staat om financieel onafhankelijk te worden, maar zijn ze voor hun kapitaalvorming voornamelijk aangewezen op de vergoedingen die ze ontvangen voor ontwikkelingen. Ten tweede kunnen ze de ontwikkelingen niet financieren met kapitaalsubsidies. In plaats daarvan gebruiken ze diverse vormen van schulden en belastingkredieten. Ik kom later terug op de gevolgen hiervan.

### 6.3.5 *Wie bewoont 'mutual housing' in Stamford?*

De bewoners van Parkside en Trinity zijn gemengd qua inkomen en afkomst. Ze variëren van uiterst arm tot de comfortabele middenklasse. De meesten werken, maar dikwijls voor een bescheiden inkomen. Het mediaan jaarlijks huishoudinkomen van de bewoners bedraagt 24.273 dollar, het gemiddelde ligt net iets hoger op 27.187 dollar. Hoewel het inkomensniveau relatief hoog lijkt voor betaalbare woonontwikkelingen, zijn de woonkosten in Stamford extreem hoog. Gezien de huisvestingskosten is het benodigde inkomen voor een betaalbare marktgerichte huureenheid met één slaapkamer 45.400 dollar en voor een eenheid met twee slaapkamers 55.360 dollar (National Low Income Housing Coalition, 1998). Dat betekent dat het mediaan gezinsinkomen in 'mutual housing' slechts 53,5% is van het benodigde inkomen voor een betaalbare eenheid met één slaapkamer in de stedelijke agglomeratie van Stamford en slechts 43,8% voor een eenheid met twee slaapkamers. Met dit in het achterhoofd, lijken deze inkomens een stuk bescheidener en wordt de nood aan betaalbaar wonen voor deze bewoners duidelijker.

### 6.3.6 *Tevredenheid van bewoners over 'mutual housing'*

Een van de hoofdvragen van dit project is eenvoudig: verbetert 'mutual housing' de levenskwaliteit van de bewoners? Op basis van de interviews met de bewoners wordt het duidelijk dat zij over het algemeen tevreden zijn met hun woonsituatie (zie tabel 2). De resultaten waren ongeveer even positief toen de bewoners werd gevraagd om hun huidige verblijfplaats te vergelijken met hun vorige (zie tabel 3).

**Tabel 2** – Tevredenheid van de bewoners over 'mutual housing'.

|                         | %     |
|-------------------------|-------|
| Volledig ontevreden (1) | 7,5   |
| 2                       | 10    |
| 3                       | 31,25 |
| 4                       | 21,25 |
| Volledig tevreden (5)   | 30    |



**Tabel 3** – Vergelijking van de huidige verblijfplaats met de vorige.

|                          | %     |
|--------------------------|-------|
| Aanzienlijk verbeterd    | 50    |
| Enigszins verbeterd      | 22,5  |
| Ongeveer hetzelfde       | 11,25 |
| Enigszins verslechterd   | 5     |
| Aanzienlijk verslechterd | 5     |
| Geen idee                | 6,25  |

Toen de bewoners de follow-upvraag werd gesteld van wat ze het prettigste vonden aan 'mutual housing', stelde bijna 40% dat ze de betrokkenheid van de gemeenschap bij 'mutual housing' als het prettigste ervoeren. Een typische opmerking van een bewoner was:

"Ik hou van de gemeenschap en de bewonersvergaderingen. Als er problemen zijn, dan lossen we die zelf op," of: "Ze doen vanalles, vergaderingen en het jaarlijkse feest in het park. Zij zorgen voor de gemeenschap; wij moeten schoonmaken."

Het is opmerkelijk dat, toen de bewoners eerder werd gevraagd waarom ze hadden gekozen voor 'mutual housing', minder dan 20% zei dat de betrokkenheid van de gemeenschap tot de redenen behoorde. Er lijkt dus in zekere mate een transformerend proces te zijn op het niveau van de individuele bewoners, als men ziet hoe ze noties van gemeenschap beginnen te waarderen door er zelf in te participeren. De opmerking "wij moeten schoonmaken" brengt ook de kwestie van onderhoud van huizen ter sprake. In veel literatuur over niveaus van tevredenheid en huurders werd het belang van onderhoud en herstellingen van huizen gelinkt aan het opbouwen van een verwantschap met een woning en de tevredenheid in die woning (zie bijvoorbeeld Galster, 1987; Saunders, 1990, Rohe, McCarthy & Van Vandt, 2000). Maar belangrijk is dat het werk dat mensen die wonen in 'mutual housing', steken in het onderhoud van het huis, gebeurt op het niveau van de woongemeenschap, eerder dan in de eigen woning. Hoewel dit ongetwijfeld een bijdrage levert tot het gemeenschapsgevoel onder de bewoners, kan het hen er ook aan herinneren dat het voor hen niet mogelijk is om fundamentele aanpassingen te doen aan de structuur van hun eigen wooneenheden.

Naast de betrokkenheid van de gemeenschap bij 'mutual housing' waren de bewoners erg tevreden met de financiële en bouwkundige aspecten van hun huisvesting. De wooneenheden zijn namelijk betaalbaar en voldoen op het vlak van kwaliteit. Dat is een logische weerspiegeling van het belang dat mensen hechten aan de kwaliteit van de voorzieningen van hun huizen.

Hoewel de bewoners over het algemeen tevreden zijn met hun wooneenheden in 'mutual housing', noemden ze, toen hun ernaar werd gevraagd, ook verschillende problemen. Terwijl veel van de genoemde problemen plaats specifiek waren (bijvoorbeeld de verwarming in Trinity), hadden de twee grootste kritieken betrekking op het volledige model van 'mutual housing'. De eerste kritiek was dat het niveau van bewonersparticipatie vereist die mogelijk niet realistisch haalbaar zijn, en dus stelden bewoners:

“De bedoeling is dat het lijkt alsof je je eigen huis bezit, maar niet iedereen ervaart dat zo. Het gevoel van eigenaarschap dat ze mij gaven, geven ze misschien niet aan alle mensen die hier intrekken”, of: “Ze willen je eigenlijk in te veel comités en ik heb ook nog mijn werk.”

Het tweede grote probleem is dat de bewoners menen dat de intensieve interactie met het personeel en de andere bewoners hun te weinig het gevoel van privacy en persoonlijke vrijheid geeft. Een typische opmerking was:

“Ze willen alles weten. Ze vragen naar je hele levensverhaal om hier te wonen”, of “Er is geen privacy. Er zijn veel regels en voorschriften – waarschijnlijk te veel, sommige terecht, andere niet.”

Deze laatste opmerkingen brengen de verwante kwestie van het niveau van autonomie van de bewoners ter sprake, wat zo dadelijk wordt besproken.

#### 6.3.7 *Opvattingen van bewoners over ‘mutual housing’ en traditionele vormen van eigendomsstatuut*

Het blijft echter de vraag of deze resultaten kunnen worden gevonden in andere non-profit ontwikkelde en beheerde huisvestingsmodellen. Met andere woorden, verschilt het wonen in ‘mutual housing’ wezenlijk van traditionele vormen van eigendomsstatuut en is het dus een alternatief daarvoor? De volle 80% van de bewoners meent dat dit het geval is. Dit roept natuurlijk de vraag op over de manier waarop de twee verschillen. Als antwoord op deze vraag (zie tabel 4) herhaalden de bewoners in wezen de hierboven vermelde bekommernissen. Deze varieerden van zij die zich identificeerden met de gemeenschapsmissie van de vereniging (en die steunden), tot die personen die vonden dat de regels en voorschriften waarmee de vereniging wordt bestuurd, te opdringerig zijn, zodat de privacy ontbrak die ze wel zouden hebben in de meeste andere vormen van huisvesting (behalve bij sociale woningen, sommige bewoners die waren verhuisd naar ‘mutual housing’ vanuit sociale woningen gebruikten exact dit argument: dat ‘mutual housing’ te veel leek op sociale woningen).

**Tabel 4** – Het verschil tussen ‘mutual housing’ en andere soorten huisvesting volgens bewoners.

|   | %    |
|---|------|
| Betrokkenheid van de gemeenschap/missie | 46,6 |
| Regels en voorschriften/geen privacy    | 22,4 |
| Betaalbaarheid                          | 15,5 |
| Beter appartement/gebouw                | 8,6  |
| Veiligheidsgevoel/eigenaarschap         | 3,5  |

De meer expliciete kwestie van het eigendomsstatuut werd ook aangekaart en de bewoners leken het label van ‘mutual housing’ als ‘verbeterd huren’ (zie tabel 5), dat soms van het personeel komt, te hebben aanvaard. Het is echter duidelijk dat, terwijl

‘mutual housing’ door de bewoners wordt beschouwd als iets dat afwijkt van de norm, het niet het eigendomsstatuut is dat het verschil maakt. Toen hun werd gevraagd naar hun visie, legden de meeste bewoners die zichzelf als eigenaars zagen, de link tussen eigenaarschap en persoonlijke veiligheid (blijven en niet worden verplaatst). De meeste bewoners die zichzelf als huurders beschouwden, voelden zich zo door een gebrek aan persoonlijke vrijheid met betrekking tot hun dagelijkse woonbeslissingen, zoals het schilderen van de muren in een andere kleur.

**Tabel 5** – Visie van bewoners op hun eigendomsstatuut.

|                | %     |
|----------------|-------|
| Eigenaar       | 23,75 |
| Huurder        | 60    |
| Geen van beide | 16,25 |

## 7. Het potentieel en de beperkingen van collectieve eigendom van woningen

Er kunnen verschillende basisconclusies worden getrokken uit dit hoofdstuk.

Ten eerste is de collectieve eigendom van woningen economisch en politiek haalbaar. De laatste vijftien jaar werd een aanzienlijke groei vastgesteld in het aantal organisaties dat directe eigendom neemt over huisvesting. Deze toename van organisaties en de hier voorgestelde gevallen tonen aan dat deze organisaties haalbare vormen zijn van betaalbare huisvestingsproductie. Gezien het feit dat de commerciële vastgoedmarkt niet in staat is om genoeg geschikte en betaalbare huisvesting te produceren, behoren MHA's, CLT's en LEC's tot de fiscaal zuinigste manieren waarop deze kan worden uitgebouwd en onderhouden. Hiervoor zijn drie redenen. Ten eerste, als de eigendom en de wooneenheden kunnen worden verkregen of ontwikkeld met subsidies, dan is de huisvesting vrij van schulden op lange termijn en wordt het onderhoud ervan veel goedkoper. Ten tweede, zelfs als de huisvesting moet worden verkregen met gebruik van leningen en investeringen in plaats van met subsidies, betekent collectieve eigendom dat de wooneenheden niet terugschakelen naar marktprijzen wanneer bewoners vertrekken of wanneer in de tijd beperkte betaalbaarheidsvereisten verlopen. Zo gaan de initiële subsidies met betrekking tot het produceren van de wooneenheid, in welke vorm dan ook, nooit verloren.

Ten derde hebben veel vormen van betaalbare huisvestingsvoorzieningen – vooral de gene die zijn gericht op eigenaarschap – geen structuur die het behoud van de wooneenheden op lange termijn garandeert. Er ontstaan problemen wanneer huiseigenaars met een laag inkomen worden geconfronteerd met grootschalige herstellingen en on-

verwachte kosten die ze niet kunnen betalen (en er moet worden opgemerkt dat enkele LEC's op kleine schaal te maken hebben gekregen met hetzelfde probleem van gebrek aan kapitaal voor grote herstellingen, zie Matloff, 2002). Het resultaat is vaak een slecht onderhouden of onderkomen gebouw of de verhuis van de bewoner omdat hij niet in staat blijkt om de herstellingen en de andere kosten van eigenaarschap van een huis te betalen (voor een nuttige bespreking hiervan, zie Meyer, Yeager & Burayidi, 1994). In het kader van deze collectieven kunnen het langetermijnonderhoud en de langetermijn-betalbaarheid van de wooneenheden beschermd worden.

Dus als collectieven haalbaar zijn, dan zijn de volgende vragen: kunnen bewoners door collectieve eigendom lokale autonomie realiseren en bevordert deze structuur het proces van billijke ontwikkeling? De antwoorden op deze vragen zijn dubbelzinniger dan de antwoorden op de eerste vraag en ze vereisen heel wat meer discussie.

Collectieve eigendom bevordert in hogere mate de lokale controle. Met andere woorden, het biedt bescherming tegen de stromen van investering en de-investering die zo nadelig kunnen zijn voor de huisvestingsopties die beschikbaar zijn voor mensen met een laag inkomen. De gevallen die hier worden besproken, zijn allemaal ontstaan in een tegenstrijdige context die heerst in veel steden: de combinatie van onbetaalbare woonkosten met systemische de-investering op lange termijn in de betaalbare woningvoorraad. In de MHASWC is Parkside Gables ontwikkeld op de plaats van een allegaartje van verlaten of bijna verlaten huizen. Trinity Park was gerenoveerd nadat het werd afgekeurd omdat de eigenaar al bijna dertig jaar geen onderhoud en herstellingen meer had uitgevoerd. Deze bouwprojecten en de wooneenheden erin zijn nu grotendeels immuun voor de processen van inflatie en de-investering in huisvesting.

De mogelijkheid van lokale autonomie reikt echter verder dan alleen het vermogen van lokale actoren om de effecten van kapitaalstromen te verminderen of om bescherming tegen deze stromen te creëren. De oprichting en groei van 'mutual housing' in Stamford en de CLT in Burlington hebben de West Side en de Old North End als plaatsen gedeeltelijk getransformeerd. De stabiliteit van de huisvesting, in termen van zowel hun isolering van kapitaalstromen als de verblijfsduur van de leden, heeft bijgedragen aan de identiteitsverandering van de gebieden. Toen de bewoners van 'mutual housing' werd gevraagd of ze dachten dat 'mutual housing' actief was in de West Side, antwoordden velen met: "Wij zijn de West Side." En de rol van bewoners en organisatoren van Mutual Housing bij het werk aan het ontwikkelingsplan van de Mill River, de burgerwacht, de aanleg van de gemeenschapstuin en de restauratie van het gemeenschapswembad in het Yerwood Center en Carwin Park kan niet worden overschat. Tegelijkertijd is het onduidelijk of deze rol in het 'maken' van een plaats een resultaat was van de vorm van eigenaarschap van de huisvesting of het resultaat van eerder traditionele organisatorische inspanningen die hadden kunnen worden gedaan door elke CDC, onafhankelijk van hoe ze de eigendom van hun huisvesting structuren. Het is echter duidelijk dat, hoewel de meeste CDC's steeds minder geïnteresseerd zijn in organiseren en in het concept

van gemeenschapscontrole, het organiseren en de bewoners-/gemeenschapscontrole in deze collectieven gestructureerd zijn op manieren die niet bestaan in traditionele CDC's.

Dat betekent echter niet dat organisatorische inspanningen door bewoners constant blijven als de aandacht wordt verlegd. Deze case over 'mutual housing' biedt voldoende bewijs voor het cliché dat organisatorische inspanningen constant moeten worden ondersteund om te blijven bestaan, laat staan gedijen. Maar de tijd en inspanningen die nodig zijn voor organiseren, doen afbreuk aan het vermogen om te focussen op de ontwikkeling van nieuwe wooncomplexen (en dit is een van de vlakken waarop CLT's en MHA's verschillen van coöperaties, namelijk dat expansie een inherent doel is van de eerste en niet van de laatste). In combinatie met het feit dat deze groepen voor hun financiële levensvatbaarheid afhankelijk zijn van hun ontwikkelingsvergoedingen, wordt dit een centrale tegenstrijdigheid in hun werk en een van de belangrijkste barrières voor lokale autonomie. Met andere woorden, aan de ene kant vereist lokale autonomie de mobilisering van de bewoners en de andere mensen en instellingen die samen 'de plaatselijke afdeling' vormen. Maar aan de andere kant vereist fiscale onafhankelijkheid de ontwikkeling van nieuwe woonprojecten en de inkomsten verbonden aan deze ontwikkelingen, wat betekent dat er minder tijd en werk kan worden gestoken in de organisatie die nodig is voor een dergelijke mobilisering.

De financiering van de collectieven werpt ook echte vragen op over de mogelijkheid van lokale autonomie. Hoewel de modellen van collectieve eigendom fiscaal zuinig zijn, zijn het nog altijd vormen van een betaalbare huisvestingsconstructie. Ze moeten dus ook worden gesubsidieerd, net als alle andere vormen van geschikte betaalbare huisvesting. Deze realiteit plaatst hen echter inherent in posities van financiële afhankelijkheid, die zeker het potentieel voor lokale controle beperken. Als deze organisaties consequent nieuwe eigendommen willen ontwikkelen om inkomsten te genereren, dan betekent dat tegelijkertijd ook dat de beslissingen die worden gemaakt binnen deze organisaties, afhangen van de mogelijke winst die gemaakt kan worden, in plaats van collectieve controle en politiek empowerment. Dit is het meest evident door de relatief tegenovergestelde relatie tussen nieuwe ontwikkelingsactiviteiten en het engagement om te organiseren.

Verdere barrières voor lokale autonomie werden duidelijk in dit hoofdstuk. Ten eerste is de mate van controle en invloed van de bewoners bij 'mutual housing' duidelijk minder dan wat de structuur van de organisatie aangeeft. Dat beperkt de diversiteit van de perspectieven in het produceren van een lokale identiteit. Ten tweede, hoewel de collectieven hun huisvesting mogelijk kunnen isoleren van de grillen van de markt, kunnen ze dat niet doen voor de andere lokale huiseigendommen. Een van de problemen waarmee zowel 'mutual housing' in Stamford als de CLT in Burlington te maken heeft, is het vinden van betaalbare nieuwe percelen om te ontwikkelen. Het verhogen van de kosten van onroerende goederen in beide contexten – die tot op een bepaalde hoogte

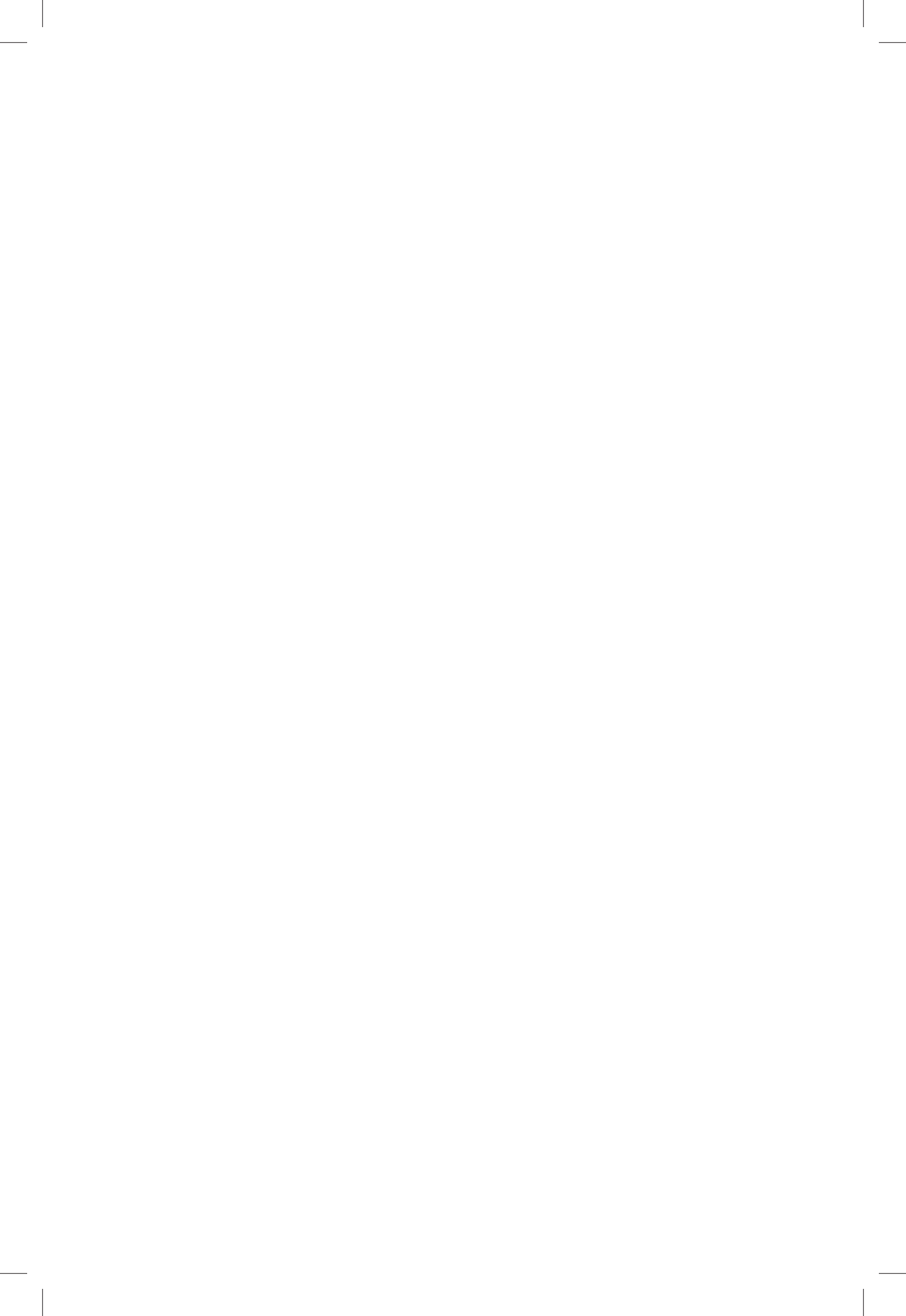
hun succes weerspiegelen bij het verbeteren van de omstandigheden in de buurten waar ze hebben gewerkt – hebben die taak een stuk moeilijker gemaakt. Zoals Mary Houghton, financieel directeur van de CLT in Burlington, heeft gesteld: “We kunnen huisvestingsprijzen stabiliseren voor onze bewoners, maar de prijzen in de grotere markt vliegen omhoog; die zitten in een cyclus waarin we nooit zullen kunnen volgen” (PolicyLink, 2002).

Ten derde zijn de betekenissen van huisvesting, eigendom en eigenaarschap in de collectieven nog altijd grotendeels de dominante constructies (de eigendommen worden misschien van de markt gehaald, maar nooit volledig – en ze worden allemaal, in eerste instantie, gekocht) en zo is de ultieme vorm van autonomie, het vermogen om betekenissen te creëren die haaks staan op de dominante betekenissen, nog niet verwezenlijkt. Dat is de reden waarom een van de krakers in Lower East Side weigerde om mee te gaan in een coöperatie, en waarom een bewoner in een van de nieuwe coöperaties heeft besloten om niet mee te doen en huurder te blijven, geen eigenaar. In theorie kan dat overkomen worden door de verspreiding van het collectieve eigendomsmodel. Maar de reproductie van dit model zal geen uitdaging zijn voor dominante belangen als de betrokkenen datgene wat ze doen, niet beschouwen als antihegemonisch. De meeste van deze collectieven werken heel hard om tot de ‘mainstream’ door te dringen – vaak om fondsen te verwerven (dit punt wordt nogal sterk gemaakt door Krinsky & Hovde, 1996). Hoewel een aanzienlijk aantal bewoners van ‘mutual housing’ vond dat ze in een volledig andere vorm van huisvesting woonden, zag meer dan 80% zichzelf in termen van de gewone eigendomsstructuur. Deze kwestie brengt ons tot de belangrijke vraag of de benodigde overheidssteun zou blijven bestaan als het model zelf het dominante idee van eigendom zou uitdagen. In alle besproken gevallen speelde de mate van overheidssteun voor hun inspanningen een hoofdrol bij hun vermogen om hun doelen te bereiken – vooral in Burlington en New York (zelfs toen die staatsrol in New York langzaam dramatisch veranderde). Maar als deze collectieven genoeg zouden groeien om de dominante eigendomsstructuren uit te dagen, dan zou dat succes misschien de overheidssteun ondermijnen die vaak zo’n groot aandeel heeft in de verwezenlijking.

Het potentieel van huisvestingscollectieven om lokale autonomie te realiseren, is daarom enigszins gemengd – hoewel het misschien groter is dan in de andere vormen van collectieven die in dit boek worden besproken. Tot op een bepaalde hoogte hebben de collectieven en de bijbehorende organisatie de vormen en identiteit van hun buurten gewijzigd. Hun vermogen om de grotere kapitaalstromen in hun lokale vastgoedmarkt te controleren of hun politieke potentieel om de betekenis van huisvesting en eigendom te transformeren, was echter beperkt. Ze verbeterden daarentegen ongetwijfeld de levenskwaliteit van de betrokken bewoners en gaven deze bewoners een controle over hun leven die anders niet mogelijk zou zijn geweest. Dit zijn misschien wel de sterkste argumenten vóór collectieve huisvesting en die zouden niet mogen worden gebagatelliseerd of afgewezen.

## NOTEN

1. *Unmaking Goliath: community control in the face of global capital* by DeFilippis, J. Copyright 2003. Reproduced with permission of Taylor & Francis Group llc – Books in the format Trade Book via Copyright Clearance Center.
2. Zie <http://communitylandtrust.wordpress.com/>.
3. Zie [http://www.samenlevingsopbouwgent.be/themas/wonen\\_Private\\_market/CLT.htm](http://www.samenlevingsopbouwgent.be/themas/wonen_Private_market/CLT.htm).
4. Voor een diepgaandere bespreking zie: National Low Income Housing Coalition, 1999; National Low Income Housing Coalition, 2000; State of Low Income Housing, 2000; State of the Nation's Housing, 1999; Stegman, Quercia & McCarthy, 2000; US Department of Housing and Urban Development, 2000a.
5. Gedefinieerd als een ongesubsidieerd huishouden dat huurt en meer dan de helft van het inkomen besteedt aan huisvesting of leeft in zeer onaangepaste huisvesting.
6. Gedefinieerd als een huishouden dat meer dan de helft van het inkomen besteedt aan huisvesting of leeft in zeer onaangepaste huisvesting.
7. Coöperaties zijn meestal enkel opgericht in gebouwen met meerdere wooneenheden, veeleer dan in nieuwbouw met eengezinswoningen.
8. Dit was zeker het geval bij de voorstelling van krakers in de populaire Broadwayvoorstelling *Rent*.
9. De op een project gebaseerde 'Section 8'-woningvoorraad was gebouwd op basis van lage inkomensvereisten, waaruit de private eigenaars konden 'uittekenen' na twintig jaar. Daardoor is er de afgelopen jaren een significant verlies van deze betaalbare wooneenheden, want eigenaars kozen er steeds vaker voor om uit dit programma uit te tekenen.
10. Het federale programma, gecreëerd in 1986, verleent ontwikkelaars van lage-inkomenshuisvesting een belastingaftrek, op voorwaarde dat ze de huisvesting betaalbaar houden voor mensen met een laag inkomen. In de praktijk vormen de ontwikkelaars, voornamelijk not-for-profitbedrijven, partnerschappen met aandeelhouders, die for-profitentiteiten zijn, en die op hun beurt de belastingaftrek ontvangen om de belastingen te compenseren die ze anders verschuldigd zouden zijn. Het is veruit het grootste type van federale subsidie voor betaalbare huisvesting.





## Voedselhulp als bron van integratie en activering

*Jan Depauw en Kristel Driessens*

### 1. Inleiding

Onze maatschappij maakt een transitieproces door: demografisch, ecologisch sociaal-economisch, sociaal-ruimtelijk en bestuurlijk (Oosterlynck, 2012). Superdiversiteit en gekleurde armoede (Van Robaey & Driessens, 2011; Van Robaey e.a., 2007), een meer lokale inbedding van productie, een soberheidsagenda die sinds de globale financieel-economische crisis domineert, discussies over de houdbaarheid van de welvaartsstaat, een restrictiever sociaal beleid en een terugtrekkende overheid die meer ruimte maakt voor privaat initiatief en middenveldorganisaties, zijn evoluties die ons verplichten tot het herdenken van solidariteit (Oosterlynck, 2012). In deze hectische economische tijden van toenemende sociale ongelijkheid wordt door steeds meer gezinnen een beroep gedaan op voedselhulp. Ook in het welvarende België blijkt voedselbedeling nog steeds een noodzakelijk kwaad. Burgers hebben recht op een menswaardig bestaan. Het sterk uitgebouwde sociaal systeem op basis van sociale zekerheid en bijstand biedt voor vele maatschappelijk kwetsbare burgers een bescherming tegen armoede. Maar dit vangnet blijkt steeds grotere gaten te vertonen. Ook dit Jaarboek toont weer dat alle indicatoren voor armoede momenteel alarmerend zijn. Volgens Eurostat behaalde België in 2010 12,3 op de deprivatie-indicator. Op het vlak van voeding betekent dat bijvoorbeeld dat 5% van de Belgische bevolking het zich niet kan veroorloven om de twee dagen vlees, vis of een vegetarisch alternatief te eten (Eurostat, 2012). Steeds meer mensen doen daarom een beroep op noodhulpverlenende instanties.

Het beeld dat leeft over voedselhulp, is nog vaak een beeld van een ouderwetse, caritatieve voedselbedeling waarvan het emanciperende sociaal werk zich liefst distantieert. In het midden van de jaren 1970 werd met de instelling van een recht op een bestaansminimum de evolutie van 'gunst' naar 'recht' voltooid (Jacobs, 1984; Notredame, 1998). De erkenning van het recht op maatschappelijke dienstverlening in de OCMW-wet van 8 juli 1976 drukte een heroriëntering uit van de welvaartsstaat naar de verzorgingsstaat, met als kernthema het recht op een menswaardig bestaan (Bouverne-De Bie, 2007). Ge-

neraties studenten sociaal werk zijn sindsdien afgestudeerd, doordrongen van het idee dat rechtszekerheid verhoogt door een expliciete omschrijving van de noodsituatie, de voorwaarde waaronder een bestaansminimum/leefloon toegekend kan worden. Caritas werd afgezworen en het verstrekken van voedselhulp lijkt nu een stap terug: het opnieuw invoeren van gunstmaatregelen. Meer hedendaagse kritiek op voedselhulp wijst erop dat voedselbanken belangrijke instituties van een neoliberaal stedelijk beleid zijn. Ze bepalen hoe hongersnood in steden te begrijpen is: noodhulp gericht op vermarkte dienstverlening, ingegeven door liefdadigheid, losgekoppeld van bredere kwesties als sociale rechtvaardigheid en ongelijkheid en afgesplitst van thema's als duurzaamheid en zelfempowerment. Kortom, critici stellen dat voedselbanken hulpverlening vermarkten en hongersnood en ongelijkheid de-politiseren (Warszawsky, 2010).

---

Het beeld dat leeft over voedselhulp, is nog vaak een beeld van een ouderwetse, caritatieve voedselbedeling waarvan het emanciperende sociaal werk zich het liefst distantieert.

---

De werkelijkheid is echter minder eenduidig. Steeds meer organisaties die steunen op het engagement van talrijke vrijwilligers, bieden 'noodhulp onder protest'. Ze bereiken mensen die leven in diepe armoede en zoeken naar meer kwaliteitsvolle en menswaardige vormen van noodhulpverstrekking. Als luis in de pels van de overheid zoeken ze ook steeds vaker naar samenwerking met gemeenten en OCMW's. In opdracht van staatssecretaris Maggie De Block en de POD Maatschappelijke Integratie werd in een samenwerkingsverband van de Facultés Universitaires St-Louis, het departement Sociaal-Agogisch Werk van de Karel de Grote Hogeschool (Antwerpen) en de Fédération des Services Sociaux (FdSS-FdSSB) een actieonderzoek gevoerd naar de integrerende en activerende mogelijkheden van voedselbedeling (Belleflamme, Chaidron & Depauw, 2012). Het expertisecentrum 'krachtgericht sociaal werk' van de Karel de Grote Hogeschool verricht onderzoek geïnspireerd door internationale ontwikkelingen in het betrekken van gebruikers in onderzoek (Beresford, 2000; McLaughlin, 2009) en gezamenlijke kennisproductie (Dominelli, 2005; Gredig & Sommerfeld, 2008). Praktijkgericht onderzoek dat vorm krijgt in de dialoog tussen onderzoekers en hun onderzoekssubjecten (Nowotny, Scott & Gibbons, 2003). Met de keuze voor actie-onderzoek,<sup>1</sup> verbinden we wetenschappelijke kennis uit verschillende disciplines met de praktijkkennis van professionals en vrijwilligers in de sociale sector en met het cliëntperspectief. Sociaal werk, verklaren Blum en haar collega's (2010), deelt met actie-onderzoek het streven naar rechtvaardigheid en sociale verandering.

De studie naar de integrerende en activerende mogelijkheden van voedselbedeling (Belleflamme, Chaidron & Depauw, 2012) bekijkt noodhulp met zijn empowerende hefboomen als mogelijke schakel in de armoedebestrijding. Drie onderzoeksdoelen stonden centraal: (1) een overzicht bieden van de sector van de voedselbedeling en zijn partici-

patieve werking, (2) een voorstelling van innoverende participatieve praktijken en (3) een analyse van de spanningsvelden, voorwaarden en effecten van emancipatorisch en empowerend werken in de voedselbedeling. In dit artikel koppelen we de bevindingen uit deze studie aan de voorgestelde definitie van sociale innovatie en de kenmerken van lokale innoverende initiatieven. Na cijfergegevens over de participatieve werking van de voedselbedeling bespreken we ook enkele inspirerende praktijken. Het artikel besluit met aanbevelingen voor de sector en het lokale en Europese beleid.

## 2. Participatief werken in de voedselhulp in cijfers

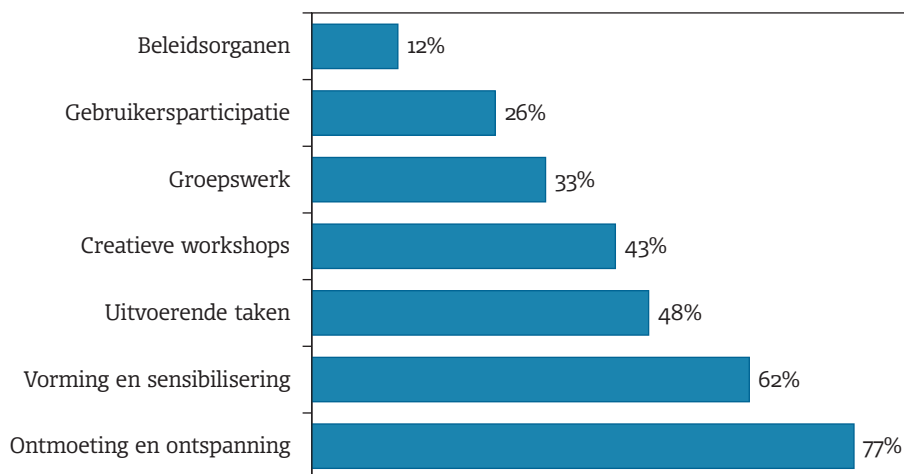
De laatste cijfers van de Federatie van de Voedselbanken (2011) gaven aan dat 629 organisaties de Voedselbank als bevoorradingsbron gebruikten. Daarmee werden 117.440 personen bereikt. Dat aantal kende de laatste jaren een continue stijging. In 1991 ontvingen 47.000 personen een voedselpakket van werkingen, bevoorradad door de Voedselbank (Vranken e.a., 2001). Sindsdien registreerden ze een constante toename van het aantal gebruikers. Het Europees programma voor voedselhulp aan de minstbedeelden via het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB) verstrekke in 2010 voedingswaren aan 757 organisaties (437 vzw's en 320 OCMW's) die deze producten verdeelden onder ongeveer 224.000 personen (Senaat, 2011). De beschikbare cijfers tonen eveneens een toename in de loop der jaren van het aantal gebruikers van de voedselhulp verstrekt via dit programma. De Voedselbank en het BIRB richten zich slechts gedeeltelijk op dezelfde organisaties en we kunnen er dus van uitgaan dat de voedselhulp in België meer dan 225.000 personen bereikt.

Voor het eigen onderzoek contacteerden we organisaties actief op het terrein van de voedselhulp via diverse kanalen. 369 organisaties actief in België hebben de enquête ingevuld, een niet-onbelangrijk staal van een tot nu toe weinig geprofessionaliseerde en vaak ook voor onderzoek moeilijk bereikbare sector. We verwerkten informatie van 170 Waalse, 169 Vlaamse en 30 Brusselse initiatieven. Het ging concreet om 271 voedselbedelingscentra, 46 sociale kruideniers, 42 sociale restaurants en 47 andere initiatieven (waaronder sociale cafetaria's, het verstrekken van noodpakketten, van maaltijdcheques, ...). Deze initiatieven bereiken vaak honderden gezinnen per week.

Wie verzet het werk in deze organisaties? 161 organisaties werken zonder betaalde kracht. 93% van de private organisaties die hun medewerking verleenden, steunt op de inzet van vrijwilligers en in 133 organisaties (36%) komen vormen van sociale tewerkstelling voor. 65% (239/369) van de organisaties onderneemt initiatieven voor het betrekken van de doelgroep bij de werking. In 77% van de organisaties die participatief werken, gaat het om ontspanningsactiviteiten, in 62% van de werkingen om vorming, zoals lessen Nederlands of kookcursussen. 43% organiseert knutsel-, schilder- of toneelateliers. In 33% gaat het om groepswerk, in 26% om cliëntenraden en in 12% namen

medewerkers uit de doelgroep ook deel aan de beslissingsorganen. De helft van de organisaties betreft de gebruikers ook bij de organisatie van de voedselhulp: de stockage en het klaarmaken van pakketten of maaltijden zijn daarbij het meest courant.

**Figuur 1** – Participatie in de voedselhulp.



**Bron:** Belleflamme, Chaidron & Depauw, 2012, p. 26.

Deze cijfers tonen de mobiliserende kracht die deze initiatieven kennen inzake burgerparticipatie en de ondersteuning van activerende initiatieven. Dat betekent niet dat gebruikersparticipatie voor alle werkingen een evidentie is of dat het gemakkelijk te organiseren is. De organisaties gaven ook een betekenisvolle opsomming van drempels en struikelblokken voor de inschakeling van medewerkers uit de doelgroep. Financiële beperkingen, gebrekkige infrastructuur, tekort aan ondersteunend personeel, niet kunnen garanderen van continuïteit, gebrek aan motivatie en vaardigheden bij de doelgroep, verschillen in visie en de betrokkenheid bij de klanten werden als redenen aangegeven.

### 3. Inspirerende, participatieverhogende initiatieven onder de loep

De online bevraging leverde een eerste staalkaart van hedendaagse praktijken, maar het cijfermateriaal biedt onvoldoende inzicht in de ontwikkelingen en praktijken op het terrein. We selecteerden dertien innoverende en emanciperende projecten in de voedselhulp verspreid over de drie landsdelen. We kozen voor innoverende praktijken die zeer kwetsbare burgers bereiken en evolueren naar laagdrempelige vormen van emanciperend en activerend werken, die erin slagen om een rijke sociale mix van me-

dewerkers te mobiliseren die samenwerken aan de vormgeving van een solidaire en diverse samenleving.

### 3.1 Kenmerkend is de vage grens tussen gebruikers en vrijwilligers

We kozen voor een diversiteit van initiatieven: praktijken in steden en kleinere gemeenten, van vzw's, van OCMW's en van samenwerkingsverbanden, die werken met een diversiteit van medewerkers. We onderscheiden daarbij doelgroep- en externe vrijwilligers. Externe vrijwilligers investeren een deel van hun vrije tijd om een handje toe te steken en maken geen gebruik van de hulp- of dienstverlening die de organisatie biedt. Interne vrijwilligers of doelgroepvrijwilligers zijn personen die om sociale en/of economische redenen hulp krijgen van een vereniging en die zich voor de werking inzetten.<sup>2</sup>

“Externe vrijwilligers zijn vaak dames die in een andere gemeente wonen en die willen helpen door zich in te zetten voor het project. Ze werken rechtstreeks samen met de voedselbank. Bij de activiteiten doen we een beroep op doelgroepvrijwilligers. Ze komen in de organisatie binnen om te helpen en hebben eenzelfde profiel als de rest van ons publiek: mensen die zich in een moeilijke situatie bevinden.” (coördinator)

We hebben de verschillende termen die gehanteerd werden om over cliënten te praten, onderverdeeld in drie ideaaltypes. (1) Gebruikers zijn zij die enkel hulp ontvangen of aan een activiteit deelnemen zonder zich verder te engageren. (2) Helpers zijn gebruikers die een handje toesteken als ze daar zin en tijd voor hebben. Organisaties houden geen rekening met hen in de planning en inroostering. Deze vorm van participatie is niet onbelangrijk, want het blijkt vaak de eerste stap naar een meer formele betrokkenheid als vrijwilliger. (3) Interne vrijwilligers of doelgroepvrijwilligers zijn gebruikers die een deel van hun tijd investeren in de organisatie en die wezenlijk deel uitmaken van de werkplanning. Van hen wordt verwacht dat ze zich aan afspraken houden, die sterk lijken op die in het reguliere arbeidscircuit. Meer zelfs: door de soms tomeloze inzet van vrijwilligers lijken die ‘verplichtingen’ soms zelfs zwaarder en verregaander.

“Ik (maatschappelijk werkster van het OCMW, gedetacheerd naar de voedselbedeling) doe minder voor de vzw dan vrijwilligers. Ik heb mijn gezin en doe mijn uren. De voorzitter doet enorm veel voor de voorziening. Als er mensen zijn die niet kunnen komen, komt zij op zaterdagvoormiddag om de mensen een pakketje te geven. Ik zou dit niet doen.”

In de volgende paragrafen beschrijven we enkele inspirerende initiatieven: de sociale kruideniers Filet Divers en La Ferme de la Vache, het sociale restaurant van Comité de la Samaritain en enkele organisaties die een meer kwaliteitsvolle en menswaardige voedselbedeling beogen met het verruimen van het aanbod van gezonde voeding (vzw De Graancirkel), het verstrekken van keuzevrijheid (OCMW Beerse) en structurele inbedding van de signaalfunctie (vzw Toontje). De oplistings van organisaties is slechts exemplarisch en bedoeld om de concrete praktijken kort te situeren en te beschrijven.

### 3.2 Sociale kruideniers en sociale restaurants

Filet Divers is ontstaan uit een samenwerkingsverband van verschillende welzijnsorganisaties uit het Antwerpse vanuit de vaststelling dat de traditionele noodhulp resulteert in een te grote afhankelijkheid van de hulpvragers. Het bestendigt de ongelijke machtsrelatie tussen de hulpvrager en de hulpverlener. De sociale kruidenier wil dit patroon doorbreken door mensen in armoede zo veel mogelijk te laten participeren. Filet Divers telt een zestigtal vrijwilligers (ondersteund door drie professionele hulpverleners of 1,3 VTE), die zich inzetten op verschillende terreinen van de organisatie. De ploeg wordt aangevuld door een vijftal artikel 60'ers (poetsvrouw, chauffeur, onthaalmedewerker, ...) en mensen in arbeidszorg. Doelgroepmedewerkers participeren in alle deelwerkingen. Ze krijgen op die manier de kans om hun capaciteiten te verhogen en een positief zelfbeeld te verwerven. Zij komen in contact met lotgenoten en breiden hun netwerk uit. In de onthaal- en ontmoetingsruimte bieden vrijwilligers de bezoekers een kop koffie en informatie aan en ze spreken klanten aan met de vraag om deel te nemen aan activiteiten of acties. In de onthaalruimte zijn computers aanwezig en is er een ruilmuur. De Nederlandse conversatiegroepen zijn toegankelijk voor de klanten van de Sociale Kruidenier. Elke veertien dagen koken doelgroepvrijwilligers uit verschillende landen voor de andere vrijwilligers. Soms wordt er ook gekookt in het kader van festiviteiten of voor bezoekende groepen. Er is ook een houtatelier waar mensen onder begeleiding leren om hout te bewerken. Ten slotte is er de groep 'Samen Sterk': een vereniging waar armen het woord nemen, die via het samenbrengen van ervaringen werkt aan beleidsdossiers en structurele veranderingen in de omgeving.

La Ferme de la Vache, een antenne van het OCMW van Luik, is een sociaal economieproject dat voorziet in opleidingen in groenteteelt waarbij de gekweekte groenten verdeeld worden via een kleine buurtkruidenier.<sup>3</sup> Een coördinator, vier professionele hulpverleners (opvoeder, animator en sociaal assistenten) en zes personen met een contract art. 60 (drie tuiniers, een kok, een magazijnbeheerder en een materiaalbeheerder) bieden SIS-ateliers<sup>4</sup> aan waarin collectief en in gemeenschap gewerkt wordt (kook-, knutsel- en tuinierateliers). Op maat van de buurtbewoners organiseren ze een sociale kruidenier, bieden ze een gastentafel (een maaltijd voor 32 personen uit de wijk) aan, verspreiden ze een buurtkrantje, nemen ze deel aan buurtfeesten en verzorgen ze 'natuur'-animaties voor kinderen. Maatschappelijke integratie, het ontwikkelen van persoonlijke vaardigheden en kennis en op langere termijn ook een professionele inschakeling zijn expliciete doelen van de Ferme de la Vache.

Comité de la Samaritaine is een buurthuis in het hart van de Marollen. De vzw bestaat sinds 1981 en ontstond uit een collectief buurtinitiatief, gesteund door artsen uit de buurt.<sup>5</sup> Het doel van de vereniging is om tegemoet te komen aan de meest behoeftige mensen uit de buurt. Het team bestaat uit een coördinator en drie sociaal werkers die elk een deelwerking opnemen: restaurant, gemeenschapsprojecten en individuele ondersteuning. Het collectief beheerde sociale restaurant voor buurtbewoners is

de voornaamste activiteit van de vzw. De vrijwilligers engageren zich in opleidingen (dienstverlening, koken, stockbeheer, ...), het uitvoeren van welomschreven taken en de organisatie van de werking (keuze van het menu, de taakverdeling en de aankopen). De bedoeling is dat de begunstigen zelf activiteiten voorstellen en organiseren, ondersteund door de professionals. De activiteiten zijn divers van aard. Wekelijks zijn er kookateliers. Maandelijks zijn er culturele uitstapjes. Er zijn thema-ontbijten waarop telkens een spreker wordt uitgenodigd (sociaal werker, dokter, diëtist, ...) en thema-maaltijden. De vzw heeft ook een collectieve groentetuin die de samenwerking tussen de gebruikers van de vzw en buurtbewoners, tussen generaties en culturen stimuleert.

### 3.3 Innovatie gericht op het verstrekken van gezonde voeding, keuzevrijheid, gemeenschapsvorming en beleidsgericht werken

Vzw De Graancirkel werd opgericht door OCMW Roeselare. Het OCMW zetelt in de raad van bestuur, net als een afgevaardigde van 't Hope, een vereniging waar armen het woord nemen. Met de steun van een parttime sociaal werker van het OCMW nemen twaalf vrijwilligers alle taken rond voedselbedeling op. De sociaal werker staat in voor de controle, voorraadbeheer en administratie (boekhouding). In overleg met de vrijwilligers zoekt ze naar mogelijkheden om de keuzevrijheid van de gebruikers te vergroten en het verstrekken van gezonde voeding te faciliteren. In hetzelfde gebouw huist vzw Koekegoed, een arbeidszorgproject waarin groenten, zelf gekweekt, aangekocht of geschonken door lokale handelaars, verwerkt worden tot slaatjes en soep voor de voedselbedeling.

De Schakel in Beerse werkt met 54 vrijwilligers, waaronder 17 doelgroepmedewerkers. Ze hebben vier deelwerkingen uitgebouwd: een ontmoetingsruimte, een tweedehandswinkel, het project 'Pampers & Co' (materiële hulpverlening voor gezinnen met kleine kinderen) en een hobbyclub. Er is een intensieve samenwerking met het OCMW van Beerse uitgebouwd. In overleg met de doelgroep werd een bijzonder traject omtrent voedselhulp opgezet: een evenwichtsoefening tussen het beantwoorden aan een reële nood, het verzekeren van keuzevrijheid en de zorg voor het verstrekken van gezonde en/of aangepaste voeding. OCMW Beerse koos op advies van de doelgroepmedewerkers van De Schakel voor het werken met maaltijdcheques in een lokale supermarkt. De samenwerking tussen De Schakel en het OCMW zorgt ook voor een wederzijdse versterking van de werkingen. De vrijwilligers van De Schakel worden beter ondersteund, de adviezen vanuit de Welzijnsschakels zorgen voor een kwaliteitsverbetering van de maatschappelijke dienstverlening in de gemeente en een meer gefundeerd lokaal armoedebeleid.

Vzw Toontje is gelegen in Gentbrugge en is onderdeel van KRAS vzw, een koepel van armoedewerkingen in Groot Gent. De organisatie werkt uitsluitend met vrijwillige in-

zet. Momenteel zijn er 61 vrijwilligers actief. Met de materiële hulpverlening willen de medewerkers niet alleen tegemoetkomen aan fundamentele basisbehoeften, maar ook mensen versterken en uit hun sociale isolement halen. Vzw Toontje hanteert hierbij een brede blik, waarbij men ook oog heeft voor maatschappelijke invloeden, zoals te hoge huurprijzen en het te lage bedrag van minimumuitkeringen. Men neemt een kritische houding aan tegenover de door hen verstrekte voedselhulp vanuit het besef dat de alternatieven weliswaar beperkt zijn, maar dat voedselbedeling ook perverse effecten heeft: het ontslaat een overheid om zelf ten volle haar verantwoordelijkheid op te nemen, wat armoede bestendigt. Uitkeringen onder de Europese armoedegrens zien ze als een onrecht. Het OCMW Gent verleent zelf geen voedselhulp, maar volgt de voedselverdeling in Gent van nabij op. Het OCMW heeft op regelmatige basis contact met de KRAS-diensten, andere caritatieve diensten, samenlevingsopbouw en het CAW. De samenwerking in de KRAS-koepel maakt dat men op het lokaal beleid kan wegen en aandacht kan vragen voor de bestaande noden.

Deze voorstelling van specifieke initiatieven maakt duidelijk dat er heel wat evolutie is in de hedendaagse voedselbedeling, dat diverse individuen en groepen op lokaal niveau op een empowerende en kritische wijze via bottom-upprocessen een antwoord bieden op noden en behoeften waar de markt en de centrale overheid in gebreke blijven. Nieuwe vormen van warme solidariteit ontwikkelen zich dicht bij de leefwereld en blijken bereikbaar voor zeer kwetsbare groepen van burgers. In een volgende deel analyseren we deze praktijken. We gaan na hoe ze aan empowerment en participatie van de doelgroep werken en beschrijven welke vernieuwingen ze opzetten in hun zoektocht naar de organisatie van een meer menswaardige, participatieverhogende voedselhulp.

---

Een belangrijk neveneffect is dat voedselbedeling mensen uit hun isolement haalt en uitnodigt tot participatie en burgerschap.

---

#### 4. Empowerend en participatief werken in de voedselbedeling

Op basis van participerende observaties en diepte-interviews in innoverende praktijken van voedselhulp en ondersteund door drie MAG's ('Méthode d'Analyse en Group'<sup>6</sup>) (Van Campenhoudt, Chaumont & Franssen, 2008), waarbij we in de drie landsdelen samen met gebruikers, vrijwilligers en sociaal werkers concrete praktijkvoorbeelden analyseerden, ontwikkelden we inzichten in de evoluties, mogelijkheden en valkuilen in participatieve noodhulpprojecten.

Deze innovatieve projecten geven aan dat voedselhulp ook in onze moderne samenleving nog steeds een fundamentele basisbehoefte vervult. Het verlicht voor velen de druk



op het (zeer krappe) budget. Maar de manier van voedselbedeling evolueert. In verschillende projecten werd de traditionele vorm van verdeling van vooraf klaargemaakte pakketten afgezworen. Deze pakketten beantwoorden vaak niet aan de behoeften van de gezinnen en vele producten blijken ongewenst. Sociaal werkers en vrijwilligers die luisteren naar de noden van de gebruikers, zoeken naar vormen van meer menswaardige voedselhulp. Ze investeren in de uitbreiding van de diversiteit van producten en zoeken naar mogelijkheden om ook meer gezonde en kwaliteitsvolle producten ter beschikking te stellen. De zorg voor het verstrekken van gezonde voeding bleek in vele werkingen aanwezig, naast het garanderen van 'keuzevrijheid'. Niet onbelangrijk, want armoede beperkt vrijheid. Mensen in armoede ervaren een fundamenteel gebrek aan vrijheid in actie en keuze (Sen, 1992). Voor OCMW's in kleinere gemeenten bleek het werken met maaltijdcheques een haalbaar en meer menswaardig alternatief. In grotere gemeenten ontstonden sociale kruideniers, waar mensen tegen goedkopere prijzen kunnen winkelen, meer groenten en fruit ter beschikking krijgen en waar ook de producten van het BIRB als extra, gratis kunnen worden meegenomen. De verenigingen worden als fundamenteel anders ervaren dan de traditionele hulpverleningsorganisaties.

"De mensen zijn zo vriendelijk en behandelen ons gelijk. De sociale dienst helpt je met je problemen. Ik ben al bij veel diensten geweest, maar nergens is het zoals hier. Ze helpen je zonder iets terug te vragen en zijn vriendelijk. Ik kan eerlijk zeggen wat er is, want ik vertrouw hen. Dat is niet zo bij andere plaatsen." (gebruiker sociale kruidenier)

Een belangrijk neveneffect is dat voedselbedeling mensen uit hun isolement haalt en uitnodigt tot participatie en burgerschap.

"We zijn allemaal sociale beestjes en inderdaad, mijn sociaal netwerk is niet al te uitgebreid, en een sociaal netwerk opbouwen kost ook geld, elke activiteit die je in deze maatschappij doet, kost geld, en als je er geen hebt, ja dan moet je je sociale contacten beperken tot waar die mogelijk zijn." (afnemer voedselpakketten)

"Toen ik naar België kwam, had ik niemand die me kon helpen. Ik was alleen met mijn twee kinderen. Dat was heel moeilijk voor mij. Een vriendin heeft me naar hier gebracht om hulp te krijgen, niet alleen voeding, maar ook advies: over verblijf, problemen en de toekomst. En beter integreren. Hier zijn veel mensen uit verschillende culturen en je kan zo kennismaken met die culturen." (gebruiker sociale kruidenier)

"Nee, ik heb niet veel contact meer met Armeense of Russische mensen. Momenteel heb ik meer contact met Belgische mensen, ja want ik ben altijd bezig als vrijwilliger en dan naar de school, en dan na de school moet ik naar huis gaan en de kinderen helpen. Ik ken van hier veel mensen." (doelgroepvrijwilliger)

Participatie start als mensen het gevoel krijgen dat ze (nog) ergens bij horen. Voedselbedelingscentra bereiken de meest kwetsbare groepen en sommige trachten hen op verschillende manieren bij de werking te betrekken, om verbindend te werken. Via outreachend werken, contact leggen met de doelgroep door naar de mensen toe te gaan, bereiken ze zeer geïsoleerde gezinnen. Door de inrichting van een onthaalruimte faciliteren ze ontmoeting en de opbouw van een ondersteunend netwerk. Gezinnen

in armoede komen er in contact met lotgenoten, maar ook met vrijwilligers zonder armoede-ervaring.

“Eigenlijk een mooi gemengd publiek, want er komen kansarmen, maar ook veel niet-kansarmen” (doelgroepmedewerker).

Deze sociale mix zorgt voor verrijkende ontmoetingen, waardoor enerzijds vrijwilligers meer begrip krijgen voor de leefsituatie en de overlevingsstrategieën aan de onderkant van de samenleving en anderzijds mensen in armoede een belangrijk sociaal kapitaal opbouwen (Thys, De Raedemaeker & Vranken, 2004). Er wordt ‘geschakeld’ naar andere mensen, andere diensten en naar de samenleving (Baert & Droogmans, 2010).

Met de toegang tot computers en internet, het aanbod van kookcursussen en het samen telen van groenten, taallessen, culturele activiteiten en het aanmoedigen van vrijwilligerswerk bij de gebruikers bereiken ze ook andere doelen. Naast het verstrekken en verdelen van voedsel bieden ze ontwikkelings- en integratiekansen op maat van de deelnemers. Verschillende werkingen geven aan hoe passieve consumenten van het eerste uur evolueren naar geëngageerde medewerkers, die de organisatie versterken. Doelgroepvrijwilligers en sociaal tewerkgestelden vertelden hoe zij uit hun isolement geraakten, dat ze opnieuw van betekenis kunnen zijn voor andere mensen, iets kunnen terugdoen, weer een positie krijgen, onder de mensen komen en een gevoel van eigenwaarde opbouwen. Kwetsbare burgers ervaren de ‘power of giving’ (Driessens & Van Regenmortel, 2006).

“Ik ben vrijwilliger geworden omdat ze mij geholpen hebben en ik iets wil teruggeven” (doelgroepmedewerker sociale kruidenier).

Voor de ordening van de participatieve initiatieven hanteerden we de participatieladder (Inbas & Engender, 2010; International Association for Public participation Australasia (IAP2), 2011), met als treden: mee-weten, mee-denken, mee-doen en mee-beslissen. De voedselbedeling blijkt vaak een dankbare plaats voor het verstrekken van informatie, het mee-weten. De beschikbaarheid van een geduldige en toegankelijke aanspreekpersoon in een onthaalruimte maakt dat mensen vragen durven te stellen, interesse tonen voor andere initiatieven, zich informeren over hun rechten en participatiemogelijkheden. Het blijkt een belangrijke plek voor OCMW's om kwetsbare burgers te bereiken, voor wie de drempel naar het OCMW (nog) te hoog is en voor wie vele rechten ongeëffectueerd bleven. In deze innoverende werkingen vonden we ook een open en respectvolle organisatiecultuur terug, waarin de raadpleging van gebruikers als een evidentie gold. Gebruikers kunnen mee-denken. Ze worden regelmatig op een betrokken en informele wijze bevraagd op hun tevredenheid, wensen naar de toekomst, bevindingen over het aanbod en de organisatie en hun veranderingsadviezen worden ernstig genomen. Gebruikers voelen zich meer betrokken bij de werking en tonen zich mettertijd bereid om een handje toe te steken. In de organisatie van de voedselbedeling, het mee-doen, kunnen ze een diversiteit van taken opnemen: meehelpen in het afhalen en stockeren van goederen, het verwerken van bederfbare producten, de verdeling van de goederen, het verstrekken van koffie of informatie, tolken, ... Tal van vrijwilligers vinden er een taak en engagement op

hun maat, de mogelijkheid om in dat engagement te groeien en meer verantwoordelijkheid op te nemen. Op die manier wordt ook de werking versterkt en wordt het aanbod van producten en activiteiten groter. Vele concrete 'doeners' vinden er een zinvolle bezigheid als vrijwilliger of sociaal tewerkgestelde (als art. 60 of in een arbeidszorgproject).

Wat minder evident lijkt, is om doelgroepmedewerkers of vrijwilligers te vinden die mee beslissingen willen nemen. Voor de deelname aan overlegorganen, de raad van beheer, het medeorganisator worden of het opnemen van de eindverantwoordelijkheid van een team, vindt men minder geïnteresseerden. Maar omdat verschillende werkingen dit wel belangrijk vinden, blijven professionals er zoekend naar haalbare en aantrekkelijke participatievormen op dit niveau.

## 5. Spanningsvelden

Uit de interviews en gezamenlijke analyse bleek dat ook voor de innovatieve projecten het niet zo evident is om kwaliteitsvolle, menswaardige voedselhulp uit te bouwen op een participatieve wijze. De organisaties worstelen alle met gelijkaardige spanningsvelden. Hoe combineer je de garantie van keuzevrijheid met de bezorgdheid voor het verstrekken van gezonde voeding? Hoe ga je om met het feit dat verse groenten en fruit vaak niet worden meegenomen? Is het verantwoord om de calorierijke bereide maaltijden van de voedselbanken te verstrekken aan mensen met diabetes en obesitas?

Organisaties zoeken daarin naar eigen oplossingen. Sommige ongezonde producten die verstrekt worden door de voedselbanken, worden geweigerd. Sommige organisaties verwerken zelf groenten en fruit tot langer houdbare producten, geven recepten mee, organiseren kookcursussen, werken met gezondheidsambassadeurs, werken met puntensystemen gekoppeld aan de voedselpiramide die richtinggevend zijn voor de keuzes die mensen kunnen maken, ... Op die manier werken ze empowerend aan de bewustwording en inzichtverwerving van gebruikers, aan de versterking van vaardigheden en kennis, naast de verstrekking van voedsel. Recht op voeding, gezonde voeding, op informatie en persoonlijke ontwikkeling gaan daarbij hand in hand. Zulke initiatieven vragen natuurlijk ook extra werkkraft. Een traditionele voedselbedeling is al heel arbeidsintensief. Deze werkvormen vragen extra investeringen in het verwerven, verzamelen en afhalen van kwaliteitsvolle, gezonde producten, in het vrijstellen van personeel of het werven en opleiden van vrijwilligers om die extra (begeleidings)taken op te nemen.

Ook de organisatie van vrijwilligerswerk en de participatie van doelgroepmedewerkers is niet evident. De onderzochte innovatieve werkingen krijgen af te rekenen met tal van participatiedrempels. Voor de gebruikers melden ze het gebrek aan tijd, de onzekerheid in de tijdsbeschikbaarheid, de onzekere toekomst die maakt dat ze zich moeilijker voor een langere termijn kunnen engageren. Vaak kunnen maatschappelijk kwetsbare

mensen zelf moeilijk hun agenda plannen: ze worden geconfronteerd met administratieve en juridische verplichtingen, verwachtingen van diensten en hulpverleners om beschikbaar te zijn voor begeleidingsgesprekken of sollicitaties. Ook mobiliteitsproblemen, materiële of immateriële kosten kunnen een belemmering zijn, evenals het gebrek aan zelfwaardegevoel. Kortom, de preciaire leefsituatie en geïnternaliseerde kenmerken van een leven in maatschappelijke kwetsbaarheid bemoeilijken voor vele gebruikers de participatie in activiteiten en vrijwilligerswerk of maken dat die slechts langzaam, voorzichtig aarzelend op gang komt.

“Hun dagelijkse leven is in ieder geval al vrij ingewikkeld en ze hebben erg veel concrete dingen te doen die voor hen van groot belang zijn en dat vraagt veel energie van hen. Als een kind ziek wordt en je hebt nauwelijks een netwerk om op terug te vallen en ook in de familie is er niemand om zich te ontfermen over het kind, dan zorgt dat voor moeilijkheden. En dan zijn er alle zorgen en gezondheidsproblemen. De gezondheid is echt een problematiek die we in veel situaties terugvinden. Dingen die voor ons evident en simpel zijn, zijn dat voor hen niet. (...) Veel personen die we begeleiden, hebben een probleem qua timemanagement. En het is omdat we de dag voordien eventjes contact opnemen dat ze het zich herinneren.” (vrijwilliger)

Ook voor sociaal werkers en vrijwilligers zonder armoede-ervaring is het samenwerken met doelgroepmedewerkers geen evidentie. Participatief en groepsmatig werken vereist andere vaardigheden en een andere basishouding dan individueel maatschappelijk werk. Het vraagt een andere relatie-opbouw dan met cliënten of gebruikers.

“(…) Maar het probleem is dat medewerkers van het OCMW individueel maatschappelijk werkers zijn en dat die in het individueel maatschappelijk werk heel actief zijn en heel goed werk leveren, maar wat we nu doen, dat is eigenlijk projectmatig werken, en ik denk dat dat moeilijk is om dat inderdaad te combineren, die dingen, want ik verwacht van hen dat ze hier deelnemen aan bijeenkomsten met mensen in armoede, én aanwezig zijn op de sociale dienst, maar ik kan niet én én blijven verwachten.” (diensthoofd)

Nonjon (2005) heeft het over de moeilijke verhouding tussen professionals en participatie. Aangezien sociaal werkers niet altijd opgeleid zijn om participatief of groepswerk te doen, vervallen ze vaak in probleemoplossend handelen, waarbij ze zaken uit handen nemen en overnemen van de betrokkenen. Ook het personeelsverloop kan een struikelblok worden. Op institutioneel niveau vraagt participatie ook de inzet van extra middelen: het vrijstellen van een ondersteunende en faciliterende sociaal werker, die nieuwe initiatieven opmerkt en ruimte geeft, die gebruikers aanspreekt op hun talenten, participatiekansen creëert op maat van mensen, die oog heeft voor de persoonlijke ontwikkeling van mensen en hen blijft stimuleren, die bemiddelt en coacht op de werkvloer en zorg draagt voor continuïteit zodat mensen de kans krijgen om te groeien.

Het voorzien in infrastructuur, logistieke ondersteuning en middelen voor de organisatie van activiteiten zijn noodzakelijke organisatorische voorwaarden. De ondersteunende subsidiemogelijkheden zijn verschillend naar gemeenschap. Het Waalse Decreet van 17 juli 2003 betreffende de sociale inschakeling voorziet in de ontwikkeling van

participatieve projecten in Wallonië (D'Haeyer, Massart & Morenville, 2008). In Vlaanderen wordt participatie van mensen in armoede bevorderd door het Decreet betreffende de armoedebestrijding van 21 maart 2003. Verenigingen waar armen het woord nemen, kunnen erkend en gesubsidieerd worden voor het samenbrengen van mensen in armoede, het samenwerken aan maatschappelijke emancipatie en aan de verandering van maatschappelijke structuren, het organiseren van vormingsactiviteiten en dialoog en het actief op zoek gaan naar mensen in armoede (Vlaamse Overheid, 2012b). De OCMW's krijgen middelen ter beschikking waarmee ze de deelname door de doelgroep aan culturele en sociale activiteiten of manifestaties kunnen stimuleren (Clé, 2005). Een aantal van de bezochte organisaties kon via deze weg goedkope tickets aanbieden voor culturele uitstappen of sportmanifestaties.

Als de passende voorwaarden worden gerealiseerd, biedt participatie een belangrijke meerwaarde voor alle betrokkenen. De gebruikers melden dat participatie in activiteiten en vrijwilligerswerk hen toelaat om er even tussenuit te zijn en hun problemen los te laten, om praktische kennis te verwerven en nieuwe dingen te ontdekken, om een sociaal netwerk uit te bouwen en hun zelfbeeld te versterken. Sociaal werkers bouwen in de samenwerking met doelgroepmedewerkers andere relaties met cliënten op. Ze krijgen meer inzicht in de leefwereld van maatschappelijk kwetsbare groepen, in hun kwetsuren, maar ook in hun krachten. Ze ontwikkelen een andere kijk op hun eigen werk en de organisatie van de dienstverlening. Ze ontwikkelen een andere, meer stimulerende en faciliterende begeleidersrol. Er wordt van hen ook meer flexibiliteit, een grote openheid en creativiteit verwacht, aansluitend bij wat de gebruikers kunnen en wensen aan te bieden.

In verschillende gemeenten zagen we naar analogie met de Nederlandse studie van Janssen, de Jong en Van Nistelrooij (2008) de afwijzende houding van beleidsverantwoordelijken en het OCMW tegenover voedselhulp verminderen. Op verschillende plaatsen overstijgen professionele welzijnsorganisaties en de vrijwilligerswerkingen hun vooroordelen tegenover elkaar en zoeken ze toenadering. Verrijkende samenwerkingsverbanden ontwikkelen zich. Laagdrempelige organisaties van voedselhulp bereiken vaak groepen die het OCMW nog niet bereikt of waarmee men het contact verloren heeft. Ze kunnen mensen toeleiden naar het OCMW of maatschappelijk werkers kunnen vindplaatsgericht werken in deze projecten.

“Vera is eigenlijk het gezicht van het OCMW in onze organisatie. Vroeger was het OCMW puur administratief. Als je niet bijna van de honger omkwam, dan ging je niet naar het OCMW, maar Vera, vind ik, heeft het meer menselijke laten zien van het OCMW en veel mensen kennen dan zo het OCMW.” (vrijwilligster)

Voor verschillende initiatieven verzorgt het OCMW het sociaal onderzoek, de gerichte en ondersteunende doorverwijzing en de individuele begeleiding van de kwetsbare gezinnen. De detachering van een sociaal werker zorgt ervoor dat ook de sociaalwerkvisie in de organisatie wordt gebracht: de overgang van een caritatieve naar een meer

empowerende werking wordt vaak door een sociaal werker geïnitieerd. Vaak neemt de sociaal werker de coaching van vrijwilligers op zich. De innoverende en brede werking van materiële hulpverlening kan ook andere taken van het maatschappelijk werk opnemen: de drempel verlagen naar socioculturele activiteiten; werken aan gemeenschapsvorming; structureel werken en signaleren via groepswork en deelname aan overlegorganen; medewerking aan een beter aansluitend lokaal armoedebeleid; een warme, ondersteunende plaats bieden voor passend vrijwilligerswerk en voorzien in concrete, zingevende taken via arbeidszorg of sociale tewerkstelling. Verenigingen die voedselhulp verlenen, bieden de mogelijkheid aan OCMW-cliënten om zinvolle activiteiten op te nemen. Dit sluit aan bij een brede visie op activering. "In een enge benadering van activering moet iedereen zo snel mogelijk aan het werk. Een bredere visie op activering richt zich op een veel duurzamere inschakeling in de samenleving, onder meer via tewerkstelling." En verder: "Het duurzame verhaal is een noodzakelijke aanvulling op het geldende 'activeringsdiscours': een verhaal dat rekening houdt met de reële noden van mensen in armoede. Het is de kronkelweg naar werk. Voor sommigen zal de weg naar de harde economie nooit weggelegd zijn, anderen zullen kiezen voor de sociale economie" (Van Geertsom, 2009).

## 6. Besluit

Voedselhulp is een van de oudste vormen van armenzorg. Deze hulpverleningsvorm leek overbodig te worden toen het recht op een bestaansminimum en op maatschappelijk welzijn erkend werden. Maar in de marge van de verzorgingsstaat ontstonden in de jaren 1980 talrijke 'nieuwe' vrijwilligersinitiatieven die voedselbedeling organiseren. Naar Janssen, de Jong en Van Nistelrooij (2008) stellen ook wij met dit onderzoek vast dat de beschrijving en beoordeling van de werking van voedselbedelingscentra een brede blik, een meerduidige definitie van de situatie en een benadering van onderop vereisen.

Uit dit onderzoek blijkt dat innoverende initiatieven van voedselhulp evolueren naar het verstrekken van noodzakelijke basishulp op een meer menswaardige manier en een bron van kansen inhouden tot integratie en activering van kwetsbare burgers. Verschillende initiatieven tonen dat ze kansenbiedende niches vormen (Rapp & Goscha, 2006), die toegankelijke hulpverlening, kansen tot vorming en vereniging, kansen tot persoonlijke ontwikkeling en gemeenschapsvorming en 'supported employment' aanbieden. Deelnemers voelen er zich welkom, fysiek veilig en sociaal gewaardeerd. Ze kunnen hun eigen capaciteiten inzetten en opnieuw een persoon van betekenis worden. Ze worden tot medezeggenschap uitgenodigd, krijgen verbinding met lotgenoten en een bredere leefwereld en krijgen de kans om zich als actieve burger in te zetten. Door daar iets te doen voor anderen, worden doelgroepmedewerkers betekenisvol voor anderen. Werken aan gelijkwaardigheid en kwetsbare burgers de 'power of giving' laten ervaren, worden in de empowermentliteratuur genoemd als bouwstenen van veerkracht voor burgers. Voedsel-

bedelingscentra nemen op deze manier een rol op in het versterken van de veerkracht en het werken aan empowerment (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Vormen van sociale activering vinden hun plek in de innoverende werkingsmodellen die sociale kruideniers, sociale restaurants en andere emanciperende vormen van voedselhulp uittekenen. Ze worden mee een bron van arbeid voor kansengroepen waarin de begeleiding op maat van deze vrijwilligers en werknemers voldoende aandacht krijgt, als verstrekker van goederen en diensten aan de (lokale) gemeenschap met aandacht voor principes van het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op die manier wordt in voedselbedelingscentra een dienstverlening geboden losgekoppeld van liefdadigheid en gelinkt aan sociale rechtvaardigheid en ongelijkheid als 'noodhulp onder protest', werkend aan empowerment op alle niveaus (Belleflamme, Chaidron & Depauw, 2012). Die initiatieven blijken ook gehoor te geven aan Luptons boodschap vanuit zijn jarenlange ervaring in en met voedselhulp in liefdadigheidsinstellingen: "Mensen in armoede hebben massa's onaangeboorde talenten: ontdek ze, laat jezelf erdoor inspireren en bouw erop voort" (2011, p. 191).

---

De innoverende initiatieven van voedselhulp houden kansen in tot integratie en activering van kwetsbare burgers.

---

Betekent dit dan dat hiermee de overheid ontheven kan worden van haar rol inzake armoedebestrijding? Allerminst. Armoedebestrijding is en blijft de primaire taak van de overheid. Noodhulporganisaties onder protest bieden tijdelijke, noodzakelijke hulp en ontwikkelen daarvoor alternatieve modellen van participatief werken, mobilisatie van sociaal kapitaal, samenwerken in solidariteit en gemeenschapsvorming. Ze blijven de overheden en instanties aanspreken op hun verantwoordelijkheden en houden de samenleving een spiegel voor inzake overproductie en voedselverspilling, inzake het tanen van de door de overheid georganiseerde solidariteit, inzake uitsluiting van betekenisvolle bevolkingsgroepen van een menswaardig bestaan, inzake een tekortschietsende bureaucratische hulpverlening als een maatschappelijke correctie van onderop. We besluiten hier met enkele overwegingen van Janssen, de Jong en Van Nistelrooij (2008, p. 132-133): "Als de goede ordening van de samenleving gaat haperen en er gaten vallen in de structuren van gerechtigheid, zijn er mogelijk vanuit de samenleving werken van barmhartigheid nodig om nieuwe structuren van gerechtigheid op het spoor te komen... Armoedebestrijding is meer dan het verstrekken van voedselpakketten en ook meer dan het garanderen van een leefbaar inkomen. Armoedebestrijding houdt ook in dat mensen meetellen in de samenleving en mogelijkheden hebben om mee te doen. Voedselbedeling is een initiatief vanuit de samenleving, waarbij honderden vrijwilligers betrokken zijn. In hoeverre zijn dergelijke initiatieven de voorbode van een andere vorm van solidariteit die ontstaat in een samenleving voorbij de verzorgingsstaat?" In dit artikel toonden we alvast aan dat innoverende initiatieven van noodhulp daartoe een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

## NOTEN

1. Zo twijfelen auteurs als Hammersley of er wel een evenwicht mogelijk is tussen onderzoek en praktijk. Hij betoogt dat de tegenstelling tussen beide veelal opgevangen wordt door het ene ondergeschikt te maken aan het andere en beschouwt actie-onderzoek daarom als wezenlijk instabiel en in die zin een *contradictio in terminis* (Hammersley, 2004).
2. Bechmann verklaart in dit verband dat "er altijd twee soorten vrijwilligerswerk geweest zijn: dat van een groep die zich ontfermt over een andere groep en dat van een groep die meestal in moeilijkheden zit en die voor zichzelf en voor de gemeenschap werkt" (2000, p. 10).
3. De kruidenier is open voor iedereen, maar er zijn voordeeltarieven: behoeftige personen krijgen fikse kortingen op de producten. Dit initiatief verschilt van de andere sociale kruideniers omdat de productie beperkt is en omdat ze geen basisproducten aanbiedt (melk, brood, pasta, ...).
4. De werking van sociale inschakelingsdiensten (Services d'Insertion Sociale, SIS) wordt geregeld door het Waalse Decreet van 17 juli 2003. Momenteel zijn er meer dan zestig initiatieven als SIS erkend. Ze organiseren groeps- of gemeenschapsactiviteiten gericht op sociale inclusie. Via een SIS-erkenning kunnen de organisaties subsidies krijgen waarmee ze de loonkost van een sociaal werker kunnen dragen (D'Haeyer, Massart & Morenville, 2008).
5. Artsen in de wijk stelden vast dat een aantal ziektes onder de bewoners konden worden verholpen door gezonde voeding en degelijke huisvesting.
6. De MAG is een methode van dataverzameling en -analyse. Het belangrijkste doel ervan is theoretische en praktische kennis over een bepaald thema produceren in samenwerking met de direct betrokkenen. De kennis wordt van binnenuit opgebouwd, op basis van de ervaringen van de stakeholders.



# Kijken naar kansengroepen en sport in Vlaanderen

*Marc Theeboom*

### 1. Woord vooraf

In deze bijdrage gaat het over kansengroepen. Hoewel deze term in het Vlaamse beleid stilaan ingeburgerd is geraakt, is een verduidelijking aangewezen. Afhankelijk van het beleidsdomein wordt er immers een andere invulling aan gegeven. Binnen de context van sociale economie en tewerkstelling heeft men het bijvoorbeeld over personeelsleden met een arbeidshandicap, kortgeschoolden, oudere werknemers en vrouwen in managementfuncties. Omdat het hier over sport gaat, wordt eerder gekeken naar de omschrijving die werd opgenomen in het Participatiedecreet uit 2008 (ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport): “Kansengroep: een geheel van personen die vanwege één of meer gemeenschappelijke persoons- of situationele kenmerken bijzondere beleidsuitdagingen stellen voor cultuur-, jeugdwerk- en sportparticipatie.” Het decreet richt zich in eerste instantie naar de volgende groepen: personen in armoede, gedetineerden, personen met handicap, mensen van etnisch-cultureel diverse afkomst en gezinnen met jonge kinderen. In dit hoofdstuk betreft het vooral die groepen die gekenmerkt worden door een zwakke sociaaleconomische situatie (met name personen in armoede en mensen van een etnisch-cultureel diverse afkomst).

### 2. Inleiding

Er is een algemeen geloof in de meerwaarde van regelmatige sportbeoefening. Hierbij gaat het niet enkel om louter recreatieve voordelen, maar ook over positieve effecten op fysiek, mentaal en sociaal vlak. Overheden hechten veel belang aan het recht op toegang en deelname aan sport voor ieder individu. De van oudsher op prestatie gerichte focus (competitie en competentie) van de sport veranderde vanaf de jaren 1970 steeds meer in een bredere ‘participatie’-dimensie. De meer inclusieve en democratische sportdeel-

name werd gezien in relatie tot gezondheidsbevordering en sociaal-integrerende effecten voor zowel het individu als de samenleving.

De Vlaamse Overheid zet zich al ongeveer vijf decennia via een sport-voor-allenbeleid direct (via gemeenten) en indirect (via sportfederaties en clubs) in om zo veel mogelijk burgers te kunnen aanzetten tot actieve en regelmatige sportdeelname. Toch blijkt dat diverse groepen tot op heden minder of helemaal niet aangesproken of bereikt worden. In deze bijdrage zal worden ingegaan op de mate waarop deze 'klassieke' sportactoren al dan niet een actieve rol spelen of hebben gespeeld in het verhogen van de sportdeelname van de bevolking. Hierbij zal blijken dat processen van sociale innovatie een aantal ontwikkelingen hebben bevorderd die zich sinds halfweg de jaren 1990 in Vlaanderen voordoen. Dit heeft er mee toe geleid dat er een verschuiving merkbaar is met betrekking tot de toegankelijkheid van het lokale sport-voor-allenbeleid voor kansengroepen.

### 3. Sportdeelname in Vlaanderen

Gedurende de voorbije veertig jaar heeft de Vlaamse Overheid 'sport voor allen' actief gestimuleerd. Daarbij ligt de focus op de promotie van sportdeelname voor zo veel mogelijk mensen, ongeacht leeftijd, geslacht, etnische afkomst, enzovoort. Vanaf het begin van de jaren 1970 werden landelijke campagnes opgezet om sportdeelname bij specifieke doelgroepen te bevorderen, zoals bij vrouwen, ouderen en personen met een beperking (De Knop & van der Poel, 2006). 'Sport voor allen' profileerde zich in toenemende mate als een collectieve beweging en de diversificatie van de sport in het Vlaamse landschap werd langzamerhand een feit. In de jaren 1990 kenmerkte het sport-voor-allenbeleid zich vooral door een accent op sport voor de jeugd vanwege een verhoogde uitval binnen de georganiseerde jeugdsport en een alarmerend laag niveau van hun fysieke conditie (De Knop e.a., 2000). De laatste vijftien jaar is er een verschuiving merkbaar naar een bredere aandacht voor diverse kansengroepen binnen het Vlaamse sportbeleid.

---

De laatste vijftien jaar is er een verschuiving merkbaar naar een bredere aandacht voor diverse kansengroepen binnen het Vlaamse sportbeleid.

---

Het is moeilijk om de werkelijke effecten te bepalen van het Vlaams sport-voor-allenbeleid van de voorbije decennia op de algemene sportiviteitsgraad in Vlaanderen. Wel zegt meer dan de helft van de bevolking momenteel aan sport te doen (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2011). Dit is beduidend hoger dan in de jaren 1960, toen slechts iets meer dan een vijfde van de bevolking ouder dan 12 jaar aan sport deed. De sportpar-

ticipatie in Vlaanderen blijkt evenwel duidelijk sociaal gelaagd te zijn (Scheerder e.a., 2002). Bij niet-sporters is er immers een oververtegenwoordiging van onder meer lager opgeleiden, personen met een laag inkomen, werklozen en personen met een beperkt sociaal vrijetijdsnetwerk. Zo blijkt bijvoorbeeld ook dat clubsportdeelname bij de hoger opgeleiden bijna tweemaal zo hoog is als bij lager opgeleide mensen (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2011).

Ondanks de hoge sportparticipatiegraad blijkt de democratisering van de sport in Vlaanderen nog lang geen feit te zijn. Algemeen genomen, kunnen twee groepen worden onderscheiden die niet of in geringe mate deelnemen aan sport. Men kan daarbij individuen indelen in relatie tot hun (problematische) niveau van sportdeelname (zoals sportkansarmen) of in relatie tot hun (problematische) situatie (bijvoorbeeld: laagopgeleiden, mensen in armoede, ...).

Afhankelijk van de groep worden dan andere beleidsdoelstellingen nagestreefd. Bij de eerste categorie (problematisch niveau van sportdeelname) ligt vooral het accent op het verhogen van de interesse in sport (bijvoorbeeld: door het verhogen van de kwaliteit van het aanbod, een meer vraaggericht aanbod, betere en aangepaste communicatie, het verbeteren van de toegankelijkheid van voorzieningen). Met betrekking tot de tweede categorie (problematische situatie) wordt, naast het verlagen van drempels tot regelmatige sportdeelname, sport ingezet als een middel om persoonlijke en sociale doelstellingen te realiseren. Er wordt verwacht dat sport zal bijdragen aan het verbeteren van de problematische situatie van deze groep. Een interessante vaststelling is dat actoren buiten de sport (zoals uit het sociaal werk) zich eerder bekommeren om sport als een middel om doelgroepen te helpen bij het ontwikkelen van persoonlijke en sociale vaardigheden en hen aldus betere maatschappelijke kansen te bieden. Wellicht kan dit worden verklaard door hun grotere betrokkenheid bij specifieke doelgroepen. De sportsector bleef dan ook lange tijd achter. Onderzoek in het begin van de jaren '90 wees bijvoorbeeld uit dat vooral binnen het jeugdwerk heel wat sportinitiatieven werden gevonden die zich richtten op maatschappelijk kwetsbare jongeren (Theeboom & De Knop, 1992a). Gaandeweg is de Vlaamse Overheid verschillende sportactoren gaan stimuleren om een meer actieve rol op te nemen in de sportstimulering van kansengroepen. Hierbij werden dan vooral de georganiseerde sport (sportfederaties en -clubs) en de lokale overheden aangesproken (zoals de gemeentelijke sportdiensten).

#### 4. De georganiseerde sport

##### 4.1 Sportclubs en hun toegankelijkheid

Een van de belangrijkste sportactoren in Vlaanderen is ongetwijfeld de traditioneel georganiseerde (non-profit)sportsector (voornamelijk de sportfederaties en de clubs).

Voor de sportclub wordt van oudsher beschouwd als de hoeksteen van het Vlaamse sport-voor-allenbeleid. Van bij aanvang werd immers binnen het Vlaamse beleid een belangrijke rol toebedeeld aan de traditioneel georganiseerde sport om zo veel mogelijk mensen aan te zetten tot een actieve en duurzame sportdeelname. Als belangrijkste troeven van deze sportactor worden vaak het beschikken over een goede sporttechnische knowhow en structurele netwerken binnen de sport vermeld. Hierdoor bestaat de garantie op het organiseren van kwaliteitsvolle trainingen en competitie, alsook op de toegang tot geschikte infrastructurele voorzieningen. Al jaren wordt evenwel gewezen op het feit dat sportclubs in Vlaanderen geconfronteerd worden met diverse problemen, die van invloed zijn op de kwaliteit van hun aanbod. Naast financiële en infrastructurele problemen blijkt er immers nog steeds een gebrek te zijn aan gekwalificeerde trainers en coaches. Zo zou slechts iets meer dan de helft van alle clubtrainers in Vlaanderen een specifieke pedagogische kwalificatie bezitten (Van Lierde & Willems, 2006). Ook blijkt dat steeds meer sporters kiezen voor alternatieve organisatievormen die eerder gekenmerkt worden door lossere banden en minder verplichtingen (Delnoij, 2004; Duyvendak & Hurenkamp, 2004). Vlaamse gegevens wijzen erop dat ondanks een duidelijke toename van de algemene sportparticipatie, de clubgeorganiseerde sport min of meer gestagneerd is (Scheerder e.a., 2011).

Bovendien blijkt de toegankelijkheid van deze georganiseerde sport voor kansengroepen beperkt te zijn. Gegevens tonen aan dat mensen met een lage socio-economische status die moeilijk kunnen rondkomen met hun inkomen, duidelijk minder terug te vinden zijn in sportclubs (Scheerder e.a., 2011). Ook zijn er meerdere studies die aantonen dat etnische minderheden in mindere mate deelnemen aan de traditioneel georganiseerde sport (Elling & Knoppers, 2005; Janssens, Elling & Verweel, 2010; van der Meulen, 2007). Bovendien is één vijfde van deze groep die wél aan de georganiseerde sport deelneemt, enkel lid van een sportclub die door of voor personen met een etnisch diverse achtergrond werd opgericht (van der Meulen, 2007).

Kansengroepen blijken dus in beduidend mindere mate gebruik te maken van het aanbod van de meer traditionele sportaanbieders in vergelijking met anderen. Er bestaan enkele drempels die mee aanleiding geven tot deze verschillen in sportdeelname. Dergelijke drempels worden beïnvloed door verschillende soorten factoren (Collins & Kay, 2007). Hierbij kan het gaan over 'structurele', 'persoonlijke' of 'mediërende' factoren. Bij structurele factoren (of omgevingsfactoren) gaat het onder meer over een gebrek aan sportfaciliteiten in de buurt, een gebrek aan een (sportief) ondersteunend netwerk (ouders en/of vrienden die zelf geen of weinig belang hechten aan sport) of een gebrek aan transportmogelijkheden (geen aanwezigheid van openbaar vervoer of niet in het bezit zijn van eigen vervoermogelijkheden). Ook verschillende persoonlijke factoren kunnen de sportdeelname belemmeren, zoals een negatief zelfbeeld, geen of beperkte sociale vaardigheden waardoor initiële contacten moeilijk gelegd worden, een gebrek aan financiële middelen en weinig tijdsstructuur (geen competentie om de eigen tijd enigszins systematisch te kunnen indelen). Daarnaast worden er ook zogenaamde me-

diërende factoren vermeld die de sportdeelname kunnen beïnvloeden. Het gaat hier onder meer over selectiemechanismen en attitudes van coaches en clubbestuur ten opzichte van bepaalde groepen. Ook wordt gesteld dat de samenleving bepaalde personen bestempelt als anders en er dan bepaalde verwachtingen aan koppelt. Deze factoren fungeren dan als impliciete of expliciete uitsluitingsmechanismen, waardoor sommigen zich niet welkom voelen in een organisatie.

Het is niet duidelijk of dit alles dan meteen ook betekent dat mensen uit kansengroepen minder aan sport in het algemeen doen. Het kan immers zijn dat men eerder in andere verbanden aan sport doet. Jammer genoeg ontbreken tot op heden betrouwbare gegevens. De bestaande algemene participatiestudies met betrekking tot de vrijetijdsbesteding van de bevolking in Vlaanderen laten immers onvoldoende toe om ook de situatie van kansengroepen in kaart te brengen. Bovendien richten de meeste studies in Vlaanderen zich enkel op de traditioneel georganiseerde sportcontexten zonder rekening te houden met deelname aan andersgeorganiseerde organisatievormen. Er is dan ook behoefte aan onderzoek dat zich richt op diverse contexten waarin mensen kunnen sporten, met bijzondere aandacht voor kansengroepen.

#### 4.2 Initiatieven

Hoewel het beleid in Vlaanderen probeert de georganiseerde sport te stimuleren om zich meer open te stellen voor kansengroepen, verloopt dit proces moeizaam. Naast diverse sensibiliseringscampagnes en projectoproepen die er de laatste jaren zijn geweest, biedt het Participatiedecreet een mogelijkheid aan de sportsector om initiatieven hierrond te ontwikkelen. Uit een analyse van 2010 bleek evenwel dat de sportsector zich hier in zeer beperkte mate op inschreef (Demos, 2010a). Amper 9,1% van de projecten richtte zich op de sport. Dit werd toegeschreven aan een geringe bekendheid van het decreet binnen de sportsector. Ook kan de vraag gesteld worden of de geringe betrokkenheid niet het gevolg is van het feit dat heel wat sportclubs in Vlaanderen geconfronteerd worden met een veelheid van problemen (zoals eerder al gemeld). Het zou een verklaring kunnen zijn waarom de georganiseerde sport zich niet makkelijk zal gaan bezighouden met het actief aanspreken van moeilijk bereikbare groepen. Ze beschouwt dit wellicht niet tot haar kerntaken. Zeker als daarbij dan nog wordt verondersteld dat sport moet worden ingezet als een middel voor de persoonlijke en sociale ontwikkeling van kansengroepen. Volgens sommigen ondermijnt de verwachting van het beleid dat de georganiseerde sport zich ook moet richten op bredere sociale doelstellingen – die in toenemende mate worden gekoppeld aan subsidiëring – hun (meestal niet-altruïstische) doelstellingen, kwaliteit en stabiliteit (Coalter, 2007). Die sportclubs die wel een proactieve rol opnemen om een meer sociaal inclusief beleid te voeren, staan bovendien voor de uitdaging om met meer leden in aantal en met een meer diverse achtergrond, meer (geprofessionaliseerde) vrijwilligers en meer en beter gekwa-

lificeerde trainers te moeten aantrekken. Daarnaast zullen ze over beter toegankelijke en aangepaste sportvoorzieningen moeten beschikken.

Deze specifieke positionering van de georganiseerde sport met betrekking tot het bereiken van kansengroepen heeft er dan wellicht ook mee toe geleid dat in Vlaanderen anderen actiever zijn in de organisatie van een laagdrempelig en meer inclusief sportaanbod. In de eerste plaats kan hierbij verwezen worden naar de lokale overheden die van oudsher in Vlaanderen een belangrijke rol spelen in het sport-voor-allenbeleid.

## 5. Lokale overheid

Steden en gemeenten in Vlaanderen staan in voor de uitbouw, het onderhoud en het beheer van sportinfrastructurele voorzieningen op hun grondgebied. Hoewel het ondersteunen van het lokale sportaanbod van anderen (vooral dan de georganiseerde sport) steeds zeer belangrijk is geweest voor lokale overheden, zijn heel wat gemeenten gaandeweg zelf ook meer gaan inzetten op een eigen aanbod. Zoals vermeld, komt de positie van de traditioneel georganiseerde sport steeds meer onder druk te staan en is de toename van de sportdeelname in georganiseerd verband in Vlaanderen gedurende het laatste decennium voornamelijk te situeren binnen het aanbod dat naast dit traditionele systeem bestaat. Gemeenten zijn door de jaren heen actiever geworden in het creëren van alternatieve sportorganisatievormen, waardoor een meer gevarieerd aanbod kon worden aangeboden. Met de invoering van het Decreet lokaal sportbeleid in 2008 werden gemeenten bovendien actief gestimuleerd om ook specifiek aandacht te hebben voor andere organisatievormen van sportbeoefening of de 'andersgeorganiseerde' sport (Theeboom e.a., 2007). Daarnaast zette het decreet de gemeenten ook aan om meer expliciet in te zetten op aspecten van toegankelijkheid en diversiteit en hierdoor drempels weg te werken voor specifieke doelgroepen (zoals ouderen, personen van etnisch diverse afkomst en mensen met een beperking). Dat dit dan ook gebeurd is, mag bijvoorbeeld blijken uit recente gegevens: terwijl in 2007 slechts 8% van de gemeenten specifieke initiatieven organiseerde ter bevordering van sportdeelname door mensen in armoede, was dit aantal gestegen tot 20% in 2010 (van Poppel, 2012). Naast doelgroepspecifieke initiatieven gaat het hierbij vooral over toeleiding naar het bestaande algemene aanbod en het werken met kortingsystemen. Beide strategieën vindt men terug in ruim de helft van de gemeenten die hiervoor inspanningen leveren (respectievelijk 58% en 54%) (van Poppel, 2012).

### 5.1 Een trage start

Het is opmerkelijk te moeten vaststellen dat de lokale overheid als een van de 'klassieke' sportaanbieders (naast de georganiseerde sport) lange tijd een meer bescheiden rol heeft gespeeld in het trachten te bereiken van de kansengroepen in vergelijking

met sommige andere actoren. Onderzoek uit het begin van de jaren 1990 toonde bijvoorbeeld aan dat gemeentelijke sport- en jeugddiensten in Vlaanderen slechts in zeer beperkte mate een aanbod voorzagen voor jongeren uit kansengroepen (Theeboom & De Knop, 1992a). Dit werd door de auteurs als vreemd bestempeld "(...) aangezien uit de antwoorden bleek dat een aanzienlijk deel van deze diensten zelf van oordeel is dat deze jeugd minder deelneemt aan het 'normale' jeugdsportaanbod. Bovendien vonden vrijwel alle diensten dat sport een zeer belangrijke rol kan spelen bij het integratieproces van deze jeugd" (p. 68). Daartegenover stelde men vast dat het jeugdwerk wél actief was in het voorzien van sportinitiatieven voor deze jongeren (Theeboom & De Knop, 1992b): "Het is duidelijk dat de meeste initiatieven plaatsvinden binnen het jeugdwerk. (...) Dergelijke sportinitiatieven worden vooral ingericht omdat men van mening is dat er hiervoor een noodzaak bestaat en op vraag van de jongeren zelf" (p. 126).

Terugkijkend op meer dan veertig jaar sport-voor-allenbeleid in Vlaanderen, kan worden vastgesteld dat vooral de lokale overheden werden geïnspireerd door sociaal innovatieve projecten bij 'niet-sportactoren' om ook een meer actieve rol op te nemen in het verlagen van drempels voor kansengroepen met betrekking tot hun sportaanbod. Deze initiatieven uit het sociaal werk en de impulsen die werden gegeven door de Koning Boudewijnstichting vanaf het eind van de jaren 1980 (De Mol & Knops, 1995), hebben er ongetwijfeld toe bijgedragen dat vooral de grotere steden en gemeenten vanaf de helft van de jaren 1990 extra inspanningen zijn gaan leveren om onder meer andere (meer laagdrempelige) organisatievormen te organiseren met als doel de toegankelijkheid van het aanbod voor kansengroepen te verbeteren.

## 5.2 Buurtsport

Centraal in het lokaal sportbeleid naar kansengroepen staat het bevorderen van de toegankelijkheid van het aanbod. Het gaat dus anders gezegd over het wegwerken van drempels. Hiervoor kunnen meerdere strategieën worden gehanteerd, zoals het organiseren van een aanbod dat zo veel mogelijk rekening houdt met de behoeften en mogelijkheden van diverse groepen (onder meer met betrekking tot activiteiten, organisatievormen en niveaus). Daarnaast wordt ook vaak gepleit om voldoende aandacht te besteden aan diversiteit wat de omkadering van dit aanbod betreft (vrijwilligers, begeleiders, bestuurlijk kader).

Een algemene voorwaarde om deze strategieën te implementeren, is het opzetten van relevante en complementaire samenwerkingsverbanden en netwerken met sport- en niet-sportactoren, onder meer in functie van kennisverruiming, expertisedeling en bereikbaarheid van specifieke doelgroepen.

Een drempelverlagende strategie die lokale overheden steeds vaker hanteren, is het organiseren van een toegankelijk aanbod in de buurt van kansengroepen in de vorm van 'buurtsport' (Theeboom & De Maesschalck, 2006). Hoewel de eerste initiatieven al vanaf de jaren 1970 werden ontwikkeld, is het pas twee decennia later dat men in

meerdere steden en gemeenten in Vlaanderen is begonnen met het organiseren van laagdrempelige en buurtgerichte sportactiviteiten. Terwijl het bij sommigen vooral ging om een alternatieve vorm van sportstimulering van jongeren als een reactie op de dalende populariteit van de traditionele georganiseerde sport, wensten anderen (vooral grotere steden) eerder het accent te leggen op het bevorderen van sociale integratie van kansengroepen binnen achtergestelde buurten.

Nog anderen zagen vooral een behoefte aan het aanvullen van het bestaande sportpromotie-aanbod dat bepaalde doelgroepen (onder andere ouderen, gezinnen, ...) tot dan enigszins in de kou had laten staan. Een belangrijk gegeven is vooral dat heel wat buurtsportinitiatieven gekenmerkt worden door een samenwerking met diverse lokale partners met als doel een grotere toegankelijkheid en bereik te kunnen realiseren. Aanvankelijk werd dit soort initiatieven onder heel wat verschillende benamingen gelanceerd (zoals sport in de wijk, sport overdag, sportsprokkels, pleintjesbasket, straatvoetbal, sport om de hoek, buurtbal, ...). Vanaf 2000 werd dan steeds vaker de term 'buurtsport' gehanteerd. Dit was onder meer onder impuls van het Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid vzw (ISB), dat in samenwerking met de Vereniging Vlaamse Jeugdendiensten (VVJ) de actie 'buurtbal' overnam van de Koning Boudewijnstichting. In Vlaanderen zijn het vooral de grotere steden geweest die het eerst buurtsportinitiatieven organiseerden.

Gaandeweg begonnen ook kleinere steden en gemeenten met een buurtsportaanbod, vooral dan vanuit een breed participatiebevorderend perspectief. Hoewel dit ook het geval is voor buurtsport in grootstedelijk verband, wordt daar evenwel ook meer ingezet op het specifiek trachten te bereiken van kansengroepen (Theeboom & De Maeschalck, 2006). Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar het meer toegankelijk maken van sportinfrastructurele voorzieningen in achterstandswijken. In de eerste jaren werd daarvoor vooral ingezet op een grotere beschikbaarheid van open ruimten voor laagdrempelig sporten zoals buurtpleintjes en trapveldjes (De Knop e.a., 1992). Meer recentelijk is men een beleid gaan voeren in grotere steden om ook overdekte laagdrempelige infrastructuur ter beschikking te stellen voor de andersgeorganiseerde sport. Dit gebeurt als een reactie op het feit dat in vele gevallen de gemeentelijke overdekte sportvoorzieningen (met uitzondering van zwembaden) vooral gebruikt worden door de traditioneel georganiseerde sport en het onderwijs. Om tegemoet te komen aan het chronisch infrastructuurgebrek voor andersgeorganiseerde en laagdrempelige (overdekte) sportinitiatieven, wordt in toenemende mate geopteerd voor een creatief hergebruik van bestaande gebouwen (zoals voormalige fabriekshallen) (Theeboom, 2011a). In deze 'sportloodsen' of 'sportschuren' wordt vaak voorrang gegeven aan gebruikersgroepen buiten de traditioneel georganiseerde sport. Dergelijke voorzieningen beantwoorden meestal niet aan bestaande normen voor overdekte sportinfrastructuur (zoals met betrekking tot ondergrond, afmetingen, kleedkamers, ...). Er wordt dan wel eens de opmerking gemaakt dat men erover dient te waken dat men niet enkel 'tweedehandsinfrastructuur' gaat aanbieden voor groepen die tot op heden in de kou zijn blijven staan binnen het algemeen sport-voor-allenbeleid in Vlaanderen (Theeboom, 2011a).



## 6. Sport-voor-allen 2.0

Anno 2012 kan worden vastgesteld dat er binnen het lokaal sportbeleid in toenemende mate aandacht besteed wordt aan toegankelijkheid. Het is duidelijk dat steeds meer gemeenten gerichte maatregelen nemen om ook kansengroepen te kunnen betrekken bij het aanbod dat men voorziet. Op Vlaams niveau zijn het vooral het ISB (Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid) en Demos (Kenniscentrum voor participatie en democratie) die met steun van de Vlaamse Overheid begeleiding en intervisie organiseren om vooral de gemeenten en de sportsector te helpen hun aanbod zo toegankelijk mogelijk te maken. Ook werden in de voorbije jaren enkele specifieke publicaties gemaakt voor het werkveld (El Kouy & Peleman, 2009; Nassen & Van der Sypt, 2010, 2011) en voor het beleid (De bisschop e.a., 2011; Goorden e.a., 2006; Theeboom e.a., 2012; Vonck, 2006). Daarnaast zijn enkele specifieke websites opgericht met als doel een betere bewustwording bij diverse actoren rond toegankelijkheid (onder meer vanwege het Antwerps Minderhedencentrum 'de8'<sup>1</sup> en vanwege de Vlaamse Sportfederatie<sup>2</sup>). Vooral dit laatste voorbeeld is opmerkelijk omdat het een initiatief is van de georganiseerde sport.

---

Het lokaal sportbeleid besteedt anno 2012 meer aandacht aan toegankelijkheid.

---

De informatie die via deze kanalen wordt verspreid, tracht diverse actoren in Vlaanderen aan te zetten om rekening te houden met een aantal belangrijke principes bij het realiseren of ondersteunen van een toegankelijk aanbod. Het gaat hier dan onder meer over het belang van een aanbod in de onmiddellijke woonomgeving of met een grote bereikbaarheid, aandacht hebben voor diversiteit (zowel bij deelnemers als bij kader, vrijwilligers en begeleiding), het organiseren van een aangepast en gevarieerd aanbod (met bijvoorbeeld aandacht voor herkenbaarheid en voldoende variatie van organisatievormen, sporttakken en – niveaus, aangepaste prijssetting en kortingsystemen), het gebruik van een specifieke communicatiestrategie en het stimuleren van een samenwerking of netwerkvorming tussen complementaire en relevante actoren.

## 7. Uitdagingen en aanbevelingen voor de toekomst

Zoals eerder beschreven, kunnen twee groepen worden onderscheiden die niet of in geringe mate deelnemen aan sport: vanuit een (problematisch) niveau van sportdeelname of vanuit een (problematische) persoonlijke en sociale situatie. Het zijn niet per definitie verschillende groepen. Iemand met een laag niveau van sportdeelname wordt niet automatisch gekenmerkt door een problematische persoonlijke en sociale situatie. Maar zoals blijkt uit deze bijdrage, is dit andersom meestal wel het geval. Door de drempels die er bestaan, is het niet verwonderlijk dat een beleid naar kansengroepen

met een lage sociaaleconomische status in de eerste plaats afgestemd is op participatiebevordering. Uit het bovenstaande wordt evenwel duidelijk dat niet alle 'sportactoren' in Vlaanderen in het verleden evenveel aandacht hebben gehad om deze participatieachterstanden weg te werken. De vraag kan gesteld worden of dit niet anders moet. Met andere woorden, wie kan hierin een verantwoordelijkheid opnemen?

### 7.1 Wiens verantwoordelijkheid?

Een van de uitdagingen voor het beleid is dus ongetwijfeld om beter te bepalen welke actoren in Vlaanderen een rol van betekenis kunnen spelen in het trachten te bereiken van kansengroepen. De georganiseerde sport als een van de belangrijkste spelers in het Vlaamse sportlandschap voelt zich blijkbaar niet aangesproken om een rol van betekenis hierin op te nemen. Maar wellicht belangrijker dan de vraag of de georganiseerde sport hier überhaupt wel een rol dient op te nemen, is te zoeken naar een betere omschrijving voor het begrip 'georganiseerde' sport. Het is immers steeds moeilijker om dit als één aparte sportactor te beschouwen. De toename van het aantal sporttakken in georganiseerd verband (vaak met eigen structuren) en de groeiende verscheidenheid in sportorganisatievormen vragen om een duidelijkere typologie van de georganiseerde sport. De tweedeling die momenteel vaak wordt gehanteerd, zijnde de traditioneel georganiseerde sport en de andersgeorganiseerde sport, biedt nog weinig inzichten. Beide zijn 'containerbegrippen' geworden. Het zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat – afhankelijk van het type (en de doelstelling) van de sportclub – er wel of geen rol weggelegd is om actief kansengroepen aan te spreken.

Ook met betrekking tot de inbreng van andere actoren is een verduidelijking gewenst. In Vlaanderen bestaat er een duidelijke link tussen sport-voor-allen en de non-profit(sport) sector. Zoals beschreven, gaat het hierbij dan niet louter om de sportsector wanneer het kansengroepen betreft (onder meer lokale overheden, welzijnssector). Een link naar commercieel georiënteerde actoren lijkt tot op heden zo goed als niet te bestaan. Toch zijn er voorbeelden waarbij de zogenaamde 'sport'-profit sector (bijvoorbeeld fitnesscentra, professionele sportorganisatoren, sportmateriaalproducenten, ...) betrokken is bij sociale sportprojecten gericht op kansengroepen (Theeboom, Haudenhuyse & De Knop, 2010). Voorbeelden hiervan zijn de Nike Foundation<sup>3</sup> en de 'communitywerking' van clubs uit de Jupiler Pro League.<sup>4</sup> Ten dele kan deze betrokkenheid verklaard worden vanuit een 'maatschappelijk verantwoord ondernemerschap'. De uitdaging voor het Vlaamse beleid zou er dan ook in moeten bestaan om deze sector actief te betrekken en tegelijk een zo groot mogelijke maatschappelijke meerwinst te kunnen garanderen.

Tot slot zal de uitdaging erin bestaan om de betrokkenheid van meerdere actoren – binnen én buiten de sport – via een complementaire én transversale samenwerking te laten gebeuren, waarbij ook vertegenwoordigers van de doelgroepen zelf worden betrokken.

---

Sport helpt persoonlijke en sociale vaardigheden ontwikkelen doordat het de confrontatie met zichzelf én directe interactie met anderen stimuleert.

---

## 7.2 Voorbij participatie?

Naast het bevorderen van deelname aan sport wordt in toenemende mate ook verwacht dat sport meer kan betekenen voor kansengroepen. Sport wordt beschouwd als een middel tot het ontwikkelen van persoonlijke en sociale vaardigheden doordat het de confrontatie met zichzelf én de directe interactie met anderen stimuleert (Breedveld & van der Meulen, 2003; Putnam, 2000; Verweel, Janssen & Roques, 2005). Het onderliggende idee is dat door sportdeelname mensen vaardigheden verwerven die het sportieve overschrijden en dat dit op termijn ook leidt tot een betere integratie in de maatschappij (Coalter, 2007). Illustratief is bijvoorbeeld het feit dat de Verenigde Naties sinds 2001 een actief beleid voeren waarin ze sport een belangrijke rol toebedelen met betrekking tot het realiseren van brede maatschappelijke ontwikkelingsdoelen (United Nations, s.d.). Er wordt daarbij opgeroepen dat zoveel mogelijk actoren sport vanuit dit bredere perspectief zouden aanwenden, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar de betekenis die sport kan hebben voor kansengroepen. Dit wordt soms omschreven als sociale inclusie 'door' sport in plaats van 'in' sport (Kelly, 2011). Het gaat dan, met andere woorden, over sport als middel in plaats van sport als doel. Vooral actoren buiten de sport blijken zich eerder te richten naar dit ontwikkelingsperspectief, en men verwijst hierbij naar de term 'sport-plus' (Coalter, 2007). Steeds vaker vindt men voorbeelden van specifieke 'sport-plus'-projecten waarbij sport wordt ingezet als een sociaal-integrerend middel voor kansengroepen.<sup>5</sup> Ook in Vlaanderen zien we een groeiend aantal van deze initiatieven ontstaan (Theeboom, 2011b). Het gaat hierbij onder meer over laagdrempelige initiatieven die zich specifiek richten tot bepaalde groepen (zoals maatschappelijk kwetsbare jeugd, daklozen en personen in armoede). Vaak bevinden deze initiatieven zich buiten de traditionele sportsector (vooral binnen het sociaal werk). Er wordt dan vooral ingezet op een aangepaste methodiek en alternatieve organisatievormen, waarbij betrokkenheid en inspraak van de deelnemers centraal staan. Het is evenwel belangrijk dat, ondanks de hoge verwachtingen die er zijn bij beleidsmakers met betrekking tot een dergelijke instrumentalisering van sport, er in de wetenschappelijke literatuur steeds vaker voor nuancering wordt gepleit (zie onder meer Coalter, 2007). Het is immers lang niet duidelijk of sport dit soort hoge verwachtingen kan inlossen. Zelfs al zou men positieve effecten vaststellen, dan is het lang niet zeker dat dit het gevolg is van sportdeelname. Dit heeft dan met verschillende factoren te maken, zoals de specifieke invloed kunnen bepalen die sport heeft in vergelijking met andere ervaringen van deelnemers in hun dagelijkse leven (bijvoorbeeld: de omgang met vrienden, de thuissituatie, ...). Ook de vaak zeer vaag geformuleerde uitkomsten die men beoogt

('sociale integratie', 'gemeenschapsvorming', ...) bemoeilijken het meten. Daarnaast is er in vele gevallen onvoldoende zicht op wat 'deelnemen aan sport' concreet inhoudt en wat er dus daadwerkelijk gebeurt tijdens de sportactiviteiten waardoor dergelijke veranderingen verwacht mogen worden. Sommigen twijfelen daarbij zelfs of sport in dit soort initiatieven wel de doorslaggevende factor kan zijn (Hartmann & Kwauk, 2011).

Deze sport-plusinitiatieven zijn dan weliswaar zeer innovierend omdat ze een grotere legitimatiebasis voor sportstimulering voor kansengroepen zouden kunnen betekenen, maar voorzichtigheid blijft vooralsnog geboden. Ook in Vlaanderen bestaat tot op heden zo goed als geen onderzoek dat dergelijke sport-plusinitiatieven systematisch heeft beschreven en heeft kunnen aantonen in welke mate de vooropgestelde doelstellingen gerealiseerd worden. Het is dan ook een uitdaging om te achterhalen wat de waarde van dit soort innovatieve sportprojecten is voor kansengroepen.

## NOTEN

1. <http://www.sportendiversiteit.be>.
2. <http://www.laagdrempeligesportclub.be>.
3. <http://nikeinc.com>.
4. <http://sport.be.msn.com/nl/jupilerproleague/proleague/ourgoal/openstadion>.
5. Voor een uitgebreid overzicht van dergelijke initiatieven: <http://www.sportanddev.org>.

# Digitale inclusie: het middenveld als structurele partners

*Ilse Mariën en Leo Van Audenhove*

### 1. Inleiding

De voorbije tien jaar is het risico op digitale uitsluiting gestegen door de toenemende digitalisering van de maatschappij en de enorme snelheid waarmee innovatiecycli zich opvolgen (Mariën e.a., 2010). Ook is de inhoudelijke en maatschappelijke complexiteit van digitale uitsluiting exponentieel toegenomen. In eerste instantie werd digitale uitsluiting beschouwd als een tweedeling tussen het wel of niet bezitten en gebruiken van een computer en/of het internet. Hieruit ontstond ook de benaming 'digitale kloof'. Ondertussen is het duidelijk dat de problematiek veel complexer is en verschillende mechanismen van uitsluiting omvat op het niveau van toegang, motivatie, gebruik en vaardigheden die elkaar bovendien vaak versterken (Brotcorne e.a., 2009; Livingstone & Helsper, 2007; van Dijk, 2005). Toegang tot internet bijvoorbeeld kan eender welke positie innemen tussen geen toegang en een toegang 24 uur op 24, 7 dagen op 7. Het beschikbare inkomen speelt hierbij een cruciale rol. Het beschikken over toegang is echter geen garantie voor het gebruik. Uit onderzoek blijkt dat ook in kansrijke gezinnen met toegang thuis voornamelijk de moeder of echtgenote geen gebruik maakt van deze toegang. Een gebrek aan vaardigheden, motivatie en ondersteuning is hier bepalend. De dichotoom geconnoteerde term 'digitale kloof' is daarom misleidend en wordt beter vervangen door de term 'digitale uitsluiting'. Digitale uitsluiting omvat aldus de analyse van maatschappelijke mechanismen van uitsluiting veroorzaakt door en verbonden aan ICT (informatie- en communicatietechnologieën). Digitale insluiting of inclusie verwijst op zijn beurt naar het wegwerken van deze ongelijkheden op het niveau van toegang, gebruik, motivatie en vaardigheden zodat ieder individu naar eigen behoefte kan participeren in de informatiemaatschappij. Een adequaat digitaal inclusiebeleid omvat daarom de analyse van mechanismen en initiatieven die bijdragen tot het (her)insluiten van uitgesloten individuen en de vertaling van deze inzichten in strategische aanbevelingen voor de verschillende stakeholders (cf. beleid, lokale overheden, middenveldorganisaties, private sector, ...).

Voorals kansarme bevolkingsgroepen, zoals mensen in armoede, lopen een groter risico op digitale uitsluiting vanwege hun kwetsbare sociaaleconomische positie. Kwetsbare groepen hebben het moeilijk om steeds opnieuw recente en performante ICT aan te schaffen. Ze bezitten daarom zelden thuis een computer van goede kwaliteit of een internetverbinding. Ze hebben minder digitale vaardigheden omdat ze door een gebrek aan toegang thuis minder mogelijkheden krijgen om hun vaardigheden al doende te ontwikkelen. Laagopgeleiden die werken, krijgen bovendien weinig aanvullende trainingsmogelijkheden op de werkvloer. Ook leerdrempels hebben een negatieve invloed. Door negatieve schoolervaringen in het verleden, een gebrek aan zelfvertrouwen of een laag zelfbeeld participeren kwetsbare groepen minder in formele opleidingen en trainingen. Knoppenangst – het niet durven te klikken of knoppen te proberen op je computer of het internet – komt daarom ook meer voor bij kwetsbare bevolkingsgroepen (Mariën & Van Audenhove, 2010; van Dijk, 2005).

Daarnaast bewegen kansarme individuen voornamelijk in een homogeen ICT-arm netwerk. Dit netwerk bestaat voornamelijk uit individuen die met dezelfde sociale en digitale problematieken – een gebrek aan toegang, vaardigheden en gebruik – geconfronteerd worden. Wat ICT betreft, krijgen kwetsbare groepen dus minder stimulansen en ondersteuning van buitenaf (van Dijk, 2005). Dit heeft een negatieve invloed op hun effectieve gebruik van ICT. Waar kansrijke groepen ICT op een frequente, gediversifieerde en strategische manier gebruiken, is het gebruik van kansarme groepen eerder gericht op games en chat (Mariën & Van Audenhove, 2012a). Kansarme groepen slagen er dus moeilijker in om ICT te gebruiken in hun eigen voordeel. Ze hebben het ook moeilijker om hun ICT-arme netwerk uit te breiden. De veelvuldig negatieve en afwijzende reacties van mensen buiten hun netwerk maken dat kwetsbare groepen zich isoleren in hun vertrouwde netwerk (Vranken, Vandebosch & Windey, 2007). Het is dus duidelijk dat kwetsbare groepen met meer drempels worden geconfronteerd dan kansrijke groepen. Ze zijn daarom prioritair voor de uitwerking van een digitaal inclusiebeleid (Mariën & Van Audenhove, 2012a).

De Vlaamse Overheid hanteert geen top-down- en structureel gecoördineerd e-inclusiebeleid waarbij bijvoorbeeld een netwerk van publieke computerruimten of vormingsinitiatieven gericht naar kwetsbare groepen worden georganiseerd. De voorbije jaren hebben verscheidene lokale middenveldorganisaties daarom ingezet op het opstarten en uitwerken van manieren om ook deze sociaaleconomisch kwetsbare bevolkingsgroepen mee te krijgen met het digitale verhaal. Deze bottom-upinitiatieven zijn zeer versnipperd en ruim verspreid over Vlaanderen, zonder dat de Vlaamse Overheid een duidelijk beeld heeft van hun focus en aanpak. Op vraag van het Instituut voor Samenleving en Technologie (IST), een paraparlementaire instelling die beleidsvoorbereidend onderzoek realiseert voor het Vlaams Parlement, werd daarom een studie uitgevoerd met als doel de bestaande digitale inclusie-initiatieven in Vlaanderen te inventariseren; een diepgaande analyse uit te voeren van de praktische werking, de pedagogische aanpak en de lokale inbedding van deze initiatieven; en de huidige problemen van deze initiatieven te identificeren en aanverwante oplossingen uit te werken.

Dit hoofdstuk gaat in de eerste plaats dieper in op de betekenis van de term 'digitale in- en uitsluiting' en op de wisselwerking tussen digitale en sociale in- en uitsluiting. In de tweede plaats focust het artikel op de karakteristieken van een ideaal digitaal inclusiebeleid en de rol van de verschillende stakeholders voor het uitwerken van dit beleid. In de derde plaats brengt het artikel een uitgebreide beschrijving van het digitale inclusieveld in Vlaanderen. Een bijkomende en belangrijke vraag met het oog op het thema van dit Jaarboek is in hoeverre digitale inclusie-initiatieven structurele actoren voor sociale innovatie zijn en ingaan op hiaten die niet vanuit de markt of de overheid ingevuld worden. Dit hoofdstuk handelt daarom in laatste instantie over de problemen die momenteel door het middenveld worden ervaren en op welke manier deze vanuit het Vlaamse beleid kunnen worden verbeterd.

## 2. Digitale inclusie in theorie: wat, wie, hoe?

### 2.1 Van digitale naar sociale inclusie en terug

Alvorens te kunnen starten met hoe een digitaal inclusiebeleid er idealiter uitziet, is het belangrijk een duidelijk beeld te krijgen van de betekenis en invulling van digitale inclusie. Het is hierbij noodzakelijk om ook de relatie tussen digitale en sociale in- en uitsluiting van naderbij te bekijken. Naast digitale drempels worden kwetsbare groepen met een hele reeks sociale problematieken geconfronteerd. Een belangrijke vraag is daarom hoe digitale en sociale uit- en insluiting elkaar beïnvloeden. Leidt sociale uitsluiting ook tot digitale uitsluiting? Of is digitale uitsluiting de oorzaak van sociale uitsluiting? Moet een digitaal inclusiebeleid rekening houden met deze verschillende dynamieken of kan het los van de problematiek van sociale uitsluiting worden gerealiseerd (Mariën & Van Audenhove, 2012b)?

In de eerste plaats is het duidelijk dat sociale uitsluiting een complex geheel van verschillende drempels omvat die elkaar op een negatieve manier beïnvloeden en versterken (Notley & Foth, 2008). Voorbeelden zijn een laag gezinsinkomen, een laag opleidingsniveau, een lage arbeidsstatus, langdurige gezondheidsproblemen, slechte behuizing of leven in een achterstandswijk waar drugsproblemen of criminaliteit vaak voorkomen (Helsper, 2008; Jehoel-Gijsbers & Vrooman, 2007; Witte & Mannon, 2010). Het gaat hierbij om structurele drempels die niet op een individuele manier overbrugbaar zijn. Er is met andere woorden een tussenkomst van de overheid of andere actoren nodig om kwetsbare individuen opnieuw in te sluiten (Sinclair & Bramley, 2010).

In de tweede plaats blijkt dat digitale uitsluiting voor een groot deel samenvalt met de bestaande breuklijnen van sociale uitsluiting (Livingstone & Helsper, 2007; Steyaert & Gould, 2009). Aspecten als het opleidingsniveau, de etnische origine, het inkomen of de sociale en culturele achtergrond bepalen in grote mate de toegang tot en het gebruik van

ICT (Witte & Mannon, 2010). Uit onderzoek in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat kansarme groepen tot zeven keer meer risico lopen op digitale uitsluiting dan kansrijke groepen (Helsper, 2008). De negatieve invloed van ICT op sociale uitsluiting is tweeledig: (1) ICT bestendigt en versterkt bestaande sociale ongelijkheden (Witte & Mannon, 2010); en (2) ICT leidt naar nieuwe mechanismen van sociale uitsluiting (Wright & Wadhwa, 2010). Samengevat, sociale uitsluiting leidt tot digitale uitsluiting en vice versa (Warren, 2007).

---

ICT bestendigt en versterkt bestaande sociale ongelijkheden en leidt naar nieuwe mechanismen van sociale uitsluiting.

---

Digitale uitsluiting wordt daarom het best gezien als een specifieke vorm van sociale uitsluiting veroorzaakt door de integratie van ICT in de maatschappij (Mariën e.a., 2010). Digitale en sociale uitsluiting zijn echter dynamische en procesmatige fenomenen, waarbij individuen op verschillende momenten en niveaus afwisselend in- en uitgesloten zijn (Gilbert, 2010; Helsper, 2008). Er is daarom nog steeds nood aan meer onderzoek en aandacht voor de wisselwerking tussen digitale en sociale uitsluiting, in het bijzonder wat oorzaak-gevolgrelaties betreft (Helsper, 2008; van Deursen, 2010). Een belangrijke vraag is eveneens wat de verwevenheid tussen digitale en sociale uitsluiting betekent voor de uitwerking van een digitaal inclusiebeleid.

Het is logisch dat digitale inclusie gaat om het wegwerken van de directe drempels tot ICT, zoals een gebrek aan toegang, motivatie of vaardigheden. Door de verwevenheid tussen digitale en sociale uitsluiting is dit echter onvoldoende. Een digitaal inclusiebeleid moet bijkomend focussen op het wegwerken van sociaal en cultureel bepaalde mechanismen van uitsluiting. Digitale inclusie omvat daarom twee zaken: (1) het streven naar inclusieve ICT, bijvoorbeeld in de vorm van gebruiksvriendelijke en laagdrempelige tools en applicaties, het verschaffen van laagdrempelige toegang en het ontwikkelen van digitale vaardigheden via onderwijs en training; en (2) het inzetten van ICT voor bredere maatschappelijke doelstellingen zoals participatie, inclusie en empowerment (Heeley & Damodaran, 2009; Wright & Wadhwa, 2010).

Vooral dit laatste aspect, het gebruik van ICT voor inclusie, gaat gepaard met heel wat extra vragen. Kan ICT überhaupt bijdragen tot het sociaal insluiten van kwetsbare groepen of vallen bepaalde groepen door dit soort oplossingen automatisch uit de boot? En wat met kwetsbare individuen die bewust de keuze maken om geen ICT te gebruiken, maar daardoor heel wat maatschappelijke voordelen mislopen (Helsper, 2008; van Deursen, 2010)? Net omwille van deze vragen is de uitwerking van een strategisch en duurzaam beleid rond digitale inclusie cruciaal en is een vertaalslag nodig van bestaande mechanismen van uitsluiting naar mogelijke mechanismen van insluiting en strategische aanbevelingen gericht aan de verschillende stakeholders (cf. beleid, lokale overheden, middenveldorganisaties, private sector, ...) (Mariën & Van Audenhove, 2012b).



## 2.2 Naar het versterken van lokale gemeenschappen

Uit het voorgaande blijkt dat het wegwerken van de directe drempels tot ICT geen doel op zich mag zijn, maar deel moet uitmaken van bredere sociale doelstellingen, zoals een verhoogde of vernieuwde participatie in opleidingen en trainingen, de arbeidsmarkt of socioculturele activiteiten. Een cruciale vraag is bijgevolg welke aanpak voor digitale inclusie het makkelijkst leidt naar deze bredere sociale doelstellingen en het (her)insluiten van kwetsbare doelgroepen.

In de eerste plaats is een belangrijke rol weggelegd voor middenveldorganisaties. Deze organisaties zijn ingebed in de lokale context van kwetsbare groepen en hebben over de jaren heen een wederzijdse relatie van vertrouwen met hen opgebouwd (Emmel e.a., 2007). Vertrouwen en een aanpak gericht op mensen zijn cruciaal voor het bereiken van bredere sociale doelstellingen. Het betrekken en erkennen van kwetsbare individuen als mensen met kennis en met vaardigheden, leidt naar een verhoogd zelfvertrouwen en een grotere motivatie en participatie (Haché & Cullen, 2010). Door kwetsbare individuen en hun noden centraal te plaatsen bij het uitwerken van initiatieven, is er bovendien een betere aansluiting bij de leefwereld van de betrokkenen. Hierdoor benut en apprecieert de betrokken gemeenschap de uitgewerkte initiatieven meer en makkelijker (Warren, 2007). Een mogelijke manier om dit te realiseren is door middel van participatieve en vraaggedreven projecten (Steyn & Johanson, 2011).

In de tweede plaats ligt de focus het best op het versterken van lokale gemeenschappen in plaats van het louter streven naar individuele vooruitgang (Communities and Local Government, 2008a; Sinclair & Bramley, 2010; Warren, 2007). De lokale sociale en culturele context beïnvloedt onder meer de attitude en het gebruik van ICT in dagdagelijkse praktijken. Waarom zou je e-mail gebruiken als niemand in je onmiddellijke sociale omgeving of netwerk e-mail gebruikt? Of nog, ouders die zelf ICT op een strategische en kritische manier gebruiken, zijn sneller geneigd en beter geplaatst om deze kennis door te geven aan hun kinderen en stimuleren daardoor ook bepaalde gebruikspatronen bij hun kinderen. Dit in tegenstelling tot gezinnen waar ICT voornamelijk wordt gebruikt voor ontspanning en vrije tijd. De lokale en culturele context beïnvloedt eveneens de manier waarop individuen staan ten opzichte van bijvoorbeeld werk, opleiding en training. Het realiseren van bredere sociale doelstellingen vraagt daarom ook om veranderingen van en in de gemeenschap. Het vergroten, verbreden en verdiepen van het sociale en culturele kapitaal in lokale gemeenschappen is hier een mogelijke insteek. Dit kan door de kennis en vaardigheden aanwezig in kwetsbare individuen te valoriseren en in te zetten op de bereidheid van mensen om hun digitale kennis te delen met anderen (Communities and Local Government, 2008a; Haché & Centeno, 2011). Een sprekend en succesvol voorbeeld is het 'digital champions'-initiatief in het Verenigd Koninkrijk, waarbij burgers via verschillende campagnes zoals 'Give An Hour' gestimuleerd worden om hun digitale kennis naar buiten te brengen en deze te delen met anderen.<sup>1</sup>

In de derde plaats is een informele aanpak cruciaal. De sociale en culturele afstand tussen formele initiatieven en kwetsbare individuen is en blijft te groot (Bianchi e.a., 2006). Een ideale manier om individuen opnieuw te laten ervaren hoe aangenaam leren en evolueren kan zijn, is door lokale middenveldorganisaties om te vormen tot informele leeromgevingen waarbij ICT ingebed zit in de pedagogische aanpak en de bredere werking van de organisatie (Bianchi e.a., 2006; Gilbert, 2010; Hargittai & Hinnant, 2008). De leerdoelen zijn het best tweeledig: (1) het vergroten van de soft skills, met name het verhogen van het zelfvertrouwen, de eigenwaarde of het ontwikkelen van een positief zelfbeeld; en (2) het verhogen van de kennis en het bewustzijn over de meerwaarde van ICT. Bij kwetsbare jongeren bijvoorbeeld, kunnen educatieve of gewone mainstream games worden ingezet om hun informatievaardigheden te verbeteren of hun bewustzijn over werkethiek aan te wakkeren. Kwetsbare jongeren gamen al, dus de intrinsieke motivatie voor het gebruik is op voorhand aanwezig. De informele aanpak maakt dat jongeren onbewust en spelenderwijs een reeks aanvullende vaardigheden ontwikkelen. Een digitale inclusieaanpak voor andere kwetsbare groepen focust bijvoorbeeld op het verlagen van de directe drempels tot ICT en de uitwerking van vraaggedreven opleidingen (Haché & Centeno, 2011). Ook hier is het opnieuw belangrijk dat de inhoud van deze informele opleidingsprogramma's in samenspraak of in lijn met de noden van potentiële deelnemers wordt uitgewerkt (Gilbert, 2010).

In de vierde plaats is het belangrijk dat digitale inclusie initiatieven ook aandacht besteden aan de doorstroming naar meer formele opleidingen of naar tewerkstelling (Boeltzig & Pilling, 2007). Digitale inclusie-initiatieven kunnen de overgang naar het formele onderwijs of de arbeidsmarkt faciliteren door het opstarten van samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld door kwetsbare individuen zoals langdurig werklozen te laten doorgroeien naar een duurzame tewerkstelling als begeleiders van een publieke computerruimte via sociale-economieprojecten. Of door het mogelijk te maken dat deelnemers na het volgen van een kort opleidingstraject de rol opnemen van begeleider of vrijwilliger in de organisatie. Het faciliteren van dit soort processen leidt opnieuw naar een verbetering van de soft skills – meer zelfvertrouwen, een beter zelfbeeld, meer durf – en op die manier naar een bredere versterking of empowerment van het individu (Haché & Centeno, 2011).

Het is evenwel belangrijk te beseffen dat er geen uniforme aanpak voor digitale inclusie bestaat. Initiatieven moeten afgestemd zijn op de noden van kwetsbare individuen en hun gemeenschap. De noden van ieder individu en elke gemeenschap zijn echter anders (Bianchi e.a., 2006; Communities and Local Government, 2008b). De basisprincipes voor het uitwerken van een digitale inclusieaanpak blijven wel hetzelfde, met name: het inbedden van initiatieven in de gemeenschap door samen te werken met bestaande lokale organisaties; het hanteren van een vraaggedreven of participatieve aanpak waarbij de noden van de gemeenschap centraal staan; en het uitwerken van informele en vraaggedreven opleidingsinitiatieven waarbij ICT ingebed zit in de pedagogische aanpak. De focus ligt hierbij op het wegwerken van de directe drempels tot ICT (toegang, motivatie,

gebruik, vaardigheden) en het wegwerken van meer persoonsgebonden drempels (leer-drempels, gebrek aan zelfvertrouwen, laag zelfbeeld, ...).

Een laatste belangrijke opmerking is dat de bottom-upaanpak van digitale inclusie-initiatieven voldoende vrij moet blijven. Sociale innovatie wordt in grote mate gedragen en gerealiseerd door middenveldorganisaties die niet gedreven worden door winst (Haché & Centeno, 2011). Overregulering kan ertoe leiden dat het innovatieve en creatieve karakter wordt ingeperkt of dat de uitgewerkte oplossingen niet langer in lijn zijn met de directe noden van kwetsbare individuen of de gemeenschap (Communities and Local Government, 2008a; Haché & Centeno, 2011).

### 2.3 Naar een gecoördineerde multistakeholdersaanpak

De nauwe verwevenheid tussen digitale en sociale uitsluiting en de complexe multidimensionale problematieken die hiermee gepaard gaan, maken dat verschillende actoren verantwoordelijk zijn voor het uitwerken van een adequate aanpak voor digitale inclusie (Bianchi e.a., 2006; IMLS e.a., 2011; Wright & Wadhwa, 2010). Iedere actor neemt daarbij een specifieke rol op. In de eerste plaats zijn federale, regionale en lokale overheden het best geplaatst voor het uitbouwen van een strategisch en duurzaam beleid. Hierbij ageren federale en regionale overheden het best op macro- en microniveau. Voor lokale en stedelijke overheden is dit eerder het lokale niveau. Onder hun verantwoordelijkheden vallen onder meer het ondersteunen van lokale en regionale initiatieven, het ontwikkelen van lokale publieke diensten, het faciliteren van een sociaal internettarief of de ontwikkeling van meer gebruiksvriendelijke ICT in samenspraak met de private sector (IMLS e.a., 2011).

---

Middenveldorganisaties zullen zich eerder richten naar moeilijk bereikbare of zeer kwetsbare groepen, terwijl publieke instellingen focussen op een breder publiek.

---

In de tweede plaats is een belangrijke rol weggelegd voor middenveldorganisaties en publieke instellingen. Middenveldorganisaties focussen op het uitwerken van creatieve en innovatieve bottom-upoplossingen voor het wegwerken van directe drempels tot ICT, aangevuld met informele opleidingsinitiatieven. Publieke instellingen werken voor een groot deel rond dezelfde aspecten, maar doen dit meer vanuit een top-downbenadering die is toegespitst op een formeel aanbod. Middenveldorganisaties zullen zich eerder richten naar moeilijk bereikbare of zeer kwetsbare groepen, terwijl publieke instellingen focussen op een breder publiek (Heeley & Damodaran, 2009). Vlaamse voorbeelden van een middenveldorganisatie en een publieke instelling die werken rond digitale inclusie, zijn respectievelijk Digidak en bibliotheken.<sup>2</sup>

Een derde actor is de private sector, die enerzijds in het eigen belang focust op het uitrollen van infrastructuur en de distributie van nieuwe technologieën. Anderzijds is de private sector een belangrijke partner voor het uitwerken van publiek-private partnerschappen en het ondersteunen van middenveldorganisaties (IMLS e.a., 2011). In Vlaanderen gebeurt dit bijvoorbeeld in de vorm van financiële projectmatige ondersteuning door foundations (cf. Telenet Foundation, Belgacom Foundation). Hun bijdrage tot digitale inclusie kadert meestal in het CSR-beleid ('Corporate Social Responsibility') dat vanuit het bedrijf wordt uitgedragen. In Vlaanderen blijft de bijdrage van private actoren tot op heden echter beperkt en richt deze zich in grote mate op een ad-hocfinanciering van projecten (Mariën e.a., 2010). Private actoren spelen ook een rol bij de organisatie van ICT-opleidingen in het kader van tewerkstelling (Mariën e.a., 2010).

In de vierde plaats kan ook onderzoek een betekenisvolle bijdrage leveren. Er zijn nog heel wat hiaten in de kennis over digitale uit- en insluiting. Onderzoek kan bijdragen tot een verbeterd inzicht in de wisselwerking tussen digitale en sociale in- en uitsluiting (Brants & Frissen, 2003). Onderzoek naar een gedetailleerd beeld van de gebruikspatronen van kwetsbare groepen ontbreekt eveneens. Toch zou dit het vinden van de juiste ICT-gedreven oplossingen voor bredere sociale doelstellingen vergemakkelijken (Mariën & Van Audenhove, 2012a). Ook is bijkomend onderzoek nodig naar de risico's en mogelijk perverse effecten van participatieve projecten, zoals de manier waarop machtsverhoudingen in gemeenschappen veranderen door een participatieve aanpak. Leidt een participatieve aanpak mogelijk naar een dualisering in een gemeenschap of de uitsluiting van bepaalde individuen? Wat met verkeerde of onrealistische verwachtingen bij de verschillende betrokken actoren? Of ook, hoe kan worden vermeden dat de lokale gemeenschap gefrustreerd achterblijft bij slechtlopende participatieve projecten? Aansluitend is er ook nood aan bijkomend onderzoek over de relatie tussen digitale en sociale insluiting. De sociale en economische relevantie van digitale inclusie wordt meer en meer erkend. Er zijn echter nog onvoldoende empirische data beschikbaar die aantonen op welke manier digitale inclusie bijdraagt tot bredere sociale doelstellingen. In welke mate stromen kwetsbare individuen die deelnemen aan informele ICT-gerelateerde opleidingssessies door naar bijkomende formele opleidingen? Wat is het aandeel langdurig werklozen dat via digitale inclusie-initiatieven opnieuw integreert in de arbeidsmarkt? Om de werking van bestaande initiatieven en het beleid te verbeteren, is er daarom nood aan een evidencebased digitaal inclusiebeleid waarbij vanuit onderzoek gekeken wordt naar welke aanpakken en acties succesvol zijn (Haché & Cullen, 2010).

Digitale inclusie vraagt dus om de samenwerking tussen een grote hoeveelheid actoren, of anders gezegd een multistakeholdersaanpak (Bianchi e.a., 2006; Wright & Wadhwa, 2010). Dit impliceert dat een leidinggevende figuur of actor nodig is die de top-downaanpak en bottom-upinitiatieven stroomlijnt en een sterke invloed kan uitoefenen op de verschillende actoren (Boeltzig & Pilling, 2007; Communities and Local Government, 2008a). Digitale inclusie mag niet gezien worden als een alleenstaand project, maar vraagt om een inhoudelijke afstemming en integratie in beleidsdomeinen als gezond-

heid, economie, tewerkstelling, onderwijs of maatschappelijke integratie (Bianchi e.a., 2006; van Dijk, 2003). Een digitaal inclusiebeleid moet met andere woorden ingebed zijn in het bredere beleidskader van sociale inclusie, zodat ICT-beleidsmaatregelen makkelijker en beter geïntegreerd worden in crosssectorale bevoegdheidsdomeinen (Notley & Foth, 2008).

### 3. Digitale inclusie in Vlaanderen: wat, wie, hoe en wat nu?

Deze paragraaf gaat dieper in op de digitale inclusie-initiatieven die in Vlaanderen door verschillende middenveldorganisaties en publieke instellingen werden georganiseerd. De resultaten zijn gebaseerd op een onderzoek dat in 2010 werd uitgevoerd in opdracht van het Instituut voor Samenleving en Technologie (IST). De doelstelling van dit onderzoek was drieledig, met name: (1) een inventarisatie van de bestaande digitale inclusie-initiatieven in Vlaanderen; (2) een diepgaande analyse van de praktische werking, de pedagogische aanpak en de lokale inbedding van deze initiatieven; en (3) de identificatie van de huidige problemen van deze initiatieven en het uitwerken van aanverwante oplossingen.

In de eerste fase werd de inventarisatie uitgewerkt op basis van de adressen- en contactgegevens van de belangrijkste koepelorganisaties die werken rond digitale inclusie (zoals het Vlaams Steunpunt Nieuwe Geletterdheid, de Centra voor Algemeen Welzijn, Bibnet, het Netwerk tegen Armoede, ...) en de belangrijkste financieringsinstellingen voor ICT-gerelateerde projecten (Telenet Foundation, POD Maatschappelijke Integratie, Koning Boudewijnstichting, ...). Hieruit ontstond een lijst van circa 600 unieke e-mailadressen. In de tweede fase van het onderzoek werden deze initiatieven gecontacteerd via e-mail om deel te nemen aan een bevraging over drie grote thema's: (1) de praktische modus operandi (aantal computers, verbinding met het internet, doelgroepen, toegangsprijs, geografische ligging, ...); (2) de pedagogische aspecten van het aanbod (aanwezigheid van begeleiding, focus van de opleidingen, vraag- versus aanbodgedreven aanpak, type begeleiding, leermaterialen, ...) en (3) de inbedding en verankering in andere organisaties en het beleidsveld (financiering, samenwerkingsverbanden op lokaal niveau, ...).

Aan het einde van de vragenlijst werd in de vorm van open vragen gepeild naar de sterke en zwakke punten van de huidige werking. De antwoorden op deze open vragen werden gecodeerd en gebruikt als startpunt voor de brainstormsessies in de derde fase van het onderzoek. Deze sessies bestonden uit twee delen. In het eerste infogeneratieve deel lag de focus op het identificeren en het verder concretiseren van de huidige problemen in het werkveld. In het tweede exploratieve deel lag de focus op het uitwerken en discussiëren over mogelijke beleidsinterventies ter verbetering van de huidige werking.

Dit onderzoek had tot doel de verschillende betrokken actoren in het veld van digitale inclusie te identificeren en de focus van hun werking op een kwalitatieve manier te verkennen. Er werd hierbij niet gestreefd naar statistische representativiteit. In totaal vulden 367 organisaties van de aangeschreven initiatieven de volledige online vragenlijst in. Door de grote versnippering en verscheidenheid van de middenveldorganisaties die focussen op digitale inclusie, is het moeilijk aan te geven in hoeverre de bevraging exhaustief was, maar vanuit gesprekken met de koepelorganisaties kan worden aangenomen dat ongeveer 60-65% van de bestaande initiatieven hebben deelgenomen aan de online bevraging.

### 3.1 Het digitaal inclusiekarakter van middenveldorganisaties

De resultaten geven aan dat het merendeel van de bevroagde organisaties een aanpak voor digitale inclusie heeft ontwikkeld die zeer goed aansluit bij de noden en behoeften van kwetsbare groepen. In de eerste plaats werken organisaties een aantal directe drempels tot ICT weg. Er wordt ingezet op het verschaffen van toegang en het aanbieden van vorming: 14% van de bevroagde organisaties houdt een publieke computerruimte open, 38% organiseert vorming en training en 48% combineert een publieke computerruimte met vorming en training. Bovendien wordt in 91% van de publieke computerruimten doorlopend in begeleiding voorzien. In een op de twee computerruimten zijn het vrijwilligers die instaan voor deze begeleiding. De doorlopende beschikbaarheid van een quasi één-op-één begeleiding door peers of vrijwilligers neutraliseert drempels zoals knoppenvrees, een gebrek aan motivatie of onvoldoende zelfvertrouwen. Gesteld wordt dat de laagdrempelige aanpak van bestaande initiatieven kwetsbare groepen het nodige vertrouwen geeft om nadien zelf met ICT aan de slag te gaan. Een bijkomend pluspunt is de positieve invloed van initiatieven op het sociale netwerk van kwetsbare individuen. Deelnemers werken samen in het kader van opleidingen en versterken op die manier hun sociale netwerk.

In de tweede plaats maakt het merendeel van de organisaties gebruik van een pedagogische aanpak die zeer goed aansluit bij de noden en behoeften van kwetsbare doelgroepen. Er wordt voornamelijk in kleine groepen (tot vijf personen) gewerkt zodat er een quasi één-op-één leersituatie met de begeleider of lesgever ontstaat. Ook het tempo van de opleiding, het lesmateriaal en het taalgebruik worden aangepast aan de doelgroep, waardoor het leerproces een aangename ervaring wordt. Een vierde van de organisaties maakt cursusmateriaal op maat van kwetsbare groepen door aandacht te besteden aan het gebruik van klare taal en visuele elementen zoals screenshots. De algehele pedagogische aanpak maakt dat de soft skills van deelnemers verbeterd worden. De bestaande digitale inclusie-initiatieven in Vlaanderen hebben met andere woorden een positieve invloed op het zelfvertrouwen, de eigenwaarde en het zelfbeeld van kwetsbare groepen.

Daarnaast wordt er zeer fel gefocust op de leefwereld van kwetsbare doelgroepen bij de inhoudelijke uitwerking van de vormingen en het lesmateriaal. Het merendeel van de

organisaties – 75% – hanteert een gecombineerde aanpak waarbij zowel vraag- als aanbodgericht wordt gewerkt. Een nadeel is dat opleidingen hierdoor de meeste aandacht besteden aan basisvaardigheden (cf. knoppenkennis) en de meest voor de hand liggende tools (cf. e-mail, Internet Explorer, Google) omdat deze aansluiten bij de directe noden van kwetsbare groepen. Andere cruciale ICT-gerelateerde vaardigheden, zoals een kritische houding tegenover online content of hoe om te gaan met spam of seksueel getinte content, kunnen aldus slechts op een indirecte manier worden aangereikt. Ook geeft slechts 4% van de initiatieven structurele hulp voor technische problemen met het persoonlijke computermateriaal. Een groot deel van de initiatieven geeft hiervoor wel ad-hocondersteuning, maar enkel indien er een makkelijke oplossing voorhanden is. Digitale inclusie-initiatieven leveren dus goed werk dat aansluit bij de initiële noden van kwetsbare groepen. Het complexe karakter van digitale media en ICT vraagt echter om een uitbreiding en verbreding van de huidige werking naar zaken als strategische vaardigheden of de nieuwste applicaties en tools.

In de derde plaats maakt het onderzoek duidelijk dat de meeste organisaties tegelijkertijd focussen op bredere inclusiedoelen en op het digitaal insluiten van kwetsbare groepen. Digitale inclusie-initiatieven zijn in grote mate lokaal verankerd en zitten ingebed in de bredere werking van sociaal of cultureel geïntendeerde organisaties. Dit uit zich onder meer in de diverse achtergrond van organisaties, gaande van bibliotheken en open scholen tot seniorenorganisaties, armoedeverenigingen en inloop- en buurthuizen. Er is eveneens sprake van doorgedreven samenwerkingsverbanden tussen organisaties onderling: 49% van de bevraagde organisaties heeft één tot drie partners, 29% heeft tien of meer partners en slechts 8% werkt met geen enkele partner samen. Een op de twee initiatieven is ingebed in een overkoepelende structuur: 22% behoort tot een netwerk van computerruimten, 30% maakt deel uit van een netwerk van sociale organisaties. Iets meer dan 35% werkt samen met het lokaal beleid en 20% is verbonden met één of meerdere lokale organisaties. Organisaties die samenwerken met beleidsactoren zetten in grote mate in op sociale economieprojecten. Uit de open vragen over de meerwaarde en de pluspunten van huidige initiatieven komt naar voren dat de lokale inbedding in bestaande structuren en de gemeenschap, samen met de kleinschalige aanpak en het open karakter van de initiatieven, ertoe leidt dat de eerste drempelvrees van kwetsbare groepen overwonnen wordt. Kwetsbare individuen hoeven hun vertrouwde sociale netwerk niet te verlaten omdat de digitale inclusie-initiatieven ingebed zitten in dit vertrouwde sociale netwerk. Het feit dat de meeste initiatieven gratis en voor iedereen toegankelijk zijn, draagt hier eveneens toe bij. De nauwe samenwerking met publieke en lokale organisaties vergemakkelijkt ook de toeleiding van geïsoleerde kwetsbare individuen. Heel wat organisaties leveren bovendien extra inspanningen om achtergestelde en kansarme groepen aan te trekken.

Samengevat kan worden gesteld dat het merendeel van de digitale inclusie-initiatieven in Vlaanderen een aanpak heeft ontwikkeld die zowel in praktijk als in theorie aansluit

bij een ideaal digitaal inclusiebeleid gericht op kwetsbare groepen. De bestaande digitale inclusie-initiatieven hebben ook duidelijk een sociaal innovatief én structureel karakter. Middenveldorganisaties dienen daarom te worden gezien als structurele partners bij de toekomstige uitwerking van een Vlaams digitaal inclusiebeleid. Er zijn echter ook drempels die de huidige en toekomstige werking van digitale inclusie-initiatieven in het gedrang brengen en een verdere professionalisering van de sector afremmen. In de volgende paragraaf wordt daarom in de eerste plaats ingegaan op de belangrijkste drempels die huidige digitale inclusie-initiatieven ervaren. Deze drempels werden geïdentificeerd vanuit de open bevraging en nadien verder uitgewerkt tijdens brainstormsessies. In de tweede plaats wordt een aantal mogelijke oplossingen en beleidsmaatregelen aangegeven om de werking van de bestaande initiatieven te verbeteren, te verbreden en te verdiepen.

---

De bestaande digitale inclusie-initiatieven hebben een sociaal innovatief én structureel karakter.

---

### 3.2 Consequenties van een ad-hocfinanciering

Zowel publieke computerruimten als vormingsinitiatieven worden op een ad-hocmanier gefinancierd via verschillende kanalen en projectoproepen. Dit heeft verschillende consequenties voor de werking en de duurzaamheid van deze bottom-upaanpak voor digitale inclusie. In de eerste plaats hebben initiatieven hierdoor onvoldoende middelen voor praktische maar noodzakelijke zaken, zoals het onderhoud en het vernieuwen van hardware en software of het uitbreiden van de capaciteit. Ook de problematiek van begeleiding speelt een rol. Momenteel wordt het merendeel van de begeleiding verzorgd door vrijwilligers. Door het grote verloop is er een structureel tekort aan begeleiders of lesgevers. Erkende leerkrachten zijn echter te duur voor de meeste initiatieven. Daarnaast is het aanbieden van individuele begeleiding zeer duur en vanuit rationeel standpunt moeilijk te verantwoorden aan potentiële financieringspartners. Om duurzame veranderingen te bereiken bij een achttal mensen van een kwetsbare doelgroep is al gauw € 10.000 nodig. Organisaties die dit willen realiseren, worden geconfronteerd met negatieve reacties van potentiële financieringspartners. Het feit dat er op die manier duurzame veranderingen gerealiseerd worden met indirect positieve gevolgen, zoals het vinden van een tewerkstellingsplaats of het wegraken uit armoede, is onvoldoende om lokale besturen en overheden te overtuigen.

Het gebrek aan financiële middelen uit zich eveneens in de hoge werkdruk die organisaties ervaren. De vraaggedreven aanpak vereist dat er steeds nieuwe lesinhouden nodig zijn. Grote koepelorganisaties ontwikkelen hun eigen leer materiaal en verdelen dit onder de initiatieven waar zij mee samenwerken. Kleine alleenstaande organisaties



staan echter onder enorme tijds- en werkdruk om lesinhouden te creëren. Een andere noodzaak is het voorzien van een betere omkadering van de vrijwilligers door het uitwerken van een 'train-the-trainer'-aanbod. De hoge werkdruk bij het personeel maakt dit echter zeer moeilijk, zeker voor kleinschalige organisaties die niet ingebed zitten in een breder netwerk. Omdat digitale inclusie voor de meeste organisaties eerder een zijtraject is, focussen het personeel en het management bovendien sneller en makkelijker op de hoofddoelstellingen van de organisatie.

In de tweede plaats brengt de ad-hocfinanciering de continuïteit en duurzaamheid van initiatieven in het gedrang. In de initiële fase van de online bevraging brachten dertig initiatieven aan dat zij ooit werkten rond digitale inclusie, maar intussen hun werking hadden stopgezet. In twintig organisaties gebeurde dit door het wegvallen van de financiering. Nog lopende initiatieven moeten zichzelf continu heruitvinden en vernieuwende projecten bedenken om projectsubsidies vast te krijgen. Bovendien verandert de focus van projectoproepen frequent qua doelgroep of inhoudelijke focus met als gevolg dat initiatieven zich steeds moeten aanpassen om enige vorm van subsidiëring te krijgen. Organisaties dienen bestaande projecten dus doorlopend te herformuleren en te hervormen in de hoop alsnog subsidies te krijgen voor de voortzetting van het project. Goed functionerende projecten die bijvoorbeeld niet focussen op de juiste doelgroep, lopen hierdoor het risico hun ondersteuning te verliezen. Logischerwijze worden de kans en garantie op het organiseren van duurzame aanpakken en initiatieven bijzonder moeilijk. Het opmaken en indienen van een project vraagt bovendien veel tijd en inspanning van organisaties en verhoogt opnieuw de werkdruk.

Ook de weinige initiatieven die zelfredzaam zijn, geven aan dat financiering een heikel punt is. Het realiseren van zelfredzaamheid is moeilijk. In het geval van Digidak Limburg bijvoorbeeld, gebeurt dit door de combinatie van een economisch initiatief met een sociaal initiatief: de opbrengst van betalende ICT-cursussen voor de private sector wordt gebruikt om verlieslatende digitale inclusie-initiatieven voor kwetsbare doelgroepen te financieren. Dit soort van financiering is echter zeer onevenwichtig omdat het wegvallen van klanten bij het ene gedeelte automatisch een gebrek aan financiering voor het andere gedeelte met zich meebrengt.

In de derde plaats beperkt de ad-hocfinanciering de kennisdeling tussen organisaties onderling. Nu zijn initiatieven eerder concurrenten van elkaar omdat ze van dezelfde financieringsmechanismen afhankelijk zijn. Deze concurrentie bevordert het samenwerken niet. Integendeel, er is sprake van een zeker protectionisme. Door de onderlinge concurrentie wil iedere organisatie niet zonder meer haar pedagogische methodieken delen, gezien het werk en de tijd die aan de realisatie van dat materiaal zijn voorafgegaan.

### 3.3 De weg vooruit: professionalisering, coördinatie en kennisdeling

De resultaten van de brainstormsessies geven aan dat de koepelorganisaties, ondanks het ontbreken van een structurele financiering, zeer open staan voor en streven naar een verdere ontwikkeling en professionalisering van de digitale inclusiesector. Organisaties zitten momenteel echter aan de limiet van hun draagkracht. De hoge werkdruk, de vele structurele noden, de verscheidenheid en versnippering van het veld, de ad-hocfinanciering en de onderlinge concurrentie zorgen ervoor dat niemand van de grote (koepel)organisaties het voortouw wil nemen voor de coördinatie en een verdere professionalisering op Vlaams niveau.

Er is daarom nood aan een duidelijk beleidskader op Vlaams niveau dat structuur brengt in het versnipperde digitale inclusieveld. Nu worden initiatieven vaak lukraak opgestart, waardoor nieuwe initiatieven soms op honderd meter van bestaande initiatieven ontstaan en in concurrentie gaan met elkaar. Een dergelijk beleidskader moet voor iedereen duidelijke en eerlijke richtlijnen bevatten. Momenteel ageren elk beleidsniveau en elk beleidsveld binnen de eigen afgelijnde competenties zonder wederzijdse afstemming. Dit leidt onder meer naar technologisch deterministisch gerichte acties, waarbij het verschaffen van toegang tot computer en internet primeert. Er is duidelijk nood aan een trekker op beleidsniveau die zich de problematiek van digitale inclusie toe-eigent en zich op lange termijn engageert tot het uitbouwen van een coherent en overkoepelend beleid. Met de conceptnota Mediawijsheid vanuit het kabinet Leten en het kabinet Smet is hiertoe een belangrijke stap gezet. Het is echter cruciaal ook te streven naar een betere afstemming met andere beleidsniveaus zoals tewerkstelling, economie of maatschappelijke integratie.

---

Er is nood aan een duidelijk beleidskader op Vlaams niveau dat structuur brengt in het versnipperde digitale inclusieveld.

---

Ook de (toekomstige) oprichting van het Kenniscentrum Mediawijsheid beantwoordt aan bestaande noden in het digitaal inclusieveld. Uit de brainstormsessies blijkt dat de organisaties vragende partij zijn voor de oprichting van een platform, netwerk of instelling als basis voor kennisdeling en samenwerking. Concreet stellen zij de volgende doelen voor een dergelijk platform voorop: de organisatie en coördinatie van 'train-the-trainer'-opleidingen, promotionele ondersteuning voor het motiveren of het toeleiden van bepaalde doelgroepen, fungeren als aanspreekpunt en tussenpersoon voor de private sector, bijvoorbeeld met betrekking tot het uitwerken van een beter sociaal telecom- en internettarief, en het stimuleren van kennisdeling door het faciliteren van de uitwisseling van ervaringen, beste praktijken en didactisch materiaal. Een dergelijk platform zou in grote mate bijdragen aan de overlevingskansen en duurzaamheid van kleine initiatieven en tegelijkertijd aanzienlijk de werkdruk verlagen bij de grotere organisaties.

Een belangrijke bijkomende stap die volgens organisaties nodig is, heeft te maken met kwaliteitsbewaking. In de praktijk kan een publieke computerruimte nu bestaan uit één computer in een kast die een halve dag per week openbaar wordt gesteld. Organisaties geven unaniem aan dat er nood is aan een duidelijke en kwaliteitsvolle conceptualisering van een publieke computerruimte en de karakteristieken van informele vormingsinitiatieven. Een mogelijke eerste aanzet zijn de criteria die koepelorganisaties momenteel gebruiken als voorwaarde voor het toetreden van nieuwe leden. Dit gaat onder meer over de beschikbaarheid van begeleiding, de openingsuren of de gebruikte methodieken. Maar criteria moeten realistisch zijn. Hoe meer eisen worden vooropgesteld, hoe moeilijker het wordt voor organisaties om hieraan te voldoen en hoe groter het risico is dat bepaalde initiatieven uit de boot vallen. De vraag blijft natuurlijk ook wat de meerwaarde van een dergelijk kwaliteitslabel is indien organisaties zelf geen voordeel ondervinden terwijl meer input en engagement worden geëist. De vraag van organisaties naar een gestandaardiseerd competentieprofiel van begeleiders sluit hier eveneens bij aan.

#### 4. Besluit

Uit dit hoofdstuk blijkt duidelijk dat het middenveld een structurele actor is voor sociale innovatie op het vlak van digitale inclusie. Het middenveld in Vlaanderen heeft een coherente en doeltreffende aanpak ontwikkeld die zeer goed aansluit bij de directe noden van kwetsbare groepen. Dit in tegenstelling tot meer formele opleidings- en vormingsinitiatieven. De lokale inbedding van informele leeropportunities, samen met de vraaggedreven aanpak die individuen en de gemeenschap centraal plaatst, sluit zeer goed aan bij wat theoretisch een ideale manier is voor het realiseren van digitale en bredere inclusiedoelen. Op deze manier werken digitale inclusie-initiatieven versterkend op lokaal niveau en dragen ze bij tot het empoweren van kwetsbare individuen. Hun bottom-upaanpak gaat bovendien duidelijk in op hiaten waarvoor top-down geen oplossingen beschikbaar zijn die voldoende aansluiten bij de leefwereld en noden van kwetsbare groepen.

Hoewel de structurele ondersteuning en erkenning uitblijven, is het middenveld over de jaren heen wel geëvolueerd naar een structurele partner voor het digitaal insluiten van kwetsbare doelgroepen. Het is daarom nodig dat vanuit beleidsinstanties toekomstgericht wordt nagedacht over de ondersteuning van digitale inclusie-initiatieven. Als structurele financiering beleidsmatig onmogelijk is, moet er worden nagedacht over hoe de ad-hocfinanciering alsnog anders kan worden ingevuld. Bijvoorbeeld door na te denken over hoe publiek-private partnerschappen gestimuleerd en versterkt kunnen worden. Of door te bekijken hoe financieringsmechanismen in relatie gebracht kunnen worden tot een verdere professionalisering van de sector. Is het eventueel een optie om kwaliteitscriteria voor openbare computerruimten en informele opleidingsinitia-

tieven af te stemmen op financieringsmechanismen? Of is het beter om het structurele of innovatieve karakter van initiatieven in rekening te brengen? Organisaties die bijvoorbeeld al verschillende jaren inzetten op het aanleren van basiskennis omdat dit beantwoordt aan de directe en structurele noden van kwetsbare doelgroepen, dienen hiervoor ook op een structurele manier te worden ondersteund. Innovatieve aanpakken daarentegen vragen eerder om een projectgebaseerde aanpak waarbij op basis van pilootprojecten wordt nagegaan welke aanpak werkt en welke niet. Belangrijk is dat ook bij sociaal innovatieve projecten wordt nagedacht over schaalvergroting en implementatie in andere regio's of gemeenschappen.

Daarnaast is er duidelijk nood aan een betere afstemming tussen de bottom-upaanpak van het middenveld en het top-downoverheidsbeleid. Het middenveld zit, wat mensen en middelen betreft, aan zijn limiet en kan zonder externe ondersteuning niet verder professionaliseren en uitbreiden. Het uitwerken van een duurzaam digitaal inclusiebeleid in Vlaanderen kan niet langer zonder het middenveld te erkennen en te ondersteunen. De nadruk dient hierbij te liggen op de verdere professionalisering van digitale inclusie-initiatieven door na te denken over kwaliteitsnormen voor publieke computer-ruimten, informele vormingsinitiatieven en een competentieprofiel voor begeleiders; en op het faciliteren van kennisuitwisseling in de vorm van het delen van lesmaterialen, beste praktijken en 'train-the-trainer'-opleidingen. Een cruciale rol is daarom zeker weggelegd voor het kabinet Media en het toekomstige Kenniscentrum Mediawijsheid, met name wat de coördinatie, afstemming en samenwerking betreft tussen organisaties en digitale inclusie-initiatieven onderling.

## NOTEN

1. Voor meer info, zie <http://www.digitalchampion.co.uk>.
2. Een Digidak is een openbare computerruimte waar bezoekers op een zeer laagdrempelige en persoonlijke manier worden begeleid bij het gebruik van de computer en het internet. Daarnaast voorziet een Digidak eveneens in een aantal zeer laagdrempelige en vraaggedreven initiatielesen, toegespitst op de noden en behoeften van kwetsbare doelgroepen. Voor meer info, zie [www.digidak.be](http://www.digidak.be).  
Ook bibliotheken in Vlaanderen bieden toegang tot computer en internet. Aansluitend worden vanuit Bibnet lokale ondersteuning en een aantal doelgerichte acties aangeboden, zoals het online leertraject '23 Dingen', waarbij mensen kennis kunnen maken met allerhande Web 2.0-applicaties. Voor meer info, zie [http://www.bibnet.be/portaal/Bibnet/Lokale\\_Ondersteuning](http://www.bibnet.be/portaal/Bibnet/Lokale_Ondersteuning) en [www.23dingen.be](http://www.23dingen.be).

# Over netwerken en sociale innovatie: de kracht van een lokaal bestuur

*Lize Van Dijck en Peter Raeymaeckers*

### 1. Inleiding

Een recente bijdrage in de *Gids op Maatschappelijk Gebied* drukt lokale besturen met de neus op de feiten (Suykens, 2012). De auteur, de directeur van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG), benadrukt dat lokale besturen in de frontlinie staan van een sterk evoluerende en diversifiërende samenleving. Naast de bekende evoluties, zoals de toenemende 'verkleuring' en een veranderende gezinssamenstelling, vormt de sterk dualiserende samenleving een belangrijke uitdaging voor de bestuurskracht van lokale besturen. Suykens (2012) is daarbij van mening dat deze ontwikkelingen moeten leiden tot een andere aanpak. Hij benadrukt dat lokale besturen meer moeten inzetten op samenwerking. Hierbij wordt niet enkel de samenwerking tussen OCMW en de gemeentelijke of stedelijke overheid bedoeld. Het lokale bestuur zal de complexe uitdagingen van een sterk veranderende samenleving moeten aangaan in samenwerking met een grote waaier van publieke, non-profit- en profitactoren op het terrein. Enkel in een netwerk zullen lokale besturen de toekomstige zeer complexe uitdagingen het hoofd kunnen bieden.

Deze rake observatie is zeker niet nieuw. Het belang van netwerken in een lokale context wordt zowel in de Vlaamse (Verschuere & De Rynck, 2009; Vranken, 1998; Bouckaert e.a., 2001) als internationale literatuur (Rhodes, 1986; O'Toole, 1997) op gezette tijdstippen sterk in de verf gezet. Een volledig literatuuroverzicht zou ons binnen het bestek van dit hoofdstuk te ver leiden. Het is echter belangrijk om erop te wijzen dat deze auteurs één argument omtrent het belang van netwerken gemeenschappelijk hebben. We kunnen netwerken immers bekijken als systemen van sociale dienstverlening die een meerwaarde bieden aan een populatie die geconfronteerd wordt met diverse noden, op een manier die niet bereikt kan worden door een enkele organisatie (of overheid) (Provan & Milward, 1995, 2001). Er ontstaat een complex probleem, dat niet door één enkele actor kan worden opgenomen. De expertise van een divers aantal specialis-

ten in een netwerk is daarbij noodzakelijk. Ondanks de overvloed aan studiemateriaal over lokale (beleids)netwerken bezorgt de vaststelling van Suykens (2012) nog heel wat kopzorgen aan de verantwoordelijken binnen deze lokale besturen. Welke rol moet een lokaal bestuur binnen een dergelijk netwerk opnemen? Hoe moet men vanuit een lokaal bestuur een dergelijk netwerk coördineren?

Deze vragen vormen de kern van dit hoofdstuk. We bekijken namelijk de rol die een lokaal bestuur zoals een OCMW, gemeente of stedelijke overheid kan opnemen binnen een netwerk van verschillende actoren, dat ontstaat rond een sociaal innovatief hulpverleningsproject. Met de term 'sociale innovatie' werd in dit Jaarboek een overkoepelend concept uitgewerkt dat voornamelijk projecten beoogt die moeten voorzien in behoeften die vooralsnog genegeerd worden door zowel de markt als de centrale overheid. We benadrukken dat sociale innovatie niet verwijst naar de eerder intuïtieve benadering dat een initiatief als 'innoverend' beschouwt indien het verwijst naar een activiteit of methode die 'nieuw' is, in de zin dat deze nog nergens anders wordt uitgevoerd. Sociale innovatie is een contextgebonden concept. Innovatie verwijst in deze betekenis naar die projecten die tegemoetkomen aan een nood die wel lokaal wordt gevoeld, maar waar nog niets aan wordt gedaan door zowel marktactoren als de hogere regionale of federale overheid. Het is onnodig om te benadrukken dat dergelijke noden vaak betrekking hebben op complexe problemen van zeer kwetsbare doelgroepen. In de literatuur spreekt men ook wel eens over zogenaamde 'wicked problems' (Rittel & Webber, 1973; O'Toole, 1997).

We stellen ook vast dat 'sociale innovatie' niet enkel betrekking heeft op projecten die van onderuit door autonome burgers worden opgestart. Op het gemeentelijke of stadsniveau vinden we een groot aantal initiatieven terug die door lokale besturen worden opgestart, al dan niet in samenwerking met de aanwezige hulpverleningsorganisaties. Netwerken tussen lokale overheden en diverse andere hulpverleningsorganisaties dienen complexe hulpvragen van kwetsbare doelgroepen op een integrale manier aan te pakken. Uit de praktijk blijkt dat een lokaal bestuur binnen dergelijke netwerken verschillende rollen kan opnemen, gaande van een sterk leidinggevende tot een eerder faciliterende coördinerende positie (Span e.a., 2012).

Het is daarom noodzakelijk om te bekijken welke rol het meest geschikt is voor een lokale overheid binnen een sociaal innovatief hulpverleningsproject. In dit hoofdstuk geven we een aanzet tot deze discussie en analyseren we de coördinerende rol van een OCMW binnen een concrete case van een netwerk voor een sociaal innovatief hulpverleningsproject, namelijk Boempetat!. Dit project is een initiatief van het OCMW van Boom en wil een laagdrempelig hulpverleningsaanbod genereren voor jonge gezinnen in armoede. Het project wordt uitgevoerd in een netwerk van acht andere organisaties en bestaat uit een ruilwinkel waar kinderkledij geruild kan worden op basis van ruilmunten. Daarnaast organiseert men een ontmoetingsruimte waar activiteiten worden georganiseerd die de opvoedingsondersteuning van jonge gezinnen beogen. Het OCMW van Boom is door het netwerk officieel erkend als de coördinator of 'trekker' van dit project.

Het project is ondertussen operationeel, de opstartfase is op het moment van schrijven beëindigd. Dit maakt het interessant om te bekijken wat de rol van een lokaal bestuur kan zijn tijdens de beginfase van een sociaal innovatief hulpverleningsproject. We benadrukken dat dit hoofdstuk tot doelstelling heeft om een aanzet te bieden voor een verdere reflectie over de rol van een lokaal bestuur binnen een dergelijk project. In het besluit bekijken we hoe een verdere analyse kan worden opgezet. Dit hoofdstuk wordt als volgt gestructureerd. We ontwikkelen een theoretisch kader dat ons toelaat om de coördinerende rol van het OCMW te analyseren. We behandelen eerst het belang van coördinatie en zoomen daarna in op de verschillende rollen die een lokaal bestuur kan opnemen. Daarna gebruiken we dit raamwerk om de case van Boempetat! te bespreken. We eindigen met een besluit en enkele aanbevelingen.

## 2. Over coördinatie

Het belang van netwerken van lokale besturen en de grote waaier van private, non-profit- en publieke actoren op het terrein werd al ten tijde van het Sociaal Impulsfonds beklemtoond. In het kader van het SIF werden lokale besturen aangezet om samen met lokale actoren plannen te ontwikkelen die de 'kansarmoede' en 'achterstand' aanpakken. Ook binnen het Stedenfonds worden de netwerken van lokale besturen sterk in de verf gezet. Zo lezen we in het syntheserapport van de visitatieronde 2011: "Mede in het licht van de financiële crisis, is het trouwens belangrijk om dit 'governance'-perspectief te verruimen naar ook de private actoren. Dit betekent: samenwerken met private actoren en de stedelijke middelen gedeeld inzetten om zo te komen tot een groter organiserend vermogen (netwerkproductiviteit)" (IDEA Consult, 2011, p. 25). Wat opvalt, is dat men eerder impliciet veronderstelt dat 'samenwerken' tussen diverse hulpverleningsorganisaties cruciaal is om complexe problemen van zeer heterogene doelgroepen op het lokale niveau aan te pakken. In de realiteit blijken deze netwerken niet zo eenvoudig te zijn. Dit wordt bevestigd in een evaluatie van het Decreet Lokaal Sociaal Beleid. Sannen en Van Regenmortel (2009) tonen aan dat samenwerking voornamelijk gebeurt in de sectoren van huisvesting en tewerkstelling. In sectoren zoals de geestelijke gezondheidszorg, de bijzondere jeugdzorg, de zorg voor personen met een handicap of de sector armoedebeleid scoort de samenwerking ondermaats. In slechts 5% van de onderzochte gemeenten ontstaat er op deze gebieden een netwerk tussen lokale besturen en andere lokale actoren.

Deze bevinding kan verklaard worden door de verschillende uitdagingen en knelpunten die de betrokken actoren ondervinden tijdens de samenwerking. Zo kunnen we stellen dat er vaak een gebrek aan kennis bestaat over de aanwezigheid en het aanbod van de aanwezige actoren op het lokale terrein. Daarnaast ervaren de actoren in een netwerk vaak moeilijkheden om een consensus te vinden over de taakverdeling, de visie, de doelstelling van het netwerk of de concrete manier waarop problemen worden aange-

pakt. Om deze consensus te bevorderen en de werkzaamheden vlot te laten verlopen, moet het netwerk gestuurd of gecoördineerd worden.

---

Er bestaat vaak een gebrek aan kennis over de aanwezigheid en het aanbod van de lokale actoren.

---

Wat is coördinatie? Coördinatie wordt volgens Bouckaert e.a. (2001, p. 20) gedefinieerd als “de doelbewuste centrale sturing of onderlinge afstemming van de activiteiten van verschillende organisatorische entiteiten van eenzelfde coördinatiecluster met als bedoeling een gemeenschappelijk resultaat op de gewenste manier te bereiken. Coördinatie heeft als doel orde te brengen in de onderlinge relaties binnen de cluster”. Deze definitie wordt ook door de VVSG ondersteund en toegepast (Sels, 2007; VVSG, 2007). Sels (2007) maakt hierbij nog onderscheid tussen coördinatie en regie. Interne regie verwijst naar de wijze waarop de verschillende interne afdelingen of componenten van een lokaal bestuur (of hulpverleningsorganisatie) op elkaar worden afgestemd. Externe regie wordt gebruikt indien de samenwerking tussen de lokale besturen en andere (externe) partners op het lokale terrein wordt belicht. In dit hoofdstuk is het duidelijk dat we focussen op het laatste type, namelijk de samenwerking tussen lokale besturen en externe partners. In de volgende paragrafen gebruiken we echter steeds de term ‘coördinatie’.

Het is duidelijk dat de definitie van Bouckaert e.a. (2001) over coördinatie, die algemeen ingang heeft gevonden in het debat over de rol van lokale besturen, focust op de afstemming van verschillende actoren in het netwerk. Deze definitie is echter ontoereikend om de coördinatie van een netwerk binnen een sociaal innovatief hulpverleningsproject te evalueren. Een uitgebreider kader vinden we terug in Alter en Hage (1993). Volgens hen verwijst netwerkcoördinatie naar die activiteiten die worden ondernomen om de diverse actoren van het netwerk samen te brengen, met als ultieme doelstelling het vergroten van de ‘volledigheid’, de ‘compatibiliteit’ en de ‘toegankelijkheid’ van het systeem.

De volledigheid heeft betrekking op de delen die niet mogen ontbreken in het systeem. Dat wil zeggen dat een goed gecoördineerd netwerk er voor moet zorgen dat alle relevante partners met de nodige expertise in het netwerk worden geïntegreerd. De samenstelling van netwerkpartners is sterk afhankelijk van de doelstelling en visie van het project. Een project rond kinderarmoede moet bijvoorbeeld toegang krijgen tot de expertise van diverse organisaties die rond dit thema bezig zijn, zoals Kind en Gezin en Kind en Preventie vzw.

Naast het bewaken van de volledigheid moet de coördinatie van het netwerk ook de afstemming tussen de afzonderlijke delen bevorderen. Dit benoemen Alter en Hage (1993) als de compatibiliteit van het netwerk. Het faciliteren van de compatibiliteit verwijst



naar de mate waarin de componenten van het netwerk op een coherente manier met elkaar verbonden zijn. In een netwerk van hulpverleningsorganisaties die werken rond dezelfde thematiek of doelgroep, is het belangrijk dat de werkzaamheden op elkaar zijn afgestemd. Daarom moet de netwerkcoördinatie een logische verbondenheid creëren tussen de aanwezige partners van het netwerk.

De toegankelijkheid heeft betrekking op de wijze waarop het netwerk de toegankelijkheid van de dienstverlening garandeert. Cliënten moeten gemakkelijk kunnen doorstromen en niet stuiten op drempels die worden opgeworpen door individuele organisaties. In divers onderzoek wordt namelijk verwezen naar de moeilijkheid om de kwetsbare doelgroep van mensen in armoede toegang te laten verkrijgen tot publieke dienstverlening (Sannen & Demeyer, 2003; Driessens, 2003). Naast praktische moeilijkheden met betrekking tot de bereikbaarheid spelen ook emotionele drempels een belangrijke rol. Mensen in armoede ervaren vaak een gebrek aan zelfvertrouwen om op een zelfstandige manier toegang te verkrijgen tot een hulpverleningsorganisatie.

Het is duidelijk dat dit begrippenkader een belangrijk inzicht kan leveren over de manier waarop een netwerk tussen hulpverleningsorganisaties gecoördineerd kan worden. De drie doelstellingen van netwerkcoördinatie zoals geïdentificeerd door Alter en Hage (1993) laten immers toe om te bekijken in welke mate de netwerkcoördinatie omgaat met de diversiteit in het netwerk tussen hulpverleningsorganisaties. Zijn alle organisaties bij het netwerk betrokken (volledigheid)? Worden de samenwerking en afstemming tussen de hulpverleningsorganisaties bevorderd (compatibiliteit)? In welke mate zorgt de netwerkcoördinatie ervoor dat de hulpverlening die door het netwerk wordt aangeboden, op maat gebeurt van de beoogde, kwetsbare doelgroep (toegankelijkheid)? We merken hierbij op dat de visie van Alter en Hage (1993) over netwerkcoördinatie breder is dan de definitie die door Bouckaert e.a. (2001) wordt gehanteerd. Deze definitie heeft namelijk enkel oog voor de compatibiliteit, de afstemming tussen de verschillende actoren. De coördinatie van een netwerk tussen hulpverleningsorganisaties moet echter meer verwezenlijken dan het verzekeren van de afstemming tussen de verschillende actoren. Het bewaken van de toegankelijkheid van de dienstverlening voor de doelgroep is minstens even belangrijk.

---

De coördinatie van een netwerk tussen hulpverleningsorganisaties moet de afstemming tussen de verschillende actoren verzekeren, maar ook de toegankelijkheid van de dienstverlening voor de doelgroep bewaken.

---

Op welke manier kunnen lokale besturen deze netwerkcoördinatie organiseren? Welke rol moet een lokaal bestuur – het OCMW van Boom – opnemen om in termen van Alter en Hage (1993) de 'volledigheid', 'de compatibiliteit' en de 'toegankelijkheid' van een sociaal innovatief hulpverleningsproject te garanderen?

### 3. Verschillende rollen van lokale besturen

De rol van lokale besturen binnen een netwerk wordt volgens Verschuere en De Rynck (2009) bepaald door de capaciteiten en vaardigheden waarover zij beschikken om een netwerk te coördineren. De complexiteit van de – volgens Verschuere en De Rynck (2009) – ‘netwerkachtige’ context, zorgt er immers voor dat een lokaal bestuur een aantal specifieke competenties moet ontwikkelen. Deze capaciteiten worden benoemd door Sels (2007). In de eerste plaats benadrukt hij dat lokale besturen de nodige kennis en informatie moeten verzamelen over het specifieke domein en de aanbieders van dienstverlening in het domein. Daarnaast moet een lokaal bestuur regelmatig overleg organiseren met de betrokken actoren om hen aan te sporen om actief te participeren bij de beleidsvorming. Daarnaast is coördinatie volgens Sels (2007) zinvol indien er op lange termijn een visie wordt ontwikkeld over waar men met het beleid naartoe wil. Ten slotte is het belangrijk om voor een politiek draagvlak te zorgen.

Het is duidelijk dat binnen deze concrete taken de lokale besturen verschillende rollen en/of verantwoordelijkheden kunnen opnemen. Deze worden in de literatuur vaak beschreven op basis van de mate waarin de leidinggevende rol van lokale besturen tot uiting komt. We gebruiken het kader van Span e.a. (2012) om dit continuüm op een begrijpelijke manier te operationaliseren. Zij onderscheiden drie verschillende types van rollen die een lokaal bestuur kan opnemen in een netwerk: de commissioner, coproducer en facilitator.

Bij een rol als commissioner is er een duidelijk leidinggevende taak voor het lokale bestuur weggelegd. Het lokale bestuur bepaalt alle aspecten van het project. Zowel de visie als de doelstelling wordt erdoor uitgestippeld. Het lokale bestuur bepaalt zelf de netwerkleden en er zijn vaste afspraken gemaakt die het engagement van de verschillende partners vastlegt. Hierbij neemt het lokale bestuur een belangrijke taak op bij de aansturing, controle en evaluatie van het project. De volledige eindverantwoordelijkheid van het project ligt bij de overheid. De inspraak van de netwerkpartners is zeer beperkt. Bij een rol als coproducer worden de visie, doelstellingen en monitoring in samenwerking tussen de coördinerende lokale overheid en de netwerkpartners bekeken. Het lokale bestuur heeft hier een duidelijke beslissingsruimte, maar deze is niet groter dan deze van de andere partners. Zowel visie, doelstelling als evaluatie zijn een eindverantwoordelijkheid van het volledige netwerk, de lokale overheid inbegrepen. Deze laatste functioneert als een gelijkwaardige partner. De laatste rol is die van initiatiefnemer of facilitator. Het lokale bestuur neemt het initiatief voor een project en faciliteert de inbreng van de partners. Hierbij wordt de expertise van de verschillende netwerkpartners in grote mate gerespecteerd door de verantwoordelijkheid voor het volledige project of de afzonderlijke delen van de uitwerking uit handen te geven. Men gaat ervan uit dat de netwerkpartners de nodige capaciteiten hebben om bepaalde aspecten van het project zelfstandig uit te werken. De netwerkpartners krijgen een grote beslissingsmacht bij het bepalen van visie, doelstelling, uitwerking en evaluatie.

Het bovenstaande overzicht werpt een belangrijke vraag op. Welke rol bepaalt het best de slaagkansen van een sociaal innovatief project? Volgens Span e.a. (2012) is het antwoord afhankelijk van de omgevingsfactoren waarin het project of netwerk is ingebed. Er is namelijk geen universele en beste manier om een netwerk of project te leiden. Lokale besturen moeten volgens hen rekening houden met enkele netwerkkenmerken, zoals de leeftijd, de grootte, de diversiteit en de complexiteit van de dienstverlening.

Een eerste kenmerk is de leeftijd van het netwerk. Hoe jonger het netwerk, hoe meer inspanningen er geleverd moeten worden om de interne processen van het netwerk vorm te geven. De actoren moeten elkaar leren kennen, een visie moet worden ontwikkeld en een juiste manier van werken moet worden bepaald. Hierdoor zullen de meeste tijd en energie worden besteed aan deze voorbereidende werkzaamheden vooraleer de concrete doelstellingen van het netwerk zullen worden nagestreefd (Kenis & Provan, 2009). Daarom stellen Span e.a. (2012) dat in een jong netwerk de lokale overheid een sterk leidinggevende rol moet opnemen. De rol van 'commissioner' is hier het meest van toepassing. Het lokale bestuur brengt de actoren bij elkaar en zorgt ervoor dat deze vertrouwd geraken met elkaars werking. De lokale overheid kan duidelijke voorstellen formuleren voor de toekomstige werking en een richting bepalen dewelke het netwerk kan opgaan voor het halen van op voorhand geformuleerde doelstellingen.

Een tweede netwerkkenmerk waar het lokale bestuur rekening mee moet houden, betreft de grootte. Meer specifiek gaat het over het aantal actoren. Span e.a. (2012) stellen dat hoe groter het netwerk is, hoe meer de overheid de leiding moet nemen over het netwerk. In kleine netwerken is de rol van facilitator het beste. Het aantal actoren is hanteerbaar en de structurerende rol van de lokale overheid kan beperkt blijven.

Een derde kenmerk betreft de diversiteit. Span e.a. (2012) pleiten ervoor dat in een zeer heterogeen netwerk dat bestaat uit een grote diversiteit van actoren, de lokale overheid een faciliterende rol opneemt die de bottom-upprocessen in het netwerk in grote mate faciliteert. Deze faciliterende rol doet recht aan de verschillende specialismen aanwezig in het netwerk en zorgt ervoor dat elke partner zijn expertise ten volle in de schaal kan werpen.

Een vierde factor heeft betrekking op de aard van de dienstverlening die wordt verstrekt in het netwerk. Indien deze voorspelbaar en gestandaardiseerd is, dan is een commissionerrol volgens Span e.a. (2012) het effectiefst. De aard van de dienstverlening is geroutineerd en vergt geen verdere inbreng van de andere actoren. Als het om een complexe reeks van handelingen gaat, dan moet de lokale overheid meer inbreng toelaten van de andere actoren. Deze brengen hun eigen specialiteit in het netwerk en brengen een fundamentele bijdrage tot het welslagen van het project.

De bovenstaande inzichten worden gebruikt om de case van Boempetat! te ontleden. In de conclusie bekijken we in welke mate de coördinerende rol van het OCMW afhankelijk is van de bovenstaande netwerkkenmerken.

#### 4. Boempetat! als case

We gebruiken de bovenvermelde inzichten om het project Boempetat! aan een zeer exploratieve analyse te onderwerpen. We starten met een beschrijving van de concrete organisatie en de dienstverlening die het project beoogt voor jonge gezinnen in armoede. Daarna focussen we op een beschrijving van het netwerk. We bekijken de leeftijd, de grootte en de diversiteit van het netwerk. We zoomen vervolgens in op de manier waarop de coördinatie wordt uitgevoerd. We maken gebruik van de hoger geformuleerde doelstellingen van coördinatie en bekijken hoe in het netwerk wordt gewerkt aan de volledigheid, de compatibiliteit tussen de partners en de toegankelijkheid van het netwerk (Alter & Hage, 1993). We bekijken voor elk van deze doelstellingen de rol van het OCMW en van de partners. Op basis daarvan bepalen we de coördinerende rol die het OCMW opneemt. We eindigen met enkele bevindingen over de rol van een lokaal bestuur.

##### 4.1 Concrete organisatie van het project

Boempetat! is een lokaal initiatief ter bestrijding van kinderarmoede. Het is opgericht met subsidies van de Vlaamse Regering. In augustus 2011 werd een projectoproep gelanceerd, met als doelstelling om lokale besturen en vzw's te ondersteunen in hun initiatieven tegen armoede van kinderen van 0 tot 3 jaar. De oproep werd geïnspireerd door de vaststelling dat in 2009 8,3% van de kinderen in Vlaanderen geboren werd in een kansarm gezin. De Vlaamse Regering wil met deze projectoproep ernaar streven om dit percentage te verkleinen. Eind december 2011 werd het project Boempetat! goedgekeurd en werd een bedrag van € 49.360,72 aan subsidies toegekend. Hiermee werden voornamelijk het winkelpand en de halftijdse coördinator begroot gedurende de looptijd van de subsidieperiode (één jaar). De activiteiten worden gedragen door de partnerorganisaties en eigen middelen van het OCMW en de gemeente. Daarnaast wordt actief gezocht naar andere subsidiekanalen.

De eerste maanden van de subsidieperiode (januari-maart) bestonden voornamelijk uit voorbereidend werk: er werd naar een pand en een coördinator gezocht, de winkel werd ingericht, promotiemateriaal werd ontwikkeld en het concept werd verder uitgewerkt. Op 22 maart opende Boempetat!. Door de korte subsidieperiode gingen de activiteiten in Boempetat! kort daarna van start. Het project wordt gecoördineerd door een coördinator die werd aangesteld door het OCMW van Boom. Daarnaast werd een stuurgroep samengesteld. Deze stuurgroep wordt geleid door de coördinator en bestaat uit een afvaardiging van de verschillende partnerorganisaties in het netwerk. De verschillende netwerkpartners tekenden een intentieverklaring. Daarin stelden ze dat ze in het kader van het project willen samenwerken en de intentie hebben om een samenwerkingsovereenkomst te tekenen. In deze samenwerkingsovereenkomst, die momenteel opgesteld wordt, wordt de rol van elke organisatie binnen het project Boempetat! verder uitgewerkt.

Boempetat! situeert zich in een van de pilootregio's (zorgregio Boom) van de Huizen van het Kind. Het project krijgt dan ook extra ondersteuning van Kind en Preventie vzw. Deze is verantwoordelijk voor de uitbouw van het Huis van het Kind in deze zorgregio.

#### 4.1.1 *Doelstelling: de integratie van hulpverlening voor gezinnen in armoede*

Boempetat! vertrekt vanuit een multidimensionele visie op armoede. Eerder in het Jaarboek stelden we al dat armoede niet enkel te maken heeft met een tekort aan financiële middelen. Mensen in armoede ervaren ook achterstelling op andere gebieden. Boempetat! wil daarom ook een dienstverlening opzetten die een antwoord biedt op andere, niet-materiële vormen van uitsluiting. Deze visie sluit nauw aan bij de definitie die Kind en Gezin hanteert. Kind en Gezin is een van de partners van het project en definieert kansarmoede als "een toestand waarbij mensen beperkt worden in hun kansen om voldoende deel te hebben aan maatschappelijk gewaardeerde goederen, zoals onderwijs, arbeid, huisvesting". Boempetat! volgt deze visie en probeert zowel op materiële als immateriële noden in te spelen. Het project zet daarom in op drie luiken. Een eerste luik van de hulpverlening betreft het financiële of materiële aspect van armoede en krijgt concreet gestalte in de organisatie van een ruilwinkel. Het tweede luik verwijst naar niet-materiële dienstverlening en wil een antwoord bieden op de opvoedingsproblemen waar gezinnen met jonge kinderen mee kampen. Een derde luik betreft de toeleiding van de doelgroep naar het hulpverleningsaanbod in Boom en nabije omgeving.

---

Boempetat! vertrekt vanuit een multidimensionele visie op armoede.

---

#### 4.1.2 *Het materiële luik: de ruilwinkel*

Het materiële aspect van het project krijgt concreet gestalte in de ruilwinkel, waar spullen voor kinderen tussen 0 en 3 jaar geruild kunnen worden. De ruilwinkel hanteert een eigen munteenheid om de ruilhandel te structureren. Ouders die over weinig financiële middelen beschikken, krijgen via de partners een startbedrag aan ruilmunten. Wie kledingstukken naar de ruilwinkel brengt, krijgt naargelang het aantal stukken en de staat waarin deze zich bevinden enkele ruilmunten. Daarmee kunnen de gezinnen nieuwe spullen aankopen.

Deze ruilfunctie is gebaseerd op de gedachte dat kinderkledij een aanzienlijk deel uit het budget van gezinnen in armoede wegneemt. Door de gezinnen een kans te geven om oudere kledij te ruilen, komt men aan deze nood tegemoet. Wie kledij of spullen voor kinderen tussen 0 en 3 jaar wil schenken aan een van de partners, wordt gestimuleerd om die binnen te brengen in de winkel. Hiervoor krijgt de persoon in kwestie enkele munten. De verkregen munten kunnen dan geschonken worden aan een organisatie

naar keuze. De gekozen organisaties verdelen de munten onder hun leden, zodat de munten in circulatie blijven én de ouders met beperkte middelen een startpakket ruilmunten ontvangen.

Een gelijkaardig initiatief zien we in 'De Nieuwe Weg' (Mechelen). Daar vindt tweemaal per week een 'ruilhoekje' plaats, bedoeld voor ouders met kinderen tussen 0 en 3 jaar en zwangere vrouwen. Ouders brengen kledij binnen die te klein is en nemen daarvoor maximaal tien stuks per week in de plaats. Ouders die door omstandigheden geen kledij kunnen binnenbrengen, hebben recht op een startpakket. Aan het ruilhoekje is ook een ontmoetingsmoment gekoppeld, waar gezinnen thee of koffie drinken, elkaar leren kennen en ervaringen uitwisselen. De kinderen ontdekken er speelgoed en komen in contact met leeftijdsgenootjes. Ook Filets Divers (Antwerpen) en De Schakel (Beerse) zijn initiatieven die een gelijkaardige aanpak hanteren (waarover meer in hoofdstuk 6).

#### 4.1.3 *Opvoedingsondersteuning: het ontmoetingscentrum*

Daarnaast wil het project ook een antwoord bieden op de moeilijke opvoedingssituatie waar gezinnen met jonge kinderen in armoede mee worden geconfronteerd. De inspanningen van het project zijn gebaseerd op de wetenschappelijke bevinding dat bij kinderen tussen 0 en 3 jaar in een armoedesituatie een achterstand ontstaat die later nog moeilijk weg te werken is. De eerste drie levensjaren zijn belangrijk voor de ontwikkeling van intellectuele, emotionele en sociale vaardigheden. De behoefte aan opvoedingsondersteuning wordt daarom zowel vanuit wetenschappelijke hoek als vanuit het praktijkveld en vanuit het beleid algemeen onderkend. Een goede preventie start met een sterk laagdrempelig en preventief aanbod ten aanzien van alle gezinnen. Dit aanbod moet beschikbaar zijn voor alle ouders, ook wanneer er nog niet echt problemen worden ervaren.

De bespreekbaarheid van de opvoedingssituatie wordt verwezenlijkt door het creëren van zeer laagdrempelige informatie- en ontmoetingsmomenten. Naast de ruilwinkel bestaat Boempetat! dus ook uit een ontmoetingsruimte. Een deel hiervan wordt permanent georganiseerd. Wanneer de winkel open is, is er steeds toegang tot het informatiehoekje (met folders en brochures van organisaties en diensten) en het koffie- en speelhoekje. Hier kunnen ouders (of andere familieleden) iets drinken terwijl de kinderen samen spelen. Op informele wijze kan men zo het eigen netwerk uitbouwen. Ouders krijgen de kans om elkaar op zeer informele en ongedwongen wijze te ontmoeten. Omdat het hier gaat over ouders van jonge kinderen, vormt de opvoedingssituatie een frequent gespreksonderwerp. Er zijn ook voordelen voor de kinderen. Ze leren samen spelen en horen Nederlands spreken, wat volgens de initiatiefnemers een goede voorbereiding kan zijn op de kleuterschool.

De ontmoetingsmomenten worden op vaste tijdstippen ook professioneel begeleid. Zo vindt elke donderdagvoormiddag de 'Tatertuin' plaats. Dit is een gestructureerd ont-

moetingsmoment met methodische en pedagogische ondersteuning. Geïnteresseerde ouders kunnen met hun kinderen naar deze open activiteit in de winkel komen. Deze ontmoetingsmomenten worden begeleid door medewerkers van de Nieuwe Weg, een Inloopteam van Kind en Preventie vzw Mechelen. Deze begeleiders hebben eerder een passieve functie, zij nemen niet deel aan het gesprek. Enkel als er een rechtstreekse vraag gesteld wordt door de ouder, vindt er een gesprek plaats met de begeleider. De begeleider probeert in eerste instantie antwoorden op vragen te verkrijgen van andere ouders. Doorverwijzing gebeurt dan ook enkel op een directe vraag van een ouder. Deze geformaliseerde ontmoetingsmomenten stimuleren sociale netwerken. Er worden daarnaast op regelmatige basis nog andere activiteiten georganiseerd door de partners, zoals babymassages, haakcursussen en muzische vorming. Ook deze laatste activiteiten hebben als doelstelling netwerking te stimuleren en kunnen een belangrijke opstap bieden om een problematische opvoedingssituatie bespreekbaar te maken.

Verder voorziet het project in kinderopvang. Boven de winkel werd in een locatie voorzien waarin een onthaalouder kinderen kan opvangen. De onthaalouder doet naast reguliere opvang ook aan noodopvang: ook kinderen van wie de ouder moet gaan solliciteren of onverwacht moet gaan werken (bijvoorbeeld via interim), kunnen er terecht. Dit is voor de specifieke doelgroep van werkloze ouders bedoeld. Om dit te realiseren, wordt samengewerkt met de Dienst Onthaalouders.

#### 4.1.4 *Toegangspoort*

Ten slotte wil Boempetat! ook als een toegangspoort fungeren naar het extra hulpverleningsaanbod omtrent opvoeding en de zorg aan jonge kinderen dat in Boom door de actoren van het netwerk wordt aangeboden. Bij de concrete vormgeving van het project is men ervan uitgegaan dat er geen 'nieuw' aanbod gecreëerd moest worden. Boempetat! is immers in eerste instantie ontwikkeld omdat partnerorganisaties hiaten vaststelden in de toeleiding van kansengroepen. Men gaat er dus van uit dat het hulpverleningsaanbod aan gezinnen met jonge kinderen voldoende is uitgewerkt in Boom en omstreken. Men merkt echter wel dat bepaalde drempels de toegang van gezinnen naar dit aanbod bemoeilijken. Vanuit de ruilwinkel en de ontmoetingsruimte wil men daarom op een laagdrempelige manier het bestaande hulpverleningsaanbod bekendmaken bij de doelgroep. Zo wordt in de winkel promotie gemaakt voor het aanbod van de partners en maken de partners reclame voor de winkel. De bedoeling is dat er een duurzame samenwerking ontstaat tussen de verschillende organisaties en diensten, waardoor het aanbod voor de ouders die in armoede leven, geoptimaliseerd en geïntegreerd wordt.

Uit dit overzicht is het duidelijk dat Boempetat! een aantal zeer ambitieuze doelstellingen beoogt. Men wil een antwoord bieden op zowel materiële noden (de ruilwinkel) en tegelijkertijd ondersteuning bieden op het gebied van opvoedingsproblemen. Daarnaast wil het project als een toegangspoort fungeren om jonge gezinnen naar de relevante organisaties toe te leiden indien er specifieke noden worden gedetecteerd. In termen van

Span e.a. (2012) kunnen we besluiten dat dit project een zeer complexe dienstverlening wil uitwerken. Het is daarom belangrijk dat Boempetat! wordt ondersteund door een netwerk van actoren dat gespecialiseerd is in de verschillende domeinen van het project. Uit de volgende paragraaf zal blijken dat we het netwerk van Boempetat! kunnen typeren als een jong, klein maar zeer divers netwerk.

#### 4.2 Boempetat!: een jong, klein maar zeer divers netwerk

In deze paragraaf beschrijven we het netwerk van partners dat instaat voor de uitvoering van het project. Zoals vermeld, schuiven Span e.a. (2012) drie kenmerken naar voren waarmee een lokaal bestuur rekening moet houden bij het bepalen van zijn coördinerende rol: de leeftijd, de grootte en de diversiteit van het netwerk. Wat de leeftijd van het project betreft, hebben we al vastgesteld dat het over een zeer recent initiatief gaat. De opstartfase is nog maar net achter de rug, wat wil zeggen dat het netwerk zeer recentelijk werd samengesteld. Wat de grootte betreft, waren er in totaal acht organisaties betrokken bij de ontwikkeling van het project. Na enkele maanden werd ook een negende partner (Kind en Gezin) betrokken.

De diversiteit van het netwerk is zeer groot. De complexe dienstverlening van het project heeft nood aan een grote expertise op verschillende domeinen. De rol die de verschillende organisaties te vervullen hebben binnen Boempetat!, is niet voor elke organisatie dezelfde. Van bij het begin werd duidelijk gesteld dat elke organisatie een specifieke functie binnen het geheel op zich kon en mocht nemen. Ook de mate van inzet van elke partner kon verschillen. Het is duidelijk dat de rol van de deelnemende organisaties afhankelijk zou zijn van de beschikbare capaciteit en expertise. Om de diversiteit te illustreren, bekijken we de rol van de negen netwerkpartners binnen het netwerk. We bemerken dat we in dit overzicht in algemene termen de functie van de verschillende partners beschrijven. In een volgende paragraaf nemen we de verschillende functies van de netwerkpartners verder onder de loep wanneer we beschrijven hoe er wordt gewerkt aan de volledigheid, de compatibiliteit en de toegankelijkheid van het netwerk (Alter & Hage, 1993).

Een eerste netwerkpartner is het OCMW van Boom, dat over het algemeen wordt beschouwd als de coördinator van het project. Het OCMW brengt de subsidie in orde, verzorgt de locatie, stelt de coördinator van het project aan. Deze laatste organiseert de stuurgroep. De coördinator is verantwoordelijk voor de werking van de ruilwinkel en het ontmoetingscentrum en stuurt de vrijwilligers aan die op basis van een permanentie de ruilwinkel openhouden. Daarnaast werkt deze ook een planning uit voor de activiteiten in het ontmoetingscentrum.

Twee volgende partners zijn de gemeente Boom en de Buitenschoolse Kinderopvang. Deze worden in de stuurgroep vertegenwoordigd door de schepen bevoegd voor jeugd en gezinsbeleid en de coördinator van de buitenschoolse kinderopvang. De gemeente



heeft verschillende functies. Zo is er de toeleidingsfunctie: de gemeente bezorgt elke nieuwe inwoner met één of meerdere kinderen tussen 0 en 3 jaar een welkomstpakketje met een folder van Boempetat! en enkele munten. Daarnaast heeft de gemeente ook een expertisetaak met betrekking tot opvoedingsondersteuning en kinderopvang. Deze wordt voornamelijk verzilverd op de stuurgroep.

Vervolgens neemt ook IMSIR deel aan het netwerk. IMSIR is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten en OCMW's van Boom, Hemiksem, Niel en Rumst. IMSIR is actief in de sociale en psychosociale dienstverlening voor OCMW's, heeft een beschermde en een sociale werkplaats en ondersteunt een aantal regionale socio-economische overlegorganen. Belangrijk voor het project is dat IMSIR een kringloopwinkel heeft, eveneens gesitueerd in Boom. IMSIR heeft dus ervaring met betrekking tot de materiële component van Boempetat! en levert daarin expertise. IMSIR hielp bijvoorbeeld met de inrichting van de winkel en gaf concrete tips over de manier waarop de winkel potentiële kopers moest aantrekken en hoe bepaalde producten het best aangeprijsd moesten worden. Ten slotte heeft IMSIR een toeleidingsfunctie. Vanuit de kringloopwinkel vinden regelmatig doorverwijzingen plaats bij vragen naar spullen voor kinderen tussen 0 en 3 jaar.

Kind en Preventie is een vzw die in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest prenatale steunpunten, consultatiebureaus en inloopteams organiseert. Kind en Preventie vzw zorgt onder andere voor de organisatie van medische en psychosociale consulten, de uitbouw van opvoedingsondersteuning voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen en de tewerkstelling en ondersteuning van artsen en andere professionele medewerkers. Kind en Preventie vzw biedt expertise aan op het gebied van opvoedingsondersteuning. Eerder verwezen we al naar de rol van de tatergroepen waarbij onder professionele begeleiding ouders met jonge kinderen over hun concrete dagelijkse problemen kunnen spreken.

De Gezinsbond is een pluralistische en democratisch samengestelde vzw die zich inzet voor alle gezinnen in Vlaanderen en Brussel. De Gezinsbond verdedigt de belangen van de gezinnen, los van religieuze, ideologische of politieke opvattingen en los van de samenstelling van het gezin. De Gezinsbond werkt op verschillende terreinen: dienstverlening, sociaal-cultureel werk en verenigingsleven, gezinspolitieke acties. De Gezinsbond heeft twee functies binnen Boempetat!: een expertise- en een doorverwijzingsfunctie: ze geeft binnen de stuurgroep aan waar er noden zijn bij de jonge gezinnen en maakt reclame voor Boempetat! in haar ledenblad.

Welzijnsschakels is een groep van vrijwilligers die mensen met en zonder armoede-ervaring bij elkaar brengt. Welzijnsschakels wil mensen die uitgesloten worden meer kansen bieden. Dat gebeurt op verschillende manieren: door persoonlijke contacten, door activiteiten in groep, door samen te praten met maatschappelijke diensten zoals OCMW's, scholen, ziekenfondsen, ... Welzijnsschakels wil steeds nieuwe mensen bereiken en betrekken bij de activiteiten. Welzijnsschakels geeft de ouders met kinderen

tussen 0 en 3 jaar die in armoede leven, een stem en heeft een expertisefunctie en een belangrijke doorverwijsfunctie. Welzijnsschakels geeft deze ouders een startpakket ruilmunten en begeleidt hen indien nodig naar Boempetat!. Wanneer er activiteiten plaatsvinden in Boempetat!, wordt er via Welzijnsschakels extra reclame gemaakt. Welzijnsschakels zorgt voor de toeleiding van jonge, kansarme gezinnen, waarvan een groot aantal van allochtone afkomst.

De Dienst Onthaalouders werd door het Medisch Centrum van Boom vzw opgericht en biedt kinderopvang aan bij een onthaalouder in een familiale sfeer. De dienst is werkzaam in Aartselaar, Boom, Hemiksem, Niel, Rumst, Schelle en Willebroek. Ze staat voornamelijk in voor de opvang die in Boempetat! wordt aangeboden. De dienst is ook vertegenwoordigd in de stuurgroep en biedt daarin voornamelijk expertise op het gebied van kinderopvang.

Kind en Gezin is een agentschap van de Vlaamse Overheid. Het heeft als opdracht om actief bij te dragen tot het welzijn van jonge kinderen en hun gezinnen door dienstverlening op de beleidsvelden preventieve gezinsondersteuning, kinderopvang en adoptie. In de stuurgroep is een regioverpleegkundige aanwezig. Deze levert expertise op het gebied van de preventieve zorg aan het jonge kind. Kind en Gezin is bovendien een belangrijk toeleidingskanaal: de ouders van elk pasgeboren kind in de gemeente Boom ontvangen via de regioverpleegkundigen een brochure van Boempetat! en enkele ruilmunten in een cadeauverpakking. Boempetat! verwijst door naar Kind en Gezin bij vragen over onder andere zwangerschap, voeding en opvoeding. Dit gaat zowel om vragen gesteld door de ouders, als om vragen van de medewerkers van Boempetat!. Ten slotte geeft de regioverpleegkundige in de stuurgroep ook aan waar er in het aanbod, volgens de jonge ouders, nog aanvullingen nodig zijn.

## 5. De coördinatie van het netwerk Boempetat!

In deze paragraaf bekijken we hoe de coördinatie gebeurt op het gebied van het bevorderen van de volledigheid, de compatibiliteit en de toegankelijkheid van het netwerk, de drie doelstellingen van coördinatie die we hierboven formuleerden op basis van Alter en Hage (1993).

### 5.1 Volledigheid van het netwerk

De 'volledigheid' verwijst naar de basisvereiste van elk netwerk dat instaat voor een sociaal innovatief project. In dergelijke netwerken moeten alle mogelijke relevante organisaties worden opgenomen. De initiatiefnemer moet erop toezien dat de juiste organisaties worden aangesproken, zodat de benodigde expertise aanwezig is om het

project tot een goed einde te brengen. Het OCMW van Boom was de initiatiefnemer van het project en stond in voor het aanspreken van verschillende relevante partners uit de regio.

Bij het opstarten van het project werd er bewust voor gekozen om met acht organisaties het project uit te schrijven. Concreet onderscheidde het OCMW vijf domeinen die cruciaal waren voor het uitwerken van het project. Voor elk van deze domeinen werd bekeken welke partners de nodige expertise konden aanleveren. Op het gebied van het materiële aanbod van de ruilwinkel (1) was IMSIR de belangrijkste partner. Vooral de ervaring van IMSIR met het opstarten en uitbouwen van een kringloopwinkel betekende een meerwaarde. Concrete problemen over de prijs van producten en het aantrekken van kopers werden samen met IMSIR besproken. Daarnaast stond het project voor de uitdaging om kansengroepen aan te trekken (2). Hierbij zijn Welzijnsschakels en het OCMW de belangrijkste partners. Welzijnsschakels kon met de ervaring over kansengroepen concrete tips geven over hoe bepaalde drempels moeten worden weggewerkt. Het luik opvoedingsondersteuning wordt ondersteund door Buitenschoolse Kinderopvang, Dienst Onthaalouders (wat opvang betreft (3)); en de Gezinsbond en Kind en Preventie vzw (voor opvoeding en gezin (4)). Tijdens de eerste fase moest een pand worden gezocht om de winkel en het ontmoetingscentrum in onder te brengen (5). Hiervoor was de gemeente een goede partner.<sup>1</sup>

Het OCMW van Boom koos ervoor om in de beginfase van het project een beperkt aantal partners aan te spreken. Zo behield het OCMW het overzicht en bleef het project voldoende beheersbaar. Een te groot netwerk zou de opstart van het netwerk bemoeilijken. Nadat de krijtlijnen van het project samen met de acht partners was uitgetekend, werd er een volgende partner toegevoegd, Kind en Gezin. De opstartfase loopt op dit moment ten einde, wat wil zeggen dat het netwerk op zoek is naar een mogelijke uitbreiding. Er wordt volop gezocht naar bijkomende partners die de werking van Boempetat! kunnen optimaliseren. Er wordt daarnaast ook onderzocht of er manieren zijn om bepaalde samenwerkingen te optimaliseren. Zo wordt bekeken of het nuttig is om bijvoorbeeld een organisatie als CKG (Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning) een zitdag te geven in Boempetat!.

Het is duidelijk dat op het gebied van het bewaken van de volledigheid van het netwerk de coördinerende rol van het OCMW sterk uitgesproken is. In termen van Span e.a. (2012) kunnen we stellen dat het OCMW Boom een sterk leidinggevende rol als commissioner opneemt. Het OCMW stippelt de krijtlijnen uit voor het project en zoekt naar de verschillende partners die op diverse aspecten een meerwaarde kunnen bieden. Naargelang het project vordert, kunnen de aangesproken netwerkpartners een eigen inbreng leveren voor het aanspreken van nieuwe netwerkleden. De stuurgroep heeft hier een belangrijke functie. De leden van de stuurgroep kunnen het initiatief nemen om nieuwe partners aan te trekken. We kunnen verwachten dat de rol van het OCMW zal veranderen naar die van coproducer of zelfs facilitator als de inbreng van de andere

partners vergroot wat het zoeken van nieuwe netwerkactoren betreft. De stuurgroep dient immers als een platform waar de netwerkpartners voorstellen kunnen doen om nieuwe partners aan te trekken.

## 5.2 Compatibiliteit van het netwerk

De compatibiliteit verwijst naar de mate waarin de netwerkpartners op elkaar zijn afgestemd. We stelden dat de functie van de verschillende partners afhankelijk is van de concrete expertise die men in het netwerk kan inbrengen. In een project zoals Boempetat!, dat een complex geheel van verschillende types van hulpverlening wil integreren, is het belangrijk dat de inspanningen van de verschillende partners zo veel mogelijk op elkaar worden afgestemd. De netwerkpartners kunnen elk het initiatief nemen tot het organiseren van activiteiten in het netwerk, zoals de tatertuin.

De compatibiliteit wordt allereerst bewaakt door de coördinator. Deze stelt een planning voor de activiteiten op en zorgt dat er geen overlappingsen voorkomen. Daarnaast kan zij initiatieven nemen voor de verschillende activiteiten en daar de juiste partners voor aanspreken. Naast de belangrijke rol van de coördinator wordt de compatibiliteit van het netwerk sterk bepaald door de stuurgroep. Daarin zijn de negen organisaties uit het netwerk vertegenwoordigd. De stuurgroep wordt voorbereid door de coördinator. Ze plant en evalueert de werking van Boempetat! en diens activiteiten. De belangrijkste onderwerpen op de stuurgroepvergaderingen gaan over het organiseren van de activiteiten in de ontmoetingsruimte. Hoe worden ze het best georganiseerd? Welke partners kunnen daarbij een rol spelen?

Wat het bewaken van de compatibiliteit betreft, neemt het OCMW een rol als facilitator en coproducer op. De partners, dus ook het OCMW, kunnen zelf het initiatief nemen tot het organiseren van activiteiten. De concrete planning en afstemming ligt echter in handen van de coördinator. Daarnaast zorgt de stuurgroep ervoor dat de activiteiten voldoende worden uitgewerkt en dat de juiste partners worden gevonden.

## 5.3 Toegankelijkheid van het netwerk

De toegankelijkheid is de belangrijkste doelstelling van een netwerk tussen hulpverleningsorganisaties. Deze verwijst naar de manier waarop het project wordt afgestemd op de specifieke noden van de doelgroep. Het is duidelijk dat deze verantwoordelijkheid in handen is van het volledige netwerk. De coördinerende rol van het OCMW is hier minder uitgesproken. De toegankelijkheid wordt allereerst bevorderd door de kennisoverdracht tussen de netwerkpartners. Daarnaast zien we dat ook de toeleiding een belangrijke rol speelt.

### 5.3.1 *Kennisoverdracht*

Een eerste cruciale basisvoorwaarde voor het bevorderen van de toegankelijkheid is de kennisoverdracht in het netwerk. Dit gebeurt door het organiseren van een stuurgroep. Elk van de partners kan vanuit de eigen specialiteit en expertise op de stuurgroep aanbevelingen formuleren om de werking van het project te verbeteren. Een partner zoals IMSIR kan een bijdrage leveren bij de concrete opstart en organisatie van de ruilwinkel. Welzijnsschakels heeft de mogelijkheden om vanuit de expertise over mensen in armoede informatie binnen te brengen over hoe de drempels voor deze doelgroep verlaagd kunnen worden. Daarnaast is er een belangrijke rol weggelegd voor de Gezinsbond, Kind en Preventie vzw, Kind en Gezin en de gemeente Boom. Zij moeten de noden die zij ervaren bij de doelgroep van jonge gezinnen in armoede op het gebied van opvoedingsondersteuning communiceren naar de stuurgroep. Zo verkrijgt het netwerk concrete aanbevelingen over welke activiteiten opgestart kunnen worden. De expertise die door deze partners wordt binnengebracht, zorgt ervoor dat Boempetat! een werking kan ontwikkelen op maat van de doelgroep.

### 5.3.2 *Toeleiding*

De toegankelijkheid van het integrale aanbod van het project wordt eerst en vooral bewerkstelligd door de toeleiding van de doelgroep naar de ruilwinkel én het ontmoetingscentrum. Boempetat! is een erg jong netwerk. Het is belangrijk dat tijdens de eerste fase de doelgroep de weg leert kennen naar het project. Daarom krijgen alle organisaties de taak om binnen hun eigen doelgroep te bekijken welke gezinnen in aanmerking kunnen komen of nood hebben aan de ruilwinkel of activiteiten die het project organiseert. Een belangrijke taak van de partners bestaat er dan uit om de beoogde doelgroep kennis te laten maken met de ruilwinkel en de daaraan verbonden faciliteiten. Belangrijk is dat de doorverwijzing op een goede manier gebeurt. Bij een toeleiding moet de cliënt in kwestie voldoende kennis verkrijgen over de ruilwinkel en de activiteiten.

De coördinator vervult een belangrijke rol binnen de toeleiding. Zij moet samen met de vrijwilligers de toegang tot zowel de ruilwinkel als de ontmoetingsruimte verhogen. Samen ontvangen zij de doorverwezen jonge gezinnen en maken hen wegwijs in de werking. Een belangrijke uitdaging van het OCMW op het gebied van het bevorderen van de compatibiliteit van het project betreft de afstemming van de ruilwinkel en de ontmoetingsruimte. Het is namelijk de bedoeling dat jonge moeders die gebruik maken van de ruilwinkel, ook de weg vinden naar de ontmoetingsruimte. De ruilwinkel is vooral gericht op de materiële hulpverlening, terwijl de ontmoetingsruimte voornamelijk binnen het opvoedingsondersteunende luik kadert. Concreet worden nieuwe klanten geïnformeerd over het ruilsysteem van de winkel bij een kopje koffie in de ontmoetingsruimte die achter de winkel is gelegen. Dit gebeurt door de coördinator of vrijwilliger die aanwezig is in de winkel. Deze laatste wijst de nieuwe klant erop dat deze elke dag

terecht kan in de ontmoetingsruimte en informeert hem of haar over de verschillende activiteiten die worden georganiseerd.

De toeleiding en de kennisoverdracht zijn overduidelijk een belangrijke verantwoordelijkheid voor de partners. De organisaties kunnen door de manier van toeleiding en hun expertise over specifieke noden bij de doelgroep een belangrijke bijdrage leveren om jonge gezinnen in armoede toegang te laten verkrijgen tot de ruilwinkel en het ontmoetingscentrum. De rol van het OCMW voor het bevorderen van de toegankelijkheid is faciliterend. De coördinator neemt een ondersteunende rol in om organisaties te helpen om nieuwe initiatieven te implementeren in de ontmoetingsruimte. De stuurgroep kan een forum bieden om nieuwe initiatieven te bespreken. Daarnaast heeft de coördinator een belangrijke faciliterende functie om de doorverwezen cliënten wegwijs te maken in het functioneren van de ruilwinkel. Het is duidelijk dat de organisaties veel vrijheid krijgen voor de manier waarop de cliënten worden toegeleid. Ze hebben daarnaast veel beslissingsruimte als ze hun expertise in het netwerk binnenbrengen om de drempels weg te werken voor jonge gezinnen in armoede.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk analyseerden we de rol van een lokaal bestuur binnen een netwerk dat aan de basis ligt van een sociaal innovatief hulpverleningsproject. We focusten op de case Boempetat!. Boempetat! is een project dat door het opstarten van een ruilwinkel en ontmoetingscentrum zowel de materiële noden als opvoedingsproblemen van jonge gezinnen wil aanpakken. Interessant aan het project is dat het bestaat uit een netwerk van hulpverleningsorganisaties en dat het gecoördineerd wordt door het OCMW van Boom. De case laat ons daarom toe om te bekijken welke verschillende rollen een lokaal bestuur kan opnemen binnen een dergelijk netwerk. Het netwerk van Boempetat! is een klein, jong, maar zeer divers netwerk dat een complexe verwevenheid van verschillende vormen van hulpverlening wil aanbieden aan jonge gezinnen. Hoe moet een lokaal bestuur zich in een dergelijk netwerk positioneren? Uit het zeer beknopte en exploratieve overzicht van het bovenvermelde project noteren we enkele bevindingen die de basis kunnen vormen voor verder onderzoek.

Eerst en vooral is de positie van het OCMW van Boom sterk afhankelijk van de leeftijd van het netwerk. Meer specifiek blijkt dat het lokale bestuur een sterk coördinerende rol als 'commissioner' kan opnemen in de beginfase, wanneer alle inspanningen gericht zijn op de opstart van het project en het netwerk gevormd moet worden. Het OCMW heeft de taak om als initiatiefnemer het netwerk samen te stellen, de prioriteiten uit te werken en de subsidies te verdelen. Het OCMW organiseerde de verkennende gesprekken met de partners om een aantal knelpunten met betrekking tot de hulpverleningssituatie aan jonge gezinnen in armoede te identificeren. Een volgende stap was

het samenbrengen van partners. Hier identificeerde het OCMW enkele domeinen waar partners voor moesten worden gezocht en stelde het op basis van deze oefening het netwerk samen.

Een tweede bevinding sluit daarbij aan. Een lokaal bestuur moet namelijk rekening houden met de diversiteit van partners die noodzakelijk zijn om de complexe dienstverlening van Boempetat! uit te bouwen. Zoals gesteld, wil het project een antwoord bieden op verschillende probleemgebieden bij jonge gezinnen in armoede. Om dit te verwezenlijken, wil het netwerk diverse vormen van hulpverlening zoals de ruilwinkel, het ontmoetingscentrum en de activiteiten integreren in eenzelfde project. De coördinator vervult hier een belangrijke functie, evenals de stuurgroep. Deze biedt een forum dat de inbreng van de netwerkpartners in de dagelijkse werking van het project kan verzilveren.

Een derde en laatste bevinding betreft het belang van toeleiding. De toeleiding is cruciaal om de toegankelijkheid van het project voor de kwetsbare doelgroep te verwezenlijken. Zeker in het begin van een project is het belangrijk dat de beoogde doelgroep de weg naar de winkel vindt. De positie van coördinator is hier cruciaal. Zij ondersteunt de vrijwilligers in het opvangen van nieuwe cliënten. Op een 'warme' en 'empathische' manier moeten de coördinator en de vrijwilligers de cliënten wegwijs maken in de werking van de ruilwinkel en het ontmoetingscentrum.

Wat de toeleiding betreft, formuleren we een belangrijke uitdaging waar het project in de toekomst op kan inzetten. Naast toeleiding naar Boempetat! is het belangrijk dat cliënten ook hun weg vinden naar andere diensten binnen Boom indien ze met specifieke problemen worden geconfronteerd. Door de laagdrempelige werking is het mogelijk dat cliënten vertrouwd worden met de coördinator en vrijwilligers. Het is daarom mogelijk dat zij hun om raad vragen voor andere problemen waarmee ze te kampen hebben. Het is belangrijk dat zowel vrijwilligers als coördinator een goede kennis hebben van de sociale kaart. Daarnaast moeten ze zich bewust zijn van het gegeven dat de doorverwijzing met voldoende zorg en opvolging moet gebeuren. Vervolgens kan het een interessante piste zijn om te denken over een permanentie van andere organisaties binnen de ruilwinkel of de ontmoetingsruimte. Op dit moment wordt deze mogelijkheid uitgewerkt voor het Centrum voor Kind en Gezinsondersteuning (CKG). Het is echter nog onduidelijk in welke mate de toeleidingsfunctie naar andere diensten wordt opgenomen. Een belangrijke verklaring is dat het project nog erg jong is en de vertrouwensrelatie tussen het cliënteel en de medewerkers nog niet gegroeid is. Daarnaast heeft men nog onvoldoende zicht op de noden waarmee het cliënteel te kampen heeft.

Ten slotte is het belangrijk om de evolutie van de Huizen van het Kind te vermelden. Boempetat! situeert zich in een van de drie pilootregio's, namelijk zorgregio Boom. Wanneer we kijken naar de voornaamste eisen die er bestaan voor het Huis van het Kind, lijkt Boempetat! daar alvast aan te beantwoorden. Er is een samenwerking met het consultatiebureau, een kwalitatief partnerschap tussen de verschillende lokale organisaties en een aanbod 'preventieve gezinsondersteuning' van uiteenlopende dien-

sten voor zowel ouders als kinderen. Het is dan ook de bedoeling dat Boempetat! het Boomse Huis van het Kind wordt en een belangrijke schakel in het netwerk Huizen van het Kind in de zorgregio Boom. In dit hoofdstuk gingen we hier niet dieper op in, omdat deze evolutie zich nog in de beginfase situeert.

Dit hoofdstuk wil een aanzet leveren tot een verdere wetenschappelijke evaluatie over de rol van een lokaal bestuur binnen een sociaal innovatief project. De bovenstaande bevindingen kunnen op verschillende manieren worden aangevuld.

Een eerste spoor voor verder onderzoek betreft de concrete vraag naar de toegankelijkheid van het project. Binnen het netwerk vertrekt men immers van het idee dat de ontmoetingsruimte in belangrijke mate de drempels kan overwinnen van mensen in armoede wat de toegang tot professionele hulpverlening betreft. We stellen voor dat de toegankelijkheid van het project in de toekomst wordt onderzocht op basis van een bevraging bij de gezinnen die ervaring hebben met de hulpverlening van Boempetat!. We kunnen daarbij onderscheid maken tussen 'trouwe' cliënten en de gezinnen die het project sporadisch bezoeken.

Een tweede spoor voor verdere evaluatie betreft de perceptie van de netwerkactoren. Het is belangrijk dat we, naast de mening van gezinnen, ook de manier bekijken waarop de professionele hulpverleningsactoren de verschillende onderdelen van Boempetat! evalueren. Dit mag niet beperkt worden tot de actoren die in het netwerk betrokken zijn. Ook de ervaringen die andere hulpverleningsorganisaties van Boom en omstreken hebben met het project, moeten meegenomen worden. In welke mate percipiëren zij de rol van het lokale bestuur?

Een derde spoor voor verdere evaluatie betreft de toeleiding van cliënten. Dit betreft zowel de toeleiding naar het project als naar het andere hulpverleningsaanbod in Boom. Uit het bovenstaande overzicht blijkt dit een belangrijke functie binnen het project te zijn. Op basis van een analyse van het sociale netwerk kunnen de relaties die ontstaan tussen de verschillende hulpverleningsactoren in Boom in kaart gebracht worden. Dit type van analyse is een mogelijkheid om de plaats te bepalen van het project in het volledige netwerk van toeleidingsrelaties betreffende gezinnen in armoede tussen organisaties van Boom. Daarnaast kan op basis van een dergelijk perspectief bekeken worden welke andere actoren aangesproken kunnen worden om cliënten naar het project door te sturen.

Naast een wetenschappelijke evaluatie is het ook belangrijk om vanuit de coördinatie, zijnde het OCMW, de werking van het project regelmatig intern te evalueren. Dit gebeurt frequent, maar oppervlakkig, tijdens de stuurgroepvergaderingen. Het is echter belangrijk om regelmatig kritisch te kijken naar zowel de werking van het project als de manier waarop het gecoördineerd wordt. Ook hier moeten de bovenvermelde pistes gevolgd worden. In de eerste plaats moet bij de partners nagevraagd worden waar zij aandacht- en verbeterpunten zien, zowel met betrekking tot de werking als de coördinatie.



Hier kan de vraag gesteld worden naar de rol van de verschillende partners. Ten tweede moeten ook de huidige en potentiële klanten bevroegd worden: welk aanbod ontbreekt? Wat kan beter? Welke informatie wordt er gemist? Op basis van het klantenbestand kan onderzocht worden welke doelgroepen niet bereikt worden. Enkele niet-klanten uit de doelgroep kunnen bevroegd worden: welke drempels ervaren zij en waarom vinden ze het aanbod van Boempetat! niet interessant? Ten derde moet ook onderzocht worden in welke mate de toeleiding naar externe organisaties werkt. Hoeveel keer vindt er een doorverwijzing plaats naar een andere organisatie? Is de toeleiding succesvol? Het OCMW dient met andere woorden het initiatief te nemen tot een kritische reflectie van het project.

De belangrijkste conclusie van deze zeer exploratieve oefening is echter dat er een belangrijke rol is weggelegd voor een lokaal bestuur als initiatiefnemer en facilitator voor sociaal innovatieve initiatieven. We benadrukken de faciliterende rol van een lokaal bestuur voor het bevorderen van de volledigheid, toegankelijkheid en compatibiliteit van het netwerk. In dit hoofdstuk gaven we enkele concrete handvatten over de manier waarop dit zou kunnen gebeuren. De positie van de stuurgroep en het aanstellen van de coördinator waren voor het OCMW van Boom cruciaal in het vervolmaken van de faciliterende opdracht. Hierdoor kan een lokale overheid een belangrijke functie opnemen door het behouden van het overzicht, het bundelen van expertises en het voorkomen van overlappings van de verschillende werkzaamheden.

---

Er is een belangrijke rol weggelegd voor een lokaal bestuur als initiatiefnemer en facilitator van sociaal innovatieve initiatieven.

---

## NOOT

1. Zoals verder uitgelegd wordt, werd in een latere fase Kind en Gezin als extra partner in het project betrokken. Zij dragen mee bij tot het bereiken van de kansengroepen en werken mee rond het thema opvoeding en gezin.



# Coöperatie voor meer inclusie: sociale innovatie in de kinderopvang<sup>1</sup>

*Caroline Gijssels*

### 1. Inleiding

“Coöperaties bouwen aan een betere wereld.” Dat is de slogan van het Internationaal Jaar van de Coöperatie 2012 van de Verenigde Naties (VN). Internationale organisaties en overheden zoals de VN,<sup>2</sup> de Internationale Arbeidsorganisatie<sup>3</sup> en de Europese Commissie<sup>4</sup> beschouwen coöperaties als instrumenten voor het verbeteren van de levens- en arbeidsomstandigheden van mannen en vrouwen.

Coöperaties kunnen omschreven worden als ‘sociale innovaties’, zoals door Hubert (in: Bureau of Policy Advisors, 2010) omschreven. Het zijn “innovatieve antwoorden op maatschappelijke uitdagingen, sociaal in hun doelstellingen én in de manier waarop men ze wenst te bereiken”. Het zijn “nieuwe samenwerkingsverbanden en interacties, gericht op de verbetering van het algemeen welzijn”.

Coöperaties kunnen gezien worden als instrumenten van stakeholders die “meesterschap over hun leven willen krijgen” (Rappaport in: Van Regenmortel, 2008, 2010). Participatie, actieve betrokkenheid, controle en kritisch bewustzijn vormen de kern van dit meesterschap (Zimmerman in: Van Regenmortel, 2008, 2010). Coöperaties zijn met andere woorden instrumenten van ‘empowerment’ (Van Regenmortel, 2008, 2010).

In dit hoofdstuk zoomen we in op coöperatieve sociale innovaties in de kinderopvang. We beschrijven hoe ze instrumenten kunnen zijn van collectieve actie, hoe ze kunnen leiden tot een verhoogd bewustzijn bij individuen en maatschappij voor uitsluitingsmechanismen en hierop antwoorden formuleren, hoe ze sociale leerprocessen kunnen stimuleren en tot een geïntegreerde aanpak van uitsluiting leiden. We gaan ook na wat de rol is van de overheid en welke verschillende actoren betrokken zijn bij de oprichting en ontwikkeling van coöperaties in de kinderopvang.

Belangrijk hierbij is goed voor ogen te houden wat coöperaties zijn. In paragraaf 2 geven we een korte inleiding op coöperatief ondernemen: wat zijn coöperaties? Waarom

richt men coöperaties op? Welke types van coöperaties bestaan er? Belangrijk hierbij zal zijn dat, hoewel coöperaties in Vlaanderen vaak gelijkgesteld worden met de zogenaamde 'coöperatieve vennootschappen' zoals ze in het Belgisch recht voorkomen, er geen één-op-één relatie bestaat tussen beide. Niet alle coöperatieve vennootschappen in Vlaanderen werken volgens de coöperatieve principes (Gijsselinckx & Van Opstal, 2008a, 2008b; Van Opstal & Gijsselinckx, 2008). Terwijl internationaal gezien coöperaties niet altijd vennootschappen op basis van aandelenkapitaal zijn (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011; Gijsselinckx, 2011; Gijsselinckx, 2012). In paragraaf 3 trekken we lessen uit het buitenland en beschrijven we tevens enkele cases van kinderopvangcoöperaties die zich specifiek ook richten op gezinnen uit de kansengroepen. In paragraaf 4 keren we terug naar Vlaanderen en zoomen we in op recente ontwikkelingen in de kinderopvangsector, gestimuleerd door federaal en Vlaams beleid. Gegeven de beperkte financiële draagkracht van jonge gezinnen (en zeker deze uit de kansengroepen) en gegeven de beperkte duurtijd van het gebruik van de dienst door de ouders, neemt coöperatie in de kinderopvang meestal niet de vorm aan van een coöperatieve vennootschap waar ouders aandeelhouders van zijn. Coöperatieve innovaties in de kinderopvang centreren zich rond het participatieve, laagdrempelige en educatieve karakter van de dienstverlening enerzijds en rond meer samenwerking tussen kinderopvangaanbieders onderling en tussen aanbieders en andere lokale actoren anderzijds.

## 2. Coöperatief ondernemen: een korte introductie

### 2.1 Wat zijn coöperaties?

Coöperaties zijn tegelijkertijd ledenorganisaties, die een bedrijfseconomisch antwoord bieden op een bepaalde behoefte en die zich daarbij laten leiden door principes zoals die door de internationale beweging van coöperaties, de ICA, bekrachtigd werden (ICA, 1995).

Het eerste principe, vrijwillig en open lidmaatschap, houdt in dat coöperaties open staan voor alle personen die de diensten ervan kunnen gebruiken en die de verantwoordelijkheden van het lidmaatschap willen aanvaarden, zonder seksuele, sociale, raciale, politieke of religieuze discriminatie.

Het tweede principe, democratische controle door de leden, betekent dat coöperaties democratisch worden bestuurd en gecontroleerd door hun leden. Verkozen bestuurders en professionele managers zijn rekenschap verschuldigd aan de leden. In principe hebben leden gelijk stemrecht (één man, één stem). Soms ook wordt stemrecht toegekend volgens aandelen, maar wordt het beperkt, waardoor geen meerderheidsaandeelhouders domineren.<sup>5</sup>

Het derde principe, economische participatie door de leden, betekent dat de leden eigenaar zijn van de coöperatie. Dat kan via kapitaalsaandelen, zoals in de Belgische coöpera-

tieve vennootschappen<sup>6</sup> het geval is. Maar dat is niet overal het geval. In veel coöperaties in het buitenland wordt men als lid erkend op grond van het gebruik dat men maakt van de diensten van de coöperatie of de betaalde of vrijwillige arbeid die men verleent aan de coöperatie. Het is daarnaast ook mogelijk dat er een categorie van investerende leden is die geen direct gebruik maken van de coöperatie. Zowel in coöperaties waar lidmaatschap gebaseerd is op aandeelhouderschap, als in andere coöperaties wordt het kapitaal opgebouwd uit ondeelbare reserves op basis van de opbrengsten uit de transacties van de leden met de coöperatie. Dit maakt dat men al deze leden ziet als 'eigenaar' van de coöperatie, of ze er een aandeel van bezitten of niet. Ledenvoordelen zijn primair gerelateerd aan gebruik (gunstige prijs-kwaliteitvoorwaarden, *ristorno's* of coöperatieve teruggaven naar rato van de transacties). In coöperatieve vennootschappen met aandeelkapitaal kunnen leden-aandeelhouders een beperkt<sup>7</sup> (in coöperaties met een sociaal oogmerk vaak ook helemaal geen) rendement op het ingebrachte kapitaal ontvangen.

Het vierde principe, autonomie en onafhankelijkheid, houdt in dat coöperaties autonome zelforganisaties zijn die gecontroleerd worden door hun leden. Ook wanneer coöperaties subsidies ontvangen of extern kapitaal aantrekken, worden ze nog steeds door de leden via autonome besluitvormingsorganen gecontroleerd en bestuurd.

Het vijfde principe is dat van onderwijs, vorming en informatieverstrekking. Coöperaties voorzien in onderwijs en vorming voor hun leden, hun verkozen vertegenwoordigers, hun managers en hun werknemers en informeren hun leden op een transparante wijze over hun werking, zodat ze op de hoogte zijn van de ontwikkeling en de eigenheid van de coöperatie en controle kunnen uitoefenen. Ze informeren het ruimere publiek over de aard en de voordelen van de coöperatie.

Het zesde principe, dat van coöperatie tussen coöperaties, betekent dat coöperaties de coöperatieve beweging versterken door samenwerking en uitwisseling via lokale, nationale, regionale en internationale structuren.

Het laatste principe, zorg voor de gemeenschap, werd in 1995 toegevoegd aan de zes voorgaande. Het stelt dat coöperaties werken voor de duurzame ontwikkeling van hun gemeenschap.

## 2.2 **Waarom worden coöperaties opgericht?**

België kent een rijke traditie van coöperaties in de landbouw, het financiewezen, de verzekeringssector, de farmaceutische distributie. Van recentere datum zijn nieuwe coöperaties in de energiesector en de fair trade. De jongste jaren verkent men het coöperatieve model ook als antwoord op andere maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld in de zorg en de kinderopvang (Gijselinckx, Coates & Deneffe, 2011; Van Opstal, 2009; Van Opstal & Gijselinckx, 2008; Jacobs & Gijselinckx, 2011).

Coöperaties ontstaan 'als de markt faalt' (Van Dijk & Klep, 2005), dat wil zeggen: in domeinen waar for-profitondernemers geen brood zien in de organisatie van een aanbod ter zake (bijvoorbeeld in afgelegen gebieden, gebieden met een lage bevolkingsdichtheid en een gemiddeld lager inkomen) en de overheid tekortschiet (bijvoorbeeld vanwege budgetrestricties of andere politieke prioriteiten). Ze ontstaan ook wanneer het standaardaanbod niet aan de behoeften of de verwachtingen voldoet (bijvoorbeeld wanneer men een ander pedagogisch project wil realiseren dan dat wat standaard aangeboden wordt in de kinderopvang) of wanneer men de betrachting heeft meer economische democratie te realiseren (bijvoorbeeld: meer inbreng van ouders en/of personeel in de besluitvorming met betrekking tot de manier waarop de kinderopvang wordt georganiseerd). Ze ontstaan tevens als organisaties inzien dat krachtenbundeling schaalvoordelen, marktmacht, kwaliteitsverbetering, kostenbesparing en efficiëntie kan opleveren (coöperatie tussen kinderopvangdiensten of onthaalouders). Ze ontstaan waar particuliere en/of institutionele investeerders willen investeren in concrete producten en diensten ten voordele van de lokale gemeenschap (Gijssels, Coates & Deneffe, 2011; Van Opstal & Gijssels, 2008a; Van Opstal, 2009).

---

Coöperaties ontstaan 'als de markt faalt' in domeinen waar for-profit-ondernemers geen brood zien in de organisatie van een aanbod en de overheid tekortschiet.

---

### 2.3 Types coöperaties

Afhankelijk van wie de leden zijn, kunnen er verschillende types van coöperaties onderscheiden worden, zo ook in de kinderopvang.

Een oudercoöperatie is een coöperatie die door de ouders wordt opgericht of waar ze lid van worden wanneer ze een tekort aan opvang ervaren of de opvang volgens een ander model of pedagogisch project willen organiseren dan standaard wordt aangeboden. Ze wensen inspraak en controle over de opvang.

In een werknemerscoöperatie richten werknemers de kinderopvang op of nemen ze een bestaand initiatief over. Ze wensen hiermee arbeid voor zichzelf te creëren en sterk participatief te werken. Vaak ook worden ze opgericht met een specifiek pedagogisch project.

Een producentencoöperatie is een coöperatie van kinderopvanginitiatieven, al dan niet samen met andere aanbieders van diensten. Ze kunnen hun krachten bundelen om bijvoorbeeld schaalvoordelen te realiseren bij samenaankoop van materiaal, administratie en ICT, om beter te dispatchen of om het personeelsbeleid te versterken, om vorming te organiseren, om aan kwaliteitszorg te doen, en dergelijke.

In een multistakeholderscoöperatie kunnen de leden zowel ouders-gebruikers als werknemers of producenten zijn. Bovendien is het mogelijk dat andere lokale actoren

wensen te investeren in deze coöperatie. Ze zijn zelf geen directe gebruikers, maar wensen in de dienstverlening van de coöperatie te investeren omdat ze die belangrijk vinden voor de lokale gemeenschap.

In al deze kinderopvangcoöperaties kunnen leden aandeelhouders zijn, maar dit is niet noodzakelijk het geval om van een coöperatie te kunnen spreken. Essentieel is wel dat de coöperatieve principes, zoals hoger beschreven, worden gevolgd.

### 3. Coöperatieve kinderopvang: lessen en voorbeelden uit het buitenland

#### 3.1 Meer en meer private opvang

In antwoord op de stijgende nood aan kinderopvang ontstaan in verschillende landen, naast publieke voorzieningen, ook private voorzieningen voor voor- en buitenschoolse opvang. Ze vullen een vacuüm in de dienstverlening op. Vamstad (2007) vermeldt ook nog andere motieven voor het ontstaan van private initiatieven: een grotere kostenefficiëntie, specifieke pedagogische voorkeuren en de betrachting om de dienstverlening met meer inspraak van ouders en personeel te organiseren. Private initiatieven worden ook gestimuleerd door hervormingen in de wetgeving of het belastingstelsel, die het mogelijk maken in aanvulling op of ter vervanging van publieke initiatieven ook private initiatieven op te richten (Borzaga & Depedri, te verschijnen; Gijssels, Coates & Deneffe, 2011).

Soms nemen deze private initiatieven de vorm en het karakter aan van een for-profit-onderneming. Onderzoek hiernaar toont aan dat deze wel goed scoren op het vlak van kostenefficiëntie, maar dit ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening. Ze bieden veeleer standaardpakketten aan en minder gunstige arbeidsvoorwaarden (verloning, werktijden, opleiding), met vaak een groot personeelsverloop tot gevolg. Ze zijn bovendien niet geneigd om in minder dichtbevolkte en meer afgelegen gebieden diensten aan te bieden en zijn slechts in beperkte mate of niet toegankelijk voor kansengroepen. Ze zijn ook onderhevig aan vijandige overnames en blijken niet altijd in staat de dienstverlening te continueren (Peeters, 2009, 2010).

#### 3.2 Sociaal doel en lokale inbedding

Vanuit de behoefte om een kleinschalige, nabije, kwaliteitsvolle en participatieve kinderopvang te organiseren, ontstaan er ook andersoortige private initiatieven. Ouders en/of kinderverzorgers ontwikkelen non-profitorganisaties die vaak op coöperatieve of mutualistische leest geschoeid zijn. Deze coöperaties hebben niet de bedoeling winst te maximaliseren en te verdelen onder eigenaars of aandeelhouders, maar wel kwaliteitsvolle, toegankelijke en betaalbare dienstverlening te verstrekken. Ze doen vaak een

beroep op welwillend kapitaal (met een zeer lage of zelfs geen 'return on investment') en vrijwillige inzet door gebruikers en andere betrokken vrijwilligers en ze hechten veel belang aan de democratische participatie van de gebruikers én het personeel (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011). Vaak werken ze intensief samen met lokale overheden, verenigingen en diensten in de buurt.

---

Coöperaties hebben niet de bedoeling winst te maximaliseren en te verdelen onder eigenaars of aandeelhouders.

---

In het Verenigd Koninkrijk zijn ze veelal georganiseerd als 'community interest companies', in Frankrijk als 'sociétés coopératives d'intérêt collectif', in Italië als 'sociale coöperaties'. In België biedt het statuut van de coöperatieve vennootschap (hetzij met beperkte, hetzij met onbeperkte aansprakelijkheid) in combinatie met het statuut van 'vennootschap met sociaal oogmerk' een tot dusver onderbenut (Van Opstal, Gijsselinckx & Develtere, 2008) wettelijk kader voor coöperatief ondernemen met een sociaal doel (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011). De coöperatieve principes kunnen ook in verenigingen zonder winstoogmerk gerealiseerd worden.

Eventuele winsten worden geherinvesteerd in de coöperatie. Soms opteert men er ook voor om overschotten gedeeltelijk uit te keren aan de leden naar rato van hun bijdrage aan de coöperatie. Ingeval de leden werknemers zijn, ontvangen ze bijvoorbeeld een bonus naar rato van het aantal gewerkte uren. Ouders kunnen dan weer een korting krijgen naar rato van het aantal uren dienstverlening aan de coöperatie of soms ook een algemene korting genieten (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011).

### 3.3 Initiatiefnemers

In Zweden bestaat 20% van de geïnstitutionaliseerde kinderopvangsector uit private initiatieven, waarvan een derde coöperaties. Volgens het Zweedse Nationale Agentschap voor Onderwijs zijn deze coöperaties samen goed voor een kleine 30.000 opvangplaatsen en een goede 1.200 personeelsleden. Twee derde van de kinderopvangcoöperaties zijn oudercoöperaties. Dit was oorspronkelijk het dominante model in Zweden, maar het aandeel werknemerscoöperaties stijgt nu al enkele jaren. Soms is dit een gevolg van het feit dat de eerste generatie ouders geen kinderen meer in de opvang hebben en de leiding willen overdragen aan de werknemers, soms ook omdat gemeentelijke opvangdiensten overgenomen werden door het personeel. Interessant is ook de observatie dat werknemerscoöperaties zich soms omvormen van een 'economische vereniging' (de Zweedse rechtsvorm voor een coöperatie) tot een vennootschap met de oorspronkelijke leden-werknemers als vennoten, omdat ze hun filosofie en manier van werken op deze manier verankerd willen zien (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011).



In Italië zijn de kinderopvangcoöperaties 'sociale coöperaties', veelal georganiseerd als multistakeholderscoöperaties waarin ouders en personeel participeren in de besluitvorming en het kapitaal en waarin vaak nog andere sociale investeerders en lokale partners betrokken zijn. De wetgeving op de sociale coöperaties (Law 381/91) biedt een duidelijk wettelijk kader voor de oprichting van dergelijke coöperaties met een sociaal doel, dat bovendien fiscale (belastingverminderingen, niet-belasting van opbrengsten die aan de reserves worden toegevoegd) en andere voordelen toekent. Sociale coöperaties genieten een duidelijke erkenning als geprefereerde partner bij openbare aanbestedingen (in domeinen van gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, onderwijs en sociale tewerkstelling). Vaak worden er ook overeenkomsten gesloten tussen lokale overheden en sociale coöperaties voor het verstrekken van bepaalde sociale diensten. Bovendien heeft Italië een cultuur van oprichting van consortia, federaties en mutuele fondsen van coöperaties die de ontwikkeling en doorgroei van coöperaties ondersteunen en krachtenbundeling bij aanbestedingen, planning, personeelsbeleid en opleiding van personeel en leden realiseren. Binnen de kinderopvangsector vervult het Consortium PAN een belangrijke hefboomfunctie. Het werd in 2004 opgericht op initiatief van CGM, een consortium van meer dan 1.200 sociale coöperaties, in partnerschap met een ander consortium van coöperaties (DROM), met een federatie van sociale ondernemingen (FIS) en met een bank die vooral wil investeren in lokale sociale ondernemingen (Intesa San Paolo). De bedoeling van het consortium is de ontwikkeling van kinderopvangcoöperaties te stimuleren, de toegankelijkheid van de dienstverlening te vergroten en de kwaliteit te bewaken. PAN biedt startersadvies en financiële ondersteuning aan nieuwe leden-opvangdiensten, alsook opleiding, communicatietools en netwerkactiviteiten. Het consortium ondersteunt alle private initiatiefnemers (dit kunnen ouders zijn, maar ook kinderverzorgers, lokale sociale verenigingen of combinaties hiervan) die non-profitkinderopvang op coöperatieve basis willen organiseren. Bij de oprichting van een kinderopvangcoöperatie gaan ze een partnerschap aan met de lokale overheid. Sinds zijn oprichting is PAN erin geslaagd 140 nieuwe kinderopvangdiensten op te richten, goed voor 4.311 plaatsen en 943 nieuwe jobs. PAN telt nu meer dan 400 kinderopvangcoöperaties die met 2.550 medewerkers opvang bieden aan zo'n 10.600 kinderen (Gijselinckx, Coates & Deneffe, 2011).

### 3.4 Tevredenheid en betrokkenheid gaan samen

#### 3.4.1 *Tevredenheid en betrokkenheid van ouders*

Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het werk en de dienstverlening in deze coöperaties als beter ervaren worden dan in andere private opvangdiensten en zelfs in verhouding met de publieke sector. Een survey onder ouders-gebruikers van kinderopvangdiensten in Stockholm en Östersund door Vamstad (2007) toont aan dat meer dan 90% van de ouders van kinderen in coöperatieve kinderdagverblijven die voorheen

ervaring hadden met gemeentelijke of for-profitopvang, even of meer tevreden zijn met de kwaliteit van de coöperatieve opvang in vergelijking met hun vorige ervaring. Bij ouders van kinderen in for-profit kinderdagverblijven was slechts 30% even of meer tevreden over de huidige opvang dan over de vorige. Er heerste met name een grotere tevredenheid over de ratio staf-kinderen dan in de gemeentelijke en de for-profitvoorzieningen. Belangrijke andere pluspunten waren dat ouders in de kinderopvangcoöperaties ook meer met het personeel communiceren over de opvoeding van de kinderen, het personeel hierdoor de kinderen en hun thuissituatie beter kent en de ouders vanuit hun expertise ook kunnen bijstaan bij de opvoeding van hun kinderen. Ouders kunnen in kinderopvangcoöperaties ook meer invloed uitoefenen op de dienstverlening. Via de besluitvormingsstructuren kunnen ze hun stem laten horen, maar ook via informele communicatie met de kinderverzorgers en verantwoordelijken kunnen ze de dienstverlening beïnvloeden. Die informele communicatie kan wel sterk verschillen van coöperatie tot coöperatie. Volgens een diepgaande analyse door Theodorsson (in Vamstad, 2007) van drie Zweedse oudercoöperaties zijn er grote verschillen tussen coöperaties in de wijze waarop ze erin slagen alle ouders uit te nodigen voor de algemene vergadering en hen de verslagen ervan door te sturen. Sommige ouders zijn minder goed bereikbaar en participeren daardoor minder in de vergaderingen. Sommige ouders die minder in de gelegenheid zijn elkaar informeel te spreken, hebben ook de indruk dat veel al informeel besproken wordt waardoor ze er geen echte invloed op hebben en ze het enkel kunnen goedkeuren. Maar volgens Vamstad (2007) is dit geen reden om het coöperatief model op zich niet goed te vinden. In theorie biedt het de mogelijkheid om democratische participatie te organiseren, maar het moet natuurlijk wel in de dagelijkse handelingspraktijk gerealiseerd worden. Ouders dragen in coöperaties ook meer op vrijwillige basis actief bij tot de werking van de coöperatie (beheer, administratie, logistiek, ...) en het sociale leven rond de coöperatieve kinderopvang is intensiever. Dat versterkt de band tussen de kinderopvang en thuis (Gijssels, Coates & Deneffe, 2011).

---

De kwaliteit van de dienstverlening in kinderopvangcoöperaties wordt als beter ervaren dan in private en openbare opvangdiensten.

---

### 3.4.2 *Tevredenheid en betrokkenheid van personeel*

Onderzoek van onder andere Vamstad (2007) naar de Zweedse ouder- en werknemerscoöperaties toont aan dat niet alleen ouders erg tevreden zijn over de coöperatieve kinderopvang, maar ook dat het personeel meer arbeidsvoldoening heeft. Personeelsleden genieten er een grote autonomie en zijn erg tevreden over hun fysieke en psychosociale werkomgeving, alsook over hun verloning. De ondersteuning door de ouders maakt dat ze zich op hun echt professionele taken kunnen richten, het intensieve contact met de ouders maakt dat ze de thuissituaties van de kinderen kennen en er beter op in

kunnen spelen. Voor Italië wijst een studie van Depedri, Tortia en Carpita (2010) op de hoge jobtevredenheid in sociale coöperaties, waaronder kinderopvangcoöperaties. Dit is onder meer het resultaat van procedurele en distributieve rechtvaardigheid, hogere autonomie en participatie in besluitvorming en een bevredigend loon (Gijssels, Coates & Deneffe, 2011).

### 3.4.3 *Coöperatie tussen coöperaties*

Het Italiaanse consortium PAN heeft een 'label' van kwaliteitsvolle kinderopvang gecreëerd met een bijbehorende handleiding en evaluaties. Het biedt hiermee aan de ouders en de lokale overheden een transparante communicatie over de kwaliteit van de aangeboden kinderopvang en controleert deze kwaliteit actief bij de bij haar aangesloten kinderopvangdiensten. Voor ouders die een te hoog inkomen hebben om van subsidies te genieten, maar van wie het inkomen toch ontoereikend is om de opvang probleemloos helemaal zelf te betalen, voorziet PAN ook in een lening met lage interest en een langere afbetalingstermijn (Gijssels, Coates & Deneffe, 2011).

Ook in Frankrijk bestaat sinds 1980 een vereniging van oudercrèches: ACEPP (Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels). ACEPP verenigt zo'n 800 oudercrèches in 28 ledenfederaties uit 55 departementen. Samen zijn ze goed voor 40.000 opvangplaatsen en 6.400 personeelsleden. Ze bereiken zo'n 30.000 gezinnen. De filosofie van ACEPP is dat ouders worden gezien en ingezet als eerste opvoeders van de kinderen. Vandaar een grote participatie van ouders in het beheer, maar ook het dagelijks werk van de oudercrèches. Beroepskrachten garanderen de kwaliteit van de opvang en staan in voor de praktische organisatie ervan. Ze worden voortdurend bijgeschoold en participeren in netwerken van onderlinge informatie-uitwisseling. Ook vrijwilligers worden opgeleid. Er wordt een bijzondere inspanning geleverd om alle gezinnen de gelegenheid te geven om van de opvang gebruik te maken en waar nodig opvoedingsondersteuning te geven. De eerste oudercrèches volgens dit concept ontstonden in de nasleep van mei '68. In de jaren 1970 werden er ook oudercrèches opgericht die zich ook richten op moeilijk bereikbare groepen. Dankzij het werk van ACEPP worden de leden-oudercrèches op dezelfde manier geregeld, gesubsidieerd en gecontroleerd als de publieke kinderopvangdiensten.<sup>8</sup>

### 3.4.4 *De overheid en andere partners*

Hoewel de kinderopvangcoöperaties de opvang kostenefficiënt organiseren, niet uit zijn op winstmaximalisatie en gebruik maken van veel vrijwillige inzet van ouders en andere vrijwilligers, blijft het een kostelijke zaak. In Zweden, Frankrijk en Italië wordt de opvang in geregistreerde kinderopvangdiensten door de overheid gesubsidieerd. In Zweden geldt wellicht de meest ruime vorm van subsidiëring: de 'maxtaxa'-regeling, die in 2002 werd ingevoerd, bepaalt dat gezinnen slechts een beperkt maximumpercentage

van hun inkomen aan kinderopvang hoeven te besteden, ongeacht of de opvang aangeboden wordt door de gemeente of een private organisatie. De rest wordt bijgepast door publieke financiering. In Italië geldt de meest beperkte subsidiëring van deze drie landen en is ze sterk inkomensgerelateerd.

Waar publieke subsidiëring ontoereikend is, worden aanvullende private financieringsmechanismen ontwikkeld. De Italiaanse wet op de coöperaties stipuleert dat Italiaanse coöperaties die een surplus realiseren, hiervan 3% moeten afstaan aan een fonds van een consortium, federatie of mutualiteit. Deze fondsen verlenen onder andere financiële steun aan nieuwe sociale coöperaties en aan gebruikers van de dienstverlening. Zo voorziet het consortium PAN in een lage-interestlening voor ouders die boven de inkomensgrens vallen voor gesubsidieerde opvang, maar voor wie de kinderopvangkost toch een te grote impact heeft op het gezinsbudget. Italiaanse kinderopvangcoöperaties kunnen vaak ook een beroep doen op de gemeente of op een religieuze of civiele organisatie die een gebouw ter beschikking stelt om de dienstverlening in te verzekeren.

In Italië zijn lokale overheden in de regel sterke partners van kinderopvangcoöperaties. Zoals we eerder beschreven, worden tussen sociale coöperaties en lokale overheden vaak overeenkomsten afgesloten voor de uitvoering van bepaalde sociale diensten en genieten sociale coöperaties vanwege hun non-profit-, solidaire en participatieve karakter en hun sterke kwaliteitszorg een voorkeursbehandeling in openbare aanbestedingen.

De meeste van deze coöperatieve initiatieven in Italië, Zweden en Frankrijk genieten tevens fiscale voordelen, subsidies en giften (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011).

#### 3.4.5 *De integratie van kinderen en gezinnen uit de kansengroepen*

Enkele initiatieven van coöperatieve kinderopvang in het buitenland richten zich ook zeer sterk op de integratie van kansengroepen (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011).

Freinetskolan Kastanjan (Zweden) is een werknemerscoöperatie die werkt met de freinetpedagogie. Ze is ontstaan uit een groep leerkrachten uit de publieke sector die samen een freinetschool wilden oprichten en hiervoor een banklening aangegaan zijn. Aan de school is een kinderopvang verbonden met plaats voor 18 kinderen tussen 0 en 5 jaar. De financiering hiervan is gebaseerd op subsidies van de gemeente (vast bedrag per kind) en ouderbijdragen. Oorspronkelijk bedroegen de ouderbijdragen de helft van de totale kostprijs. Door hogere subsidies is dat nu verminderd. Extra kosten worden tot een minimum beperkt dankzij de grote participatie van de ouders in de werking van de opvang en de school. Door deze participatie ontstaat ook een levendige gemeenschap van ouders, kinderen en personeel. De school en opvang trekken een divers publiek en personeelsbestand aan. Er wordt ook sterk multi-etnisch gewerkt (interculturele spelen, moedertaalonderwijs in samenwerking met taalscholen)<sup>9</sup> (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011).

Mangardan (Zweden) is een werknemerscoöperatie met twee kinderopvangdiensten die samen 42 islamitische kinderen opvangen tussen 0 en 5 jaar. Eén manager staat in voor de dagelijkse leiding van beide. De opvang wordt beheerd door een raad van bestuur bestaande uit leden-werknemers en andere stakeholders (onder andere ouders). De gemeente geeft een subsidie per kind die de kosten van lonen, belastingen, materiaal en verzekeringen dekt. Extra kosten worden tot een minimum beperkt door ouderparticipatie. Ouders koken voor de coöperatie en hebben bijdragen geleverd voor ICT. Een lokale Turkse voedingswinkel levert voeding tegen kostprijs. Werknemers ontvangen geregeld bijscholing, onder andere ook op het vlak van Zweeds als tweede taal<sup>10</sup> (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011).

Happy Faces Child Care (Verenigd Koninkrijk) werd opgericht in 1999. Het is een coöperatieve crèche met 24 opvangplaatsen die naast kinderopvang ook opvoedingsondersteuning aanbiedt. Het is een multistakeholderscoöperatie met als leden ouders, sociale organisaties en opgeleide vrijwilligers. Initieel werd de coöperatie opgericht en financieel ondersteund door een sociale organisatie. Leden uit kansengroepen en gezinnen met lage inkomens genieten vrijstelling van betaling (Gijsselinckx & Van Opstal, 2010).

De coöperatieve vereniging Het Kinderparadijs (Nederland) is een kinderopvangdienst in Rotterdam met een focus op kinderen met een handicap. De leden zijn werknemers, inwoners van de wijk en gebruikers van de opvang van buiten de wijk. Het doel van de coöperatie is de werkzaamheid van kansarme vrouwen en jongeren uit de buurt te verhogen. Winst wordt integraal geïnvesteerd in nieuwe initiatieven, er wordt geen winst uitgekeerd aan de leden (Gijsselinckx & Van Opstal, 2010).

#### 4. Vlaanderen: kinderopvang als een instrument voor armoedebestrijding en inclusie

##### 4.1 De kinderopvangtransitie, nog niet voor iedereen

Steeds meer kinderen brengen hun eerste levensjaren in belangrijke mate in een kinderopvang buitenshuis door. Meer moeders gaan buitenshuis werken, gaandeweg zijn ook steeds meer grootouders nog aan het werk op het moment dat hun kleinkinderen geboren worden. Het familiale opvangnet dunt hiermee sterk uit (Unicef, 2008; Hedebouw & Peetermans, 2009). Toch blijkt dat het gebruik van kinderopvang ongelijk verdeeld is. Er is een mattheuseffect merkbaar: meer gezinnen uit de hogere sociaal-economische lagen van de bevolking maken van de kinderopvang gebruik (Hedebouw & Peetermans, 2009; Kind en Gezin, 2009).

Tegelijkertijd vindt bij beleidsmakers ook de idee meer en meer ingang dat kinderopvang een belangrijke rol te vervullen heeft voor alle kinderen en in het bijzonder voor

kwetsbare groepen. Kind en Gezin erkent drie functies van kinderopvang. Vooreerst is er een economische functie: dankzij kinderopvang kunnen ouders gaan werken en voor een inkomen zorgen. In de kinderopvang zelf werken ook heel wat mensen. Ten tweede is er een sociale functie: kinderopvang kan uitsluiting van kansengroepen tegengaan en hun integratie helpen bevorderen. Door opvang zijn ouders bijvoorbeeld in staat om een opleiding te volgen of te solliciteren zodat ze later kunnen gaan werken. Ze kunnen er steun vinden en andere ouders leren kennen. Soms hebben ouders opvang nodig om even tot rust te kunnen komen. Ten slotte is er een educatieve functie: goede kinderopvang biedt jonge kinderen niet alleen verzorging en geborgenheid, maar stimuleert hen ook in hun fysieke en psychische ontwikkeling. Kinderen ontmoeten er anderen en leren er van jongs af aan respectvol mee omgaan. Kinderopvang zorgt voor een betere integratie en gaat uitsluiting tegen.

---

Beleidsmakers zijn steeds meer overtuigd dat kinderopvang belangrijk is voor kwetsbare groepen.

---

De Vlaamse Overheid erkent de belangrijke maatschappelijke rol die kinderopvang kan spelen, rekent op lokale actoren om initiatieven te nemen en moedigt daarbij samenwerking aan. Samenwerking om dienstverlening te verbeteren en te coördineren, maar ook om meer gezinnen te bereiken. Het basisidee is dat elk kind moet kunnen genieten van kwaliteitsvolle kinderopvang, in het bijzonder ook kinderen uit kansarme gezinnen. Daarnaast is er van overheidswege ook veel interesse in wat coöperatie voor de sector van de kinderopvang kan betekenen: coöperatie als meer samenwerking in het veld, maar ook als manier van ondernemen. Projectoproepen worden hiertoe gelanceerd. Heel wat middelen worden hiervoor vrijgemaakt.

## 4.2 Naar meer opvangplaatsen en meer coöperatie

### 4.2.1 *Decreet kinderopvang van baby's en peuters*

Het nieuwe Decreet kinderopvang van baby's en peuters, voorgesteld door de huidige Vlaamse minister van Welzijn Jo Vandeurzen en definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 maart 2012, formuleert als doelstelling dat er tegen 2016 opvangplaatsen moeten zijn voor 50% van alle kinderen tot 3 jaar en tegen 2020 voor alle gezinnen met kinderopvangbehoefte. Deze opvang moet kwaliteitsvol en op redelijke afstand van de woonplaats van het kind gelegen zijn. Ze moet ook sociaal en financieel gezien toegankelijk zijn voor alle gezinnen. De Vlaamse Regering moedigt lokale besturen, middenveldorganisaties, burgers en andere lokale actoren aan om initiatieven ter zake te ontwikkelen én om krachten te bundelen, samen te werken.

Het betreft zowel onderlinge samenwerking op het niveau van de aanbieders enerzijds als samenwerking met ouders anderzijds. Bij de samenwerking met ouders gaat het expliciet om het stimuleren en faciliteren van leerprocessen en op deze wijze ook om werken aan armoedebestrijding. Bij de samenwerking op het niveau van de aanbieders gaat het om het versterken en beter afstemmen van de dienstverlening, maar wordt eveneens ingezet op een verhoogd bewustzijn bij de aanbieders voor de situatie van sociale uitsluiting van ouders en kinderen uit de kansengroepen. Men bouwt hiermee voort op eerdere initiatieven ter bevordering van de toegankelijkheid van kinderopvang. Men zit hiermee helemaal in de lijn van de coöperatieve principes zoals we die hierboven beschreven.

#### 4.2.2 *Ouderparticipatie en inbedding in de buurt*

In Vlaanderen (Hasselt) werd in 1976 de voor zover ons bekend oudste en nog steeds bestaande participatieve crèche 't Sjokkepoeike opgericht. In Boechout volgde in 1979 De Kleine Berg. De Kleine Berg<sup>11</sup> is een vzw voor kleinschalige kinderopvang, geboren uit een nood aan opvang van kinderen van ouders die destijds deelnamen aan vormingscursussen in het nabijgelegen Sfinx Vormingscentrum. Het vormingscentrum stelde een zolderruimte ter beschikking van ouders die elkaars kinderen tijdens de cursusmomenten opvingen. Ze werden begeleid door een gewetensbezwaarde die fungeerde als vaste richtpersoon voor de ouders. Na twee jaar werd een vzw opgericht en in 1984 werd de opvang erkend door Kind en Gezin en kon een vaste kracht in dienst worden genomen (DAC-statuuut). Vrijwillige bijdragen in de vorm van renteloze of lage renteleningen en een beperkte bijdrage van de gemeente Boechout maakten in 1987 de aankoop van een huis mogelijk. Ouderparticipatie is gedurende al die jaren als basisprincipe gehanteerd. Twee vaste krachten verzorgen samen met de ouders de opvang van een tiental peuters vanaf 18 maanden, dagelijks tussen 8 en 18 uur. Ouders werken met een beurtrol om te koken, schoon te maken, voor de kinderen te zorgen, ... Binnen een vaste overlegstructuur met een raad van bestuur en de vaste krachten beslissen ze over de werking van de crèche (Gijsselinckx, Coates & Deneffe, 2011).

In 2001 gaf federaal minister Vande Lanotte met het Experimentenfonds Buurt- en Nabijheidsdiensten, beheerd door de Koning Boudewijnstichting, een impuls voor de ontwikkeling van Buurt- en Nabijheidsdiensten (BND's), onder andere op het vlak van kinderopvang. Deze initiatieven waren vaak aangestuurd door lokale overheden of lokaal opbouwwerk. Ze wilden een antwoord bieden op lokale behoeften aan diensten enerzijds én de nood aan tewerkstelling voor mensen die elders op de arbeidsmarkt uit de boot vielen. In totaal werden 103 experimentele projecten goedgekeurd, waarvan er eind 2004 nog 63 actief waren, waaronder 33 in Vlaanderen, waarvan er vier (onder meer) kinder- en jongerenopvang op het getouw hadden gezet.<sup>12</sup> In 2004 werd een Vlaams experimenteel kader uitgewerkt voor de lokale diensten buurtgerichte kinderopvang. Om voor ondersteuning in aanmerking te komen, moest volop ingezet wor-

den op laagdrempeligheid van de opvang: zowel op het vlak van de kenmerken van de gebruikers, de formele en informele werking van de opvangdienst, de participatie van ouders, kinderen en actoren in de buurt, als op het vlak van de tewerkstelling van kansengroepen. Uiteindelijk werden binnen dit kader aan veertien lokale diensten buurtgerichte kinderopvang subsidies toegekend voor 218 opvangplaatsen, waaronder 136 voorschoolse en 82 buitenschoolse. In elke provincie en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was er minstens één pilootproject. Ze waren vooral gelegen in de groot- en de centrumsteden. Vier projecten werden georganiseerd door een lokaal bestuur, de andere tien door een vzw. De drie die in landelijke gebieden werden opgericht, waren het initiatief van de vzw Landelijke Kinderopvang. Een evaluatie van deze pilootprojecten toonde aan dat ze erin slagen laagdrempelige en kwalitatieve kinderopvang te organiseren. Er werden met name veel meer eenoudergezinnen en gezinnen met een vervangingsinkomen bereikt dan in de reguliere kinderopvang. Het gaat niet om coöperatieve vennootschappen, maar om oudercrèches die ondertussen ook in het buitenland bestonden en werden opgericht volgens een buurtgericht en participatief concept, vaak in de vorm van een non-profitorganisatie. Ouders worden er sterk betrokken. Ze krijgen inspraak in de opvang van hun eigen kind en onderlinge sociale contacten worden gestimuleerd via allerlei ouderactiviteiten, ze worden geïnformeerd en ondersteund in hun ouder-zijn en in het contact leggen met andere voorzieningen en instanties. Er wordt sterk samengewerkt met toeleiders zoals opleidingscentra en welzijnsvoorzieningen in de buurt. De opvang wordt verstrekt door een gemengd team van gediplomeerde kinderverzorgers en doelgroepwerknemers uit de kansengroepen. Dankzij hun opleiding konden deze laatsten een kwalificatietraject starten en velen onder hen hebben op het moment van de eindevaluatie van de projecten een diploma kinderopvang of jeugd- en gehandicaptenzorg behaald. Het personeelsbeleid in deze initiatieven is sterk participatief. Binnen het Lokaal Overleg Kinderopvang hebben ze ertoe geleid dat er meer aandacht kwam voor de toegankelijkheid binnen het kinderopvangbeleid.<sup>13</sup> In mei 2008 werd het besluit lokale diensten buurtgerichte kinderopvang goedgekeurd (gewijzigd op 20 maart 2009).<sup>14</sup> De lokale diensten hebben nu een erkenning voor vier jaar en krijgen subsidies van Kind en Gezin en van het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie. Een denkgroep kinderopvang binnen de koepel van de Lokale Diensten economie heeft samen met het VBJK<sup>15</sup> een handleiding 'Kinderopvang met sociale functie' (VBJK, 2008) uitgewerkt voor de oprichting en de kwaliteitsbewaking van de lokale diensten buurtgerichte kinderopvang.<sup>16</sup>

Vlaams minister Lieten, onder meer verantwoordelijk voor Armoedebestrijding, lanceerde in 2011 een oproep voor lokale projecten die kansarmoede bestrijden. In drie van de geselecteerde projecten speelt kinderopvang een voorname rol. Een van deze projecten is een samenwerking tussen een lokale sociale beweging, KAV vzw (nu Femma), en de Stad Antwerpen. Het betreft een dienst voor occasionele kinderopvang, OKiDO KAV Kiekeboe, gelegen in een sociale wijk met veel kansarmoede in Antwerpen-Kiel. Men wil deze occasionele kinderopvang organiseren als 'oudercrèche'.<sup>17</sup> De Stad Ant-



werpen stimuleert en ondersteunt de oprichting van OKiDO's die betaalbare opvang in de buurt organiseren en zich in het bijzonder richten op werkloze ouders die met een baan starten, willen gaan solliciteren, een opleiding volgen, sociale begeleiding volgen, zich medisch moeten laten verzorgen, enzovoort en die (nog) niet terechtkunnen bij reguliere kinderdagverblijven of onthaalouders. De opvang is op maat van elk kind, intercultureel en voldoet aan de kwaliteitsnormen van Kind en Gezin. Een divers team van gediplomeerden en kinderverzorgsters in opleiding verzorgt de opvang. De prijs is inkomensgerelateerd. OKiDO KAV Kiekeboe is de twaalfde OKiDO in Antwerpen.<sup>18</sup> De nieuwe OKiDO biedt twaalf kindplaatsen en wordt als een oudercrèche met participatieve ouderwerking georganiseerd. De kern van de filosofie van de oudercrèches is de actieve participatie van de ouders in de opvoeding van hun kind zowel thuis als binnen de crèche (actief burgerschap in plaats van passieve cliëntrelatie): ouders participeren mee in het bestuur en de ontwikkeling van pedagogische inzichten, ze verrichten taken in de opvang en onderhouden intensieve communicatie met de begeleiders over het eigen kind. Oudercrèches in Vlaanderen laten zich sterk inspireren door het voorbeeld van de Franse 'crèches parentales' (Peeters, 2009).

Overigens werd ook in Louvain-la-Neuve in 2004 de eerste Waalse 'crèche parentale' opgericht naar het Franse voorbeeld en met steun van ACEPP.<sup>19</sup> De reden voor haar oprichting was de analyse door een groep vrouwen en enkele verenigingen (onder andere Collectif des Femmes) dat er een nood bestond aan opvang bij gezinnen die in andere opvangdiensten werden uitgesloten (werkloze vrouwen die een opleiding volgen, studenten met kinderen en met een beperkt inkomen, ...). Gezien ook de grote algemene nood aan opvang bij gezinnen in de streek, de filosofie om inclusieve kinderopvang te organiseren en het feit dat het initiatief ook economisch levensvatbaar moet zijn, stelt deze crèche zich ook open voor alle gezinnen. De betrokkenheid van de ouders bij de opvoeding van de kinderen en sociale inclusie van ouders en kinderen staan centraal. De ouders nemen deel aan de algemene vergadering en de raad van bestuur. Ze betalen een inkomensgerelateerde bijdrage en ontvangen een korting wanneer ze vrijwilligerswerk leveren: in ruil voor tien procent korting kunnen ouders ook per week vijf uur werk aan de crèche schenken. Ze zijn ook zeer betrokken bij het sociale leven rond de crèche. De crèche is een vormingsplaats voor ouders op het vlak van opvoeding en sociaal-professionele integratie. De crèche telt veertien opvangplaatsen en drie VTE personeel (twee gesubsidieerd door ONE (het Waalse Kind en Gezin) en 0,5 door het APE-programma van het Waalse Gewest). De gemeente en het OCMW van Louvain-la-Neuve zijn als partners betrokken. Het gebouw van de crèche wordt door de universiteit gehuurd. Er werd ook een netwerk opgericht van oudercoöperaties in de kinderopvang: 'Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionels' (RIEPP), gesteund door de beweging van oudercrèches in Frankrijk (Gijssels, Coates & Deneffe, 2011).

Vlaams minister Vandenbossche, onder meer verantwoordelijk voor Sociale Economie, lanceerde eveneens in 2011 een oproep 'pilotprojecten' coöperatief ondernemen. On-

der de geselecteerde projecten bevonden zich twee projecten voor kinderopvang, beide van PCBO Limburg.<sup>20</sup> Eén project betreft de ontwikkeling van een model voor oudercrèches, het andere de ontwikkeling van een tweedegraadscoöperatie voor onderlinge samenwerking tussen opvangdiensten. Ook bij de nieuwe ronde van pilootprojecten, in 2012 toegekend en gesubsidieerd met ESF-middelen, is een haalbaarheidsstudie voor de uitbouw van een coöperatieve kinderopvang als instrument voor sociale inclusie.

#### 4.2.3 *Onderlinge coördinatie en coöperatie tussen kinderopvangdiensten: Centrum voor Kinderopvang*

In 2006 werd bovendien gestart met pilootprojecten Centrum voor Kinderopvang (CKO), die tot doel hadden samenwerking tussen kinderopvangdiensten onderling en met andere lokale en regionale welzijnsorganisaties te organiseren en hiermee (1) een transparanter, efficiënter en gecoördineerd opnamebeleid te realiseren, (2) een opvangtraject te organiseren dat expliciet aandacht heeft voor de drie maatschappelijke functies van kinderopvang (cf. supra), (3) het aanbod af te stemmen op de lokale en regionale behoeften. Samenwerking op praktisch vlak is een belangrijk uitgangspunt (IDEA Consult, 2009). Dit wordt waargemaakt door middel van een coördinatiesysteem voor registratie van opvangvragen, beschikbaarheid van plaatsen en dispatching, door uitwisseling van kennis en knowhow, door gezamenlijke vorming en opleiding, door logistieke samenwerking, door het delen van infrastructuur en door gezamenlijke inzet van personeel.

Een evaluatie van de CKO-pilootprojecten wijst uit dat zeven op de tien deelnemers aan de CKO-projecten al voor het project samenwerkten met een of meerdere partners van het project. Ze zien de meerwaarde van samenwerken en nemen ook actief deel aan de activiteiten en initiatieven die door de CKO's op het getouw worden gezet. De voornaamste kritische succesfactoren zijn een sterke coördinator, voldoende vertrouwen tussen de partners, het engagement van de partners en de organisatie van concrete activiteiten die echt een meerwaarde betekenen voor de partners. Voor de zelfstandige opvangdiensten is gelijkwaardigheid ook een belangrijke kritische succesfactor. De voornaamste knelpunten blijken het feit dat de samenwerking tijdrovend is, de niet-uniforme regelgeving voor verschillende types van opvangdiensten en het tekort aan kinderopvang in de regio. Erkende en groepsopvangdiensten doen meer aan praktische samenwerking dan zelfstandige opvang. Een op de vier deelnemende diensten heeft maatregelen genomen om de toegankelijkheid van hun opvang voor kansengroepen te verbeteren. Het betreft vooral erkende kinderopvangdiensten en meer groepsopvang- dan gezinsopvangdiensten. Zij krijgen ook effectief meer aanvragen voor opvang vanuit de kansengroepen en vangen er in praktijk ook meer op. Men krijgt ook meer vragen van sociale- en welzijnsorganisaties, vooral in de groepsopvangdiensten, de buitenschoolse opvang en de erkende opvangdiensten. Als resultaat van de samenwerking ervaart men een betere kwaliteit van de opvang, een grotere professionaliteit en een beter personeelsbeleid (IDEA Consult, 2009).

## 5. Besluit

In dit hoofdstuk zoomden we in op coöperatie in de kinderopvang als innovatief instrument voor meer inclusie. In dit verband is het belangrijk om voor ogen te houden wat we als 'coöperatie' omschrijven. In de eerste plaats betekent het 'samenwerking', maar de term verwijst ook naar manieren van ondernemen volgens de coöperatieve principes van de ICA. Coöperaties zijn dan organisaties die deze principes in praktijk brengen. Deze organisaties kunnen coöperatieve vennootschappen naar Belgisch recht zijn (met aandeelhouders als leden), maar het kan ook over andere organisatievormen, in casu verenigingen, gaan, zolang ze de coöperatieve principes huldigen. In het buitenland is het overigens vaak zo dat coöperaties 'verenigingen' en geen vennootschappen zijn. Of een coöperatie de coöperatieve vennootschapsvorm aanneemt of niet, is afhankelijk van heel wat factoren, zoals de financiële draagkracht en de langdurige betrokkenheid van de leden. In kinderopvangcoöperaties is de financiële draagkracht van jonge ouders beperkt, evenals de tijd waarin ze gebruik maken van de dienstverlening. Daarom zijn oudercoöperaties in de vorm van coöperatieve vennootschappen eerder zeldzaam.

Coöperaties worden steeds uit nood geboren, vanwege een niet (afdoende) ingevulde behoefte die leden waarnemen en waar ze zelf iets aan willen doen. Leden willen zelf zeggenschap en controle hebben over de manier waarop aan die nood of behoefte tegemoet wordt gekomen. 'Sociale coöperaties' willen in de eerste plaats een antwoord bieden op maatschappelijke noden en hebben alle kenmerken van non-profitorganisaties. Zo ook coöperaties in de sector van de kinderopvang die we in het buitenland detecteerden.

Coöperaties transformeren de daadkracht en het handelingsvermogen van mensen, groepen, organisaties en gemeenschappen. Samen staat men sterker, kan men meer dan alleen. Coöperaties realiseren voordelen die hun leden ieder afzonderlijk niet, of niet in dezelfde mate, gerealiseerd zouden kunnen hebben en gaan hierbij te werk volgens specifieke principes van coöperatief ondernemen (Gijssels & Van Opstal, 2008a, 2008b).

In een coöperatie worden sociale relaties getransformeerd: gebruikers zijn niet langer passieve ontvangers van diensten of ondersteuning, als 'consument' of 'cliënt', maar zijn coproducten: ze participeren in een onderneming die de diensten produceert. Ze participeren economisch, maar ook in de besluitvorming en ze vervullen vaak ook nog andere ondersteunende taken. Ten opzichte van beursgenoteerde ondernemingen is het stemrecht ook fundamenteel verschillend geregeld: het is losgekoppeld van kapitaalsinbreng, de besluitvorming verloopt democratisch. In principe geldt 'één persoon – één stem'. Ten opzichte van zogenaamde 'investor owned firms' bestaat er een omgekeerde middel-doelrelatie wat winst betreft: winst is geen doel, maar een middel om de dienstverlening te versterken en te continueren. Onderlinge solidariteit laat toe om minder vermogende leden verminderingen toe te kennen, al dan niet als tegenprestatie voor participatie in de dienstverlening.

Coöperaties zijn het resultaat van collectieve mobilisatie en actie: een coöperatie kan maar opgericht worden en blijven bestaan dankzij de betrokkenheid van haar leden. Coöperaties met een sociaal doel zijn vaak het resultaat van sociale actie van middenveldorganisaties. Ze motiveren mensen uit de kansengroepen om te participeren en maken aanbieders van diensten bewust van manieren om sociale uitsluiting mét de mensen samen aan te pakken.

Een coöperatie drijft op sociale leerprocessen: leden worden voortdurend geïnformeerd en ook opgeleid en gevormd om effectief te kunnen participeren, om beslissingen te kunnen nemen en echt controle te kunnen uitoefenen. In tal van sociale coöperaties krijgen leden uit de kansengroepen de kans om vaardigheden aan te leren of bij zichzelf te ontdekken en te ontwikkelen, die elders in de samenleving van pas komen (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, in hun contact met scholen en officiële instanties, enzovoort). Vaak gaat in kinderopvangcoöperaties speciale aandacht uit naar kansarme ouders uit de buurt die aangesproken of toegeleid worden via sociale organisaties en diensten en als 'ouder' bij de kinderopvangdienst binnenkomen, maar er door hun participatie in de dienstverlening een opstap vinden naar vorming en diplomering. Vorming en opleiding zijn een wezenlijk kenmerk van coöperaties en niet voor niets een belangrijk coöperatief principe (Gijssels, Coates & Deneffe, 2011). Sociale coöperaties zijn loci van onderlinge solidariteit waar gebruikers bijdragen leveren volgens draagkracht en vermogen en waar vaak diensten onder kostprijs of gratis worden aangeboden (Borzaga & Depedri, te verschijnen).

Door hun relaties met andere diensten en verenigingen en hun participatie in lokaal overleg en centra voor kinderopvang zetten buurtcrèches de problematiek van de toegankelijkheid van de kinderopvang voor kansarme gezinnen op de beleidsagenda. Het beleid zelf stimuleert initiatieven die kinderopvang toegankelijk maken, tegelijkertijd de kwaliteit bewaken en door onderlinge samenwerking hun dienstverlening versterken (registratie en dispatching, vorming en opleiding, kwaliteitszorg, samenaankoop, ...).

## NOTEN

1. Het artikel over coöperatie als sociale innovatie in de kinderopvang is gebaseerd op onderzoek verricht in het kader van het VIONA-programma beheerd door het Departement Werk & Sociale Economie van de Vlaamse Overheid enerzijds en het Cera Steunpunt Coöperatief Ondernemen, een samenwerking tussen Cera en HIVA – KU Leuven anderzijds.
2. Resolutie 64/137 (Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 18 december 2010).
3. Aanbeveling 193 ter bevordering van coöperaties (Internationale Arbeidsorganisatie, 2002).
4. Groenboek Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (Europese Commissie, 18 juli 2001), Mededeling van de Europese Commissie over de bevordering van coöperaties in Europa (COM(2004)18).
5. Zoals in België geldt voor de coöperaties die een erkenning voor de Nationale Raad voor de Coöperatie genieten dat ze gelijk stemrecht moeten organiseren of het stemrecht moeten beperken tot maximaal 10% van de aanwezige stemmen op de Algemene Vergadering (KB 8 januari 1962).

6. In België bestaan er specifieke juridische vormen voor coöperaties: de coöperatieve vennootschap met beperkte of met onbeperkte aansprakelijkheid. Coöperaties met een sociaal doel kunnen het statuut aannemen van coöperatieve vennootschap (met beperkte of onbeperkte aansprakelijkheid) 'met sociaal oogmerk'. Er bestaat echter geen één-op-één relatie tussen de vennootschapsvorm en de manier van ondernemen. Er zijn ook vzw's en andere vennootschappen die de facto volgens de coöperatieve principes werken. Omgekeerd zijn er ook veel coöperatieve vennootschappen die de coöperatieve principes niet volgen (Van Opstal & Gijselinckx, 2008a, 2008b, 2010). Daarnaast zijn er heel wat buitenlandse voorbeelden van coöperaties waarbij lidmaatschap niet, zoals in traditionele Belgische coöperatieve vennootschappen, op aandeelhouderschap is gebaseerd (zie o.a. Gijselinckx, Coates & Deneffe, 2011; Gijselinckx, 2011; Gijselinckx, 2012).
7. Om speculatieve redenen is het dividend dat op basis van aandelen uitbetaald kan worden in coöperaties die een erkenning genieten voor de Nationale Raad voor de Coöperatie, beperkt tot 6% (KB 8 januari 1962).
8. [www.acepp.asso.fr](http://www.acepp.asso.fr).
9. [www.sel.org.uk](http://www.sel.org.uk).
10. [www.sel.org.uk](http://www.sel.org.uk).
11. [www.dekleineberg.be](http://www.dekleineberg.be).
12. [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be).
13. [www.kindengezin.be](http://www.kindengezin.be).
14. [www.kindengezin.be](http://www.kindengezin.be).
15. VBJK (Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen) is een expertisecentrum in opvoeding en kinderopvang.
16. [www.lokalediensteneconomie.be](http://www.lokalediensteneconomie.be).
17. [www.kindengezin.be](http://www.kindengezin.be).
18. [www.antwerpen.be](http://www.antwerpen.be).
19. [www.crecheparentaleln.be](http://www.crecheparentaleln.be).
20. Provinciale Commissie Buitenschoolse Opvang.



# Lokale bestrijding van thuisloosheid in Nederland

*Maarten Davelaar*

### 1. Inleiding<sup>1</sup>

Dit *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* staat in het teken van lokale sociale innovatie. In dit hoofdstuk zoeken we naar lokale sociale innovatie op het terrein van de bestrijding van dak- en thuisloosheid<sup>2</sup> in Nederland. In onze zoektocht sluiten we aan bij de invulling die de redactie van dit Jaarboek aan het begrip geeft. Sociale innovatie wordt omschreven in termen van lokale bottom-upacties, waarin individuen of groepen behoeften proberen te vervullen waarin noch door de markt noch door de overheid wordt voorzien. Daarbij moet aangetekend worden dat het initiatief om 'nieuwe' sociale noden te lenigen en gaten in het aanbod te repareren, ook vanuit overheidsdiensten genomen kan worden. Overheden zoeken daartoe naar nieuwe samenwerkingsverhoudingen. Met deze omschrijving van sociale innovatie in de hand bekijken we hoe het in Nederland momenteel gesteld is met vernieuwende, lokaal aangestuurde initiatieven op het terrein van dak- en thuisloosheid. Dat is een terrein waar – nog sterker dan in België – van oudsher niet-gouvernementele organisaties de dragers zijn van opvang en zorg (Davelaar & Kerstens, 2012; Dierckx e.a., 2010; Davelaar e.a., 2011). De vraag naar de stand van zaken omtrent lokale innovatie is actueel, juist omdat we in een periode verkeren waarin de Nederlandse nationale overheid en de lokale overheden een ongekend grote stempel drukken op beleid en uitvoering gericht op de bestrijding van thuisloosheid: via wetten en regelgeving, via een uitzonderlijk sterke financiële impuls<sup>3</sup> en door het afdwingen van 'ketensamenwerking' en het bevorderen en verspreiden van bewezen aanpakken. De maakbaarheidsgedachte is op het terrein van de bestrijding van dakloosheid nog nooit zo levend geweest als in de afgelopen periode. Bestaat er in die situatie nog wel een 'van onderop' in dit veld? Is de overheid de nieuwe motor achter innovatie? Of floreren allerhande niet-gouvernementele lokale initiatieven juist nu onder de vleugels van een activistische overheid? Zitten er nog gaten in het aanbod of is er werkelijk sprake van een 'sluitende aanpak' van mensen die thuisloos zijn?

Dit hoofdstuk kent de volgende opbouw: allereerst introduceren we kort het probleem van dakloosheid als extreme vorm van sociale uitsluiting en armoede en gaan we in op enkele bepalende trends rond lokaal beleid op dit terrein. Daarna komen de belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van thuisloosheid in Nederland aan de orde, gevolgd door een bespreking van innovatieve voorbeelden op de terreinen van wonen, cliëntenparticipatie en werk en dagbesteding. Deze zijn uitgekozen omdat het gebieden zijn waar overheden en opvang- en zorgorganisaties sociale innovatie noodzakelijk achten (Rijk en vier grote steden, 2011; Federatie Opvang, 2011). Vervolgens wegen we de opbrengsten van de innovatie op deze terreinen af tegen wat er nog zou moeten gebeuren en tegen de stagnatie die inmiddels optreedt onder druk van de instroom van nieuwe groepen daklozen, van bezuinigingen en van de groeiende vraag naar een zinvolle daginvulling, schuldhulpbegeleiding, startkwalificaties en dergelijke. We benoemen daarbij een aantal vragen voor de komende jaren.

## 2. Trends in de lokale bestrijding van thuisloosheid

Thuisloosheid is een ernstige vorm van armoede, vaak met consequenties voor de meest fundamentele mensenrechten, zoals het recht op een gezinsleven, gezondheid, privacy. Situaties van thuisloosheid kunnen de menselijke waardigheid in ernstige mate aantasten (Frazer e.a., 2010). Het is ook een bijzonder complexe vorm van armoede (Stephens e.a., 2010; Shinn, 2010; Bradshaw & Mayhew, 2011; Cloke e.a., 2010). Tegelijkertijd is de relatie tussen armoede en thuisloosheid zelf ook complex en wordt deze bijvoorbeeld ook beïnvloed door de effecten van het huisvestingsbeleid in een land (Busch-Geertsema e.a., 2010). Ondanks het bestaan van uitgebouwde socialezekerheidssystemen in veel Europese landen, bestaat thuisloosheid nog steeds en neemt ze soms zelfs toe. Hoewel oude simplistische beelden over thuislozen hardnekkig blijven bestaan, groeit het besef dat thuisloosheid op veel verschillende manieren kan ontstaan en dat ze uiteenlopende groepen mensen treft en kan treffen (Minnery & Greenhalgh, 2007; Van Doorn, 2004; Wolf, 2002).

Het inzicht is gegroeid dat bestrijding van thuisloosheid niet kan volstaan met het inrichten van voldoende opvangvoorzieningen. Het vraagt om een breed beleid gericht op bestrijding van sociale uitsluiting en om lokale samenwerking. Zonder afstemming van opvang, het zorg- en huisvestingsbeleid (De Decker, 2011) en beleid gericht op de bestrijding van armoede kan het probleem niet effectief worden aangepakt. Bovendien moet er een evenwicht gevonden worden tussen een algemeen ondersteunings- en participatiebeleid en specifiek maatwerk in de begeleiding van individuen. De lokale overheid moet deze zaken bij elkaar brengen en de mogelijkheden en middelen van de publieke en particuliere sectoren bij elkaar brengen (Fitzpatrick & Stephens, 2007). In veel landen zijn in de afgelopen jaren lokale strategieën tot wasdom gekomen. De variatie in Europa is groot waar het gaat om de rolverdeling tussen niet-gouvernementele



organisaties en de overheid. De interactie tussen hen wordt er niet eenvoudiger op (Anderson, 2010). Het dominante model is evenwel dat waarin lokale overheden de verantwoordelijkheid dragen voor de financiering en aansturing van de dienstverlening en waarin de niet-gouvernementele organisaties de daadwerkelijke dienstverlening verzorgen (Davelaar & Kerstens, 2012; Busch-Geertsema e.a., 2010).

---

Het inrichten van voldoende opvangvoorzieningen volstaat niet voor de bestrijding van thuisloosheid. Een breed beleid gericht op bestrijding van sociale uitsluiting en lokale samenwerking zijn nodig.

---

In die aansturing is bijvoorbeeld in Nederland het nodige veranderd met de komst van een min of meer nationaal beleid gericht op dakloosheid vanaf 2006. Europees gezien, en zeker in landen als Nederland en België, is de belangrijkste trend in de dienstverlening de verschuiving van noodopvang naar preventie en naar benaderingen gericht op re-integratie van mensen in de maatschappij. Daarbij is veel meer dan voorheen oog voor de verschillen tussen groepen en individuen en de daarbij horende verschillen in behoeften aan ondersteuning (Demaerschak & Hermans, 2010; Lescrauwaet, 2010; Snoek e.a., 2008). Die verschuiving is zeker niet voltooid, maar sociale innovatie is zeker hier terug te vinden (Busch-Geertsema e.a., 2010).

### 3. De bestrijding van thuisloosheid in Nederland: nationale overheid en steden als drijvende krachten

In Nederland zijn de afgelopen jaren veel nationale verantwoordelijkheden overgedragen aan 43 zogenaamde centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg en de openbare geestelijke gezondheidszorg.<sup>4</sup> Tegelijkertijd verdeelt de nationale overheid nog steeds het leeuwendeel van de benodigde middelen. Bovendien is met het 'Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang van het Rijk en de vier grootste steden' (2006), gevolgd door het opstellen van 'Stedelijke Kompassen' (lokale strategische plannen) in de overige 39 gemeenten (2008) een sterk overkoepelend kader gecreëerd (Planije & Tuynman, 2011). We kunnen daardoor spreken van een nationale strategie voor lokale aanpakken van dakloosheid. Overheden en opvanginstellingen, maar ook cliënten benadrukken dat de aanpak van thuisloosheid in Nederland sinds de inwerkingtreding van deze strategie veel verandering heeft gebracht: de doelgroep is van de straat gehaald (met een zeer stringent opjaag- en boetebeleid), de criminaliteit vanuit de groep (verslaafde) daklozen is gedaald, het aanbod van (semi)zelfstandige woonruimte is zeer sterk gegroeid en de begeleiding is meer op de persoon afgestemd dan eerder het geval was.

### 3.1 Plan van Aanpak

Deze strategie is zowel een aanjager van sociale innovatie als een resultante ervan: de strategie zorgde voor de doorbraak van ideeën en aanpakken die eerder al lokaal in gang waren gezet. Aan de repressieve kant was bijvoorbeeld in Rotterdam al eerder onder het rechtse college met Leefbaar Rotterdam (2002-2006) danig geoefend en werd een begin gemaakt met het beboeten van elke vorm van overlastgevend gedrag en met het verwijderen van dak- en thuislozen uit het straatbeeld. Aan de kant van het 'maatschappelijk herstel' werd al langer gewerkt aan nieuwe woonvormen en methoden van woonbegeleiding en met nieuwe vormen van dagbesteding: creatieve dagactiviteiten, activeringstrajecten, werkgewenningsprojecten en dergelijke (Davelaar e.a., 2005). Geconfronteerd met wat 'de verstopping' van de opvang en 'verloedering en overlast' in de grote steden genoemd werd, kwamen de nationale overheid en de vier grootste steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) tot het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (Tweede Kamer, 2005-2006). De toenmalige minister van Financiën en de directeur van het in Nederland zeer omvangrijke welzijnswerk van het Leger des Heils stonden aan de wieg ervan en zorgden voor een doorbraak, vooral ook in financieel opzicht.<sup>5</sup> Dit Plan – waarbij in de voorbereiding ook de opvang- en zorginstellingen in de steden betrokken waren – kent een tweeledige focus, op verloedering en overlast enerzijds en anderzijds op verbetering van huisvesting, begeleiding en zorg voor (voormalige) daklozen, problematische harddruggebruikers, 'zorgmijders' en andere cliënten van de openbare geestelijke gezondheidszorg (Maas & Planije, 2010; Snoek e.a., 2008; Davelaar e.a., 2007). Het Plan richt zich dus op een brede doelgroep. Deze groep sociaal kwetsbaren is bij aanvang van het Plan van Aanpak geschat op 21.800 personen. Deze wordt verder onderverdeeld in een groep van 10.150 feitelijke en residentiële daklozen en een groep van 11.650 personen die (nog) niet allemaal in beeld zijn bij de hulpverlening, maar wel behoren tot de groep sociaal kwetsbaren, de zogenaamde 'dreigende of potentiële' daklozen (Tuynman e.a., 2011).

De aansturing is geheel bij de gemeenten komen te liggen en tussen de organisaties die opvang of begeleiding verlenen, is samenwerking afgedwongen. De belangrijkste kenmerken van de nieuwe aanpak zijn: centrale aanmelding van de doelgroep bij één lokaal loket (regie bij de overheid); voor elke dakloze een intake en een individueel trajectplan en aan individuele personen gekoppelde cliëntmanagers; het streven om elke dakloze te voorzien van een stabiele mix van verblijf, inkomen en zorg; het verminderen van dakloosheid als gevolg van uithuiszettingen, ontslag uit detentie of uit zorginstellingen; een 'honderd procent sluitende ketensamenwerking' tussen alle betrokken partijen en instellingen door zowel samenwerking tussen bestuurders als op de werkvloer; en de introductie van het principe van regiobinding, het meest omstreden onderdeel. Over de invulling van dit principe vindt nog steeds een debat plaats, maar steeds meer gemeenten passen de regiobinding strikt toe en vragen van opvanginstellingen om aan de deur te controleren of mensen kunnen bewijzen dat ze een duidelijke band met de regio hebben, bijvoorbeeld door aan te tonen dat men meer dan twee jaar in de regio heeft verbleven of er familie heeft wonen.

### 3.2 Sturen op stabiliteit

Onderzoek toont dat in 2010 de vier grote steden ruimschoots de gestelde doelen behaalden. In 39 andere steden kreeg het beleid een duidelijke impuls. Veel van deze gemeenten verbeteren de ondersteuning aan daklozen door hun hulp op maat te bieden. Er is echter nog wel te weinig capaciteit aan zorg, ondersteuning en huisvesting voor de doelgroep (Planije & Tuynman, 2011). Sinds 2006 kregen in de vier grote steden in totaal 12.400 daklozen een traject, meer dan het aanvankelijk geschatte aantal van 10.150 daklozen. Een traject betekent in dit geval dat zij in beeld zijn bij de gemeente, een vaste hulpverlener hebben en een plan om hun leven verder op orde te krijgen. Van deze geregistreerde daklozen hadden in 2010 bijna 7.500 personen stabiele huisvesting, een geregeld inkomen en een stabiel contact met de hulpverlening. Daarnaast is het aantal buitenslapers afgenomen tot hooguit enkele tientallen per stad. Tegelijkertijd slaagden de vier steden erin om de instroom van nieuwe daklozen door uithuiszetting of ontslag uit een zorginstelling of detentie in te perken. De door daklozen veroorzaakte overlast en criminaliteit halveerden (Tuynman e.a., 2011). Eerder verwoordde de Rotterdamse wethouder (of schepen) Kriens het zo: "Het is een illusie te denken dat een grote stad geen zwervers of bedelaars zal hebben. Maar we hebben een achterstand van jaren ingelopen en we weten nu hoe we de eerstvolgende dakloze kunnen opvangen."<sup>6</sup>

Waar het in de eerste fase vooral ging om het onder dak brengen van mensen, staan in de tweede fase van het Plan van Aanpak preventie en re-integratie centraal (Tuynman e.a., 2011). Ten eerste wordt sterker ingezet op het voorkomen van nieuwe dak- en thuislozen door te investeren op preventie van uitval en op het voorkomen van terugval. Risico- en zwerfjongeren vormen daarbij een belangrijke aandachtsgroep. Ten tweede staan het in zorg en opvang brengen van mensen die nu nog dakloos zijn en het verbeteren van de doorstroom centraal. Ten derde moet de energie gaan naar de uitstroom van mensen die in zorg en opvang zitten en naar hun re-integreren en participeren in de samenleving: "Om de ambities te verwezenlijken, gaat de G4 samenwerken met nieuwe partners in de wijk en de verbinding leggen met welzijn. De eigen kracht van mensen is hierbij het uitgangspunt: mensen nemen binnen hun mogelijkheden en talenten maximaal deel aan de samenleving. Zij dragen daarbij zelf bij aan hun herstel" (Rijk en vier grote steden, 2011, p. 3). Cliëntenparticipatie is daarbij van belang om kwalitatief goede voorzieningen en begeleiding te waarborgen.

## 4. Nieuwe woonvoorzieningen: volume en vernieuwing

Voor we onze aandacht vestigen op cliëntenparticipatie en werk of dagbesteding – speerpunten voor de komende jaren – staan we stil bij wat tot nu toe de kern van het lokale beleid vormde: de uitbreiding van het aantal woonvoorzieningen en de kwalitatieve verbetering ervan. Er is hier sprake geweest van gecombineerde nationale en

lokale inspanningen. De nationale overheid heeft binnen een behoorlijk gedetailleerd plan een grote som geld beschikbaar gesteld om met wortel en stok alle daklozen van straat te krijgen ('gevangen in zorg') en de doorstroom van opvang naar steeds zelfstandigere woonvormen op gang te brengen. Het creëren van volume én het kunnen afvinken van hoeveelheden 'op traject gezette' en gehuisveste cliënten vormden belangrijke ijkpunten. Daartegenover staat dat het genoemde Plan er kwam op verzoek van lokale overheden en grote opvanginstellingen en ook ruimte liet voor de lokale invulling van de huisvestingsbehoefte.

Een dominante ontwikkeling is die naar kleinere woonvormen. Zo is het aantal beschermd wonende cliënten in kleinschalige woonvormen (gemiddeld vier cliënten) vanuit instellingen voor beschermd en begeleid wonen tussen 2006 en 2009 met 45% toegenomen, van 5.548 naar 8.061 cliënten (GGZ Nederland, 2010). Dat zijn niet allemaal ex-daklozen, maar toch heeft hier en in de voorzieningen voor begeleid wonen voor mensen met lichtere 'zorgzwaartepakketten' een flinke instroom vanuit de opvangvoorzieningen plaatsgevonden. Kijken we naar de afzonderlijke doelgroepen, dan zien we dat voor verschillende doelgroepen (jongeren, vrouwen, daklozen met een zware verslavings- en/of psychiatrische problematiek) nieuwe woonvormen zijn gerealiseerd, zowel in de vorm van nieuwe laagdrempelige opvang-, woon- en activeringsvoorzieningen, als in de vorm van semizelfstandige woonvoorzieningen. Een voorbeeld van dat eerste vormt de kwalitatief hoogwaardige nieuwbouw van het multifunctionele complex Omnizorg in Apeldoorn. Een voorbeeld van het laatste is Campus Diep in Groningen. Een opvanginstelling, een woningcorporatie, jeugdhulpverlening en opleidings- en re-integratieorganisaties bieden daar met steun van de overheid jongeren tussen 18 en 27 jaar kansen om met een flinke steun in de rug aan hun toekomst te werken. Er is keuze uit uiteenlopende woonvoorzieningen en ook de intensiteit van de begeleiding varieert daarbij (Stichting Huis, 2010). Tussen woningcorporaties, opvanginstellingen en soms commerciële bedrijven zijn zo in veel plaatsen nieuwe dwarsverbanden ontstaan.

Een al wat ouder voorbeeld vormt 't Groene Sticht, een beschermde woonbuurt voor ex-daklozen in een groot nieuw stadsdeel van Utrecht. 't Groene Sticht is een sociaal gemengde woon- en werkbuilt, met meerdere woon- en werkfuncties voor mensen met een kwetsbare maatschappelijke positie. De bewoners vormen een bont gezelschap van (ex-)daklozen, studenten, senioren, gezinnen, één- en tweepersoonshuishoudens. Zij wonen in koopwoningen, sociale huurwoningen, op kamers, in het gastenverblijf of in een woongroep. Het draagvlak wordt gecreëerd door de inzet van mensen die ervoor gekozen hebben om in de buurt te wonen of te werken en mensen die weinig te kiezen hebben. Emmaus, Utrechtse opvangorganisaties en een woningcorporatie zijn onder andere partners in dit project, dat ontwikkeld is op basis van de ideeën van wijlen dominee-politicus-sociaal activist Ab Harrewijn.

In meer algemene zin heeft de inzet van de koepelorganisatie van woningcorporaties en van lokale corporaties bijgedragen aan de uitbreiding van de mogelijkheden voor

(begeleid) wonen, door woningen vrij te houden, maar ook door te 'bouwen voor de zorg'. De sterk gegroeide samenwerking met de sociale huisvestingssector resulteerde ook in het realiseren van een afname van het aantal uithuiszettingen in de periode 2006-2010. Daarbij moet opgemerkt worden dat de 'Erop Af'-beweging een sterke rol als aanjager heeft vervuld door de noodzaak van outreachend werk en bemoeizorg te bepleiten en corporaties en opvanginstellingen te prikkelen om werk te maken van een tijdige signalering van problemen en om alternatieven te zoeken voor uithuiszettingen (Van der Lans, 2010).

---

De inzet van de woningcorporaties heeft bijgedragen aan de uitbreiding van de mogelijkheden voor (begeleid) wonen.

---

## 5. Versterking van cliëntenparticipatie: sociale innovatie door keuringen van onderop

Ervaringsdeskundigen kunnen een belangrijke rol vervullen, zoals de 'doelgroepambassadeurs' (cliënten) of de 'straatadvocaten' (belangenbehartigers, vaak ex-cliënten, geen echte advocaten) die in tal van Nederlandse steden actief zijn. Cliënten en hun vertegenwoordigers waarderen de aandacht en de ruimte die zij krijgen om hun stem te laten horen (Tuynman e.a., 2011). Cliëntenplatforms uit de vier grote steden, verenigd onder de naam COMO G4, konden – uitgenodigd en financieel ondersteund door de nationale overheid – zelf substantieel bijdragen aan de totstandkoming van het Plan van Aanpak Tweede Fase. Op dit moment is het beeld overigens niet heel rooskleurig. Zo is de financiële basis voor het COMO-platform inmiddels alweer sterk gekrompen en staan ook andere cliëntenplatforms onder grote financiële druk.

Participatie van gebruikers in het beleid van voorzieningen is allerm minst nieuw. Elke opvang- en zorgorganisatie kent de verplichting van een cliëntenraad, maar in de daklozensector functioneren deze vaak matig: ze zijn weinig actief, hebben geen echte invloed of bestaan uit steeds dezelfde personen en nog vaker uit (steeds dezelfde) cliënt-vertegenwoordigers, vaak ex-cliënten (Nederland & Davelaar, 2007). Ook omdat inspraak een wettelijke verplichting is, bewijzen alle partijen ten minste lippendienst aan de versterking van cliëntenparticipatie. Van een structurele inbedding van de inbreng van cliënten op de gang van zaken in instellingen is nog weinig sprake. Toch zijn pogingen tot grondige vernieuwing wel te vinden, soms aangejaagd vanuit organisaties zelf of door belangenbehartigers van cliënten of cliëntgroepen. Maar ook steden laten zich niet onbetuigd. Zo experimenteert Utrecht momenteel met een groot meerjarig cliëntenpanel, waarbij in de uitvoering de cliënten een belangrijke rol hebben. Eerder ondersteunde

het gemeentebestuur van Amsterdam stevig de ontwikkeling van de methode van de participatie-audit, een instrument waaraan we hier verdere aandacht besteden.

Vanuit de behoefte aan een meer fundamentele benadering van participatie hebben enige jaren geleden de Volksbond Amsterdam, een organisatie voor opvang en begeleid wonen en het Verwey-Jonker Instituut het initiatief genomen om de methode van de participatie-audit PAja! (als afkorting ontstaan uit de naam van het pilotproject Participatie Audit (zwerf)jongeren Amsterdam) te ontwikkelen. Ze deden dat in samenwerking met Het Projectenburo Amsterdam, een kleine organisatie die gespecialiseerd is in het betrekken van risicjongeren en opvangcliënten bij het beleid van organisaties en gemeenten. De participatie-audit kent als 'keuring van onderop' drie doelen. Ten eerste: de versterking van de invloed en empowerment van gebruikers van voorzieningen en diensten. Door de inzet van hun ervaringsdeskundigheid en het volgen van training kunnen de onderzoeksteamleden zichzelf versterken (individuele empowerment, invloed en grotere zichtbaarheid) en ook een voorbeeldrol vervullen voor anderen. Ten tweede: het bewerkstelligen van cultuurverandering in de vorm van een betere onderlinge communicatie en bejegening. Ten slotte: verbetering van de kwaliteit van voorzieningen en begeleidingsvormen. Voor instellingen (maar ook voor subsidieverleners) vormt de keuringsprocedure een bron van informatie over het reilen en zeilen van een organisatie.

### 5.1 Cliënten in de hoofdrol

In de methode worden elementen uit diverse eerdere participatie-aanpakken bij elkaar gebracht en verbonden met elementen uit de wereld van de audits. Wat resulteert, is een herhaalbaar instrument voorzien van een stappenplan. Dat voorziet in training van een cliëntenkeuringsteam, een fase waarin cliënten hun medecliënten interviewen en een keuringsfase. In die fase wordt op basis van de interviews onder medecliënten door het cliëntenkeuringsteam geïnventariseerd welke sterke en zwakke kanten een voorziening in de ogen van de cliënten heeft. In keuringsbijeenkomsten buigen het cliëntenkeuringsteam, leidinggevenden en medewerkers van een voorziening zich hierover. Er wordt een 'verbeterplan' opgesteld en na enkele maanden vindt een herkeuringsbijeenkomst plaats waarin wordt gekeken in hoeverre de verbeteringen zijn uitgevoerd. Uit de eerste evaluaties blijkt dat de leden van het keuringsteam – en in hun kielzog ook de medecliënten die betrokken worden in de keuringen, zich gehoord voelen. Zij zien daadwerkelijk wat gebeuren met hun adviezen en krijgen meer grip op hun opvang en begeleiding en daarmee op hun situatie (Mak & Davelaar, 2011; Mak e.a., 2009).

De variatie onder de initiatiefnemers van de keuringstrajecten is groot: ze zijn te vinden onder gemeenten, instellingen en cliëntengroepen. De projecten worden echter zonder uitzondering uitgevoerd met cliënten in de hoofdrol. 'Zwerfjongeren' hebben zich verenigd in platforms met illustere namen als 'United Voices' (landelijk), 'U-2B Heard!' (Utrecht) en 'Rough Diamonds' (Rotterdam). Nieuwe participatie-audits betrek-

ken andere aspecten en nieuwe doelgroepen. In het najaar van 2012 start in Utrecht op initiatief van jongerenplatform U-2B Heard! een project waarin jongeren de gehele keten – van loket van eerste melding tot en met toeleiding naar scholing en werk – onder de loep zullen nemen. De gemeente Utrecht wil de uitkomsten gebruiken om onder andere de aansluiting tussen de jeugdzorg (tot 18 jaar) en de verdere begeleiding te verbeteren. Verder is in de zomer van 2012 een eerste serie participatie-audits door en voor volwassen cliënten gestart: in Den Haag keurt het actieve cliëntenplatform 'De Achterban' (ondersteund door de belangenbehartigers van het 'Straat Consulaat') acht dagbestedings- en werkvoorzieningen van aanbieders van opvang, verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg in Den Haag. Het is bovendien de eerste participatie-audit die zich concentreert op de kwaliteit van voorzieningen en begeleiding op het punt van werk en activering. Dat sluit naadloos aan bij het feit dat, volgens de opvangsector en overheden, de focus van de hulpverlening aan daklozen de komende jaren (nu de meeste daklozen onder dak zijn) vooral gericht moet zijn op preventie en herstel. Toeleiding naar een zinvolle en structurele daginvulling vormt voor dat herstel een belangrijke, zo niet de belangrijkste schakel (Federatie Opvang, 2011; Rijk en vier grote steden, 2011).

## 6. **Dagbesteding en werk: tussen innovatie en stagnatie**

Met deze keuring van dagbestedingsmogelijkheden komen we terecht op een terrein waarvan het belang telkens weer wordt benadrukt, door cliënten, door hulpverleners en door beleidsmakers, maar waar telkens ook weer blijkt dat vraag en aanbod onvoldoende overeenkomen en de kwaliteit te wensen over laat. Dagbesteding en werk krijgen nét niet de politieke aandacht die nodig is en, op het niveau van de opvanginstellingen, de inzet die vereist is om vooral ook buiten de eigen organisatie werk te maken van werk. Kortom, aan sociale innovatie op het terrein van dagbesteding bestaat nog steeds een grote behoefte.

Sinds midden de jaren 1990 is de aandacht voor dagbesteding en arbeidsrehabilitatie voor cliënten van opvanginstellingen gestaag gegroeid. Dat bleek bijvoorbeeld uit de landelijke inventarisatie 'Aan de slag in de rafelrand' van de nationale Federatie Opvang en het Verwey-Jonker Instituut over de periode 2003-2005 (Davelaar e.a., 2005). Sinds de lancering van de eerste straatkranten, rond 1995, is de interesse voor wat eerst 'activering' heette en intussen vooral onder de bredere noemer 'participatie' wordt samengevat, verder gegroeid. Tal van projecten zagen het licht: kunstzinnige dagbesteding, veegprojecten, 'uitzendbureaus' en speciale werkplaatsen. Projecten waarin de deelnemers hun eigenwaarde herwonnen en waarvan ook de omgeving en de samenleving profiteerden. De groeiende aandacht voor ervaringsdeskundigheid en voor directe belangenbehartiging (via cliëntengroepen, straatadvocaten, straatpastores, projecten in zelfbeheer) vormde een goede voedingsbodem voor deze initiatieven. De opkomst van deze projecten stond ook in het teken van het aanspreken van de capaciteiten van

mensen, van het versterken van 'burgerschap in de rafelrand van de samenleving' (Galesloot & Harrewijn, 1999).

Veel van de innovatie op dit terrein kwam aanvankelijk van buiten de sector, bijvoorbeeld van succesvolle projecten uit de geestelijke gezondheidszorg of de verslavingszorg waar activering en werk al eerder van de grond waren gekomen. De veel bredere beschikbaarheid van middelen voor ontwikkeling en onderzoek in die sectoren speelde daarbij zeker een rol. Maar ook de invloed van bezielde eenlingen, vaak uit de doelgroepen afkomstig of daar dichtbij staand, is groot geweest. Gesteund door lokale partijen zoals kerken, fondsen, gemeentelijke diensten en ook door koplopers binnen de maatschappelijke en vrouwenopvang, konden projecten van dit soort pioniers zo uitgroeien (Davelaar e.a., 2005). De ontwikkelingen op dit terrein droegen en dragen daarmee alle kenmerken van sociale innovatie: initiatieven vanuit de (lokale) 'civil society' om gaten in het aanbod op te vullen, die vervolgens door uiteenlopende financiers (overheden en fondsen) naar een hoger plan zijn getild.

### 6.1 Bescheiden aandacht voor dagbesteding

In het eerder genoemde Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (2006) kreeg het thema dagbesteding voor het eerst een duidelijke plaats in het landelijke beleid. Het ging wel om een bescheiden plaats, want anders dan de andere peilers onder het plan (het terugdringen van overlast, mensen onder dak helpen, preventie van uithuiszettingen) moest dagbesteding en werk het doen zonder 'harde' beleidsinstrumenten en werd er geen duidelijke doelstelling (indicator) aan gewijd. Het werd ook niet nodig geacht dagbesteding als component van de hierboven besproken 'stabiele mix van stabiele huisvesting, een vast en legaal inkomen en een stabiel contact met de hulpverlening' op te nemen. Wel kende het plan een regeling over de vrijstelling van individuele vergoedingen (bestempeld als vrijwilligersvergoedingen) voor deelname aan dagbestedingsprojecten. Veel lokale overheden drongen daarop aan, omdat juist de mogelijkheid om € 5 tot € 10 per dagdeel 'bij te verdienen' de projecten aantrekkelijk maakten voor de doelgroep, maar deze bijverdiensten tegelijkertijd op gespannen voet stonden met de bijstandsuitkeringen die veel mensen ontvingen. Sinds 2006 hebben instellingen en overheden in meerdere steden vervolgens stevig geïnvesteerd in meer mogelijkheden en een betere toegankelijkheid van activiteiten rondom participatie en werk (zie bijvoorbeeld Davelaar e.a., 2007). Ze deden dit onder andere door speciale websites<sup>7</sup> en een brede stedelijke samenwerking. De diversiteit aan werk- en dagbestedingsvormen is verder toegenomen, met professionele cateringprojecten, restaurants, design- en modeprojecten, hovenierswerk en werk op zorgboerderijen. Wel is inmiddels de hoogte van de vrijstelling van de vergoedingen alweer sterk ingeperkt.

Toch is er duidelijk meer erkenning dat een zinvolle dagbesteding essentieel is voor de preventie van terugval en voor het welbevinden van mensen en het (her)ontdekken



van hun capaciteiten of (in 2012-jargon) van hun 'eigen kracht'. Voortgang op andere terreinen, zoals huisvesting, gezondheid en vermindering van crimineel gedrag bij een verslavingsproblematiek, wordt versterkt en beklijft beter door een grotere participatie van mensen. Omgekeerd belemmert het ontbreken van deelname aan een vorm van vrijwilligerswerk, dagbesteding of betaald werk mensen in het weer op de rails krijgen van hun leven op andere terreinen of leidt het tot terugval (Davelaar & Verwijs, 2012).

In 2011 is de Nederlandse koepel van organisaties in de maatschappelijke opvang en de sector begeleid en beschermd wonen – Federatie Opvang – ondersteund door de nationale overheid (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), gestart met een nieuw offensief binnen de sector: het meerjarenprogramma rond Participatie & Werk, binnen het bredere programma 'Meedoen!' (Federatie Opvang, 2011). Uit een eerste uitvoerige meting onder 51 opvanginstellingen naar de stand van zaken in de sector op dit terrein, valt op te maken dat alle hiervoor beschreven activiteiten en investeringen ten spijt, er geen sprake van is dat in de hele sector inmiddels alle cliënten structureel 'meedoen' (Verwijs e.a., 2012; Davelaar & Verwijs, 2012). Uit de meting blijkt dat veel instellingen streven naar structurele deelname van hun cliënten aan activiteiten binnen Participatie & Werk en daarvoor plannen hebben ontwikkeld. Deelnemers motiveren elkaar bovendien veelvuldig. De ambities van de instellingen zijn hoog, maar nog steeds neemt een aanzienlijke groep cliënten (gemiddeld 46% in 2010 en 44% in de eerste helft van 2011) niet deel aan activiteiten.

---

Instellingen streven naar structurele deelname van cliënten aan activiteiten binnen 'Participatie & Werk', maar bijna de helft van de cliënten neemt daaraan niet deel.

---

Bovendien zijn op het terrein van startkwalificaties de inzet en het bereik van de activiteiten van de instellingen bescheiden. En dat terwijl 63% van de cliënten van 18 jaar en ouder niet over een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt beschikt bij aanvang van het hulptraject in de opvang. Dit is twee keer zoveel dan onder alle Nederlanders (Federatie Opvang, 2012).

## 6.2 Belang van motivatie en keuzemogelijkheden

Alle vertegenwoordigers van instellingen beschouwen het (blijvend) motiveren van cliënten voor het meedoen aan Participatie & Werk als zeer belangrijk. Essentieel is het creëren van een situatie waarin cliënten elkaar enthousiasmeren om een goede dagbesteding te vinden en daar iets van te maken. Ook het verplicht stellen van het hebben van een vorm van dagbesteding vanuit het traject- of behandelplan van de instelling werkt stimulerend, evenals een op maat gesneden individuele begeleiding. Andere

veelgenoemde motiverende factoren zijn dat deelname de norm moet zijn binnen een voorziening of groep en het stimulerende karakter van het actief betrekken van cliënten bij het bedenken en organiseren van de activiteiten. Ook het kunnen bieden van een financiële vergoeding en andere extraatjes helpt. Bij dit laatste punt plaatsen sommige vertegenwoordigers van opvanginstellingen wel kanttekeningen, zoals een leidinggevende van een instelling voor begeleid en beschermd wonen het verwoordt: "Belonen met materiële middelen levert enkel op korte termijn iets op, het is geen blijvende motivering. De cliënt moet zelf ook de omslag in denken kunnen en willen maken" (Davelaar & Verwijs, 2012, p. 11).

De belangrijkste knelpunten die instellingen ervaren op dit terrein, zijn het ontbreken van voldoende budget en het ontbreken van voldoende deskundigheid binnen de organisatie. Zoals op het punt van kennis hebben van de wensen en behoeften van de doelgroep en het op het geschikte moment kunnen toepassen van de juiste motivatietechnieken. In ruim de helft van de instellingen zijn deze kennis en vaardigheden nog onvoldoende aanwezig. Ook ervaart men dat er onvoldoende keuzemogelijkheden kunnen worden geboden aan cliënten. Het bestaande aanbod sluit onvoldoende aan bij de behoeften en wensen van de cliënten omdat het onvoldoende divers of laagdrempelig is of omdat het geen perspectief biedt op doorgroeien naar betaald werk. Professionals missen vooral (goede toeleiding naar) eenvoudig, passend, betaald werk, variatie en voldoende individuele begeleiding in het aanbod voor cliënten. Een medewerker van een maatschappelijke opvangorganisatie merkte op: "Er zijn te weinig echte banen of stageplaatsen in het bedrijfsleven voorhanden" (Davelaar & Verwijs, 2012, p. 11).

## 7. Conclusies en slotbeschouwing

Wat leren ons deze voorbeelden van lokale sociale innovatie op het vlak van huisvesting en maatschappelijk herstel (participatie, dagbesteding en werk) van thuislozen? We stellen allereerst vast dat door de geconcentreerde en – althans voor Nederland – langdurig gecontinueerde aandacht door de nationale overheid, de grote steden en de grote opvang- en zorgaanbieders, lokaal vernieuwing heeft kunnen plaatsvinden. Die ontwikkeling is kort na de eeuwwisseling in gang gezet en duurt nog steeds voort. De zeer ruime beschikbaarheid van financiële middelen is daarbij van groot belang geweest. Frappant daarbij is dat de benodigde middelen voor opvang, zorg en participatie vrij zijn gekomen doordat de betrokken maatschappelijke en politieke krachten aanvankelijk het perspectief van openbare orde en overlast voorop plaatsten. Maar er spelen meer factoren mee, zoals de sterke regievoering door de gemeenten en de bereidheid van instellingen om in nauw (keten)overleg de opvang en zorg af te stemmen. Muren tussen voorheen afgescheiden sectoren zoals de geestelijke gezondheidszorg, de opvangsector en het justitiële circuit, zijn geslecht. De volkshuisvestingssector

heeft een grote rol gespeeld bij preventie van uithuiszettingen en veel gebouwd voor de opvangsector. Er is sprake geweest van een snelle en bijzonder omvangrijke uitbreiding van voorzieningen voor opvang en vooral begeleid wonen. De gemeenten hebben daarbij een sturende rol gespeeld. Geen wonder dat de lokale overheden zichzelf vanuit hun 'regiefunctie' als de grootste vernieuwers op het speelveld zien. Het grote winstpunt in de ogen van werkers in de sector en in die van cliënten is de verschuiving van collectieve opvang naar een meer individuele benadering van de cliënt met zijn capaciteiten en beperkingen.

### 7.1 Kanttekeningen

Er vallen ook kritische kanttekeningen te plaatsen. Zo geven cliënten en cliëntvertegenwoordigers in een evaluatie van de eerste fase van het Plan van Aanpak aan dat nog te veel in termen van 'mensen in traject plaatsen' wordt gedacht. Ook laten volgens hen de kwaliteit en ervaring van de medewerkers – en daarmee de bejegening van cliënten – te wensen over (Tuynman e.a., 2011). Ook leidt het Plan van Aanpak tot een meer uniforme werkwijze en een wat afhankelijke en afwachtende houding bij organisaties ten aanzien van de gemeenten. Nieuwe wegen worden minder snel verkend. In de grotere voorzieningen wordt de nodige druk ervaren. "Er is duidelijk steeds minder ruimte voor een eigen aanpak, het moet hetzelfde in de hele keten", aldus een re-integratiemedewerker van een grote opvanginstelling. Ook kleinere, zelfstandige en wat eigenzinnige projecten hebben het moeilijker. Zij die het anders doen, zijn minder aangehaakt aan de keten of staan er geheel buiten en hebben een kleinere rol dan voorheen. Zij opereren noodgedwongen meer in de marge of, positiever geformuleerd, in een niche. Dat betekent dus niet dat er helemaal geen ruimte meer is voor nieuwe en kleinere spelers. De aanvankelijke zorgen daarover zijn niet bewaarheid. Wel is er sprake van een trend naar concentratie van de bulk van de voorzieningen bij grote aanbieders met daarnaast heel kleine spelers. Logisch vanuit het oogpunt van de eensluidende en sluitende aanpak binnen het Plan, maar niet per definitie goed voor het zelfvernieuwend vermogen van de sector en voor de keuzevrijheid van cliënten. Daarmee lijkt overigens iets vreemds aan de hand: de keuzemogelijkheden omtrent wonen zijn toegenomen, maar omtrent werk en dagbesteding is er op dat punt momenteel sprake van stagnatie.

### 7.2 Toegankelijkheid

Ook op langere termijn zijn er flinke zorgen. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met de sterk gegroeide groep mensen afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen (de zogenaamde MOE-landers) die op straat belanden? De opvangsector en de overheden constateerden nog maar enkele jaren geleden tevreden dat de 'bed, bad en

brood'-voorzieningen bijna tot het verleden behoorden. "We hadden het net zo goed op orde en nu zitten we met een toevloed van deze nieuwe groepen", zegt een beleidsmedewerker van een van de grote steden. De strategie is tot nu toe vooral geweest om te blijven vasthouden aan uitsluitend kwalitatief hoogwaardige voorzieningen (met een hoge drempel) en de nieuwe daklozen uit Oost- en Midden-Europa zo snel mogelijk terug proberen te leiden naar de landen van herkomst. Maar de mate waarin 's winters de druk toeneemt op de dan grotendeels voor iedereen toegankelijke laagdrempelige nachtopvang, doet de vraag rijzen of deze benadering kan worden volgehouden. Daarnaast is er nog het 'oude' probleem van de dakloze (niet-uitzetbare) illegalen. Door de steeds verder aangescherpte regelgeving kunnen zij geen beroep meer doen op de officiële ketenzorg. Nederland kent al langer een zeer streng 'illegalenbeleid', in vergelijking met veel andere Europese landen en streeft net als met de MOE-landers naar een scherpe afbakening van groepen: geen mensen zonder papieren in de opvangvoorzieningen. De verwachting is echter niet dat deze groep zal afnemen. Opvanginstellingen en indirect ook gemeenten zullen op hun aanwezigheid moeten blijven reageren, door mensen weg te zenden of door tijdelijke noodmaatregelen.<sup>8</sup>

Maar ook voor andere groepen staat de toegankelijkheid van de voorzieningen op de tocht, zo claimen althans de opvanginstellingen. Het eerder genoemde principe van de regiobinding lijkt in ieder geval meer en meer als een splijtzwam tussen overheden en opvanginstellingen te fungeren. De voorzitter van de Federatie Opvang sprak in dat verband over 'eigen daklozen eerst'-beleid.<sup>9</sup> Onlangs diende de Europese koepelorganisatie FEANTSA een klacht in tegen de Staat der Nederlanden bij de Raad van Europa wegens het niet nakomen van zes artikelen uit het Europees Sociaal Handvest. Het beleid in Nederland om dakloze mensen zonder regionale bindingen uit te sluiten van opvang, is volgens FEANTSA in strijd met de Europese regels voor sociale grondrechten. Zeer kwetsbare en gemarginaliseerde groepen zouden erdoor geraakt worden. "In de praktijk komt het erop neer dat opvanginstellingen mensen weg moeten sturen van de gemeenten omdat ze niet kunnen aantonen twee jaar in die gemeente te hebben gewoond of verbleven. Op die manier blijf je dakloze mensen van het kastje naar de muur sturen. Dat is onmenselijk en onwettig." De organisatie wil een duidelijke uitspraak over de toelaatbaarheid van toegangseisen zoals regiobinding.<sup>10</sup>

### 7.3 Bredere lokale samenwerking

Zijn de zeer omvangrijke investeringen in menskracht en financiën wel vol te houden? De financieel-economische crisis houdt gemeenten, sociale woningcorporaties en instellingen in haar greep. En de uitdagingen zullen groter worden. Zo zal de geestelijke gezondheidszorg bedden afstoten. Meer mensen met psychiatrische problemen zullen langer lichtere zorg ontvangen of sneller weer 'onder de mensen' worden gebracht. Daarnaast neemt de schuldenproblematiek toe, vooral ook onder (zwerf)jongeren. Ook in de voorbije vette jaren is bovendien een aantal problemen niet voldoende getackeld,

zoals de aansluiting tussen jeugdzorg en vervolgbegeleiding voor 18-plussers (Steketee e.a., 2009). Ook beschikt, zoals we aangaven, ongeveer de helft van de daklozen nog steeds niet over dagbesteding of werk (zie ook Van Straaten e.a., 2012). Aan innovatie op dit terrein is nog steeds grote behoefte. Nu de meeste thuislozen een passende vorm van onderdak hebben gevonden, is – naast preventie – maatschappelijk herstel tot speerpunt voor de komende jaren gebombardeerd. De eerder gepresenteerde gegevens uit de rondgang onder de instellingen laten zien dat extra inspanningen nodig zijn. Instellingen zullen moeten werken aan een vergroting van de keuzemogelijkheden en doorgroeimogelijkheden van hun cliënten. Geholpen door de ruimere financiële middelen sinds 2006, is gepoogd vooral meer eigen aanbod van de grond te krijgen. Die strategie heeft onvoldoende opgeleverd en de beschikbare financiële middelen zijn sterk afgenomen en zullen verder verminderen. De uitdaging voor de komende jaren zal zijn om minder te proberen alles zelf te doen en meer de specialisaties van anderen te benutten. Dat zullen vooral partners in het bedrijfsleven, in het onderwijs en in andere sociale sectoren (welzijn, veiligheid) moeten zijn. Daarvoor is bredere lokale of regionale samenwerking essentieel.

---

Nu de overheid meer zal moeten terugtreden en noodgedwongen een sobere koers vaart, is het de vraag hoe het eerdere succes kan worden vastgehouden.

---

#### 7.4 Ruimte voor initiatieven

Al met al moeten we concluderen dat er inderdaad lokaal veel sociaal geïnnoveerd is en dat daarbij zowel impulsen van onderop als ‘van bovenaf’ meespeelden. Gemeenten speelden een cruciale rol in het verbinden en aansturen van die twee bewegingen. Nu de overheid meer zal moeten terugtreden en noodgedwongen een sobere koers vaart, is het de vraag hoe de aanzienlijke successen uit de voorbije jaren kunnen worden vastgehouden. Met andere woorden: hoe mensen in hun woningen kunnen worden gehouden en voor terugval kunnen worden behoed. Het betrekken van de doelgroep bij het beleid en de uitvoering daarvan en vast blijven houden aan persoonlijke, individuele ondersteuning lijken belangrijke voorwaarden daarvoor te zijn. Daklozen zijn een diverse groep, kunnen goed meedenken, zijn aanspreekbaar op hun beperkingen en kunnen medecliënten motiveren, zo stelden we. Er is bovendien steeds meer zicht op wat goede hulp en begeleiding (moeten) inhouden. Die ondersteuning blijft, gegeven de hardnekkigheid van de persoonlijke en maatschappelijke risico's die tot thuisloosheid kunnen leiden, broodnodig. De uitdaging voor overheden in de Lage Landen blijft daarbij onverminderd: hoe lokale sturing en een zekere mate van standaardisatie samen laten gaan met ruimte voor initiatieven uit de samenleving: van pioniers in de opvang, van sociale huisvesters en van cliënten en hun belangenbehartigers.

## NOTEN

1. De auteur dankt cliënten, belangenbehartigers, medewerkers van opvangvoorzieningen en re-integratieprojecten en medewerkers van gemeenten voor de vele gesprekken in de afgelopen jaren over de beste manieren om thuisloosheid te voorkomen en te beëindigen.
2. De begrippen 'thuisloosheid' en 'dakloosheid' worden, hoewel hun betekenis niet geheel gelijk is, omwille van de leesbaarheid afwisselend gebruikt.
3. Sinds 2006 zijn vele tientallen miljoenen euro's extra per jaar beschikbaar gesteld voor verbetering van zorg en huisvesting en bestrijding van overlast.
4. Dit terrein richt zich onder andere op personen die in Nederland 'zorgwekkende zorgmijders' worden genoemd: mensen die met meervoudige problemen kampen, zoals een combinatie van thuisloosheid met psychische en verslavingsproblemen. Ook vallen onder die benaming mensen die door psychische problemen hun eigen woning vervuilen, ernstig verward zijn en geen hulp aanvaarden, enzovoort.
5. Ten opzichte van de situatie van voor 2006, voor de vier grootste steden 61 miljoen euro per jaar extra in 2006 oplopend tot 175 miljoen euro vanaf 2009, waarvan 58 miljoen euro te betalen door de steden zelf (Rijk en vier grote steden, 2006, p. 19).
6. Zie [www.dakloosinrotterdam.nl](http://www.dakloosinrotterdam.nl) voor informatie over het lokale beleid.
7. Bijvoorbeeld [www.jekuntmeer.nl](http://www.jekuntmeer.nl).
8. Zij kunnen in een aantal gevallen toch terecht bij afzonderlijke gespecialiseerde voorzieningen die gedoogd en soms ook gesteund worden door lokale overheden.
9. Jan Laurier (2012). Tegenwoordig geldt: eigen daklozen eerst. *De Volkskrant*, 19 januari.
10. Persbericht FEANTSA en Federatie Opvang, 4 juli 2012.

# Sociaal-culturele praktijken: van betrekken naar betrokken zijn

*Marc Jans, Gie Van den Eeckhaut en Frank Cockx*

### 1. Inleiding

Zo'n honderddertig organisaties vormen de sector van het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Samen bouwen ze met steun van de Vlaamse Overheid en binnen het kader van de vrije tijd aan een inclusieve, solidaire en duurzame samenleving. Hun gemeenschappelijk uitgangspunt: participatie voor en van iedereen. Dat vullen ze elk in lijn met hun specifieke missie en visie op een eigenzinnige manier in. Goed voor een zeer divers palet van sociaal-culturele praktijken, vaak een mix van gemeenschapsvorming, vormingswerk, maatschappelijke actie en culturele activiteiten. Samen tellen deze organisaties voor 2010 zo'n tien miljoen deelnames, mee ondersteund door een kwart miljoen vrijwilligers (Deckmyn, 2011). Dan hebben we het enkel nog maar over erkende en gesubsidieerde sociaal-culturele praktijken voor en met volwassenen. Ook aanverwante sectoren zoals welzijn, cultuur en jeugdwerk ontplooiën heel gelijkaardige initiatieven. Steeds meer informele sociaal-culturele praktijken borrelen op in diverse contexten, ook in niet-professionele settings. Op die manier zijn sociaal-culturele praktijken sterk 'geworteld' in onze samenleving. Enkele daarvan zetten heel specifiek in op armoede-problemen en maken daar een kernkwestie van. De meeste erkende en gesubsidieerde sociaal-culturele organisaties staan in hun werking principieel open voor mensen in armoede, ook al ligt daar niet hun focus.

Net als in vele andere sectoren worden ook organisaties uit het sociaal-cultureel werk opgeroepen om te innoveren. Op de markt en in beleidskringen verschijnt 'innovatie' al enige tijd als de sleutel om onze welvaart in stand te houden, om economische groei te realiseren. Moeten nu ook sociaal-culturele praktijken aan de slag met deze toverformule? En wat moet dan de inzet zijn van die innovatie? In de loop van 2011 vroegen we het aan professionals uit het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Drieënzeventig professionals namen deel aan vijf focusgroepen en identificeerden 'sociale uitsluiting

en armoede' als een van de thema's die sociaal-culturele praktijken uitdagen om te innoveren. Die uitdaging start bij de vaststelling dat de voortdurende inzet van middelen ontoereikend blijft om armoede en sociale uitsluiting volledig uit onze samenleving te bannen en zelfs keer op keer nieuwe vormen van uitsluiting met zich meebrengt. Maar evengoed bij de vaststelling dat deelnemersprofielen van het gesubsidieerd en erkend sociaal-cultureel volwassenenwerk eenzelfde uitsluiting van pakweg laaggeschoolden toont als elders in onze samenleving (Vermeersch & Vandenbroucke, 2010). Diezelfde focusgroepen formuleerden de nood aan innovatieve benaderingen in relatie tot armoede. Benaderingen die niet langer uitgaan van een wij-en-zij-denken, benaderingen die op zoek gaan naar alternatieve vormen van verbondenheid, solidariteit en gelijke kansen.

In dit hoofdstuk rapporteren we over onze zoektocht naar een innovatieve invulling van sociaal-culturele praktijken in relatie tot armoede. We vallen daarvoor terug op bevindingen van een collegagroep en op praktijktheorieën uit het sociaal-cultureel werk. Onze gedachtegang illustreren we aan de hand van twee praktijkvoorbeelden: Bab(b)elbar van De Lage Drempel uit Mechelen en Club Actief Balen. We beginnen met een uitgebreide presentatie van die praktijken, gebaseerd op informele bezoeken en uitwisseling in het kader van de collegagroep. Later komen we daar regelmatig op terug om onze gedachtegang te illustreren.

## 2. Welkom in de Bab(b)elbar

Voor een goed beeld van Bab(b)elbar trekken we naar de Onze-Lieve-Vrouwestraat te Mechelen. Daar is De Lage Drempel gehuisvest, een afdeling van de sociaal-culturele vereniging Welzijnsschakels en een vereniging waar armen het woord nemen. Je komt er binnen in een grote ruimte, gevuld met tafels en stoelen. Een groot raam geeft toegang tot een aantrekkelijke stadstuin. Het lijkt wel een feestzaal, waar je in de zomer gezellig buiten kunt zitten. In die ruimte ontvangt een twintigtal vrijwilligers het hele jaar door zo'n honderdvijftig verschillende bezoekers, mensen die in armoede leven. Die vrijwilligers komen overwegend uit kringen zonder armoede-ervaring, maar ook enkele bezoekers nemen een engagement als vrijwilliger op. Zij zorgen vijf namiddagen per week voor een tas koffie en een ontspannen, informele sfeer. De informele gesprekken aan tafel, met een tas koffie, vormen de basis voor het organiseren van uitstappen, culturele, creatieve en sportieve activiteiten, vorming en feesten en voor het opzetten van themagroepen die het beleid willen beïnvloeden. De vrijwilligers betrekken de bezoekers bij het opnemen van concrete taken: het onderhoud van de tuin, het mee organiseren van activiteiten, het inbrengen van getuigenissen, meningen en standpunten in beleidswerk en netwerkactiviteiten. Zo realiseert De Lage Drempel een typische sociaal-culturele mix van ontmoeting, ontspanning, vorming, inspraak en beleidsbeïnvloeding.



April 2011. Aan één van die tafels en met een tas koffie begint Rachid over 't Klapgat. Rachid, van Iraanse afkomst, is ondertussen als trouwe bezoeker van De Lage Drempel 'een van de onze'. Rachid neemt ook deel aan 't Klapgat, een initiatief van Vorming-plus Mechelen. 't Klapgat biedt nieuwkomers een informele ruimte om Nederlands te oefenen. Elke donderdagavond komen diverse nieuwkomers samen om met steun van Nederlandstalige begeleiders, opgeleide vrijwilligers, hun Nederlands te oefenen. Nederlands leren ze bij de doorverwijzers, waaronder Basiseducatie, het Centrum voor Volwasseneneducatie en het Huis van het Nederlands. In 't Klapgat geen nieuwe leerstof, aldus de betrokken professional, nog minder schools dan hoe ze te werk gaan bij de doorverwijzers en toch educatief, want een uitgelezen plaats om te oefenen. Thema's worden op voorhand afgesproken met de deelnemers; werkvormen en oefenmateriaal worden zorgvuldig uitgekozen. Rachid is een enthousiaste deelnemer van 't Klapgat, zo enthousiast dat hij opziet tegen de zomervakantie van 2011. Deelnemers en vrijwilligers van 't Klapgat nemen dan een schoolvakantie. Enkele vrijwilligers van De Lage Drempel pikken Rachids verzuchting op en vatten het plan op om voor geïnteresseerde deelnemers van 't Klapgat de vakantie te overbruggen in de ontmoetingsruimte van De Lage Drempel. Geen Klapgat, want De Lage Drempel is geen volkshogeschool zoals Vorming-plus Mechelen, maar wel 'Bab(b)elbar', een vakantie-uitgave van 't Klapgat.

De Lage Drempel neemt contact op met Vormingplus Mechelen. Concrete afspraken, kennis- en ervaringsuitwisseling waren meer dan genoeg om een vijftal vrijwilligers van De Lage Drempel voor de kar te spannen. Elke donderdagavond van de vakantie zetten die vrijwilligers in de stijl en de informele sfeer die kenmerkend is voor De Lage Drempel koffie en thee, deze keer voor nieuwkomers die Nederlands leren. Zeventien nieuwkomers, zeer divers naar afkomst, kwamen erop af en lieten een honderdtwintig deelnames optekenen gespreid over negen Bab(b)elbar-ontmoetingen.

De betrokken vrijwilligers van De Lage Drempel kijken positief terug op hun ervaring, ook al daagt Bab(b)elbar hen sterk uit. Sommige nieuwkomers komen met expliciete leerverwachtingen (Nederlands leren), terwijl de vrijwilligers van De Lage Drempel daar niet voor opgeleid zijn. Zij kunnen niet terugvallen op een didactische, doordachte aanpak en sommigen spreken een uitgesproken Mechels dialect. Hun sterkte is ontmoeting, het tegemoet treden van mensen als unieke personen. Daarenboven komen – veel meer dan naar 't Klapgat – ook nieuwkomers die nog maar net de eerste stappen zetten in het verwerven van de Nederlandse taal. Na verloop van tijd wordt voor de vrijwilligers van De Lage Drempel duidelijk dat hier en daar een meer gestructureerde aanpak wenselijk is. Ze zoeken naar een aangepaste opzet voor de nieuwkomers die nog onvoldoende Nederlands beheersen. Voor hen maken ze voortaan gebruik van educatieve boeken en prenten.

Sommige begeleiders, actief bij de doorverwijzers (onder meer Basiseducatie, Vorming-plus Mechelen, OCMW Mechelen en het Huis van het Nederlands), komen eens mee naar Bab(b)elbar om hun leerlingen te ondersteunen. De informele context waarin zij terecht komen, wekt verdeelde reacties op. Sommigen wijzen vooral op de noodzaak

om Bab(b)elbar didactisch en educatief sterker te onderbouwen. Anderen zien er een unieke kans in om hun leerlingen in een heel andere context te leren kennen.

Bab(b)elbar maakt ondertussen deel uit van een samenwerkingsovereenkomst met de stad Mechelen. In die samenwerking legt de stad aan De Lage Drempel, maar evengoed aan de andere partners van de stad, een diversiteitsclausule op. De diversiteitsclausule is een instrument waarmee Mechelen inzet op een multiculturele lokale gemeenschap. De clausule bepaalt dat partners van de stad voor iedereen moeten openstaan. Gezien de talrijke aanwezigheid van allochtonen in Mechelen ligt de focus van de clausule sterk op etnisch-culturele aspecten. In samenwerking met De Lage Drempel bevat de clausule de volgende bepaling: "De Lage Drempel vzw werkt een beleid uit gericht op het bereiken van een grotere diversiteit in haar doelgroep met bijzondere aandacht voor gekleurde armoede."

Een zomerse Bab(b)elbar versie 2012 is een van de drie acties die De Lage Drempel opneemt binnen dat kader. Voor deze nieuwe uitgave van Bab(b)elbar gaan De Lage Drempel en Vormingplus Mechelen nog nauwer samenwerken. Ze zoeken hoe ze via allerlei ondersteunende en flankerende initiatieven nog meer voor elkaars praktijk ('t Klapgat en Bab(b)elbar) kunnen betekenen. Zo verzorgt De Lage Drempel met inbreng van enkele bezoekers een vorming over de armoedeproblematiek voor Klapgatvrijwilligers. Op zijn beurt bereidt Vormingplus de Bab(b)elbarvrijwilligers van De Lage Drempel via aangepaste vorming voor op hun taak voor de zomer van 2012.

### 3. Club Actief Balen

"Heel Club Actief zal ik nooit vergeten. En ik hoop dat dat nog heel lang kan bestaan. Want hier voel je je thuis, hier voel je je terug herleven, hier voel je je terug mens en je wordt ook aanvaard als mens met al wat we hier doen. Je mag je eigen mening zeggen. Zoals met de nieuwjaarsreceptie (die ze hebben georganiseerd voor het OCMW-cliënteel, red.): iedereen was samen, iedereen deed mee. Je werd niet uitgesloten. (...) Je hoorde er ook bij." (uittreksel uit interview<sup>4</sup>)

Voor de oorsprong van Club Actief Balen moeten we terug naar 2006. OCMW Balen koestert in die tijd de ambitie om de financiële ondersteuning van de deelname van mensen in armoede aan sport en cultuur beter en effectiever in te zetten. Vanuit de overtuiging dat meer mogelijk is dan louter tickets verdelen en het aanbod bekend maken. Het OCMW wil veel meer vertrekken van de cliënten zelf. In een vroeg stadium betreft het OCMW Vormingplus Kempen als partner omwille van de expertise in het opzetten van projecten en het begeleiden van langlopende processen.

Het basisprincipe van Club Actief is eenvoudig: mensen in armoede komen regelmatig samen. Ze zoeken uit aan welke culturele en sportieve activiteiten ze willen deelnemen in Balen en omgeving. En ze zetten zelf als groep ook activiteiten op. Club Actief groeit

zo uit tot een vorm van vereniging: een groep van een vijftiental mensen die twee keer per maand samenkomen. Alle leden van de groep ontvangen een leefloon. Verschillende generaties en mensen vanuit verschillende culturele achtergronden maken deel uit van die groep. Vrouwen zijn licht in de meerderheid.

“Nieuwe leden werven is niet eenvoudig”, zegt Alex. “De meesten van ons hebben geen culturele geschiedenis of waren nooit lid van een culturele vereniging. (...) En dus was het probleem om mensen te overtuigen. Dat doe je niet met brieven of folders. De enige manier die werkt, is mond-tot-mondreclame. Ik vertel tegen iedereen hoe tof Club Actief wel is. En dat het er altijd even gezellig aan toe gaat tijdens vergaderingen. Sommige OCMW-leden wagen de stap dan wel eens.”

Persoonlijke en directe uitnodiging werkt het best om te werven. Bestaande leden spelen daar een belangrijke rol in. Zij delen hun enthousiasme over de werking in hun eigen netwerk en dat werkt aanstekelijk. Club Actief kampt amper met uitval.

De ontmoetingskansen en het permanente karakter van Club Actief zijn belangrijk voor de deelnemers. Samenkomsten verlopen heel actief en interactief, anderhalf uur lang, onder begeleiding van een medewerker van het OCMW. De begeleiding besteedt veel aandacht aan goede structuren om gesprekken te voeren, laagdrempelige methoden zoals werken in kleine groepjes of met gesprekskaartjes. Veiligheid staat daarbij voorop. Tijdens de gesprekken worden de krachten, de kwaliteiten en de successen van de mensen, onder meer via de methode ‘Goed Gevoel Stoel’, benadrukt. Gaandeweg spreken en werken de deelnemers steeds beter in groep. Dat leerproces is ingebakken in de werking, daar zijn geen speciale vormingsmomenten voor nodig. Tijdens de bijeenkomsten praten de leden over het culturele en sportieve aanbod, ze spreken elkaar aan om samen deel te nemen en nemen zelf ook de organisatie van allerlei activiteiten op zich, zoals uitstapjes, een nieuwjaarsreceptie, een bowlingavond, een fietstocht en een voorstelling in het cultuurcentrum. De leden van Club Actief nemen verantwoordelijkheid voor de organisatie daarvan, van een affiche en uitnodiging, over een concrete taakverdeling tot en met de reservaties. Het is ook in die zin hun eigen activiteit. En niet zonder enig gevoel van trots. Alex:

“Er kroop veel voorbereidingswerk in het eindejaarsfeestje voor alle cliënten van het OCMW en het Lokaal Opvang Initiatief (LOI). Ik houd trouwens erg goede herinneringen over aan dat feest. Ik was die avond dj en ik heb ook gespecht. Vijftig mensen toespreken, dat was toch iets heel bijzonders. Zoiets doe je niet elke dag.”

---

Het leerproces is ingebakken in de werking; speciale vormingsmomenten zijn niet nodig.

---

Op termijn is het de bedoeling dat deze groep het OCMW adviseert over culturele en sportieve aangelegenheden (Demos, 2010b). Een adviesraad dus. Dat loopt momenteel

nog niet optimaal: individuele leden uit de groep getuigen wel eens op uitnodiging in een of ander gemeentelijk overleg. Als groep geeft Club Actief feedback aan cultuuraanbieders over hun aanbod. De groep lijkt evenwel niet te staan trappelen om ten volle op zo'n adviesfunctie in te zetten. Wel zijn ze betrokken bij het bedenken en introduceren van de Balense vrijetijdscheques. Dit zijn cheques die elke burger van Balen kan kopen om te gebruiken voor allerlei evenementen, culturele, sportieve en andere activiteiten. Mensen in armoede kopen de cheques tegen een verminderd tarief bij het OCMW. Zo werken de cheques niet stigmatiserend. In gebruik zijn ze voor iedereen hetzelfde. Daardoor verschillen ze van meer klassieke cultuurkortingen die enkel te gebruiken zijn door mensen in armoede.

#### 4. De lange weg van sociale innovatie

Wat opvalt, is dat geen van beide beschreven praktijken werkelijk blits oogt. En dat verast, want innovatie associëren we heel vaak met een wauw-gevoel, met opvallend, met nooit-gezien, met straf-gevonden. De beschreven praktijken zijn eerder gewoon, lijken enigszins op wat we kennen. Er wordt gewerkt met bouwstenen die op zich onopvallend, herkenbaar en vertrouwd zijn. Verenigen. Ontmoeten. Gesprekken. Samen ergens heen gaan. Louter op de vorm beoordeeld, moet je moeite doen om beide praktijken als innovatief aan te merken. En toch beoordelen wij beide praktijken als innovatief, meer bepaald als een voorbeeld van sociale innovatie die ingrijpt op het bestaande werken en denken.

Om dat oordeel te verantwoorden, kijken we eerst scherper naar het begrip 'innovatie' zelf. Je kunt er werkelijk niet naast: onze samenleving is als het ware verslaafd geraakt aan innovatie. Innovatie is een *passe-partout* voor economische groei, voor de oplossing van samenlevingsproblemen, voor het formuleren van ambities voor onze 'Vlaamse samenleving' (cf. Vlaanderen in Actie). Innovatie en ontwikkeling worden voortdurend in één adem genoemd. Maar bij een kritische blik wordt duidelijk dat onder het containerbegrip 'innovatie' fundamenteel verschillende discourses schuilgaan.

Het dominante discours vertrekt vanuit een economische en technologische logica (Cockx & Jans, 2010; Van den Eeckhaut, 2011). Dan gaat het over het ontwikkelen van nieuwe producten en diensten in functie van economische groei en de verdere ontwikkeling van markten. Vaak komt het neer op het bedenken van nieuwe oplossingen voor bestaande problemen of op het vinden van een nieuw gat in de markt. Je zou kunnen spreken over een permanent verbreden en verfijnen van het bestaande marktaanbod, zonder dat aan de fundamentele principes van economie en marktlogica geraakt wordt. Ook het sociaal-cultureel werk ondervindt de druk van dit innovatiediscours: 'nieuw' lijkt wel het keurmerk. Het aanbod moet verbreed worden, nieuwe vormen van leren moeten worden geïntegreerd, hippe sociale media moeten worden ingeschakeld, nieuwe vormen van verenigen moeten worden ontdekt en geïmplementeerd. Nieuwe

doelgroepen – lees: nieuwe markten – moeten worden aangeboord, de ‘marktpenetratie’ moet worden versterkt. Innovatie moet ons helpen in de concurrentie met al het andere aanbod. De uitdaging voor sociaal-culturele praktijken is nu om onder die druk de relevantie van innovatie steeds voor ogen te houden (Cockx & Jans, 2010).

Een tweede type discours over innovatie biedt daarbij een ondersteunend perspectief: het perspectief van sociale innovatie. Murray, Caulier-Grice en Mulgan (2010, p. 3) definiëren sociale innovatie als “nieuwe ideeën (producten, diensten en modellen) die tegelijkertijd aan sociale noden tegemoet komen en nieuwe sociale relaties of samenwerkingsverbanden creëren. Met andere woorden, het zijn innovaties die voordelig zijn voor de samenleving en die het vermogen van de samenleving om op te treden, verbeteren”. Eigenlijk kun je dé maatschappelijke opdracht van sociaal-culturele praktijken als volgt formuleren: een reservoir van mogelijkheden en reële praktijken opbouwen, waaruit de samenleving kan putten om vraagstukken, kwesties, problemen of uitdagingen verstandig aan te pakken, met een reële meerwaarde voor die samenleving en de mensen die die samenleving vormen.

Sociale innovatie kunnen we situeren op een spanningsveld afhankelijk van de impact die ervan uitgaat. Met impact bedoelen we de mate waarin de innovatie ingrijpt op de bestaande toestand, de bestaande gewoonten en patronen, de mate waarin ons denken over en begrijpen van de wereld worden veranderd (Van den Eeckhaut, 2011). Aan de ene kant van het spanningsveld vinden we innovatie, waarbij aan het bestaande iets nieuws wordt toegevoegd, zonder er eigenlijk fundamenteel aan te raken. De vernieuwing bedreigt niet wat is, het voegt er iets aan toe en is er meestal vrij compatibel mee. De gewone manieren van werken en organiseren worden er niet wezenlijk door aangetast. Het gaat eigenlijk over aanbouwen, verbouwen – waarbij het bestaande misschien wel van uitzicht verandert, maar niet in zijn grondstructuur. Met Argyris en Schön (1974) kunnen we spreken van ‘single loop learning’ of enkelslagleren. Aan de andere kant van dat spanningsveld staan innovaties die onze vertrouwde modellen van de wereld uitdagen, aantasten of zelfs omkeren. Wat voorheen vanzelfsprekend was, krijgt volledig nieuwe betekenissen. Onze vertrouwde manieren van handelen volstaan niet meer om met de werkelijkheid om te gaan. We moeten ze omturnen, op een ander niveau opnieuw integreren of gewoon achterlaten. Argyris en Schön (1974) spreken dan over dubbelslagleren of ‘double loop learning’.

Met de begrippen ‘sociale innovatie’ en ‘impact van innovatie’ kunnen we nu scherper kijken naar de aard van innovatie in onze twee praktijkvoorbeelden. Dat het telkens gaat om sociale innovatie, is duidelijk: in beide praktijken ontstaan nieuwe vormen van samenwerken en samenleven, waarvan de deelnemers, het netwerk rondom hen en de samenleving als geheel een positieve invloed ondervinden. Wat de impact betreft, stellen we vast dat beide praktijken de bestaande en heersende opvattingen over armoedebestrijding in vraag stellen, louter door als ontwikkelende praktijk een andere weg te openen. Diverse argumenten daarvoor werken we verderop sterker uit.

We kunnen de vraag stellen of dit nu allemaal zo nieuw is. Zoals eerder gesteld, zien de vormen die beide praktijken aannemen, er vertrouwd uit. Toch zijn beide praktijken innovatief en wel om twee redenen. Vooreerst moeten we een werkvorm of methode altijd begrijpen binnen het kader van de ruime methodiek – in dit geval dus een sociaal-culturele methodiek (Baert & Ketelslegers, 2002). De werkvormen die in de beschreven praktijken worden ingezet, vertrekken vanuit een positief perspectief op een toekomstige samenleving. Het handelen binnen een sociaal-culturele methodiek vormt een voorafspiegeling van het soort samenleving waar men met zo'n methodiek naartoe wil: echte wederkerigheid, uitgaan van waardeschalen van alle betrokkenen, ook als het gaat over cultuur of vrije tijd, iedereen is actor en eigenaar van de processen en activiteiten die zich afspelen. Beide praktijkvoorbeelden steunen op volwaardige participatie vanuit een volwaardig actorschap. En dat typeert die praktijken als innovatief: ze gaan in tegen de heersende logica waarbij mensen in armoede object van verandering zijn.

Een tweede reden heeft te maken met de betekenis die wij toekennen aan één praktijk binnen een groter geheel van praktijken die samen kunnen bijdragen tot sociale innovatie. Ook het idee dat mensen in armoede volwaardig betekenisgever, eigenaar en 'stuurder' van verandering zijn, vertrekkende van hun eigen leefwereld, is niet nieuw. De armoedebeweging, bestaande uit een heel netwerk van Welzijnsschakels, verenigingen waarin armen het woord nemen, opbouwwerkprojecten en andere medestanders, heeft in de laatste twintig jaar vele innovatieve initiatieven ontwikkeld vanuit dat uitgangspunt. Samen met onze twee praktijkvoorbeelden en nog vele andere praktijken zoeken die initiatieven een antwoord op de wijze waarop armoede zich in onze hedendaagse samenleving manifesteert en een alternatief voor de huidige overheersende aanpak van armoedeproblemen. Sociale innovaties steunen vaak op een soort van synchroon web van innovatieve praktijken die in een bepaalde periode aan de oppervlakte komen omdat ze juist dan aan de orde zijn: het thema staat op de maatschappelijke agenda en diverse groepen en netwerken ontwikkelen praktijken die daarop inspelen. Vaak maken ze gebruik van (combinaties van) oude werkvormen, maar zetten ze die in een nieuw licht. Sociale innovatie loopt niet over één praktijk, maar volgt zo bekeken een lange weg. Sociale problemen zoals armoede kunnen overigens niet binnen de grenzen van concrete en planmatige veranderingsacties 'opgelost' worden. Hooguit ondersteunen die acties eerder ingezette en in te zetten ontwikkelingen in de samenleving (Bouverne-De Bie, 2003). Sociale innovaties die radicaal andere praktijken vooropstellen, vragen tijd en een voldoende kritische massa van ondersteunende praktijken die bewust of onbewust samen-sporen.

## 5. Een leefwereldbenadering als alternatief voor de activeringslogica

Uit eerdere analyses van sociaalwerkpraktijken en de theoretische reflectie daarover, blijkt dat het merendeel van de initiatieven in de strijd tegen armoede expliciet of im-

pliciet een activeringslogica volgt (Mathijssen, 2004; Weil, Wildemeersch & Janssen, 2005). Die logica vertrekt van vastgestelde tekorten bij mensen in armoede. Mensen in armoede voldoen (nog) niet aan de geldende normen of standaarden om als actieve burgers deel te nemen en mee vorm te geven aan onze samenleving. Zij leven (nog) niet in menswaardige omstandigheden en beschikken (nog) niet over de mogelijkheden om die omstandigheden mee te bepalen. De vele initiatieven die op zo'n uitgangspunt steunen, willen de vastgestelde achterstand bij mensen in armoede wegwerken. Onder meer beleid, hulpverlening, vorming en opleiding zetten in op het ontwikkelen van competenties en randvoorwaarden die mensen in armoede in staat moeten stellen om mee te spelen in het publieke debat, op de arbeidsmarkt, in de vrije tijd of in de eigen buurt en leefomgeving. Op zich soms waardevolle inspanningen die voor een aantal mensen in armoede een reële uitweg uit de armoede bieden. Maar anderzijds ook inspanningen waarbij mensen in armoede overwegend object en doelwit zijn. Het denken 'over' en het handelen 'voor' mensen in armoede vertrekken vanuit geldende normen en standaarden in onze samenleving, een samenleving waar mensen in armoede uitgesloten zijn. Activeringsinitiatieven of pogingen om mensen in armoede te betrekken bij de geldende normen en standaarden in onze samenleving bieden weinig ruimte om die normen en standaarden in een kritisch daglicht te plaatsen, noch door mensen in armoede zelf, noch door de initiatiefnemers.

---

Het merendeel van de initiatieven in de strijd tegen armoede volgt expliciet of impliciet een activeringslogica.

---

Ook sociaal-culturele praktijken vertrekken vaak van de normen en standaarden van niet-armen en zijn gericht op het aanpassen van mensen in armoede. Dat stelden we eerder vast naar aanleiding van een kwalitatieve analyse van 25 sociaal-culturele praktijken in relatie tot armoede (Jans, 2011). Maar we merkten ook dat sociaal-culturele praktijken soms andere strategische uitgangspunten aannemen en een alternatief kunnen zijn. Zulke alternatieve sociaal-culturele praktijken bieden ruimte aan mensen in armoede om als actor in relatie te treden tot anderen en zo actief de relatie tussen betrokkenen en de inzet van die relatie mee te definiëren. Ze vertrekken van een leefwereldbenadering omdat ze alledaagse strategieën op zoek naar een succesvol leven ondersteunen door te focussen op directe ervaringen, de leefomgeving, de competenties en het actorschap van de betrokkenen (Grunwald & Thiersch, 2009). Kenmerkend voor zo'n leefwereldbenadering zijn een band van vertrouwen tussen sociaal-cultureel werkers en de doelgroep en een open einde.

De logica's van waaruit de diverse partners in Bab(b)elbar vertrekken, verschillen. De Lage Drempel gaat uit van een leefwereldbenadering en organiseert een ontmoetingsruimte waarin unieke personen elkaar tegemoet kunnen treden: "In onze ontmoetingsruimte moet niets, men kan gewoon aanschuiven aan de grote tafel en genieten van de

koffie en de gesprekken" (De Lage Drempel, 2011). Of ook: "In De Lage Drempel houden we geen dossiers bij. We willen mensen steeds op een onbevagen manier ontvangen, zonder dat ze allerlei papieren en documenten moeten invullen. Wij zijn immers geen hulpverleners die rechten toekennen aan mensen met een bepaald profiel" (De Lage Drempel, 2011). De meer educatief georiënteerde partners van Bab(b)elbar vertrekken minstens deels vanuit een activeringslogica. Zij organiseren een stimulerende leeromgeving waarin Nederlandsonkundigen hun 'achterstand' kunnen ophalen.

Ook Club Actief Balen kent een partnerschap tussen twee actoren die in aanvang vertrekken vanuit verschillende benaderingen. Het OCMW neemt initiatief vanuit een individueel hulpverleningsperspectief, terwijl Vormingplus Kempen uitgaat van een sociaal-culturele methodiek. Binnen het kader van zo'n sociaal-culturele methodiek ligt de nadruk op participatie, hier vooral in de betekenis van deel hebben. Zo'n benadering, kenmerkend voor sociaal-culturele praktijken, daagt hulpverleners van het OCMW uit om na te denken over hun eigen uitgangspunten. Ze vragen zich af hoe en in welke mate ook participatief groepswork niet alleen tot maatschappelijke integratie bijdraagt, maar ook tot het ontwikkelen van nieuwe kansen voor vrijetijdsbesteding. Misschien maakt dit Club Actief Balen wel uniek. Er zijn al veel verenigingen voor mensen in armoede, maar zelden zijn ze opgezet van op het snijvlak tussen hulpverlening en sociaal-culturele praktijk. Juist die samenwerking verruimt een eenzijdige focus op behoeften en tekorten van mensen in armoede en legt de aandacht ook op hun krachten en mogelijkheden.

Zowel in Club Actief Balen als in de Bab(b)elbar ligt de focus niet in de eerste plaats op toeleiding naar wat de 'reguliere' samenleving te bieden heeft, maar op de leefwereld van de betrokkenen zelf. In Club Actief Balen wijzen zowel deelnemers als OCMW-werknemers een duidelijke verandering aan in de bij aanvang asymmetrische relatie tussen 'hulpverlener' en 'hulpbehoevende'. Op een gelijkaardige manier leren leerkrachten Nederlands die een kijkje komen nemen in de Bab(b)elbar, hun leerlingen op een andere manier kennen. Die nieuwkomers staan sindsdien voor meer dan alleen maar hun onvoltooide kennis van de Nederlandse taal. In beide praktijken verbreedt de kijk van hulpverleners en opleiders op mensen in armoede. Maar ook de betrokken mensen in armoede ervaren en definiëren hun relatie op een andere manier: meer wederkerigheid in plaats van eenzijdige afhankelijkheid.

Door uit te gaan van een leefwereldbenadering sluiten de twee praktijkvoorbeelden aan bij een ruimere tendens in de strijd tegen armoede. De afgelopen decennia observeren we een (her)waardering voor de ervarings- en leefwereld van mensen in armoede, onder meer bij de opmaak van het Algemeen Verslag over de Armoede (Koning Boudewijnstichting e.a., 1995), naar aanleiding van de erkenning en subsidiëring van verenigingen waar armen het woord nemen (Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding) en naar aanleiding van de opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen. Suijs (2011) wijst in het kader van zijn behoorlijk kritische discoursanalyse over 'de strijd



tegen armoede' op de risico's van een doorgedreven leefwereldbenadering. Dit kan de strijd tegen armoede wel eens herleiden tot een strijd van armen tegen zichzelf. Voor we het goed en wel beseffen, sluiten we ons op in de leefwereld en zoeken we de oorzaken van armoede en sociale uitsluiting opnieuw eenzijdig bij de armen zelf. Zij worden dan ongewild opnieuw zelf verantwoordelijk om uit een leven in armoede te ontsnappen. Sociaal-culturele praktijken die vertrekken vanuit een leefwereldbenadering, staan voor de uitdaging om perspectieven uit de leefwereld kritisch te verbinden met structurele kansen en uitsluitingsmechanismen. Sociaal-culturele praktijken mogen daar niet om heen. Immers, de leefwereld krijgt vorm in interactie met anderen en de omgeving. In die interactie spelen machtsfactoren die terug te brengen zijn tot spanningen, problemen en mogelijkheden van structurele aard (Grunwald & Thiersch, 2009).

---

Sociaal-culturele praktijken die vertrekken vanuit een leefwereldbenadering, staan voor de uitdaging om perspectieven uit de leefwereld kritisch te verbinden met structurele kansen en uitsluitingsmechanismen.

---

## 6. Op de naad van leefwereld en systeem

'Sociaal-culturele praktijken situeren zich op de naad van leefwereld en systeem', een klassieke stelling in sociaal-culturele kringen (Wildemeersch, 1993; Cockx, 2010). Het begrip 'naad' suggereert een scherpe, duidelijk af te bakenen grens tussen leefwereld en systeem. Kunnemann (1996) vindt dit misleidend. In het verlengde van de maatschappelijke ontwikkelingen onder meer beschreven door Beck (1986) ziet hij eerder een vermenging van systeem en leefwereld.

Vanuit een ethisch en humaan standpunt zijn wij geneigd om de leefwereld binnen dit begrippenpaar voorop te stellen: het 'systeem' moet ten volle bijdragen aan de projecten vertrekkende vanuit de 'leefwereld' van eenieder. De leefwereld is in onze opvatting een voortdurende bron van betekenissen, van relaties, van solidariteit, van leerprocessen en middelen. Sociaal-culturele praktijken bieden informele contexten en sociale ruimtes waarin dergelijke leefwereldprocessen goed gedijen. Processen waarvoor mensen zelf verantwoordelijkheid nemen en dragen. Ook Biesta (2011) stelt voor om bij politieke vorming meer te vertrekken van actuele en levensechte kwesties in het alledaagse leven als alternatief voor het aanpassen van mensen aan gewenste burgerschapsidealen, uitgaande van een systeem perspectief. Burgerschap en democratie zijn in zijn visie een voortdurend experiment met een open einde.

In werkelijkheid zijn er voortdurend fricties in het samenspel van de leefwereld en de structurele context, het systeem. De handelingsruimte in de leefwereld van mensen

wordt voortdurend bepaald en beperkt door systemen, de structurele context, beleid en door allerlei machtsfactoren die daar spelen. Mensen slagen er niet altijd in om hun eigen levensproject te realiseren. Systemen zoals politiek en markt bieden hun niet altijd de meest gepaste ondersteuning. In het geval van mensen in armoede bieden heersende systemen zelfs geen toegang tot elementaire middelen en mogelijkheden die onze samenleving voor anderen wel ter beschikking stelt. Het is niet evident om vanuit de vanzelfsprekendheid van elke dag dergelijke kwesties aan de orde te stellen. Sociaal-cultureel werkers die dat doen, moeten respect opbrengen voor het alledaagse leven van de mensen bij wie ze betrokken zijn. Wil men ook alternatieven in het vooruitzicht stellen, dan moeten zij tegelijkertijd het alledaagse leven in vraag durven te stellen (Grunwald & Tiersch, 2009). Biesta (2011) wijst in dit verband op het belang van onderhandelen, van de democratische kwaliteit van processen en praktijken die mee vormgeven aan het alledaagse leven.

Ervaringen van sociale uitsluiting zetten sociaal-culturele praktijken aan om ook actief in te spelen op systemen door middel van beleidsbeïnvloeding of van een kritische opstelling in publieke discussies. Maatschappelijke verandering – ook te lezen als sociale innovatie – is een ambitie van veel sociaal-culturele praktijken. Sociaal-culturele praktijken in de strijd tegen armoede kunnen ook inzetten op de transfer van materiële middelen (bijvoorbeeld: bepleiten van een leefloon). Maar dergelijke praktijken zetten vooral in op de transformatie van sociale relaties. Zo'n transformatie kan een bron zijn voor collectieve mobilisatie en actie, voor sociale leerprocessen of voor een verhoogd individueel en maatschappelijk bewustzijn van structurele uitsluitingsmechanismen. Beide hiervoor besproken praktijken vertrekken van de leefwereld van mensen in armoede. Dat belet die praktijken niet om ook in te zetten op veranderingen van de context, van systemen en beleidskaders die de handelingsruimte binnen de leefwereld mee bepalen.

In Club Actief observeren we transformaties van sociale relaties op verschillende niveaus. Het eerste niveau heeft betrekking op de relatie die mensen met zichzelf ontwikkelen. Veel deelnemers geven aan dat ze door deelname aan Club Actief sterker, zelfbewuster en assertiever in de wereld staan. Het is daarbij belangrijk om deel te kunnen uitmaken van een groep. Immers, in groep vormen mensen hun identiteit. Deelnemers geven aan zich thuis te voelen, graag deel te nemen, het gevoel van veiligheid te ervaren: "Er lacht hier niemand met mij." Mensen worden in deze groep bovendien aangesproken op mogelijkheden en kansen, niet op problemen. Ze ervaren dat ze hun omgeving en relaties mee vormgeven. "Ik zeg iets, en er gebeurt iets mee." Dat in tegenstelling tot de vele ervaringen van machteloosheid, van gebrek aan invloed die ze opdoen.

"Ik kan vaststellen dat alle deelnemers enorm gegroeid zijn in zelfredzaamheid, weerbaarheid, mondiger geworden zijn... Ze voelen zich gewaardeerd en gehoord" (uitspraak van OCMW-medewerker<sup>2</sup>).

Club Actief Balen versterkt het sociale netwerk van deelnemers en dat is in dit project in wezen belangrijker dan de culturele participatie die Actief Balen bevordert.

Deze praktijk is ontwikkeld in een samenwerkingsverband tussen welzijnswerk (OCMW) en sociaal-cultureel volwassenenwerk (Vormingplus Kempen). Zo'n samenwerking is een goede voedingsbodem voor verandering van systemen. In de samenwerking ontstaat een nieuwe ruimte die het perspectief en de handelingsruimte van OCMW-medewerkers verbreedt.

“Club Actief heeft zeer zeker voor verandering gezorgd binnen het beleid, de werking en de aanpak van ons OCMW. Er is sinds de opstart van Club Actief duidelijk een cultuurverandering in de zin dat we meer openstaan en aandacht hebben voor de noden en de ervaringen van de cliënten.” Of: “Sinds de opstart van Club Actief zijn er stilaan ook andere groepswerkingen opgestart. Groepsgericht werken heeft veel voordelen: efficiëntie, mensen leren van elkaar en vergroten hun sociaal netwerk en de band tussen maatschappelijk werkers en cliënten wordt nauwer” (twee uitspraken van een OCMW-medewerker<sup>3</sup>).

De stap van een sterke groepsband naar een structurele rol als gesprekspartner voor de overheid en het beleid is niet evident. Club Actief Balen ambieert evenwel een structurele impact op het lokaal cultuur-, sport- en welzijnsbeleid. Er zijn aanzetten in het project: verschillende personen uit de groep worden gevraagd als gesprekspartner voor het beleid, als ‘getuige’. Dat maakt van de groep nog geen structurele partner zoals het OCMW dat voor ogen houdt. Leden van Club Actief zijn niet echt geneigd om te participeren in systemen en processen die niet de hunne zijn. De logica van een adviesraad ligt ver buiten de leefwereld van de betrokken mensen in armoede en werkt daarom op dit moment vooral vervreemdend. Niettemin had Club Actief wel duidelijk invloed op de beleidskeuze om Balense cultuurcheques in te voeren. Mensen in armoede speelden in de ontwikkeling van het concept, in de concrete uitwerking ervan en in de publieke debatten daarover een doorslaggevende rol. Met als gevolg dat het geen klassieke cultuurcheque geworden is, maar een vrijetijdscheque, ook te gebruiken voor sportactiviteiten, hobbyactiviteiten of andere evenementen. Zo onderkent ook het Balense beleid dat cultuurparticipatie meer omvat dan ingaan op het aanbod van culturele instellingen. Een benadering waar de partners in de ontwikkeling van een cultuurpas voor alle Vlamingen nu ook van vertrekken, mede onder impuls van het Netwerk tegen Armoede.<sup>4</sup> Ook hierin schuilt een aanpassing van systemen.

## 7. Meer kansen

Naar aanleiding van de Bab(b)elbar duikt over het begrip ‘diversiteit’ een spanningsveld op tussen De Lage Drempel en het stadsbestuur van Mechelen. Het stadsbestuur streeft naar een multiculturele lokale samenleving en legt het accent op een mengeling van de verschillende bevolkingsgroepen bij alles wat de stad onderneemt en ondersteunt. De Lage Drempel stelt op basis van ervaring dat mensen in armoede ook nood hebben aan een ‘veilige’ ruimte. Een ruimte waar ze gelijkgezinden en lotgenoten kunnen ontmoeten, een uitvalsbasis die hen toelaat om van de eigen kracht en mogelijkheden

uit te gaan. Werken aan diversiteit betekent voor De Lage Drempel lang niet altijd en overall mixen van de verschillende groepen in de samenleving. Daarenboven vult De Lage Drempel diversiteit breed in. Niet alleen verschillen op basis van etnisch-culturele herkomst, maar ook andere verschillen, onder meer op basis van geslacht, levensbeschouwing en leeftijd, brengen zij zo veel mogelijk in rekening bij het maken van plannen en het organiseren van activiteiten.

Die verschillende standpunten over diversiteit zorgen dus voor wat spanning. De Lage Drempel verdedigt categoriale initiatieven. Het stadsbestuur dringt aan op inclusieve initiatieven. Binnen dat spanningsveld zoekt het stadsbestuur naar een antwoord op de vraag: hoe kunnen we heel concreet alle groepen uit onze lokale gemeenschap bereiken en betrekken? De Lage Drempel staat eerder stil bij de vraag: waarom moeten we met het bestaande aanbod aan kansen en mogelijkheden altijd een zo divers mogelijk publiek bereiken? Dit spanningsveld typeert twee verschillende invalshoeken die Tineke Van de Walle (2012) identificeert binnen het jeugdwerk in relatie tot sociale uitsluiting. Zij stelt vast dat jeugdwerkers en beleid overwegend stilstaan bij de 'hoe'-vraag. In antwoord op die vraag focussen ze sterk op de toeleiding van minderheidsgroepen naar middenklasseninitiatieven. Een focus die ook in de sociaal-culturele sector aanwezig is en gevoed wordt door het Participatiedecreet (Jans, 2011). Misschien wel omdat we maatschappelijke structuren maar erg moeizaam en met mondjesmaat kunnen aanpassen. Daardoor hervertalen we structurele armoedebestrijding in: armen toegang geven tot de bestaande structuren van de samenleving (arbeid, onderwijs, hulpverlening, cultuur, vrije tijd, ...) (Suijs, 2012). Armoedebestrijding wordt zo al snel een activiteit waarin armen toegeleid worden.

Wanneer we stilstaan bij de 'waarom'-vraag, dan komen we uit bij alternatieven voor de vele toeleidingsinitiatieven. De inzet is dan niet meer alleen het openen van 'gelijke' kansen in relatie tot het bestaande aanbod, maar het zoeken naar 'meer' en 'nieuwe' kansen, naar alternatieve initiatieven die in relatie tot minderheidsgroepen nieuwe en specifieke mogelijkheden openen. Het verhaal van Bab(b)elbar kunnen we lezen als zo'n alternatief initiatief. Bab(b)elbar is in eerste instantie niet gericht op het toeleiden van nieuwe groepen (nieuwkomers) naar de bestaande activiteiten van De Lage Drempel. Bab(b)elbar is een nieuw initiatief op zoek naar nieuwe kansen en mogelijkheden voor een groep van nieuwkomers in Mechelen. De Lage Drempel evalueert Bab(b)elbar als een goed model om samen met nieuwkomers iets te ondernemen. Veel andere inspanningen, gericht op toeleiding naar meer reguliere activiteiten binnen De Lage Drempel, leidden in het verleden niet altijd tot een positieve ervaring. Er duiken dan al eens weerstanden op bij de overwegend 'witte' bezoekers van De Lage Drempel. Motief, een landelijke vormingsinstelling erkend en gesubsidieerd binnen het sociaal-cultureel volwassenenwerk, merkt gelijkaardige weerstanden op naar aanleiding van hun zoektocht om hindernissen weg te werken op weg naar een gezamenlijke strijd tegen armoede van moslims en niet-moslims. Onderaan de maatschappelijke ladder is superdiversiteit al volop doorgebroken. In sociale woonblokken van grote steden, in de wachtzaal van

OCMW's, in de rij van de voedselbedeling komen mensen met de meest uiteenlopende nationaliteiten en achtergronden elkaar tegen. Dit creëert al eens onveiligheids- en concurrentiegevoelens (Motief, 2012).

Bab(b)elbar loopt niet vast op die weerstanden, opent zelfs perspectieven. Zo komen drie nieuwkomers uit Bab(b)elbar inmiddels ook af op andere initiatieven van De Lage Drempel. Ondanks de weerstanden om hun groep te kleuren, kijken de 'witte' bezoekers ondertussen overwegend positief naar die nieuwkomers: "t zijn goeie!" Zij maken nu deel uit van De Lage Drempel en worden door de andere bezoekers gezien als een van hen. Naast de bij Bab(b)elbar betrokken vrijwilligers kwamen ook enkele trouwe en nieuwsgierige bezoekers van De Lage Drempel af op de zomerse Bab(b)elbaravonden. Dit was niet de opzet, maar heeft ongetwijfeld bijgedragen tot de integratie van de drie nieuwkomers. Al bij al is de basis verbreed om ook specifieke aspecten van gekleurde armoede op te nemen in de werking van De Lage Drempel. Op die manier innoveert De Lage Drempel ook zijn eigen werking.

Het effect van de diversiteitsclausule is onmiskenbaar dat De Lage Drempel zijn visie op en benadering van diversiteit sterker expliciteert, daarover nadenkt, communiceert en het debat met partners zoals het stadsbestuur van Mechelen aangaat. Zulke discussies bieden ruimte om nieuwe perspectieven op diversiteit in onze samenleving te verkennen en om naast de inzet op gelijke kansen ook in te zetten op meer kansen.

## 8. **Ontmoeting en ontspanning schragen de sociaal-culturele strijd tegen armoede**

Sociaal-cultureel werkers volgen vaak een interventielogica. Daar zijn ze in opgeleid en daartoe worden ze professioneel omkaderd. Ze komen doelbewust, methodisch en verantwoord tussen in groeps- en leerprocessen, in lokale gemeenschappen of in publieke discussies (Cockx & Gehre, 2011; Cockx, 2007). Ook regelgeving zet die marsrichting mee uit. Het Decreet Sociaal-cultureel Volwassenenwerk van 2003 stelt in ruil voor erkenning en subsidies dat organisaties aan de hand van een sociaal-culturele methodiek moeten werken aan vier functies (een educatieve, culturele, maatschappelijke activerings- en gemeenschapsvormende functie). Een handelsmerk van sociaal-cultureel volwassenenwerk is een multifunctionele benadering: sociaal-cultureel volwassenenwerk combineert meestal verschillende van die vier functies in één actie of interventie (Wildemeersch, 1993; Cockx, 2010).

Wanneer zo'n interventielogica allesoverheersend wordt, riskeren we elementaire bouwstenen voor sociaal-culturele praktijken te verwaarlozen. Willen we als sociaal-cultureel werkers succesvol bruggen slaan tussen leefwereld en systeem, dan kunnen we niet eenzijdig uitgaan van een aanbodperspectief. Sociaal-cultureel en sociaal wer-

kers moeten ook betrokken zijn op de leefwereld, het perspectief van deelnemers. In dit opzicht is de presentiebenadering van Baart (2001) een scherpe kritiek op professionalisering die leidt tot een 'afwezigheid' van de sociaal(-cultureel) werker op die domeinen waar het echt toe doet. Vanuit een deelnemersperspectief zijn betekenisverleningsprocessen waarbij mensen zich verbinden met zichzelf, anderen, een groep, de buurt en de samenleving van belang. Dat inzicht wordt onder meer ondersteund en in beeld gebracht door de resultaten van een kwalitatief onderzoek gebaseerd op diepte-interviews en een biografische onderzoeksmethode (Cockx & Bastiaenssen, 2010). Vanuit dit deelnemersperspectief blijkt het belang van ontmoeting en ontspanning: ze schragen sociaal-culturele praktijken (Cockx & Bastiaenssen, 2010). Deze bevinding werd naderhand getoetst en bevestigd in een meer grootschalig kwantitatief onderzoek naar het participatie- en deelnemersprofiel van participanten aan het sociaal-cultureel volwassenenwerk (Vermeersch & Vandenbroucke, 2010).

---

Sociaal-cultureel en sociaal werkers moeten betrokken zijn op de leefwereld, het perspectief van deelnemers.

---

De kracht van ontmoeting in sociaal-culturele praktijken schuilt in de relatie die men op die manier kan aangaan met anderen. Ontmoeting laat toe om de eigen leefwereld uit te breiden, de eigen denk- en interpretatiekaders in vraag te stellen, verrast te zijn en te worden. Ontmoeten kunnen we vanuit een deelnemersperspectief ook letterlijk nemen: 'ont'-moeten of 'niet' moeten. Om bij te blijven, mee te zijn in onze hedendaagse samenleving moeten we al zoveel doen. Sociaal-culturele praktijken kunnen net die ruimte bieden waarin personen niets moeten. Eenzelfde redenering gaat op voor ontspanning. Ook de term 'ontspanning' mag je letterlijk nemen. Sociaal-culturele praktijken zijn plaatsen en ruimtes waar mensen niet onder spanning staan.

Ontmoeting is het uitgangspunt van De Lage Drempel. Koffie en een babbel zijn er, zonder dat het moet, de bouwstenen voor een heel divers palet van activiteiten en acties, waaronder de Bab(b)elbar. Ook in Club Actief Balen zijn ontmoeting en ontspanning sleutelbegrippen. In oorsprong ambieert Club Actief om de deelname van mensen aan vrijetijdsactiviteiten mogelijk te maken omwille van de kansen op ontmoeting en ontspanning. Ook al start dit vanuit een interventielogica, ook de deelnemers van Club Actief nemen de ambitie op en vertalen die ambitie in hun eigen termen, vertrekkende vanuit hun eigen leefwereld. Ontmoeting en ontspanning zijn ook hier de motor van potentiële verandering bij de deelnemers zelf, maar vooral ook in het lokale beleid en in lokale praktijken in de sfeer van cultuur, sport en welzijn. Of Club Actief Balen op termijn ook zal kunnen functioneren als een adviesraad voor het OCMW, is vermoedelijk opnieuw te sterk gedacht vanuit een professionele interventielogica of vanuit een aanbiedersperspectief. Ook hier kan men de spanning beter niet te hard opdrijven en ervan uitgaan dat net wanneer er in sociaal-culturele praktijken niets moet, van alles mogelijk wordt.

## 9. Besluit

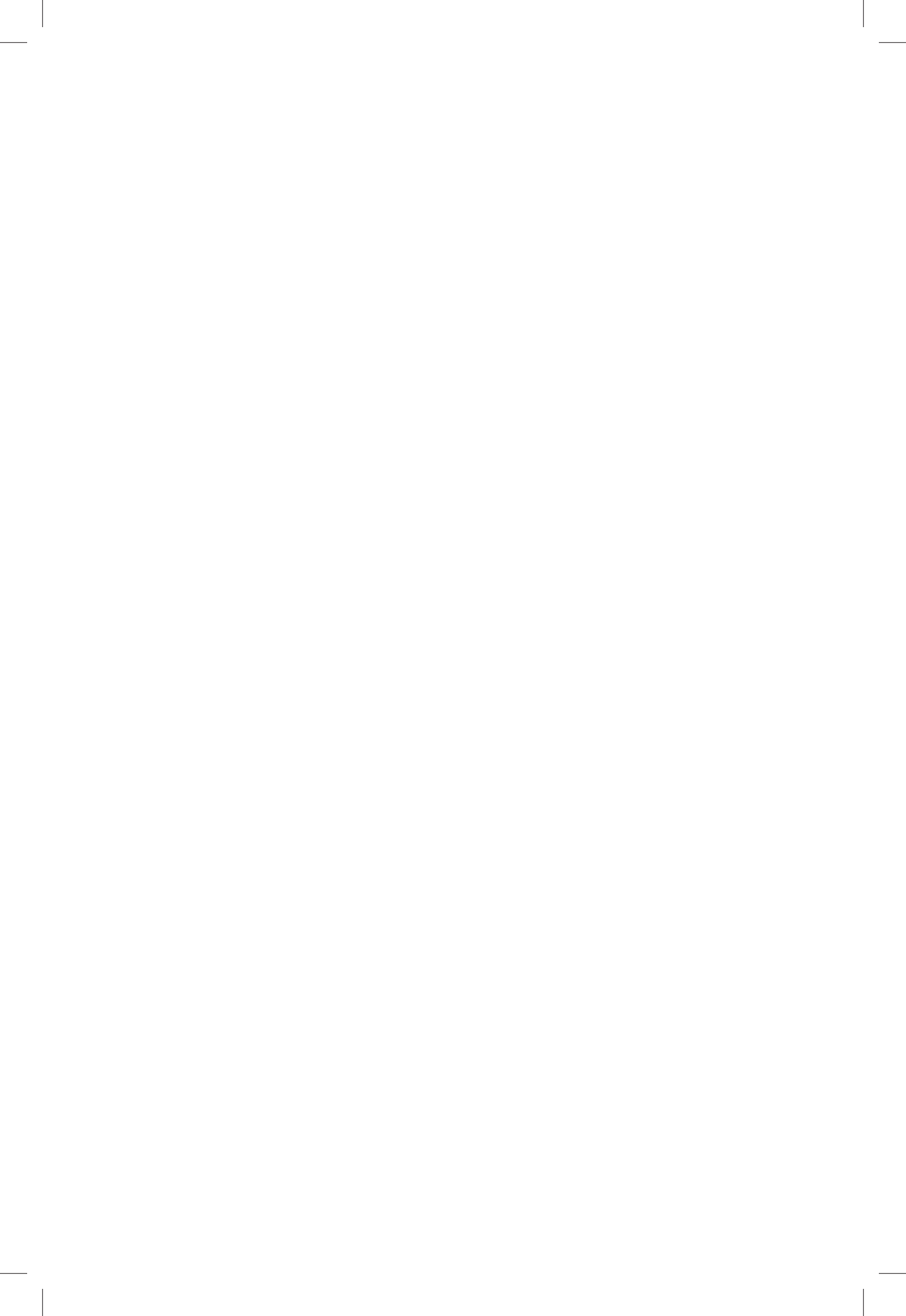
Bij wijze van besluit formuleren we zes kenmerken van sociaal-culturele praktijken die bijdragen aan sociale innovatie in relatie tot armoedekwesties. Dergelijke praktijken (1) vertrekken van een leefwereldbenadering, als alternatief voor de heersende active-ringslogica, (2) steunen op ontmoeting en ontspanning, (3) stellen sociale uitsluiting voortdurend kritisch in het licht en werken uitsluiting weg, (4) verbinden leefwereld-perspectieven met structurele en maatschappelijke kansen en risico's, (5) kennen een open einde, en (6) zetten niet alleen in op gelijke kansen, maar evenzeer op meer kansen.

Niet elke (sociaal-culturele) praktijk in de strijd tegen armoede beantwoordt aan elk van die zes kenmerken tegelijkertijd. Dat hoeft ook niet. We presenteren die kenmerken als een inspiratiebron. Inspiratie die we niet exclusief voorbehouden voor sociaal-cultureel werk als sector. Immers, sociaal-culturele praktijken zijn niet sectorgebonden. Meer nog, samenwerking over verschillende sectoren heen is vaak een belangrijke drijfveer voor sociale innovatie. Dit blijkt onder meer uit de twee praktijken die onze analyse bij wijze van voorbeeld ondersteunden. Uit diezelfde praktijken blijkt eveneens dat een innovatieve strijd tegen armoede niet op alle fronten op voorhand geprogrammeerd en gepland moet of kan worden. Zo kunnen betekenisvolle verbanden tussen leefwereld en systeem ook het resultaat zijn van serendipiteit, de capaciteit om op een intelligente manier, maar op basis van toeval, iets te ontdekken waarnaar men niet op zoek was.

Professionele sociaal-cultureel werkers die met al die ingrediënten aan de slag willen, moeten kunnen terugvallen op reflexieve competenties. Het beeld dat Simons en Maschelein (2008) schetsen van de professional, kan daarbij inspirerend zijn: een professional die zelfkritisch, aandachtig, nieuwsgierig en met zorg voor het heden voortdurend zijn pedagogische welwillendheid onderzoekt. Hij vraagt zich af wie hij is en waarom het belangrijk is wat hij doet. Hij is gevoelig voor wat zich in het heden aandient aan noodzakelijke en vanzelfsprekende grenzen waardoor hij een ruimte opent om op een andere wijze naar zichzelf, anderen en de wereld te kijken, om op een andere wijze te handelen en om op een andere wijze in relatie te staan tot zichzelf, de anderen en de wereld.

## NOTEN

1. Uittreksel uit <http://vimeo.com/38917943#>.
2. Uittreksel uit <http://vimeo.com/38917943#>.
3. Uittreksel uit <http://vimeo.com/38917943#>.
4. Tot voor kort het 'Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen', sinds september 2012 'Netwerk tegen armoede'.





# De bestrafing van armoede en de opkomst van het neoliberalisme<sup>1</sup>

*Loïc Wacquant*

Originele tekst vertaald door DE-office bvba: Wacquant, L. (2001). The penalisation of poverty and the rise of neoliberalism. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, p. 401-412.

### 1. Voorwoord van de redactie

De hoofdstukken in dit themadeel tonen een overwegend positief beeld van de creativiteit en innovatie in het domein van sociale actie en beleid. Tijdens zijn bezoek aan Centrum OASeS wees Loïc Wacquant ons op het gevaar de vele negatieve innovaties in het sociale beleid over het hoofd te zien. Inderdaad, niet elke vernieuwing van de sociale actie en beleid, ook die waar het middenveld het voortouw neemt, leidt tot de emancipatie van mensen die in armoede leven. Om dit te illustreren nemen we in dit deel ook een analyse van de bestrafing van de armoede van Loïc Wacquant op. Dit hoofdstuk is de vertaling van 'The penalisation of poverty and the rise of neoliberalism', gepubliceerd in 2001.

Dit artikel verduidelijkt de analyses die de auteur aanhaalt in zijn boek *Prisons of Poverty* (in het Nederlands verschenen als *Straf de armen* in 2010). In dit boek argumenteert Wacquant dat de algemene toename van gevangenispopulaties in hoogontwikkelde samenlevingen het gevolg is van het toenemende gebruik van het strafrechtelijke systeem. Dit systeem wordt gebruikt als een instrument om de sociale onzekerheid te beheren die onderaan de klassenstructuur werd gecreëerd door het neoliberale beleid van economische deregulering en bezuinigingen op het vlak van sociale welvaart. De auteur reconstrueert de stappen waarbij deze 'neoliberal penalty' ontstond in de Verenigde Staten en hoe deze zich daarna verder heeft verspreid over de wereld. Daarbij stelt hij dat de Europese landen de Amerikaanse weg naar massale opsluiting niet blindelings volgen. Het 'Europese pad naar de strafstaat' volgt zowel een sociale als een strafrechtelijke benadering van armoede en activeert die beleidsfuncties van welvaartsdiensten die leiden tot een vorm van 'sociaal panoptisme'. Alleen de uitbouw van een pan-Europese sociale staat kan de 'criminalisering van armoede' tegengaan.

## 2. Inleiding<sup>2</sup>

De criminalisering waaraan militanten uit vele sociale bewegingen in heel Europa, die vechten tegen werkloosheid, dakloosheid en xenofobie, momenteel worden onderworpen – een extreem voorbeeld hiervan is het buitensporige geweld dat de politie gebruikte tegen andersglobalisten in Genua tijdens de G8-top in de zomer van 2001 – is louter een breder patroon van *criminalisering van armoede*. Deze criminalisering werd opgezet om de effecten van het neoliberale beleid onderaan de sociale ladder van welvarende maatschappijen in de hand te houden. De ruwe politiepraktijken en de uitgebreide gevangenismaatregelen die vandaag over heel het continent voorkomen, zijn inderdaad een essentieel onderdeel van de omvorming van de staat. Deze omvorming kwam er door de verandering van loonarbeid en werd bespoedigd door de uitholling van het aloude machtsevenwicht tussen klassen en groepen die vechten om de controle over tewerkstelling en de staat. In deze strijd hebben de transnationale handel en de ‘moderniserende’ fracties van de bourgeoisie en staatsadel, verenigd onder het vaandel van het neoliberalisme, de bovenhand gehaald. Zo werd een uitgebreide campagne opgestart, gericht op de reconstructie van publieke overheidsinstanties. Sociale deregulering, de opkomst van onzekere loonarbeid (tegen een achtergrond van voortdurende, massale werkloosheid in Europa en de gestaag opkomende ‘armoede bij werkenden’ in de Verenigde Staten) en de terugkeer van een ouderwetse strafstaat gaan hand in hand: de ‘onzichtbare hand’ van de onsystematisch geworden arbeidsmarkt vindt zijn institutionele aanvulling en tegenhanger in de ‘ijzeren vuist’ van de staat die opnieuw wordt ingezet *om de verstoringen te controleren die worden voortgebracht door de verspreiding van sociale onzekerheid* (Wacquant, 1999a).

---

De politie, de rechtbanken en het gevangeniswezen worden steeds actiever en indringeriger in de onderste lagen van de sociale ruimte.

---

De regulering van de arbeidersklassen, wat door Pierre Bourdieu (1998) als ‘de linkerhand’ van de staat wordt genoemd, wordt gesymboliseerd door onderwijs, openbare gezondheidszorg, sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale huisvesting. Deze linkerhand wordt *verdrongen* in de Verenigde Staten of *aangevuld* in West-Europa door regulering via de ‘rechterhand’. Dit zijn de politie, rechtbanken en het gevangeniswezen, die steeds actiever en indringeriger worden in de onderste lagen van de sociale ruimte. De plotselinge en obsessieve herbevestiging van het ‘recht op veiligheid’ (door vooraanstaande rechtse én linkse politici) in combinatie met de stille verwaarlozing van het ‘recht op tewerkstelling’ in zijn traditionele vorm (namelijk voltijds werken, met een volledig rechtenpakket, voor onbepaalde duur en voor een leefbaar loon) en de toegenomen middelen voor ordehandhaving, worden ook ingezet ter compensatie van het *gebrek aan legitimiteit* dat politieke leiders ondervinden. Dit gebrek aan legitimiteit ervaren ze net ten gevolge van het feit dat ze de gevestigde missies van de staat op economisch en sociaal vlak hebben verworpen.

Overall in Europa proberen overheden daarom de nieuwe legitimiteit van militanten en 'actieve minderheden' binnen opkomende sociale bewegingen, verkregen door dagelijkse strijd, te ondermijnen. Op deze wijze trachten ze een verdere toename van collectieve mobilisering te voorkomen. De criminalisering van de voorstanders van sociale en economische rechten bestaat uit meer dan alleen maar repressieve maatregelen en is deel van een bredere politieke agenda. Deze leidt tot de creatie van een nieuw regime, dat wordt gekenmerkt als 'liberaal-paternalistisch'. Het is *liberaal* aan de top, voor de handel en de bevoorrechte klassen, wat de oorzaken van opkomende sociale ongelijkheid en marginaliteit betreft. Het is echter *paternalistisch* en bestraffend aan de bodem, voor hen die gedestabiliseerd zijn door de gecombineerde herstructurering van werkgelegenheid en het wegwijnen van de bescherming door de welvaartsstaat of de omzetting daarvan in een instrument van toezicht op de armen.

### 3. Drie types opsluiting en hun betekenis in het neoliberale project

Om de onverwachte heropleving van het gevangeniswezen van de voorbije twee decennia in moderne samenlevingen beter te begrijpen (King & Maguire, 1998; Christie, 2000), is het nuttig om onszelf eraan te herinneren dat mensen achter tralies zetten om hen te straffen, historisch gezien, een recente uitvinding is. Dit is voor velen van ons een verrassing, omdat we zo gewoon zijn geworden aan het zien van mensen die worden opgesloten dat het perfect normaal lijkt. De gevangenis stelt zichzelf voor als een onmisbare en onveranderlijke organisatie die al sinds mensenheugenis bestaat. In werkelijkheid dienden opsluitingsplaatsen, tot aan het einde van de achttiende eeuw, hoofdzakelijk voor het in hechtenis houden van verdachten of beschuldigden van misdaden, waar ze wachtten op de uitvoering van hun straf, die toen bestond uit verschillende lijfstraffen (zweepslagen, schandpaal, begraving, brandmerking of verminking, terechtstelling met of zonder foltering) en aangevuld door ballingschap en een veroordeling tot dwangarbeid of tot slaaf in een galei (Spiereburg, 1995). Mensen het recht op vrijheid ontnemen werd een straf op zichzelf en de criminele veroordeling *par excellence*, tot op het punt waar het moeilijk is geworden om andere strafsancities te bedenken of te implementeren zonder dat ze onvoldoende streng lijken. Dit was het gevolg van het ontstaan van het moderne individu, dat wordt verondersteld van persoonlijke vrijheid te genieten en dat doordrongen is van een natuurlijk recht op lichamelijke integriteit dat, noch door familie, noch door de staat kan worden afgenomen, hetzij om dwingende redenen. Door onszelf eraan te herinneren *dat de gevangenis een zeer jonge institutie is*, benadrukken we dat de groei en bestendigheid ervan geen uitgemaakte zaak zijn.

Opsluiting kan, wanneer het de normatieve vorm van criminele sancties is geworden, opeenvolgend of *gelijktijdig meerdere functies vervullen*. Sociologe Claude Faugeron (1995) maakt een nuttig onderscheid tussen wat zij noemt "opsluiting in functie van veiligheid" (die erop gericht is om te voorkomen dat als gevaarlijk beschouwde indi-

viduen schade veroorzaken), “opsluiting in functie van differentiatie” (bedoeld om als ongewenst bestempelde sociale categorieën uit te sluiten) en “opsluiting in functie van autoriteit” (dat tot hoofddoel heeft de macht en de voorrechten van de staat te herbevestigen). Het is onmiddellijk duidelijk dat deze drie vormen van opsluiting zich niet richten op dezelfde bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld pedofielen, illegale migranten en gewelddadige ‘onruststokers’ bij demonstraties) en dat ze niet dezelfde boodschap communiceren naar de samenleving.

Deze veelheid van functies van opsluiting voorkomt niet dat deze of gene missie op een bepaald moment overheerst. In Europese landen wordt opsluiting uit differentiatieoverwegingen vandaag dus met toenemende frequentie toegepast op niet-Europese buitenlanders (namelijk immigranten van de voormalige kolonies van het oude continent). Zo wordt aangegeven dat deze groep geen deel uitmaakt van het ‘sociale lichaam’ van het ontluikende Europa (Palidda, 2000, p. 219-240). In Amerika heeft de gevangenis de functie overgenomen van het zwarte getto als een instrument voor controle en beheersing van een bevolkingsgroep die wordt beschouwd als een lagere kaste waarmee men zich niet moet inlaten. Hier zijn het de zwarte Amerikanen die ‘voordeel halen’ uit een *de facto*-beleid van *positieve gevangenisdiscriminatie* dat leidt tot hun massale oververtegenwoordiging in de nationale gevangenissen. Terwijl zwarte mannen 6% van de nationale bevolking uitmaken, vormen zij elk jaar sinds 1989 meer dan de helft van de nieuwkomers in staats- en federale gevangenissen (zie Wacquant, 2000a, 2001).

Het opmerkelijkste feit van het einde van de eeuw is zonder twijfel de enorme toename van de gevangenispopulaties in alle moderne samenlevingen (Stern, 1997; Tonry & Petersilia, 1999; Garland, 2001). Het almaar frequentere, zelfs routineuzere gebruik van opsluiting als beheersingsinstrument van sociale onzekerheid, is hier de oorzaak van. Dit is wat ik beargumenteer in mijn boek *Prisons of Poverty*. In alle landen waar de neoliberale ideologie van onderwerping aan de ‘vrije markt’ is verspreid, merken we een spectaculaire toename op van het aantal mensen dat achter tralies wordt gezet. Dit omdat de staat in toenemende mate afhankelijk is van de politie en penitentiaire inrichtingen om de verstoringen veroorzaakt door massale werkloosheid, de oplegging van onzekere loonarbeid en het inkrimpen van de sociale zekerheid te bedwingen.

#### 4. Hoe neoliberale bestraffing zich verspreidt en muteert

De drie transformaties – het wegvagen van de economische staat, het ontmantelen van de sociale staat en het versterken van de strafstaat – zijn intrinsiek met elkaar verbonden. Alle drie zijn ze in essentie een resultaat van de bekering van de heersende klassen tot een neoliberale ideologie. Zij die vandaag, zowel in Amerika als in Europa, de strafstaat verheerlijken, zijn in feite dezelfde die, gisteren nog, vroegen om het einde van een ‘sterke overheid’ op sociaal en economisch vlak. Zij slaagden er wel degelijk in om

de voorrechten, verwachtingen en eisen van de samenleving tegenover de markt, of de dictatuur van de grote bedrijven, te beknotten. Dit lijkt misschien een tegenstrijdigheid, maar in realiteit zijn dit de twee componenten van het nieuwe institutionele systeem voor armoedebeheer dat wordt opgericht in een tijd van massale werkloosheid en onzekere werkgelegenheid. Dit nieuwe 'bewind' van sociale onzekerheid (om de terminologie van Michel Foucault te gebruiken) berust aan de ene kant op het disciplineren van de geautomatiseerde en gedereguleerde arbeidsmarkt en aan de andere kant op een indringerig en alomtegenwoordig penitentiair systeem. *De onzichtbare hand van de markt en de ijzeren vuist van de staat werken samen* en vullen elkaar aan om ervoor te zorgen dat de lagere klassen de gedesocialiseerde loonarbeid, en de hiermee gepaard gaande sociale instabiliteit, accepteren. Na een lange periode van wegdeemsteren, keert de gevangenis zo terug naar de frontlijn van instellingen waaraan het behoud van de sociale orde is toevertrouwd.

---

Het wegvagen van de economische staat, het ontmantelen van de sociale staat en het versterken van de strafstaat zijn intrinsiek met elkaar verbonden.

---

De overweldigende toename van het thema 'stedelijk geweld' en straatcriminaliteit in het vertoog en het beleid van Europese overheden, vooral in Frankrijk sinds het zogenaamde *Gauche Plurielle* (pluralistisch links, bestaande uit de socialistische, communistische en groene partijen) weer aan het bewind kwam, heeft weinig te maken met de evolutie van 'jeugd'-delinquentie (men zou er altijd bij moeten zeggen: jeugd *uit de arbeidersklasse en van buitenlandse afkomst*, aangezien zij feitelijk worden bedoeld; in veel landen, zoals Italië en Duitsland, vinden politici het trouwens niet langer een probleem om recht voor de raap te zijn en te praten over 'immigrantencriminaliteit'). In plaats daarvan is het de bedoeling om de herdefiniëring van de grenzen en modaliteiten van staatsactie te stimuleren. De keynesiaanse staat, die het historische vehikel was van *solidariteit* en wiens missie het was om de marktcycli en schadelijke effecten daarvan tegen te gaan, om de collectieve 'welvaart' te verzekeren en ongelijkheden te verminderen, wordt opgevolgd door een darwinistische staat, die een fetisj maakt van *competitie* en die individuele verantwoordelijkheid prijst (als tegenhanger van de collectieve onverantwoordelijkheid). Zij trekt zich bovendien terug in haar koninklijke functies van 'recht en orde', die overmatig ontwikkeld worden.

De bruikbaarheid van het penitentiaire systeem in het postkeynesiaanse tijdperk van *onzekere werkgelegenheid* is daarom drievoudig: het dient voor het disciplineren van de fracties van de arbeidersklasse die ingaan tegen de nieuwe, onzekere dienstenjobs; het neutraliseert en 'stockeert' de meest verstorende elementen, of degenen die als overbodig worden beschouwd met betrekking tot de veranderde vraag naar arbeid; en het herbevestigt de autoriteit van de staat in het beperkte domein dat er voortaan aan is toegewezen.

Er zijn drie fasen te onderscheiden in de wereldwijde verspreiding van de nieuwe 'made-in-the-USA'-ideologieën en beleidsregels van recht en orde. In het bijzonder van de zogenaamde 'nultolerantie'-maatregelen – die, opmerkelijk genoeg, 'quality of life'-maatregelen worden genoemd in New York (zie Wacquant, 1999b voor een meer gedetailleerde analyse). De eerste fase wordt gekenmerkt door *de incubatie, implementatie en showcasing in Amerikaanse steden*, vooral in New York, dat door een systematische propagandacampagne werd bevorderd tot 'mekka van veiligheid'. Gedurende deze fase spelen de neoconservatieve denktanks, zoals het 'Manhattan Institute', de 'Heritage Foundation', het 'American Enterprise Institute' en enkele andere, een centrale rol, omdat zij het zijn die deze concepten uitwerken voor ze worden verspreid binnen de Amerikaanse heersende klasse en ingezet in de oorlog tegen de welvaartsstaat. Deze oorlog woedt als sinds het midden van de jaren 1970 in het spoor van het sociale en raciale verzet in Amerika.

De tweede fase is die van *import-export*, vergemakkelijkt door de banden met de verwante 'denktanks' die het voorbije decennium als paddenstoelen uit de grond zijn geschoten in Europa, vooral in Engeland (Stone e.a., 1999). Net zoals bij kwesties van werkgelegenheid en sociale beleidsvorming (King & Wickham-Jones, 1999; Deacon, 2000) dient Engeland als trojaans paard en 'acclimatisatiekamer' voor de nieuwe, neoliberale bestraffing met de bedoeling dat deze over het Europese continent wordt verspreid. (Een belangrijke invloed hier is het 'Institute for Economic Affairs', dat het Verenigd Koninkrijk eerst Charles Murray bracht, om het snoeien in de welvaart te promoten, daarna Lawrence Mead, om aan te sporen tot 'workfare' en ten slotte William Bratton, om te bekeren tot 'nultolerantie'). Als de export van deze nieuwe Amerikaanse rechten-orde-producten een ongelofelijk succes kent, dan komt dit voornamelijk doordat de export voldoet aan de vereisten van de staatsleiders van de importerende landen. In de tussenliggende jaren bekeerden deze laatsten zich tot de dogma's van de zogenaamde 'vrije markt' en, wat sociale en economische kwesties betreft, tot de noodzaak van 'minder overheid'.

Een derde en laatste fase bestaat uit het aanbrenge van een dunne, *wetenschappelijke dekmantel* op deze maatregelen. Dan is het plaatje compleet: een conservatief varken wordt verkocht in een criminologisch jasje. In elk land zijn er plaatselijke intellectuelen te vinden die spontaan de rol van 'smokkelaar' (*passeur*) of doorgeefstation willen opnemen door zich met hun universiteitsautoriteit te verwaardigen om Amerikaanse beleidsregels en methoden voor het toezicht op recht en orde aan te passen aan hun eigen samenleving. In Frankrijk zijn er bijvoorbeeld enkele academici die alleen leven van de tweedehandsverkoop van Amerikaanse veiligheidsideologieën (een van hen publiceert binnenkort een boek getiteld *Is there a French 'Broken Window'?* terwijl de zogenaamde 'broken windows'-theorie al in twijfel is getrokken door ernstige Amerikaanse criminologen). Dit zijn de ideologieën die men achteraf tegenkomt in de vorm van pseudoconcepten in de seminars van het Institute for 'Advanced Studies in Domestic Security' (IHESI), in een '*Que Sais-Je*' over '*Stedelijk geweld en onveiligheid*', in de documenten die

worden overhandigd aan burgemeesters wanneer ze onderhandelen over hun 'plaatselijke veiligheidscontracten' met de centrale staat en daarna in de kranten en in alledaagse gesprekken.<sup>3</sup>

Dit betekent niet dat Europa op grote schaal politie- en strafbeleidsregels in Amerikaanse stijl importeert en blind de politici imiteert van de andere kant van de Atlantische Oceaan. Europese landen met een sterke staatstraditie, katholiek of sociaaldemocratisch, steunen niet af op een slaafse kopie van het Amerikaanse model, met andere woorden: een scherpe en brutale vervanging van de socialebijstandsbehandeling van armoede door strafbehandeling, geruggensteund door een volledige 'opsluitingswoede'. In plaats daarvan zoeken ze naar de uitvinding van een 'Europese' (Franse, Italiaanse, Duitse, enzovoort) weg naar de strafstaat, aangepast aan de verschillende Europese politieke en culturele tradities en gekenmerkt door een *gecombineerde, tweevoudige accentuering* van zowel de sociale regulering als de strafregulering van sociale onzekerheid.

---

Europa importeert niet op grote schaal politie- en strafbeleidsregels in Amerikaanse stijl.

---

Op deze manier verhoogt de Franse staat tegelijkertijd haar sociale interventie en haar strafinterventie. Enerzijds heeft Frankrijk haar jongerenjobs en door de overheid gesubsidieerde arbeidscontracten voor werklozen, die opleiding omvatten, verveelvoudigd (CES, of *Contrats Emploi-Solidarité*). Gelijktijdig werd het niveau van verschillende publieke hulppakketten (hoe miniem ook) verhoogd en werd de omvang van het waarborgd minimuminkomen aanzienlijk uitgebreid. Daarnaast werd ook een reële universele ziekteverzekering uitgewerkt. Anderzijds stationeert de overheid oproerpolitie-eenheden in de zogenaamde 'gevoelige buurten' en werden speciale bewakings-eenheden ingezet voor het detecteren en onderdrukken van delinquentie. In plaats van sociale werkers en opvoeders worden rechters ingeschakeld wanneer 'risicovolle' jongeren moeten worden gewaarschuwd om niet in aanvaring te komen met de wet. Steden keuren volkomen illegale antibedelverordeningen goed om de daklozen en zwervers van de straten te vegen. De Regering-Jospin weigerde op haar beurt de normen voor opsluiting in voorarrest door *comparution immédiate* (directe arrestaties en snelle vervolging) aan te passen aan de normen voor *affaires à instruction* (onderzoeken na een aanklacht bij de politie), op grond van het feit dat men 'stedelijk geweld' moet bestrijden (en zo de jongeren van in verval rakende sociale huisvestingswijken een vorm van 'positieve gevangenisdiscriminatie' toekent). Straffen voor recidivisme worden harder; de deportatie van buitenlanders die te maken krijgen met de '*double peine*'<sup>4</sup> wordt versneld en vervroegde vrijlating is zo goed als uitgesloten.

Een tweede verschil tussen de Verenigde Staten en Frankrijk (en de landen van continentaal Europa in het algemeen): de criminalisering van armoede *à la française* wordt

hoofdzakelijk verwezenlijkt via de politie en de rechtbanken, in plaats van via de gevangenis. Het volgt een logica die meer *panoptisch* is dan vergeldend of afzonderend, met de belangrijke uitzondering van buitenlanders (Wacquant, 1999c). Op gelijkaardige manier wordt er een beroep gedaan op de sociale-dienstenbureaucratieën, aangezien zij de informatiele en menselijke middelen bezitten om een streng toezicht te houden op 'probleemgroepen' – dit is wat ik noem *sociaal panopticisme*.

De hele kwestie bestaat erin of deze Europese weg een echt alternatief is voor de opsluitingswoede in Amerikaanse stijl, of dat het gewoon een fase is op de weg naar massale opsluiting. Als sociaal achtergestelde buurten worden verzadigd met politieagenten zonder de overlevingskansen en de werkgelegenheidsopties van de bewoners te verbeteren, neemt het aantal arrestaties en straffen sowieso toe, wat leidt tot een toename van de gevangenispopulatie. De vraag is welke proporties dit zal aannemen. Dat zal de toekomst uitwijzen. Dezelfde vraag dient zich, in veel dramatischere en dringendere termen, aan in Latijns-Amerika, waar politie- en strafbeleidsregels *op grote schaal* worden geïmporteerd. Twee decennia nadat de 'Chicago Boys' de economieën van dat continent opnieuw vormgaven, verspreiden de 'New-York Boys' van William Bratton, Rudolph Giuliani en het 'Manhattan Institute' hun recht-en-orde-gospel, met verwoestende gevolgen door een veel hogere armoedegraad, de embryonale toestand van de socialebijstandsprogramma's en het corrupte en gewelddadige gedrag van de criminaliteits- en gerechtsbureaucratieën. In de vroegere autoritaire samenlevingen van de Tweede Wereld, zoals Argentinië en Brazilië, leidt de toepassing van neoliberale bestraffing tot het opnieuw vestigen van een dictatuur over de armen (zie Wacquant, 2000b over Argentinië en Wacquant, 2001b over Brazilië).

## 5. 'Pluralistisch links' in Frankrijk voegt zich bij de Washington Consensus

Het is in het hart van Europa dat de wereldwijde strijd voor het bepalen van de transnationale doelen en normen van de penitentiaire instelling in het tijdperk van een hegemonisch neoliberalisme wordt uitgevochten en, daardoor, voor het vormen van de aanblik van de postkeynesiaanse staat. Hierbij spelen de nieuwe criminaliteits- en veiligheidsoriënteringen van Frankrijk een centrale rol. In de jaren 1980 droegen de opeenvolgende Mitterand-regeringen sterk bij tot de erkenning van een neoliberale economische ideologie door te bezwijken onder de druk van de financiële markten en speculatie om beleidsregels aan te nemen van budgettaire bezuiniging en privatisering. Vandaag bevindt Jospin zich in een zeer gelijkaardige positie op het penitentiaire front door, terecht of onterecht, te worden beschouwd als de laatste echt linkse leider in Europa en zelfs in de wereld. Met betrekking tot de strafrechtspleging zou hij een golfbreker kunnen zijn tegen '*la pensée unique*' (eenrichtingsdenken). In plaats daarvan blaast hij nieuw leven in de 'Washington consensus' op recht en orde, die wordt voorgeschreven door de Amerikaanse neoconservatieve denktanks. Wanneer hij de sociale



oorzaken van delinquentie afdoet als “sociologische excuses” (in een bekend interview begin 1999 gepubliceerd in *Le Monde* onder de onbewust ironische titel *Against ‘one-way thinking’*), verwerpt Jospin de sociologische idee, hoewel deze laatste organisch verbonden is met de socialistische idee, en erkent hij de neoliberale visie op de wereld in haar meest retrograde aspecten. Meer in het algemeen hoopte men er mogelijk op dat de linksen, eens terug aan de macht, een stoutmoedig beleid zouden starten van decriminalisering en depenitentialisering, dat ze de grenzen en voorrechten van de sociale staat zouden vergroten en die van de strafstaat zouden verkleinen. Net het omgekeerde gebeurt (Sainatti & Bonelli, 2000). Dezelfde pedagogiek die leidde tot terugtrekken en verwerpen van het economisch beleid, wordt nu toegepast op het gebied van strafrechtspleging.

De opkomst in Frankrijk van zogenaamd ‘republikeins links’, dat heimwee heeft naar de dagen toen minderjarigen streng werden gedisciplineerd, is in dit opzicht een onrustwekkende trend, een misvormde vorm van republicanisme gevoed door nostalgie naar een ‘gouden tijdperk’ dat nooit heeft bestaan. Het lijkt wel of sommige mensen vergeten zijn dat deze ouderwetse opvoeding berustte op fundamenteel ongelijke en gewelddadige sociale verhoudingen, vooral tussen leeftijdsgroepen en geslachten. Het is de samenleving als geheel die opvoedt en men kan een ouderwets systeem van discipline niet opnieuw invoeren wanneer op andere plaatsen een dergelijke vorm van strenge autoriteit in vraag wordt gesteld en ten val is gebracht. Toen de heer Chevènement minister van Onderwijs was in de jaren 1980, onder Mitterand, was het zijn ambitie om overal in Frankrijk universiteiten op te richten. Toen hij in de late jaren 1990 minister van Binnenlandse Zaken werd (die toeziet op de nationale politie), was zijn plan om politiekantoren te vestigen in de, door het economische beleid, in puin gelegde wijken, misschien wel in afwachting om er gevangenen in onder te brengen.

In beide scenario's wordt de aanwezigheid van de staat versterkt, maar met volkomen tegengestelde middelen en gevolgen. Het eerste scenario vertaalt zich in een uitbreiding van de levenskansen, het tweede in het wegnemen ervan. Het ene versterkt de legitimiteit van publieke autoriteit, het andere ondermijnt deze. Zelfs zonder er een karikatuur van te maken, is de dualiteit van deze formule duidelijk: voor de kinderen van de middenklasse en de bovenklasse universiteiten en professioneel-leidinggevende jobs, terwijl de kroost van de arbeidersklasse opgesloten zit in de in verval rakende woonwijken, onzekere dienstenjobs, of posities als politieassistenten, met toezicht op de verschoppelingen en overblijfselen van de nieuwe arbeidsmarkt, onder het dreigement van opsluiting. De volledige 10% van de overheidsgesteunde ‘jongerenjobs’ zijn *adjoints de sécurité*: politieassistenten gerekruteerd in zones met mensen met lage inkomens die worden toegevoegd om het werk van de ordebevaarders in deze wijken te vergemakkelijken.

## 6. De komst van de strafstaat is geen uitgemaakte zaak

Anders dan in de Verenigde Staten, waar de criminalisering van armoede ondertussen heel gewoon is geworden en in de structuur van de staat en de publieke cultuur is ingebed, is in Europa de teerling helemaal nog niet geworpen. Net zo min als onzekere werkgelegenheid, wat sommigen willen voorstellen als een soort natuurlijke noodzaak (het komt ook van Amerika overwaaien), is de toename van bestraffing door opsluiting niet onafwendbaar. De toevlucht tot het gevangenisstelsel in moderne samenlevingen is geen noodlot, maar een kwestie van politieke keuzes. Deze keuzes moeten worden gemaakt met volledige kennis van de feiten en de gevolgen ervan.

---

De toevlucht tot het gevangenisstelsel in moderne samenlevingen is geen noodlot, maar een kwestie van politieke keuzes.

---

Om de criminalisering van sociale onzekerheid tegen te gaan, moet een drievoudige strijd worden gevoerd. Op de eerste plaats moet men, op het niveau van *woorden en discours*, de rem zetten op de semantische afwijkingen. Enerzijds leiden deze tot het verkleinen van de debatruimte (bijvoorbeeld door de notie 'onveiligheid' te beperken tot fysieke of criminele onveiligheid, zonder sociale en economische onveiligheid mee te betrekken). Anderzijds resulteren ze in een banalisering van de strafbehandeling van spanningen die verband houden met de toename van sociale ongelijkheden (door het gebruik van vage en onsamenhangende noties als 'stedelijk geweld'). Het is noodzakelijk om de pseudotheorieën die door de Amerikaanse denktanks en door verscheidene recht-en-orde-ideologen in elkaar worden geflanst, nauwgezet op te volgen en ze te onderwerpen aan strikte grenscontroles in de vorm van een rigoureuze logische en empirische kritische analyse.

Vervolgens moet men, op het gebied van *gerechtelijke beleidsregels en procedures*, de verveelvoudiging van maatregelen die zorgen voor de 'uitbreiding' van het strafrechtelijke vangnet, verhinderen. Er moet, waar mogelijk, een sociaal, gezondheids- of onderwijsalternatief worden voorgesteld. We moeten de klemtoon leggen op het feit dat politietoezicht en opsluiting de problemen die ze zouden moeten verhelpen, in veel gevallen verergeren en verzwaren. We weten dat opsluiting op zich, behalve dat het vooral de behoeftige lagen van de arbeidersklasse treft (werklozen, onzekere werkenden, recente immigranten), een krachtige motor is voor verarming (Marchetti, 1997). Het is in dit verband nuttig om onszelf er aanhoudend aan te herinneren wat vandaag de nadelige omstandigheden en effecten van hechtenis zijn, niet alleen voor de gevangenen zelf, maar ook voor hun families en buurten.

Ten slotte valt er veel te bereiken door banden te smeden tussen activisten en onderzoekers die werken aan het penitentiaire front en zij die strijden op het sociale front. Dit moet gebeuren op *Europees niveau*, om de intellectuele en praktische middelen te

optimaliseren die in deze strijd moeten worden geïnvesteerd. Er is een enorme hoeveelheid wetenschappelijke en politieke kennis die kan worden ontgonnen en gedeeld op het niveau van het continent en daarbuiten. Amerikaanse wetenschappers en activisten hebben een overvloed aan ervaringen die de kolossale sociale en menselijke kosten van massale opsluiting aantonen. Het ware alternatief voor de drift naar de criminalisering van armoede, zacht of hard, is de constructie van een Europese sociale staat die naam waardig. De beste manier om de gevangenis terug te dringen, is de sociale en economische rechten opnieuw en altijd te versterken en uit te breiden.

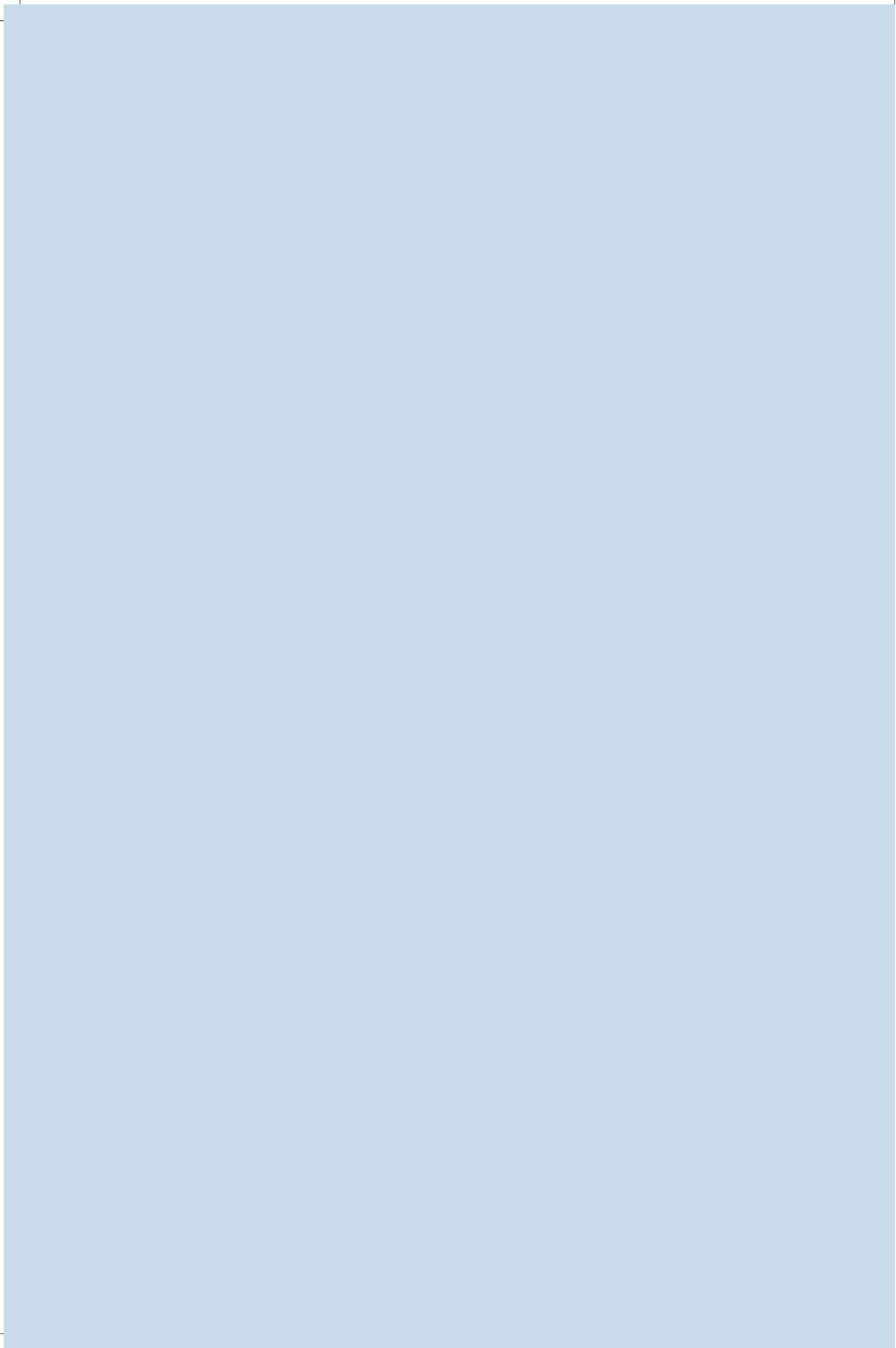
## NOTEN

1. Lezers die een recentere analyse van de stellingen in deze bijdrage willen lezen, kunnen zich wenden tot de volgende artikels:
  - Wacquant, L. (2010). *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Antwerpen: EPO.
  - Wacquant, L. (2012). Het huwelijk van 'workfare' en 'prisonfare' in de 21ste eeuw. *Ethische Perspectieven*, 22 (1), p. 1-18.
  - Wacquant, L. (2012, te verschijnen). Het beheer van de armoede in het neoliberale tijdperk. In F. Coussée & L. Bradt (eds.) (2012, te verschijnen), *Jeugdwerk en emancipatie. Werken met maatschappelijke kwetsbare jeugd*. Leuven: Acco.
  - Wacquant, L. (2011). Een experiment in de vleselijke sociologie. *Sociologie Magazine*, 19 (2), p. 23-26.Of tot een van volgende recente interviews:
  - "Het sociaal werk moet woordvoerder zijn van het precariaat", interview met Martine van Geyt, 2012, in: *Alert*, 38(2), p. 54-59.
  - "Toenemende armoede schreeuwt om een radicaal nieuw beleid", *TerZake* (2012), p. 26-30.
  - "In de banlieues zitten we al aan de derde generatie werklozen", interview met Han Renard, 2012, *Knack*, 21 maart, p. 56-60.
  - "Loïc Wacquant, een socioloog in het ghetto: 'Drugsdealers moeten hard werken'", *De Standaard* (Weekend Magazine, 10-11), p. 14-15.
2. Cursivering overgenomen zoals in de oorspronkelijke tekst.
3. Het IHESI is een staatsinstelling die trainingsseminaries aanbiedt en 'studies' uitvoert over veiligheid en ordehandhavingkwesties en – beleidsregels. Het is niet geplaatst onder de hoge bescherming van het Ministerie van Onderzoek, maar onder de minister van Binnenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor de politie. Het werk van het IHESI heeft meer weg van bureaucratische propaganda dan van wetenschappelijk onderzoek. *Que Sais-Je* is een zeer prestigieuze boekenreeks die is gepubliceerd door Presses Universitaires de France en bestaat uit korte bundels die bekendstaan voor de beste en meest actuele wetenschappelijke informatie over een bepaald onderwerp. Plaatselijke veiligheidscontracten (*Contrats locaux de sécurité*) zijn overeenkomsten, aangegaan met de centrale staat, op basis waarvan gemeenten proactieve anticriminaliteitsmaatregelen plannen, stimuleren en implementeren.
4. De 'double peine' verwijst naar het feit dat de meeste buitenlanders die in Frankrijk worden opgesloten voor een ernstig misdrijf, eerst de opsluitingstermijn uitzitten waartoe de rechtbank hen heeft veroordeeld, en daarna uit het land worden gezet na een administratief uitwijzingsbevel.



## DEEL III

### Besluit & Armoede ontcijferd



## Peilingen over armoede

*Danielle Dierckx en Jill Coene*

### 1. Armoede op peil

In verkiezingstijden gonst het van de peilingen. Ze geven een tendens aan; partijen en kiezers passen hun strategieën aan. Uiteindelijk zijn het pas de kiesuitslagen die de machtsrelaties formeel vastleggen en deels verklappen welke inhoudelijke prioriteiten te verwachten zijn in het beleid van de komende zes jaar. Het verschil met de armoedepeilingen is groot. Weinig beleidsmakers voelen er druk van uitgaan en passen hun strategieën aan. Tegelijk blussen sociale organisaties de ergste brandjes in de vorm van noodhulp, ambulante hulp of straathoekwerk. Zij zenden signalen uit over de toename, verjonging, vervrouwelijking en veroudering van de arme bevolking. Zij wagen zich aan hulp voor mensen zonder papieren. Zij laten zich in met drugsgebruikers of jongeren die voor zichzelf nog maar weinig perspectief zien in de samenleving van vandaag. Armoede staat niet hoog op de beleidsagenda, terwijl sociale organisaties, bijvoorbeeld via de Decenniumdoelen 2017 en in een gezamenlijke betoging met de vakbonden (Brussel, 30 september 2012), de alarmbel luiden.

De armoederisicopercentages blijven wel al enkele jaren op hetzelfde niveau. In 2004 leefden 14,3% Belgen en 10,8% Vlamingen in armoede. Anno 2011 gaat het om 15,3% Belgen en 9,8% Vlamingen. Deze status-quo strookt niet met de signalen vanuit de sociale initiatieven die zich over heel Vlaanderen uitstrekken en komt evenmin overeen met de gestegen percentages van de subjectieve armoede. Meer mensen hebben het gevoel dat ze financieel niet rondkomen. Ook de kinderarmoede stijgt: terwijl in 2004 in Vlaanderen 4,7% kinderen werd geboren in een kansarm gezin, is dat cijfer in 2011 meer dan verdubbeld: 9,7%. Bovendien tonen de studies over de referentiebudgetten aan dat de sociale minima voor de meeste gezinnen onder het bedrag liggen dat ze eigenlijk minimaal nodig hebben om menswaardig te kunnen leven. Ook de cijfers van inkomensongelijkheid, de kloof tussen arm en rijk, wijzen op de verslechtering van de toestand: in 1990 vertegenwoordigden de 30% armsten een aandeel van 11,2% in de netto belastbare inkomens in België en de 10% rijksten 27,3%. Door de jaren heen daalde het aandeel van

de 30% armsten (in 2009 tot 8,28%) en nam dat van de 10% rijksten toe (tot 31,87% in 2009). Ongeveer 65.500 Vlamingen waren in 2010 in schuldhulpverlening (schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling) bij een OCMW of CAW. Dat is een toename met 15% ten opzichte van 2007. Vooral de energiefactuur neemt een grote hap uit het budget. In de loop van het jaar stuurden de media verontrustende signalen uit over de toename van het aantal twintigers die zich in schulden bevinden en het aantal voorschotten op een OCMW-uitkering die worden aangevraagd. Ook zijn meer dan 42.000 personen in België gerechtigd op 'Recht op Maatschappelijke Hulp', het hoogste aantal sinds 2004.

Armoede blijft ook het meest zichtbaar in de steden. De steden Antwerpen, Gent en Oostende hebben een hoger aantal ontvangers van het 'Recht op Maatschappelijke Integratie' per 1.000 inwoners en ook de werkloosheidsproblematiek is het meest voelbaar in de grootsteden.

Er zullen dan ook nog behoorlijke inspanningen vereist zijn vooraleer 380.000 mensen tegen 2020 boven de armoedegrens getild worden, zoals België ambieert in zijn nationale hervormingsprogramma voor EU2020. De toestand zal bij een ongewijzigd beleid niet keren en dat idee blijkt zich te verspreiden. In de loop van het voorbije jaar communiceerde het bedrijfsleven over nieuwe economische strategieën om hierop in te spelen, bijvoorbeeld via het produceren van voedingsmiddelen in kleinere verpakkingen (bijvoorbeeld door Unilever).

De overheid zet in op werk als maatregel om uit de armoede te geraken, maar voor kansengroepen is het niet gemakkelijk om werk te vinden: voornamelijk laaggeschoolden, jongeren, 50-plussers en personen met een niet-Belgische nationaliteit ondervinden moeilijkheden op de arbeidsmarkt. Laaggeschoolden zagen hun werkzaamheidsgraad in 2011 dalen ten opzichte van 2005: van 52,6% naar 52%. Ook jongeren zagen hun werkzaamheidsgraad dalen in deze periode (van 31,8% naar 29,4%). 50-plussers gingen er dan wel op vooruit (van 45,9% in 2005 naar 53,6% in 2011), maar deze stijging hield geen gelijke tred met de bevolkingsgroei op deze leeftijd. Eenmaal werk gevonden, betekent dit niet voor alle gezinnen een vlucht uit de armoede: 3,9% van de werkende Vlamingen op beroepsactieve leeftijd leeft onder de armoededrempel. Bovendien komen kansengroepen vaker terecht in preciaire jobs, met een onzekere duur en een slechte kwaliteit. Het onderwijs zou een hefboom kunnen zijn om ervoor te zorgen dat meer jongeren met een degelijke opleiding de arbeidsmarkt betreden. Toch is het onderwijs niet zo meritocratisch als wordt verondersteld. Los van het watervalstelsel en los van alle ongelijkheden die ingebakken zitten in ons onderwijssysteem, moeten we onderkennen dat voor een aanzienlijk aandeel jongeren de schoolcarrière voortijdig eindigt. In 2011 stroomde 9,6% van de Vlaamse jongeren tussen 18 en 24 jaar ongekwificeerd uit het onderwijs. Zij hebben ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs en namen ook niet deel aan een opleiding tijdens de vier weken voorafgaand aan de EAK-survey (Departement Werk en Sociale Economie, 2012c).

Ook de sociale ongelijkheden in gezondheid nemen niet af: er is een gradueel verloop van de gezondheid naar gelang van de sociale klasse, ook bij kinderen en jongeren: hoe



verder men afdalt op de sociale ladder, hoe slechter de gezondheid. We vestigen dit jaar de aandacht op de belangrijke rol van het sociaal kapitaal van een buurt. Het is een beschermende factor voor sociale ongelijkheden in de gezondheid van kinderen en jongeren: ongelijke verschillen in gezondheid verminderen of verdwijnen in buurten met een hoog sociaal kapitaal. Er dient dan ook te worden ingezet op het versterken van het sociaal kapitaal van buurten, vooral daar waar dit momenteel laag is. Een toename van het sociaal kapitaal in dergelijke buurten levert een grotere gezondheidswinst op dan in buurten waar al een hoog niveau van sociaal kapitaal aanwezig is.

## 2. Naar een lokale aanpak van armoede en sociale uitsluiting

### 2.1 Via sociale innovatie

Armoede verdwijnt voorlopig niet en de noodzakelijke 'sense of urgency' was de voorbije jaren amper voelbaar op het lokale niveau. Toch zijn daar de mistoestanden het zichtbaarst. Individuele burgers en middenveldorganisaties voelen de leemten op het lokale vlak en nemen zelf de teugels in handen om actie te ondernemen. Dit fenomeen is van alle tijden, maar kende vanaf de jaren 1970 een groeiend succes. Waar overheden en markt er niet of onvoldoende in slagen om een oplossing te bieden voor problemen die zich (lokaal) manifesteren, reageert het lokale niveau door de krachten te bundelen. Een veelheid van bottom-upinitiatieven ontstaat, die de strijd tegen armoede en sociale ongelijkheid aanbinden. We merken dat de initiatieven een mix zijn van spontaan burgerinitiatief, van begeleide en gestimuleerde projecten vanuit de lokale welzijns- en/of culturele sector en van de lokale overheid.

We exploreerden een aantal van deze lokale initiatieven met een sociaal innovatief karakter. Ze slagen erin om sociale relaties te transformeren, doordat individuen en groepen zich bewust worden van hun eigen positie in de processen van sociale uitsluiting. Sociaal innovatieve antwoorden op maatschappelijke uitdagingen zoals armoede en sociale ongelijkheid creëren sociale leerprocessen, collectieve mobilisatie en emancipatie. Ze versterken de individuele burger (qua zelfvertrouwen, draagkracht) én het sociale weefsel (sociale cohesie, onderlinge solidariteit) en vormen zo een kracht voor de samenleving als geheel.

Dit Jaarboek gaf een bloemlezing van een aantal interessante sociaal innovatieve praktijken die armoede en sociale ongelijkheid willen aanpakken. Voedselbedelingsinitiatieven die zich anders organiseren en die oog hebben voor de sociale activering en de empowerment van de gebruikers, brede scholen, wijkgezondheidscentra, coöperaties, buurtsport, digitale inclusie-initiatieven, innovatieve sociaal-culturele praktijken, initiatieven die in de materiële noden en opvoedingsnoden van gezinnen trachten te voorzien, ontwikkelingen in het thuislozenbeleid of collectieve acties om het huisvestings-

model te hertekenen, dragen allen een enorm potentieel in zich om lokaal het verschil te maken. De projecten in dit boek zijn illustratief; er bestaan andere voorbeelden die we niet konden opnemen. In de selectie hielden we rekening met de variëteit in initiatieven, wat een reeks van uitdagingen aan het licht bracht.

## 2.2 Lessen voor het beleid

Een aantal van de besproken initiatieven kent een doorgroei op grotere schaal, andere staan nog in de kinderschoenen. Een aantal heeft zijn weg nog niet gevonden in Vlaanderen, maar is veelbelovend voor de toekomst. Het is een kwestie van het potentieel van dergelijke initiatieven te onderkennen en ze te institutionaliseren, zodat het geen tijdelijke 'opflakkeringen' blijven, maar structurele handvatten in de aanpak van armoede en ongelijkheid.

Verschillende bijdragen in dit Jaarboek wezen op het belang van structurele ondersteuning, daar projectsubsidies geen zekerheid verschaffen op lange termijn. Subsidies kunnen als neveneffect tot gevolg hebben dat 'projecten' onderling in concurrentie treden of dat sectoren 'verkokeren'. Belangrijker is dat initiatieven en methoden die duidelijk hun meerwaarde hebben bewezen, kunnen rekenen op structurele ondersteuning vanuit het overheidsbudget.

Voor elke gesubsidieerde euro zijn een draagvlak en verantwoording nodig. Dat maakt dat in tijden van beleidscoalities waarin het individuele schuldmodel zegeviert, waarbij wordt gerekend op het individu om de armoedesituatie zelf op te lossen, minder steun gaat naar de gedetecteerde noden en het burgerinitiatief dat de behoeften van kwetsbare bewoners aan de kaak stelt. Het is minder zichtbaar dat die overheid voor sommige maatschappelijke uitdagingen leunt op het lokale private initiatief. Een uitgesproken voorbeeld daarvan is de hulp aan mensen zonder papieren; de overheid stelt zichzelf vrij van veel betrokkenheid door te verwijzen naar de illegaliteit. Behalve dringende medische hulp verbiedt de regelgeving enige verdere hulp. Het is logisch dat juist voor deze groepen lokale antwoorden worden geformuleerd. Immers, het is niet door hulp te ontzeggen dat deze mensen uit onze samenleving verdwijnen.

In sommige projecten is vooral de spanning voelbaar tussen de verschillende overheden. Lokale overheden nemen soms zelf het initiatief om sociale noden te vervullen, of zij steunen private initiatieven. We denken bijvoorbeeld aan projecten voor (occasionele of mobiele) kinderopvang of opvoedingsondersteuning. Het is niet altijd zo dat de hogere overheden deze praktijken oppikken als te verspreiden 'good practices' of er het kritische signaal uit ontvangen van een falende (lokale) welvaartsstaat.

Een ander spanningsveld situeert zich bij de gehanteerde logica's om nieuwe modellen de nodige ontwikkelingskansen te geven. We denken daarbij aan de lange weg die de sociale economie in Vlaanderen heeft afgelegd. Kritieken over oneigenlijke concurrentie

werden in het verleden geformuleerd. Het is op zulke momenten dat de economische logica de maatschappelijke logica domineert.

Het bewieroken van lokale initiatieven en bottom-upacties betekent niet dat de overheid ontslagen mag worden van haar bevoegdheden en zich mag 'terugtrekken'. Het is haar taak om mensen van een menswaardig inkomen te voorzien en armoede en ongelijkheden weg te werken. De overheden kunnen inspiratie putten uit de voorbeelden waar mensen zelf trachten om in hun noden of die van anderen te voorzien. De sociale transformatie van de maatschappij kan voortgestuwd worden richting meer gelijkheid en waardigheid.

Het blijft evenwel uitkijken voor de negatieve invulling van armoedebestrijding algemeen en sociale innovatie in het bijzonder. Samen met de Britse econoom Standing (2011) (zie inleiding) wijzen we op de hoogdringendheid van acties, maar met Wacquant waarschuwen we voor een doorslag in de richting van een sanctionerend en bestraffend sociaal beleid.



# Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

*An Van Haarlem en Jill Coene*

Een overzicht van de meest relevante statistieken met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting kan in dit Jaarboek uiteraard niet ontbreken. OASeS verzamelt al enkele decennia gegevens in een databank die permanent wordt bijgewerkt. Deze databank bevat een enorme hoeveelheid cijfers die rechtstreeks of onrechtstreeks met armoede en sociale uitsluiting te maken hebben. Dit hoofdstuk geeft jaarlijks een neerslag weer van de belangrijkste cijfers per domein.

De laatste jaren ontstond er een toenemende belangstelling voor de meting van armoede. Uit de overheid en het middenveld groeide de vraag om armoede concreet op te kunnen volgen en te meten. Zo ontwikkelde de Studiedienst van de Vlaamse Regering het afgelopen jaar een 'Vlaamse armoedemonitor', die jaarlijks volgens verschillende indicatoren de armoedesituatie in Vlaanderen in kaart brengt (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2012). Op federaal niveau wordt jaarlijks de 'interfederale armoedebaarometer' voorgesteld (POD MI, 2011).

Het Jaarboek onderscheidt zich van de andere metingen door onder andere zijn contextualisering van de cijfers en langetermijnevoluties. In dit hoofdstuk wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van cijfers die rechtstreeks of onrechtstreeks een beeld kunnen geven van de evolutie van armoede en armoedebestrijding. De cijfers worden, waar mogelijk, per regio bekeken. Verschillende cijfers gaan al decennia terug in de tijd, waardoor we de evolutie op langere termijn kunnen bekijken. We trachten een overzichtelijk beeld te schetsen vanuit verschillende bronnen.

### 1. Armoedemeting: een overzicht

De volgende tabel (ASU 1) is geen armoedebaarometer die ons meteen kan vertellen of armoede toeneemt of afneemt; ze geeft wel een evolutie van een aantal kerncijfers. Waar mogelijk wordt een evolutie van begin jaren 1990 weergegeven. Alle kerncijfers worden verder in het hoofdstuk gedetailleerder toegelicht.

## ASU 1 – Kerncijfers armoedemeting.

| <b>% van de Belgische bevolking onder de armoedegrens (60% mediaan)</b>                | <b>2006</b>    | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| - Man  | 13,7           | 14,4           | 13,6           | 13,4           | 13,9           | 14,6           |
| - Vrouw  | 15,6           | 15,9           | 15,8           | 15,7           | 15,2           | 16,0           |
| - Totaal   | 14,7           | 15,2           | 14,7           | 14,6           | 14,6           | 15,3           |
| <b>Bedrag Belgische armoededrempel in euro (60% mediaan), per maand</b>                | <b>2006</b>    | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    |
| Alleenstaande  | € 860          | € 878          | € 899          | € 966          | € 973          | € 1.000        |
| Koppel met twee afhankelijke kinderen  | € 1.805        | € 1.844        | € 1.888        | € 2.028        | € 2.044        | € 2.101        |
| <b>Aantal RMI-ontvangers (jaargemiddelde)</b>  | <b>2006</b>    | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    |
| - Vlaanderen   | 25.600         | 25.555         | 25.631         | 28.317         | 29.483         | 27.622         |
| - Wallonië   | 39.420         | 40.369         | 41.235         | 44.600         | 46.688         | 47.634         |
| - Brussel  | 22.827         | 24.066         | 25.222         | 26.851         | 28.738         | 28.917         |
| - België   | 87.847         | 89.990         | 92.088         | 99.768         | 104.909        | 104.173        |
| - België (per 1.000 inwoners)  | 8,0            | 8,4            | 8,5            | 8,9            | 9,3            | 9,5            |
| <b>Aantal RMH-ontvangers (jaargemiddelde)</b>  | <b>2006</b>    | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    |
| - Vlaanderen   | 18.803         | 16.062         | 12.796         | 13.134         | 14.840         | 16.209         |
| - Wallonië   | 11.265         | 9.466          | 7.496          | 7.228          | 8.302          | 9.898          |
| - Brussel  | 11.351         | 11.105         | 10.648         | 12.185         | 13.191         | 16.130         |
| - België   | 41.419         | 36.633         | 30.940         | 32.546         | 36.333         | 42.236         |
| - België (per 1.000 inwoners)  | 3,9            | 3,5            | 2,9            | 3,0            | 3,4            | 3,9            |
| <b>Aantal ontvangers GIB /IGO (op 01/01)</b>   | <b>1995</b>    | <b>2000</b>    | <b>2005</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    | <b>2012</b>    |
| - 80 en jonger (%)   | 66,0           | 68,4           | 68,6           | 65,5           | 61,4           | 60,9           |
| - Ouder dan 80 (%)   | 34,0           | 31,6           | 31,4           | 34,5           | 38,6           | 39,1           |
| - Totaal (AC)  | 106.643        | 93.762         | 92.110         | 99.146         | 102.552        | 104.631        |
| <b>Aandeel in netto-inkomen na belastingen (per aanslagjaar)</b>                       | <b>1990</b>    | <b>1995</b>    | <b>2000</b>    | <b>2005</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    |
| - 1ste deciel  | 1,5            | 1,8            | 1,7            | 0,7            | 0,5            | 0,5            |
| - 1ste + 2de + 3de deciel  | 11,2           | 11,2           | 10,8           | 8,6            | 8,3            | 8,3            |
| - 10de deciel  | 27,3           | 27,7           | 29,2           | 31,6           | 32,0           | 31,9           |
| <b>Schulden (tweede semester)</b>  | <b>1995</b>    | <b>2000</b>    | <b>2005</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    |
| - Aantal in gebreke zijnde schuldenaars  | 154.844        | 204.813        | 227.979        | 288.929        | 292.128        | 322.857        |
| - Totale waarde onbetaalde schuldverdringen (in miljoen €)                             | 392,7          | 594,00         | 568,6          | 836,9          | 856,5          | 852,7          |
| <b>Aandeel leerlingen in het buitengewoon onderwijs t.o.v. totaal (per schooljaar)</b> | <b>1990-91</b> | <b>1995-96</b> | <b>2000-01</b> | <b>2005-06</b> | <b>2010-11</b> | <b>2011-12</b> |
| - Kleuter  | 0,66           | 0,76           | 0,71           | 0,78           | 0,76           | 0,75           |
| - Lager  | 4,28           | 5,53           | 6,02           | 6,44           | 6,88           | 6,88           |
| - Secundair  | 3,14           | 3,45           | 3,67           | 3,89           | 4,39           | 4,50           |
| <b>Aandeel migranten in het buitengewoon onderwijs t.o.v. totaal (per schooljaar)</b>  | <b>1990-91</b> | <b>1995-96</b> | <b>2000-01</b> | <b>2005-06</b> | <b>2010-11</b> | <b>2011-12</b> |
| - Kleuter  | 8,04           | 6,88           | 7,76           | 5,66           | 5,57           | 10,47          |
| - Lager  | 7,64           | 8,29           | 7,95           | 6,66           | 7,00           | 9,62           |
| - Secundair  | 7,69           | 10,27          | 9,26           | 8,49           | 9,39           | 9,84           |

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

| <b>Voedselbedeling (jaarlijks)</b>                             | <b>1991</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| - Aantal initiatieven  | 337         | 558         | 665         | 654         | 635         | 629         |
| - Aantal begunstigen   | 47.000      | 69.938      | 95.225      | 106.550     | 115.000     | 117.440     |
| - Ingezamelde hoeveelheid (in ton)                             | 2.283       | 3.810       | 7.645       | 8.400       | 28.400      | nb          |
| <b>Niet-werkende werkzoekenden (op 30/6)</b>                   | <b>1990</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
| - Man  | 161.264     | 259.605     | 208.658     | 279.551     | 262.433     | 272.817     |
| - Vrouw  | 241.526     | 337.268     | 265.768     | 316.846     | 256.221     | 257.638     |
| - Totaal   | 402.790     | 596.873     | 474.427     | 596.397     | 518.654     | 530.455     |
| <b>Werkloosheidsgraad (t.o.v. de actieve bevolking)</b>        | <b>1990</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
| - Vlaanderen   | 7,2         | 10,1        | 6,3         | 8,2         | 6,3         | 6,5         |
| - Wallonië   | 13,7        | 18,2        | 16,2        | 18,0        | 14,9        | 15,0        |
| - Brussel  | 12,0        | 18,7        | 16,7        | 21,2        | 20,6        | 20,0        |
| - België   | 9,6         | 13,4        | 10,4        | 12,5        | 10,5        | 10,6        |
| <b>Langdurig werkzoekenden (&gt; 1 jaar) (op 30/6)</b>         | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
| - Man (% totaal mannelijke NWWZ)                               | 55,8        | 54,5        | 53,7        | 54,0        | 55,3        | 53,7        |
| - Vrouw (% totaal vrouwelijke NWWZ)                            | 63,6        | 61,2        | 56,4        | 54,1        | 54,2        | 52,9        |
| - Totaal (AC)  | 334.600     | 255.953     | 313.599     | 294.202     | 283.990     | 282.835     |
| <b>Schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering</b> | <b>1990</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
| - Langdurige werkloosheid                                      | 1.775       | 22.274      | 10.136      | 3.961       | 83          | 87          |
| - Fout of overtreding werkloze                                 | 34.758      | 33.689      | 22.034      | 30.706      | 54.979      | 57.730      |
| <b>Kansarmoedecriteria van K&amp;G</b>                         | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
| - Aandeel kinderen geboren in kans-arme gezinnen (Vlaanderen)  | 3,5         | 4,7         | 5,9         | 8,3         | 8,6         | 9,7         |

## 2. Inkomen en armoede

### 2.1 Relatieve armoedegrenzen op basis van inkomen

Om armoede te meten, wordt vaak verwezen naar het armoederisico. Dit armoederisico wordt gedefinieerd als het deel van de bevolking van wie het huishoudinkomen onder een bepaalde inkomensgrens valt; gebruikelijk is dat de EU-armoedegrens en die bedraagt 60% van het nationaal mediaan beschikbaar inkomen. De nodige informatie wordt verzameld door bevragingen uit te voeren bij een steekproef van de bevolking. Via toepassing van een equivalentieschaal wordt het inkomen gecorrigeerd voor de grootte en samenstelling van het huishouden. De recentste armoedecijfers zijn afkomstig van de EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) 2011. Data uit de EU-SILC-enquête worden in Europese beleidsinstrumenten en -rapporten als norm gehanteerd. In de volgende paragrafen hernemen we kort de beschikbare data. Voor meer gedetailleerde cijfers verwijzen we naar de OASes-website ([www.oases.be](http://www.oases.be)).

2.1.1 *EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) in België*

**AG 1** – Armoederisico naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus, opleidingsniveau en woningbezit (60% van het nationaal mediaan beschikbaar inkomen), België, EU27, 2011.

|  | Vlaanderen  | Wallonië    | België           |
|--|-------------|-------------|------------------|
| <b>Geslacht</b>                                      |             |             |                  |
| Man  | 9,3         | 17,9        | 14,6             |
| Vrouw  | 10,3        | 20,5        | 16,0             |
| <b>Totaal</b>  | <b>9,8</b>  | <b>19,2</b> | <b>15,3</b>      |
| <b>Leeftijd</b>                                      |             |             |                  |
| 0-15 jaar  | 10,3        | 24,1        | 18,5             |
| 16-24 jaar   | 6,4         | 21,9        | 15,3             |
| 25-49 jaar   | 7,9         | 15,8        | 13,1             |
| 50-64 jaar   | 7,4         | 16,1        | 12,1             |
| 65 jaar en ouder                                     | 18,1        | 22,6        | 20,2             |
| <b>Totaal</b>  | <b>9,8</b>  | <b>19,2</b> | <b>15,3</b>      |
| <b>Huishoudtype</b>                                  |             |             |                  |
| Eenpersoonshuishouden                                | 14,5        | 26,6        | 21,4             |
| Twee volwassenen (minstens 1 > 65 jaar)              | 20,6        | 23,5        | 22,0             |
| Twee volwassenen (beide < 65 jaar)                   | 5,6         | 14,2        | 9,9              |
| Andere huishoudens geen afhankelijke kinderen        | 3,6         | 5,9         | 6,1              |
| <b>Totaal – geen afhankelijke kinderen</b>           | <b>11,2</b> | <b>19,3</b> | <b>15,6</b>      |
| Eenoudergezin  | 22,2        | 54,3        | 38,5             |
| Twee volwassenen en één afhankelijk kind             | 5,4         | 11,3        | 9,2              |
| Twee volwassenen, twee afhankelijke kinderen         | 5,0         | 6,7         | 8,5              |
| Twee volwassenen, drie of meer afhankelijke kinderen | 8,9         | 21,8        | 16,7             |
| Andere huishoudens met afhankelijke kinderen         | 11,6        | 11,4        | 14,6             |
| <b>Totaal – afhankelijke kinderen</b>                | <b>8,7</b>  | <b>19,3</b> | <b>15,2</b>      |
| <b>Totaal</b>  | <b>9,8</b>  | <b>19,2</b> | <b>15,3</b>      |
| <b>Activiteitsstatus</b>                             |             |             |                  |
| Werklozen  | 23,2        | 45,7        | 37,8             |
| Andere inactieven                                    | 16,4        | 31,2        | 26,4             |
| Gepensioneerden                                      | 14,9        | 20,2        | 17,3             |
| <b>Totaal werkenden</b>                              | <b>3,1</b>  | <b>4,3</b>  | <b>4,2</b>       |
| <b>Totaal inactieven</b>                             | <b>16,4</b> | <b>29,6</b> | <b>24,3</b>      |
| <b>Totaal</b>  | <b>9,8</b>  | <b>19,2</b> | <b>15,3</b>      |
| <b>Opleidingsniveau</b>                              |             |             |                  |
| Lage opleiding                                       | 18,6        | 29,9        | 25,4             |
| Gemiddelde opleiding                                 | 8,0         | 16,5        | 12,6             |
| Hoge opleiding                                       | 4,4         | 8,0         | 7,2              |
| <b>Totaal</b>  | <b>9,8</b>  | <b>19,2</b> | <b>15,3</b>      |
| <b>Woningbezit</b>                                   |             |             |                  |
| Eigenaar   | 6,8         | 11,3        | 8,8              |
| Huurder  | 20,6        | 42,3        | 33,1             |
| <b>Totaal</b>  | <b>9,8</b>  | <b>19,2</b> | <b>15,3</b>      |
| <b>Inkomensquintielverhouding (S80/S20)</b>          |             |             | 3,9              |
| <b>Relatieve mediane armoederisicokloof</b>          |             |             | 18,6             |
| <b>Bedrag armoededrempel in euro (60% mediaan)</b>   |             |             | <i>Per maand</i> |
| Alleenstaande  |             |             | € 1.000          |
| Koppel, twee afhankelijke kinderen                   |             |             | € 2.101          |

**Bron:** EU-SILC 2011.



Na een (proef)enquête in 2003 is de EU-SILC in 2004 van start gegaan. Momenteel beschikken we over gegevens van de achtste golf (EU-SILC 2011). De EU-SILC is een longitudinaal onderzoek waarbij de verschillende Europese lidstaten jaarlijks data verzamelen inzake inkomensverdeling en sociale uitsluiting (zie ook Lusyne e.a., 2005). In België staat ADSEI in voor de opvolging van de EU-SILC. Men koos voor een roterend panel, waarbij huishoudens gedurende maximaal vier jaar jaarlijks ondervraagd worden en elk jaar een kwart van alle huishoudens vervangen wordt door een nieuwe steekproef. Aangezien de bevraging bij een steekproef van de bevolking plaatsvindt (waarvan elk jaar één vierde wijzigt), moet men deze cijfers met de nodige omzichtigheid benaderen, vooral als ze in verschillende subcategorieën worden onderverdeeld (zoals bij leeftijd). Het is belangrijk in het achterhoofd te houden dat gegevens afkomstig uit de SILC vooral trends weergeven, die in een tijdreeks over de jaren duidelijk worden.

Volgens de EU-SILC leeft 15,3% van de Belgische bevolking onder de armoedegrens, wat voor een alleenstaande neerkomt op een maandelijks inkomen lager dan € 1.000 (tabel AG 1). De armoedegrens wordt berekend op Belgisch niveau. De regionale armoederisico's worden dus bepaald door het aandeel personen onder de Belgische armoedegrens te berekenen. In Vlaanderen heeft 9,8% van de bevolking een verhoogd armoederisico, in Wallonië bedraagt dit percentage 19,2%.

In alle gewesten is het armoederisico voor vrouwen groter dan voor mannen.

Bekijken we het armoederisico naar leeftijd, dan zien we dat vooral de jongeren (jonger dan 15) en de 65-plussers met een verhoogd armoederisico kampen: 18,5% van de jongeren onder de 15 jaar en 20,2% van de 65-plussers in België. Er zijn ook grote verschillen naar gewest wat de leeftijd betreft. Bij de 16- tot 24-jarigen leeft 21,9% in Wallonië onder de armoedegrens, terwijl dit voor Vlaanderen slechts 6,4% bedraagt.

De eenoudergezinnen lopen het grootste armoederisico van alle huishoudtypes: 38,5% in België. Het armoederisico voor koppels van wie minstens één partner ouder is dan 65 jaar staat op gelijke hoogte komen met de alleenstaanden (22,0% en 21,4%). Gezinnen met twee volwassenen en drie of meer afhankelijke kinderen lopen een hoger armoederisico (16,7%) dan de gezinnen met een lager aantal afhankelijke kinderen.

Tewerkstelling biedt nog steeds een belangrijke bescherming tegen armoede: van de werkenden loopt 'maar' 4,2% een verhoogd armoederisico. Dit cijfer is lager dan bij de overige categorieën, maar toch is het tekenend dat 4% van de werkenden een inkomen heeft lager dan de armoedegrens. Bij de inactieve bevolking bedraagt het armoederisico 26,4%, bij de werklozen loopt dit percentage zelfs op tot 37,8%. Aansluitend speelt ook het opleidingsniveau een belangrijke rol: in België hebben laagopgeleiden een sterk verhoogd armoederisico (25,4%), bij hoogopgeleiden daalt dit tot 7,2%.

Naar woonsituatie hebben huurders in België een sterk verhoogd armoederisico (33,1%) ten opzichte van de eigenaars (8,8%).

De persistente armoede is voor 2011 nog niet bekend, maar we weten wel dat in 2010 9,3% van de bevolking in langdurige (of persistente) armoede leefde. Deze personen hebben in het huidige jaar en gedurende minstens twee van de drie voorgaande jaren een inkomen onder de armoedegrens gehad.

De relatieve mediane armoederisicokloof geeft het verschil weer tussen het mediaan equivalent inkomen van de personen onder de armoededrempel en de armoededrempel zelf, uitgedrukt als een percentage van de armoededrempel. In België ligt deze indicator op 18,6%. In concreto: de helft van de mensen onder de armoedegrens heeft een inkomen van niet meer dan € 814 (in het geval van een alleenstaande). Een laatste indicator betreft de inkomensquintielverhouding: deze zet het inkomen van de rijkste 20% van de bevolking af tegen dat van de 20% armsten. In België verdienden de 20% rijksten vier keer zoveel als de 20% armsten. In Vlaanderen is deze verhouding iets kleiner dan in Wallonië.

### 2.1.2 *Hoe situeert België zich in Europa?*

Tabel AG 2 geeft een overzicht weer van de gecombineerde EU2020-armoede-indicator. Deze wordt gedefinieerd als 'het percentage dat leeft in een huishouden met een gestandaardiseerd inkomen onder de nationale armoederisicodrempel en/of leeft in een huishouden dat ernstig materieel gedepriveerd is en/of leeft in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit'. Omdat de cijfers van de EU-SILC 2011 nog niet bekend zijn voor alle lidstaten, kunnen we enkel de beschikbare cijfers van 2010 bekijken voor deze vergelijking. De tabel rangschikt de landen van laag naar hoog wat de gecombineerde indicator betreft. België behaalt hier slechts een dertiende plaats (20,8%). Dit heeft te maken met de lage werkintensiteit, waar België slecht op scoort: ons land behoort met 12,6% tot de top drie van landen met een hoog percentage op deze indicator. Zowel voor ernstige materiële deprivatie (5,9%) als voor inkomensarmoede (14,6%) behaalt België een dertiende plaats.

**AG 2** – EU2020-indicatoren, 2010, in %.

|                     | Inkomensarm | Ernstig materieel<br>gedepriveerd | Lage<br>werkintensiteit | Gecombineerde<br>maatstaf |
|---------------------|-------------|-----------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Tsjechië            | 9,0         | 6,2                               | 6,4                     | 14,4                      |
| Zweden              | 12,9        | 1,3                               | 5,9                     | 15,0                      |
| Nederland           | 10,3        | 2,2                               | 8,2                     | 15,1                      |
| Oostenrijk          | 12,1        | 4,3                               | 7,7                     | 16,6                      |
| Finland             | 13,1        | 2,8                               | 9,1                     | 16,9                      |
| Luxemburg           | 14,5        | 0,5                               | 5,5                     | 17,1                      |
| Denemarken          | 13,3        | 2,7                               | 10,3                    | 18,3                      |
| Slovenië            | 12,7        | 5,9                               | 6,9                     | 18,3                      |
| Frankrijk           | 13,3        | 5,8                               | 9,8                     | 19,2                      |
| Duitsland           | 15,6        | 4,5                               | 11,1                    | 19,7                      |
| Malta               | 15,5        | 5,7                               | 8,4                     | 20,6                      |
| Slowakije           | 12,0        | 11,4                              | 7,9                     | 20,6                      |
| <b>België</b>       | <b>14,6</b> | <b>5,9</b>                        | <b>12,6</b>             | <b>20,8</b>               |
| Estland             | 15,8        | 9,0                               | 8,9                     | 21,7                      |
| Verenigd Koninkrijk | 17,1        | 4,8                               | 13,1                    | 23,1                      |
| <b>EU27</b>         | <b>16,4</b> | <b>8,1</b>                        | <b>10,0</b>             | <b>23,4</b>               |
| Cyprus              | 15,8        | 9,8                               | 4,6                     | 23,6                      |
| Italië              | 18,2        | 6,9                               | 10,2                    | 24,5                      |
| Portugal            | 17,9        | 9,0                               | 8,6                     | 25,3                      |
| Spanje              | 20,7        | 4,0                               | 9,8                     | 25,5                      |
| Griekenland         | 20,1        | 11,6                              | 7,5                     | 27,7                      |
| Polen               | 17,6        | 14,2                              | 7,3                     | 27,8                      |
| Ierland             | 16,1        | 7,5                               | 22,9                    | 29,9                      |
| Hongarije           | 12,3        | 21,6                              | 11,8                    | 29,9                      |
| Litouwen            | 20,2        | 19,5                              | 9,2                     | 33,4                      |
| Letland             | 21,3        | 27,4                              | 12,2                    | 38,1                      |
| Roemenië            | 21,1        | 31,0                              | 6,8                     | 41,4                      |
| Bulgarije           | 20,7        | 35,0                              | 7,9                     | 41,6                      |

**Bron:** Eurostat.

## 2.2 De wettelijke armoedegrens

Het bedrag van uitkeringen zoals het leefloon, de Inkomensgarantie voor Ouderen (of het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden) en de Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (al dan niet aangevuld met de Gewaarborgde Gezinsbijslag) geeft de ‘wettelijke armoedegrens’ weer. Onder deze grens wordt het volgens de wetgever moeilijk om een bestaanszeker leven op te bouwen of zich maatschappelijk te integreren. Belangrijk om te 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. Niet alleen de evolutie van de werkelijke behoeften speelt een rol; ook wijzigingen in de wetgeving en veranderingen in de reële bedragen van de uitkeringen kunnen deze cijfers beïnvloeden.

### 2.2.1 *Het Recht op Maatschappelijke Integratie*

Sinds 1 oktober 2002 vervangt het Recht op Maatschappelijke Integratie het Recht op het Bestaansminimum. Het OCMW van elke gemeente heeft de opdracht om het Recht op Maatschappelijke Integratie te waarborgen aan iedereen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt en die aan bepaalde voorwaarden voldoet (met betrekking tot verblijfplaats, nationaliteit, leeftijd, behoeftigheid en ook de bereidheid om te werken).

Het Recht op Maatschappelijke Integratie omvat het leefloon en/of een tewerkstelling via artikel 60 § 7 of artikel 61 van de OCMW-wet of via andere activeringsmaatregelen.

De gegevens hier weergegeven, 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, waardoor we de gegevens van 2012 nog niet kunnen presenteren. Het daadwerkelijk aantal ontvangers kan immers sterk verschillen van de voorlopige cijfers die op het moment van druk beschikbaar zijn. In wat volgt, beperken we ons tot de volledige en geverifieerde data voor de periode 2003-2011.

Het absolute aantal ontvangers steeg de afgelopen zeven jaar onafgebroken voor Wallonië en Brussel, maar daalde tussen 2010 en 2011 in Vlaanderen (zie RMI 1). Hierdoor is het aandeel per 1.000 inwoners in België licht gedaald. Het aandeel in de nationale cijfers blijft voor het Waalse Gewest de afgelopen jaren het hoogst: 45,7% van het aantal ontvangers woont in het Waalse Gewest. In het Vlaamse en Brusselse Gewest is dat aandeel respectievelijk 26,5% en 27,8%.

**RMI 1** – Aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2011.

| Jaar | Vlaams Gewest |      | Waals Gewest |      | Brussels HG |      | België  |                    |
|------|---------------|------|--------------|------|-------------|------|---------|--------------------|
|      | AC            | %    | AC           | %    | AC          | %    | AC      | Per 1.000 inwoners |
| 2003 | 25.896        | 31,9 | 36.918       | 45,4 | 18.415      | 22,7 | 81.228  | 7,8                |
| 2004 | 25.474        | 30,5 | 37.691       | 45,1 | 20.475      | 24,5 | 83.639  | 8,0                |
| 2005 | 24.779        | 29,4 | 38.121       | 45,2 | 21.485      | 25,5 | 84.385  | 8,0                |
| 2006 | 25.600        | 29,1 | 39.420       | 44,9 | 22.827      | 26,0 | 87.847  | 8,4                |
| 2007 | 25.555        | 28,4 | 40.369       | 44,9 | 24.066      | 26,7 | 89.990  | 8,5                |
| 2008 | 25.631        | 27,8 | 41.235       | 44,8 | 25.222      | 27,4 | 92.088  | 8,6                |
| 2009 | 28.317        | 28,4 | 44.600       | 44,7 | 26.851      | 26,9 | 99.768  | 9,3                |
| 2010 | 29.483        | 28,1 | 46.688       | 44,5 | 28.738      | 27,4 | 104.909 | 9,7                |
| 2011 | 27.622        | 26,5 | 47.634       | 45,7 | 28.917      | 27,8 | 104.173 | 9,5                |

**Bron:** ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Het Sociaal Impulsfonds (SIF) was een overheidssubsidie bedoeld voor de bestrijding van kansarmoede. In 2003 hield het op te bestaan en werd het opgenomen in het Gemeentefonds en het Stedenfonds. We bekijken in tabel RMI 2 het aantal RMI-ontvangers in de voormalige SIF-gemeenten. Tussen 2010 en 2011 daalde het aantal RMI-ontvangers in Vlaanderen met 6%. In alle provincies daalde dit aantal. Zoals te verwachten, bevond

een groot deel van de ontvangers zich in de grootsteden. Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners was in 2011 het hoogst in de steden Gent (18,2), Antwerpen (10,4) en Oostende (10,2). In Brussel (19 gemeenten) bevond zich het hoogste aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners: 25,8 (of 2,6%).

**RMI 2** – Aantal RMI-ontvangers in de voormalige SIF-plus-gemeenten in verhouding tot het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie en per 1.000 inwoners, Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2010-2011 (absolute cijfers en percentages).

| Gemeente/stad<br>per provincie    | Aantal RMI-<br>ontvangers |        | Percentage t.o.v.<br>het totaal aantal<br>RMI-ontvangers in<br>de provincie |            | Aantal RMI-<br>ontvangers per<br>1.000 inwoners |      |
|-----------------------------------|---------------------------|--------|---|------------|---|------|
|                                   | 2010                      | 2011   | 2010  | 2011       | 2010  | 2011 |
| <i>Vlaams Gewest</i>              | 29.483                    | 27.622 | <i>nvt</i>  | <i>nvt</i> | 4,7   | 4,4  |
| <i>Provincie Antwerpen:</i>       | 9.625                     | 9.028  | 100,0   | 100,0      | 5,5   | 5,1  |
| Antwerpen                         | 5.606                     | 5.146  | 58,2  | 57,0       | 11,6  | 10,4 |
| Lier                              | 164                       | 182    | 1,7   | 2,0        | 4,8   | 5,3  |
| Mechelen                          | 662                       | 628    | 6,9   | 7,0        | 8,2   | 7,7  |
| Turnhout                          | 276                       | 255    | 2,9   | 2,8        | 6,8   | 6,2  |
| Willebroek                        | 185                       | 158    | 1,9   | 1,8        | 7,7   | 6,4  |
| <i>Provincie Vlaams-Brabant:</i>  | 3.592                     | 3.465  | 100,0   | 100,0      | 3,3   | 3,2  |
| Diest                             | 65                        | 71     | 1,8   | 2,0        | 2,8   | 3,1  |
| Leuven                            | 856                       | 825    | 23,8  | 23,9       | 9,1   | 8,5  |
| Tienen                            | 168                       | 171    | 4,7   | 4,9        | 5,2   | 5,2  |
| Vilvoorde                         | 204                       | 191    | 5,7   | 5,5        | 5,2   | 4,7  |
| <i>Provincie Limburg:</i>         | 2.371                     | 2.258  | 100,0   | 100,0      | 2,8   | 2,7  |
| Genk                              | 241                       | 244    | 10,2  | 10,8       | 3,7   | 3,8  |
| Ham                               | 25                        | 21     | 1,1   | 0,9        | 2,4   | 2,0  |
| Maasmechelen                      | 163                       | 156    | 6,9   | 6,9        | 4,4   | 4,2  |
| Tongeren                          | 97                        | 107    | 4,1   | 4,7        | 3,2   | 3,5  |
| <i>Provincie Oost-Vlaanderen:</i> | 9.278                     | 8.547  | 100,0   | 100,0      | 6,5   | 5,9  |
| Aalst                             | 518                       | 434    | 5,6   | 5,1        | 6,5   | 5,4  |
| Dendermonde                       | 157                       | 143    | 1,7   | 1,7        | 3,6   | 3,2  |
| Eeklo                             | 148                       | 141    | 1,6   | 1,6        | 7,4   | 7,0  |
| Gent                              | 4.984                     | 4.516  | 53,7  | 52,8       | 20,7  | 18,2 |
| Geraardsbergen                    | 182                       | 202    | 2,0   | 2,4        | 5,7   | 6,2  |
| Ronse                             | 179                       | 139    | 1,9   | 1,6        | 7,1   | 5,5  |
| Wetteren                          | 121                       | 119    | 1,3   | 1,4        | 5,1   | 5,0  |
| Zelzate                           | 75                        | 71     | 0,8   | 0,8        | 6,1   | 5,7  |
| <i>Provincie West-Vlaanderen:</i> | 4.617                     | 4.324  | 100,0   | 100,0      | 4,0   | 3,7  |
| Blankenberge                      | 162                       | 143    | 3,5   | 3,1        | 8,7   | 7,5  |
| Bredene                           | 48                        | 45     | 1,0   | 1,0        | 3,0   | 2,8  |
| Brugge                            | 595                       | 549    | 12,9  | 12,7       | 5,1   | 4,7  |
| De Panne                          | 44                        | 48     | 1,0   | 1,1        | 4,2   | 4,4  |
| Kortrijk                          | 680                       | 611    | 14,7  | 14,1       | 9,2   | 8,2  |
| Menen                             | 206                       | 190    | 4,5   | 4,4        | 6,3   | 5,8  |
| Nieuwpoort                        | 69                        | 60     | 1,5   | 1,4        | 6,2   | 5,3  |
| Oostende                          | 757                       | 712    | 16,4  | 16,5       | 10,9  | 10,2 |
| Spiere-Helkijn                    | 12                        | 11     | 0,3   | 0,3        | 5,8   | 5,1  |
| Brussel (19 gemeenten)            | 28.738                    | 28.917 | <i>nvt</i>  | <i>nvt</i> | 26,3  | 25,8 |

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers ADSEI.

In het Waals Gewest steeg het aantal RMI-ontvangers tussen 2010 en 2011 met 0,1 procentpunt (RMI 3). Luik, Namen en Henegouwen herbergden het grootste aandeel RMI-ontvangers in hun provincie. Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners lag in de zwaarst belaste steden in het Waals Gewest een stuk hoger dan deze in het Vlaams Gewest. De verhouding ten opzichte van de bevolking was het hoogst in de steden Luik (37,9), Verviers (33,0), Charleroi (28,6), Hoei (27,6), Bergen (25,8) en Namen (21,1).

**RMI 3** – Aantal RMI-ontvangers in een aantal grote steden in verhouding tot het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie en per 1.000 inwoners, Waals Gewest, 2010-2011 (absolute cijfers en percentages).

| Gemeente/stad per provincie     | Aantal RMI-ontvangers |        | Percentage t.o.v. het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie |       | Aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners |      |
|---------------------------------|-----------------------|--------|--|-------|--|------|
|                                 | 2010                  | 2011   | 2010   | 2011  | 2010                                     | 2011 |
| <i>Waals Gewest</i>             | 46.688                | 47.316 | nvt  | nvt   | 13,3                                     | 13,4 |
| <i>Provincie Waals-Brabant:</i> | 2.208                 | 2.210  | 100,0  | 100,0 | 5,8                                      | 5,8  |
| Nijvel                          | 233                   | 224    | 10,6   | 10,1  | 8,9                                      | 8,5  |
| Ottignies-Louvain-La-Neuve      | 357                   | 369    | 16,2   | 16,7  | 11,6                                     | 11,9 |
| Waver                           | 150                   | 145    | 6,8  | 6,6   | 4,6                                      | 4,4  |
| <i>Provincie Henegouwen:</i>    | 19.004                | 19.842 | 100,0  | 100,0 | 14,5                                     | 15,1 |
| Bergen                          | 2.321                 | 2.392  | 12,2   | 12,1  | 25,3                                     | 25,8 |
| Charleroi                       | 5.537                 | 5.818  | 29,1   | 29,3  | 27,3                                     | 28,6 |
| La Louvière                     | 1.405                 | 1.491  | 7,4  | 7,5   | 18,0                                     | 19,1 |
| Moeskroen                       | 695                   | 713    | 3,7  | 3,6   | 12,7                                     | 12,9 |
| <i>Provincie Luik:</i>          | 18.175                | 17.855 | 100,0  | 100,0 | 17,0                                     | 16,6 |
| Herstal                         | 555                   | 606    | 3,1  | 3,4   | 14,5                                     | 15,8 |
| Hoei                            | 587                   | 583    | 3,2  | 3,3   | 28,2                                     | 27,6 |
| Luik                            | 7.706                 | 7.372  | 42,4   | 41,3  | 40,0                                     | 37,9 |
| Seraing                         | 1.366                 | 1.383  | 7,5  | 7,7   | 21,8                                     | 21,9 |
| Verviers                        | 2.025                 | 1.838  | 11,1   | 10,3  | 36,6                                     | 33,0 |
| <i>Provincie Luxemburg:</i>     | 1.943                 | 2.048  | 100,0  | 100,0 | 7,2                                      | 7,5  |
| Aarlen                          | 292                   | 305    | 15,0   | 14,9  | 10,5                                     | 10,9 |
| Marche-en-Famenne               | 165                   | 161    | 8,5  | 7,9   | 9,6                                      | 9,2  |
| <i>Provincie Namen:</i>         | 5.357                 | 5.361  | 100,0  | 100,0 | 11,3                                     | 11,2 |
| Andenne                         | 269                   | 263    | 5,0  | 4,9   | 10,7                                     | 10,3 |
| Dinant                          | 223                   | 234    | 4,2  | 4,4   | 16,7                                     | 17,3 |
| Namen                           | 2.285                 | 2.312  | 42,6   | 43,1  | 21,0                                     | 21,1 |
| Sambreville                     | 367                   | 353    | 6,9  | 6,6   | 13,4                                     | 12,8 |

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers ADSEI.

Kijken we specifiek naar het leefloon binnen het RMI (RMI 4), dan zien we ook hier dezelfde evolutie. In 2011 bleef het aantal leefloontrekkers in Vlaanderen min of meer stabiel, er was een verdere stijging voor het Brussels en Waals Gewest. Ook in België stegen de absolute cijfers tussen 2010 en 2011.

**RMI 4** – Aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2011.

| Jaar | Vlaams Gewest |      | Waals Gewest |      | Brussels HG |      | België |                    |
|------|---------------|------|--------------|------|-------------|------|--------|--------------------|
|      | AC            | %    | AC           | %    | AC          | %    | AC     | Per 1.000 inwoners |
| 2003 | 23.193        | 31,4 | 33.397       | 45,2 | 17.360      | 23,5 | 73.950 | 7,1                |
| 2004 | 22.469        | 29,8 | 33.779       | 44,8 | 19.135      | 25,4 | 75.383 | 7,2                |
| 2005 | 21.439        | 28,6 | 33.770       | 45,1 | 19.733      | 26,3 | 74.942 | 7,1                |
| 2006 | 22.459        | 28,5 | 35.389       | 44,9 | 20.964      | 26,6 | 78.812 | 7,4                |
| 2007 | 22.074        | 27,4 | 36.333       | 45,1 | 22.078      | 27,4 | 80.486 | 7,5                |
| 2008 | 22.358        | 27,0 | 37.328       | 45,1 | 23.160      | 28,0 | 82.846 | 7,7                |
| 2009 | 24.801        | 27,5 | 40.648       | 45,0 | 24.869      | 27,5 | 90.317 | 8,4                |
| 2010 | 25.825        | 27,2 | 42.651       | 44,9 | 26.617      | 28,0 | 95.093 | 8,8                |
| 2011 | 25.803        | 27,0 | 43.002       | 45,0 | 26.801      | 28,0 | 95.606 | 8,7                |

**Bron:** ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

41,9% van de leefloontrekkenden in België is alleenstaand zonder kinderen (zie RMI 5). Meer dan een vierde (28,1%) van de leefloontrekkenden heeft minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste. De verdeling van de categorieën van het leefloon over de verschillende gewesten loopt vrij parallel.

**RMI 5** – Profiel van de ontvangers van het leefloon per gewest, 2011 (percentages).

|  | Vlaams Gewest | Waals Gewest | Brussels Gewest | België |
|--|---------------|--------------|-----------------|--------|
| <b>Leefloon naar categorie</b>                                 |               |              |                 |        |
| 1. Samenwonende persoon  | 28,5          | 29,4         | 32,5            | 30,0   |
| 2. Alleenstaande persoon                                       | 43,9          | 42,5         | 39,0            | 41,9   |
| 3. Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste | 27,6          | 28,1         | 28,4            | 28,1   |
| <b>Leefloon naar geslacht</b>                                  |               |              |                 |        |
| Man  | 42,0          | 41,1         | 43,4            | 42,1   |
| Vrouw  | 58,0          | 58,9         | 56,6            | 57,9   |
| <b>Leefloon naar leeftijd</b>                                  |               |              |                 |        |
| Jonger dan 25 jaar   | 27,9          | 32,5         | 27,0            | 29,7   |
| 25-39 jaar   | 29,6          | 28,1         | 32,0            | 29,6   |
| 40-49 jaar   | 16,0          | 17,3         | 16,             | 16,8   |
| 50 jaar en ouder   | 26,5          | 22,1         | 24,1            | 23,9   |
| <b>Leefloon naar nationaliteit</b>                             |               |              |                 |        |
| Belgen   | 69,3          | 80,3         | 60,7            | 71,9   |
| Niet-Belgen - EU   | 9,3           | 8,1          | 12,8            | 9,7    |
| Niet-Belgen - niet-EU  | 21,8          | 11,6         | 26,5            | 18,3   |
| Totaal niet-Belgen   | 31,1          | 19,7         | 39,3            | 28,1   |

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Bijna zes op de tien Belgische leefloontrekkenden zijn vrouwen. Meer dan een vierde (29,7%) van de leefloontrekkenden is jonger dan 25 jaar. De Waalse populatie leefloontrekkenden heeft een iets jonger profiel dan deze in de andere regio's.

71,9% van de leefloontrekkenden in België had in 2011 de Belgische nationaliteit. Europeanen (niet-Belgen) vertegenwoordigden 9,7% van de leefloonpopulatie; de resterende 18,3% van de ontvangers zijn niet-Europese vreemdelingen, die met de invoering van het Recht op Maatschappelijke Integratie ook in aanmerking kwamen voor het leefloon. Hun aandeel ligt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (26,5%) veel hoger dan in het Vlaams (21,8%) of Waals (11,6%) Gewest.

Tabel RMI 6 geeft de maandelijkse bedragen van het leefloon per categorie weer. Vanaf 1 januari 2005 werden de categorieën, als gevolg van een arrest van het Arbitragehof, gewijzigd. De voormalige vier categorieën werden herleid naar drie. Er zijn vanaf dan drie huishoudtypes waarmee rekening gehouden wordt bij het bepalen van het bedrag van het leefloon. De leefloonbedragen zijn geïndexeerd, maar nog steeds niet welvaartsvast gemaakt, wat ervoor zorgt dat deze uitkeringen nog steeds onder de armoedegrens liggen.

**RMI 6** – Evolutie van de maandbedragen (in €) van het leefloon per categorie van rechthebbenden, België, 2005-2010.

| Datum   | Cat. 1<br>Samenwonende<br>persoon <sup>1</sup> (€) | Cat. 2<br>Alleenstaande<br>persoon (€) | Cat. 3<br>Persoon die uitsluitend samenwoont<br>met een gezin te zijnen laste (€) |
|---------|--|--|---|
| 08/2005 | 417,07   | 625,60                                 | 834,14  |
| 10/2006 | 429,66   | 644,48                                 | 859,31  |
| 04/2007 | 438,25   | 657,37                                 | 876,50  |
| 09/2008 | 474,37   | 711,56                                 | 948,74  |
| 06/2009 | 483,86   | 725,79                                 | 967,72  |
| 09/2010 | 493,54   | 740,32                                 | 987,09  |
| 09/2011 | 513,45   | 770,18                                 | 1.026,78  |
| 02/2012 | 523,74   | 785,61                                 | 1.047,48  |

1. Onder samenwoning wordt verstaan: het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie

In het kader van het activeringsbeleid ondernemen ook OCMW's heel wat stappen om mensen terug aan het werk te krijgen. Het Recht op Maatschappelijke Integratie of Maatschappelijke Hulp beperkt zich niet enkel tot het leefloon of een andere vorm van financiële tegemoetkoming, maar wordt vaak ingevuld met het verschaffen van tewerkstelling. In 2011 waren 13.247 RMI- of RMH-gerechtigden aan het werk via het OCMW (RMI 7). We tellen de RMI- en RMH-gerechtigden samen omdat het aandeel RMH in verhouding zeer klein is. De stijgende trend komt in elk gewest voor. Verhoudingsgewijs is 12,7% van alle RMI- of RMH-ontvangers tewerkgesteld. In de overgrote meerderheid



gaat het om een tewerkstelling in het kader van artikel 60 § 7, waarlangs het OCMW mensen de mogelijkheid biedt zich terug in te schakelen in het arbeidsproces en aan de vereisten van de werkloosheidsverzekering te voldoen.

**RMI 7** – Evolutie aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregelen binnen RMI én RMH, België per gewest, 2003-2011 (jaargemiddelde).

| Jaar | Vlaams Gewest |      | Waals Gewest |      | Brussels HG |      | België |                  |
|------|---------------|------|--------------|------|-------------|------|--------|------------------|
|      | AC            | %    | AC           | %    | AC          | %    | AC     | % totaal RMI/RMH |
| 2003 | 3.255         | 36,9 | 3.835        | 43,5 | 1.727       | 19,6 | 8.817  | 10,9             |
| 2004 | 3.678         | 36,6 | 4.271        | 42,5 | 2.108       | 21,0 | 10.056 | 12,0             |
| 2005 | 4.014         | 37,1 | 4.486        | 41,5 | 2.320       | 21,4 | 10.819 | 14,5             |
| 2006 | 4.444         | 37,6 | 4.771        | 40,4 | 2.603       | 22,0 | 11.818 | 13,5             |
| 2007 | 4.520         | 37,8 | 4.687        | 39,1 | 2.766       | 23,1 | 11.973 | 13,3             |
| 2008 | 4.205         | 36,6 | 4.463        | 38,8 | 2.828       | 24,6 | 11.496 | 12,5             |
| 2009 | 4.437         | 37,8 | 4.535        | 38,6 | 2.764       | 23,6 | 11.736 | 11,8             |
| 2010 | 4.990         | 40,1 | 4.622        | 37,1 | 2.845       | 22,8 | 12.456 | 11,9             |
| 2011 | 5.416         | 40,8 | 4.720        | 36,6 | 3.111       | 23,5 | 13.247 | 12,7             |

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Met het oog op de strijd tegen de thuisloosheid zijn binnen de wetgeving op Maatschappelijke Integratie een aantal maatregelen specifiek gericht op daklozen. Een dakloze die een woonst vindt en hierdoor zijn hoedanigheid van dakloze verliest, heeft (eenmalig) recht op een installatiepremie. In de tweede helft van 2004 werd het toepassingsgebied van deze maatregel verruimd. Vroeger konden enkel leefloongerechtigde daklozen aanspraak maken op deze premie; na de wetwijziging in augustus 2004 (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2004) komen ook andere daklozen met een vervangingsinkomen of een inkomen lager dan een grensbedrag (het leefloonbedrag, vermeerderd met 10%) in aanmerking. Dit resulteerde logischerwijs in een duidelijke toename in het aantal toegekende installatiepremies vanaf 2005. De afgelopen twee jaar vond in elk gewest een daling plaats van de toegekende installatiepremies, behalve in Wallonië (RMI 8).

**RMI 8** – Aantal daklozen aan wie een installatiepremie werd toegekend, België en gewesten, 2009-2011 (absolute cijfers en percentages).

| Installatiepremie voor daklozen | 2009  |       | 2010  |       | 2011  |       |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                 | AC    | %     | AC    | %     | AC    | %     |
| Vlaams Gewest                   | 1.132 | 36,3  | 1.056 | 34,8  | 939   | 30,9  |
| Waals Gewest                    | 1.315 | 42,2  | 1.318 | 43,4  | 1.440 | 48,3  |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest  | 617   | 19,8  | 661   | 21,8  | 604   | 20,2  |
| België                          | 3.118 | 100,0 | 3.035 | 100,0 | 2.983 | 100,0 |

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

### 2.2.2 *Het Recht op Maatschappelijke Hulp*

Mensen die niet in aanmerking komen voor het Recht op Maatschappelijke Integratie, kunnen een beroep doen op het Recht op Maatschappelijke Hulp (RMH), vaak toegekend in de vorm van een bedrag dat equivalent is aan dat van het leefloon. Het gaat dan in hoofdzaak om vreemdelingen die niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, onder wie een grote groep kandidaat-vluchtelingen. De onderstaande tabel (RMH 1) geeft een overzicht van de evolutie in de Maatschappelijke Hulp.

Met de invoering van het RMI – en de ruimere toekenningsvoorwaarden – werd een daling ingezet in 2003. Sinds 2009 stijgt het aantal ontvangers echter weer. In Vlaanderen en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevindt zich het grootste aandeel van de RMH-begunstigden (respectievelijk 38,4% en 38,2%).

**RMH 1** – Totaal aantal begunstigden van het RMH, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2011.

| Jaar              | Vlaams Gewest |      | Waals Gewest |      | Brussels HG |      | België |                    |
|-------------------|---------------|------|--------------|------|-------------|------|--------|--------------------|
|                   | AC            | %    | AC           | %    | AC          | %    | AC     | Per 1.000 inwoners |
| 2003              | 24.373        | 51,5 | 12.804       | 27,1 | 10.140      | 21,4 | 47.317 | 4,6                |
| 2004              | 22.631        | 49,3 | 12.998       | 28,3 | 10.267      | 22,4 | 45.896 | 4,4                |
| 2005              | 19.787        | 48,1 | 12.436       | 30,3 | 8.876       | 21,6 | 41.099 | 3,9                |
| 2006              | 18.803        | 45,4 | 11.265       | 27,2 | 11.351      | 27,4 | 41.419 | 3,9                |
| 2007              | 16.062        | 43,8 | 9.466        | 25,8 | 11.105      | 30,3 | 36.633 | 3,5                |
| 2008              | 12.796        | 41,4 | 7.496        | 24,2 | 10.648      | 34,4 | 30.940 | 2,9                |
| 2009              | 13.134        | 40,4 | 7.228        | 22,2 | 12.185      | 37,4 | 32.546 | 3,0                |
| 2010              | 14.840        | 40,8 | 8.302        | 22,8 | 13.191      | 36,3 | 36.333 | 3,4                |
| 2011 <sup>1</sup> | 16.209        | 38,4 | 9.898        | 23,4 | 16.130      | 38,2 | 42.236 | 3,9                |

1. Voor de RMH-cijfers zijn voor het jaar 2011 enkel de eerste 8 maanden beschikbaar, de weergegeven cijfers zijn een gemiddelde van de eerste 8 maanden van 2011.

**Bron:** ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

**RMH 2** – Aantal ontvangers van financiële steun (RMH), absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2011.

| Jaar | Vlaams Gewest |      | Waals Gewest |      | Brussels HG |      | België |                    |
|------|---------------|------|--------------|------|-------------|------|--------|--------------------|
|      | AC            | %    | AC           | %    | AC          | %    | AC     | Per 1.000 inwoners |
| 2003 | 20.351        | 52,2 | 11.594       | 29,8 | 7.008       | 18,0 | 38.952 | 3,8                |
| 2004 | 18.388        | 50,5 | 11.499       | 31,6 | 6.554       | 18,0 | 36.441 | 3,5                |
| 2005 | 15.751        | 48,0 | 10.999       | 33,5 | 6.076       | 18,5 | 32.826 | 3,1                |
| 2006 | 13.888        | 46,0 | 9.570        | 31,7 | 6.749       | 22,3 | 30.207 | 2,9                |
| 2007 | 11.390        | 44,2 | 7.780        | 30,2 | 6.576       | 25,5 | 25.746 | 2,4                |
| 2008 | 7.720         | 40,0 | 5.636        | 29,1 | 5.993       | 30,9 | 19.349 | 1,8                |
| 2009 | 7.468         | 38,5 | 5.184        | 26,7 | 6.757       | 34,8 | 19.410 | 1,8                |
| 2010 | 9.330         | 39,1 | 6.225        | 26,1 | 8.306       | 34,8 | 23.861 | 2,2                |
| 2011 | 9.910         | 35,4 | 7.560        | 27,0 | 10.521      | 37,6 | 27.991 | 2,6                |

**Bron:** ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Het Recht op Maatschappelijk Hulp kan verschillende vormen aannemen: financiële steun, tewerkstelling en medische hulp. In heel wat dossiers wordt financiële steun verleend: in 2011 ging het over 27.991 dossiers, waarvan 37,6% in Brussel (RMH 2). In 2011 is een stijging waar te nemen in elk gewest wat het absolute aantal begunstigden van financiële steun betreft.

44,2% van de steuntrekkenden is samenwonend, terwijl 28,3% minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste heeft (RMH 3). De verdeling van de categorieën over de verschillende gewesten loopt ook hier vrij parallel. In tegenstelling tot het leefloon hebben hier de mannen het overwicht; zij vormen meer dan de helft van de steuntrekkenden. 54,8% van de steuntrekkenden situeert zich in de leeftijdscategorie van 25 tot 44 jaar.

**RMH 3** – Profiel van de ontvangers van financiële steun (RMH) per gewest, 2011 (percentages).

|  | Vlaams Gewest | Waals Gewest | Brussels Gewest | België |
|--|---------------|--------------|-----------------|--------|
| <b>Financiële steun naar categorie</b>                         |               |              |                 |        |
| 1. Samenwonende persoon  | 42,2          | 44,8         | 45,3            | 44,2   |
| 2. Alleenstaande persoon                                       | 27,9          | 26,5         | 27,7            | 27,5   |
| 3. Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste | 29,4          | 28,7         | 27,1            | 28,3   |
| <b>Financiële steun naar geslacht</b>                          |               |              |                 |        |
| Man  | 58,4          | 58,7         | 53,8            | 56,7   |
| Vrouw  | 41,6          | 41,3         | 46,2            | 43,3   |
| <b>Financiële steun naar leeftijd</b>                          |               |              |                 |        |
| Jonger dan 25 jaar   | 21,2          | 22,0         | 18,2            | 20,3   |
| 25-44 jaar   | 51,8          | 55,6         | 57,0            | 54,8   |
| 45-64 jaar   | 22,6          | 19,7         | 21,4            | 21,4   |
| 65 jaar en ouder   | 4,4           | 2,7          | 3,4             | 3,6    |

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

#### VOOR MEER GEGEVENS

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Anspachlaan 1, 1000 Brussel, telefoon 02-509.84.43, fax 02-508.86.97, <http://www.mi-is.be/>.

#### 2.2.3 De Gewaarborgde Gezinsbijslag (GGB)

De Gewaarborgde Gezinsbijslag is een restregeling die voorziet in kinderbijslag voor kinderen die hoofdzakelijk ten laste zijn van iemand van wie de bestaansmiddelen een bepaald grensbedrag niet overschrijden. In de jaren 1990 steeg het aantal gezinnen met recht op GGB ononderbroken. Sinds 2000 is de evolutie minder voorspelbaar. In 2004 zorgde een aantal technische veranderingen (een verbeterde informatiedoorstroming binnen de RKW: zie hiervoor De Boyser, 2005) mogelijk voor de uitgesproken daling. In 2010 vond opnieuw een grote stijging plaats, die zich in 2011 voortzette (5,3% meer

gezinnen hebben recht op de gewaarborgde kinderbijslag in vergelijking met 2010) (GGB 1). De redenen hiervoor kunnen heel divers zijn, er is immers een sterke in- en uitstroom van huishoudens die recht op Gewaarborgde Kinderbijslag hebben.

**GGB 1** – Aantal gezinnen die Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangen, België, 1990-2011 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

| Jaar | Aantal gezinnen | Aantal rechtgevend<br>kinderen | Evolutie (%)<br>aantal gezinnen |
|------|-----------------|--------------------------------|---------------------------------|
| 1990 | 4.411           | 8.869                          | -                               |
| 1995 | 6.861           | 13.848                         | -                               |
| 2000 | 7.034           | 14.653                         | -                               |
| 2002 | 7.308           | 15.080                         | +9,5                            |
| 2003 | 7.649           | 15.538                         | +4,7                            |
| 2004 | 7.008           | 14.398                         | -8,4                            |
| 2005 | 7.087           | 14.600                         | +1,1                            |
| 2006 | 7.998           | 16.258                         | +4,6                            |
| 2007 | 6.874           | 13.886                         | -1,9                            |
| 2008 | 6.859           | 13.796                         | -3,2                            |
| 2009 | 7.134           | 14.450                         | +4,0                            |
| 2010 | 8.303           | 16.911                         | +16,4                           |
| 2011 | 8.744           | 17.929                         | +5,3                            |

**Bron:** Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

**GGB 2** – Aantal gezinnen van buitenlandse nationaliteit die Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangen in het werknemersstelsel, België, 2011.

|  | Aantal<br>rechthebbenden <sup>1</sup> |              | Aantal rechtgevend<br>kinderen |
|--|---------------------------------------|--------------|--------------------------------|
|  | AC                                    | In %         |                                |
| Marokko                                    | 300                                   | 5,3          | 530                            |
| Roemenië                                   | 268                                   | 4,7          | 650                            |
| Servië en Montenegro                       | 149                                   | 2,6          | 407                            |
| Turkije                                    | 145                                   | 2,6          | 327                            |
| Frankrijk                                  | 114                                   | 2,0          | 199                            |
| Nederland                                  | 82                                    | 1,4          | 179                            |
| Macedonië                                  | 51                                    | 0,9          | 110                            |
| Spanje                                     | 44                                    | 0,8          | 92                             |
| Italië                                     | 40                                    | 0,7          | 66                             |
| Portugal                                   | 33                                    | 0,6          | 53                             |
| Politieke vluchtelingen                    | 1.237                                 | 21,8         | 2.797                          |
| Vaderlandslozen                            | 40                                    | 0,7          | 98                             |
| Andere landen                              | 3.168                                 | 55,9         | 6.440                          |
| <b>Totaal buitenlandse nationaliteiten</b> | <b>5.671</b>                          | <b>100,0</b> | <b>11.948</b>                  |
| <b>Totaal GGB</b>                          | <b>8.636</b>                          |              | <b>17.929</b>                  |

1. Een rechthebbende is de persoon die het recht op kinderbijslag opent. Eenzelfde rechthebbende kan echter die hoedanigheid hebben voor kinderen uit verschillende bijslagtrekkende gezinnen. Vandaar het verschil tussen het 'aantal rechthebbenden' (GGB 2) en het 'aantal gezinnen' (GGB 1).

**Bron:** Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

In 2011 ontvingen 5.671 gezinnen van buitenlandse nationaliteit de Gewaarborgde Kinderbijslag, voor een totaal van 11.948 kinderen (GGB 2). Qua statuut vormen de politieke vluchtelingen de grootste groep (21,8%), qua nationaliteit de Marokkanen (5,3%).

#### VOOR MEER GEGEVENS

Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW), Trierstraat 70, 1000 Brussel, <http://www.rkw.be/>.

#### 2.2.4 *Het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) – Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)*

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) is een uitkering die tot doel heeft financiële hulp te bieden aan bejaarde personen die niet over voldoende middelen beschikken. Sinds 1 juni 2001 wordt deze uitkering toegekend aan (een groot deel van) de voormalige 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.

**GIB/IGO 1a** – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Jaar | Totaal aantal pensioenontvangers | Aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden |      |         |      |        |                                    |
|------|----------------------------------|--|------|---------|------|--------|------------------------------------|
|      |                                  | Mannen   |      | Vrouwen |      | Totaal |                                    |
|      |                                  | AC   | %    | AC      | %    | AC     | % in het totaal pensioenontvangers |
| 2002 | 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                                |
| 2005 | 1.736.238                        | 4.862  | 22,3 | 16.956  | 77,7 | 21.818 | 1,3                                |
| 2006 | 1.747.111                        | 3.780  | 21,1 | 14.166  | 78,9 | 17.946 | 1,0                                |
| 2007 | 1.819.927                        | 3.326  | 20,5 | 12.899  | 79,5 | 16.225 | 0,9                                |
| 2008 | 1.833.378                        | 2.800  | 19,8 | 11.312  | 80,2 | 14.112 | 0,9                                |
| 2009 | 1.856.017                        | 3.302  | 18,2 | 9.910   | 91,1 | 12.212 | 0,7                                |
| 2010 | 1.860.493                        | 1.986  | 18,2 | 8.935   | 81,8 | 10.921 | 0,6                                |
| 2011 | 1.884.221                        | 1.671  | 17,5 | 7.882   | 82,5 | 9.554  | 0,5                                |
| 2012 | 1.922.163                        | 1.417  | 16,9 | 6.966   | 83,1 | 8.383  | 0,4                                |

**Bron:** Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

GIB/IGO 1a toont duidelijk het uitdoven van het GIB-statuuat: elk jaar daalt het aantal ontvangers en het aandeel in het totaal aantal pensioengerechtigden. Per 1 januari 2012 waren er in totaal 96.249 ontvangers van de IGO en kregen nog 8.383 ouderen het GIB. In totaal waren er 104.632 uitkeringstrekkenden in de oude of nieuwe regeling samen.

Dit betekent een stijging van 2.079 ontvangers in vergelijking met januari 2010. Van de GIB-ontvangers is acht op de tien (83,1%) vrouw; van de IGO-ontvangers is dat bijna zeven op de tien (tabellen GIB/IGO 1a en 1b).

**GIB/IGO 1b** – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Jaar | Totaal aantal pensioenontvangers | Aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen |      |         |      |        |                                    |
|------|----------------------------------|--|------|---------|------|--------|------------------------------------|
|      |                                  | Mannen   |      | Vrouwen |      | Totaal |                                    |
|      |                                  | AC   | %    | AC      | %    | AC     | % in het totaal pensioenontvangers |
| 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                                |
| 2005 | 1.736.238                        | 22.015   | 31,3 | 48.277  | 68,7 | 70.292 | 4,0                                |
| 2006 | 1.747.111                        | 22.516   | 32,0 | 47.949  | 68,0 | 70.465 | 4,0                                |
| 2007 | 1.819.927                        | 23.561   | 32,5 | 48.844  | 67,5 | 72.405 | 4,1                                |
| 2008 | 1.833.378                        | 25.200   | 32,8 | 51.541  | 67,2 | 76.741 | 4,2                                |
| 2009 | 1.856.017                        | 28.410   | 33,0 | 57.789  | 67,0 | 86.199 | 4,6                                |
| 2010 | 1.860.493                        | 29.857   | 33,8 | 58.368  | 66,2 | 88.225 | 4,7                                |
| 2011 | 1.884.221                        | 31.748   | 34,1 | 61.251  | 65,9 | 92.999 | 4,9                                |
| 2012 | 1.922.163                        | 32.872   | 34,2 | 63.377  | 65,8 | 96.249 | 5,0                                |

**Bron:** Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

**GIB/IGO 2** – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen volgens de omvang van het maandbedrag, België, 2002-2012 (percentages per 1 januari).

|      | € 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 |
| 2005 | 27,4          | 44,8 | 19,4         | 22,4 | 15,3         | 12,1 | 37,8       | 20,8 |
| 2006 | 19,4          | 41,5 | 20,8         | 23,1 | 16,9         | 12,6 | 42,9       | 22,8 |
| 2007 | 18,3          | -    | 20,6         | -    | 17,0         | -    | 44,1       | -    |
| 2008 | 17,8          | 26,1 | 19,7         | 25,0 | 17,1         | 16,3 | 45,3       | 32,5 |
| 2009 | 17,7          | 26,8 | 18,2         | 22,7 | 16,8         | 15,4 | 47,3       | 35,1 |
| 2010 | 18,1          | 28,9 | 17,7         | 20,9 | 16,8         | 14,9 | 47,3       | 35,3 |
| 2011 | 17,3          | 28,9 | 17,4         | 20,1 | 16,8         | 14,3 | 48,5       | 36,2 |
| 2012 | 17,4          | 29,1 | 16,7         | 19,3 | 16,6         | 13,8 | 49,3       | 37,8 |

**Bron:** Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Voor 29,1% van de ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen ligt het bedrag van de uitkering lager dan € 125 (tabel GIB/IGO 2). 37,8% van de IGO-ontvangers is gerechtigd op een uitkering hoger dan € 375. Deze categorie vertegenwoordigt het merendeel van alle uitkeringsgerechtigden. Het aantal ontvangers in de laagste schijf van het

GIB (tot € 124,99) blijft stabiel op 17,4% begin 2012. Op het GIB bleven voornamelijk mensen een beroep doen voor wie de regeling van het GIB gunstiger is dan die van de IGO.

In de regeling van het GIB en de IGO vormen alleenstaande en alleenwonende vrouwen het merendeel van de ontvangers (tabel GIB/IGO 3a en 3b). In de regeling van het GIB was 73,5% van de vrouwelijke ontvangers in 2012 alleenstaand, bij de IGO was dat 52,9%. Bij de mannelijke ontvangers van het GIB was 9,9% alleenstaand en bij de IGO was dat 17,3%.

**GIB/IGO 3a** – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar categorie en geslacht, België, 2011-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Categorie                                       | 2011         |              | 2012         |              |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | AC           | %            | AC           | %            |
| <b>1. Mannen</b>                                |              |              |              |              |
| a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'                 | 616          | 6,4          | 515          | 6,1          |
| b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'         | 75           | 0,8          | 63           | 0,8          |
| c. Niet gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'    | 968          | 10,1         | 826          | 9,9          |
| d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust) | 15           | 0,2          | 13           | 0,2          |
| <b>2. Vrouwen</b>                               |              |              |              |              |
| a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'                 | 40           | 0,4          | 33           | 0,4          |
| b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'         | 259          | 2,7          | 217          | 2,6          |
| c. Niet gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'    | 6.948        | 72,7         | 6.158        | 73,5         |
| d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust) | 632          | 6,6          | 557          | 6,6          |
| <b>Totaal</b>                                   | <b>9.553</b> | <b>100,0</b> | <b>8.382</b> | <b>100,0</b> |

**Bron:** Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

**GIB/IGO 3b** – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen naar categorie en geslacht, België, 2011-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Categorie   | 2011          |              | 2012          |              |
|---|---------------|--------------|---------------|--------------|
|   | AC            | %            | AC            | %            |
| <b>1. Mannen</b>  |               |              |               |              |
| a. Zij die hun hoofdverblijfplaats delen met andere personen      | 15.754        | 16,9         | 16.208        | 16,8         |
| b. Zij die hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen | 15.981        | 17,2         | 16.657        | 17,3         |
| <b>2. Vrouwen</b>   |               |              |               |              |
| a. Zij die hun hoofdverblijfplaats delen met andere personen      | 12.169        | 13,1         | 12.482        | 13,0         |
| b. Zij die hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen | 49.050        | 52,8         | 50.871        | 52,9         |
| <b>Totaal</b>   | <b>92.954</b> | <b>100,0</b> | <b>96.218</b> | <b>100,0</b> |

**Bron:** Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Begin 2012 was 68% van de mannelijke GIB-ontvangers ouder dan 80 jaar; bij de vrouwelijke ontvangers was dat 66,3%. In het totaal gaat het dan voor de GIB-ontvangers

over 66,6%. Bij de IGO-ontvangers ligt dit percentage wat lager: 36,7% voor de totale populatie (38,3% bij de vrouwen; 33,7% 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, 2012 (per 1 januari).

| Leeftijd                  | Mannen |       | Vrouwen |       | Totaal |       |
|---------------------------|--------|-------|---------|-------|--------|-------|
|                           | GIB    | IGO   | GIB     | IGO   | GIB    | IGO   |
| < 66 of < 67 <sup>1</sup> | 0,1    | 0,0   | 0,1     | 0,0   | 0,1    | 0,0   |
| 66-70                     | 0,0    | 25,8  | 0,0     | 23,9  | 0,0    | 24,6  |
| 71-75                     | 0,1    | 23,7  | 10,9    | 21,6  | 9,1    | 22,3  |
| 76-80                     | 39,7   | 20,7  | 29,0    | 20,2  | 30,8   | 20,4  |
| 81-85                     | 35,7   | 16,7  | 28,1    | 17,4  | 29,4   | 17,2  |
| 86-90                     | 18,8   | 9,5   | 20,6    | 11,4  | 20,3   | 10,8  |
| 91-95                     | 4,3    | 2,9   | 8,1     | 4,1   | 7,4    | 3,7   |
| 96+                       | 1,3    | 0,6   | 3,2     | 1,3   | 2,9    | 1,1   |
| <b>Totaal</b>             | 100,0  | 100,0 | 100,0   | 100,0 | 100,0  | 100,0 |

1. Voor GIB gaat het hier over < 67 jaar, voor IGO over < 66 jaar.

**Bron:** Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Rijksdienst voor Pensioenen (RVP), Zuidertoren, 1060 Brussel, telefoon 1765, <http://www.rvponp.fgov.be/>.

#### 2.2.5 Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (PH)

Eind 2011 waren er 314.701 ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap (tabel PH 1). De laatste jaren nam het aantal ontvangers voortdurend toe; in vergelijking met 2000 is er een stijging met 47,4%. Van de uitkeringstrekkenden ontving 48,7% een tegemoetkoming in het stelsel van de 'bejaarden'. De verhoging in het stelsel van de bejaarden is een gevolg van de vergrijzing van de bevolking, maar ook van de toenemende levensverwachting.

**PH 1** – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap, België, 1990, 1995, 2000-2011 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

| Jaar | Totaal aantal ontvangers <sup>1</sup> | Index (1990 = 100) | Aantal 'bejaarde' ontvangers <sup>2</sup> | Aandeel 'bejaarde' ontvangers in totaal aantal ontvangers |
|------|---------------------------------------|--------------------|---|---|
| 1990 | 166.405                               | 100,0              | 77.207                                    | 46,4  |
| 1995 | 201.007                               | 120,8              | 88.703                                    | 44,1  |
| 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  |



| Jaar | Totaal aantal ontvangers <sup>1</sup> | Index (1990 = 100) | Aantal 'bejaarde' ontvangers <sup>2</sup> | Aandeel 'bejaarde' ontvangers in totaal aantal ontvangers |
|------|---------------------------------------|--------------------|---|---|
| 2004 | 251.231                               | 151,0              | 117.492                                   | 46,8  |
| 2005 | 258.278                               | 155,2              | 121.536                                   | 47,1  |
| 2006 | 264.594                               | 159,0              | 127.220                                   | 48,1  |
| 2007 | 272.358                               | 163,7              | 132.673                                   | 48,7  |
| 2008 | 279.628                               | 168,0              | 134.419                                   | 48,8  |
| 2009 | 296.499                               | 178,2              | 141.913                                   | 47,9  |
| 2010 | 309.016                               | 185,7              | 148.678                                   | 48,1  |
| 2011 | 314.701                               | 189,1              | 153.154                                   | 48,7  |

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 benaming 'bejaarde' heeft in deze statistiek niet zozeer betrekking op de leeftijdscategorie dan 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).

**Bron:** DG Personen met een Handicap en eigen berekeningen.

#### VOOR MEER GEGEVENS

FOD Sociale Zekerheid, Directie-generaal Personen met een handicap, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50 bus 150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 987 99, <http://handicap.fgov.be/>.

## 2.3 Inkomensverdeling en -ongelijkheid

### 2.3.1 Inkomensverdeling

Een blik op de verdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen over de bevolking in 2009 (tabel IK 1) maakt duidelijk dat de 10% armsten daarvan 0,5% ontvingen en de 10% rijksten 31,9%. De kloof tussen de armsten en de rijksten van het netto belastbaar inkomen wordt met de jaren groter. Na herverdeling door belasting stijgt het aandeel van de 10% armsten tot 0,7% en daalt het aandeel van de rijksten tot 27,5%. Het gemiddeld netto belastbaar inkomen is € 1.428 voor de laagste inkomens en € 87.118 voor de hoogste inkomens. Noteer hierbij dat de echt armsten niet in de fiscale statistieken zijn opgenomen wegens een te laag en dus niet-belastbaar inkomen.

Kijken we naar de evolutie van het aandeel van de verschillende decielen in het netto belastbaar inkomen (tabel IK 2), dan zien we dat het aandeel van de 30% laagste inkomens sinds begin jaren 1990 stelselmatig afnam en het aandeel van de 10% rijksten steeg. De kloof tussen de armen en de rijken nam dus toe.

**IK 1** – 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 2009, België.

| Decielen | Aandeel in netto-belastbaar inkomen | Aandeel in totale belasting | Aandeel in netto-inkomen | Gemiddeld netto belastbaar inkomen (in €) | Gemiddelde belastingdruk |
|----------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
| 1        | 0,5                                 | 0,0                         | 0,7                      | 1.428                                     | 1,3                      |
| 2        | 3,2                                 | 0,0                         | 4,1                      | 8.632                                     | 6,2                      |
| 3        | 4,6                                 | 0,2                         | 5,9                      | 12.587                                    | 4,3                      |
| 4        | 5,6                                 | 1,7                         | 6,8                      | 15.427                                    | 4,8                      |
| 5        | 6,9                                 | 3,7                         | 7,8                      | 18.845                                    | 6,0                      |
| 6        | 8,3                                 | 6,5                         | 8,8                      | 22.639                                    | 7,0                      |
| 7        | 9,9                                 | 8,9                         | 10,2                     | 27.133                                    | 9,2                      |
| 8        | 12,4                                | 12,7                        | 12,3                     | 33.892                                    | 13,1                     |
| 9        | 16,7                                | 19,8                        | 15,8                     | 45.685                                    | 18,0                     |
| 10       | 31,9                                | 46,6                        | 27,5                     | 87.118                                    | 30,0                     |

**Bron:** ADSEI, Fiscale statistieken en eigen berekeningen.

**IK 2** – De evolutie van het procentuele aandeel van de laagste decielen in het netto belastbaar inkomen, België, inkomstenjaar 1990-2009.

| Jaar | 1ste deciel | 2de deciel | 3de deciel | totaal 1 + 2 + 3 | 10de deciel |
|------|-------------|------------|------------|------------------|-------------|
| 1990 | 1,5         | 4,2        | 5,5        | 11,2             | 27,3        |
| 1995 | 1,8         | 4,1        | 5,3        | 11,2             | 27,7        |
| 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        |
| 2002 | 1,3         | 3,7        | 4,8        | 9,8              | 30,2        |
| 2003 | 1,1         | 3,6        | 4,7        | 9,4              | 30,5        |
| 2004 | 0,7         | 3,3        | 4,5        | 8,5              | 31,4        |
| 2005 | 0,7         | 3,2        | 4,5        | 8,4              | 31,6        |
| 2006 | 0,6         | 3,2        | 4,5        | 8,3              | 31,8        |
| 2007 | 0,6         | 3,2        | 4,5        | 8,2              | 32,1        |
| 2008 | 0,5         | 3,2        | 4,6        | 8,3              | 32,0        |
| 2009 | 0,5         | 3,2        | 4,6        | 8,3              | 31,9        |

**Bron:** Eigen berekeningen op basis van NIS, Financiële Statistieken (1990-1997) en ADSEI, Fiscale statistieken (1998-2009).

De fiscale statistieken geven maar een gedeeltelijk beeld van de werkelijke welvaart van een gezin. Ze beperken zich tot (een deel van) de 'flow' en geven geen informatie over de 'stock', het (roerende en onroerende) gezinsvermogen. Recente gegevens over dit gezinsvermogen zijn niet beschikbaar, maar een studie van Rademaekers en Vuchelen uit 1998 (zie OASes-website bij 'cijfers') wees erop dat in 1994 de 30% armsten beschikten over 5,6% van het vermogen. De 10% rijksten bezitten nagenoeg de helft (49,6%) van het totale vermogen.

### 2.3.2 *Inkomensongelijkheid*

Een vaak gehanteerde maatstaf voor inkomensongelijkheid is de Ginicoëfficiënt. Bij een totaal gelijke inkomensverdeling krijgt deze de waarde 0: iedereen beschikt over een gelijk inkomen. Omgekeerd krijgt men bij een totaal ongelijke inkomensverdeling – waar het gehele inkomen in handen is van één persoon – de waarde 1. Tabel IK 3 toont de evolutie van de inkomensongelijkheid volgens de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen. Vanaf 2005 is de berekening aangepast, waardoor de oudere cijfers niet helemaal vergelijkbaar zijn met de recentere van na 2005. De nieuwe berekeningsmethode kent ook een inkomen toe aan ieder kind ten laste, waar dat voordien enkel aan de volwassenen werd toegekend. Bovendien werd met andere volwassenen ten laste geen rekening gehouden, omdat deze personen ook een eigen aangifte invullen en men dubbelstellingen wil vermijden. Naast de nulinkomens worden ook de jongeren tussen 18 en 25 jaar die wel een inkomen hebben, maar door hun laag inkomen nog ten laste zijn van hun ouders, niet meegerekend. Ten slotte wijzen we erop dat deze berekeningen gebaseerd zijn op fiscale gegevens, wat maakt dat zij gevoelig zijn aan bepaalde zaken, zoals veranderingen in fiscale regels.

Als we de cijfers van de afgelopen vijf jaar bekijken, stellen we vast dat de inkomensongelijkheid in grote lijnen gelijk is gebleven. We zien duidelijk de ongelijkheid dalen na herverdeling door de belastingen.

**IK 3** – Evolutie van de inkomensongelijkheid voor en na belasting volgens de Ginicoëfficiënt op basis van fiscale statistieken, België per gewest, 1990-2010.

|      | België |       | Vlaams Gewest |       | Waals Gewest |       | Brussels HG |       |
|------|--------|-------|---------------|-------|--------------|-------|-------------|-------|
|      | Voor   | Na    | Voor          | Na    | Voor         | Na    | Voor        | Na    |
| 1990 | 0,319  | 0,246 | 0,310         | 0,238 | 0,314        | 0,244 | 0,364       | 0,287 |
| 1991 | 0,321  | 0,248 | 0,312         | 0,240 | 0,316        | 0,245 | 0,368       | 0,291 |
| 1992 | 0,316  | 0,244 | 0,308         | 0,237 | 0,310        | 0,239 | 0,364       | 0,289 |
| 1993 | 0,318  | 0,245 | 0,309         | 0,238 | 0,313        | 0,240 | 0,367       | 0,290 |
| 1994 | 0,324  | 0,250 | 0,315         | 0,243 | 0,319        | 0,247 | 0,371       | 0,294 |
| 1995 | 0,324  | 0,249 | 0,316         | 0,242 | 0,319        | 0,246 | 0,367       | 0,288 |
| 1996 | 0,329  | 0,252 | 0,321         | 0,245 | 0,324        | 0,249 | 0,371       | 0,290 |
| 1997 | 0,332  | 0,255 | 0,324         | 0,249 | 0,326        | 0,251 | 0,376       | 0,295 |
| 1998 | 0,336  | 0,259 | 0,327         | 0,252 | 0,330        | 0,255 | 0,382       | 0,301 |
| 1999 | 0,343  | 0,264 | 0,333         | 0,256 | 0,339        | 0,261 | 0,388       | 0,307 |
| 2000 | 0,346  | 0,265 | 0,337         | 0,259 | 0,339        | 0,259 | 0,388       | 0,305 |
| 2001 | 0,354  | 0,273 | 0,346         | 0,266 | 0,346        | 0,267 | 0,400       | 0,317 |
| 2002 | 0,357  | 0,279 | 0,348         | 0,270 | 0,352        | 0,276 | 0,406       | 0,323 |
| 2003 | 0,361  | 0,285 | 0,358         | 0,282 | 0,354        | 0,280 | 0,410       | 0,328 |
| 2004 | 0,376  | 0,302 | 0,368         | 0,294 | 0,373        | 0,302 | 0,432       | 0,351 |
| 2005 | 0,355  | 0,275 | 0,344         | 0,264 | 0,352        | 0,275 | 0,426       | 0,335 |
| 2006 | 0,356  | 0,277 | 0,344         | 0,266 | 0,354        | 0,278 | 0,429       | 0,339 |
| 2007 | 0,359  | 0,281 | 0,347         | 0,269 | 0,357        | 0,282 | 0,434       | 0,345 |
| 2008 | 0,356  | 0,278 | 0,344         | 0,265 | 0,354        | 0,280 | 0,432       | 0,343 |
| 2009 | 0,356  | 0,279 | 0,343         | 0,266 | 0,354        | 0,280 | 0,432       | 0,343 |
| 2010 | 0,353  | 0,277 | 0,341         | 0,264 | 0,351        | 0,278 | 0,430       | 0,342 |

**Bron:** NIS, Financiële statistieken, ADSEI, Fiscale Statistieken.

## VOOR MEER GEGEVENS

Nationale Bank van België (NBB), de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon 02-221.21.11, <http://www.nbb.be/>.

FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI), Vooruitgangstraat 50, 1210 Brussel, telefoon 0800-120.33, [info.stat@economie.fgov.be](mailto:info.stat@economie.fgov.be), <http://statbel.fgov.be/>.

2.3.3 *Bestedingen*

Gegevens van de Huishoudbudgetenquête geven een zicht op de bestedingen van verschillende inkomensgroepen. Als we kijken naar de uitgavenbronnen per inkomenskwartiel (tabel IK 4), zien we dat in het laagste kwartiel het grootste deel naar huisvesting gaat (36,0%), naar voeding, tabak en drank (16,7%) en naar 'andere goederen en diensten' (16,4%). Hoe hoger op de inkomensladder, hoe kleiner het deel van het huishoudbudget dat gaat naar huisvesting (21,1%). Toch blijft het ook de grootste uitgavenpost voor de hogere inkomens. Het verschil is dat men in de hogere kwartielen meer aan 'andere goederen en diensten' besteedt (zoals lichaamsverzorging, reizen, juwelen en restaurantbezoek). Dit aandeel in het budget overtreft deze voor voeding en voor vervoer en communicatie in het vierde kwartiel, terwijl dit bij de lagere inkomens, na huisvesting en voeding, de derde belangrijkste uitgave is.

**IK 4** – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel (%), België, 2010.

| Benaming                        | Kwartiel 1 | Kwartiel 2 | Kwartiel 3 | Kwartiel 4 |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Voeding, dranken, tabak         | 16,7       | 15,7       | 15,2       | 14,6       |
| Kleding, schoeisel              | 2,8        | 3,7        | 4,6        | 5,4        |
| Woonadres of tweede woning      | 36,0       | 28,7       | 24,7       | 21,1       |
| Meubelen, huishoudtoestellen    | 4,4        | 6,9        | 6,2        | 8,1        |
| Gezondheid                      | 4,7        | 5,4        | 4,4        | 4,5        |
| Vervoer en communicatie         | 12,1       | 15,0       | 17,0       | 16,5       |
| Cultuur, ontspanning, onderwijs | 6,9        | 7,0        | 7,4        | 9,4        |
| Andere goederen en diensten     | 16,4       | 17,6       | 20,5       | 20,4       |

**Bron:** ADSEI, Huishoudbudgetenquête 2010.

**IK 5** – Aandeel van de verschillende inkomenskwartielen in de totale uitgaven per uitgavenbron (%), België, 2010.

| Benaming                        | Kwartiel 1 | Kwartiel 2 | Kwartiel 3 | Kwartiel 4 |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Voeding, dranken, tabak         | 14,7       | 20,5       | 28,1       | 36,7       |
| Kleding, schoeisel              | 8,3        | 16,5       | 29,1       | 46,1       |
| Woonadres of tweede woning      | 18,9       | 22,3       | 27,1       | 31,6       |
| Meubelen, huishoudtoestellen    | 8,7        | 20,1       | 25,7       | 45,5       |
| Gezondheid                      | 13,4       | 22,9       | 26,4       | 37,3       |
| Vervoer en communicatie         | 10,4       | 18,9       | 30,4       | 40,3       |
| Cultuur, ontspanning, onderwijs | 11,7       | 17,3       | 26,0       | 45,0       |
| Andere goederen en diensten     | 11,4       | 18,1       | 29,9       | 40,6       |

**Bron:** ADSEI, Huishoudbudgetenquête 2010.

Tabel IK 5 laat het aandeel zien dat de verschillende inkomenskwartielen hebben in de totale uitgaven per bestedingsbron. Immers, niet alleen het aandeel van de uitgavenposten binnen de portefeuille van de verschillende inkomensklassen is van belang; het is ook belangrijk hoe groot die uitgaven per inkomenskwartiel zijn. Zo merken we dat de hoogste klassen in reële termen aan elke uitgavenpost meer besteden dan de lagere inkomensklassen. Dit geldt zeker ook voor uitgavenposten zoals kleding (hier geeft de hoogste inkomensklasse bijna zesmaal zoveel uit als de laagste), vervoer en communicatie (viermaal zoveel) en meubelen en huishoudtoestellen (vijfmaal zoveel). Huisvesting is minder 'inkomenselastisch' (hier geeft de hoogste inkomensklasse het dubbele uit van de laagste).

## 2.4 Schulden

Steeds meer huishoudens hebben een inkomen dat niet voldoet om alle rekeningen te betalen. Hierdoor kampen steeds meer gezinnen met schulden, die ze vaak niet kunnen afbetalen. Het totale bedrag dat in omloop is voor kredietovereenkomsten en het totaal aantal uitstaande saldi bleven ook in 2011 verder stijgen (tabel S 1). De totale uitstaande schuld bedroeg eind 2011 21.361 miljoen euro. Het aantal mensen die in gebreke blijven voor afbetaling, steeg verder tot 322.857. De totale waarde onbetaalde schuldvorderingen daalde ten opzichte van eind 2010.

**S 1** – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars, 2de semester, België, 1995, 2000-2011.<sup>1</sup>

| Jaar | Aantal uitstaande saldi | Krediet in omloop (in €) | Aantal in gebreke zijnde schuldenaars | Totale waarde onbetaalde schuldvorderingen (in €) |
|------|-------------------------|--------------------------|---------------------------------------|---|
| 1995 | 3.772.768               | 9.319.846.182            | 154.844                               | 392.700.279                                       |
| 2000 | 4.335.323               | 12.739.607.173           | 204.813                               | 594.009.504                                       |
| 2002 | 4.759.491               | 13.504.765.816           | 212.091                               | 572.293.563                                       |
| 2003 | 4.858.306               | 13.722.123.655           | 212.099                               | 627.174.269                                       |
| 2004 | 4.941.677               | 14.134.921.923           | 231.851                               | 615.040.517                                       |
| 2005 | 5.509.826               | 14.811.328.781           | 227.979                               | 568.648.371                                       |
| 2006 | 5.805.696               | 16.313.200.000           | 232.295                               | 556.900.000                                       |
| 2007 | 5.987.525               | 18.137.132.971           | 248.448                               | 652.187.954                                       |
| 2008 | 5.601.969               | 19.586.667.984           | 247.496                               | 841.303.910                                       |
| 2009 | 5.727.012               | 19.776.093.640           | 288.929                               | 836.896.153                                       |
| 2010 | 5.684.971               | 20.286.811.193           | 292.128                               | 856.528.387                                       |
| 2011 | 6.689.417               | 21.361.683.722           | 322.857                               | 852.690.387                                       |

1. De statistiek bevat kredietovereenkomsten ingevolge (1) persoonlijke leningen, (2) verkopen op afbetaling, (3) financieringshuur en (4) kredietopeningen. Het gedetailleerd overzicht voor 2011/2 bevindt zich in tabel S 2.

**Bron:** ADSEI, Financiën – Consumptiekrediet.

Voor de tweede helft van het jaar 2011 kan men uit tabel S 2 afleiden dat kredietopeningen goed waren voor bijna 70% van het aantal uitstaande contracten; voor iets meer

dan een vijfde (21%) ging het om leningen op afbetaling en voor een tiende om verkopen op afbetaling. Het grootste deel van de totale waarde van de contracten stond op rekening van de leningen op afbetaling (73%) en de kredietopeningen (19%).

De in gebreke blijvende schuldenaars hebben vooral uitstaande saldi van verkopen op afbetaling (47%), kredietopeningen (29%) en leningen op afbetaling (23%). Hoewel het aantal uitstaande contracten voor verkopen op afbetaling slechts een tiende van de contracten innemen, vormen zij voor een sterk groeiend aandeel van de in gebreke blijvende schuldenaars een schuldenpost.

Bekijken we het totale bedrag van de onbetaalde schuldvorderingen, dan zien we dat leningen op afbetaling de grootste hap uit het bedrag namen (76,2%); de kredietopeningen namen iets minder dan een vijfde (18,9%) voor hun rekening. Ook het gemiddelde verschuldigde bedrag ligt bij de leningen op afbetaling veel hoger dan bij de andere schuldbronnen (bij leningen op afbetaling gaat het ook om grotere aankopen, zoals de aanschaf van een huis of een wagen).

**S 2** – Overzicht van de uitstaande saldi en van de in gebreke blijvende schuldenaars, België, tweede halfjaar 2011.

|                           | Aantal uitstaande contracten | In waarde (in €)      | Aantal in gebreke blijvende schuldenaars |              | Totale waarde onbetaalde schuldvorderingen (in €) |              |
|---------------------------|------------------------------|-----------------------|--|--------------|---|--------------|
|                           |                              |                       | AC                                       | %            | AC  | %            |
| 1. Leningen op afbetaling | 1.400.200                    | 15.690.059.973        | 75.579                                   | 23,4         | 649.473.682                                       | 76,2         |
| 2. Verkopen op afbetaling | 635.952                      | 1.590.352.983         | 152.157                                  | 47,1         | 41.664.725  | 4,9          |
| 3. Financieringshuur      | 12.628                       | 44.564.273            | 293                                      | 0,1          | 454.114   | 0,1          |
| 4. Kredietopeningen       | 4.640.637                    | 4.036.706.493         | 94.828                                   | 29,4         | 161.097.866                                       | 18,9         |
| <b>Totaal</b>             | <b>6.689.417</b>             | <b>21.361.683.722</b> | <b>322.857</b>                           | <b>100,0</b> | <b>852.690.387</b>                                | <b>100,0</b> |

**Bron:** ADSEI, Financiën – Consumptiekrediet.

**S 3** – Aantal geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2011.

| Jaar | Geregistreerde personen            | Geregistreerde en niet-geregulariseerde contracten |                     | Achterstallig of eisbaar bedrag (duizenden euro's) |                     |
|------|------------------------------------|--|---------------------|--|---------------------|
|      | Consumenten- & hypothecair krediet | Consumenten-krediet                                | Hypothecair krediet | Consumenten-krediet                                | Hypothecair krediet |
| 2007 | 279.429                            | 387.050  | 24.364              | 1.238.594  | 538.371             |
| 2008 | 285.595                            | 390.783  | 25.107              | 1.303.531  | 552.056             |
| 2009 | 300.296                            | 407.697  | 26.633              | 1.471.894  | 682.977             |
| 2010 | 308.803                            | 421.047  | 27.678              | 1.593.477  | 825.553             |
| 2011 | 319.092                            | 431.519  | 28.974              | 1.672.552  | 876.701             |

**Bron:** Nationale Bank van België, *Statistisch Tijdschrift*.

Bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren stonden er eind 2011 in totaal 319.092 personen geregistreerd met een problematisch consumenten- en/of hypothecair krediet (tabel S 3). Vanaf 2011 hanteert de Centrale een nieuwe berekeningswijze voor het aantal achterstallige contracten en kredietnemers. Het gaat steeds om niet-gereguleerde betalingsachterstanden (betalingsachterstanden die volledig zijn aangezuiverd, worden voortaan niet meer meegerekend). De statistieken werden in functie van deze nieuwe methode herberekend tot en met 2007. Daarom rapporteren we in tabel S 3 cijfers vanaf 2007 en niet meer vanaf 1995, zoals in de vorige Jaarboeken. Ook uit deze kortere tijdsspanne blijkt duidelijk dat het aantal geregistreerde personen en het totale achterstallige bedrag almaar verder toenemen.

Sinds 2003 is de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt, kortweg VREG, verantwoordelijk voor het verzamelen van statistieken met betrekking tot de sociale openbaardienstverplichtingen in de elektriciteits- en aardgasmarkt. Jaarlijks publiceert de VREG een rapport met statistieken over huishoudelijke afnemers in het kader van de wettelijke procedures voor wanbetaling. Tabel S 4 presenteert de recentste cijfers.

In 2011 werden 82.012 huishoudens van elektriciteit voorzien door de netbeheerder in haar rol als sociale leverancier. Deze rol als sociale leverancier wordt opgenomen wanneer de klant de energiefactuur niet meer kan betalen, uitgesloten is bij de originele elektriciteitsleverancier en tijdens de opzegtermijn vervolgens geen nieuwe leverancier zoekt of bij geen enkele andere leverancier als klant wordt aangenomen. Hoewel de naam het tegendeel doet vermoeden en 'noodleverancier' een gepastere term zou zijn, krijgen hier niet alle huishoudens een aangepast lager tarief, ondanks hun betalingsmoeilijkheden. Deze aangepaste tarieven zijn slechts voor een minderheid weggelegd, namelijk de beschermde afnemers (voor 2011 waren dit er bij de netbeheerder 11.467). De categorieën waartoe men moet behoren om erkend te worden als beschermde afnemer, zijn sinds 1 juli 2009 voor Vlaanderen gelijkgesteld aan die van de rechthebbenden op het federaal tarief, voornamelijk gebaseerd op het ontvangen van uitkeringen zoals het leefloon, integratietegemoetkoming of tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden of van derden. In de loop van 2011 nam het aantal geplaatste actieve budgetmeters voor elektriciteit met 2.940 toe. Deze meters voorzien de afnemer van elektriciteit als er geld in de meter wordt gestopt. In Vlaanderen zijn de meeste budgetmeters voor elektriciteit voorzien van een stroombegrenzer (10 ampère). Indien men niet betaalt, wordt zo geprobeerd een minimumlevering te garanderen. Deze stroombegrenzer kan worden uitgeschakeld (men spreekt dan van 'naakte' budgetmeters) als er een vermoeden is dat de klant zich in de schulden werkt door de budgetkaart niet meer te herladen en ook de minimumlevering niet te betalen. Als de plaatsing van een budgetmeter technisch niet mogelijk is, wordt een stroombegrenzer geplaatst. In 2011 werden 1.165 gezinnen afgesloten van het elektriciteitsnet ten gevolge van wanbetaling. Deze gezinnen moeten overleven zonder elektriciteit.

Voor de levering van gas zijn ongeveer dezelfde regels van kracht als voor de elektriciteitslevering. In 2011 werden 58.858 gezinnen door de sociale leverancier voorzien, slechts 8.622 hadden recht op een sociaal tarief. Het aantal budgetmeters voor gas steeg volop, omdat deze pas ingevoerd werden in 2008 (voor gas bestaat de technische mogelijkheid van een stroombegrenzer niet; om te proberen een minimumlevering te garanderen, kunnen gezinnen in de winter terecht bij het OCMW voor oplaadkaarten indien ze de budgetmeter aardgas niet meer kunnen opladen). In de loop van het jaar steeg het aantal geplaatste actieve budgetmeters met 6.030. In 2011 werden 1.850 huishoudens volledig afgesloten van gas na beslissing door de Lokale Adviescommissie en dus na het doorlopen van de hele wanbetalingsprocedure.

#### S 4 – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, Vlaanderen, 2011.

| Elektriciteit  | 2011   |
|--|--------|
| <b>Levering door de netbeheerder</b>   |        |
| Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers beleverd door de netbeheerder in haar rol als sociale leverancier                         | 82.012 |
| Totaal aantal huishoudelijke afnemers die op 31/12 door de netbeheerder werden beleverd en die recht hebben op de sociale maximumprijs | 11.467 |
| <b>Budgetmeter</b>   |        |
| Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) budgetmeters op 01/01   | 41.059 |
| Aantal in het jaar geplaatste budgetmeters, inclusief deze als gevolg van verhuis afnemer  | 10.967 |
| Aantal uitgeschakelde budgetmeters dat in 2011 opnieuw werd ingeschakeld   | 1.671  |
| Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12   | 43.999 |
| Aantal in 2011 geplaatste naakte budgetmeters (als alternatief voor afsluiting)  | 1.785  |
| Totaal aantal ingeschakelde budgetmeters met uitgeschakelde stroombegrenzers op 01/01  | 11.579 |
| <b>Tien Ampère</b>   |        |
| Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) stroombegrenzers op 01/01   | 2.675  |
| Totaal aantal geplaatste ingeschakelde stroombegrenzers op 31/12   | 1.661  |
| <b>Afsluiting</b>  |        |
| Aantal huishoudelijke afnemers die in de loop van 2011 werden afgesloten (excl. uitsluitingen ingevolge verhuis), na advies LAC        | 1.165  |
| <b>Gas</b>   |        |
| <b>Levering door de netbeheerder</b>   |        |
| Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerder in haar rol als sociale leverancier                                    | 58.858 |
| Totaal aantal huishoudelijke afnemers die op 31/12 door de netbeheerder werden beleverd en die recht hebben op de sociale maximumprijs | 8.622  |
| <b>Budgetmeter</b>   |        |
| Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) budgetmeters op 01/01   | 18.190 |
| Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12   | 24.220 |
| <b>Afsluiting</b>  |        |
| Aantal huishoudelijke afnemers die in de loop van 2011 werden afgesloten (excl. uitsluitingen ingevolge verhuis), na advies LAC        | 1.850  |

**Bron:** Vlaamse Reguleringinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (2011).



#### VOOR MEER GEGEVENS

Nationale Bank van België – Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon 02-221.21.11, [www.nbb.be](http://www.nbb.be).

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement – Château de Cartier, Place Albert 1er 38, 6030 Marchienne-au-Pont, telefoon 071-33.12.59, <http://www.observatoire-credit.be/>.

Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG), Graaf de Ferrarisgebouw, Koning Albert-II-Laan 20 (bus 19), 1000 Brussel, telefoon 02-553.17.00, [info@vreg.be](mailto:info@vreg.be), <http://www.vreg.be/>.

Vlaams Centrum Schuldenlast, Paviljoenstraat 9, 1030 Brussel, telefoon 02-211.55.75, [www.centrum-schuldbemiddeling.be](http://www.centrum-schuldbemiddeling.be), [info@vlaamscentrumschuldenlast.be](mailto:info@vlaamscentrumschuldenlast.be)

### 3. Armoededomeinen

#### 3.1 Werkloosheid

De statistieken inzake werkloosheid ondergingen in januari 2006 een aantal hervormingen. Tot dan werd in hoofdzaak verwezen naar het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's). Met de afschaffing van de stempelcontrole worden de gegevens geactualiseerd op basis van elektronische gegevensstromen en staat het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) centraal: deze omvatten zowel de vroegere UVW's als de andere niet-werkende verplicht ingeschreven werkzoekenden (onder meer de jonge werknemers in wachttijd) en de niet-werkende vrij ingeschreven werkzoekenden.

Het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) is in juni 2012 gestegen met 2,3% ten opzichte van eind juni 2011 (tabel WL 1). Op 1 juni 2012 waren er in België 530.455 NWWZ's, van wie net iets meer dan de helft (51%) mannen. In 1990 was deze verhouding nog 40% mannen versus 60% vrouwen.

In 2012 steeg het aantal NWWZ's in België met 11.801 personen of met 2,3% ten opzichte van 2011 (tabel WL 2). De grootste stijging van het aantal NWWZ's vindt plaats in Vlaanderen (+3,8%). Ook in het Waals en het Brussels Gewest stijgt het aantal, maar minder sterk (respectievelijk met 1,5% en 1,4%). In absolute cijfers blijft het Waals Gewest koploper qua werkzoekendenpopulatie.

De grootste groep NWWZ's zijn in principe de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's), maar die worden sinds 2006 niet meer afzonderlijk in de statistieken opgenomen (zie hoger). Omdat deze cijfers bijgevolg geen relevantie meer hebben, nemen we ze niet meer op. Wie de UVW's toch nog wenst te raadplegen, kan terecht bij de vorige edities van het Jaarboek of op onze website.

**WL 1** – Aantal niet-werkende werkzoekenden naar geslacht, België, 1990-2012 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).

| Jaar | Mannen  |      | Vrouwen |      | Totaal  | Evolutie totaal AC |
|------|---------|------|---------|------|---------|--------------------|
|      | 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 | -                  |
| 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 | 209.673 | 46,0 | 245.953 | 54,0 | 455.626 | -3,0               |
| 2003 | 236.997 | 46,7 | 269.974 | 53,2 | 507.008 | +11,3              |
| 2004 | 254.868 | 47,0 | 287.854 | 53,0 | 542.745 | +7,0               |
| 2005 | 264.993 | 46,6 | 304.035 | 53,4 | 569.039 | +4,8               |
| 2006 | 271.311 | 47,4 | 301.631 | 52,6 | 572.949 | +0,7               |
| 2007 | 253.215 | 47,6 | 279.244 | 52,4 | 532.459 | -7,1               |
| 2008 | 226.839 | 47,5 | 250.741 | 52,5 | 477.580 | -10,3              |
| 2009 | 271.992 | 50,7 | 264.220 | 49,3 | 536.212 | +12,3              |
| 2010 | 277.891 | 51,0 | 266.795 | 49,0 | 544.686 | +1,6               |
| 2011 | 262.433 | 50,6 | 256.221 | 49,4 | 518.654 | -4,8               |
| 2012 | 272.817 | 51,4 | 257.638 | 48,6 | 530.455 | +2,3               |

**Bron:** Eigen berekeningen op basis van RVA, Directie Statistieken.

**WL 2** – Evolutie van het aantal niet-werkende werkzoekenden, België en gewesten, 1990-2012 (absolute cijfers en percentages per 30 juni).

| Jaar | Vlaams Gewest |            | Waals Gewest |            | Brussel HG |            | Belgie  |            |
|------|---------------|------------|--------------|------------|------------|------------|---------|------------|
|      | AC            | Evolutie % | AC           | Evolutie % | AC         | Evolutie % | AC      | Evolutie % |
| 1990 | 176.023       | -          | 180.365      | -          | 46.400     | -          | 402.790 | -          |
| 1995 | 267.848       | -          | 254.431      | -          | 74.594     | -          | 596.873 | -          |
| 2000 | 169.821       | -          | 234.566      | -          | 70.040     | -          | 474.427 | -          |
| 2001 | 169.651       | -0,1       | 229.374      | -2,2       | 70.715     | +1,0       | 469.740 | -1,0       |
| 2002 | 166.972       | -1,5       | 226.932      | -1,1       | 77.526     | +9,6       | 491.481 | +4,6       |
| 2003 | 207.806       | +11,1      | 246.076      | +8,4       | 84.259     | +8,7       | 538.141 | +9,5       |
| 2004 | 225.633       | +8,6       | 260.658      | +5,9       | 90.322     | +7,2       | 576.612 | +7,1       |
| 2005 | 235.344       | +4,3       | 266.978      | +2,4       | 94.075     | +4,2       | 596.397 | +3,4       |
| 2006 | 216.762       | -7,9       | 274.400      | +2,8       | 97.099     | +3,2       | 588.261 | -1,4       |
| 2007 | 180.396       | -16,8      | 258.391      | -5,8       | 93.671     | -3,5       | 532.459 | -9,5       |
| 2008 | 168.890       | -6,4       | 243.861      | -5,6       | 92.114     | -1,7       | 504.865 | -5,2       |
| 2009 | 189.560       | +12,2      | 245.791      | +0,8       | 96.894     | +5,2       | 532.254 | +5,4       |
| 2010 | 198.563       | +1,7       | 239.171      | -1,6       | 106.952    | +9,2       | 544.686 | +1,6       |
| 2011 | 182.510       | -18,1      | 231.770      | -3,1       | 104.374    | -2,4       | 518.654 | -4,8       |
| 2012 | 189.422       | +3,8       | 235.162      | +1,5       | 105.871    | +1,4       | 530.455 | +2,3       |

**Bron:** Eigen berekeningen op basis van de RVA, Directie Statistieken.

De werkloosheidsgraad (tabel WL 3) geeft de verhouding weer van het aantal niet-werkende werkzoekenden ten opzichte van de totale beroepsbevolking. Deze was in België het hoogst in 1995: toen was 13,4% van de potentiële beroepsbevolking werkzoekend; na een daling tot 10,1% in 2001 steeg deze opnieuw tot 12,5% in 2005. Na

2005 daalde de werkloosheidsgraad, maar vanaf 2009 nam deze opnieuw toe tot 11,4% in 2010. In 2011 daalde de werkloosheidsgraad terug, om in 2012 min of meer gelijk te blijven met 10,6%. De werkloosheidsgraad ligt in het Waals (15%) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (20%) meer dan dubbel zo hoog als in het Vlaams Gewest (6,5%).

**WL 3** – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking, België, per gewest, 1995-2012 (percentages per 30 juni).

| Jaar | Vlaams Gewest | Waals Gewest | Brussels HG | België |
|------|---------------|--------------|-------------|--------|
| 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 | 7,5           | 17,0         | 19,2        | 11,6   |
| 2004 | 8,2           | 18,0         | 20,6        | 12,4   |
| 2005 | 8,4           | 17,9         | 20,5        | 12,5   |
| 2006 | 7,5           | 17,8         | 20,8        | 12,0   |
| 2007 | 6,4           | 17,3         | 20,4        | 11,2   |
| 2008 | 6,0           | 16,4         | 20,1        | 10,6   |
| 2009 | 6,7           | 16,5         | 21,2        | 11,2   |
| 2010 | 7,1           | 16,0         | 23,3        | 11,4   |
| 2011 | 6,3           | 14,9         | 20,0        | 10,5   |
| 2012 | 6,5           | 15,0         | 20,0        | 10,6   |

**Bron:** RVA, Directie Statistieken.

Halverwege 2012 is 37,4% van de NWWZ's tussen 25 en 40 jaar (tabel WL 4), iets meer dan een vijfde (20,4%) is tussen 40 en 50 jaar. De jongeren (< 25 jaar) vertegenwoordigen 18,4% van de werkzoekenden. Als we vergelijken met 1995, dan blijkt dat de werkloosheid voor de 50-plussers enorm is toegenomen. Sinds 2000 stijgt dit aantal onafgebroken, al is er in 2012 voor het eerst sprake van een daling (23,9%). De werkloosheid bij de < 25-jarigen stijgt opnieuw, bij de leeftijdscategorie van 25 tot 50 jaar is er een lichte daling zichtbaar.

Behalve in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daalt het aandeel NWWZ's die meer dan een jaar werkzoekend zijn. In het Brussels Gewest neemt het aandeel langdurig werklozen toe. 62,9% is er meer dan een jaar werkzoekend. In het Waals Gewest is dit ook meer dan de helft van de werkzoekenden: 56,6%. In het Vlaams Gewest gaat het over 43,9% van de NWWZ's die meer dan een jaar werkzoekend zijn.

**WL 4** – Verdeling van het totaal aantal NWWZ's naar leeftijd, België, 1995-2012 (percentages per 30 juni).

|      | < 25j<br>% | 25 tot 40j<br>% | 40 tot 50j<br>% | 50j en +<br>% | Totaal<br>AC |
|------|------------|-----------------|-----------------|---------------|--------------|
| 1995 | 20,6       | 45,9            | 22,2            | 11,2          | 555.252      |
| 2000 | 20,8       | 46,6            | 25,8            | 6,8           | 439.148      |
| 2002 | 21,5       | 46,7            | 25,1            | 6,7           | 455.626      |
| 2003 | 21,9       | 45,7            | 24,3            | 8,0           | 506.971      |
| 2004 | 21,4       | 44,5            | 24,0            | 10,1          | 542.722      |
| 2005 | 19,8       | 41,8            | 24,4            | 13,9          | 569.028      |
| 2006 | 19,6       | 40,0            | 23,9            | 16,5          | 572.942      |
| 2007 | 18,7       | 38,4            | 23,1            | 19,9          | 498.662      |
| 2008 | 19,6       | 38,0            | 21,7            | 20,7          | 512.900      |
| 2009 | 20,7       | 37,4            | 20,7            | 21,3          | 528.221      |
| 2010 | 18,7       | 37,7            | 20,7            | 22,9          | 544.686      |
| 2011 | 17,8       | 37,2            | 20,7            | 24,2          | 518.654      |
| 2012 | 18,4       | 37,4            | 20,4            | 23,9          | 530.455      |

**Bron:** RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

**WL 5** – Verdeling van de NWWZ's volgens inactiviteitsduur, België en gewesten, 1995-2012 (percentages per 30 juni).

| Duur                                  | 1995    | 2000    | 2005    | 2010    | 2011    | 2012    |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Vlaams Gewest</b>                  |         |         |         |         |         |         |
| < 3 m                                 | 15,0    | 19,3    | 20,1    | 21,3    | 21,7    | 21,9    |
| 3 tot < 6 m                           | 10,4    | 13,0    | 13,1    | 14,9    | 14,5    | 15,3    |
| 6 tot < 12 m                          | 17,2    | 18,8    | 23,6    | 19,2    | 18,1    | 18,8    |
| 1 tot < 2 j                           | 19,5    | 15,3    | 17,4    | 19,1    | 17,3    | 16,6    |
| 2 tot < 5 j                           | 24,5    | 17,4    | 18,7    | 14,1    | 17,0    | 17,4    |
| 5 tot < 10 j                          | 8,7     | 12,4    | 4,1     | 8,7     | 8,3     | 7,0     |
| 10 j en +                             | 4,8     | 4,0     | 3,0     | 2,6     | 3,0     | 2,9     |
| Totaal AC                             | 243.180 | 153.730 | 219.452 | 198.563 | 182.510 | 189.422 |
| Totaal AC > 1 j                       | 139.584 | 75.273  | 94.833  | 88.523  | 83.382  | 83.178  |
| Totaal % > 1 j                        | 57,4    | 49,0    | 43,2    | 44,6    | 45,7    | 43,9    |
| <b>Waals Gewest</b>                   |         |         |         |         |         |         |
| < 3 m                                 | 11,0    | 11,0    | 12,0    | 13,9    | 14,4    | 14,7    |
| 3 tot < 6 m                           | 8,8     | 8,6     | 9,7     | 10,7    | 10,7    | 11,0    |
| 6 tot < 12 m                          | 16,9    | 15,5    | 15,3    | 16,5    | 16,5    | 17,7    |
| 1 tot < 2 j                           | 17,7    | 15,5    | 16,8    | 17,9    | 17,0    | 16,7    |
| 2 tot < 5 j                           | 25,7    | 24,2    | 22,8    | 20,1    | 20,7    | 20,5    |
| 5 tot < 10 j                          | 12,4    | 16,0    | 12,6    | 11,7    | 11,5    | 10,6    |
| 10 j en +                             | 7,5     | 9,2     | 10,8    | 9,3     | 9,2     | 8,8     |
| Totaal AC                             | 239.648 | 218.679 | 257.477 | 239.171 | 231.770 | 235.162 |
| Totaal AC > 1 j                       | 151.728 | 141.858 | 162.259 | 140.928 | 135.293 | 133.086 |
| Totaal % > 1 j                        | 63,3    | 64,9    | 63,0    | 58,9    | 58,4    | 56,6    |
| <b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b> |         |         |         |         |         |         |
| < 3 m                                 | 12,1    | 12,5    | 12,5    | 13,2    | 13,4    | 12,8    |
| 3 tot < 6 m                           | 10,9    | 11,3    | 10,5    | 9,8     | 9,1     | 9,2     |
| 6 tot < 12 m                          | 17,3    | 18,0    | 15,6    | 16,4    | 14,9    | 15,1    |
| 1 tot < 2 j                           | 19,5    | 16,3    | 20,4    | 18,9    | 18,0    | 17,2    |
| 2 tot < 5 j                           | 27,8    | 22,9    | 26,5    | 22,0    | 23,3    | 24,3    |

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

| Duur            | 1995    | 2000    | 2005    | 2010    | 2011    | 2012    |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 5 tot < 10 j    | 8,4     | 15,0    | 9,5     | 14,4    | 11,6    | 14,4    |
| 10 j en +       | 4,1     | 4,0     | 5,0     | 5,3     | 5,8     | 7,0     |
| Totaal AC       | 72.424  | 66.739  | 92.099  | 106.952 | 104.374 | 105.871 |
| Totaal AC > 1 j | 43.288  | 38.822  | 56.507  | 64.751  | 65.315  | 66.571  |
| Totaal % > 1 j  | 59,8    | 58,2    | 61,4    | 60,5    | 62,6    | 62,9    |
| <b>België</b>   |         |         |         |         |         |         |
| < 3 m           | 12,9    | 14,1    | 15,2    | 16,5    | 16,8    | 16,9    |
| 3 tot -6 m      | 9,8     | 10,5    | 11,2    | 12,0    | 11,8    | 12,2    |
| 6 tot -12 m     | 17,1    | 17,0    | 18,6    | 17,5    | 16,7    | 17,6    |
| 1 tot - 2 j     | 18,7    | 15,5    | 17,6    | 18,5    | 17,3    | 16,8    |
| 2 tot - 5 j     | 25,4    | 21,6    | 21,8    | 18,3    | 20,0    | 20,2    |
| 5 tot - 10 j    | 10,2    | 14,6    | 8,8     | 11,1    | 9,8     | 10,1    |
| 10 j en +       | 5,9     | 6,6     | 6,9     | 6,1     | 6,3     | 6,3     |
| Totaal AC       | 555.252 | 439.148 | 569.028 | 544.686 | 518.654 | 530.455 |
| Totaal AC > 1 j | 334.600 | 255.953 | 313.599 | 294.202 | 283.990 | 282.835 |
| Totaal % > 1 j  | 60,3    | 58,3    | 55,1    | 54,0    | 54,8    | 53,3    |

**Bron:** RVA, Directie Statistiek en eigen berekeningen.

In 2012 is bijna de helft (48,7%) van alle NWWZ's in België laaggeschoold (maximaal een diploma secundair onderwijs 2de graad): de percentages voor Vlaanderen (48,1%) en Wallonië (52,0%) wijken hiervan nauwelijks af (tabel WL 6).

Van de werkzoekenden met een diploma basisonderwijs is 52,7% in Vlaanderen al langer dan een jaar werkloos. In het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest loopt dit op tot respectievelijk 63,3% en 67,4%. Als we deze cijfers vergelijken met de werkzoekenden met een hoger onderwijsdiploma, dan zien we dat de groep langdurig werklozen verkleint. Toch is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 61,4% van de werkzoekenden met een hoger diploma langer dan een jaar werkzoekend.

**WL 6** – Verdeling van de NWWZ's naar studieniveau, België en gewesten, 2012 (percentages per 30 juni).

| Studieniveau              | Vlaams Gewest |       | Waals Gewest |       | BHG    |       | België |       |
|---------------------------|---------------|-------|--------------|-------|--------|-------|--------|-------|
|                           | Totaal        | ≥ 1 j | Totaal       | ≥ 1 j | Totaal | ≥ 1 j | Totaal | ≥ 1 j |
| Basisonderwijs            | 25,0          | 52,7  | 26,5         | 63,3  | 27,0   | 67,4  | 26,1   | 59,7  |
| Secundair 2de graad       | 23,1          | 48,1  | 25,5         | 62,8  | 15,5   | 68,2  | 22,6   | 58,5  |
| Secundair 3de & 4de graad | 22,2          | 39,9  | 26,8         | 51,3  | 16,7   | 63,7  | 23,1   | 48,7  |
| Hoger onderwijs           | 15,8          | 36,2  | 11,2         | 43,6  | 18,6   | 61,4  | 14,3   | 44,7  |
| Leercontract              | 2,3           | 38,7  | 3,3          | 57,0  | 1,2    | 62,9  | 2,5    | 52,8  |

**Bron:** RVA, Directie Statistiek en eigen berekeningen.

Van de 76.603 schoolverlaters van het schooljaar 2007-2008 in Vlaanderen was 11,9% (of 9.182 jongeren) een jaar later nog steeds werkzoekend (tabel WL 7), wat een stijging betekent in vergelijking met het schooljaar voordien. Vooral jongeren die het secundair onderwijs niet afmaakten (in totaal 11.723 jongeren), hebben minder kans om snel werk te vinden: 33% van hen heeft na één jaar nog geen werk gevonden. Bij wie hoger onderwijs

volgde, ligt dit percentage rond 7%. De gevolgen van de financieel-economische crisis zijn hier ook merkbaar: pas afgestudeerden raken minder snel aan werk dan voordien. De schoolverlaters zonder een diploma hoger onderwijs worden ook kwetsbaarder op de arbeidsmarkt: in 2008 had 23% na een jaar geen werk, een jaar later is dit percentage opgelopen tot 33%.

**WL 7** – Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en verhouding ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2009 (schoolverlaters 2008).

|                             | Aantal schoolverlaters | Inschrijvingen VDAB | Nog werkzoekend na 1 jaar | % nog werkzoekend na 1 jaar t.o.v. alle schoolverlaters |
|-----------------------------|------------------------|---------------------|---------------------------|---|
| Max. SO 1ste graad          | 1.625                  | 1.402               | 609                       | 37,5  |
| Middenstandsopleiding       | 1.443                  | 1.249               | 226                       | 15,7  |
| DBSO                        | 2.711                  | 2.690               | 1.133                     | 41,8  |
| ASO /BSO /TSO/KSO 2de graad | 5.944                  | 5.186               | 1.945                     | 32,7  |
| ASO 3de graad               | 5.822                  | 4.165               | 821                       | 14,1  |
| BSO 3de & 4de graad         | 14.544                 | 12.768              | 282                       | 1,9   |
| TSO /KSO 3de graad          | 14.061                 | 11.897              | 2.021                     | 14,4  |
| HOBV                        | 16.057                 | 13.954              | 1.118                     | 7,0   |
| Universiteit                | 14.396                 | 11.211              | 1.027                     | 7,1   |
| <b>Totaal</b>               | <b>76.603</b>          | <b>64.522</b>       | <b>9.182</b>              | <b>12,0</b>   |

**Bron:** VDAB – Databeheer en analyse, 2009.

Het aantal betalingen door de RVA is het afgelopen jaar, tussen juli 2011 en juli 2012, gedaald (WL 8). Wat opvalt, is de afname van het aantal inschakelingsuitkeringen (de vroegere 'wachtuitkeringen'). Het aantal uitkeringen aangaande tijdelijke werkloosheid is echter toegenomen. Ook de waaier van activeringsmaatregelen is uitgebreid: er wordt vooral ingezet op jonge en oude werklozen.

**WL 8** – Evolutie van de betalingen door de RVA, België, juli 2011 – juli 2012.

|  | Juli 2011      | Juli 2012      | Evolutie     |
|--|----------------|----------------|--------------|
| <b>1. De vergoede werklozen</b>  | <b>668.191</b> | <b>647.595</b> | <b>-3,1%</b> |
| 1.1. <i>Niet-werkende werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA</i>        | 461.580        | 452.297        | -2,0%        |
| 1.1.1 Na een voltijdse betrekking  | 318.347        | 319.643        | +0,4%        |
| 1.1.2 Na een vrijwillig deeltijdse betrekking  | 29.382         | 29.830         | +1,5%        |
| 1.1.3 Rechthebbenden op inschakelingsuitkeringen   | 109.858        | 98.589         | -10,3%       |
| 1.1.4 Werkloosheid met bedrijfstoeslag zonder vrijstelling van inschrijving werkzoekende | 3.993          | 4.235          | +6,1%        |
| 1.2 <i>Niet-werkende niet-werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA</i>    | 206.611        | 195.298        | -5,5%        |
| 1.2.1 Sociale en familiale moeilijkheden   | 8.997          | 8.501          | -5,5%        |
| 1.2.2 Oudere werklozen   | 82.738         | 76.307         | -7,8%        |

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

|  | Juli<br>2011   | Juli<br>2012   | Evolutie     |
|--|----------------|----------------|--------------|
| 1.2.4 Werkloosheid met bedrijfstoelage met vrijstelling van inschrijving werkzoekende                      | 114.876        | 110.490        | -3,8%        |
| <b>2. De werknemers die door de RVA worden ondersteund</b>   | <b>344.591</b> | <b>327.143</b> | <b>-5,1%</b> |
| 2.1 <i>Tijdelijke werklozen en verwante uitkeringen</i>  | 125.597        | 144.163        | +14,8%       |
| 2.1.1 Tijdelijke werklozen en verwante uitkeringen   | 110.277        | 128.905        | +16,8%       |
| 2.1.2 Onthaalouders  | 4.620          | 3.980          | -13,9%       |
| 2.1.3 Jeugdvakantie  | 738            | 833            | +12,9%       |
| 2.1.4 Seniorvakantie   | 67             | 158            | +135,8%      |
| 2.1.5 Niet-bezoldigde periode in het onderwijs   | 9.835          | 10.213         | +3,8%        |
| 2.1.6 Pleegzorg  | 60             | 74             | +23,3%       |
| 2.2 <i>Deeltijdse werknemers met behoud van rechten en een inkomensgarantie-uitkering</i>                  | 54.948         | 53.337         | -2,9%        |
| 2.3 <i>Activeringsmaatregelen</i>  | 159.406        | 129.643        | -18,7%       |
| 2.3.1 Werklozen met PWA-vrijstelling   | 1.453          | 1.424          | -2,0%        |
| 2.3.2 Activeringsmaatregelen gericht op werklozen die zich inzetten in het buitenland                      | 16             | 7              | -56,3%       |
| 2.3.3 Activeringsmaatregelen gericht op jongere werklozen  | 165            | 283            | +71,5%       |
| 2.3.4 Activeringsmaatregelen gericht op oudere werklozen   | 17.848         | 20.703         | +16,0%       |
| 2.3.5 Activeringsmaatregelen gericht op opleiding van werklozen: studies                                   | 18.925         | 17.019         | -5,2%        |
| 2.3.6 Activeringsmaatregelen gericht op opleiding van werklozen: beroepsopleiding                          | 17.022         | 15.443         | -9,3%        |
| 2.3.7 Activeringsmaatregelen gericht op langdurig werklozen  | 102.803        | 73.546         | -26,5%       |
| 2.3.8 Kinderopvangtoeslag  | 1.166          | 1.204          | +3,3%        |
| 2.3.9 Activeringsmaatregelen gericht op het aanmoedigen van werklozen om zich te vestigen als zelfstandige | 8              | 14             | +75,0%       |
| <b>3. De werknemers die met steun van de RVA hun arbeidstijd aanpassen</b>                                 | <b>271.945</b> | <b>272.596</b> | <b>+0,2%</b> |
| 3.1 <i>Halftijds brugpensioenen</i>  | 687            | 709            | +3,2%        |
| 3.2 <i>Loopbaanonderbreking en thematische verloven</i>  | 135.668        | 136.109        | +0,3%        |
| 3.2.1 Loopbaanonderbreking – volledige onderbreking  | 6.576          | 6.244          | -5,0%        |
| 3.2.2 Loopbaanonderbreking – vermindering van prestaties   | 65.576         | 66.906         | +2,0%        |
| 3.2.3 Ouderschapsverlof, palliatieve zorgen en medische bijstand   | 63.416         | 62.959         | -0,7%        |
| 3.3 <i>Tijdskrediet</i>  | 135.590        | 135.778        | +0,1%        |
| 3.3.1 Tijdskrediet – volledige onderbreking  | 7.883          | 6.887          | -12,6%       |
| 3.3.2 Tijdskrediet – vermindering van prestaties   | 127.707        | 128.891        | +0,8%        |
| <b>4. Andere</b>   | <b>4.496</b>   | <b>4.584</b>   | <b>+2,0%</b> |
| 4.1 Crisispremie en ontslaguitkeringen   | 2.945          | 3.150          | +7,0%        |
| 4.2 Grensarbeiders   | 416            | 510            | +22,6%       |
| 4.3 Toeslag beroepsopleiding   | 118            | 117            | -0,8%        |
| 4.4 Mobiliteitstoelage   | 0              | 0              | 0            |
| 4.5 PWA-opleidingstoelage  | 0              | 3              | +100%        |
| 4.6 Stagebonus   | 1.017          | 804            | -20,9%       |

Bron: RVA – Directie Statistiek.

In 2011 steeg het aantal beslissingen tot schorsing met 5% (tabel WL 9). Het aantal beslissingen tot schorsing op basis van langdurige werkloosheid is jaarlijks kleiner: nog 87 gevallen in 2011; deze schorsingsmogelijkheid wordt immers geleidelijk afgebouwd. Bij uitsluitingen vanwege een fout of overtreding van de werkloze zijn het nog steeds vooral mannen die worden uitgesloten (62%). Deze groep verdubbelde bijna in vergelijking met 2005. Deze forse stijging is voornamelijk te wijten aan de strengere controles van de RVA.

**WL 9** – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden en geslacht, België, 1990, 1995-2011 (absolute cijfers).

|      | Beslissingen tot schorsing van het recht op uitkeringen wegens langdurige werkloosheid (art. 83 § 1) |         |           | Uitsluitingen vanwege een fout of overtreding van de werkloze <sup>1</sup> |         |           | Totaal aantal beslissingen tot schorsing en uitsluiting |
|------|--|---------|-----------|--|---------|-----------|---|
|      | Mannen   | Vrouwen | Subtotaal | Mannen   | Vrouwen | Subtotaal |   |
| 1990 | 111  | 1.664   | 1.775     | 15.648   | 19.110  | 34.758    | 36.533  |
| 1995 | 2.448  | 19.826  | 22.274    | 21.235   | 12.454  | 33.689    | 55.963  |
| 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  |
| 2004 | 2.574  | 4.965   | 7.539     | 16.558   | 8.977   | 25.535    | 33.074  |
| 2005 | 989  | 2.972   | 3.961     | 19.637   | 11.069  | 30.706    | 34.667  |
| 2006 | 302  | 969     | 1.271     | 25.002   | 14.066  | 39.068    | 40.339  |
| 2007 | 44   | 178     | 222       | 26.268   | 14.555  | 40.823    | 41.045  |
| 2008 | 25   | 131     | 156       | 32.084   | 17.312  | 49.396    | 49.552  |
| 2009 | 20   | 85      | 105       | 32.323   | 18.587  | 50.910    | 51.015  |
| 2010 | 12   | 71      | 83        | 35.043   | 19.936  | 54.979    | 55.062  |
| 2011 | 9  | 78      | 87        | 35.599   | 22.131  | 57.730    | 57.817  |

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

Startpunt voor werk en sociale economie, [www.werk.be](http://www.werk.be)

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel, telefoon 02-233.41.11, fax 02-233.44.88, <http://werk.belgie.be/>.

Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), Parkstraat 47, 3000 Leuven, telefoon 016-32.33.33, fax 016-32.33.44, [hiva@kuleuven.be](mailto:hiva@kuleuven.be), <http://www.hiva.be/>.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Keizerslaan 7, 1000 Brussel, <http://www.rva.be/>.

Steunpunt Werk en Sociale Economie (WSE), Parkstraat 45 (bus 5303), 3000 Leuven, telefoon 016-32.32.39, fax 016-32.32.40, [steunpuntwse@econ.kuleuven.be](mailto:steunpuntwse@econ.kuleuven.be), <http://www.steunpuntwse.be>.

VDAB, Keizerslaan 11, 1000 Brussel, telefoon 02-506.15.11, fax 02-506.15.90, [info@vdab.be](mailto:info@vdab.be), [www.vdab.be](http://www.vdab.be).



### 3.2 Onderwijs

Tabel ON 1 toont de evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon kleuteronderwijs. In totaal woonden in het schooljaar 2011-2012 minder dan 1% of 1.986 kleuters het buitengewoon 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 tot en met 2011-2012.

| Schooljaar | Gewoon kleuteronderwijs  |                          | Buitengewoon kleuteronderwijs <sup>1</sup> |                         |
|------------|--------------------------|--------------------------|--|-------------------------|
|            | Totaal aantal leerlingen | Totaal aantal leerlingen | % lln van totaal kleuteronderwijs          | Index (1990-1991 = 100) |
| 1990-1991  | 212.697                  | 1.405                    | 0,66                                       | 100,0                   |
| 1995-1996  | 253.756                  | 1.947                    | 0,76                                       | 138,6                   |
| 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                   |
| 2004-2005  | 233.172                  | 1.791                    | 0,76                                       | 127,5                   |
| 2005-2006  | 232.709                  | 1.821                    | 0,78                                       | 129,6                   |
| 2006-2007  | 233.344                  | 1.907                    | 0,81                                       | 135,7                   |
| 2007-2008  | 237.530                  | 1.950                    | 0,81                                       | 138,8                   |
| 2008-2009  | 243.482                  | 1.977                    | 0,81                                       | 140,7                   |
| 2009-2010  | 250.391                  | 1.962                    | 0,80                                       | 139,6                   |
| 2010-2011  | 257.424                  | 1.975                    | 0,76                                       | 140,6                   |
| 2011-2012  | 262.603                  | 1.986                    | 0,75                                       | 140,6                   |

1. Bij het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs wordt type 5 niet meegerekend.

**Bron:** Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Het aandeel leerlingen dat buitengewoon lager onderwijs volgt, ligt een stuk hoger dan in het kleuteronderwijs (tabel ON 2). Sinds het begin van de jaren 1990 steeg het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs met meer dan 50%; het totaal aantal leerlingen in het gewoon lager onderwijs daalde in dezelfde periode met 6%. Het voorbije schooljaar volgde 6,9% van de leerlingen in het lager onderwijs les in het buitengewoon onderwijs.

Ook in het secundair onderwijs (tabel ON 3) stelt men een stijging vast van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs: sinds het schooljaar 1990-1991 is dit aantal met 43% toegenomen. Ook het absolute aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs stijgt verder tegenover vorig schooljaar. Het aantal leerlingen in het gewoon secundair onderwijs daalt daarentegen verder.

**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 tot en met 2011-2012.

| Schooljaar | Gewoon lager onderwijs   |                          | Buitengewoon lager onderwijs <sup>1</sup> |                         |
|------------|--------------------------|--------------------------|---|-------------------------|
|            | 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                   |
| 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                   |
| 2004-2005  | 393.910                  | 26.768                   | 6,36                                      | 145,2                   |
| 2005-2006  | 388.973                  | 26.753                   | 6,44                                      | 145,1                   |
| 2006-2007  | 387.157                  | 26.794                   | 6,47                                      | 145,3                   |
| 2007-2008  | 384.557                  | 27.140                   | 6,59                                      | 147,2                   |
| 2008-2009  | 381.882                  | 27.543                   | 6,73                                      | 149,4                   |
| 2009-2010  | 380.197                  | 27.705                   | 6,79                                      | 150,3                   |
| 2010-2011  | 381.983                  | 28.225                   | 6,88                                      | 153,1                   |
| 2011-2012  | 386.696                  | 28.566                   | 6,88                                      | 154,9                   |

1. Bij het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs wordt type 5 niet meegerekend.

**Bron:** Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

**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 tot en met 2011-2012.

| Schooljaar | Gewoon secundair onderwijs |                          | Buitengewoon secundair onderwijs <sup>1</sup> |                         |
|------------|----------------------------|--------------------------|---|-------------------------|
|            | 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                   |
| 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                   |
| 2004-2005  | 435.048                    | 17.393                   | 3,84  | 125,7                   |
| 2005-2006  | 439.550                    | 17.801                   | 3,89  | 128,5                   |
| 2006-2007  | 439.338                    | 18.189                   | 3,98  | 131,5                   |
| 2007-2008  | 438.338                    | 18.263                   | 4,00  | 131,5                   |
| 2008-2009  | 436.146                    | 18.548                   | 4,08  | 131,2                   |
| 2009-2010  | 429.745                    | 19.015                   | 4,24  | 137,5                   |
| 2010-2011  | 424.820                    | 19.487                   | 4,39  | 140,9                   |
| 2011-2012  | 420.685                    | 19.835                   | 4,50  | 143,4                   |

1. Bij het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs wordt type 5 niet meegerekend.

**Bron:** Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

De onderstaande tabel (ON 4) geeft het aandeel leerlingen van vreemde nationaliteit in de verschillende onderwijsniveaus weer. Deze cijfers verbergen wel de allochtone leerlingen die ondertussen de Belgische nationaliteit hebben verworven. In het buitengewoon kleuteronderwijs is de stijging van het aantal leerlingen van vreemde herkomst het grootst: 10,47% van de leerlingen heeft een vreemde herkomst. Op elk onderwijsniveau en zowel in het gewoon als buitengewoon onderwijs is er een toename waar te nemen. De cijfers met betrekking tot het hoger onderwijs lopen iets achter, maar niettemin kunnen we, zeker in het universitair onderwijs, een stijging waarnemen van het aandeel vreemde leerlingen. Toch is deze bevolkingsgroep nog steeds ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs.

**ON 4** – Het aantal vreemde leerlingen ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, 1995-1996 tot en met 2011-2012.

|                        | Kleuteronderwijs |       | Lager onderwijs |      | Secundair onderwijs |       | Hogeschool | Universiteit |
|------------------------|------------------|-------|-----------------|------|---------------------|-------|------------|--------------|
|                        | GO               | BO    | GO              | BO   | GO                  | BO    |            |              |
| 1995-1996              | 6,28             | 6,88  | 6,14            | 8,29 | 4,77                | 10,27 | 2,12       | 4,71         |
| 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         |
| 2004-2005              | 5,90             | 5,70  | 6,35            | 6,71 | 4,42                | 8,75  | 2,80       | 3,82         |
| 2005-2006              | 5,92             | 5,66  | 6,30            | 6,66 | 4,52                | 8,49  | 3,00       | 4,25         |
| 2006-2007              | 5,80             | 5,45  | 6,21            | 6,58 | 4,72                | 8,62  | 3,27       | 4,46         |
| 2007-2008              | 5,59             | 5,59  | 6,12            | 6,41 | 4,85                | 8,45  | 3,40       | 5,74         |
| 2008-2009 <sup>1</sup> | 5,54             | 4,91  | 6,30            | 6,51 | 5,03                | 8,52  | 3,66       | 6,24         |
| 2009-2010              | 5,74             | 4,49  | 6,49            | 6,60 | 5,35                | 8,72  | 3,93       | 7,28         |
| 2010-2011              | 6,28             | 5,81  | 6,39            | 7,07 | 4,28                | 9,38  | 4,00       | 7,65         |
| 2011-2012              | 8,44             | 10,47 | 7,34            | 9,62 | 6,23                | 9,84  | Nb         | nb           |

1. Vóór 2008-2009 werden de cijfers op 01/02 van het betreffende academiejaar weergegeven, vanaf 2008-2009 is dit op 31/10/2008.

GO = Gewoon Onderwijs BO = Buitengewoon Onderwijs.

**Bron:** Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

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 met vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen. Van de leerlingen met vreemde nationaliteit kampt in het schooljaar 2011-2012 42,5% aan het einde van het lager onderwijs met een of meer jaren leerachterstand. Bij de Belgische leerlingen is dat 13,6%.

**ON 5** – Achterstand in de studie van kinderen met Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2011-2012.

| <b>A. Percentage kinderen met Belgische nationaliteit met achterstand</b> |                    |             |             |                    |             |             |                             |             |             |
|---|--------------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| Schooljaar  | 1 jaar achterstand |             |             | 2 jaar achterstand |             |             | Meer dan 2 jaar achterstand |             |             |
|   | %<br>Jongen        | %<br>Meisje | %<br>Totaal | %<br>Jongen        | %<br>Meisje | %<br>Totaal | %<br>Jongen                 | %<br>Meisje | %<br>Totaal |
| 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        |
| 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       | 11,9        | 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        |
| 2004-2005   | 13,19              | 11,56       | 12,38       | 0,84               | 0,77        | 0,80        | 0,06                        | 0,06        | 0,06        |
| 2005-2006   | 13,32              | 11,74       | 12,53       | 0,86               | 0,79        | 0,83        | 0,04                        | 0,03        | 0,04        |
| 2006-2007   | 13,49              | 11,94       | 12,72       | 0,92               | 0,86        | 0,89        | 0,04                        | 0,03        | 0,04        |
| 2007-2008   | 13,42              | 11,96       | 12,96       | 0,98               | 0,89        | 0,94        | 0,04                        | 0,03        | 0,04        |
| 2008-2009   | 13,54              | 12,10       | 12,82       | 1,05               | 0,96        | 1,01        | 0,04                        | 0,04        | 0,04        |
| 2009-2010   | 13,66              | 12,13       | 12,90       | 1,10               | 0,98        | 1,04        | 0,04                        | 0,05        | 0,04        |
| 2010-2011   | 13,47              | 12,24       | 12,86       | 1,12               | 1,00        | 1,06        | 0,05                        | 0,05        | 0,05        |
| 2011-2012   | 13,06              | 11,99       | 12,53       | 1,07               | 0,92        | 0,99        | 0,04                        | 0,04        | 0,04        |

| <b>B. Percentage kinderen met vreemde nationaliteit met achterstand</b> |                    |             |             |                    |             |             |                             |             |             |
|---|--------------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| Schooljaar  | 1 jaar achterstand |             |             | 2 jaar achterstand |             |             | Meer dan 2 jaar achterstand |             |             |
|   | %<br>Jongen        | %<br>Meisje | %<br>Totaal | %<br>Jongen        | %<br>Meisje | %<br>Totaal | %<br>Jongen                 | %<br>Meisje | %<br>Totaal |
| 1990-1991   | 35,20              | 32,27       | 33,37       | 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        |
| 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       | 34,93       | 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        |
| 2004-2005   | 34,89              | 32,95       | 33,94       | 9,85               | 9,29        | 9,58        | 1,57                        | 1,57        | 1,57        |
| 2005-2006   | 34,01              | 31,77       | 32,91       | 9,37               | 9,21        | 9,29        | 1,54                        | 1,46        | 1,50        |
| 2006-2007   | 33,10              | 31,39       | 32,24       | 9,49               | 8,55        | 9,02        | 1,31                        | 1,19        | 1,25        |
| 2007-2008   | 32,10              | 30,16       | 31,13       | 9,41               | 8,71        | 9,06        | 1,21                        | 1,05        | 1,13        |
| 2008-2009   | 32,24              | 30,02       | 31,12       | 8,77               | 8,44        | 8,61        | 1,14                        | 1,11        | 1,13        |
| 2009-2010   | 31,86              | 30,62       | 31,24       | 8,84               | 8,39        | 8,61        | 1,08                        | 1,18        | 1,13        |
| 2010-2011   | 32,62              | 30,71       | 31,67       | 9,35               | 8,78        | 9,07        | 1,06                        | 1,20        | 1,13        |
| 2011-2012   | 33,71              | 31,21       | 32,46       | 9,07               | 8,68        | 8,87        | 1,22                        | 1,17        | 1,20        |

**Bron:** Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Aan het einde van het gewoon secundair onderwijs (tabel ON 6) heeft 35,6% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand, ten opzichte van 21,1% in het eerste jaar van het secundair onderwijs. Gedurende deze zes jaar neemt het aantal leerlingen met leerachterstand dus verder toe.

**ON 6** – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1992-1993 tot en met 2011-2012.

| Schooljaar             | Totaal aantal leerlingen | % Leerlingen met leerachterstand |          |         |
|------------------------|--------------------------|----------------------------------|----------|---------|
|                        |                          | Alle lj. <sup>1</sup>            | 1ste lj. | 6de lj. |
| 1992-1993              | 428.227                  | 31,4                             | 20,4     | 40,2    |
| 1995-1996              | 435.436                  | 29,4                             | 19,9     | 38,1    |
| 2000-2001 <sup>2</sup> | 395.177                  | 29,1                             | 19,3     | 36,4    |
| 2001-2002 <sup>2</sup> | 394.978                  | 29,0                             | 19,7     | 37,0    |
| 2002-2003 <sup>2</sup> | 399.594                  | 28,9                             | 19,8     | 37,2    |
| 2003-2004 <sup>2</sup> | 407.003                  | 28,7                             | 20,1     | 36,1    |
| 2004-2005 <sup>2</sup> | 413.511                  | 28,4                             | 20,5     | 35,6    |
| 2005-2006 <sup>2</sup> | 417.675                  | 28,3                             | 21,0     | 34,7    |
| 2006-2007 <sup>2</sup> | 417.783                  | 28,6                             | 21,3     | 33,8    |
| 2007-2008 <sup>2</sup> | 416.567                  | 29,1                             | 20,9     | 34,2    |
| 2008-2009 <sup>2</sup> | 414.282                  | 29,4                             | 20,5     | 34,9    |
| 2009-2010 <sup>2</sup> | 410.957                  | 29,4                             | 20,7     | 35,6    |
| 2010-2011 <sup>2</sup> | 384.602                  | 27,4                             | 18,9     | 34,4    |
| 2011-2012 <sup>2</sup> | 401.286                  | 29,2                             | 21,1     | 35,6    |

1. Derde jaar van de derde graad inbegrepen, anderstalige nieuwkomers en vierde graad niet inbegrepen.
2. Modulair onderwijs, zevende jaar, vierde graad en anderstalige nieuwkomers niet inbegrepen.

**Bron:** Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

In het schooljaar 2011-2012 ontvingen 313.776 studenten een studietoelage (tabel ON 7). Deze cijfers zijn echter nog niet definitief: er staan nog 35.331 dossiers 'in beraad', waardoor dit aantal nog kan stijgen. De evolutie moet hier dus gerelativeerd worden. Het grootste aantal beursstudenten was ook het afgelopen schooljaar terug te vinden in het secundair onderwijs. Studenten uit het hoger onderwijs hebben recht op het grootste bedrag, wat maakt dat in het totale bedrag het grootste stuk naar het hoger onderwijs gaat.

**ON 7** – Aantal beursstudenten en toegekende studietoelagen, Vlaanderen, 2010-2011 en 2011-2012.

|                     | Aantal beursstudenten |         | Gemiddelde studietoelage |          | Totaal bedrag |             |
|---------------------|-----------------------|---------|--------------------------|----------|---------------|-------------|
|                     | 2010                  | 2011    | 2010                     | 2011     | 2010          | 2011        |
|                     | 2011                  | 2012    | 2011                     | 2012     | 2011          | 2012        |
| Kleuteronderwijs    | 50.356                | 50.334  | 85,12                    | 85,12    | 4.286.303     | 4.284.430   |
| Lager onderwijs     | 97.920                | 98.979  | 120,37                   | 120,87   | 11.786.763    | 11.963.636  |
| Secundair onderwijs | 123.389               | 119.790 | 406,29                   | 408,64   | 50.132.391    | 48.950.903  |
| Hoger onderwijs     | 43.251                | 44.673  | 1.647,87                 | 1.639,34 | 71.272.131    | 73.234.419  |
| Totaal              | 314.916               | 313.776 | -                        | -        | 137.477.488   | 138.433.388 |

Toestand gekend per 1 oktober.

**Bron:** Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Het aantal gesubsidieerde lesuren basiseducatie steeg de afgelopen vier schooljaren (tabel ON 8). Voor 2008 werd het aantal cursisten weergegeven, maar deze cijfers werden vervangen door het aantal gesubsidieerde lesuren. Bij basiseducatie kunnen volwassenen met een beperkte of onafgewerkte schoolloopbaan hun basisvaardigheden opfrissen en versterken. Wanneer volwassenen in hun dagelijkse leven, in hun werksituatie of tijdens het volgen van een (beroeps)opleiding moeite onder vinden met basisvaardigheden op het vlak van taal, rekenen, computer of algemene vorming, dan kan het opleidingsaanbod van Basiseducatie hun nieuwe kansen bieden. Het opleidingsaanbod wordt ingedeeld in zeven leergebieden: Nederlands voor Nederlandstaligen, Nederlands voor anderstaligen, alfabetisering in het Nederlands als tweede taal, rekenen/wiskunde, algemene vorming, computer, opstap Frans en Engels.

**ON 8** – Aantal gesubsidieerde lesuren die worden gevolgd in cursussen basiseducatie, 2008-2009 tot 2011-2012 Vlaanderen.

| Schooljaar | AC        |
|------------|-----------|
| 2008-2009  | 3.404.631 |
| 2009-2010  | 3.430.083 |
| 2010-2011  | 3.561.325 |
| 2011-2012  | 3.634.677 |

**Bron:** Centra voor Basiseducatie.

Uit de SONAR-enquête ('Studie van ONderwijs naar ARbeidsmarkt') blijkt dat er een verband is tussen het opleidingsniveau en de tewerkstelling van de ouders en het starten in het hoger onderwijs. Wanneer vader of moeder hooggeschoold is, stroomt bijna negen op de tien jongeren (23-jarigen) na het secundair onderwijs door naar het hoger onderwijs (tabel ON 9). Dat loopt terug tot 44% wanneer de moeder laaggeschoold is en 48% wanneer de vader laaggeschoold is. Meer meisjes dan jongens vatten hogere studies aan: dit is zo wanneer (een van) de ouders hooggeschoold zijn, maar is nog meer uitgesproken als de ouders midden- of laaggeschoold zijn.

Ook de tewerkstellings situatie speelt een rol bij de beslissing om hogere studies aan te vatten: wanneer de vader werkloos was bij de uitstroom van de student, stroomde maar een derde (33%) van de jongens en twee vijfde (40%) van de meisjes naar het hoger onderwijs door. Wanneer de vader werkt, stijgt hun aandeel tot drie vijfde (58%) van de jongens en drie vierde (75%) van de meisjes.

Ook uit ander onderzoek blijkt een relatie tussen opleidingsniveau van de ouders en de leerprestaties van de kinderen. Zo toont Dronkers (2010) op basis van PISA-data aan dat het gemiddeld opleidingsniveau van de ouders een groot effect heeft op de taalvaardigheid van de leerlingen.

**ON 9** – Starters in het hoger onderwijs naar opleidingsniveau en tewerkstellingssituatie van de ouders, Vlaanderen, 2001-2002 & 2003-2004 (percentages).

|                                       | 2001-2002           |                     |                     | 2003-2004            |                     |                     |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
|                                       | Jongens             | Meisjes             | Totaal              | Jongens              | Meisjes             | Totaal              |
| <b>Opleidingsniveau vader</b>         |                     |                     |                     |                      |                     |                     |
| Hooggeschoold                         | 86,8                | 93,6                | 90,2                | 85,3                 | 92,7                | 88,9                |
| Middengespoold                        | 60,0                | 78,9                | 69,1                | 54,0                 | 77,3                | 64,9                |
| Laaggeschoold                         | 32,9                | 49,3                | 41,0                | 39,0                 | 56,1                | 47,6                |
| Niet-hooggeschoold (midden & laag)    | 47,6                | 65,0                | 56,1                | 46,8                 | 66,4                | 56,3                |
| <b>Opleidingsniveau moeder</b>        |                     |                     |                     |                      |                     |                     |
| Hooggeschoold                         | 85,3                | 91,9                | 88,6                | 85,8                 | 92,0                | 88,7                |
| Middengespoold                        | 62,4                | 79,6                | 70,9                | 58,2                 | 81,5                | 70,2                |
| Laaggeschoold                         | 37,1                | 52,4                | 44,8                | 37,7                 | 49,8                | 43,6                |
| Niet-hooggeschoold (midden & laag)    | 50,0                | 66,1                | 58,0                | 47,8                 | 66,1                | 57,0                |
| <b>Tewerkstellingssituatie vader</b>  |                     |                     |                     |                      |                     |                     |
| Werkend                               | 60,7                | 74,1                | 67,3                | 57,7                 | 74,6                | 65,8                |
| Werkloos/OCMW                         | 24,1                | 56,0                | 38,9                | 32,5                 | 39,5                | 35,9                |
| Ziekte/invaliditeit                   | 25,7                | 37,3                | 32,6                | 39,5                 | 46,3                | 43,5                |
| (Brug)pensioen                        | 41,2                | 62,5                | 52,7                | 41,9                 | 60,0                | 51,6                |
| Huisman                               | 50,0 <sup>(*)</sup> | 33,3 <sup>(*)</sup> | 40,0 <sup>(*)</sup> | 100,0 <sup>(*)</sup> | 66,7 <sup>(*)</sup> | 71,4 <sup>(*)</sup> |
| Andere                                | 45,5 <sup>(*)</sup> | -                   | 33,3                | 20,0 <sup>(*)</sup>  | 37,5                | 30,8 <sup>(*)</sup> |
| <b>Tewerkstellingssituatie moeder</b> |                     |                     |                     |                      |                     |                     |
| Werkend                               | 62,4                | 78,0                | 70,1                | 60,0                 | 78,8                | 69,0                |
| Werkloos/OCMW                         | 51,1                | 52,9                | 52,2                | 37,7                 | 54,7                | 46,6                |
| Ziekte/invaliditeit                   | 34,5                | 48,4                | 41,7                | 48,6                 | 58,7                | 54,3                |
| (Brug)pensioen                        | 50,0 <sup>(*)</sup> | 88,9 <sup>(*)</sup> | 70,6                | 57,1 <sup>(*)</sup>  | 62,5 <sup>(*)</sup> | 60,0                |
| Huisvrouw                             | 52,5                | 62,4                | 57,4                | 52,2                 | 62,4                | 57,2                |
| Andere                                | 53,8                | 66,7                | 61,3                | 62,5 <sup>(*)</sup>  | 69,2                | 66,7                |

(\*): minder dan 10 beantwoorders.

**Bron:** SONAR-enquête (website Administratie Planning en Statistiek).

#### VOOR MEER GEGEVENS

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Stafdiensten Onderwijs en Vorming, Hendrik Consciencegebouw, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon 02-553.95.46, fax 02-553.95.45, stafdiensten.onderwijs@vlaanderen.be, <http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/>.

Vlaams Ondersteuningscentrum voor Volwassenenonderwijs (VOCVO), Kardinaal Mercierplein 1, 2800 Mechelen, telefoon 015-44.65.00, fax 015-44.65.01, info@vocvo.be, <http://www.vocvo.be/>.

Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), Kunstlaan 6 (bus 6), 1210 Brussel, telefoon 02-219.42.99, fax 02-219.81.18, info@vlor.be, <http://www.vlor.be/>.

### 3.3 Huisvesting

Aangezien de Woonsurvey vooralsnog een eenmalige bevraging is geweest die intussen al vijf jaar geleden gebeurde, lijkt het ons interessant om de cijfers omtrent het socio-economisch profiel van eigenaars en huurders uit de EU-SILC-enquête 2010 ('European

Union Statistics on Income and Living Conditions') weer te geven. We doen dit aan de hand van Heylen en Winters (2009), die de mogelijkheden van de SILC-data vergeleken met deze van de Woonsurvey. Ten opzichte van de Woonsurvey hebben de EU-SILC-cijfers hun beperkingen: zo is de steekproef kleiner en heeft de SILC een veel lagere respons. Bovendien vermoedt men naar huishoudtype en eigendomsstatus een vertekening. Vanwege deze redenen is het niet aangewezen om een evolutie van het eigenaarschap in Vlaanderen weer te geven. We geven daarom in tabel HV 1 het profiel van de eigenaars en huurders weer voor de data van 2010. Onder de categorie 'huurders' worden de huurders op de private markt en de huurders tegen verminderd tarief gerekend.

Aangezien we uit armoedecijfers weten dat huurders een groter armoederisico lopen, bekijken we de verdeling huurder-eigenaar in Vlaanderen en hun profiel. In 2010 was 77,5% van de bevolking eigenaar en 21,5% huurder. Bij de 17-34-jarigen werd nog door 30% gehuurd. Eenoudergezinnen huurden het vaakst (53,2%). Bij de eenpersoonshuishoudens was 45,2% huurder. Slechts 8,1% van de koppels met twee kinderen huurde de woning.

Het aandeel eigenaars neemt toe naarmate het opleidingsniveau stijgt: 82,6% van de hogeropgeleiden was eigenaar, terwijl dit voor de lageropgeleiden 71,5% (diploma lager onderwijs) of 74,5% (diploma lager secundair onderwijs) was.

**HV 1** – Eigenaars, huurders en gratis huurders naar leeftijd, huishoudtype, onderwijsniveau en nationaliteit, Vlaanderen, 2010.

|   | Eigenaar    | Huurder     | Gratis bewoner |
|---|-------------|-------------|----------------|
| <b>Algemeen</b>                                 | <b>77,5</b> | <b>21,5</b> | <b>1,1</b>     |
| <b>Leeftijdscategorie</b>                       |             |             |                |
| 17-34   | 69,0        | 29,8        | 1,2            |
| 35-44   | 78,2        | 20,6        | 1,2            |
| 45-64   | 81,3        | 17,9        | 0,8            |
| 64 en ouder                                     | 78,2        | 20,7        | 1,1            |
| <b>Huishoudtype</b>                             |             |             |                |
| Eenpersoonshuishouden                           | 52,8        | 45,2        | 2,0            |
| Eenoudergezin                                   | 45,9        | 53,2        | 0,9            |
| Koppel zonder kind, beide volwassenen < 65 jaar | 74,4        | 24,3        | 1,4            |
| Koppel met 2 kinderen                           | 90,6        | 8,1         | 1,3            |
| <b>Onderwijsniveau</b>                          |             |             |                |
| Lager onderwijs                                 | 71,5        | 27,6        | 0,9            |
| Lager secundair onderwijs                       | 74,5        | 24,6        | 0,9            |
| Hoger secundair onderwijs                       | 78,2        | 20,8        | 1,0            |
| Hoger onderwijs                                 | 82,6        | 16,0        | 1,4            |
| <b>Activiteitsstatus</b>                        |             |             |                |
| Tewerkgesteld                                   | 88,4        | 11,6        | 0,0            |
| (Brug)pensioen                                  | 79,0        | 19,9        | 1,1            |
| Werkloos  | 67,6        | 31,4        | 1,0            |
| Overige inactieven                              | 77,7        | 21,4        | 0,9            |

**Bron:** EU-SILC 2010.



Sociale verhuurkantoren (of kortweg SVK's) huren woningen en appartementen van een eigenaar. Deze verhuren zij aan kwetsbare bewoners. Eind 2011 waren er in Vlaanderen 49 erkende sociale verhuurkantoren, waarvan 4 zonder gewestelijke subsidie. Een SVK moet immers eerst een jaar erkend zijn vooraleer het een aanvraag tot subsidiëring kan indienen. Samen verhuurden ze in totaal 5.750 woningen, het merendeel hiervan (5.525) via gesubsidieerde SVK's (tabel HV 2).

**HV 2** – Aantal erkende Sociale Verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2004-2011 (absolute cijfers per 31 december).

|   | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Erkende SVK's zonder gewestelijke subsidies | 8            | 11           | 14           | 12           | 9            | 7            | 6            | 4            |
| Erkende SVK's mét gewestelijke subsidies    | 28           | 29           | 32           | 37           | 41           | 55           | 44           | 45           |
| Totaal aantal erkende SVK's                 | 36           | 40           | 43           | 49           | 50           | 51           | 50           | 49           |
| <b>Totaal woningen</b>                      | <b>2.791</b> | <b>3.032</b> | <b>3.543</b> | <b>3.868</b> | <b>4.368</b> | <b>4.913</b> | <b>5.295</b> | <b>5.750</b> |

**Bron:** Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (cel ondersteuning SVK's).

Sinds 2006 steeg het totale sociale huurpatrimonium met 7% of 10.119 woningen (zie HV 3). Eind 2011 zijn er 147.717 woningen in dit patrimonium opgenomen, wat neerkomt op een woning voor ongeveer 5,5% van de particuliere huishoudens. Daartegenover staan lange wachtlijsten en wachttijden: in 2010 stonden 91.926 kandidaat-huurders op de wachtlijst, met een gemiddelde wachttijd van 876 dagen (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2011).

**HV 3** – Het sociale huurpatrimonium van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Vlaams Gewest, 2006-2011 (gegevens per 31 december).

|   | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | 2010              | 2011              |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|
| Aantal woningen   | 130.369        | 132.630        | 133.253        | 134.087        | 134.741           | 137.268           |
| Aantal niet-bewoonde woningen                                     | 5.329          | 6.732          | 8.249          | 8.443          | 7.985             | 9.386             |
| Aantal woningen met andere bestemming ('buiten sociaal stelsel')  | 1.898          | 1.058          | 1.477          | 970            | 1.041             | 996               |
| <b>Algemeen totaal</b>  | <b>137.596</b> | <b>140.420</b> | <b>142.979</b> | <b>143.500</b> | <b>143.767</b>    | <b>147.717</b>    |
| In % van het aantal particuliere huishoudens (1 januari jaar x+1) | 5,4%           | 5,4%           | 5,5%           | 5,5%           | 5,5% <sup>1</sup> | 5,5% <sup>1</sup> |

1. Het aantal huishoudens voor 2010 en 2011 is (nog) niet bekend bij het ter perse gaan van deze publicatie, deze gegevens zijn afkomstig van de bevolkingsprognoses van de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

**Bron:** Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (website Administratie Planning en Statistiek).

Tabel HV 4 geeft een overzicht van een aantal socio-economische kenmerken van thuislozen in Vlaanderen tussen 2005 en 2011. De gegevens zijn gebaseerd op alle cliënten in

begeleiding binnen de cluster 'thuislozenzorg', die zowel de crisisopvang, de residentiële opvang (+ begeleiding) en het begeleid wonen omvat. Het totaal aantal cliënten op onthaal in 2011 bedroeg 112.455 cliënten, het totaal aantal in begeleiding 36.183 (ambulantly + residentieel samen).

In 2011 valt vooral de stijging bij de thuisloze jongeren (jonger dan 30) op. Vele thuislozen zijn bovendien gehuwd.

#### **HV 4** – Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie in percentages, Vlaanderen, 2005-2011.

| <b>Kenmerken</b>                        | <b>2005</b> | <b>2006</b>     | <b>2007</b>     | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|---|-------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Vrouwen                                 | 36          | 37              | 33              | 38          | 39          | 39          | 40          |
| Jonge thuislozen < 30 jaar              | 51          | 51              | 52              | 48          | 48          | 51          | 56          |
| Thuislozen 30-50 jaar                   | 34          | 38              | 34              | 35          | 35          | 33          | 29          |
| Oudere thuislozen > 50 jaar             | 13          | 13              | 14              | 17          | 18          | 16          | 15          |
| Allochtonen <sup>1</sup>                | 30          | 31              | 27              | 25          | 25          | 27          | 27          |
| Ongehuwden                              | 65          | 65              | 66              | 65          | 64          | 65          | 63          |
| Gescheiden                              | 19          | 20              | 19              | 21          | 21          | 22          | 22          |
| Geen of alleen lager onderwijs voltooid | 31          | 30              | 30              | 28          | 28          | 30          | 29          |
| Alleen lager secundair <sup>2</sup>     | 51          | 52              | 23              | 22          | 21          | 21          | 20          |
| Tewerkstellingsgraad                    | 11          | 15              | 12              | 13          | 12          | 12          | 13          |
| Belangrijkste inkomen uit arbeid        | 11          | 12              | 13              | 13          | 12          | 13          | 13          |
| Werkloosheidsuitkering <sup>3</sup>     | 38          | 36 <sup>3</sup> | 37 <sup>3</sup> | 36          | 35          | 35          | 34          |
| Bijstand (OCMW)                         | 17          | 18              | 18              | 18          | 18          | 18          | 18          |
| Inkomen gelijk of lager dan leefloon    | 54          | 52              | 54              | 33          | 32          | 30          | 31          |
| Geen inkomen <sup>4</sup>               | 29          | 29              | 29              | 24          | 26          | 28          | 27          |

1. Vanaf 2005 gemeten volgens 'origine', gedefinieerd als 'een van beide ouders of grootouders is geboren in een land buiten België'. Omdat hierin naar land van herkomst geen achterstellingsindicatie zit, gaat het hier om een ruime definiëring.
2. In de cliëntregistratie Tellus wordt geen onderscheid gemaakt tussen lager en secundair onderwijs; vanaf 2007 is dat wel het geval.
3. Alle socialezekerheidsuitkeringen met uitzondering van Tegemoetkoming voor Gehandicapten en Bijstand.
4. Thuislozen zonder inkomen betreffen: kinderen die nog financieel afhankelijk zijn van hun ouder(s), hun aandeel in de totale populatie bedraagt ongeveer 10%; personen, voornamelijk vrouwen, die economisch afhankelijk zijn van het inkomen van de partner, bijvoorbeeld vrouwen zonder eigen inkomen die opgenomen worden in een vluchthuis; ten slotte, personen die effectief geen inkomen hebben en het grootste aandeel vormen in deze categorie.

**Bron:** Tellus cliëntregistratieprogramma CAW's.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Hoofdzetel Agentschap Wonen Vlaanderen, Phoenixgebouw, Koning Albert-II laan 19 bus 40, 1210 Brussel, telefoon 02-553.17.52, fax 02-553.17.50, wonenvlaanderen@rwo.vlaanderen.be, <http://www.wonenvlaanderen.be/>.

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Koloniënstraat 40, 1000 Brussel, telefoon 02-505.45.45, fax 02-505.42.00, [info@vmsw.be](mailto:info@vmsw.be), <http://www.vmsw.be/>.

Vlaams Huurdersplatform, Diksmuidelaan 50, 2600 Berchem, [www.vlaamshuurdersplatform.be](http://www.vlaamshuurdersplatform.be).

### 3.4 Gezondheid

Het recht op een verhoogde tegemoetkoming inzake gezondheidszorg wordt toegekend aan drie categorieën van sociaal verzekerden.

De eerste groep zijn diegenen die het recht toegekend krijgen op bepaalde sociale voordelen: (1) de gerechtigden aan wie het recht op het leefloon, ingevoerd bij de Wet van 26 mei 2002, wordt toegekend; (2) de gerechtigden aan wie een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn steun verleent die geheel of gedeeltelijk door de federale Staat ten laste wordt genomen op grond van de artikelen 4 en 5 van de Wet van 2 april 1965 betreffende de tenlasteneming van de steun toegekend door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn; (3) de gerechtigden die een bij de Wet van 1 april 1969 ingesteld gewaarborgd inkomen voor bejaarden genieten of met toepassing van artikel 21, § 2, van dezelfde wet het recht op rentebijslag behouden; (4) de rechthebbenden op de inkomensgarantie voor ouderen ingesteld bij de Wet van 22 maart 2001; (5) de gerechtigden aan wie een van de tegemoetkomingen bedoeld in de Wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten wordt verleend.

De tweede groep zijn diegenen die het recht toegekend krijgen na een inkomensonderzoek door de verzekeringsinstellingen: (1) gepensioneerden; (2) weduwen en weduwnaars; (3) wezen; (4) personen die een invaliditeitsuitkering genieten; (5) personen met een handicap; (6) de leden van het overheidspersoneel die in disponibiliteit zijn gesteld wegens ziekte of gebrekkigheid; (7) de kinderen die getroffen zijn door een lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van ten minste 66 procent; (7) de residenten die minstens 65 jaar zijn; (8) gewezen personeelsleden van de openbare sector in Afrika die de pensioenleeftijd hebben bereikt; (9) de werklozen in gecontroleerde werkloosheid die ten minste vijftig jaar oud zijn en die gedurende minstens één jaar de hoedanigheid van volledig werkloze hebben in de zin van de werkloosheidsreglementering; (10) de eenoudergezinnen; (11) personen die recht hebben op een toelage van het stookoliefonds.

De derde groep krijgt het recht toegekend op basis van het Omnio-statuut dat aan een gezin is toegekend.

Het aantal personen dat recht heeft op een verhoogde tussenkomst voor geneeskundige verzorging stijgt (GZ 1). Begin 2012 steeg het aantal titularissen tot 494.459. Naast deze titularissen waren nog 210.990 personen ten laste die recht hebben op de verhoogde tussenkomst. In totaal genoten 705.449 personen begin 2012 van de voorkeursregeling: zes op de tien gerechtigden zijn vrouwen.

Sinds 1 april 2007 kunnen gezinnen met een laag inkomen die niet tot de voorgaande doelgroepen behoren, aanspraak maken op het Omnio-statuut. Sinds 2007 is het aantal rechthebbenden met dat statuut enorm gestegen tot 108.331 aan het begin van 2012 (GZ 2). Dat komt mede door het feit dat het statuut aan bekendheid wint, want vooralsnog wordt het niet automatisch toegekend. Mensen die hier recht op hebben, moeten zelf een aanvraag indienen om het statuut te verkrijgen.

**GZ 1** – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 2005-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

| Jaar                      | Mannen  |      | Vrouwen |      | Totaal  |       |
|---------------------------|---------|------|---------|------|---------|-------|
|                           | AC      | %    | AC      | %    | AC      | %     |
| <b>Titularissen</b>       |         |      |         |      |         |       |
| 2005                      | 224.563 | 45,9 | 265.015 | 54,1 | 489.578 | 100,0 |
| 2006                      | 220.329 | 45,5 | 263.543 | 54,5 | 483.902 | 100,0 |
| 2007                      | 217.888 | 45,2 | 263.773 | 54,8 | 481.661 | 100,0 |
| 2008                      | 220.955 | 45,2 | 267.990 | 54,8 | 488.945 | 100,0 |
| 2009                      | 213.682 | 44,9 | 261.799 | 55,1 | 475.481 | 100,0 |
| 2010                      | 212.950 | 44,8 | 261.975 | 55,2 | 474.925 | 100,0 |
| 2011                      | 218.671 | 44,6 | 271.188 | 55,4 | 489.860 | 100,0 |
| 2012                      | 221.656 | 44,8 | 272.803 | 55,2 | 494.459 | 100,0 |
| <b>Personen ten laste</b> |         |      |         |      |         |       |
| 2005                      | 45.744  | 24,4 | 141.938 | 75,6 | 187.682 | 100,0 |
| 2006                      | 54.744  | 27,1 | 147.033 | 72,9 | 201.777 | 100,0 |
| 2007                      | 63.071  | 29,7 | 149.337 | 70,3 | 212.408 | 100,0 |
| 2008                      | 71.000  | 31,0 | 157.671 | 69,0 | 228.671 | 100,0 |
| 2009                      | 49.933  | 26,7 | 137.143 | 73,3 | 187.076 | 100,0 |
| 2010                      | 52.448  | 27,9 | 135.783 | 72,1 | 188.231 | 100,0 |
| 2011                      | 63.672  | 30,5 | 148.044 | 69,5 | 209.012 | 100,0 |
| 2012                      | 67.177  | 31,8 | 143.813 | 68,2 | 210.990 | 100,0 |

**Bron:** Kruispuntbank – Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Studiedienst van de Vlaamse Regering.

**GZ 2** – Personen die recht hebben op het Omnio-statuuat naar geslacht, Vlaanderen, 2008-2012 (cijfers per 1 januari).

| Jaar | Mannen |      | Vrouwen |      | Totaal  |       |
|------|--------|------|---------|------|---------|-------|
|      | AC     | %    | AC      | %    | AC      | %     |
| 2008 | 19.305 | 42,4 | 26.262  | 57,6 | 45.567  | 100,0 |
| 2009 | 31.551 | 43,9 | 41.230  | 57,4 | 71.793  | 100,0 |
| 2010 | 38.755 | 44,0 | 49.232  | 56,0 | 87.987  | 100,0 |
| 2011 | 45.415 | 44,6 | 56.405  | 55,4 | 101.820 | 100,0 |
| 2012 | 48.981 | 46,1 | 59.350  | 53,9 | 108.331 | 100,0 |

**Bron:** Kruispuntbank – Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Studiedienst van de Vlaamse Regering.

De Gezondheidsenquête is een studie waarbij op een systematische wijze gezondheidsinformatie verzameld wordt via mondelinge en schriftelijke vragenlijsten die worden afgenomen op individueel en huishoudniveau. De bevraging vindt om de vier jaar plaats. In 2008 vond de recentste bevraging plaats.

We bekijken in tabel GZ 3 de cijfers met betrekking tot subjectieve gezondheid, mentale gezondheid (psychologisch onwelbevinden), zwaarlijvigheid en financiële toegang tot

de gezondheidszorg. In 2008 schat in België 30,3% van de personen met geen diploma of enkel een diploma lager onderwijs hun gezondheid redelijk tot zeer slecht in. Dit percentage neemt af naarmate men hogeropgeleid is. Er is dus sprake van een sociale gradiënt wat de subjectieve gezondheid betreft. Dat is ook het geval, zij het in mindere mate, voor psychologisch onwelbevinden.

Wat zwaarlijvigheid betreft, stellen we vast dat het voorkomen verdubbelt naarmate men de vergelijking maakt tussen hoog- en laagopgeleiden.

Ook het uitstel van medische consumptie door geldgebrek kent een duidelijke sociale gradiënt: 44% van de lageropgeleiden (hoogste diploma is lager secundair) moet medische zorgen uitstellen om financiële redenen. Voor personen met een hoger secundair diploma daalt dat percentage tot 14%. Bij de hoogopgeleiden moet 9% medische zorgen uitstellen door geldgebrek.

**GZ 3** – Subjectieve gezondheid, psychologisch onwelbevinden, zwaarlijvigheid en uitstel van medische consumptie naar opleidingsniveau<sup>1</sup> (percentages).

| Opleidingsniveau      | Redelijk tot zeer slechte subjectieve gezondheid <sup>2</sup> | Aanwezigheid van psychologisch onwelbevinden <sup>2</sup> | Zwaarlijvigheid <sup>3</sup> | Uitstel van medische consumptie door geldgebrek |
|-----------------------|---|---|------------------------------|---|
|                       | %   | %   | %                            | %   |
| Geen of lager diploma | 30,3  | 30,7  | 16,8                         | 23,9  |
| Lager secundair       | 27,1  | 27,4  | 17,1                         | 20,2  |
| Hoger secundair       | 20,2  | 24,2  | 13,1                         | 13,6  |
| Hoger onderwijs       | 13,8  | 24,6  | 8,1                          | 9,3   |

1. Gecontroleerd voor leeftijd en geslacht.
2. Populatie: 15 jaar en ouder.
3. Populatie: 18 jaar en ouder.

**Bron:** Gezondheidsenquête 2008 in WIV-Afdeling Epidemiologie, 2010.

### 3.5 Voedselbedeling

Sinds het begin van de jaren 1990 neemt het aantal behoeftigen die aankloppen bij de voedselbanken voortdurend toe: de laatste vijftien jaar steeg het aantal begunstigden met 59% (tabel V 1). De bevoorrading vanuit de voedingsnijverheid en -distributie nam daarentegen af, zowel op het niveau van de Federatie als van de voedselbanken zelf. Een nieuw actieplan om de grote voedingsbedrijven aan te zetten om op een meer permanente wijze samen te werken met de voedselbanken werd gelanceerd, maar kon op korte tijd nog geen voldoende resultaten boeken. Deze vermindering werd gecompenseerd door de uitzonderlijke meeropbrengst uit het Europees Programma voor Voedselhulp aan de Minstbedeelden. Zo bereikte het volume ingezamelde voeding uiteindelijk toch een recordniveau van 13.385 ton (Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, 2011).

**V 1 – Voedselhulp in België, 1996-2011 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden).**

| Jaar | Ingezamelde hoeveelheid (in ton) | Aantal geholpen instellingen | Aantal begunstigde hulpbehoevenden | Handelswaarde (€) |
|------|----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|-------------------|
| 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        |
| 2004 | 9.128                            | 661                          | 104.000                            | 23.000.000        |
| 2005 | 8.400                            | 654                          | 106.550                            | 21.300.000        |
| 2006 | 9.400                            | 648                          | 106.900                            | 21.600.000        |
| 2007 | 12.000                           | 653                          | 108.100                            | 27.900.000        |
| 2008 | 12.200                           | 650                          | 110.700                            | 32.565.000        |
| 2009 | 12.500                           | 635                          | 114.900                            | 29.200.000        |
| 2010 | 10.700                           | 632                          | 115.000                            | 28.400.000        |
| 2011 | 13.385                           | 629                          | 117.440                            | nb                |

**Bron:** Belgische Federatie van Voedselbanken.

**VOOR MEER GEGEVENS**

Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, Glasgowstraat 16, 1070 Brussel, telefoon 02-559.11.10, fax 02-559.11.29, info@foodbanks.be, <http://www.voedselbanken.be/>.

**4. Sociale zekerheid**
**SZ 1 – Minimumuitkeringsbedragen op 01/02/2012.**

|   | Bedrag in €       |
|---|-------------------|
| <b>Pensioen werknemers<sup>1</sup></b>                        |                   |
| - alleenstaande/gezin   | 1.087,18/1.359,18 |
| <b>Invaliditeit werknemers<sup>2</sup></b>                    |                   |
| - alleenstaande/gezin   | 1.087,58/1.359,28 |
| <b>Werkloosheid (eerste tot zesde maand van werkloosheid)</b> |                   |
| - alleenstaande/gezin   | 916,24/1.090,70   |
| <b>Bijstandsminima</b>  |                   |
| - alleenstaande bejaarde (IGO)                                | 972,39            |
| - alleenstaande actieve (leefloon)                            | 785,61            |
| - bejaard koppel (IGO)  | 648,26            |
| - actieve persoon met gezinslast (leefloon)                   | 1.047,48          |
| <b>Pensioen zelfstandigen<sup>3</sup></b>                     |                   |
| - alleenstaande/gezin   | 1.027,28/1.336,54 |
| <b>Ziekte zelfstandigen</b>                                   |                   |
| - zonder /met gezinslast                                      | 1.027,26/1.366,66 |
| <b>Invaliditeit zelfstandigen<sup>4</sup></b>                 |                   |
| - zonder /met gezinslast                                      | 1.027,26/1.336,66 |

1. Bij volledige loopbaan als werknemer.
2. Bedragen voor regelmatige werknemers.
3. Bij volledige loopbaan als zelfstandige.
4. Zonder stopzetting van het bedrijf.

**Bron:** Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Tabel SZ 1 geeft de minimumuitkeringsbedragen na indexering (februari 2012) voor werknemers en zelfstandigen in de sociale zekerheid en de minima uit de sociale bijstand.

**SZ 2 – Werkloosheidsbedragen per categorie (maandbedragen vanaf 01/11/2012)<sup>1</sup>.**

| Categorie  | Minimum (€)           | Maximum (€)           |
|--|-----------------------|-----------------------|
| <b>Alleenwonenden:</b>                             |                       |                       |
| - 1ste tot 3de maand van de werkloosheid           | 916,24                | 1541,02 <sup>2</sup>  |
| - 4de tot 6de maand van de werkloosheid            | 916,24                | 1422,46               |
| - 7de tot 12de maand van de werkloosheid           | 916,24                | 1325,74               |
| - Volgende 2 + max. 10 maanden van de werkloosheid | 916,24                | 1110,98               |
| - Forfaitbedrag                                    | 916,24                | 916,24                |
| <b>Samenwonenden:</b>                              |                       |                       |
| - 1ste tot 3de maand van de werkloosheid           | 686,92                | 1541,02 <sup>2</sup>  |
| - 4de tot 6de maand van de werkloosheid            | 686,92                | 1422,46               |
| - 7de tot 12de maand van de werkloosheid           | 686,92                | 1.325,74              |
| - Volgende 2 + max. 10 maanden van de werkloosheid | 686,92                | 826,02                |
| - Forfaitbedrag                                    | 483,86                | 483,86                |
|  | (635,44) <sup>3</sup> | (635,44) <sup>3</sup> |
| <b>Samenwonenden met gezinslast:</b>               |                       |                       |
| - 1ste tot 3de maand van de werkloosheid           | 1.090,70              | 1541,02 <sup>2</sup>  |
| - 4de tot 6de maand van de werkloosheid            | 1.090,70              | 1422,46               |
| - 7de tot 12de maand van de werkloosheid           | 1.090,70              | 1325,74               |
| - Volgende 2 + max. 10 maanden van de werkloosheid | 1.090,70              | 1238,90               |
| - Forfaitbedrag                                    | 1.090,70              | 1090,70               |

1. Het recht op uitkeringen in geval van volledige werkloosheid onderging in november 2012 een aantal wijzigingen. De bedragen nemen versneld af naarmate de werkloosheid van langere duur is ('degressiviteit'). De duur van het beroepsverleden is van invloed op de snelheid waarmee de uitkering na de eerste veertien maanden daalt. Deze tabel is een vereenvoudigde weergave: we selecteerden slechts een aantal werkloosheidsperiodes. Deze regeling is niet op alle werklozen van toepassing en er zijn gevallen waarbij het bedrag van de uitkering gefixeerd wordt (zodat het niet verder daalt). De bedragen in deze tabel zijn gebaseerd op het indexcijfer geldend van 1 februari 2012.
2. Dit bedrag geldt enkel voor wie een uitkering aanvraagt vanaf 2013. Wie voordien een uitkering aanvraag, ontvangt tijdens de eerste periode het bedrag in de rij eronder.
3. Bedrag tussen haakjes voor bevoorrechte samenwonenden: de rechthebbenden op een werkloosheidsuitkering die samenwonen met een partner die een lage uitkering ontvangt, er zijn verder geen andere beroeps- of vervangingsinkomens in de beschouwde maand.

**Bron:** Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Tabel SZ 2 toont de minimale en maximale (geïndexeerde) bedragen van de werkloosheidsuitkeringen naar verschillende categorieën; tabel SZ 3 de gemiddelde bedragen van de inschakelingsuitkeringen per categorie. De inschakelingsuitkeringen liggen voor bepaalde categorieën (zoals de jongere alleenstaanden en samenwonenden) nog steeds lager dan het bedrag van het leefloon (tabel SZ 1).

De minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en bijstand volstaan vaak niet om boven de armoederisicodrempel uit te komen (tabel SZ 4). De gegevens zijn gebaseerd op de EU-SILC-data van 2010. Enkel de invaliditeitsuitkeringen, de pensioenen en het minimumloon

voor alleenstaanden liggen boven de armoederisicogrens. Alle andere uitkeringen (ook het minimumloon voor een koppel met twee kinderen) liggen onder deze grens.

**SZ 3** – Inschakelingsuitkeringen (vroegere ‘wachtuitkeringen’) per categorie (gemiddelde maandbedragen vanaf 01/02/2012).

| Categorie                           | Bedrag          |
|-------------------------------------|-----------------|
| <b>Alleenstaanden:</b>              |                 |
| - < 18 jaar                         | 302,98          |
| - 18-20 jaar                        | 474,50          |
| - ≥ 21 jaar                         | 785,97          |
| <b>Samenwonenden:</b>               |                 |
| Gewoon bedrag                       |                 |
| - < 18 jaar                         | 256,36          |
| - vanaf 18 jaar                     | 408,98          |
| Bevoorrecht bedrag <sup>1</sup>     |                 |
| - < 18 jaar                         | 271,44          |
| - vanaf 18 jaar                     | 436,02          |
| <b>Samenwonenden met gezinslast</b> | <b>1.062,88</b> |

1. Als de werkloze en partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

**Bron:** Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen.

**SZ 4** – Sociale uitkeringen als % van de armoederisicogrens (60% mediaan), 2010.

|  | Alleenstaande | Koppel, 2 kinderen |
|--|---------------|--------------------|
| Leefloon                                 | 75            | 64                 |
| Invaliditeit                             | 103           | 83                 |
| Werkloosheid                             | 87            | 69                 |
| Pensioen                                 | 108           | 88                 |
| Inkomensvervangend inkomen gehandicapten | 75            | 67                 |
| Minimumloon                              | 128           | 88                 |
| Inkomensgarantie voor Ouderen            | 82            | 82                 |

**Bron:** POD-MI – Interfederale armoedebaarometer, 2012.

#### VOOR MEER GEGEVENS

Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 100, 1000 Brussel, <http://socialsecurity.fgov.be/>.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon 02-515.42.81, fax 02-515.44.54, <http://www.rva.be/>.

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Anspachlaan 1, 1000 Brussel, telefoon 02-509.84.43, fax 02-508.86.97, <http://www.mi-is.be/>.



## 5. Kinderen in armoede

In tabel G 1 staat de verhouding tussen het aantal kinderen dat geboren is in een kansarm gezin – volgens de kansarmoedecriteria van Kind en Gezin – en het totaal aantal geboorten. Sinds 2010 hanteert men een nieuwe methodiek. Om grote schommelingen te vermijden, wordt het aantal kinderen geboren in kansarme gezinnen in jaar X, X-1 en X-2, gedeeld door het aantal kinderen geboren in die drie jaar. In totaal werden in het Vlaams Gewest anno 2011 9,7% kinderen in een kansarm gezin geboren. Het percentage steeg onafgebroken het laatste decennium en is het hoogst in de provincies Antwerpen (12,5%) en Limburg (10,8%). Het laagste percentage vinden we terug in de provincie Vlaams-Brabant (5,9%).

**G 1** – Percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen volgens de kansarmoedecriteria<sup>1</sup> van Kind en Gezin, Vlaams Gewest, per provincie, 2000-2011 (percentages).

|      | Antwerpen | Vlaams-Brabant | West-Vlaanderen | Oost-Vlaanderen | Limburg | Vlaams Gewest |
|------|-----------|----------------|-----------------|-----------------|---------|---------------|
| 2000 | 5,8       | 2,7            | 4,6             | 4,8             | 5,8     | 4,7           |
| 2001 | 8,2       | 2,2            | 5,6             | 5,8             | 5,8     | 5,8           |
| 2002 | 8,6       | 2,1            | 5,1             | 5,0             | 5,8     | 5,7           |
| 2003 | 8,4       | 2,4            | 4,9             | 4,9             | 6,2     | 5,7           |
| 2004 | 9,2       | 2,5            | 4,2             | 5,2             | 6,4     | 5,9           |
| 2005 | 10,2      | 2,3            | 4,0             | 5,1             | 4,6     | 5,9           |
| 2006 | 9,4       | 3,4            | 4,7             | 5,5             | 6,6     | 6,3           |
| 2007 | 10,2      | 3,5            | 5,6             | 6,6             | 9,2     | 7,3           |
| 2008 | 10,5      | 5,2            | 5,2             | 6,6             | 9,1     | 7,6           |
| 2009 | 11,1      | 5,1            | 6,1             | 7,2             | 9,7     | 8,2           |
| 2010 | 11,4      | 5,5            | 7,2             | 7,4             | 10,1    | 8,6           |
| 2011 | 12,5      | 5,9            | 9,0             | 8,8             | 10,8    | 9,7           |

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.

**Bron:** Het kind in Vlaanderen (Kind & Gezin, verschillende jaargangen).

Tabel G2 geeft het armoederisico weer naar gezinstype voor de EU15-landen. In alle landen stellen we vast dat het armoederisico voor eenoudergezinnen met kinderen ten laste hoger ligt dan bij de tweeoudergezinnen met kinderen ten laste. Ook de gezinnen met drie of meer kinderen lopen een hoger armoederisico. België scoort in elke categorie beter dan het EU15-gemiddelde, maar de Noorse landen, zoals Finland, Denemarken en Zweden, scoren bij elk gezinstype beter.

**G 2** – Gezinnen met een verhoogd armoederisico,<sup>1</sup> (EU-SILC, 2010).

|                            | Eenoudergezinnen       |                      | Tweeoudergezinnen        |                                  |
|----------------------------|------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------------------|
|                            | Met kinderen ten laste | Met 1 kind ten laste | Met 2 kinderen ten laste | Met 3 of meer kinderen ten laste |
| België                     | 35,3                   | 9,2                  | 10,6                     | 16,5                             |
| <b>Aangrenzende landen</b> |                        |                      |                          |                                  |
| Duitsland                  | 43,0                   | 9,0                  | 8,8                      | 21,6                             |
| Frankrijk                  | 35,7                   | 7,2                  | 10,8                     | 21,1                             |
| Luxemburg                  | 46,4                   | 15,9                 | 14,5                     | 23,9                             |
| Nederland                  | 29,1                   | 4,2                  | 8,7                      | 16,6                             |
| <b>Noorse landen</b>       |                        |                      |                          |                                  |
| Finland                    | 22,0                   | 6,8                  | 7,4                      | 11,8                             |
| Denemarken                 | 20,0                   | 6,0                  | 5,1                      | 11,1                             |
| Zweden                     | 33,1                   | 6,0                  | 6,9                      | 12,3                             |
| <b>Mediterrane landen</b>  |                        |                      |                          |                                  |
| Griekenland                | 33,4                   | 21,6                 | 20,3                     | 26,7                             |
| Italië                     | 37,3                   | 15,8                 | 20,8                     | 37,2                             |
| Portugal                   | 37,0                   | 12,6                 | 17,1                     | 33,2                             |
| Spanje                     | 45,5                   | 18,2                 | 23,3                     | 44,2                             |
| <b>Andere landen</b>       |                        |                      |                          |                                  |
| Oostenrijk                 | 28,2                   | 8,6                  | 7,8                      | 17,9                             |
| Verenigd Koninkrijk        | 36,4                   | 11,2                 | 12,2                     | 27,4                             |
| Ierland                    | 30,2                   | 11,5                 | 15,8                     | 20,4                             |
| <b>Europa</b>              |                        |                      |                          |                                  |
| EU15                       | 37,1                   | 11,6                 | 14,3                     | 24,0                             |

1. Met een (voor gezinsgrootte gecorrigeerd) inkomen dat lager is dan 60% van het mediaan inkomen van het desbetreffende land.

**Bron:** EU-SILC 2010, Het Kind in Vlaanderen 2011 (Kind en Gezin).

**VOOR MEER GEGEVENS**

Kind en Gezin, Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, telefoon 02-533.12.11, fax 02-534.13.82, info@kindengezin.be, <http://www.kindengezin.be/>.

**6. Gekleurde armoede**

In wat volgt, geven we beknopt de armoedecijfers weer voor mensen van vreemde herkomst. Hiervoor maken we gebruik van drie golven van de EU-SILC-enquête, namelijk 2007, 2008 en 2009. Hiervoor worden de datasets voor de verschillende jaren op individueel niveau gebruikt. De steekproefgegevens worden gewogen om uitspraken te doen over de populatie. We werken met het 'meerjarig gemiddelde', dat wil zeggen dat we een gemiddelde berekenen (van de gewogen percentages) over de drie jaren. De steek-

proef van personen van buitenlandse herkomst is beperkt, zeker wanneer men deze verder onderverdeelt naar verschillende herkomstregio's, waardoor de cijfers minder betrouwbaar zijn. Door het gebruik van het meerjarig gemiddelde wordt de betrouwbaarheid vergroot, aangezien eventuele toevalsschommelingen tussen jaren worden uitgevlakt. We voeren de analyses bijgevolg ook enkel uit op landniveau (België). We merken niettemin op dat de cijfers slechts schattingen zijn, die een eerste indicatie geven van de situatie waarin personen van buitenlandse herkomst leven. Ze mogen niet leiden tot waterdichte conclusies. Om die reden ronden we de cijfers dan ook af.

De criteria die we hanteren om personen van buitenlandse herkomst te identificeren, zijn de volgende: de persoon heeft ofwel als eerste nationaliteit niet de Belgische, ofwel als tweede nationaliteit niet de Belgische, of de persoon is niet geboren in België. Deze afbakening kan leiden tot een overschatting van het aantal personen van buitenlandse herkomst (we beschouwen iemand met een dubbele nationaliteit als 'vreemd') of tot een onderschatting (kinderen van migranten die hier geboren zijn en de Belgische nationaliteit hebben gekregen, zijn niet mee opgenomen). Om praktische redenen is een dergelijke manier het best hanteerbaar. We focussen op zeven groepen<sup>1</sup>: Belgen (Belgische nationaliteit en geboren in België), personen van Turkse herkomst, personen van Marokkaanse herkomst, personen van Zuid-Europese herkomst, personen van Oost-Europese herkomst, personen van Noordwest-Europese herkomst en personen van niet-Europese herkomst (alle landen buiten Europa, uitgezonderd Marokko).

Personen met een vreemde herkomst hebben een hoger armoederisico dan autochtone personen (GA 1). Toch zijn er onderling, naargelang de afkomst, grote verschillen waar te nemen. Marokkanen lopen in België het grootste armoederisico: 54% heeft een inkomen onder de armoedegrens. De niet-Europeanen hebben een armoederisico van 37%. Ook de Oost-Europeanen (36%) en de Turken (33%) hebben een opvallend hoger armoederisico in vergelijking met de Belgen. Van de Zuid-Europeanen leeft 22% onder de armoedegrens. De Noordwest-Europeanen hebben van alle vreemde nationaliteiten in België het 'laagste' armoederisico van 18%, nog altijd hoger dan de 12% van de personen met Belgische nationaliteit en België als geboorteland.

**GA 1** – Armoederisico (< 60% mediaan inkomen) naar herkomst, in percentages (gewogen), België.

|               | Belg | Marokkaan | Turk | Zuid-Europeaan | Oost-Europeaan | Noordwest-Europeaan | Niet-Europeaan |
|---------------|------|-----------|------|----------------|----------------|---------------------|----------------|
| Armoederisico | 12%  | 54%       | 33%  | 22%            | 36%            | 18%                 | 37%            |

**Bron:** EU-SILC (meerjarig gemiddelde voor de jaren 2007, 2008, 2009).

Het armoederisico is een arbitraire maat die berekend wordt volgens het inkomen. Personen of huishoudens die een inkomen van één euro boven de armoedegrens verdienen, worden niet als arm beschouwd in de statistieken, terwijl men wel met dezelfde

(armoede)problemen kampt. Daarom wordt in AG 2 het subjectief armoederisico gegeven, waarbij men peilt naar de moeilijkheden om de eindjes aan elkaar te knopen. Ook hier zien we grote verschillen naar herkomst. Zoals uit de vorige tabel ook bleek, is het percentage voor de Belgen het laagst: 16% zegt het moeilijk te hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Dat is op zich geen laag cijfer, maar wel een stuk lager in vergelijking met de andere nationaliteiten. 59% van de Marokkanen heeft het gevoel moeilijk rond te komen. Ook de Turken (49%) en de niet-Europeanen (43%) hebben het moeilijk. De Noordwest-Europeanen scoren ook hier, in vergelijking met de andere nationaliteiten, beter met een percentage van 21%.

**GA 2** – Subjectief armoederisico (AR), in percentages (gewogen), België.

|               | Belg | Marokkaan | Turk | Zuid-Europeaan | Oost-Europeaan | Noordwest-Europeaan | Niet-Europeaan |
|---------------|------|-----------|------|----------------|----------------|---------------------|----------------|
| Subjectief AR | 16%  | 59%       | 49%  | 31%            | 32%            | 21%                 | 43%            |

**Bron:** EU-SILC (meerjarig gemiddelde voor de jaren 2007, 2008, 2009).

Wat de onderwijspositie van leerlingen met een vreemde nationaliteit betreft, verwijzen we naar tabel ON 5. Uit deze cijfers blijkt een groot verschil tussen leerlingen met de Belgische en een vreemde nationaliteit. Zo kampt 42,5% van de leerlingen van een vreemde nationaliteit aan het einde van het lager onderwijs met een of meerdere jaren leerachterstand. Bij de Belgische leerlingen is dat 13,6%. Uit tabel ON 6 kunnen we afleiden dat dit aantal in het secundair onderwijs nog oploopt. Gedurende de schoolloopbanen worden de kansen dus ongelijker in plaats van uitgevlakt.

In tabel GA 3 bekijken we de werkloosheids- en werkzaamheidsgraad naar afkomst. Vooral de positie op de arbeidsmarkt van niet-Europeanen blijkt zwak te zijn: 27,8% van de niet-Europeanen op actieve leeftijd was in 2011 werkloos. Voor Belgen bedroeg dat in 2011 6,3%. Bij de Europeanen was dat 10,3%. We wijzen er wel op dat het hier gaat over de nationaliteit en niet het geboorteland. Personen van vreemde herkomst maar met de Belgische nationaliteit zitten niet mee in deze cijfers. Ook qua werkzaamheid vinden we dezelfde verschillen terug: daar waar de Belgen en mensen met een Europese nationaliteit een gelijkaardige werkzaamheidsgraad hadden (respectievelijk 63,0% en 62,2%), daalt de werkzaamheid bij de niet-Europeanen tot 37,4%.

**GA 3** – Werkloosheids- en werkzaamheidsgraad naar nationaliteit, België, 2011.

|                               | Werkloosheidsgraad | Werkzaamheidsgraad |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|
| Belg                          | 6,3%               | 63,0%              |
| Andere Europese nationaliteit | 10,3%              | 62,2%              |
| Niet-Europese nationaliteit   | 27,8%              | 37,4%              |

**Bron:** FOD Economie – Algemene Directie Statistiek – EAK, Eurostat LFS (Bewerking Steunpunt WSE/Departement WSE).

## NOTEN

1. Waarbij respondenten uit de volgende landen afkomstig zijn:
  - Zuid-Europa = Griekenland, Italië, Portugal, Spanje;
  - Noordwest-Europa = Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden, Zwitserland;
  - Oost-Europa = Albanië, Bulgarije, ex-Joegoslavië, ex-USSR, Hongarije, Kosovo, Kroatië, Macedonië, Polen, Roemenië, Rusland, Servië-Montenegro, Slovenië, Tsjechië;
  - Niet-Europa = Afghanistan, Algerije, Angola, Armenië, Bolivia, Brazilië, Burkina Faso, Burundi, Canada, Chili, China, Colombia, Congo, Ecuador, Egypte, Filippijnen, Ghana, Guatemala, Guinee, India, Indonesië, Iran, Ivoorkust, Jamaica, Japan, Jordanië, Kameroen, Kazachstan, Kosovo, Libië, Madagaskar, Mauritanië, Mexico, Nigeria, Pakistan, Peru, Rwanda, Senegal, Singapore, Sri Lanka, Syrië, Thailand, Togo, Tsjaad, Tunesië, Verenigde Staten, Zimbabwe;



## Adressen voor meer informatie

### Lokale verenigingen aangesloten bij het Netwerk voor Armoede

- A'kzie, Slachthuisstraat 3-5, 8500 Kortrijk, tel. 0479-05.55.25, Annebel Vandenbroucke, akzie@live.be
- Al-arm, Diestseweg 146, 2440 Geel, tel. 014-56.40.01, Rit Dams, rit.dams@ocmwgeel.be
- ATD Vierde Wereld Vlaanderen, Victor Jacobslaan 12, 1040, Brussel, tel. 02-647.92.25, Katia Mercelis, contact@atd-vierdewereld.be, <http://www.atd-vierdewereld.be/>
- Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, Nieuwebosstraat 3, 9000 Gent, tel. 09-224.12.15, Tim Lefevre, secretariaat@bmlk.be, <http://www.bmlk.be/>
- Bij Ons – Chez Nous, Karthuizerstraat 60, 1000 Brussel, tel. 02-513.35.96, Bart De Win, cheznous.bijons@skynet.be, <http://users.skynet.be/cheznous.bijons/>
- Centrum Kauwenberg, Korte Winkelstraat 1, 2000 Antwerpen, tel. 03-232.72.96, Ria Johnson, info@kauwenberg.be, <http://www.kauwenberg.be/>
- Daklozen Aktie Komitee, Luikstraat 2 bus 1, 2000 Antwerpen, tel. 0494-80.73.50, Philippe De Craene, philippe.decraene@gmail.com
- De Brug, Pieter Corbeelstraat 16/1, 3500 Hasselt, tel. 011-74.07.59, Frieda Claesen, de.brug.hasselt@telenet.be, <https://sites.google.com/site/debrughasseltvzw/home>
- De Buurtwinkel, Anneessensplein 13, 1000 Brussel, tel. 02-512.69.85, Liselot Simillion, vzw.buurtwinkel@gmail.com, <http://www.facebook.com/buurtwinkel>
- De Doorzetters, Boomse Steenweg 269, 2020 Antwerpen, tel. 03-322.69.24, Bruno Eulaers, dedoorzetters@hotmail.com
- De Draaischijf, Klaverweide 82 /Stationkaai 45, 3581 Beringen, tel. 0494-79.52.91, José Claes, joseclaes442@hotmail.com
- De Fakkelt, Sint-Waldetrudisstraat 39, 2200 Herentals, tel. 014-21.40.73, Denise Verhaert, vzwdefakkelt@gmail.com, <http://www.vzwdefakkelt.be/>
- De Kar, Nollekensweg 6, 2960 Brecht, tel. 03-664.19.87, Raf Janssen, dekar.brecht@skynet.be
- De Keeting, Kroonstraat 64-66, 2800 Mechelen, tel. 015-27.09.25, Gülay Temur, info@dekeeting.be, <http://www.dekeeting.be/>
- De Lage Drempel, Onze-Lieve-Vrouwestraat 43, 2800 Mechelen, tel. 015-34.43.77, Peter Jespers, delagedrempel@telenet.be, <http://www.delagedrempel.be/>
- De Nieuwe Volksbond, Stationslaan 34, 3700 Tongeren, tel. 012-74.18.01, Fernande Clerinckx, fernande\_clerinx@hotmail.com
- De Schutting – Albatros, Ninoofseplein 10, 1000 Brussel, tel. 02- 215.54.34, Willem Defieuw, vwawn.ara@hotmail.com
- De Sfeer, Grotestraat 32, 3600 Genk, tel. 089-24.35.03, Lindsay Camps, de\_sfeer@live.be, <http://www.cawsonar.be/ontmoetingshuis.htm>

Adressen voor meer informatie

- De Vrolijke Kring, Priestersstraat 38, 9600 Ronse, tel. 055-31.67.91, Lucile Delghust-Desalle, devrolijkekring@skynet.be, <http://www.devrolijkekring.be/>
- De Zuidpoort, Rerum Novarumplein 25, 9000 Gent, tel. 09-245.09.05, Lene Vos, info@dezuidpoortgent.be, <http://www.dezuidpoortgent.be/>
- Den Draai, Leo Kempnaersstraat 21, 2223 Heist-op-den-berg, tel. 0470-23.23.45, Bianca Boekxstaens, info@vzwdendraai.be, <http://www.vzwdendraai.be/>
- Filet Divers, Rolwagenstraat 49, 2018 Antwerpen, tel. 03-226.13.93, Sara Reyniers, sara.reyniers@filetdivers.be, <http://www.filetdivers.be/>
- Leren Ondernemen, Valkerijgang 26, 3000 Leuven, tel. 016- 29.80.72, Saskia De Bruyn, info@lerenondernemenvzw.org, <http://www.lerenondernemenvzw.org/>
- Onder Ons, Loonderweg 11, 3840 Borgloon, tel. 011-68.23.87, Els Van Imschoot, els.vanimschoot@rimo.be
- Ons Gedacht, Kluiestraat 37, 2500 Lier, tel. 03-488.22.72, Anita Rimaux, kristof.daems@samenlevingsopbouw.be
- Open Armen, PIN August Demaeghtlaan 305, 1500 Halle, tel. 0479-41.28.63, Sebastiaan Schoukens, openarmen@gmail.com
- Open Huis – PSC, Lange Stuivenbergstraat 54-56, 2060 Antwerpen, tel. 03-272.25.61, Jan Van Dijk, jan.vandijk@cawdeterp.be
- Pigment, Schoolstraat 12, 1080 Brussel, tel. 02-217.52.91, Karen De Clercq, pigment.vzw@gmail.com, <http://pigmentvzw.wordpress.com/>
- PWO Wetteren, Stooktewegel 17, 9230 Wetteren, tel. 0494-21.92.13, Lucia De Dycker, info@pwo-wetteren.be
- Recht-Op, Hendriklei 19, 2660 Hoboken, tel. 03-825.35.02, Sofie De Spiegeleer, sofie.despiegeleer@recht-op.be, <http://www.recht-op.be/>
- Recht op Wonen Bonnevie, Bonneviestraat 40, 1080 Sint-Jans-Molenbeek, tel. 02-410.76.31, Marie-Claire Migerode, bonnevie@skynet.be, <http://www.bonnevie40.be/>
- SIVI, Jos Verdegemstraat 19, 9040 Gent, tel. 09-228.56.11, Odette Soens, info@vzwsivi.be, <http://www.vzwsivi.be/>
- Sociale Dienst voor Vreemdelingen, Sint-Catharinapolderstraat 18, 8400 Oostende, tel. 059-50.78.51, Janien Bulcke, s.d.vreemdelingen@sdv.be, <http://www.sdv.be/>
- Soma, Oude Baan 98/2, 3630 Maasmechelen, tel. 089-77.73.37, Geert Desmet, geert.desmet@rimo.be
- T'ANTWOORD, Otterstraat 116, 2300 Turnhout, tel. 014-44.26.78, Leen Lauwens, leen.lauwens@tantwoord.be, <http://www.tantwoord.be/>
- t' Hope, Gitsestraat 53, 8800 Roeselare, tel. 051-69.02.10, Joke Deprez, thope@telenet.be, <http://users.telenet.be/thope>
- 't Kringske, Krekelastraat 56, 8870 Izegem, tel. 0473-56.57.61, Evy Vanderkerckhove, tkringske@telenet.be
- 't Lampeke, Ridderstraat 147, 3000 Leuven, tel. 016-23.80.19, Wouter Cox, info@lampeke.be, <http://www.lampeke.be/>
- 't Schoederkloptje, Stadenstraat 3, 8610 Zarren, tel. 051-43.76.27, Yvette Nollet, tschoederkloptje@telenet.be, <http://www.tschoederkloptje.be/>
- Teledienst Ninove, Oude Kaai 11, 9400 Ninove, tel. 054-32.24.54, Walter Maes, info@teledienst-ninove.be
- Ûze Plekke, Ledeweg 85 /Stationslaan 20, 8200 Brugge, tel. 050-67.59.79, Ignace Huyghebaert, uzeplekke@telenet.be
- Vierdewereldgroep Mensen voor Mensen, St.-Annalaan 41, 9300 Aalst, tel. 053-78.36.60, Joke Steenhoudt, info@vierdewereldgroepaalst.be, <http://www.vierdewereldgroepaalst.be/>
- Vierde Wereldwerking Mol vzw, Bresserdijk 4, 2400 Mol, tel. 014-32.04.83, Nicky Jacobs, vierdewereldwerking-mol@skynet.be



## Adressen voor meer informatie

- V.L.O.S., Kasteelstraat 4, 9100 Sint-Niklaas, tel. 03-766.29.13, Jozef Hertsens, jozef.hertsens@vlos.be, <http://www.vlos.be/>
- Vrienden van het Huizeke, Vossenplein 23, 1000 Brussel, tel. 02-511.15.77, Ann Milis, vrienden.huizeke@skynet.be, <http://sites.google.com/site/vriendenvanhethuizeke/vzw>
- Warm Hart – Houthalen, Pastorijsstraat 20, 3530 Houthalen-Helchteren, tel. 011-57.23.88, Magda Cuppens, warmhart@skynet.be
- Wasda-Genk, Vennestraat 85, 3600 Genk, tel. 089-50.48.18, Magda Remans, wasdagen@hotmail.com
- Welzijnsschakel Ommekeer, Nesteveldstraat 1, 9420 Erpe-Mere, tel. 0479-94.42.71, Koen Sterck, welzijnsschakelommekeer@live.be, <http://www.welzijnsschakelommekeer.be/>
- Welzijnsschakel Puurs, Stationsstraat 1, 2870 Puurs, tel. 03-899.40.32, Marleen Van den Mooter, deschakel.puurs@edpnet.be
- Welzijnsschakels Sint-Niklaas, Kleine Heimelinckstraat 17, 9100 Sint-Niklaas, tel. 03-777.05.34, Betty Goossens, groepswerker.welzijnsschakels@gmail.com
- Wieder, Rozendal 3, 8000 Brugge, tel. 050-33.54.84, Pascale Cockhuyt, vzwwieder@hotmail.com, <http://www.vzwwieder.net/>
- Wijkcentrum De Kring, Kaaistraat 32, 9900 Eeklo, tel. 09-378.61.69, Jan Matthys, info@wijkcentrumdekring.be, <http://www.wijkcentrumdekring.be/>
- Wijkpartenariaat De Schakel, Dupontstraat 58, 1030 Schaarbeek, tel. 02-219.00.64, Cani Nas, deschakel@hotmail.be, <http://www.facebook.com/de.schakel.9>

## Samenwerkingsverbanden

- Antwerps Platform Generatiearmen (APGA), St.-Jansplein 53, 2060 Antwerpen, tel. 03-770.86.79, Diane Moras, apga.moras@skynet.be, <http://www.apga.be/drupal/>
- Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Vooruitgangsstraat 333 bus 6, 1030 Brussel, tel. 02-265.01.53, fax 02-265.01.55, info@bapn.be, <http://www.bapn.be/>
- Brussels Forum Armoedebestrijding, Bernierstraat 40, 1060 Brussel, tel. 02-500.55.66, Rocco Vitali, vitalirocco@gmail.com, <http://www.fblp.be/>
- Brussels Platform Armoede, Blekerijstraat 25, 1000 Brussel, tel. 02-413.01.52, fax 02-414.17.19, Gregory Cremmery, gregory.cremmery@bwr.be, <http://www.brussels-platform-armoede.be/>
- Decenniumdoelen 2017, p/a Welzijnszorg, Huidevetterstraat 165, 1000 Brussel, tel. 0473-78.35.97, fax 02-502.58.09, kristel.devos@decenniumdoelen.be, [www.decenniumdoelen.be](http://www.decenniumdoelen.be)
- Dynamo Limburg vzw, Marktplein 9 bus 21, 3550 Heusden-Zolder, tel. 011-22.21.96, frederik.vaes@rimo.be
- European Anti-Poverty Network, Square de Meeus 18, 1050 Brussel, tel. 02-226.58.50, fax 02-226.58.69, team@eapn.eu, <http://www.eapn.eu/>
- Gentse Overlegtafel, p/a Samenlevingsopbouw Gent, Blaisantvest 70, 9000 Gent, tel. 09-223.95.15, fax 09-239.96.72, info.gent@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouwgent.be/>
- Netwerk tegen Armoede, Vooruitgangsstraat 323, bus 6, 1030 Brussel, tel. 02-204.06.50, fax 02-204.06.59, info@netwerktegenarmoede.be, <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/>
- Waaals Netwerk Armoedebestrijding, Rue Marie Henriette 12, 5000 Namur, tel. 081-31 21 17, fax 081-31.21.18, bureau@rwlp.be, <http://www.rwlp.be/>
- Welzijnsschakels vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, tel. 02-502.55.75, Diederik Janssens, diederik.janssens@welzijnszorg.be, <http://www.welzijnsschakels.be/>

## Andere verwante organisaties

- Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad vzw, Lakensestraat 76, bus 3, 1000 Brussel, tel. 02-414.15.85, fax 02-414.17.19, info@bwr.be, <http://www.bwr.be/>
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.30.00, fax 02-212.30.30, epost@cntr.be, <http://www.diversiteit.be/>
- De Link vzw, Sint-Katelijnestraat 16-18, 1000 Brussel, tel. 02-204.06.90, info@de-link.net, <http://www.de-link.net/>
- Demos, Sainctelettesquare 19, 1000 Brussel, tel. 02-204.07.00, fax 02-204.07.09, info@demos.be, <http://www.demos.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/>
- Kruispunt Migratie-Integratie vzw, Vooruitgangsstraat 323 (bus 1), 1030 Brussel, tel. 02-205.00.50, fax 02-205 00 60, info@kruispuntmi.be, <http://www.kruispuntmi.be/>
- Medimmigrant, Gaucheretstraat 164, 1030 Schaarbeek, tel. 02-274.14.33, fax 02-274.14.48, info@medimmigrant.be, <http://www.medimmigrant.be/>
- Minderhedenforum vzw, Vooruitgangsstraat 323/4, 1030 Schaarbeek, tel. 02-245.88.30, fax 02-245.58.32, info@minderhedenforum.be, <http://www.minderhedenforum.be/>
- RIMO Limburg, Marktplein 9 (bus 21), 3550 Heusden-Zolder, tel. 011-22.21.96, fax 011-22.94.31, info@rimo.be, <http://www.rimo.be/>
- RISO Vlaams-Brabant, Eenmeilaan 2, 3010 Kessel-Lo, tel. 016-44.15.90, fax 016-44.15.91, post@risovlb.be, <http://www.risovlb.be/>
- Samenlevingsopbouw – Antwerpen Stad, Gasstraat 12-14, 2060 Antwerpen, tel. 03-325.67.00, fax 03-326.11.15, info.antwerpenstad@samenlevingsopbouw.be, <http://www.riso-antwerpen.be/>
- Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie, Brusselsepoortstraat 8, 2800 Mechelen, tel: 015-20.13.75, fax: 015-29.03.17, info.antwerpenprovincie@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/>
- Samenlevingsopbouw Brussel, Henegouwenkaai 29, 1080 Molenbeek, tel. 02-203.34.24, fax 02-203.50.64, info.brussel@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouwbrussel.be/>
- Samenlevingsopbouw Gent, Blaisantvest 70, 9000 Gent, tel. 09-223.95.15, fax 09-239.96.72, info.gent@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouwgent.be/>
- Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, Sint-Jacobsnieuwstraat 50, 9000 Gent, tel. 09-265.84.70, 09-265.84.79, info.oost-vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouw-oost-vlaanderen.be/>
- Samenlevingsopbouw West-Vlaanderen vzw, Torhoutsesteenweg 100 A, 8200 Sint-Andries, tel. 050-39.37.71, info.west-vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouwvvl.be/>
- Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw, Vooruitgangsstraat 323, bus 2, 1030 Schaarbeek, tel. 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, info.vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouw.be/>
- Sint-Egidiusgemeenschap, Kammenstraat 51, 2000 Antwerpen, tel. 03-229.04.10, fax 03-226.07.37, info@santegidio.be, [www.santegidio.be](http://www.santegidio.be)
- Sint-Vincentiusvereniging, Kleine Wijngaardstraat 179, 1160 Auderghem, tel. 02-243.16.24, contact@vincentdepaul.be, <http://www.vincentdepaul.be/>
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem, tel. 03-366.15.40, fax 03-385.57.05, secretariaat@steunpunt.be, <http://www.steunpunt.be/>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (CGKR), Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.31.67, fax 02-212.30.30, armoedebestrijding@cntr.be, <http://www.armoedebestrijding.be/>
- Uit de Marge, Henegouwenkaai 29, 1080 Brussel, tel. 02-411.70.02, fax 02-414.83.01, info@uitdemarge.be, <http://www.uitdemarge.be/>

Adressen voor meer informatie

- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) – Afdeling Maatschappelijk Welzijn, Paviljoenstraat 9, 1030 Schaarbeek, tel. 02-211.55.00, fax 02-211.56.00, info@vvsbg.be, <http://www.vvsbg.be/>
- Vlaams HuurdersPlatform, Diksmuidelaan 50, 2600 Berchem, tel. 03-366.30.15, info@vlaamshuurdersplatform.be, <http://www.vlaamshuurdersplatform.be/>
- Vlaams Straathoekwerk Overleg (Vlastrov), Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem, tel. 03-340.49.25, fax 03-385.57.05, [vlastrov@steunpunt.be](mailto:vlastrov@steunpunt.be), <http://www.straathoekwerk.be/>
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Gaucheretstraat 164, 1030 Brussel, tel. 02-274.00.20, fax 02-201.03.76, info@vluchtelingenwerk.be, <http://www.vluchtelingenwerk.be/>
- Welzijnszorg Provincie Antwerpen, Boomgaardstraat 22, bus 100, 2600 Antwerpen, tel. 03-240.61.61, fax 03-240.61.62, info@provant.be, <http://www.provant.be/>
- Welzijnszorg vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, tel. 02-502.55.75, info@welzijnszorg.be, <http://www.welzijnszorg.be/>



## Bibliografie

- Acheson, D. (1998). *Independent inquiry into inequalities in health* (the Acheson report). London: The Stationery Office.
- Achterhuis, H. (1982). *De markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie*. Baarn: Ambo.
- Alexander, K. L., Entwisle, D. R. & Horsey, C. S. (1997). From first grade forward: Early foundations of high school dropout. *Sociology of Education*, 70(2), 87-107.
- Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie. (2012). Statistieken. *Geraadpleegd via* <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/>
- Alkire, S. (2011). Multidimensional poverty and its discontents. *OPHI Working Paper*, 46.
- Alkire, S., & Foster, J. (2009). Counting and multidimensional poverty measurement. *Oxford Poverty & Human Development Initiative, OPHI*, 32.
- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. *Institute for International Economic Policy Working Paper Series, IIEP-WP-2011-18*.
- Alter, H., & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. Newbury Park (California): Sage Publications.
- Amin, A. (1994). *Post-fordism: A reader*. Oxford: Blackwell.
- Anderson, I. (2010). Services for homeless people in Europe: Supporting pathways out of homelessness? In E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, & N. Pleace (Eds.), *Homelessness research in Europe*. Brussels: FEANTSA.
- Andor, L., Arnaudova, A., Berès, P., Birkavs, V., Dhéret, C., Götz, G. e.a. (2011). Growth, wellbeing and social policy. Trade off or synergy, 2011. *Geraadpleegd via* [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1281\\_challenge21.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1281_challenge21.pdf)
- Annemans, L., Closon, J., Closon, M., Heymans, I., Lagasse, R., Mendes Da Costa, E., Moureaux, C., & Roch, I. (2008). Vergelijking van kost en kwaliteit van twee financieringssystemen voor de eerstelijnszorg in België. *KCE Reports*, 85A.
- Argyris, C., & Schön, D. (1974). *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey Bass.
- Art, B., Deroo, L., & De Maeseneer, J. (2007). Towards unity for health utilising community-oriented primary care in education and practice. *Education of Health*, 20(2), 1-10.
- Atkinson, A.B. (2003a). Multidimensional deprivation: Contrasting social welfare and counting approaches. *Journal of Economic Inequality*, 1, 51-65.
- Atkinson, A.B. (2003b). Income inequality in OECD countries: Data and explanations. *CESifo Economic Studies*, 49(4), 479-513.
- Baart, A. (2001). *Een theorie van de presentie*. Utrecht: Lemma.
- Baert, H., & Droogmans, A. (2010). *Bind-Kracht door basisschakelmethodek. Een opstap in armoedebestrijding*. Leuven: Lannoo Campus.
- Baert, H., & Ketelslegers, B. (2002). *Sociaal-culturele methodek: concept en methodek ontwikkeling*. Leuven/Brussel: KULeuven, Centrum voor Sociale en Beroepsopvoeding/Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

## Bibliografie

- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Arm & kansrijk. Een nieuwe visie op het bestrijden van armoede*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam uitgevers.
- Baum, F. E., & Ziersch, A. M. (2003). Social capital. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 57, 320-323.
- Beauregard, R. (1993). *Voices of decline*. Cambridge: Blackwell.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Becker, H. A. (1987). Ex-ante evaluatie: consequentieanalyses. In P. B. Lehning & J. B. D. Simonis (Eds.), *Handboek beleidswetenschap* (pp. 116-130). Meppel/Amsterdam: Boom.
- Bekkers, R., & Veldhuizen, I. (2008). Geographical differences in blood donations and philanthropy in the Netherlands: What role for social capital? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 99, 483-496.
- Belgisch Interventie- en Restitutiebureau. (2011). Jaarverslag 2011.
- Belgische Federatie van Voedselbanken. (2011). Cijfermateriaal. *Geraadpleegd via [www.voedselbanken.be/bkaNL/bka5200N.htm](http://www.voedselbanken.be/bkaNL/bka5200N.htm)*.
- Belgische federatie van voedselbanken vzw (2011). Jaarverslag 2011.
- Belgische Senaat. (2011). Schriftelijke vraag nr. 5-5022.
- Belleflamme, C., Chaidron, A., & Depauw, J. (2012). Actie-onderzoek naar de integrerende en activerende mogelijkheden van voedselbedeling door het actief betrekken van gebruikers, onder promotorschap van K. Driessens, H.O. Hubert & A. Franssen, KdG, FDSS – FUSL in opdracht van POD-MI. Brussel.
- Beresford, P. (2000). Service users knowledge and social work theory: Conflict or collaboration? *British Journal of Social Work*, 30, 489-503.
- Bernstein, B. (1971). *Onderwijs kan niet compenseren voor de maatschappij*. Londen: Bloomsbury.
- Beullens, K., & Storms, B. (2007). *Hoe spenderen lage inkomens hun gezinsbudget? Eerste analyse casestudy* (niet-gepubliceerde paper). Geel: K.H.Kempen.
- Bianchi, A., Barrios, S., Cabrera, M., Cachia, R., Compano, R., Malanowski, N., Punie, Y., Turlea, G., Zinnbauer, D., & Centeno, C. (2006). *Revisiting e-Inclusion: From vision to action*. Sevilla: European Commission, Joint Research Center (JRC), Institute for Prospective Technological Studies (IPTS).
- Biesta, G. (2011). *Learning democracy in school and society. Education, lifelong learning, and the politics of citizenship*. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.
- Blank, M. J., Melaville, A., & Shah, B. P. (2003). *Making the difference. Research and practice in community schools*. Washington: Coalition for Community Schools.
- Blaton, L., & Van Avermaet, P. (2012). Brede School in Vlaanderen en Brussel. In F. Studulski & S. Peterink (Eds.), *Nieuwe trends in brede scholen en kindcentra*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Blondeel, P. (2012). Ruimte voor frictie. Burgerschap, tegenspraak en stadsvernieuwing in Vlaanderen. In D. Holemans (Ed.), *Mensen maken de stad: bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst* (pp. 174-189). Berchem: Epo.
- Blum, E., Heinonen, T., & White, J. (2010). Participatory action research studies. In B. Thyer (Ed.), *The handbook of social work research methods*. London: Sage.
- Boeltzig, H., & Pilling, D. (2007). *Bridging the digital divide for hard-to-reach groups*. e-Government Series: IBM Center for The Business of Government.
- Boeraeve, A., & Van Rijn, M. (2010). Werken aan ouderbetrokkenheid op school. *Welwijs*, 21(2).
- Bogaerts, K. (2008). *Bestaan er nog financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België?* CSB Berichten, UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Borzaga, C., & Depedri, S. (te verschijnen). Cooperatives in the provision of welfare services. In C. Gijssels, L. Zhao, & S. Novkovic (Eds.), *Cooperative innovations in China and in the West*. Palgrave.
- Bossert, W., Chakravarty, S. R., & d'Ambrosio, C. (2009). Multidimensional poverty and material deprivation. *ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality, Working Papers* 129.

- Botterman, S., Hooghe, M., & Reeskens, T. (2012). One size fits all? An empirical study into the multidimensionality of social cohesion indicators in Belgian local communities. *Urban Studies*, 49(1), 185-202.
- Bouckaert, G., Verhoest, K., & Legrain, A. (2001). *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*. Gent: Academia Press.
- Bouckaert, S. (2007). *Documentloze vreemdelingen. Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Bourdieu, P. (1985). *The forms of capital*. New York: Greenwood Press.
- Bourdieu, P. (1998). *Contre-feux* (translation in English: *Acts of resistance: Against the tyranny of the market*, Cambridge: Polity Press, 1999). Paris: Raisons d'Agir Editions.
- Bouverne-De Bie, M. (2003). Een rechtenbenadering als referentiekader. In M. Bouverne-De Bie, A. Claeys, A. De Cock, & J. Vanhee (Eds.), *Armoede en participatie* (pp. 1-20). Gent: Academia Press.
- Bouverne-De Bie, M. (2007). Laat ons de geschiedenis meenemen, 30 jaar OCMW. *OCMW-Visies*, 6, 8-13.
- Boxum, J. (2010). *Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?* Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boyce, W. F., Davies, D., Gallupe, O., & Shelley, D. (2008). Adolescent risk taking, neighborhood social capital, and health. *Journal of Adolescent Health*, 43, 246-252.
- Bradshaw, J., & Mayhew, E. (2011). *The measurement of extreme poverty in Europe*. European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Brants, K., & Frissen, V. (2003). Inclusion and exclusion in the information society, Final deliverable. *The European Media and Technology in Everyday Life Network, 2000-2003*.
- Breedveld, K., & Van der Meulen, R. (2003). Vertrouwen in de sport. Een empirische analyse van de relatie tussen sportdeelname en sociaal kapitaal. *Vrijetijdstudies*, 20(2), 37-49.
- Brenner, N. (2004a). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N. (2004b). Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447-488.
- Brewer, M. (2011). *Developing effective ex ante social impact assessment with a focus on methodology, tools and data sources. Synthesis report*. Institute of Social and Economic Research, University of Essex.
- Brotcorne, P., Mertens, L., & Valenduc, G. (2009). *Offline jongeren en de digitale kloof. Over het risico op ongelijkheden bij 'digital natives'*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, Fondation Travail-Université (FTU), Centre de Recherche Travail & Technology.
- Bureau of European Policy Advisers (BEPA). (2010). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Busch-Geertsema, V., Edgar, W. O'Sullivan, E., & Pleace, N. (2010). *Homelessness and homeless policies in Europe: Lessons from research* (European Consensus Conference on Homelessness, 9-10 December 2010). Brussels: FEANTSA.
- Cahill, G. (2010). Primer on social innovation: A compendium of definitions developed by organizations around the world. *The Philanthropist*, 23(3), 259-271.
- Cantillon, B. (2009). De paradox van de investeringsstaat: waarom is de armoede niet gedaald? *CSB-Berichten*.
- Cantillon, B., Horemans, J., Vandenbroucke, P., & Van Lancker, W. (2011). Inkomens en armoede in Vlaanderen en Europa. In J. Noppe, L. Vanderleyden, & M. Callens (Eds.), *De sociale staat van Vlaanderen 2011* (pp. 372). Brussel: José Lemaître.
- Cantillon, B., & Van Mechelen, N. (2011). Tussen droom en daad... Over armoedebestrijding, minimuminkomensgarantie en het Europese sociale model. *CSB-Berichten*. UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- CGKR. (2012). *Diversiteitsbarometer Werk*. Brussel: Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.

- Chambon, J.-L., David, A., & Devevey, J.-M. (1982). *Les innovations sociales*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Chotikapanich, D., Flateau, P., Owyong, C., & Wood, G. (2003). Poverty and income measurement: Accommodating for the role of owner-occupied housing. *The Economic Record*, 79, 26-39.
- Christiaens, E., Moulaert, F., & Bosmans, B. (2007). The end of social innovation in urban development strategies? The case of Antwerp and the neighborhood development organization "BOM". *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 238-251.
- Christie, N. (2000). *Crime control as industry: Towards gulags, Western style*. London: Routledge.
- Clavel, P. (1986). *The progressive city*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Clé, A. (2005). *Culturele, sportieve en sociale participatie. Het OCMW aan zet! Een praktijkgids*. Brussel: Epo.
- Cloke, P., May, J., & Johnsen, S. (2010). *Swept up lives: Re-envisioning the homeless city*. London: Wiley-Blackwell.
- Coalter, F. A. (2007). *A wider social role for sport: Who's keeping the score?* London: Routledge.
- Cockx, F. (2007). *Leren voor vormingswerk. Concepten voor het faciliteren van leren*. Brussel: Socius.
- Cockx, F. (2010). *De functie(s) van sociaal-cultureel werk. Resultaten van een visieontwikkelingstraject met, door en voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk in Vlaanderen*. Brussel: Socius.
- Cockx, F., & Bastiaenssen, H. (2010). *De betekenis van sociaal-culturele praktijken. Resultaten van een belevingsonderzoek bij participanten in sociaal-cultureel volwassenenwerk*. Brussel: Socius.
- Cockx, F., & Gehre, G. (2011). *Methoden van sociaal werk (niet-gepubliceerde cursustekst eerste bachelor sociaal werk)*. Leuven: KHLeuven, Departement Sociale School Heverlee.
- Cockx, F., & Jans, M. (2010). *Innovatie tussen traditie en toekomst. Een theoretisch onderzoek naar de betekenis van innovatie voor sociaal-culturele praktijken*. Brussel: Socius.
- Coene, J., & Raeymaeckers, P. (2011). Getekend op verschillende domeinen: deprivatie bij personen van buitenlandse herkomst. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene, & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Collins, M., & Kay, T. (2007). *Sport and social exclusion*. London: Routledge.
- Colonne, L. (2010). Brede scholen in broad daylight. *Gids voor een Flankerend Onderwijsbeleid*, 3.
- Commission on Social Determinants of Health. (2008). *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health*. Geneva: WHO.
- Communities and Local Government. (2008a). *Community perspectives on digital inclusion. Qualitative research to support the development of the digital inclusion strategy*. Research Report. London: Office for Public Management Ltd, Department for Communities and Local Government.
- Communities and Local Government. (2008b). *Understanding digital exclusion*. Research Report. London: FreshMinds, Department for Communities and Local Government.
- Conroy, W. J. (1990). *Challenging the boundaries of reform: Socialism in Burlington*. Philadelphia: Temple University Press.
- Cratty, D. (2012). Potential for significant reductions in dropout rates: Analysis of an entire 3rd grade state cohort. *Economics of Education Review*, 31(5), 644-662.
- CREG. (2012). *Overzicht en evolutie van de elektriciteits- en aardgasprijzen voor residentiële klanten en kmo's, oktober 2012*. Brussel: CREG,.
- Crowder, K., & South, S. J. (2003). Neighborhood distress and school dropout: The variable significance of community context. *Social Science Research*, 32(4), 659-698.
- Cumming, G. (2009). Inference by eye: Reading the overlap of independent confidence intervals. *Statistics in Medicine*, 28(2), 205-220.
- Currie, C. (2012). *Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.



- Currie, C., Elton, R. A., Todd, J., & Platt, S. (1997). Indicators for socio-economic status for adolescents: The WHO Health Behaviour in School-aged Children Survey. *Health Education Research*, 12, 385-397.
- Currie, C., Samdal, O., Boyce, W., & Smith, R. (2001). *Health Behaviour in School-aged Children: A WHO Cross-National Study (HBSC), Research Protocol for the 2001/2002 Survey*. Edinburgh: Child and Adolescent Health Research Unit (CAHRU), University of Edinburgh.
- Cuyppers, D., Buelens, J., Callens, I. e.a. (2004). *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2002*. Verslag op aanvraag van de Minister van Sociale Integratie.
- D'Haeyer, A., Massart, B., & Morenville, C. (2008). L'insertion sociale, enjeu de société: une journée des SIS associatifs. *Laboratoire des innovations sociales, Cahier n°86-87*, 1-41.
- Dahlgren, G., & Whitehead, M. (2006). *Levelling up (part 2): A discussion paper on European strategies for tackling social inequalities in health*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Davelaar, M., Dongen, M.-C., Rijkschroeff, R., & Flikweert, M. (2007). *Van de straat aan het werk: dagbesteding en activering voor dak- en thuislozen in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Davelaar, M., & Kerstens, W. (2012). A shelter from the storm: Faith-based organisations and providing relief for the homeless. In J. Beaumont & P. Cloke (Eds.), *Faith-based organisations and exclusion in European cities*. Bristol: The Policy Press.
- Davelaar, M., Nederland, T., Wentink, M., & ter Woerds, S. (2005). *Aan de slag in de rafelrand: werk en activering voor daklozen en verslaafden*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Davelaar, M., Toorn, J., van den Witte, N., de Beaumont, J., & Kuiper, C. (2011). *Faith-based organisations and social exclusion in the Netherlands*. Leuven: Acco.
- Davelaar, M., & Verwijs, R. (2012). Participatie en werk in de opvang. *Sociaal Bestek*, 74(6-7), 10-12.
- Davis, J. E. (1994). *The affordable city: Toward a third sector housing policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- De bisschop, A., DeVriendt, W., Kerremans, J., Rogé, B., Vandriessche, T., & Van de Walle, I. (Eds.). (2011). Zonder doel kan je niet scoren. Momenten met focus op sportparticipatie van kansengroepen. *Momenten*, 8.
- De Boyser, K. (2005). Kwaliteitsvolle administratieve gegevens: meerwaarde voor armoedebeleid en praktijk. In J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005* (pp. 281-290). Leuven/Voorburg: Acco.
- De Boyser, K. (2008). Armoede en deprivatie in de rand van de arbeidsmarkt. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, D. Dierckx, & C. Dewilde (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2008* (pp. 75-88). Leuven/Voorburg: Acco.
- De Clercq, B., Vyncke, V., Hublet, A., Elgar, F. J., Ravens-Sieberer, U., & Currie, C. (2012). Social capital and social inequality in adolescents' health in 601 Flemish communities: A multilevel analysis. *Social Science & Medicine*, 74, 202-210.
- De Decker, P. (1996). *In de ban van stad en wijk*. Berchem: EPO.
- De Decker, P. (2002). On the genesis of social rental agencies in Belgium. *Urban Studies*, 39(2), 297-326.
- De Decker, P. (2011). Not for the homeless? Housing policy in Flanders: Between selectivity and legitimacy. *European Journal of Homelessness*, 5(2), 129-143.
- De Decker, P., Van den Broeck, P., & Loopmans, M. (2012). Van bewonersgerichte stadsvernieuwing naar stadsontwikkeling: 30 jaar beleid voor de stad. In D. Holemans (Ed.), *Mensen maken de stad: bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst* (pp. 37-47). Berchem: EPO.
- De Fraine, B., Goos, M., Van Landeghem, G., Juchtmans, G., & Vandenbroucke, A. (2012, in voorbereiding). Zittenblijven: praktijken en overtuigingen in het Vlaams onderwijs. *Caleidoscoop*.
- De Knop, P., De Martelaer, K., Theeboom, M., Van Hoecke, J., Van Heddegem, L., & Wylleman, P. (2000). *Kwaliteitszorg in de sportclub: jeugdwerking*. Gent: Publicatiefonds voor de Lichamelijke Opvoeding.

## Bibliografie

- De Knop, P., Theeboom, M., Bossaerts, N., & Van Puymbroeck, L. (1992). Evaluatie van de campagne 'Voor een nieuwe leefcultuur, lichte sportinfrastructuur in de buurt'. In P. De Knop & L. Walgrave (Eds.), *Sport als integratie. Kansen voor maatschappelijk kwetsbare jongeren*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- De Knop, P., & van der Poel, H. (2006). Het sportbeleid in Nederland en Vlaanderen. In P. De Knop, B. Vanreusel, & J. Scheerder (Eds.), *Sportsociologie: het spel en de spelers*. Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.
- De Lage Drempeel. (2012). *Werkingsverslag verenigingen waar armen het woord nemen. Werkingsjaar 2011*. Mechelen: De Lage Drempeel.
- De Lathouwer, L. (2011). *De activeringsaanpak van 50+werkzoekenden gewikt en gewogen*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- De Maeseneer, J., Art, B., Derese, A., & Willems, S. (2003). Samenlevingsopbouw en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg: werken aan een gezonde 'samenleving'. In H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, M. Van Elslander, & L. Verbeke (Eds.), *Handboek samenlevingsopbouw*. Brugge: Die Keure.
- De Maeseneer, J., Willems, S., De Sutter, A., Van de Geuchte, I., & Billings, M. (2007). Primary health care as a strategy for achieving equitable care: A literature review commissioned by the Health Systems Knowledge Network.
- De Meyer, J. (2007). *Belasting- & beleggingsfonds 2007*. Kapellen: Uitgeverij Pelckmans.
- De Mol, A., & Knops, G. (1995). Jeugd en sport. *Tijdschrift voor Lichamelijke Opvoeding*, 3(157), 8-10.
- De Neubourg, C., Roelen, K., & Gassman, F. (2009). Making poverty analysis richer: Multi-dimensional poverty research for social policy Ddesign. In K. De Boyser, C. Dewilde, D. Dierckx, & J. Friedrichs (Eds.), *Between the social and the spatial*. Surrey: Ashgate.
- de Waal, F. (2009). *Een tijd voor empathie. Wat de natuur ons leert over de samenleving*. Amsterdam: Contact.
- De Wilde, M., Hermans, K., Carpentier, S., De Groof, M., Cuypers, D., Torfs, D., & Cantillon, B. (2011). *Studenten en het Recht op Maatschappelijke Integratie of het Recht op Maatschappelijke Hulp*. Brussel.
- Deacon, A. (2000). Learning from the USA? The influence of American ideas upon 'New Labor' thinking on welfare reform. *Policy and Politics*, 28(1), 5-18.
- Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K., & Vanhille, J. (te verschijnen). The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data. In B. Cantillon & F. Vandembroucke (Eds.), *The social investment state, poverty and inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Decancq, K., Van Ootegem, L., & Verhofstadt, E. (2011). What if we voted on the weights of a multidimensional well-being index? An illustration with Flemish data. *Working Paper CSB*, 11(10).
- Deckmyn, S. (2011). *Boekstaven 2011. De staat van het sociaal-cultureel volwassenenwerk in Vlaanderen*. Brussel: FOV vzw.
- DeFilippis, J. (2002). Equity vs. equity: Property reform and community control in the U.S. *Local Economy*, 17(2), 149-153.
- Dekkers, H., & Claassen, A. (2001). Dropouts - Disadvantaged by definition? A study of the perspective of very early school leavers. *Studies in Educational Evaluation*, 27, 341-354.
- Deleu, A., & Dierckx, M. (2012). Nieuwsbrief 6 KATHO Expertisecentrum Brede School Vlaanderen.
- Deleu, A., Durnez, M., & Gervoyse, S. (2011). Samen onder één dak. De brede school in een multifunctionele accommodatie. *School en Samenleving*, 26, 45-64.
- Delnoij, M. (2004). *Ze zijn gewoon niet te binden: hardlopers, atletiekverenigingen en de opkomst van lichte gemeenschappen*. Ongepubliceerde masterproef, Universiteit van Amsterdam.
- Demaerschalk, E., & Hermans, K. (2010). *Aanbodverheldering Vlaamse thuislozenzorg*. Leuven: LUCAS.
- Demarest, S., Hesse, E., Driessens, S., Van der Heyden, J., Gisle, L., & Tafforeau, J. (2010). *Rapport IV: Gezondheid en Samenleving Gezondheidsenquête België, 2008*. Brussel: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.
- Demeulemeester, A. (2008). *Vlaanderen in actie. Positioneringspaper Talent*. Brussel.

## Bibliografie

- Demos. (2010a). Evaluatiedossier Participatiedecreet. [http://www.demos.be/fileadmin/Afbeeldingen/03\\_Pprojecten/Hoofdstuk3\\_DEMOS-evaluatiedossier\\_participatiedecreet.pdf](http://www.demos.be/fileadmin/Afbeeldingen/03_Pprojecten/Hoofdstuk3_DEMOS-evaluatiedossier_participatiedecreet.pdf).
- Demos. (2010b). Praktijktafel 3: Armoede in een landelijke context. [http://www.demos.be/fileadmin/Documenten/26\\_Dossier/armoede\\_is\\_armoede\\_niet/verslagTafel3.pdf](http://www.demos.be/fileadmin/Documenten/26_Dossier/armoede_is_armoede_niet/verslagTafel3.pdf).
- Departement Werk en Sociale Economie. (2012a). Cijfers – Vlaanderen in 2020. *Geraadpleegd via* <http://www.werk.be/cijfers/vlaanderen-2020>.
- Departement Werk en Sociale Economie. (2012b). Aantal werkloze 50-plussers daalt. *Werkzin-e. Nieuwsbrief Departement Werk & Sociale Economie, 24 april 2012*.
- Departement Werk en Sociale Economie. (2012c). Cijfers- Lerende Vlaming. *Geraadpleegd via* <http://www.werk.be/cijfers/lerende-vlaming>.
- Department of Social Security (DSS). (1993). *Households Below Average Income 1979-2001*. London: HMSO.
- Depedri, S., Tortia, E. C., & Carpita, M. (2010). Incentives, job satisfaction and performance: Empirical evidence in Italian social enterprises. *Euricse Working Paper Series 012(10)*.
- Deschamps, L. (1997). Het sociale huisvestingsbeleid vanaf WO II tot heden. Van missie tot resultaten. In Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (Ed.), *Bouwstenen voor sociaal woonbeleid*. Brussel.
- Desmet, L., Durnez, M., Gielis, K., & Quaghebeur, K. (2008). Brede school en haar meerwaarde binnen de veranderende visie op leren. *School en Samenleving, 45-64*.
- Dewilde, C. (2004). The multidimensional measurement of poverty in Belgium and Britain: A categorical approach. *Social Indicators Research, 68(3), 331-369*.
- Dewilde, C. (2006). *Multidimensional poverty in Europe: Individual and institutional determinants*. Antwerpen: UA – OASEs.
- Dewilde, C., & Raeymaeckers, P. (2008a). The trade-off between home-ownership and pensions: Individual and institutional determinants of old-age poverty. *Ageing and Society, 28(6), 805-830*.
- Dewilde, C., & Raeymaeckers, P. (Eds.). (2008b). *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten*. Leuven: Acco.
- Dewilde, C., & Vranken, J. (2005a). De multidimensionele meting van armoede in de Europese Unie: een categorische benadering. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 47(1), 23-59*.
- Dewilde, C., & Vranken, J. (2005b). De multidimensionele meting van armoede. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, eerste trimester, p. 23-58*.
- Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk*. Leuven/Leusden: Acco.
- Dierckx, D., Vranken, J., & Kerstens, W. (2010). *Faith-based organisations and social exclusion in Belgium*. Leuven: Acco.
- Dierckx, D., Vranken, J., Coene, J., & Van Haarlem, A. (2011). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Diez Roux, A. V. (1998). Bringing context back into epidemiology: Variables and fallacies in multilevel analysis. *American Journal of Public Health, 88, 216-222*.
- Diez Roux, A. V. (2001). Investigating neighborhood and area effects on health. *American Journal of Public Health, 91, 1783-1789*.
- Diez Roux, A. V. (2004). Estimating neighborhood health effects: The challenges of causal inference in a complex world. *Social Science & Medicine, 58, 1953-1960*.
- Dominelli, L. (2005). Social work research: Contested knowledge for practice. In R. Adams, L. Dominelli, & M. Payne (Eds.), *Social work futures: Crossing boundaries, transforming practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dougier, H. (Ed.). (1976). *Innovations sociales: pour une révolution du quotidien*. Paris: Association Autrement.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need*. Houndmills: Macmillan Education Ltd.
- Driessens, K. (2003). *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*. Gent: Academia Press.

## Bibliografie

- Driessens, K., Hubert, H.-O., & Fransens, A. (2012). *Actie-onderzoek naar de integrerende en activerende mogelijkheden van voedselbedeling door het actief betrekken van gebruikers*. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie.
- Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2006a). *BIND-KRACHT in armoede. Leefwereld en hulpverlening*. Leuven: LannooCampus.
- Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2006b). *FORCE du LIEN contre la pauvreté. Sphère de vie entrepreneurial d'aide*. Leuven: LannooCampus.
- Drukker, M., Kaplan, C., Feron, F., & van Os, J. (2003). Children's health-related quality of life, neighborhood socio-economic deprivation and social capital. A contextual analysis. *Social Science & Medicine*, 57, 825-841.
- Durkheim, E. (1951). *Le Suicide*. New York: Free Press.
- Durnez, M., Gervoyse, S., De Vuyst, S., & Vansteenkiste, T. (2010). Het brede schoolverhaal in de buitenlandse kinderopvang. *Beleidscahier 5: van VIPbaby tot veelzijdig inventieve peuter. Meervoudige talentontwikkeling in de voorschoolse en buitenschoolse opvang en de eerste kleuterklas*, 52-62.
- Duyvendak, J. W., & Hurenkamp, M. (Eds.). (2004). *Kiezen voor de kudde: lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Eimers, T., & Bekhuis, H. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA)
- El Kouy, H., & Peleman, K. (2009). *Scoren met diversiteit! Veel gestelde vragen over islam en sport*. Antwerpen: Antwerps Minderhedencentrum.
- Ellen, I. G., Mijanovich, T., & Dillman, K.-N. (2001). Neighborhood effects on health: Exploring the links and assessing the evidence. *Journal of Urban Affairs*, 23, 391-408.
- Elling, A., & Knoppers, A. (2005). Sport, gender and ethnicity: Practices of symbolic inclusion/exclusion. *Journal of Youth and Adolescence*, 34(3), 257-268.
- Elsinga, M., Haffner, M., Hoekstra, J., Vandenbroucke, P., Buyst, E., & Winters, S. (2007). *Beleid voor de private sector: een vergelijking van zes landen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.
- Emmel, N., Hughes, K., Greenhalgh, J., & Sales, A. (2007). Accessing socially excluded people: Trust and the gatekeeper in the researcher-participant relationship. *Sociological Research Online*, 12(2).
- Engels, M. (2010). *Wat is een brede school?* Brussel: Steunpunt Diversiteit en Leren.
- Erhart, M., Ottova, V., Gaspar, T., Jericek, H., Schnohr, C., Alikasifoglu, M. e.a. (2009). Measuring mental health and well-being of school-children in 15 European countries using the KIDSCREEN-10 Index. *International Journal of Public Health*, 54, 160-166.
- Euractiv. (2009a). Brussels promotes 'social innovation' to tackle crisis. *Euractiv*, 21 January 2009.
- Euractiv. (2009b). Spidla: 'Social innovation' needed to restart economy. *Euractiv*, 26 October 2009.
- European Commission. (2008). *Commission proposes Renewed Social Agenda to empower and help people in 21st century Europe*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2011). *€ 113 million for the 2012 most deprived persons programme*. Press Release.
- Europees Economisch en Sociaal Comité. (2011). *Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een samenhangender en beter gecoördineerd sociaal beleid van de EU via de nieuwe horizontale sociale clausule van artikel 9 VWEU*, Brussel, 26 oktober 2011.
- Europese Commissie. (2009). *European Commission Impact Assessment Guidelines*. Geraadpleegd via [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).
- Europese Commissie. (2010a). *Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*. Mededeling van de Commissie (COM(2010)2020 definitief). Brussel.
- Europese Commissie. (2010b). *Lisbon Strategy evaluation document*. Commission Staff Working Document SEC (2.2.2010) 114. Brussels.
- Europese Commissie. (2010c). *Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*. Brussel.

## Bibliografie

- Europese Commissie. (2011a). *Reducing early school leaving*. Commission Staff Working Paper SEC (2011) 96. Brussels.
- Europese Commissie. (2011b). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, document 31.1.2011 COM(2011) 18. Brussels.
- Europese Commissie. (2011c). Progress towards the common European objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2010/2011. Commission Staff Working Document based on document SEC (2011) 526. Brussels.
- Europese Raad. (2010). *Conclusies Europese Raad 17 juni 2010* (CO EUR 9 CONCL 2). Brussel.
- Europese Unie. (2011a). Europa geeft 500 miljoen euro uit aan voedselhulp voor behoeftigen in 2011. *Geraadpleegd via* <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1284&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=fr>.
- Europese Unie. (2011b). Free food for Europe's poor. *Geraadpleegd via* <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/756&type=HTML>.
- Eurostat. (2012). Statistics. *Geraadpleegd via* <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- Fahey, T., Nolan, B., & Maître, B. (2004). Housing expenditures and income poverty in EU countries. *Journal of Social Policy*, 33(3), 437-454.
- Faugeron, C. (1995). La dérive pénale. *Esprit*, 215(October), 32-144.
- FEANTSA. (2010). *Ending homelessness. A handbook for policy makers*. Brussels: FEANTSA.
- Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg. (2008). Vergelijking van kost en kwaliteit van twee financieringsystemen voor de eerstelijnszorg in België. *KCE reports* 85A.
- Federaal Planbureau. (2012a). De Belgische economische groei zou -0,1% bedragen in 2012 en uitkomen op 0,7% in 2013. *Perscommuniqué* 14/09/2012.
- Federaal Planbureau. (2012b). *Economische vooruitzichten 2012-2017*. Brussel.
- Federale Overheidsdienst Justitie. (2008). *De Huurwet*, 9de editie.
- Federale Regering. (2011). Regeerakkoord 1 december 2011.
- Federale Regering. (2012a). *Het stabiliteitsprogramma van België 2012-2015*.
- Federale Regering. (2012b). *Nationaal Hervormingsprogramma. April 2012*. Brussel: Federale regering.
- Federatie Opvang. (2011). *Meerjarenprogramma Activering en Werk, 2011-2013*. Amersfoort: Federatie Opvang.
- Federatie Opvang. (2012). *Branchebeeld 2010*. Amersfoort: Federatie Opvang.
- Ferrand-Bechmann, D. (2000). *Le métier de bénévole*. Paris: Anthropos.
- Finsterbusch, K., & Wolff, C. P. (1977). *Methodology of social impact assessment*. New York.
- Fitzpatrick, S., & Stevens, M. (2007). Welfare regimes, housing systems and homelessness: How are they linked? *European Journal of Homelessness*, 1, 199-213.
- FOD Economie (2008). *Quality Report Belgian SILC2008*. Brussel: ADSEI.
- Folland, S. (2007). Does 'community social capital' contribute to population health? *Social Science & Medicine*, 64, 2342-2354.
- Fontan, J.-M., & Klein, J.-L. (2004). La mobilisation du capital socio-territorial: le cas du technopôle Angus. *Lien Social et Politiques* (52), 139-149.
- Fontan, J.-M., Klein, J.-L., & Tremblay, D.-G. (2004). Innovation et société: pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation. *Géographie, Economie, Société*, 6, 115-128.
- Franck, I. (2001). De la lasagne industrielle à la soupe du jardin: colis alimentaires ou jardin coopératif? Septembre 2001, *Vivre Ensemble Education, Analyse*, p. 2.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2012). *Assessment of social inclusion policy developments in the EU. Main findings and suggestions on the way forward*. January 2012, National University of Ireland Maynooth, CEPS/INSTEAD.

- Frazer, H., Marlier, E., & Nicaise, I. (2010). *A social inclusion roadmap for Europe 2020*. Antwerpen: Garant.
- Frick, J. R., & Grabka, M. M. (2003). Imputed rent and income inequality: A decomposition analysis for Great Britain, West Germany and the U.S. *Review of Income and Wealth*, 49(4), 513-537.
- Frumkin, H. (2003). Healthy places: Exploring the evidence. *American Journal of Public Health*, 93, 1451-1456.
- Galesloot, H. & Harrewijn, A. (1999). *Burgerschap in de Rafelrand. Over preventie van armoede en uitsluiting*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Gans, H. (1972). The positive functions of poverty. *American Journal of Sociology*, 78(2), 275-289.
- Gardiner, K., Hills, J., Falkinham, J., Lechene, V., & Sutherland, H. (1995). *The effects of differences in housing and health care systems on international comparisons of income distribution (WSP/10)*. Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics.
- Garland, D. (Ed.). (2001). *Mass imprisonment: Social causes and consequences*. London: Sage.
- Gaspar, J., DeLuca, S., & Estacion, A. (2012). Switching schools: Revisiting the relationship between school mobility and high school dropout. *American Educational Research Journal*, 49(3), 487-519.
- Gerometta, J., Häussermann, H., & Longo, G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city. *Urban Studies*, 42(11), 2007-2012.
- Gervoyse, S., & Monbaliu, A. (2010). Brede school: een blik op de rol van de leraar. *School en Samenleving*, 37(25), 1-18.
- GGZ Nederland. (2010). *Zorg op waarde geschat. Update. Sectorrapport ggz 2010*. Amersfoort: GGZ Nederland.
- Gijselinckx C. (2012), Co-operative answers to societal challenges. 9 insights from 2 x 9 cases pp. 403-418 In: M.-J., Brassard & E. Molina (Eds.), *The amazing power of cooperatives. Texts selected from the international call for proposals*. Québec: International Summit of Cooperatives.
- Gijselinckx, C., & Van Opstal, W. (2008a). Coöperatief ondernemen. In C. Gijselinckx & P. Develtere (Eds.), *Coöperatief ondernemen in België: theorie en praktijk*. Leuven: Acco.
- Gijselinckx, C., & Van Opstal, W. (2008b). *Coöperatief verantwoord ondernemen*. E-note 5 van het Cera Steunpunt Coöperatief Ondernemen (HIVA – KULeuven) i.s.m. het Centre d'Economie Sociale van de ULG ([www.cooperatiefondernemen.be](http://www.cooperatiefondernemen.be)).
- Gijselinckx, C., & Van Opstal, W. (2010). Coöperatief verantwoord ondernemen. In R. Galle (Ed.), *Handboek coöperatie*. Dordrecht: Convoy.
- Gilbert, M. (2010). Theorizing digital and urban inequalities. *Information, Communication and Society*, 13(7), 1000-1018.
- Godin, B. (2012). Social innovation: Utopias of innovation from c.1830 to the present. *Project on Intellectual History of Innovation Working Paper*, 11, 51.
- Goedemé, T. (2010). The standard error of estimates based on EU-SILC. An exploration through the Europe 2020 poverty indicators. *CSB Working Paper*, 10(09).
- Goedemé, T. (2011). How much confidence can we have in EU-SILC? Complex sample designs and the standard error of the Europe 2020 Poverty Indicators. *Social Indicators Research* (DOI: 10.1007/s11205-011-9918-2).
- Goedemé, T., De Vil, G., Van Mechelen, N., Fasquelle, N., & Bogaerts, K. (2012). Hoogte en adequatheid van de Belgische sociale minima in de periode 2000-2011. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, & C. Coppée (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Goedemé, T., & Rottiers, S. (2011). Poverty in the enlarged European Union. A discussion about definitions and reference groups. *Sociology Compass*, 5(1), 77-91.
- Goedemé, T., Storms, B., Van den Bosch, K., & Rottiers, S. (2011). De meting van armoede in de Europese Unie: een pleidooi voor de ontwikkeling van Europese referentiebudgetten. *Tijdschrift voor Sociologie*, 32, 470-496.

## Bibliografie

- Goorden, J., Koeman, I., & Vandermeerschen, E. (2006). *Sport voor allen... Een recht?!* Antwerpen: Open Huis – PSC vzw.
- Goos, M., & Salomons, A. (2012). *De Belgische banenstructuur: kwantitatieve en kwalitatieve verschuivingen en hun impact op werkenden*. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Gredig, D., & Sommerfeld, P. (2008). New proposals for generating and exploiting solution-oriented knowledge. *Research on Social Work Practice*, 18(4), 292-300.
- Grunwald, K., & Thiersch, H. (2009). The concept of the 'lifeworld orientation' for social work and social care. *Journal of Social Work Practice*, 32(2), 131-146.
- Guio, A.-C., & Carpentier, S. (2011). Bestaansonzekerheid: de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering als indicator. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(2), 191-218.
- Guio, A.-C., & Goedemé, T. (2011). Stratégie Europe 2020: quelles implications pour la mesure de la pauvreté et de l'exclusion en Belgique? *Reflets et perspectives de la vie économique*, 50(4), 31-44.
- Haché, A., & Centeno, C. (2011). *Under the radar: The contribution of civil society and third sector organisations to e-Inclusion*. Sevilla: European Commission, Joint Research Center (JRC), Institute for Prospective Technological Studies (IPTS).
- Haché, A., & Cullen, J. (2010). *ICT and Youth at Risk: How ICT-driven initiatives can contribute to their socio-economic inclusion and how to measure it*. Sevilla: European Commission, Joint Research Center (JRC), Institute for Prospective Technological Studies (IPTS).
- Haffner, M. (2002). Dutch Personal Income Tax Reform 2001: An exceptional position for owner-occupied housing. *Housing Studies*, 17(3), 521-534.
- Haffner, M. (2003). Tenure neutrality, a financial interpretation. *Housing, Theory and Society*, 20(2), 72-85.
- Haffner, M., Boumeester, H., Dol, K., Goetgeluk, R., & Neuteboom, P. (2008). *Woonuitgaven 2002-2006 in beeld*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., & van der Heijden, H. (2009). *Bridging the gap between market and social rented housing in six European countries?* Amsterdam: IOS Press.
- Haffner, M., & Heylen, K. (2011). User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach of affordability. *Housing Studies*, 26(4), 593-614.
- Haffner, M., & Oxley, M. J. (1999). Housing subsidies: Definitions and comparisons. *Housing Studies*, 14(2), 145-162.
- Hammersley, M. (2004). Action research: A contradiction in terms? *Oxford Review of Education*, 30(2), 165-181.
- Hancock, K., & Munro, M. (1992). Housing subsidies, inequality and affordability: Evidence from Glasgow. *Fiscal Studies*, 13(4), 71-97.
- Harding, A., Lloyd, R., & Greenwell, H. (2001). *Financial disadvantage in Australia 1990-2000. The persistence of poverty in a decade of growth*. The National Centre for Social and Economic Modelling (NATSEM).
- Harding, A., & Szukalska, A. (2000). Trends in child poverty in Australia, 1982 to 1995-96. *Economic Record*, 96(234), 236-254.
- Hargittai, E., & Hinnant, A. (2008). Digital inequality: Differences in young adults' use of the Internet. *Communication Research*, 35(5), 602-621.
- Harpham, T., Grant, E., & Thomas, E. (2002). Measuring social capital within health surveys: Key issues. *Health Policy and Planning*, 17, 106-111.
- Hartmann, D., & Kwauk, C. (2011). Sport and development: An overview, critique, and reconstruction. *Journal of Sport and Social Issues*, 35(3), 284-305.
- Hedebouw, G., & Peetermans, A. (2009). *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaams Gewest*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Heeley, M., & Damodaran, L. (2009). *Digital inclusion: A review of international policy and practice*. Loughborough University.

## Bibliografie

- Helsper, E. (2008). *Digital inclusion: An analysis of social disadvantage and the information society*. London: Department for Communities and Local Government.
- Herremans, W., Boey, R., Vansteenkiste, S., Theunissen, G., & Sels, L. (2012). *Met aarzelende pas richting 50%. De boordtabel eindloopbaan 2012* WSE report, Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Het Rijk en de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). (2011). *Plan van aanpak dak- en thuislozen. Fase 2*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Heylen, K., Le Roy, M., Vanden Broucke, S., Vandekerckhove, B., & Winters, S. (2007). *Wonen in Vlaanderen. De resultaten van de Woonsurvey 2005 en de Woningbouw 2005*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO – Woonbeleid.
- Heylen, K., & Winters, S. (2009). *Woonsituatie in Vlaanderen: mogelijkheden en gegevens van de EU-SILC*. Steunpunt beleidsrelevant onderzoek 2007-2011.
- Hills, J. (1991). *Unravelling housing finance: Subsidies, benefits and taxation*. Oxford: Clarendon Press.
- Hirtt, N., Nicaise, I., & De Zutter, D. (2007). *De school van ongelijkheid*. Berchem: EPO.
- Hooghe, M. (2003). *Sociaal kapitaal in Vlaanderen. Verenigingen en democratische politieke cultuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Horemans, L. (2010). De nieuwe Europese strategie 'Europa 2020'. Een stand van zaken. *Geraadpleegd via* [http://www.samenlevingsopbouw.be/site/images/PDF/Europa\\_2020.pdf](http://www.samenlevingsopbouw.be/site/images/PDF/Europa_2020.pdf).
- Hox, J. (2010). *Multilevel analysis. Techniques and applications*. New York: Routledge.
- Hubert, H.-O., & Nieuwenhuys, C. (2010). *L'aide alimentaire au coeur des inégalités*. Paris: L'Harmattan.
- Huddart, S. (2010). Patterns, principles, and principles in social innovation. *The Philantropist*, 23(3), 221-234.
- Humbecck, E. (2009). *Budgetbeheer bij armen. Onderzoek naar het gebruik van zelfcontroletechnieken (niet-gepubliceerde masterproef)*. Leuven: KU Leuven.
- IDEA Consult. (2009). *Multi-stakeholderbevraging proefprojecten Centrum voor Kinderopvang (CKO): resultaten naar opvangsoort*. Brussel: Kind en Gezin.
- IDEA Consult. (2011). *Syntheserapport Visitaties Stedenfonds 2011. Over het stedenfonds en het samenspel tussen de Vlaams overheid en haar centrumsteden*. *Geraadpleegd via* [http://www.thuisindestad.be/stedenfonds\\_8.html](http://www.thuisindestad.be/stedenfonds_8.html).
- Ilie, E. G., & During, R. (2012). An analysis of social innovation discourses in Europe: Concepts and strategies of social innovation in Europe. *Geraadpleegd via* <http://www.socialinnovationeurope.eu/node/2804>.
- INBAS & ENGENDER. (2010). Discussion Paper for the working seminar – 12th February 2010- on stakeholder involvement in the implementation of the social inclusion strand of the open method of coordination.
- Institute of Museum and Library Services (IMLS), University of Washington Technology & Social Change Group (TASCHA) & International City/County Management Association (ICMA). (2011). *Proposed framework for digitally inclusive communities: Final report*. Washington, DC: Institute of Museum and Library Services.
- Instituut voor de Nationale Rekeningen. (2012). *Analyse van de prijzen: jaarverslag 2011 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen*. Prijzenobservatorium. Brussel.
- International Association for Public Participation AUSTRALASIA (IAP2). (2011). IAP2 spectrum. *Geraadpleegd via* <http://www.iap2.org.au/sitebuilder/resources/knowledge/asset/files/36/iap2spectrum.pdf>.
- Jacobs, L. & Gijssels, C. (2011). *Coöperaties in de zorg: waar economische en maatschappelijke winst elkaar ontmoeten*. E-note 12 van het Cera Steunpunt Coöperatief Ondernemen, HIVA – KU Leuven i.s.m. Cera.
- Jacobs, T. (1984). Van gunst naar recht: fasen in de overgang van de middeleeuwse naar de hedendaagse welzijnszorg. In J. Mertens & P. Heyvaert (Eds.), *Organisatie van de welzijnszorg in Vlaanderen: studenteneditie Welzijnsfonds*. Antwerpen: van Loghum Slaterus.



- Jans, M. (2011). Sociaal-cultureel werk in strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. In F. Cockx, H. De Blende, G. Gehre, G. Van den Eeckhaut, & G. Verschelden (Eds.), *Wissels. Handboek sociaal-cultureel werken met volwassenen* (pp. 538-573). Gent/Brussel: Academia Press/Socius.
- Janssen, R., de Jong, J., & Van Nistelrooij, R. (2008). *Armoede de baas!? Het perspectief van voedselbanken*. Utrecht: Sociale Alliantie.
- Janssens, J., Elling, A., & Verweel, P. (2010). De sport: een uitgelezen ontmoetingsplaats voor iedereen? Over participatie in en integratie door sport. In F. Kemper (Ed.), *Samenspel. Studies over etniciteit, integratie en sport*. Bennekom: Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB).
- Jehoel-Gijsbers, G., & Vrooman, C. (2007). *Explaining social exclusion. A theoretical model tested in the Netherlands*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (SCP).
- Jessop, B. (1999). Narrating the future of the national economy and the national state? Remarks on remapping regulation and reinventing governance. In G. Steinmetz (Ed.), *State/Culture: State formation after the cultural turn*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2008). *State power: A strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press.
- Johnson, P., & Webb, S. (1992). The treatment of housing in official low income statistics. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A*, 155(2), 273-290.
- Joos, A., & Ernalsteen, V. (2011). *Wat doet een Brede School? Werken aan een brede leer- en leefomgeving*. Gent: Steunpunt Diversiteit & Leren.
- Joos, A., Ernalsteen, V., & Engels, M. (2010). *Wat is een Brede School? Of: referentiekader Brede School*. Brussel: Steunpunt Diversiteit & Leren.
- Joos, A., Ernalsteen, V., Engels, M., & Morreel, E. (2010). *De impact van een brede school. Een verkennend onderzoek*. Brussel: Steunpunt Diversiteit en Leren.
- Kamer van Volksvertegenwoordigers. (2004). Wet van 23 augustus 2004 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en tot uitbreiding van het personele toepassingsgebied van de installatiepremie.
- Kawachi, I., & Berkman, L. F. (2000). Social cohesion, social capital and health. In L. F. Berkman & I. Kawachi (Eds.), *Social epidemiology*. New York: Oxford University Press.
- Kawachi, I., Kennedy, B. P., Lochner, K., & Prothrow-Stith, D. (1997). Social capital, social inequality, and mortality. *American Journal of Public Health*, 87, 1491-1498.
- Kawachi, I., & Subramanian, S. V. (2007). Neighbourhood influences on health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61, 3-4.
- Kawachi, I., Subramanian, S. V., & Kim, D. (2008). *Social capital and health*. New York: Springer.
- Kazepov, Y. (Ed.). (2010). *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Kelly, L. (2011). 'Social inclusion' through sports-based interventions? *Critical Social Policy*, 31(1), 126-150.
- Kenis, P., & Provan, K. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456.
- Kind en Gezin. (2007). *Eindevaluatierapport Experiment Buurt- en Nabijheidsdiensten*. Brussel.
- Kind en Gezin. (2009). *De kracht van samen-werken aan een toegankelijke kinderopvang*. Eindrapport proefprojecten Centrum voor Kinderopvang. Brussel.
- Kind en Gezin. (2010a). Gemeentelijke kindrapporten. *Geraadpleegd via* <http://www.kindengezin.be/toepassingen/gemeentelijke-kindrapporten.jsp>.
- Kind en Gezin. (2010b). *Het kind in Vlaanderen, 2010*. Brussel: Kind en Gezin.
- King, D., & Wickham-Jones, M. (1999). From Clinton to Blair: The Democratic (party) origins of welfare to work. *The Political Quarterly*, 70(1), 62-74.
- King, R. D., & Maguire, M. (Eds.). (1998). *Prisons in context*. New York: Oxford University Press.
- Klein, J.-L. (2009). Introduction: Territorial development and social innovation. *Canadian Journal of Regional Science*, 1(Spring), 3-12.

## Bibliografie

- Klein, J.-L., & Harrison, D. (Eds.). (2007). *L'innovation sociale. Emergence et effets sur la transformation des sociétés*. Québec: Presses de l'Université de Québec.
- Knops, G. (Ed.). (1992). *Stadsvernieuwing in beweging*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Knotter, S., Valsamis, D., Van Hoed, M., & Vanhoren, I. (2011). *Regionale verschillen in arbeidsvraag en arbeidsaanbod*. Eindrapport juni 2011. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- Kolodny, R. (1987). The emergence of self-help as a housing strategy for the urban poor. In R. Bratt, C. Hartman, & A. Meyerson (Eds.), *Critical perspectives on housing*. Philadelphia: Temple University Press.
- Koning Boudewijnstichting. (2004). *Evaluatierapport Experimentenfonds Buurt- en Nabijheidsdiensten. Bereiken wie onbereikbaar lijkt*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koning Boudewijnstichting, ATD Vierde Wereld & Vereniging Belgische Steden en Gemeenten. (1995). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Konings, J., Persyn, D., & Torfs, W. (2012). De impact van de crisis op de arbeidsmarkt in Vlaanderen. VIVES KU Leuven.
- Krinsky, J., & Hovde, S. (1996). *Balancing acts: The experience of mutual housing associations and land trusts in urban neighborhoods*. New York: Community Service Society of New York.
- Kunneman, H. (1996). *Van theemutcultuur naar walkman-ego: contouren van postmoderne individualiteit*. Amsterdam: Boom.
- Lamote, C., & Van Damme, J. (2011). *Iedereen gekwalificeerd? Een samenvatting van de kenmerken, oorzaken, gevolgen en aanpak van ongekwalificeerd uitstromen vanuit een Vlaams en Europees kader*. Rapport naar aanleiding van een intern seminarie van het Ministerie van Onderwijs en Vorming, Brussel, 31 mei 2011.
- Lamote, L. (2004). *De brede school, het keerpunt*. Borgerhout: Centrum Leren en Werken.
- Landelijk Steunpunt Brede Scholen. (2012). *Samenwerking: zoeken, benutten, versterken*. Den Haag: Landelijk Steunpunt Brede Scholen.
- Larner, W. (2003). Neoliberalism? *Environment and Planning D: Society and Space*, 21, 509-512.
- Leavitt, J., & Saegert, S. (1990). *From abandonment to hope: Community-households in Harlem*. New York: Columbia University Press.
- Lescrauwaet, D. (2010). *Thuisloosheid kan beëindigd worden*. Berchem: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.
- Leubolt, B., & Novy, A. (2009). *Governance and democracy*. KATARSIS Survey Paper.
- Lien, N., Friestad, C., & Klepp, K. I. (2001). Adolescents' proxy reports of parents' socioeconomic status: How valid are they? *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55, 731-737.
- Lieten, I. (2012). *Speech op Rondetafel Sociale Innovatie*. Brussel: EWI.
- Lin, N. (1999). Building a network theory of social capital. *Connections*, 22, 28-51.
- Livingstone, S., & Helsper, E. (2007). Gradations in digital inclusion: Children, young people and the digital divide. *New Media & Society*, 9(4), 671-696.
- Lokale Statistieken. (2012). Lokale Statistieken. *Geraadpleegd via [http://aps.vlaanderen.be/lokaal/lokale\\_statistieken.htm](http://aps.vlaanderen.be/lokaal/lokale_statistieken.htm)*.
- Lorenz, S. (2012). *Tafeln im flexibelen Überfluss. Ambivalenzen sozialen und ökologischen Engagements*. Transcript Verlag.
- Lupton, R. D. (2011). *Toxic charity. How churches and charities hurt those they help (and how to reverse it)*. New York: Harper Collins.
- Lusyne, P., Bauwens, E., Geenens, G., Truwant, V., & Van den Bosch, K. (2005). EU-SILC: een nieuw Europees instrument ter ondersteuning van de strijd tegen armoede. In J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005* (pp. 307-315). Leuven/Voorburg: Acco.
- Maas, M., & Planije, M. (2010). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage 2009: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-Instituut.

- Macintyre, S. (2000). The social patterning of health: Bringing the social context back in. *Medical Sociology Newsletter*, 26, 14-19.
- Macintyre, S., Ellaway, A., & Cummins, S. (2002). Place effects on health: How can we conceptualise, operationalise and measure them? *Social Science and Medicine*, 55(1), 125-139.
- Mackenbach, J. P. (2006). *Health inequalities: Europe in profile*. An independent expert report commissioned by the UK presidency of the EU. London: Department of Health.
- MacLeod, G. (2001). Beyond soft institutionalism: Accumulation, regulation, and their geographical fixes. *Environment and Planning A*, 33, 1145-1167.
- Maes, G. (2003). *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*. Antwerpen/Oxford: Intersentia.
- Mak, J., & Davelaar, M. (2009). *Jongeren keuren hun opvangvoorziening: Handboek participatie audit (zwerf)jongeren Amsterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Mak, J., & Davelaar, M. (2011). *Het Jongerenkeuringsteam in actie. Participatie audit (zwerf)jongeren Den Haag*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Marchetti, A.-M. (1997). *Pauvretés en prison*. Ramonville Saint-Ange: Cérès.
- Mariën, I., & Van Audenhove, L. (2010). *Embedding e-inclusion initiatives in people's daily reality: The role of social networks in tackling the digital divide*. Digitas Conference 'Digital Natives, Digital Immigrants, Digital Asylum-seekers: The Clash of Cultures', 21-23 June, Sibiu, Rumania.
- Mariën, I., & Van Audenhove, L. (2012a). *Meetbaarheid van digitale inclusie in steden*. Onderzoeksrapport in opdracht van Digipolis en Stad Gent.
- Mariën, I., & Van Audenhove, L. (2012b). *Digitale inclusie & beleid in Gent*. Onderzoeksrapport in opdracht van Digipolis en Stad Gent.
- Mariën, I., Van Audenhove, L., Vleugels, C., Bannier, S., & Pierson, J. (2010). *Digitale kloof van de tweede graad in Vlaanderen*. Onderzoeksrapport voor het Instituut Samenleving & Technologie (IST). Brussel.
- Marmot, M. (2004). *Status syndrome: How your social standing directly affects your health and life expectancy*. London: Bloomsbury.
- Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *The Lancet*, 2005(365), 1099-1104.
- Marmot, M., Allen, J., Goldblatt, P., Boyce, T., McNeish, D., Grady, M., e.a. (2010). *Fair society, healthy lives: A strategic review of health inequalities in England post-2010*. London: University College London.
- Marx, I., Vanhille, J., & Verbist, G. (2010). Werkend en toch arm in de actieve welvaartsstaat. In J. Vranken, S. De Blust, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*. Leuven: Acco.
- Marx, I., Verbist, G., Vandenbroucke, P., Bogaerts, K., & Vanhille, J. (2009). *De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep?* Antwerpen: UA – CSB Herman Deleeck.
- Marx, I., Verbist, G., Vanhille, J., Bogaerts, K., & Vandenbroucke, P. (2011). Wie zijn de werkende armen in België? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(1), 221-242.
- Marx, K. (1867). *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*. Hamburg: Verlag von Otto Meisner.
- Marynissen, R., Poppe, E., Jacobs, T., & Van Hove, E. (1988). *Kansarmoede in de grootstad Antwerpen. Atlas. Deel 2: de bewoners*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Mathijssen, C. (2004). *Betekeningen van activering: een casestudy in buurt- en nabijheidsdiensten (on-gepubliceerd doctoraatsproject, promotor prof. dr. D. Wildemeersch)*: KU Leuven: Faculteit Psychologische en Pedagogische Wetenschappen.
- Matloff, J. (2002). Money hits: Steming and epidemic of co-p crashes. *City Limits*, June.
- Mauss, M. (1924). *Essai sur le don: forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. L'Année Sociologique 1923/1924*.
- McCrudden, C. (2008). Human dignity and judicial interpretation of human rights. *The European Journal of International Law*, 19, 655-724.
- McLaughlin, H. (2009). *Service user research in health and social care*. London: Sage.
- Mechanic, D. (1990). Promoting health. *Society, Jan/Feb*, 16-22.

## Bibliografie

- Medico-Sociale Werkgroep. (1970). *Avonturen van dokter Kildor in het Vrije Westen*. Gent: Studentenwerkgroep MSW.
- Meire, J. (2011). Vrije tijd tussen de school(m)uren. Kinderen over hun niet-schoolse tijd in vijf brede scholen. Brussel: Onderzoekscentrum Kind & Samenleving vzw.
- Mele, C. (2000). *Selling the Lower East Side*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Merton, R. K. (1938). Social structure and anomie. *American Sociological Review*, 3(5), 672-682.
- Merton, R. K. (1949). *Social theory and social structure*. Glencoe: Free Press.
- Miciukiewicz, K., Moulaert, F., Novy, A., Musterd, S., & Hillier, J. (2012). Problematising urban social cohesion: A transdisciplinary endeavour. *Urban Studies*, 49(9), 1855-1872.
- Mielck, A., Graham, H., & Bremberg, S. (2002). Children, an important target group for reduction of socioeconomic inequalities is health. In J. P. Mackenbach & M. Bakker (Eds.), *Reducing inequalities in health: A European perspective* (pp. 144-168). London: Routledge.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (2003). Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding. *Belgisch Staatsblad*.
- Ministerie van VROM. (2007). *Cijfers over Wonen 2006. Feiten over mensen, wensen, wonen*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Minnery, J., & Greenhalgh, E. (2007). Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia. *Journal of Social Issues*, 63(3), 641-655.
- Moore, S. H., Shiell, A., Hawe, P., & Haines, V. A. (2005). The privilegeding of communitarian ideas: Citation practices and the translation of social capital into public health research. *American Journal of Public Health*, 95, 1330-1337.
- Morgan, A., & Haglund, B. J. A. (2009). Social capital does matter for adolescent health: Evidence from the English HBSC study. *Health Promotion International* 24, 363-372.
- Morrens, B. (2008). Sociaal kapitaal en gezondheid: een overzicht van de recente onderzoeksliteratuur. *Tijdschrift voor Sociologie*, 29, 138-157.
- Moscovici, S. (1976). *Rencontres avec Paul-Henry Chombart de Lauwe, Felix Guattari, Edgar Morin*. Autrement.
- Motief. (2012). *Buren zoals we ze (niet) kennen – moslims en niet-moslims onder aan de ladder*. Antwerpen: Motief.
- Moulaert, F. (2001). *Globalization and integrated area development in European cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Moulaert, F. (2009). Social innovation: Institutionally embedded, territorially (re)produced. In D. MacCallum, F. Moulaert, J. Hillier, & S. Vicari Haddock (Eds.), *Social innovation and territorial development* (pp. 11-23). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Moulaert, F. (2010). Social innovation and community development: Concepts, theories and challenges. In F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw, & S. Gonzalez (Eds.), *Can neighbourhoods save the city* (pp. 4-16). London: Routledge.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Gonzalez, S., & Swyngedouw, E. (2007). Introduction: Social innovation and governance in European cities. *European Urban and Regional Studies*, 14, 195-209.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & Gonzalez, S. (2005). Towards alternatives model(s) of local innovation. *Urban Studies*, 42(1).
- Moulaert, F., & Nussbaumer, J. (2005). The social region: Beyond the territorial dynamics of the learning economy. *European Urban and Regional Studies*, 12, 45-64.
- Moulaert, F., & Nussbaumer, J. (2008). *La logique sociale du développement*. Montreal: Presses de l'Université du Québec.
- Moulaert, F., & Sekia, F. (2003). Territorial innovation models: A critical surveys. *Regional Studies*, 37(3), 289-302.
- Moulaert, F., & Swyngedouw, E. (1989). A regulation approach to the geography of the flexible production system. *Environment and Planning D*, 327-345.

## Bibliografie

- Moulaert, F., Swyngedouw, E., Häussermann, H., Healey, P., Vicari Haddock, S., Cavola, L., Novy, A., & Morgan, K. (2007). *Social innovation, governance and community building. SINGOCOM final report*. Brussels: European Commission Directorate-General for Research.
- Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations*, 145-162.
- Mumford, M. D. (2002). Social innovation: Ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity Research Journal*, 14(2), 253-266.
- Muraven, M., & Baumeister, R. F. (2000). Self-regulation and depletion of limited resources: Does self-control resemble a muscle? *Psychological Bulletin*, 126, 247-259.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. London: The Young Foundation.
- Nassen, D., & Van der Sypt, P. (2010). *Samen 'n koffie en dan actie! 9 praktijkverhalen over sport, bewegen en mensen in armoede*. Sint-Niklaas: ISB.
- Nassen, D., & Van der Sypt, P. (2011). *Sport en interculturaliseren. 8 inspirerende praktijkverhalen*. Sint-Niklaas: ISB.
- National Low Income Housing Coalition. (1998). *1998 Advocate's Resource Book*. Washington DC.
- Nationale Bank van België. (2011). *Centrale voor kredieten aan particulieren. Statistieken 2011*. Brussel.
- Nationale Bank van België. (2012a). Economische indicatoren voor België, no 2012-37, 14 september.
- Nationale Bank van België. (2012b). Maandelijkse conjunctuurenquête bij de bedrijven – september 2012.
- Nationale Bank van België. (2012c). *Consumentenenquête van september 2012*.
- Navarro, V. (2002). A critique of social capital. *International Journal of Health Services*, 32, 423-432.
- Nederland, T., & Davelaar, M. (2006). A greater say for people who are homeless at local level? The Dutch practice of participation of people who are homeless in client councils. *Homeless in Europe, 2006*, 5-7.
- Neels, K., & Theunynck, Z. (2012). Arbeidsparticipatie van laaggeschoolde vrouwen ná ouderschap: differentiële gezinsopvattingen en ongelijk gebruik van kinderopvang in België. *GGP Belgium Policy Brief 2, januari 2012*.
- NESSE. (2010). *Early school leaving. Lessons from research for policy makers*. Report submitted to the European Commission by the Network of Experts in Social Sciences of Education and Training.
- Network of Independent Social Inclusion Experts. (2011). Peer Review Developing effective ex-ante social impact assessment, Belgium 17-18 November 2011. *Geraadpleegd via <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>*.
- Nicaise, I., & Desmedt, E. (2008). *Gelijke kansen op school: het kan! Zestien sporen voor praktijk en beleid*. Mechelen: Plantyn.
- Nicaise, I., & Holman, K. (2009). Social impact assessment, peer review in social protection and social inclusion – synthesis report. Brussels: European Commission, DG Employment and Social Affairs.
- Nilsson, W. O. (2003). Social innovation: An exploration of the literature. *Geraadpleegd via <http://sig.uwaterloo.ca/sites/default/files/documents/SocialInnovation.pdf>*.
- Nonjon, M. (2005). Professionnels de la participation: savoir gérer son image militante. *Politix*, 70, 90.
- Notley, T. M., & Foth, M. (2008). Extending Australia's digital divide policy: An examination of the value of social inclusion and social capital policy frameworks. Australian Government Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs.
- Nowotny, H., Scott, P., & Gibbons, M. (2003). Mode 2' revisited: The new production of knowledge. *Minerva*, 41, 179-194.
- O'Toole, L. (1997). Treating networks seriously, practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45-52.
- Oakes, M. (2004). The (mis)estimation of neighborhood effects: Causal inference for a practicable social epidemiology. *Social Science & Medicine*, 58, 1929-1952.

- Oberon. (2012). *Brede scholen in Nederland. Jaarbericht Brede Scholen 2011*. Utrecht.
- OECD. (2012). OECD.StatExtracts. Social expenditure aggregated data. *Geraadpleegd via* <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=en>.
- Office for Social Inclusion. (2006). *Review of Poverty Proofing*. Ireland.
- Oosterlynck, S. (2012). Sociale transitie. Naar een sensitieve stad. De stad als bron van sociale innovatie. In J. De Bruyn & S. Vermeulen (Eds.), *Duurzame en creatieve steden. De stad als motor van de samenleving*. Verslagboek VIA-Rondetafel Stedenbeleid. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Ouwehand, A., & Van Daalen, G. (2002). *Dutch housing associations: A model for social housing*. Delft: DUP Satellite.
- Palidda, S. (2000). *Polizia postmoderna: etnografia del nuovo controllo sociale*. Milano: Feltrinelli.
- Parlement Wallon. (2003). Décret du 17 juillet relatif à l'insertion sociale (M.B. du 28/07/2003, p. 39563. Err.:M.B. du 05/09/2003, p. 45055).
- Pearce, N., & Davey Smith, G. (2003). Is social capital the key to inequalities in health? *American Journal of Public Health*, 93, 122-129.
- Peeters, J. (2009). Lessen uit de vermarkting van de kinderopvang. *Alert*, 35(5), 31-37.
- Peeters, J. (2010). De oudercrèches in Frankrijk. In M. Vandenbroeck (Ed.), *Pedagogisch management in de kinderopvang*. Amsterdam: SWP.
- Persson, M. (2012). Het moment om alles anders te doen. Interview met Tim Jackson. *De Volkskrant. Het vervolg 4-5*, 14-7-2012.
- Peschar, J. L. (2005). *Over samenhang gesproken: kanttekeningen bij onderzoek naar ongelijkheid en sociale cohesie in de onderwijssociologie*. Groningen, afscheidscollege.
- Pharris-Ciurej, N., Hirschman, C., & Willhoft, J. (2012). The 9th grade shock and the high school dropout crisis. *Social Science Research*, 41(3), 709-730.
- Pichler, F., & Wallace, C. (2007). Patterns of formal and informal social capital in Europe. *European Sociological Review*, 23, 423-435.
- Pickett, K. E., & Pearl, M. (2001). Multilevel analyses of neighbourhood socioeconomic context and health outcomes: A critical review. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55(2), 111-122.
- Plank, S. B., DeLuca, S., & Estacion, A. (2008). High school dropout and the role of career and technical education: A survival analysis of surviving high school. *Sociology of Education*, 81(4), 345-370.
- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid. (2011). *De Interfederale Armoedebarmometer*.
- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid. (2012). *Statistieken. Geraadpleegd via* <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/statistieken>.
- Pol, E., & Ville, S. (2009). Social innovation: Buzz word or enduring term? *Journal of Socio-Economics*, 38, 878-885.
- PolicyLink. (2002). *Equitable development toolkit. Geraadpleegd via* <http://www.policylink.org/equitabledevelopment/>.
- Poortinga, W. (2006). Social capital: An individual or collective resource for health? *Social Science and Medicine*, 62, 292-302.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Portes, A. (2000). The two meanings of social capital. *Sociological Forum*, 15, 1-12.
- Power, C., & Matthews, S. (1997). Origins of health inequalities in a national population sample. *The Lancet*, 350, 1584-1585.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of inter-organizational network effectiveness. A comparative study of 4 community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40, 1-33.

## Bibliografie

- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61, 414-423.
- Public Health Agency of Canada. (2008). *Health equity through intersectoral action: An analysis of 18 country case studies*. Geneva: WHO.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raad van State. (1997). Arrest nr. 66.508 van 3 juni 1997.
- Raad van State. (2009). Arrest nr. 197.445 van 28 oktober 2009.
- Rae, R. (1997). *Ownership and equity: Perceptions of home ownership by low income owners of limited equity cooperative housing*. PgD dissertation. New York: Graduate Faculty of Psychology, City University of New York.
- Raeymaeckers, P., & Dewilde, C. (2007). Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Raeymaeckers, P., Dewilde, C., & Vranken, J. (2007). Multidimensionele armoede op regionaal niveau: België als case. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49(4), 751-792.
- Raeymaeckers, P., & Goedemé, T. (2008). Multidimensionele armoede in de Oost-Europese EU-lidstaten. In C. Dewilde & P. Raeymaeckers (Eds.), *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten* (pp. 151-177). Leuven/Voorburg: Acco.
- Rapp, C. A., & Goscha, R. J. (2006). *The strengths model. Casemanagement with people with psychiatric disabilities*. Oxford: University Press.
- Ravallion, M. (2011). On multidimensional indices of poverty. *Policy Research working Paper*, 5580. The World Bank Development Research Group.
- Ravallion, M., & Chen, S. (2009). Weakly relative poverty. Policy Research Working Paper 4844. The World Bank Development Research Group.
- Ravens-Sieberer, U., Erhart, M., Rajmil, L., Herdman, M., Auquier, P., Bruil, J. e.a. (2010). Reliability, construct and criterion validity of the KIDSCREEN-10 score: A short measure for children and adolescents' well-being and health-related quality of life. *Quality of Life Research*, 19, 1487-1500.
- Ream, R. K., & Rumberger, R. W. (2008). Student engagement, peer social capital, and school dropout among Mexican American and non-Latino white students. *Sociology of Education*, 81(2), 109-139.
- Reckman, P. (1971). *Naar een strategie en methodiek voor sociale actie*. Baarn: Uitgeverij Bosch en Keuning.
- Rhodes, R. (1986). *The national world of local government*. London: Allen&Unwin.
- Rhyne, R., Bogue, R., & Kukulka, G. (Eds.). (1998). *Community-oriented primary care: Health care for the 21st Century*. Washington: American Public Health Association.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). (2012). *Trimestriële indicatoren van de arbeidsmarkt*. Situatie op 30 juni 2012.
- Rijksinstituut voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering (RIZIV). (2012a). OMNIO-statuuat. *Geraadpleegd via* [http://www.inami.fgov.be/citizen/nl/medical-cost/SANTH\\_4\\_5.htm](http://www.inami.fgov.be/citizen/nl/medical-cost/SANTH_4_5.htm).
- Rijksinstituut voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering (RIZIV). (2012b). Rechthebbenden op de verhoogde (verzekerings)tegemoetkoming. *Geraadpleegd via* [http://www.inami.fgov.be/citizen/nl/medical-cost/SANTH\\_4\\_4.htm](http://www.inami.fgov.be/citizen/nl/medical-cost/SANTH_4_4.htm).
- Rimanque, K. (2005). *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*. Antwerpen: Intersentia.
- Ritakallio, V. M. (2003). The importance of housing costs in cross-national comparisons of welfare(state) outcomes. *International Social Security Review*, 56(2), 81-101.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

## Bibliografie

- Roberts, C., Candace, C., Samdal, O., Currie, D., Smith, R., & Maes, L. (2007). Measuring the health and health behaviours of adolescents through cross-national survey research: Recent developments in the Health Behavior in School-aged Children (HBSC) study. *Journal of Public Health, 15*, 179-186.
- Robinson, W. S. (1950). Ecological correlations and the behaviour of individuals. *American Sociological Review, 15*.
- Rosanvallón, P., & Viveret, P. (1977). *Pour une nouvelle culture politique*. Paris: Le Seuil.
- Rotegård, A. K., Moore, S. H., Fagermoen, M. S., & Ruland, C. M. (2010). Health assets: A concept analysis. *International Journal of Nursing Studies, 47*, 513-525.
- Rumberger, R. W. (1983). Dropping out of high school: The influence of race, sex and family background. *American Educational Research Journal, 20*(2), 199-220.
- Rumberger, R. W., & Lamb, S. P. (2003). The early employment and further education experiences of high school dropouts: A comparative study of the United States and Australia. *Economics of Education Review, 22*(4), 353-366.
- Sainatti, G., & Bonelli, L. (Eds.). (2000). *La Machine à punir. Pratique et discours sécuritaires*. Paris: Dagorno.
- Saltelli, A., D'Hombres, B., Jesinghaus, J., Manca, A. R., Mascherini, M., Nardo, M., & Saisana, M. (2011). Indicators for European Union policies. Business as usual? *Social Indicators Research, 102*(2), 197-207.
- Sampson, R. J. (1995). The community. In J. Q. Wilson & J. Petersilia (Eds.), *Crime* (pp. 193-216). San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science, 277*(5382), 918-924.
- Sannen, L., & Demeyer, B. (2003). *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord. Literatuurstudie en diepte-interviews bij kansarmen en etnisch-culturele minderheden*. Leuven: KU Leuven – HIVA.
- Sannen, L., & Van Regenmortel, T. (2009). *Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep. Beleidsplan-analyse 2008-2014*. Leuven: HIVA.
- Sannen, L., & Van Regenmortel, T. (2011). *Krachtgerichte, integrale trajectbegeleiding voor werkzoekenden in armoede. Uitdagingen en knelpunten van een nieuwe methodiek*. Leuven: HIVA.
- Saunders, P. (1990). *A nation of homeowners*. London: Unwin Hyman.
- Saunders, P., Bradshaw, J., & Hirst, M. (2002). Using household expenditure to develop an income poverty threshold. *Social Policy & Administration, 36*(3), 217-234.
- Saunders, P., & Siminski, P. (2005). Home ownership and inequality: Imputed rent and income distribution in Australia. *Economic Papers, 24*(4), 346-367.
- Scheerder, J., Thibaut, E., Pauwels, G., Vandermeerschen, H., & Vos, S. (2011). *Sport in clubverband (deel 1). Analyse van de clubgeorganiseerde sport in Vlaanderen*. BMS-Rapport 8. Leuven: KU Leuven.
- Scheerder, J., Vanreusel, B., Taks, M., & Renson, R. (2002). Social sports stratification in Flanders 1969-1999. Intergenerational reproduction of social inequalities? *International Review for the Sociology of Sport, 37*(2), 219-245.
- Schuermans, G., & Vanden Bogaerde, L. (2011). *Gelijke onderwijskansen: een zaak van iedereen. Discussietekst. Samenlevingsopbouw Vlaanderen*.
- Sels, P. (2007). Regie en coördinatie door lokale besturen. In S. Van Garsse (Ed.), *Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak*. Brussel: Politeia – VVSG.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers, 35*, 153-169.
- Sen, A. (1985). A sociological approach to the measurement of poverty: A reply to Professor Peter Townsend. *Oxford Economic Papers*(37), 669-676.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. In M. C. Nussbaum & A. Sen (Eds.), *The quality of life* (pp. 30-53). Oxford: Oxford University Press.



## Bibliografie

- Sen, A. (2005). Human rights and capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2).
- SERV. (2012a). VESOC-akkoord loopbaanbeleid 17 februari 2012.
- SERV. (2012b). VESOC-akkoord. Alternatieven voor de jobkorting.
- Shaw, C., & McKay, H. D. (1942). *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago: Chicago University Press.
- Shinn, M., B. (2010). Homelessness, poverty, and social exclusion in the United States and Europe. *European Journal of Homelessness*, 4, 19-44.
- Siegler, R., & Levy, H. (1986). *Brief history of cooperative housing*. Washington: National Association of Housing Cooperatives.
- Simons, M., & Masschelein, J. (2008). Over kritisch e-ducatieve studies. In J. Masschelein & M. Simons (Eds.), *De schaduwzijde van onze welwillendheid. Kritische studies van de pedagogische actualiteit* (pp. 7-22). Leuven: Acco.
- Sinclair, S., & Bramley, G. (2010). Beyond virtual inclusion. Communications inclusion and digital divisions. *Social Policy & Society*, 10(1), 1-11.
- Smeeding, T. M., Saunders, P., Coder, J., Jenkins, S. P., Fritzell, J., Hagenaars, A. J. M., Hauser, R., & Wolfson, M. (1993). Poverty, inequality and family living standards. Impacts across seven nations: The effect of non-cash subsidies for health, education and housing. *Review of Income and Wealth*, 39(3), 229-256.
- Smith, N. (1979). Towards a theory of gentrification. *Journal of the American Planning Association*, 45, 538-548.
- Smith, N. (1996). *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*. New York: Routledge.
- Smith, N., & Williams, P. (Eds.). (1986). *Gentrification of the City*. Boston: Allen and Unwin.
- Snoek, A., van der Poel, A., van de Mheen, D., Boutellier, H., Davelaar, M., van der Klein, M., & Rijkschroeff, R. (2008). *State-of-the-art-onderzoek. Prestatievelden 7-9 van de Wmo ('kwetsbare burgers')*. Utrecht/Rotterdam: Verwey-Jonker Instituut/IVO.
- Soete, C., & Dierickx, M. (2012). *Van veelkleurige basisschool naar een 'brede' veelkleurige basisschool. Visienota*. Kortrijk: Basisschool Sint-Josef.
- Span, K., Luijckx, K., Schols, J., & Schalk, R. (2012). The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. *The American Review of Public Administration*, 42, 186-201.
- Spiereburg, P. (1995). The body and the state: Early modern Europe. In N. Morris & D. J. Rothman (Eds.), *The Oxford history of the prison: The practice of punishment in modern society* (pp. 49-78). Oxford: Oxford University Press.
- Stad Kortrijk. (2012). *Visietekst Brede School*. Kortrijk: Stad Kortrijk.
- Stad Leuven. (2012). *Brede school*. Leuven: Stad Leuven.
- Standing, G. (2011). *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic.
- Stearns, E., Moller, S., Blau, J., & Potochnick, S. (2007). Staying back and dropping out: The relationship between grade retention and school dropout. *Sociology of Education*, 80(3), 210-240.
- Stegman, M., Quercia, R., & McCarthy, G. (2000). Housing America's working families. *New Century Housing*, 1(1).
- Steketeer, M., Vandenbroucke, M., & Rijkschroeff, R. (2009). *(Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G., & Chzhen, Y. (2010). *Study on housing exclusion, welfare policies, housing provision and labour markets*. Luxembourg: European Commission.
- Stephens, M., Fitzpatrick, S., & Wallace, A. (2010). *Study on housing exclusion: Welfare policies, housing provision and labour markets. Country report for the United Kingdom*. Brussel: European Commission.
- Stern, V. (1997). *A sin against the future: Imprisonment in the world*. Boston: Northeastern University Press.
- Steunpunt Werk en Sociale Economie. (2012a). Cijfers. *Geraadpleegd via* <http://www.steunpuntwse.be>.

- Steunpunt Werk en Sociale Economie. (2012b). De vijftig in het vizier: groeipad voor de werkzaamheid van 55-plussers. *Arbeidsmarktflits 110, 22 juni 2012*.
- Stevens, P. A. J., & Van Houtte, M. (2011). Adapting to the system or the student? Exploring teacher adaptations to disadvantaged students in an English and a Belgian secondary school. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 33*(1), 59-75.
- Steyaert, J., & Gould, N. (2009). Social work and the changing face of the digital divide. *British Journal of Social Work, 39*, 740-753.
- Steyn, J., & Johanson, G. (2011). *ICTs and sustainable solutions for the digital divide: Theory and perspectives*. Hershey: Information Science Reference, IGI Global.
- Stichting Huis. (2010). *Campus Diep, wonen met kansen! Woon-leer-werkvoorzieningen voor jongeren*. Groningen: Stichting Huis.
- Stone, D., Denham, A., & Garnett, M. (Eds.). (1999). *Think tanks across nations*. Manchester: Manchester University Press.
- Stone, M. (1993). *Shelter poverty: New ideas on housing affordability*. Philadelphia: Temple University Press.
- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. Doctoraal proefschrift. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Storms, B., & Bogaerts, K. (2012 (te verschijnen)). *Kind van de rekening. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de financiële tegemoetkomingen voor kinderen ten laste*. CSB Berichten: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Storms, B., Goedemé, T., & Van den Bosch, K. (2011). *Reference budgets. Are they an alternative to the current European poverty line? Growth, social protection and inequality*. Sigtuna: FISS.
- Storms, B., & Van den Bosch, K. (2009) *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven: Acco.
- Storper, M. (1999). The resurgence of regional economics. Ten years later. In T. Barnes & M. S. Gertler (Eds.), *The new industrial geography. Regions, regulation and institutions* (pp. 23-53). London: Routledge.
- Strategic Review of Health Inequalities in England post 2010. (2010). Fair society, healthy lives. *The Marmot Review*.
- Streeten, P. (1981). *First things first: Meeting basic human needs in developing countries*. New York: Oxford University Press.
- Stroobant, M. (2008). Artikel 23 van de grondwet en de armoedeproblematiek. In F. De Boe (Ed.), *Armoede – waardigheid – mensenrechten. 10 jaar samenwerkingsakkoord* (pp. 39-48). Brussel: Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting. Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering. (2011). *Vlaamse armoedemonitor*. Brussel: Josée Lemaître.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2011). *Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND)*. Brussel: SVR.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering. (2012a). *Vlaamse armoedemonitor*. Brussel: : Josée Lemaître.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering. (2012b). *Pact2020 Kernindicatoren. Meting 2012*. Brussel: : Josée Lemaître.
- Subramanian, S. V. (2004). The relevance of multilevel statistical methods for identifying causal neighborhoods effects. *Social Science & Medicine, 58*, 1961-1967.
- Subramanian, S. V., Lochner, K. A., & Kawachi, I. (2003). Neighborhood differences in social capital: A compositional artifact or a contextual construct? *Health & Place, 9*(1), 33-44.
- Suijs, S. (2011). Als armoedebestrijding een strijd is, waar zit de vijand dan? In F. Cockx, H. De Blende, G. Gehre, G. Van den Eeckhaut, & G. Verschelden (Eds.), *Wissels. Handboek sociaal-cultureel werken met volwassenen* (pp. 574-592). Gent/Brussel: Academia Press/Socius.
- Suykens, M. (2012). Uitdagingen voor de lokale besturen. *Gids op Maatschappelijk Gebied, Mei*, 4-9.
- Swyngedouw, E. (1992). The Mammon quest. Globalisation, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. In M. Dunford & G. Kafkalas (Eds.), *Cities and regions in the new Europe*. London: Belhaven Press.

## Bibliografie

- Thaler, R. H. (1999). Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 2.
- Thalmann, P. (2003). 'House poor' or simply 'poor'? *Journal of Housing Economics*, 12, 291-317.
- The Young Foundation. (2006). *Social silicon valleys. A manifesto for social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: The Basingstoke Press.
- Theeboom, M. (2011a). 'Sport hangars' in Flanders (Belgium). The provision of low-threshold indoor sport facilities on neighbourhood level. In T. Söderström, J. Fahlén, & K. Wickman (Eds.), *People in motion. Bridging the local and global*. Book of abstracts of the 8th European Association for Sociology of Sport Conference. Sweden: Department of Education, Umeå University.
- Theeboom, M. (2011b). De sociale waarde van sport. Alternatieven voor kansengroepen op lokaal vlak. In A. De bisschop, W. DeVriendt, J. Kerremans, B. Rogé, T. Vandriessche, & I. Van de Walle (Eds.), *Zonder doel kan je niet scoren. Momenten met focus op sportparticipatie van kansengroepen*. Momenten.
- Theeboom, M., Bogaerts, M., Francq, A., & Melis, S. (2012). *Hoge sprongen, lage drempels. Hoe Jespo als jeugd sportorganisatie werkt aan (langdurige) participatie van kansengroepen en diversiteit*. Antwerpen: Jespo.
- Theeboom, M., & De Knop, P. (1992a). Inventarisatie bij de gemeentelijke sport- en jeugdendiensten in Vlaanderen. In P. De Knop & L. Walgrave (Eds.), *Sport als integratie. Kansen voor maatschappelijk kwetsbare jongeren*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Theeboom, M., & De Knop, P. (1992b). Inventarisatie binnen het jeugd welzijnswerk in Vlaanderen. In P. De Knop & L. Walgrave (Eds.), *Sport als integratie. Kansen voor maatschappelijk kwetsbare jongeren*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Theeboom, M., & De Maesschalck, P. (2006). *Sporten om de hoek: Een brede kijk op buurtsport in Vlaanderen*. Sint-Niklaas: ISB.
- Theeboom, M., Dekens, F., Dom, E., & Vertonghen, J. (2007). *Handboek sportbeleidsplanning*. Brussel: Politeia.
- Theeboom, M., Haudenhuyse, R., & De Knop, P. (2010). Community sports development for socially deprived groups: A wider role for the commercial sports sector? A look at the Flemish situation. *Sport in Society*, 13(9), 1395-1413.
- Thorlindsson, T., Valdimarsdottir, M., & Hrafn Jonsson, S. (2012). Community social structure, social capital and adolescent smoking: A multi-level analysis. *Health & Place*, 18, 796-804.
- Thys, R., De Raedemaecker, W., & Vranken, J. (2004). *Bruggen over woelig water. Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?* Leuven/Voorburg: Acco.
- Tonry, M., & Petersilia, J. (Eds.). (1999). *Prisons*. Chicago: University of Chicago Press.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Hammondswoth/Middlesex: Penguin Books.
- Tuynman, M., Planije, M. & Place, C. (2011). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang 2010. Rapportage 2010: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-Instituut.
- Tweede Kamer (2005-2006). *Maatschappelijke opvang (Plan van aanpak G4)*. Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 29325 nr. 8.
- U.S. Department of Housing and Urban Development. (2000). *Rental housing assistance, the worsening crisis*. Washington, D.C.
- UNICEF Innocenti Research Centre. (2008). *De transitie naar kinderopvang en onderwijs. Een boordtabel over kinderopvang en onderwijs voor kinderen jonger dan 6 jaar in rijke landen*. Report Card 8.
- UNICEF Innocenti Research Centre. (2012). *Measuring child poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*. Innocenti Report Card 10. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- United Nations. (s.d.). Sport for development and peace. The UN system in action. *Geraadpleegd via* <http://www.un.org/wcm/content/site/sport/home/sport/history>.
- Vamstad, J. (2007). *Governing welfare: The third sector and the challenges to the Swedish welfare state*. University Dissertation from Mid-Sweden University, Östersund.

## Bibliografie

- Van Campenhoudt, L., Chaumont, J.-M., & Franssen, A. (2011). *La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*. Paris: Dunod.
- Van Dam, R., Geurts, V., & Pannecoucke, I. (2003). Housing tenure, housing costs and poverty in Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment*, 18, 1-23.
- Van de Walle, T. (2012). *Jeugdwerk en sociale uitsluiting. De toegankelijkheidsdiscussie voorbij?* Gent: Academia Press.
- Van den Bosch, K. (1998). Poverty and assets in Belgium. *Review of Income and Wealth*, 44(2), 215-228.
- Van den Bosch, K., & Van Dam, R. (2001). *Woonkosten en de meting van inkomensarmoede* (CSB-Bericht) Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Antwerpen: UFSIA.
- Van den Eeckhaut, G. (2011). Innovatieve praktijken in het sociaal-cultureel werk. Een verhaal over toeval en strategie. In F. Cockx, H. De Blende, G. Gehre, G. Van den Eeckhaut, & G. Verschelden (Eds.), *Wissels. Handboek sociaal-cultureel werken met volwassenen* (pp. 152-178). Gent/Brussel: Academia Press/Socius.
- Van der Lans, J. (2010). *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam: Augustus.
- van der Meulen, R. (2007). Bier, frikandel en voetbal: lidmaatschap van sportverenigingen, vriendschappen, kenniskringen en veralgemeend vertrouwen. *Tijdschrift voor Sociologie*, 28(2), 166-191.
- van Deursen, A. J. A. M. (2010). *Internet skills: Vital assets in an information society*. Enschede: University of Twente.
- van Dijk, J. A. G. M. (2003). *De digitale kloof wordt dieper*. Amsterdam, Den Haag: SQM en Infodrom @ United Knowledge.
- van Dijk, J. A. G. M. (2005). *The deepening divide. Inequality in the information society*. London: Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Van Doorn, L. (2004). *Botsende werkelijkheidsopvattingen: institutionele ratio's versus de realiteit van de straat*. Amsterdam: SWP.
- Van Geertsom, J. (2009). De kronkelweg naar werk. OCMW's en sociaal-culturele participatie. In M. Bultynck (Ed.), *360° participatie*. Brussel: Epo.
- Van Haarlem, A., & Campaert, G. (2009). Armoede en sociale uitsluiting in Europa en België. In D. Dierckx, N. Van Herck, & J. Vranken (Eds.), *Armoede in België*. Leuven: Acco.
- Van Haarlem, A., Coene, J., & Dierckx, D. (2012). *Armoedebaarometer 2012. Decenniumdoelen 2017*.
- van Hoof, F., Knispel, A., Schneider, J., Beeley, C., Aagaard, J., van Putten, M., Keet, R., & Snuverink, S. (2011). *Ambulante zorg en maatschappelijke ondersteuning voor mensen met ernstige psychische aandoeningen. Een vergelijking van nationaal beleid en zorgstelsels in Nederland, Engeland en Dene-marken*. Trendrapportage GGZ 2011. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Van Houtte, M. (2006). School type and academic culture: Evidence for the differentiation-polarization theory. *Journal of Curriculum Studies*, 38(3), 273-292.
- Van Lancker, W., Ghysels, J., & Cantillon, B. (2012). An international comparison of the impact of child benefits on poverty outcomes for single mothers. *CSB Working Paper*, 12(3).
- Van Landeghem, G., De Fraine, B., Gielen, S., & Van Damme, J. (2012 in voorbereiding). *Vroege schoolverlaters in Vlaanderen tot 2010. Een analyse van de invloed van de financieel-economische crisis van 2008*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen, rapport nr. SSL/2012.01/1.2.0.
- Van Landeghem, G., Goos, M., & Van Damme, J. (2010). *Vroege schoolverlaters in Vlaanderen. Evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom tot 2007*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen, rapport nr. SSL/OD1/2009.25.
- Van Landeghem, G., & Van Damme, J. (2008a). *Indicatoren van de ongekwalificeerde uitstroom. Verwerking van de gegevens van 2005 en integratie van het modulair beroepsonderwijs*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen, rapport nr. SSL/OD1/2007.01.
- Van Landeghem, G., & Van Damme, J. (2008b). *Geboortecohorten in de tweede en derde graad van het voltijds gewoon secundair onderwijs. Evolutie van 1989-1990 tot 2005-2006*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen.

## Bibliografie

- Van Landeghem, G., & Van Damme, J. (2009a). *Evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom. Een samenhangend indicatorenstelsel gebaseerd op indicatoren per leeftijd*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen, rapport nr. SSL/OD1/2008.13.
- Van Landeghem, G., & Van Damme, J. (2009b). *De EAK-indicator van 'vroegtijdige schoolverlaters': toets aan administratieve onderwijsgegevens en kritiek*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen, rapport nr. SSL/OD1/2008.14.
- Van Landeghem, G., & Van Damme, J. (2011a). *Vroege schoolverlaters in Vlaanderen. Evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom tot 2009 – Kort verslag*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen, rapport nr. SSL/OD1/2011.46.
- Van Landeghem, G., & Van Damme, J. (2011b). *Vroege schoolverlaters uit het voltijds beroepsonderwijs. Vertrekpunt voor een gedifferentieerde aanpak*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen, rapport nr. SSL/OD1/2009.39.
- Van Lierde, A., & Willems, F. (2006). Hoe goed zit je bij een sportclub? In P. De Knop, J. Scheerder, & H. Ponnet (Eds.), *Sportbeleid in Vlaanderen. Studies*. (Volume 2). Brussel: Publicatiefonds Vlaamse Trainersschool.
- Van Opstal, W. (2009). Coöperaties in de social profit: een verkenning. In Verso (Ed.), *Verso Social Profit Jaarboek 2008-2009*.
- Van Opstal, W., & Gijssels, C. (2008). Coöperaties. In W. Van Opstal, C. Gijssels, & P. Develtere (Eds.), *Coöperatief ondernemen in België: theorie en praktijk*. Leuven: Acco.
- Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., & Charafeddine, R. (2011). *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*. Gent: Academia Press.
- van Poppel, M. (2012). *Cijferboek Lokaal Sportbeleid 2011-2013*. Brussel: Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media – Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid (ISB).
- Van Regenmortel, T. (2006). Een krachtgerichte psychologische kijk op personen die in armoede leven. In K. Driessens & T. Van Regenmortel (Eds.), *Bind-kracht in armoede. Boek 1: Leefwereld en hulpverlening*. Leuven: Lannoo Campus.
- Van Regenmortel, T. (2008). *Zwanger van empowerment. Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Van Regenmortel, T. (2010). *Empowerment en participatie van kwetsbare burgers. Ervaringskennis als kracht*. Amsterdam: SWP.
- Van Robaey, B., Dierckx, D., & Vranken, J. (2005). *(G)een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebestrijding*. Gent: Academia Press.
- Van Robaey, B., & Driessens, K. (2011). *Gekleurde armoede en hulpverlening. Sociaal werkers en cliënten aan het woord*. Leuven: Lannoo Campus.
- Van Robaey, B., Vranken, J., Perrin, N., & Martiniello, M. (2007). *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*. Leuven/Leusden: Acco.
- Van Straaten, B., van der Laan, J., Schrijvers, C., Boersma, S., Maas, M., Wolf, J., & van de Mheen, D. (2012). *Profiel van daklozen in de vier grote steden. Resultaten uit de eerste meting van de Cohortstudie naar daklozen in de vier grote steden (Coda-G4)*. Rotterdam/Nijmegen: IVO/UMC St. Radboud.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., & Marie-Thérèse, C. (2010). *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?* Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq
- Vande Lanotte, J., & Haeck, Y. (2001). Implementing human rights in Belgium: Sources, monism-dualism, hierarchy, direct effect, third-party applicability and implementation mechanisms. In J. Vande Lanotte, J. Sarkin, & Y. Haeck (Eds.), *Resolving the tension between crime and human rights. An evaluation of European and South-African issues* (pp. 1-66). Antwerp: Maklu.
- Vandenbrande, T., & Vandekerckhove, S. (2012). Hoofdstuk 1. Kwaliteit van het werk in België. In T. Vandenbrande, S. Vandekerckhove, P. Vendramin, G. Valenduc, R. Huys, G. Van Hootegem, I. Hansez, C. Vanroelen, V. Puig-Barrachina, K. Bosmans, & H. De Witte (Eds.), *Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België*. Leuven: HIVA.

## Bibliografie

- Vandenbroucke, F. (2002). Foreword. In A. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, & B. Nolan (Eds.), *Social indicators. The EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Vanderbiesen, W., & Sels, L. (2010). De diversiteit van de lokale arbeidsmarkten in Vlaanderen in kaart. *Over.Werk*, 3, 82-92.
- Vanroelen, C., Puig-Barrachina, V., Bosmans, K., & De Witte, H. (2012). Hoofdstuk 5. Precair werk voor kwetsbare werknemers. In T. Vandenbrande, S. Vandekerckhove, P. Vendramin, G. Valenduc, R. Huys, G. Van Hootegem, I. Hansez, C. Vanroelen, V. Puig-Barrachina, K. Bosmans, & H. De Witte (Eds.), *Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België*. Leuven: HIVA.
- VBJK. (2008). *Kinderopvang met sociale functie*. Gent: VBJK.
- VDAB. (2011). *Kansengroepen in kaart. Jongeren op de Vlaamse arbeidsmarkt. Laaggeschoolde jongeren in nood*.
- VDAB. (2012a). *Halfjaarlijkse arbeidsmarktbalans mei 2012. Stabiliteit op de Vlaamse arbeidsmarkt*.
- VDAB. (2012b). *Werkloosheidsberichten. Geraadpleegd via <http://www.vdab.be/trends/berichten/>*
- VDAB. (2012c). *Kansengroepen in kaart. Allochtonen op de Vlaamse arbeidsmarkt*. 2de editie.
- Verenigde Naties. (1948). *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*. Verenigde Naties.
- Verlinde, E., Verdée, T., Van de Walle, M., Art, B., De Maeseneer, J., & Willems, S. (2010). *Unique health care utilization patterns in a homeless population in Ghent*. BMC Health Services Research.
- Vermeersch, L., & Vandenbroucke, A. (2010). *Het deelnemers- en participatieprofiel van participanten aan sociaal-cultureel volwassenenwerk*. Leuven/Brussel: HIVA/Socius.
- Verschraegen, G. (2009). De taal van de mensenrechten. Macht en onmacht van een rechtenbenadering in het sociaal werk. In J. Brodala, G. Cuyvers, A. Devillé, & G. Van den Eeckhaut (Eds.), *Met een dubbele lus. Prikkelend nadenken over sociaal werk*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Verschuere, B., & De Rynck, F. (2009). Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector. *Res Publica*, 51(3), 351-373.
- Verweel, P., Janssen, J., & Roques, C. (2005). Kleurrijke zuilen: over de ontwikkeling van sociaal kapitaal door allochtonen in eigen en gemengde sportverenigingen. *Vrijetijdstudies*, 23(4), 7-22.
- Verwijs, R., Davelaar, M., & Hermens, F. (2012). *Resultaten Nulmeting Participatie & Werk in de opvang 2011: opvanginstellingen van de Federatie Opvang* (factsheet en achtergrondinformatie). Utrecht/Amersfoort: Verwey-Jonker Instituut/Federatie Opvang.
- VESOC. (2001). *Pact van Vilvoorde: 21 doelstellingen voor de 21ste eeuw*. Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité, publicatienummer 1617.
- Vettenburg, N. (1988). *Schoolervaringen, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid. Een theoretisch en empirisch onderzoek in het beroepsonderwijs*. Leuven: K.U.Leuven Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie.
- Vettenburg, N. (2005). 15 jaar Welwijs. 'Maatschappelijke kwetsbaarheid' en 'preventie': relevante denkkaders voor eigen werking en samenwerkingsinitiatieven. *Welwijs*, 16, 1-9.
- Vettenburg, N., & Walgrave, L. (2002). Een integratie van theorieën over persisterende delinquentie: maatschappelijke kwetsbaarheid. In P. Goris & L. Walgrave (Eds.), *Van kattenkwaad en erger. Actuele thema's uit de jeugdcriminologie* (pp. 44-59). Leuven: Garant.
- Vlaams Centrum Schuldbemiddeling. (2011). *Cijfermateriaal basisregistratie 2007-2010*.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2011). *Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs – schooljaar 2009-2010. Geraadpleegd via <http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/2009-2010.htm>*.
- Vlaams Network van Verenigingen waar armen het woord nemen. (2012). *Sociale maatregelen drinkwater, nota 28 maart 2012*.
- Vlaams Parlement. (2011). *Beleidsbrief Sociale Economie. Beleidsprioriteiten 2011-2012, ingediend door mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie. Stuk 1324 (2011-2012), Nr. 1, ingediend op 25 oktober 2011*.
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. (2011). *Statistisch bulletin kandidaat-huurders*. Editie 2011, versie 1.1. Brussel: VMSW.

## Bibliografie

- Vlaamse Milieumaatschappij. (2011). *Watermeter 2011. Drinkwaterproductie en -levering in cijfers*. VMM.
- Vlaamse Milieumaatschappij. (2012). *Scenario's voor uniforme sociale correctie van de drinkwatercomponent van de integrale waterfactuur in Vlaanderen*. VMM.
- Vlaamse Overheid. (2004). Beleidsnota 2004-2009, Onderwijs en Vorming.
- Vlaamse Overheid. (2008). 2008 Flemish Lisbon Report.
- Vlaamse Overheid. (2009a). *Vlaanderen in Actie. Doorbraken 2020*. Brussel.
- Vlaamse Overheid. (2009b). Beleidsnota Onderwijs 2009-2014.
- Vlaamse Overheid. (2011). Voortgangsrapport Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014.
- Vlaamse Overheid. (2012a). Voortgangsrapport Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2011-2012.
- Vlaamse Overheid. (2012b). Armoedebestrijding. Verenigingen waar armen het woord nemen. *Geraadpleegd via* <http://www4wvvg.vlaanderen.be/wvvg/armoede/organisaties/verenigingen/Paginas/inhoud.aspx>.
- Vlaamse Regering. (2008). Decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport. *Geraadpleegd via* <http://www.cjsm.vlaanderen.be/sociaalcultureelwerk/participatiedecreet/lokaal.htm>.
- Vlaamse Regering. (2011). Conceptnota decreet Maatwerk in het kader van collectieve inschakeling.
- Vlaamse Regering. (2011b). Een verdere invulling van de ViA Doorbraak Innovatiecentrum Vlaanderen. Conceptnota over de stroomlijning van het gericht innovatiebeleid. Brussel.
- Vlaamse Regering. (2012a). Besluit van de Vlaamse Regering tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders. 4 mei 2012. Brussel.
- Vlaamse Regering. (2012b). Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020.
- Vlaamse Vereniging Steden en Gemeenten. (2007). Regie en coördinatie door lokale besturen, VVSG-nota. Brussel: VVSG.
- Vlaamse Vereniging Steden en Gemeenten. (2012). Brede school. 2012(31 mei). *Geraadpleegd via* <http://www.vvsg.be/onderwijs/verwantethema's/Pages/bredeSchool.aspx>.
- VLOR. (2012). Advies voortijdig schoolverlaten aanpakken door een actief kwalificerend beleid. Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad, 26 januari 2012, AR-AR-ADV-009. Brussel.
- VLOR & SERV. (2010). Advies over de evaluatie van het decreet betreffende het stelsel van Leren en Werken. Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs, 3 juni 2010, RSO/JVR/ADV/011; Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, 5 juli 2010, SERV\_ADV\_20100705\_LerenenWerken. Brussel.
- Vonck, E. (2006). *Het OCMW aan zet! Sport als niet-alledaagse partner. Beleid, visie en praktijk*. Sint-Niklaas: ISB.
- Vonk, G. (2005). Mensen zonder papieren en het recht op minimumvoorzieningen: de invloed van internationale grondrechten. *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 589-608.
- Vormingplus Kempen. (2008). Balen: cultuur is er voor iedereen. *Geraadpleegd via* <http://www.vormingpluskempen.be/archief/projecten/club-actief/879-balen-cultuur-is-er-voor-iedereen>.
- Vranken, J. (1998). Armoedebeleid en stedelijk beleid: eigenheid en verscheidenheid. In J. Vranken, B. Vanhercke, L. Carton, & G. Van Menxel (Eds.), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject* (pp. 177-195). Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J. (2001). Unravelling the social strands of poverty: Differentiation, fragmentation, inequality, and exclusion. In H. T. Andersen, & R. van Kempen (Eds.), *Governing European cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance* (pp. 71-90). Aldershot: Ashgate.
- Vranken, J. (2012). Algemene inleiding. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, & C. Coppée (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G., & Van Ouytsel, J. (Eds.). (2001). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*. Leuven/Leusden: Acco.

## Bibliografie

- Vranken, J., & Leroy, T. (2008). Armoede als multidimensionaal gegeven en de context: een kwart-eeuw Europees 'armoedebeleid'. In C. Dewilde & P. Raemaekers (Eds.), *Multidimensionele armoede in Europa: individuele en institutionele determinanten*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., Vandeboosch, H., & Windey, S. (2007). *Aan de onderkant van de technologische samenleving. Armoede en technologie*. Brussel: viWTA. Brussel: VREG.
- VREG. (2009). *Statistieken 2008 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbare dienstverplichtingen*. Brussel: VREG.
- VREG. (2010). *Statistieken 2009 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbare dienstverplichtingen*. Brussel: VREG.
- VREG. (2011). *Statistieken 2010 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbare dienstverplichtingen*. Brussel: VREG.
- VREG. (2012). *Statistieken 2011 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbare dienstverplichtingen*. Brussel: VREG.
- VRWI. (2011). *Briefadvies 156: eindrapport innovatieregiegroep 'Sociale Innovatie'*. Brussel: VRWI.
- Vyncke, V., Stevens, V., De Clercq, B., Ieven, A., Hrafn Jonsson, S., Darius Curvo, S., e.a. (2012). *Does neighborhood social capital make a difference for levelling the health gradient in children? A literature review*. Manuscript submitted for publication.
- Wacquant, L. (1999a). *Les prisons de la misère* (translated in 20 languages, forthcoming in Dutch with EPO, 2013). Expanded and updated. English translation: *Prisons of Poverty*, University of Minnesota Press, 2009. Paris: Raisons d'agir Editions.
- Wacquant, L. (1999b). How penal common sense comes to Europeans: Notes on the transatlantic diffusion of neoliberal doxa. *European Societies*, 1(3), 319-352.
- Wacquant, L. (1999c). 'Suitable enemies': Foreigners and immigrants in Europe's prisons. *Punishment and Society*, 1(2), 215-223.
- Wacquant, L. (2000a). The new 'peculiar institution': On the prison as surrogate ghetto. *Theoretical Criminology*, 4(3), 377-389.
- Wacquant, L. (2000b). Mister Bratton goes to Buenos Aires: Prefacio à la edición para América latina. *Las cárceles de la miseria*, 11-17.
- Wacquant, L. (2001a). Deadly symbiosis: When ghetto and prison meet and mesh. *Punishment and Society*, 3(1), 95-134.
- Wacquant, L. (2001b). Rumo a uma ditadura sobre os pobres? Nota aos leitores brasileiros. Preface to *As Prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar Editor.
- Warren, M. (2007). The digital vicious cycle: Links between social disadvantage and digital exclusion in rural areas. *Telecommunications Policy*, 31, 374-388.
- Warshawsky, D. N. (2010). New power relations served here: The growth of food banking in Chicago. *Geoforum*, 41(6), 763-775.
- Webber, M. (1992). *Food for thought. How our dollar democracy drove 2 million Canadians into food-banks to collect private charity in place of public justice*. Toronto: Coach House Press.
- Weil, S., Wildemeersch, D., & Janssen, T. (2005). *Unemployed youth and social exclusion in Europe: Learning for inclusion?* Chapter 11. Restrictive and reflexive activation. Discourses explored (pp. 196-219). Aldershot: Ashgate.
- Werkgroep Wijkgezondheidscentrum. (1974). *Werkresultaat Werkgroep Wijkgezondheidscentrum*. Gent: Dienst voor Hygiëne en Sociale Geneeskunde.
- Whelan, C. T., Nolan, B., & Maître, B. (2012). *Multidimensional poverty measurement in Europe: An application of the adjusted headcount approach*. UCD Geary Institute Discussion Paper Series, WP2012/11.
- Whiteford, P., & Kennedy, S. (1995). *Income and living standards of older people*. London: HMSO.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. Granta. London: Allen Lane.



## Bibliografie

- Wilkinson, R. G. (1997). Health inequalities: Relative or absolute material standards? *British Medical Journal*, 31, 591-595.
- Wilkinson, R. G. (Ed.). (1996). *Unhealthy societies. The afflictions of inequality*. London: Routledge.
- Wilkinson, R. G., & Marmot, M. (2003). *Social determinants of health: The solid facts* (2nd edition). Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Witte, J. C., & Mannon, S. E. (2010). *The internet and social inequalities*. New York/London: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Wolf, J. (2002). *Een kwestie van uitburgering*. Amsterdam: SWP.
- World Health Organisation. (2002). *Health Report 2002*. WHO.
- World Health Organisation. (2008). *Commission on Social Determinants of Health. Closing the gap in a generation – health equity through action on the social determinants of health*. Final report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: WHO.
- Wright, D., & Wadhwa, K. (2010). Mainstreaming the e-excluded in Europe: Strategies, good practices and some ethical issues. *Ethics Information Technology*, 12, 139-156.
- Ziersch, A. M., Baum, F. E., MacDougall, C., & Putland, C. (2005). Neighborhood life and social capital: The implications for health. *Social Science & Medicine*, 60, 71-86.
- Zimring, F. (2001). The new politics of criminal justice: Of 'three strikes', truth-in-sentencing, and Megan's laws. *Perspectives on Crime and Justice*, 1999-2000. *Lecture Series 4 (March)*, 1-22.



## Personalia

**Kristel Bogaerts** is licenciate politieke en sociale wetenschappen en werkt als onderzoekster aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen).

**Frank Cockx**, doctor in de pedagogische wetenschappen, werkte tot 2005 aan het Centrum voor Sociaal-Culturele en Arbeidspedagogiek van de KU Leuven. Sinds 2005 werkt hij als stafmedewerker onderzoek en ontwikkeling bij Socius, het Steunpunt voor Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk, en als deeltijds lector aan de KHLeuven, Departement Sociale School Heverlee.

**Jill Coene** is maatschappelijk assistente, sociologe en onderzoekster aan Centrum OASes en het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

**Pieter Cools** is master in de sociologie en onderzoeker aan OASes. Hij werkt mee aan het Europees project ImPRovE over sociale innovatie en de welvaartsstaat.

**Maarten Davelaar** is politicoloog en onderzoeker aan het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht. Hij verricht onderzoek naar thuisloosheid, sociale uitsluiting en participatie en de rol van overheden, dienstverlenende organisaties en particuliere initiatieven daarbinnen. Hij was eerder betrokken bij de ontwikkeling van uiteenlopende maatschappelijke initiatieven op deze terreinen.

**Bart De Clercq** is socioloog en verbonden aan de Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde (Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen) van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek handelt over de effecten van sociaal kapitaal voor gezondheid en sociale ongelijkheid in gezondheid.

**James de Filippis** is geassocieerde professor aan de Edward J. Bloustein School of Public Planning and Policy van Rutgers University, New Jersey.

**Jan De Maeseneer** is gewoon hoogleraar huisartsgeneeskunde en eerstelijnsgezondheidszorg aan de Universiteit Gent en werkt deeltijds als huisarts in het Wijkgezondheidscentrum Botermarkt te Ledeborg-Gent.

**Jan Depauw** is master in sociaal werk. Hij werkte jarenlang als maatschappelijk werker bij het OCMW van Antwerpen. Momenteel is hij onderzoeker aan het expertisecentrum 'Krachtgericht Sociaal Werk' van de Karel de Grote Hogeschool en is hij verbonden aan het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

**Leen De Roo** is master in gezondheidspromotie en algemeen directeur van het Wijkgezondheidscentrum Botermarkt te Ledeberg-Gent.

**Marleen Dierickx** is sociaal-cultureel werker en leraar en sinds 2009 ouderwerker en brugfiguur in de basisschool Sint-Jozef te Kortrijk. Ze werkt freelance mee binnen het Expertisecentrum Brede School Vlaanderen van de Hogeschool KATHO.

**Danielle Dierckx** is sociologe, professor aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen, onderzoeksleider armoede en sociale uitsluiting aan Centrum OASeS en promotor-coördinator van het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

**Kristel Driessens** is doctor in de politieke en sociale wetenschappen. Ze is coördinator van Bind-Kracht, hoofd van het expertisecentrum 'Krachtgericht Sociaal Werk' van de Karel de Grote Hogeschool, professor aan de master sociaal werk van de Universiteit Antwerpen. Zij is tevens verbonden aan het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

**Tuur Ghys** is cultuurwetenschapper. Hij is onderzoeker aan Centrum OASeS, waar hij onderzoek doet naar sociale innovatie en armoede in opdracht van het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

**Caroline Gijssels** is sociologe en onderzoeksleider aan het HIVA, een multidisciplinair onderzoeksinstituut van de KU Leuven. Ze is coördinator van het SERC, het 'Social Economy Research Centre' van het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Werk & Sociale Economie.

**Marietta Haffner** is verbonden aan de TU Delft, het Steunpunt Wonen en RMIT. Haar onderzoeksbelangstelling ligt op het terrein van volkshuisvestingssystemen, veelal Europees vergelijkend en met een financieel-economische invalshoek.

**Kristof Heylen** is onderzoeksexpert bij het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving van de KU Leuven (HIVA) en is verbonden aan het Steunpunt Wonen. Zijn onderzoeksinteresses situeren zich bij de thema's wonen en sociaal beleid. Hij heeft onder meer studies uitgevoerd over de betaalbaarheid van wonen, woningkwaliteit, woonsubsidies en sociale huisvesting.

**Marc Jans**, sociaal pedagoog (KU Leuven), werkt sinds 2009 als stafmedewerker onderzoek en ontwikkeling bij Socius, het Steunpunt voor Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk, en is sinds 2010 lid van de raad van bestuur van het Netwerk Tegen Armoede.

**Lea Maes** is als hoogleraar verbonden aan de Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde, Universiteit Gent. Haar onderzoek richt zich voornamelijk op het verklaren van gezondheidsgedrag van jongeren en het ontwikkelen en evalueren van interventies om het gezondheidsgedrag te veranderen. Zij is promotor van het onderzoek Jongeren en Gezondheid in Vlaanderen.

**Ilse Mariën** is doctoraatsstudente aan de Vakgroep Communicatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel. Zij is eveneens werkzaam bij het onderzoekscentrum IBBT-SMIT, waar zij onderzoek doet naar de sociale implicaties van nieuwe media. Haar doctoraatsonderzoek focust op de problematiek van digitale uitsluiting en het Vlaamse en Europese digitale inclusiebeleid.

**Stijn Oosterlynx** is stadssocioloog en professor aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Hij is woordvoerder van Centrum OASes en leidt er het stadssociologisch onderzoek. In het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS) begeleidt hij het onderzoek over sociale innovatie.

**Peter Raeymaeckers** is socioloog en onderzoeker aan OASes. Hij werkt er aan een doctoraat over netwerken tussen hulpverleningsorganisaties.

**Claude Soete** is onderwijzer en sinds 2005 zorgcoördinator in de basisschool Sint-Jozef te Kortrijk.

**Bérénice Storms** is doctor in de sociale wetenschappen en werkt als onderzoekster aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek (Universiteit Antwerpen). Daarnaast werkt ze als coördinator onderzoek voor cebud (Centrum voor Budgetadvies en -Onderzoek, K.H.Kempen-Thomas More) en is zij verbonden aan het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

**Marc Theeboom** is doctor in de bewegingswetenschappen en hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel (Faculteiten Lichamelijke Opvoeding en Kinesitherapie/Psychologie en Educatiewetenschappen). Hij is voorzitter van de vakgroep Sportbeleid en Management en promotor-coördinator van het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek SPORT.

**Leo Van Audenhove** is professor internationale communicatie en nieuwe media aan de Vakgroep Communicatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel. Hij is programmadirecteur van de Engelstalige Master of Communication Studies – New Media and Society in Europe. Hij is promotor van tal van projecten rond digitale inclusie in binnen- en buitenland.

**Jan Van Damme** is emeritus hoogleraar aan de K.U. Leuven, Centrum voor Onderwijs-effectiviteit en -Evaluatie.

**Gie Van den Eeckhaut**, sociaal pedagoog (KU Leuven), is lector aan de Katholieke Hogeschool Kempen, opleiding bachelor in het sociaal werk. Momenteel begeleidt hij een innovatietraject binnen het sociaal-cultureel volwassenenwerk in opdracht van Socius, het Steunpunt voor Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk.

**Lize van Dijck** is sociologe en als coördinator lokaal sociaal beleid verbonden aan het OCMW van Boom.

**An Van Haarlem** is politicologe en onderzoekster aan Centrum OASes en het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

**Georges Van Landeghem** is onderzoeker aan de KU Leuven, Centrum voor Onderwijs-effectiviteit en -Evaluatie en bij het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.

**Loïc Wacquant** is professor sociologie aan de universiteit van California, Berkeley en onderzoeker aan het 'Centre européen de sociologie et de science politique' in Parijs. Zijn onderzoek strekt zich uit over stedelijke degradatie, etnoraciale dominantie, bestraffing, belichaming, sociale theorie en de politiek van ontstaan. Voor meer informatie, zie [loicwacquant.net](http://loicwacquant.net).

**Sara Willems** is docente aan de Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg van de Universiteit Gent en leidt de onderzoeksgroep rond sociale ongelijkheid in gezondheidszorg.



Gedrukt en gebonden bij Acco, Leuven