

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2014

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

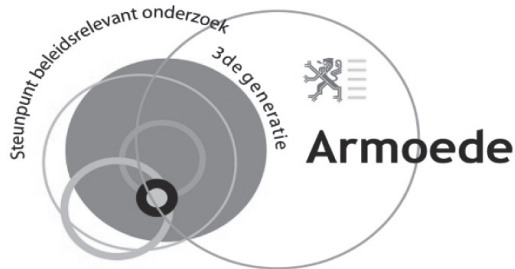
Departement Sociologie
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen (Stadscampus)
'De Meerminne'

Sint-Jacobstraat 2, B-2000 Antwerpen
danielle.dierckx@uantwerpen.be
jill.coene@uantwerpen.be
peter.raeymaeckers@uantwerpen.be



OASeS

Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad
Universiteit Antwerpen



Met steun van de
Vlaamse overheid



Armoede en Sociale Uitsluiting

JAARBOEK 2014

*Danielle Dierckx, Jill Coene
& Peter Raeymaeckers (red.)*

Acco Leuven / Den Haag

Sociale InZichten nr. 28

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

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



Eerste druk: 2014

Gepubliceerd door

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, België
E-mail: uitgeverij@acco.be – Website: www.uitgeverijacco.be

Voor Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland
E-mail: info@uitgeverijacco.nl – Website: www.uitgeverijacco.nl

Omslagontwerp: www.frisco-ontwerpbureau.be

© 2014 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

D/2014/0543/281

NUR 740

ISBN 978-90-334-9800-8



Inhoud

Dankwoord	15
Inleiding – Armoedebestrijding als duurzame ontwikkeling	17
<i>Danielle Dierckx en Jill Coene</i>	
1. Structurele maatregelen via duurzame ontwikkeling	17
2. Armoede en duurzaamheid nader bij elkaar gebracht	19
2.1 Concepten en beleid	19
2.2 Ongelijke risico's	20
2.3 Hefbomen voor duurzame armoedebestrijding	21
3. Armoede en sociale uitsluiting: enkele tendensen onderzocht	22
DEEL I.	
ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING IN 2014	25
HOOFDSTUK 1 – Inkomensarmoede in België: blik op het heden en gevolgen voor de toekomst	27
<i>Jill Coene</i>	
1. Inleiding	27
2. Armoede in België en Vlaanderen	27
2.1 Leven met een beperkt inkomen	28
2.2 Voorbij inkomensarmoede: het risico op armoede of sociale uitsluiting	30
2.3 Inkomensongelijkheid en vermogens	31
3. Intergenerationele overdracht van armoede	33
3.1 Intergenerationele overdracht van armoede in België: data en methode	35
3.2 Verbanden tussen twee variabelen	37
3.3 Resultaten logistische regressie	39
4. Besluit	43
Noten	43

HOOFDSTUK 2 – Het risico op armoede in België: de determinanten van multidimensionele armoede onder de loep	45
<i>Marjoke van der Burg en Peter Raeymaeckers</i>	
1. Inleiding	45
2. De meting van armoede	46
2.1 De indicatoren	46
3. Determinanten van multidimensionele armoede	48
3.1 Methode	48
3.2 Verdeling van multidimensionele armoede per determinant	50
3.3 Het effect op multidimensionele armoede	55
4. Besluit	59
Noten	60
HOOFDSTUK 3 – Kinderarmoede: waarom het een populair thema is en waarom dat zowel een bedenkelijk als een goed idee is	62
<i>Michel Vandenbroeck</i>	
1. Inleiding	62
2. Hoe kinderarmoede populair werd... en soms doorschoot	63
3. Waarom kinderen in armoede toch bijzondere aandacht verdienen	64
4. ECEC als basisvoorziening	66
4.1 Toegankelijkheid van de kinderopvang	66
4.2 Transities	69
5. Besluit	71
HOOFDSTUK 4 – Vlaamse jongeren behoren tot de Europese top voor wiskunde	72
<i>Inge De Meyer</i>	
1. Inleiding	72
2. Het PISA-onderzoek in Vlaanderen	72
3. De kwaliteit en gelijkheid van het Vlaamse onderwijs	73
4. De sociale ongelijkheid binnen het Vlaamse onderwijs	78
5. De prestaties van leerlingen met een buitenlandse herkomst	80
6. Trends binnen de Vlaamse prestaties	84
6.1 Trends voor wiskunde	84
6.2 Trends voor lezen en wetenschappen	86
7. Conclusie	87
Noten	88

HOOFDSTUK 5 – De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheids- uitkeringen: effecten op financiële vallen en armoederisico's in een notendop	90
<i>Hendrik Nevejan en Guy Van Camp</i>	
1. Inleiding	90
2. De strijd tegen langdurige werkloosheid	91
2.1 Breuk met het verleden	91
2.2 Een vertekend beeld van de Belgische werkloosheidsverzekering?	93
3. Hervormingsmodaliteiten onder de loep	94
3.1 Welk traject volgt de uitkering?	95
3.2 Een labyrint van regels	98
4. Effecten op financiële werkloosheidsvallen en de inkomenspositie van werklozen	99
4.1 Simuleren om te evalueren: wat en hoe?	99
4.2 Beschrijving van de cohorte van pas ingestroomde werklozen	101
4.3 Effecten op de financiële vallen in de werkloosheid	103
4.4 Effecten op de inkomenspositie van werklozen	106
5. Besluit	107
Noten	108
HOOFDSTUK 6 – Discriminatie van financieel kwetsbare huishoudens op de private huurmarkt in België	110
<i>Jana Verstraete en Pascal De Decker</i>	
1. Inleiding	110
2. Selectie en discriminatie op de huurmarkt	111
3. De diversiteitsbarometer: een instrument om diversiteit en discriminatie te meten	111
4. Een blik op de bredere context van het onderzoek	113
4.1 De Belgische woningmarkt in een notendop	113
4.2 Een wettelijk kader dat discriminatie verbiedt	114
5. Resultaten	116
5.1 Een goede huurder is een solvabele huurder	116
5.2 Selecteren tussen kandidaat-huurders: een streng en nauwgezet proces	118
5.3 Legitimering van de strenge selectie	124
6. Slotbeschouwingen	124
Noten	126
HOOFDSTUK 7 – Ontwikkelt sociale ongelijkheid in preventief gezondheidsgedrag zich al in de kindertijd? Mammografiescreening als casestudy	127
<i>Sarah Missinne en Piet Bracke</i>	
1. Inleiding	127
2. Mammografiescreening in België	128

Inhoud

2.1	Bevolkingsonderzoek naar borstkanker	128
2.2	Socio-economische ongelijkheid in mammografiescreening in België	128
3.	Nieuwe inzichten uit de medische sociologie: cultureel gezondheidskapitaal vanuit een levensloopperspectief	130
4.	Empirisch voorbeeld: welke factoren beïnvloeden mammografiescreening in België?	131
4.1	Data	131
4.2	Afhankelijke variabele	132
4.3	Onafhankelijke variabelen	132
5.	Methode	135
6.	Resultaten	136
7.	Discussie	140
	Noten	143
HOOFDSTUK 8 – Schuldenoverlast in Vlaanderen: dimensies van de schuldenproblematiek nader bekeken		144
<i>Elias Storms</i>		
1.	Inleiding	144
2.	Schuldenoverlast toegelicht	145
2.1	Schuldenoverlast in drie dimensies	145
2.2	Verscheidenheid in schuld	146
3.	Schuldenoverlast becijferd	148
3.1	Kredietgebruik en kredietschulden	148
3.2	Schulden zonder krediet	153
4.	Budget- en schuldhulpverlening in Vlaanderen	154
4.1	Soorten hulpverlening	154
4.2	Hulpverlening in kaart gebracht	156
5.	Nood aan analyse en analyse in nood	161
	Noten	162
DEEL II.		
ARMOEDEBESTRIJDING ALS DUURZAME ONTWIKKELING		165
HOOFDSTUK 1 – Duurzame ontwikkeling: een omstreden begrip in beleid en praktijk		167
<i>Sander Happaerts</i>		
1.	Inleiding	167
2.	Een nieuw concept op de mondiale agenda	167
3.	Voer voor critici	170
4.	Vertaling in beleid en praktijk	172

5.	Duurzame ontwikkeling op de terugweg?	175
5.1	Rio + 20	175
5.2	'It's the green economy, stupid!'	176
5.3	Een fundamentele oplossing voor de hardnekkige problemen van duurzaamheid	177
6.	Besluit	178
	Noten	179
HOOFDSTUK 2 – Het beleid inzake duurzame ontwikkeling in België, met een focus op armoede en sociale uitsluiting		180
	<i>Bernard Mazijn</i>	
1.	Inleiding	180
2.	Duurzame ontwikkeling in perspectief	180
3.	De internationale context	181
3.1	De Verenigde Naties	182
3.2	De Europese Unie	184
4.	Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling	186
4.1	Het Federaal Planbureau en rapportering	186
4.2	De Interdepartementale Commissie en planning	187
4.3	De Federale Raad en advisering	187
4.4	Het verband met het beleid 'armoede en sociale uitsluiting'	188
5.	Het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling	188
6.	Het beleid inzake duurzame ontwikkeling van lokale besturen	190
7.	Het beleid in België in balans	190
7.1	Gezamenlijk aan het werk?	190
7.2	Staan wereldwijde uitdagingen ook op de radar?	191
7.3	Duurzame ontwikkeling voorbij?	192
	Noten	192
HOOFDSTUK 3 – De meting van duurzame ontwikkeling: focus op armoede		194
	<i>Jill Coene en Peter Raeymaeckers</i>	
1.	Inleiding	194
2.	Armoede en duurzame ontwikkeling meten	195
2.1	Het meten van armoede	196
2.2	Het meten van duurzame ontwikkeling	197
3.	Duurzame ontwikkeling meten op verschillende beleidsniveaus: een analyse	200
3.1	Duurzame ontwikkeling op verschillende beleidsniveaus	201
3.2	Een thematisch vergelijkende analyse van duurzame ontwikkeling	204
3.3	Duurzame ontwikkeling en indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting	206

4. Besluit	209
Noten	209
Bijlage	210
HOOFDSTUK 4 – De levenskwaliteit van Europese gezinnen met kinderen sinds de economische crisis	213
<i>Daphne Ahrendt</i>	
1. Inleiding	213
2. Opzet van het onderzoek	213
2.1 Definitie van levenskwaliteit	213
2.2 Analyses	214
2.3 Data: ‘European Quality of Life Survey’ (EQLS)	215
2.4 De EQLS-steekproef: samenstelling en werksituatie van gezinnen met kinderen	215
2.5 Vergelijkingen op basis van gezinsbeleid	217
2.6 Gebruikte indicatoren	218
3. De levenskwaliteit van gezinnen met kinderen in Europa	219
3.1 Levensstandaard en armoede	219
3.2 Sociale uitsluiting	222
3.3 Evenwicht tussen werk en privéleven	223
3.4 Het subjectieve welbevinden	225
4. Conclusies	227
Noten	228
HOOFDSTUK 5 – Hoe milieuongelijkheid op zich ongelijk kan zijn: blootstelling aan milieuvervuilende stoffen bij buurtbewoners van industriezones	229
<i>Bert Morrens, Ilse Loots, Liesbeth Bruckers, Ann Colles, Elly Den Hond, Greet Schoeters, Vera Nelen, Isabelle Sioen, Dries Coertjens, Kim Croes, Nik Van Larebeke, Willy Baeyens</i>	
1. Inleiding	229
2. Context	229
2.1 De dubbele sociale ongelijkheid bij milieuvervuiling	230
2.2 Industriële hotspots in Vlaanderen	232
3. Humane biomonitoring in hotspots: meten van (ongelijke?) blootstelling en gezondheidseffecten bij buurtbewoners	235
4. Methode en data	236
4.1 Rekrutering van jongeren	236
4.2 Metingen en bevragingen	236
4.3 Statistische analyse	237
5. De resultaten	238
5.1 Beschrijving van de onderzoeksgroep	238

5.2	Zijn jongeren in de hotspots meer blootgesteld aan vervuilende stoffen dan gemiddeld in Vlaanderen?	239
5.3	Hebben jongeren in de hotspots meer gezondheidseffecten dan gemiddeld in Vlaanderen en is er een verband met de blootstelling aan vervuilende stoffen?	241
5.4	Zijn er sociale verschillen in de resultaten merkbaar?	242
6.	Conclusie	247
	Noten	248
	HOOFDSTUK 6 – Milieuongelijkheden: een onderzoek naar de woonomstandigheden in Wallonië	250
	<i>Zoé Lejeune, Guillaume Xhignesse, Marko Kryvobokov en Jacques Teller</i>	
1.	Inleiding	250
2.	Theoretische benadering van milieuongelijkheden	251
3.	Context van het onderzoek	254
4.	Methodologie	255
5.	Resultaten	256
5.1	Hoe beïnvloedt de sociaaleconomische status de woonkwaliteit?	256
5.2	Is er een ruimtelijke versnippering van de woonkwaliteit?	259
6.	Bespreking	263
	Noten	266
	HOOFDSTUK 7 – Energiearmoede in België: voorstel voor een barometer en principes voor preventieve maatregelen	267
	<i>Bart Delbeke en Griet Verbeeck</i>	
1.	Inleiding	267
2.	Definitie van energiearmoede	268
3.	De indicatoren van de barometer	268
3.1	Gemeten energiearmoede	269
3.2	Verborgene energiearmoede	274
3.3	Subjectieve energiearmoede	276
3.4	Diepte van energiearmoede	277
4.	Bestaande maatregelen tegen energiearmoede	278
5.	Principes voor preventieve maatregelen en uitdagingen	280
5.1	Gezinnen met beperkte middelen	281
5.2	Split incentive op de huurmarkt	281
5.3	Bewustmaking	282
5.4	Zeer grondige renovatie	282
6.	Besluit	283
	Noten	284

HOOFDSTUK 8 – Sociaaleconomische ongelijkheden in koolstofarme strategieën op het Waalse en federale niveau	286
<i>Tom Bauler en Aurore Fransolet</i>	
1. Inleiding	286
2. Sociaalecologische ongelijkheden van het koolstofarme beleid: het evaluatiekader	288
3. Strategie voor de transitie naar een koolstofarm Wallonië tegen 2050	289
4. Mogelijke gevolgen op het vlak van sociaalecologische ongelijkheden	291
4.1 Koolstofaks	292
4.2 Koolstofmarkt voor huishoudens	294
4.3 Collectieve benadering voor het energiezuiniger maken van gebouwen	296
4.4 Verplichting om gebouwen energiezuiniger te maken	298
5. Perspectieven	299
Noten	301
HOOFDSTUK 9 – Mondiale armoedebestrijding: naar doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en sociale bescherming	302
<i>Francine Mestrum</i>	
1. Inleiding	302
2. Van ontwikkeling naar armoedebeleid	303
3. Een nieuwe richting voor het ontwikkelingsbeleid	304
3.1 Strategiedocumenten voor armoedevermindering	304
3.2 Millenniumdoelstellingen	305
3.3 Vragen bij de doelstelling van de armoedevermindering	309
4. Twee nieuwe strategieën: sociale bescherming en duurzame ontwikkeling	310
4.1 Sociale bescherming	310
4.2 Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling	313
5. Besluit	315
Noten	316
HOOFDSTUK 10 – Ambigue contouren van duurzame stadsprojecten: voer voor verbreding van het debat en meer ‘radicaliteit’	317
<i>Sophie Devolder en Thomas Block</i>	
1. Inleiding	317
2. Duurzame stadsprojecten: ecologisch verantwoord én sociaal rechtvaardig	318
2.1 Breder kader: zwakke versus sterke duurzaamheid	319
2.2 Niet alleen ecologie!	321
2.3 Geen objectief gegeven, maar constructies op maat	322
3. Verbreding van het concept ‘stadsproject’	324
3.1 Huidige benadering van het begrip ‘stadsproject’ onder druk	324

3.2	Nieuwe relatie tussen burger en overheid	325
3.3	Stadsprojecten als ankerpunt van het stadsdebat	327
4.	Empirisch onderzoek in Gent	328
4.1	Zoektocht naar duurzame vormen van stedelijke ontwikkeling	328
4.2	Reflecties over de inventarisatieoefening	330
5.	Ter uitleiding: moeten 'duurzame stadsprojecten' transformatief zijn?	333
	Noten	334
	HOOFDSTUK 11 – Armoede en duurzaamheid: van spanningsveld naar innovatief beleidskader	336
	<i>Anne Snick</i>	
1.	Inleiding	336
2.	Verschuivingen in de socio-economische context sinds WO II	337
2.1	De noodzaak van een systeembenadering	337
2.2	Industriële samenleving en sociale welvaartsstaat: een systeem in balans	338
2.3	De kenniseconomie: het systeemevenwicht verstoord	339
2.4	Cocreatieve economie: naar een nieuw evenwicht	340
3.	Armoede: noodzakelijke verschuiving in het begrippen- en beleidskader	341
3.1	Armoede en economie: de termen herijken	342
3.2	Tweesporenbeleid: efficiëntie en veerkracht	343
3.3	De werkplekken voor duurzaam beleid: regimes en niches	345
4.	Twee casussen uit de praktijk	347
4.1	Sleutel: de sociale constructie van arbeid	348
4.2	Vergrijzing en armoederisico	348
4.3	Eenouderschap bij mensen van vreemde origine als risicofactor voor armoede	349
5.	Beleidsaanbevelingen	350
5.1	Politieke ondersteuning van cocreatie	351
5.2	De balans tussen efficiëntie en veerkracht bewaken	351
5.3	Ontwikkelen van specifieke instrumenten voor cocreatie	352
5.4	Investeren in onderzoek en vorming	353
	Noten	353
	Deel III.	
	ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING ONTCIJFERD	355
	HOOFDSTUK 1 – Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd	357
	<i>Marjoke van der Burg en Jill Coene</i>	
1.	Armoedemeting: een overzicht	357
2.	Armoederisico in België en de EU	359

Inhoud

2.1	Armoederisico in België	359
2.2	Hoe situeert België zich in Europa?	361
3.	Inkomen en armoede	362
3.1	Sociale zekerheid	362
3.2	Minimumuitkeringen	367
3.3	Inkomensverdeling en -ongelijkheid	380
3.4	Schulden	383
4.	Armoededomeinen	386
4.1	Werkloosheid	386
4.2	Onderwijs	393
4.3	Huisvesting	401
4.4	Gezondheid	405
4.5	Voedselbedeling	408
5.	Kinderen in armoede	409
6.	Gekleurde armoede	413
	Bibliografie	417
	Personalia	441

Dankwoord

Voor de 23ste keer kunnen we u een nieuwe editie van het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* presenteren. Het boek wil niet alleen de recentste cijfers inzake armoede op een rij zetten, maar wil ook inhoudelijke analyses aanbieden om het armoededebat te stofferen.

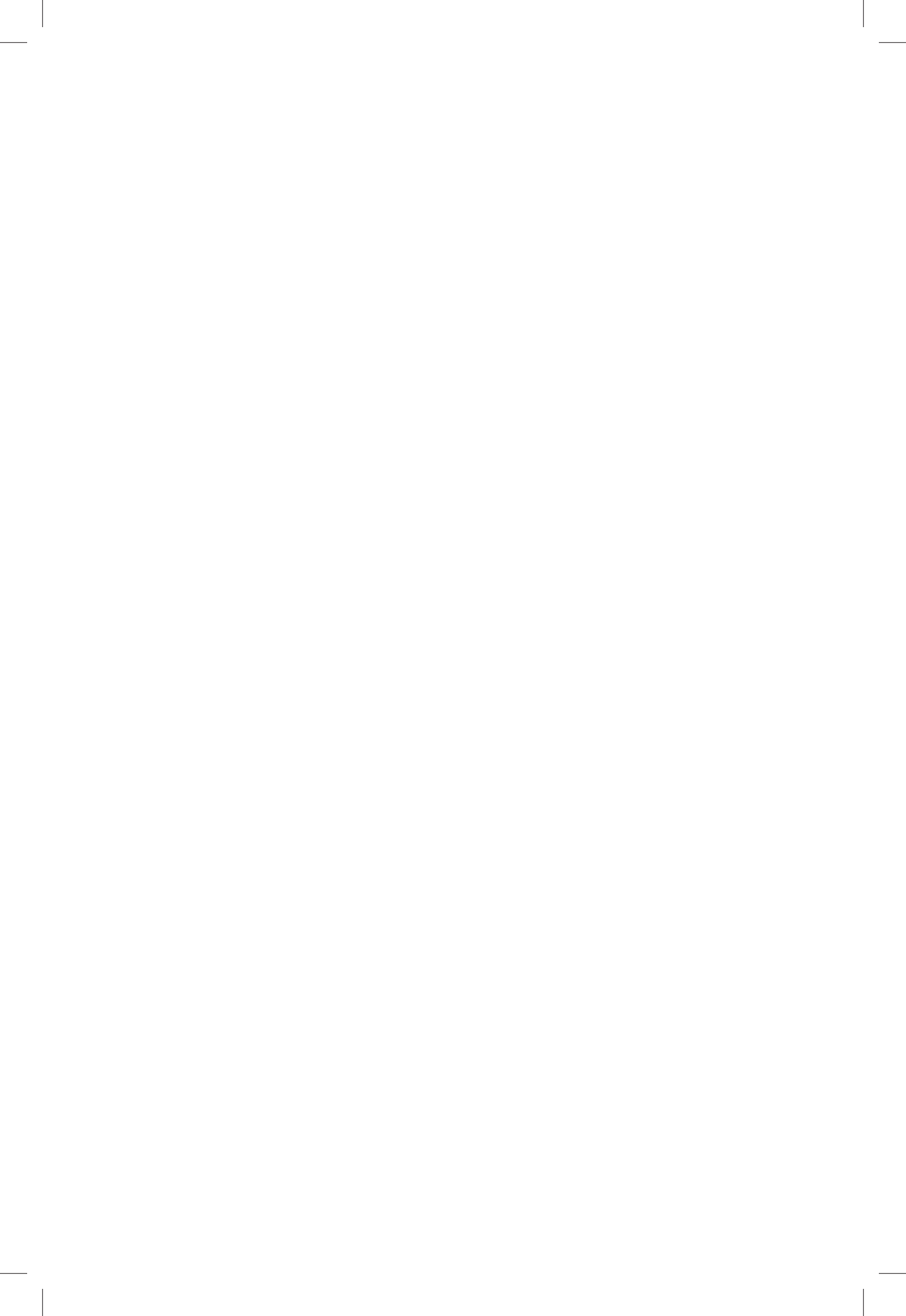
Deze editie valt samen met het vijftienvijftigjarige bestaan van Centrum OASeS. Dankzij een uitgebreid netwerk van externen, dat we in de loop van deze jaren mochten opbouwen, is dit boek mee tot stand gekomen. We konden opnieuw rekenen op de bereidwilligheid van velen, in eerste instantie via hun deelname aan een expertseminarie waarin het themadeel van deze editie, armoede en duurzaamheid, werd geëxploreerd. We zijn bijzonder dankbaar voor de inspanningen van onze gastauteurs. We beseffen dat het niet gemakkelijk is om binnen de strakke deadline van het Jaarboek een kwaliteitsvolle bijdrage te leveren die voldoet aan de strenge normen van het GPRC-label. Sommigen zijn bereid om die opdracht er in hun vrije tijd bij te nemen. We danken hen dan ook voor de tijd die ze hebben vrijgemaakt en de zorgvuldigheid waarmee ze de reviewcommentaren hebben verwerkt. Ook de reviewers willen we expliciet bedanken voor hun deskundige oordeel en hun tijd.

Uiteraard willen we de verantwoordelijke minister, mevrouw Liesbeth Homans, danken voor de financiële steun voor dit project. Het Jaarboek wordt gefinancierd binnen het meerjarenplan van het Vlaams Armoedesteunpunt en inspireert zo het armoedebeleid.

Ook de private en publieke diensten die data en informatie aanleverden, verdienen een vermelding. We danken onder meer de volgende personen: Geneviève Geenens (FOD Economie, ADSEI), Arnold Gerits (Rijksdienst voor Pensioenen), Hans Ledegen (Vlaams Centrum Schuldenlast), Koen Mendonck (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw), Jacques Scalais (Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen), Michelle Sourbron (Expertisecentrum Arbeidsmarktmonitoring), Frédéric Swaelens (POD Maatschappelijke Integratie), Geert Vermeulen (Stafdienst Onderwijs en Vorming), Patrick Van Impe (RVA Directie Statistieken), Hildegard Geeraers (RVA Directie Statistieken), Béatrice Depas (RVA Directie Statistieken), Michel Bomboir (Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag), Marlies Lambrechts (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), Berbe Luyckx (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), Tess Penne (CSB/Vlaams Armoedesteunpunt). Wellicht vergeten we enkele namen, waarvoor onze excuses.

Ten slotte danken we uitgeverij Acco, in het bijzonder Elisabeth Torfs en Maud Oeyen. Samen trachten we het Jaarboek tijdig te finaliseren, met aandacht voor de kwaliteit en de vereisten van het academische GPRC-label.

DANIELLE DIERCKX
JILL COENE
PETER RAEYMAECKERS



Inleiding

Armoedebestrijding als duurzame ontwikkeling

Danielle Dierckx en Jill Coene

Anno 2014 pronkt armoedebestrijding in menig memorandum van middenveldorganisaties, maar voorlopige beleidsteksten van de opstartende Vlaamse en federale regeringen lijken in de eerste plaats aandacht te besteden aan besparingen. Onze cijfers onderstrepen de noodzaak aan extra investeringen in sociaal beleid in de brede zin. Die noden tekenen zich scherp af bij het vervullen van basisbehoeften. Grotere aantallen van mensen missen een inkomen dat de armoedegrens overstijgt, kampen met woon- en voedselproblemen.

122.135 Belgen deden een beroep op de Voedselbank in 2013; dat is een stijging met 1.336 personen op een jaar tijd. In 2013 ontvingen maandelijks gemiddeld 98.776 Belgen een leefloon, 3,7% meer dan in 2012. Eind 2013 werden 7.025 woningen beheerd door een sociaal verhuurkantoor en 148.078 door een sociale huisvestingsmaatschappij. Toch stonden 104.976 kandidaat-huurders op de wachtlijst, met een gemiddelde wachttijd van 984 dagen. Dat is de langste wachttijd van de voorbije zeven jaar.

Hoewel het armoederisico in ons land grotendeels stabiel bleef door de jaren heen, stijgt de kinderarmoede, gemeten aan het aantal kinderen geboren in een kansarm gezin in Vlaanderen, in 2013 tot 11,2% (8,6% in 2010). Sinds het nieuwe registratiesysteem nam dat percentage elk jaar toe, hoewel de Vlaamse overheid haar armoedebeleid in de voorbije legislatuur (2009-2014) vooral op die groep richtte. Die cijfers bewijzen de nood aan een structurele aanpak.

1. Structurele maatregelen via duurzame ontwikkeling

Structurele armoedebestrijding zit in het DNA van de analyses die armoede willen ontleden en het beleid ter bestrijding ervan willen ondersteunen. Vandaag stellen we de vraag naar hoe duurzame ontwikkeling hiervoor een hefboom kan zijn. Armoede bestrijden is immers werken aan duurzame ontwikkeling. Dat bevestigt de verklaring over duurzame ontwikkeling die 178 wereldleiders in 1992 in Rio de Janeiro ondertekenden. Beginsel 5 stelt: "Alle staten en alle mensen dienen samen te werken bij de cruciale taak van het

uitroeien van armoede als een essentiële voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, ten einde de verschillen in levensstandaard te verminderen en beter te voorzien in de behoeften van het merendeel van de wereldbevolking" (United Nations, 1992). In de armoedebestrijding in Vlaanderen en België is tot nu toe amper sprake van die link naar duurzame ontwikkeling. Het beleid en de actie voor duurzame ontwikkeling vormen een aparte wereld, ook al stellen ze beide doelen voor meer welzijn in eigen land. Stakeholders bewegen naast elkaar. Beleidsplannen bestuiven elkaar amper. Welke opportuniteiten dienen zich aan om die onderzoeks-, actie- en beleidsvelden dichter bij elkaar te brengen? Het voorliggende *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* wil hierop antwoorden bieden.

Armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Mensen in armoede dragen meer dan anderen de gevolgen van onduurzame keuzes. Mensen in ontwikkelingslanden voelen als eerste de gevolgen van de klimaatopwarming door aanhoudende droogte en mislukte oogsten. De voormalige adviseur van het Witte Huis, Van Jones (2008), illustreert de sterke link tussen duurzame ontwikkeling en armoede in zijn boek *The Green Collar Economy*. Hij klaagt aan dat in New Orleans, met de storm Katrina, de overheid de mensen in armoede en Afro-Amerikanen letterlijk liet verzuipen. Jones wil een 'Green Growth Alliance' met vakbonden, burgerrechtenbewegingen, ecologisten, studenten en kerken. Hij wil een 'Green New Deal Coalition' die mensen in armoede in hun waardigheid herstelt en uit de armoede tilt. Een dergelijk samenwerkingsverband zou ook in onze contreien bestaande machtsstructuren in vraag kunnen stellen en een structurele aanpak kunnen stimuleren. Een structurele aanpak vergt inspanningen van iedereen, maar die zijn niet altijd comfortabel (denk maar aan de noodzaak van een andere kijk op mobiliteit). Daarom lopen zowel armoedebestrijding als duurzame ontwikkeling het risico om uit te monden in symboolpolitiek, waar beleidsmakers lippendienst bewijzen aan het idee, maar geen concrete, afdwingbare maatregelen treffen. Dat uit zich bijvoorbeeld in de manier waarop duurzame ontwikkeling door sommigen wordt verengd tot 'de groene economie', waarin groei en jobs centraal staan, boven echte verbeteringen van de levenskwaliteit van zowel mens als planeet. In armoedebestrijding uit dat zich bijvoorbeeld in de manier waarop in toeneemende mate de schuld (van armoede, van werkloosheid, van ziekte, ...) bij het individu wordt gelegd, zodat maatschappelijke structuren ongewijzigd blijven.

Een bijkomende hinderpaal om duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding te realiseren, is de nood aan een mondiale aanpak. Zolang landen de hete aardappel aan elkaar kunnen doorschuiven en de gevolgen van beleidskeuzes op elkaar kunnen afwentelen, zolang de vrije markt vrij spel heeft en geen wereldwijde consensus wordt gevonden, blijven beide thema's op de agenda staan. Door de noodzaak van een mondiale aanpak is duurzame ontwikkeling een topic dat vijfjaarlijks terugkeert op de agenda van de Verenigde Naties. De te nemen maatregelen zijn vrijwel bekend, ook in eigen land. Een 'sense of urgency' ontbreekt echter.

Vanuit de verschillende analyses die we in dit boek samenbrengen, drijven drie stellingen boven die de brug stutten tussen armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. Ten eerste: het investeren in een andere economie. Dit gaat over kwaliteitsvolle arbeid voor iedereen. In dit nieuwe scenario bieden de jobs, meer dan vandaag, een antwoord op milieuproblemen en geeft de arbeidsmarkt prioriteit aan de levenskwaliteit van haar arbeidskrachten. Ten tweede: de ongelijke spreiding van risico's over verschillende klassen tegengaan. Sociaaleconomisch zwakkere groepen dragen meer ecologische en sociale risico's. Het debat over de herverdeling van welzijn zou gepaard moeten gaan met dat over de ongelijke verdeling van die risico's. Ten derde: de verbetering van de levenskwaliteit van alle gezinnen als prioriteit van het beleid. Jones (2008, p. 104) pleit hier voor ecopopulisme: "Always foreground those green solutions that can improve ordinary people's standard of living – and decrease their cost of living."

In wat volgt, belichten we de bijdragen die armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling in dit boek uitmaken. Daarna doorlopen we de hoofdstukken die de dominante evoluties in onze inzichten in armoede en sociale uitsluiting, los van het themadeel, weergeven.

2. Armoede en duurzaamheid nader bij elkaar gebracht

2.1 Concepten en beleid

In een eerste hoofdstuk wordt de theoretische basis van het themadeel gelegd. Wat is nu eigenlijk duurzame ontwikkeling? *Sander Happaerts* neemt de lezer mee door de conceptuele geschiedenis en toont aan dat het geen onomstreden begrip is. Het is een discoursbegrip, vatbaar voor interpretatie. De politieke interesse verschuift naar begrippen zoals 'de groene economie'. Dat druist in tegen de wetenschappelijke consensus over systemische benaderingen, die pleiten voor diepgaande transities in productie- en consumptiepatronen, levensstijlen en denken.

De bijdrage van *Bernard Mazijn* vult dit eerste hoofdstuk perfect aan door het accent te verschuiven naar het beleid voor duurzame ontwikkeling en de historische context waarin dat gestalte kreeg. Mazijn bespreekt welke plannen en strategieën op internationaal, Europees, federaal, Vlaams en lokaal niveau werden ontwikkeld om duurzame ontwikkeling (en vooral de focus op armoede en sociale uitsluiting) vorm te geven. De bijdrage concludeert dat het beleid inzake duurzame ontwikkeling zich in ons land vooral in de marge afspeelde.

Jill Coene en *Peter Raeymaeckers* bekijken de indicatoren die beleidsactoren naar voren schuiven om duurzame ontwikkeling te meten. Meer bepaald bekijken ze de rol die daarin wordt toegemeten aan indicatoren gerelateerd aan armoede en sociale uitsluiting. Ze bekijken hoe deze indicatoren verder verfijnd en aangevuld kunnen worden.

Duurzame ontwikkeling streeft naar het verhogen van de levenskwaliteit van allen. Het is een herkenbare doelstelling in de strijd tegen armoede. *Daphne Ahrendt* concentreert zich op de meting van de levenskwaliteit van gezinnen met kinderen. Sinds de crisis blijkt hun levenskwaliteit in Europa erop achteruit te gaan. Vooral gezinnen zonder werk hebben het moeilijk. Ahrendt focust op de materiële levensstandaard, sociale uitsluiting, de combinatie werk-gezin en het subjectieve welbevinden.

2.2 Ongelijke risico's

Onderzoek leert dat personen met een lagere sociaaleconomische status dubbel worden getroffen door milieuvervuiling: zij zijn vaker blootgesteld aan schadelijke stoffen en zij zijn gevoeliger voor de impact van die stoffen. *Bert Morrens en collega's* presenteren de resultaten van het humane-biomonitoringonderzoek 2010-2011 om die stelling in Vlaanderen te onderzoeken. Jongeren die wonen in de industriegebieden Genk-Zuid en Menen laten inderdaad verhoogde concentraties van schadelijke stoffen in hun lichaam optekenen, wat kan leiden tot een verhoogd kankerrisico. Toch vinden Morrens en collega's geen systematisch bewijs voor sociale ongelijkheden. De blootstelling aan chemische stoffen is een milieugeografisch proces, bepaald door de afstand tot milieuvervuilende bronnen, maar ook een sociaal proces, beïnvloed door factoren die samenhangen met sociale positie, levensstijl en voedingspatronen.

Zoé Lejeune, Guillaume Xhignesse, Marko Kryvobokov en Jacques Teller onderzoeken of de kwaliteit van wonen in Wallonië ongelijk verdeeld is tussen arm en rijk enerzijds en tussen stad en platteland anderzijds. Gezinnen met een laag inkomen wonen vaker in een kleine woning van een minder goede kwaliteit, die gelegen is in dichtbevolkte urbane gebieden. Wel geven die gezinnen minder vaak te kennen dat ze last ondervinden van omgevingshinder. Woningen gelegen in dunbevolkt gebied zijn beter uitgerust en vaker bewoond door meer gegoede gezinnen. Lejeune en collega's zien in het gebrek aan sociale huisvesting en de concentratie van arme gezinnen in dichtbevolkte stedelijke gebieden grote uitdagingen voor het beleid.

Dichter bij huis wijden *Bart Delbeke en Griet Verbeeck* hun bijdrage aan de problematiek van energiearmoede in België. 'Gemeten energiearmoede' gaat over gezinnen voor wie de uitgaven voor energie te hoog zijn in vergelijking met hun beschikbare inkomen. In 2011 was dat het geval voor 14,6% Belgische gezinnen. De indicator 'verborgen energiearmoede' schat in hoeveel gezinnen mogelijk aan zelfrestrictie doen, wat blijkt uit een abnormaal laag energieverbruik. In 2011 was dat voor 3,4% gezinnen het geval. 'Subjectieve energiearmoede' meet hoeveel gezinnen het zich financieel niet kunnen permitteren om hun woning voldoende te verwarmen (6% in 2011). Vanuit een ecologisch perspectief is het de bedoeling om zo weinig mogelijk energie te verbruiken, wat kan botsen met een sociale logica die vooropstelt dat gezinnen in energiearmoede meer toe-

gang moeten krijgen tot energie. Het verhogen van de energie-efficiëntie van gebouwen kan beide doelen verenigen, maar stelt diverse uitdagingen voor gezinnen in armoede.

Om de gevolgen van de klimaatverandering aan te pakken, zijn strategieën richting een koolstofarme samenleving noodzakelijk. *Tom Bauler en Aurore Fransolet* stellen vast dat dergelijke strategieën echter problematisch kunnen zijn in het licht van sociale rechtvaardigheid. Ze toetsen vier mogelijke strategieën voor een koolstofarme samenleving: een koolstoftaks, een koolstofmarkt voor gezinnen, een collectieve aanpak voor de energierenovatie van gebouwen en een verplichting tot energierenovatie van gebouwen. Het is een moeilijke oefening om de mogelijke sociaal onrechtvaardige gevolgen van dergelijke beleidsopties in te schatten.

2.3 Hefbomen voor duurzame armoedebestrijding

Francine Mestrum houdt de recente ontwikkelingen op het vlak van mondiale armoedebestrijding kritisch tegen het licht. Instellingen als de Wereldbank en het IMF plaatsten sinds 1990 armoede op de politieke agenda en werkten nieuwe strategieën voor ontwikkelingsbeleid uit, maar die hebben niet geleid tot een drastische vermindering van de armoede. Mestrum twijfelt ook aan het succes van de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. Vanaf de jaren 2000 werd meer aandacht besteed aan de noodzaak van sociale bescherming (ook in ontwikkelingslanden). Mestrum blikte ten slotte vooruit op de onderhandelingen rond de nieuwe 'doelstellingen voor duurzame ontwikkeling' en stelt vragen bij de richting waarin de debatten evolueren.

Op het lokale niveau breken *Sophie Devolder en Thomas Block* een lans voor het potentieel van stadsprojecten om de ecologische en sociale uitdagingen te verbinden. Het streven naar sociaal duurzame steden met aandacht voor diversiteit, gelijke rechten en kansen, welzijn, sociale welvaart en ruimte voor culturele ontplooiing is minstens even cruciaal als het inzetten op ecologisch duurzame steden. Verschillende actoren op diverse niveaus van de stad ondernemen initiatieven hiertoe. Devolder en Block analyseren een veelheid van dergelijke 'duurzame stadsprojecten' in Gent. Ze pleiten ervoor om de klassieke invulling van het concept 'duurzaam stadsproject' te verruimen.

Anne Snick bekijkt de kracht van burgerinitiatieven om de uitdagingen van de samenleving het hoofd te bieden. Snick vertrekt vanuit de vaststelling dat een samenlevingsmodel gebaseerd op het oude industriële model vandaag niet langer houdbaar is. Een cocreatieve economie waarin burgers het voortouw nemen en de overheid dat initiatief ondersteunt, kan de bestaande onevenwichten herstellen. Het armoedebeleid moet bestaande regimes aanpassen en tegelijk ruimte bieden voor innovatie. Snick focust op het herdenken van de rol van arbeid: door de brede bijdrage van burgers tot het welzijn van de samenleving te valoriseren, zou armoede door uitsluiting van loonarbeid bijvoorbeeld niet langer spelen.

3. Armoede en sociale uitsluiting: enkele tendensen onderzocht

De verkenning van nieuwe sporen op het domein van duurzame ontwikkeling mag onze aandacht niet afleiden van de evoluties op gekende domeinen. We leggen de vinger aan de pols van inkomensarmoede en schulden, multidimensionele armoede en kinderarmoede en bekijken achtereenvolgens de evoluties op het vlak van onderwijs, werk, huisvesting en gezondheid.

Anno 2012 bedraagt het armoederisico 15% in België en 11% in Vlaanderen. *Jill Coene* bespreekt enkele markante cijfers en bekijkt de inkomensongelijkheid. Daarna stelt ze zich de vraag of de sociaaleconomische kenmerken van het gezin waarin iemand opgroeide, zijn of haar latere armoederisico beïnvloeden. Van de respondenten die opgroeiden in een gezin met een (zeer) slechte financiële situatie, is 26% zelf arm. Uit verdere analyse blijkt dat de financiële situatie van het gezin tijdens de kindertijd een rol blijft spelen voor het latere armoederisico, zelfs na controle voor de eigen sociaaleconomische positie.

Tien procent van de Belgische bevolking was in 2011 multidimensioneel gedepriveerd. *Marjoke van der Burg* en *Peter Raeymaeckers* vragen zich af welke demografische en socio-economische determinanten het risico op multidimensionele armoede verklaren. Onder meer alleenstaanden, laaggeschoolden, huurders en Walen hebben een hoger risico op multidimensionele armoede, zo blijkt, alsook personen die leven in een gezin met een ongezond gezinshoofd of in een gezin waarvan het gezinshoofd een nationaliteit van buiten de EU heeft. Volgens van der Burg en Raeymaeckers wegen de extra kosten die kinderen met zich meebrengen op de financiële draagkracht van gezinnen, wat noopt tot een beleid dat zich richt op (armoede bij) gezinnen met kinderen.

Een hoofdstuk dat bij de vorige twee aanleunt, is van de hand van *Michel Vandenbroeck*. Hij stelt vast dat in het laatste decennium de beleidsaandacht zowel nationaal als internationaal is verschoven van de bestrijding van armoede naar de bestrijding van kinderarmoede. Vandenbroeck maakt enkele kritische kanttekeningen bij die verschuiving. Dat neemt niet weg dat opgroeien in armoede de ontwikkelingskansen beïnvloedt. Vandenbroeck pleit daarom voor een meersporenbeleid, dat enerzijds inzet op herverdeling, bescherming en het garanderen van een menswaardig bestaan, en anderzijds inzet op de kansen van jonge kinderen. Het tweede spoor kan gerealiseerd worden via 'Early Childhood Education and Care' (ECEC), een verzamelterm voor alle voorzieningen voor gezondheid en ontwikkeling vanaf de prenatale periode tot de schoolleeftijd. Opatdat ECEC in Vlaanderen daadwerkelijk een verschil zou maken voor kinderen in arme gezinnen, dient een aantal belangrijke pijnpunten weggewerkt te worden.

Inge De Meyer bespreekt enkele belangrijke bevindingen van het recentste PISA2012-onderzoek. Wat de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs betreft, behoort Vlaanderen tot de top, vooral voor wiskunde en lezen. Wat de gelijkheid van het Vlaamse onderwijs betreft, zijn de cijfers veel minder rooskleurig. De Meyer focust op wiskundige geletterd-

heid. Het verschil tussen de 10% sterkste en 10% zwakste leerlingen is groot en bovendien is er een sterke samenhang tussen prestatie en socio-economische achtergrond. Leerlingen van buitenlandse herkomst en leerlingen die thuis geen Nederlands spreken, brengen het er in Vlaanderen slechter van af dan autochtone leerlingen en leerlingen die thuis Nederlands spreken. Die kloof is in Vlaanderen groter dan in andere PISA-regio's. Hoewel de sociaaleconomische positie van deze leerlingen hun prestaties beïnvloedt, biedt ze geen afdoende verklaring. De Meyer bekijkt ten slotte ook enkele evoluties.

Hendrik Nevejan en Guy Van Camp analyseren de gevolgen van de recente beleidsbeslissing om de werkloosheidsuitkering degressiever te maken (dat wil zeggen dat ze sneller daalt naarmate men langer werkloos is). Eerst onderzoeken ze het effect op de 'financiële werkloosheidsval'. Meer dan vroeger loont het om werk te aanvaarden. Toch waren er ook voor de hervorming al voldoende financiële prikkels om werk te aanvaarden. De gevolgen van de hervorming voor het inkomen van werklozen zijn minder fraai. Meer werklozen dan voorheen lopen een risico op armoede: zo bedraagt het armoederisico na 61 maanden werkloosheid 28% (tegenover 21,5% voor de hervorming). Nevejan en Van Camp waarschuwen dat er voldoende vacatures (vooral voor laaggeschoolden) beschikbaar moeten zijn.

Jana Verstraete en Pascal De Decker onderzoeken de selectieprocessen die private verhuurders en immokantoren hanteren bij hun zoektocht naar een 'geschikte' huurder. Zij blijken weigerachtig te staan tegenover mensen met een beperkt inkomen. Om deze groep te weren, bouwen ze verschillende hindernissen in het selectieproces in. Vooral mensen met een vervangingsinkomen of voor wie het OCMW de huurwaarborg voorschiet, worden gemeden. De structuur van de Belgische huisvestingsmarkt ligt mee aan de basis van die discriminatie. Verstraete en De Decker geven enkele beleidsaanbevelingen mee, waaronder een woonbeleid dat sterker inzet op de huurmarkt.

Wie onderaan de sociale ladder staat, heeft een lagere kans om deel te nemen aan preventieve gezondheidszorg. *Sarah Missinne en Piet Bracke* stellen vast dat dit ook opgaat voor mammografiescreening voor de vroegtijdige opsporing van borstkanker. Ze vragen zich af hoe die sociaaleconomische ongelijkheden kunnen worden verklaard. Ze stellen vast dat vrouwen van wie de ouders regelmatig met hen naar de tandarts gingen tijdens hun kindertijd, later een veel hogere kans hebben om regelmatig een mammografie te laten nemen, los van de rol van traditionele socio-economische indicatoren. Die bevinding wijst op het bestaan van 'cultureel gezondheidskapitaal' (zoals kennis van medische onderwerpen, zelfdiscipline, een toekomstgerichte houding), dat zich vanaf de kindertijd accumuleert en mee aan de basis ligt van structurele ongelijkheden in preventief gezondheidsgedrag.

Ten slotte belicht *Elias Storms* enkele opvallende cijfers in verband met schuldenoverlast in Vlaanderen. Hij koppelt die problematiek aan drie dimensies: de hoogte (het aantal personen dat problemen ondervindt), de breedte (de verschillende domeinen waar schulden problematisch kunnen worden) en de diepte (de totale achterstal van

een schuldenaar). Storms bekijkt het profiel van de gezinnen die een beroep doen op de hulpverlening van CAW's en OCMW's. Niet iedereen die het nodig heeft, blijkt de weg naar de hulpverlening te vinden. Volgens Storms lijden die cijfers immers onder een blinde vlek: over dossiers die behandeld worden door andere professionele schuldbemiddelaars, is weinig tot niets geweten.

DEEL 1

Armoede en sociale uitsluiting in 2014

In dit eerste deel van het Jaarboek behandelen we de verschillende domeinen waarop sociale uitsluiting zich kan manifesteren.

Het eerste hoofdstuk presenteert traditiegetrouw de recentste cijfers over armoede en inkomensongelijkheid. Daarnaast analyseert het de impact van de financiële situatie van het gezin waarin men opgroeide op het eigen armoederisico.

Het tweede hoofdstuk bekijkt de determinanten van multidimensionele armoede. Welke kenmerken hangen ermee samen?

Hoofdstuk drie belicht de zin en onzin van het concept 'kinderarmoede' en bespreekt de toegang tot en de kwaliteit van voorzieningen voor jonge kinderen.

In het vierde hoofdstuk worden de recentste PISA-resultaten besproken. Het onderzoekt de kwaliteit van en de ongelijkheid in het Vlaams onderwijs.

Hoofdstuk vijf bekijkt de impact van de hervormingen van de werkloosheidsverzekering op de financiële aantrekkelijkheid van wedertewerkstelling en op de inkomenspositie van werklozen.

In hoofdstuk zes wordt onderzocht welke moeilijkheden mensen met een beperkt inkomen ondervinden om een woning te vinden op de private huurmarkt ten gevolge van discriminatie.

Het zevende hoofdstuk brengt de ongelijkheid in de preventieve gezondheidszorg onder de aandacht. De focus ligt op de ongelijke deelname aan vroegtijdige mammografie-screening.

Het laatste hoofdstuk werpt een blik op de problematiek van overmatige schuldenlast. De verschillende soorten schulden en de diverse vormen van hulpverlening komen aan bod.

Inkomensarmoede in België: blik op het heden en gevolgen voor de toekomst

Jill Coene

1. Inleiding

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit twee delen. In een eerste deel bekijken we de recentste armoedecijfers in België en Vlaanderen en besteden we aandacht aan de inkomensongelijkheid en de vermogens. In een tweede deel focussen we op de intergenerationele overdracht van armoede in België. Gaat armoede over van generatie op generatie? Die vraag sluit aan bij het themadeel van dit Jaarboek omtrent duurzaamheid: wat is het 'duurzame' effect van opgroeien in armoede? Volgens Jenkins en Siedler (2007) belemmert opgroeien in armoede de latere levenskansen, zoals de onderwijskansen (behaalde diploma, aantal jaren scholing, ...), de arbeidsmarktkansen (bijvoorbeeld op het vlak van loon, werkloosheid), de fysieke en mentale gezondheid, ... Ook Brooks-Gunn en Duncan (1997) concludeerden dat kinderen die opgroeien in armoede, daar de gevolgen van dragen, onder meer op het vlak van gezondheid (meer kindersterfte, een lager geboortegewicht, groeiachterstand, ...) en cognitieve vaardigheden (leerstoornissen, schoolse vertraging en vroegtijdig schoolverlaten). Corcoran en Adams (1997) toonden aan dat kinderen die opgroeiden in armoede, een hogere kans op armoede hadden in hun vroege volwassen leven. De levenskansen van een individu zijn dus van in de wieg ongelijk. Als iemands huidige sociale positie samenhangt met die van de ouders, dan is het idee van gelijke kansen om een bepaalde levensstandaard te bereiken niet ten volle geldig. Die vaststellingen zijn relevant in het licht van de toenemende belangstelling voor kinderarmoede van zowel het Belgische als het Vlaamse armoedebeleid (zie hierover meer in deel 1 hoofdstuk 3).

2. Armoede in België en Vlaanderen

Ieder jaar bevraagt de Algemene Directie Statistiek en Informatie (ADSEI) via de 'Statistics on Income and Living Conditions'-enquête (EU-SILC) een steekproef van ongeveer 6.000 Belgische huishoudens over hun inkomens- en leefomstandigheden. Op basis

hiervan kunnen uitspraken over de inkomens van de Belgische bevolking worden gedaan, mits een zekere foutenmarge. De EU-SILC-enquête loopt in alle lidstaten van de Europese Unie (plus een aantal andere Europese landen). De enquête van 2012 omvat inkomensgegevens voor 2011. De inkomensgegevens hebben betrekking op het jaar dat voorafgaat aan de enquête; de overige gegevens (bijvoorbeeld: subjectieve armoede, deprivatie) hebben betrekking op het jaar van de survey. We bekijken achtereenvolgens de inkomensarmoede, het bredere risico op armoede of sociale uitsluiting en de inkomensongelijkheid.

2.1 Leven met een beperkt inkomen

Volgens de EU-SILC 2012 bedroeg het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen in ons land in 2011 20.280 euro op jaarbasis. Het beschikbare inkomen is de optelsom van het inkomen van alle gezinsleden, na aftrek van belastingen en sociale bijdragen, inclusief sociale uitkeringen. De gegevens werden aangepast om huishoudens met verschillende gezinsgrootte en -samenstelling onderling te vergelijken.¹ Het mediaan inkomen is het inkomen dat bij het rangschikken van alle inkomens van laag naar hoog precies in het midden ligt. Het aantal mensen dat een inkomen heeft dat lager ligt dan een bepaalde armoederisicogrens, geeft een idee van de omvang van de relatieve inkomensarmoede. Als standaard in Europees onderzoek geldt 60% van het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen als armoedegrens. Dat resulteerde voor 2011 in een armoedegrens van 12.168 euro op jaarbasis of 1.014 euro per maand voor een alleenstaande (voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen bedroeg die grens 2.129 euro per maand).

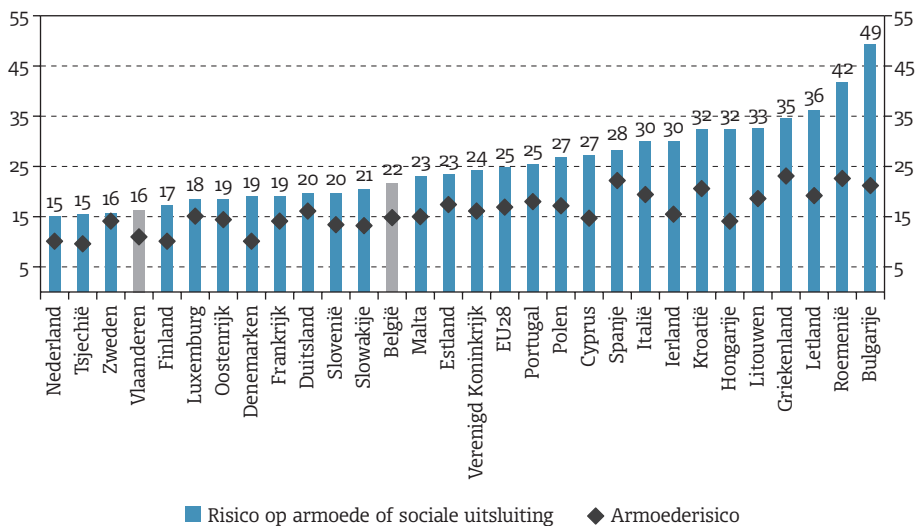
In België leefde in 2011 15% van de bevolking in een gezin met een inkomen lager dan die armoededrempel. Het armoederisico blijft daarmee stabiel ten opzichte van een jaar eerder. Dat cijfer betreft een puntschatting op basis van de EU-SILC-enquêtegegevens. Als we dat cijfer willen veralgemenen naar de hele Belgische bevolking, moeten we rekening houden met een bepaalde foutenmarge. Het werkelijke armoederisico lag op basis van de EU-SILC 2012 in België met 95% zekerheid tussen 14,1% en 16,5% (ADSEI, 2014). In Europees perspectief behaalde België een veertiende plaats (zie de ruitjes in figuur 1). In Tsjechië en Nederland was het armoederisico het laagst (beide 10%), in Roemenië en Griekenland (beide 23%) het hoogst.

In Vlaanderen vinden we vergelijkbare resultaten, al liggen de armoedecijfers er lager.² Het armoederisico (gemeten via de Belgische armoededrempel) voor de gehele Vlaamse bevolking bedroeg 11% in 2011. Daarmee ligt het niet significant hoger dan in 2010, toen het 10% bedroeg (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2014). Vlaanderen behaalde in Europese context een derde plaats na Tsjechië en Nederland (zie figuur 1). Niet iedereen heeft een even hoog risico om onder de armoedegrens te vallen. Risicogroepen in Vlaanderen zijn koppels waarvan minstens één persoon ouder is dan 65 jaar (20%), personen

die leven in een eenoudergezin (22%), werklozen (27%), andere inactieven (19%), laag-
geschoolden (19%), huurders (24%) en personen geboren buiten de Europese Unie (35%).

De 60%-armoededrempel wordt bekritiseerd om verschillende redenen. Vanwege het
relatieve karakter hebben landen met een relatief lage levensstandaard, zoals Tsjechië,
toch een laag armoederisico en de toegepaste equivalentiefactoren om verschillende
gezinnen te vergelijken, zijn arbitrair gekozen (Storms & Bogaerts, 2012). De 60%-grens
kan worden verschoven om armoede strikter of juist ruimer te definiëren. Zo is 8% Bel-
gen inkomensarm als men een drempel van 50% van het mediaan equivalent beschikbaar
inkomen hanteert, terwijl 24% in armoede leeft wanneer men een drempel van
70% kiest. Dergelijke cijfers kunnen gebruikt worden om inzicht te krijgen in de diepte
van de armoede: 4% Belgen heeft bijvoorbeeld een inkomen dat lager ligt dan 40% van
het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. Die groep moet rondkomen met
minder dan 676 euro per maand voor een alleenstaande. In Vlaanderen heeft respectie-
velijk 3%, 6% en 19% een inkomen lager dan de 40%-, 50%- en 70%-drempel.²

Figuur 1 – Relatief armoederisico (60% van het mediaan equivalent beschikbaar huis-
houdinkomen) en risico op armoede of sociale uitsluiting, België, Vlaanderen en EU28,
EU-SILC 2012.



Bron: EU-SILC 2012.

Het relatieve armoederisicocijfer houdt ook geen rekening met wat mensen zelf vinden
van hun inkomen (de 'subjectieve' armoede). De EU-SILC stelt respondenten de vraag:
'Kan u met het huidig totaal beschikbare inkomen van uw huishouden zeer moeilijk,
moeilijk, eerder moeilijk, eerder gemakkelijk, gemakkelijk of zeer gemakkelijk de eind-
jes aan elkaar knopen?' In 2012 leefden 22% Belgen en 15% Vlamingen in een huishou-

den dat volgens de referentiepersoon moeilijk of zeer moeilijk rondkomt (ADSEI, 2014; Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2014).

Inkomens zijn dynamisch van aard. Kijken we naar het aandeel personen dat in persistente armoede leeft (dat wil zeggen: van wie het inkomen zowel in het huidige jaar (EU-SILC 2012, inkomens 2011) als in minstens twee van de drie voorafgaande jaren lager ligt dan de armoederisicogrens), dan zijn 10% van de Belgische bevolking en 5% van de Vlamingen langdurig arm.

Met de longitudinale data kan ook de inkomensmobiliteit in kaart worden gebracht. Hoe wijzigden de inkomens tussen 2008 en 2011 (EU-SILC 2009-2012)? Over die periode van vier jaar beschouwd, zag 33% van de Belgen zijn inkomen niet wijzigen. 35% zag zijn inkomen met één of meerdere inkomensdecielen verbeteren, 32% zag zijn inkomen dalen (17% gleed af naar één inkomensdeciel lager en 15% ging er meerdere decielen op achteruit) (Eurostat, 2014). Van de 10% armste respondenten ging meer dan de helft erop vooruit: 20% schoof tijdens die vier jaar op naar één inkomensdeciel hoger en 32% zag zijn inkomenssituatie met meerdere decielen verbeteren. 48% bleef ter plaatse trappelen. Van de respondenten uit het tweede deciel (de op een na armste 10%) zag 14% zijn inkomen met een deciel dalen, terwijl 42% zijn inkomen zag verbeteren met één of meerdere decielen. Van 44% bleef het inkomen stabiel. Bij de 10% hoogste inkomens was er meer stabiliteit: 57% slaagde erin om op vier jaar tijd zijn positie te behouden, terwijl 43% erop achteruit ging (de grootste groep, 30%, zag zijn inkomen met meerdere decielen verslechteren). De cijfers tonen duidelijk aan dat, bekeken over een periode van vier jaar, sommigen erin slagen om op te klimmen op de inkomensladder, terwijl anderen (verder) wegzakken.

2.2 Voorbij inkomensarmoede: het risico op armoede of sociale uitsluiting

De bovenstaande paragrafen geven inzicht in het aantal mensen dat het financieel moeilijk heeft. Sinds 2010 houdt de Europese Unie rekening met een bredere indicator in het kader van de EU2020-strategie. De indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' omvat naast het relatieve armoederisico het aandeel mensen dat ernstig materieel gedepriveerd is en het aandeel mensen dat leeft in een gezin met een zeer lage werkintensiteit. Ernstige materiële deprivatie betekent dat gezinnen problemen ervaren op minstens vier van een lijst van negen items.³ De werkintensiteit van een huishouden bekijkt de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar en niet studerend) tijdens het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar en het totaal aantal maanden dat zij gewerkt zouden kunnen hebben. Van een zeer lage werkintensiteit is sprake wanneer die verhouding kleiner is dan 20%. De bredere indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' combineert deze drie cijfers: het gaat om het aandeel personen dat een huishoudinkomen onder de armoededrempel heeft en/of ernstig materieel gedepriveerd is en/of leeft in een gezin met een zeer lage

werkintensiteit. Volgens de EU-SILC 2012 was 22% van de Belgische bevolking arm op basis van deze bredere definitie, waarmee het stabiel bleef ten opzichte van 2011 (toen 21%). 15% was inkomensarm, 14% leefde in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit en 6% was ernstig materieel gedepriveerd.

Voor deze bredere definitie scoort België in een Europese context matig met een twaalfde plaats (zie de balken in figuur 1). Opnieuw kunnen Nederland en Tsjechië (beide 15%) de beste cijfers voorleggen. Hekkensluiters in de Europese ranglijst zijn Roemenië (42%) en Bulgarije (49%), landen waar niet alleen sprake is van een hoog armoederisico (respectievelijk 23% en 21% van de bevolking is arm), maar waar vooral een groot aandeel van de bevolking gebukt gaat onder ernstige materiële deprivatie (31% in Roemenië en 46% in Bulgarije). De Vlaamse² cijfers doen het opnieuw beter dan de Belgische: 16% Vlamingen was arm op basis van de brede indicator, niet significant verschillend van 2011 (15%) (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2014). Elf procent Vlamingen leefde in financiële armoede, 9% leefde in een gezin met een zeer lage werkintensiteit en 4% leefde in een gezin dat te kampen had met ernstige materiële deprivatie.

Europa stelt zichzelf ten doel om tegen 2020 het aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting in de Europese Unie met 20 miljoen te verminderen. Iedere lidstaat moet eigen doelstellingen bepalen om die armoededoelstelling te helpen realiseren. België wil volgens het Nationaal Hervormingsprogramma 2014 tegen 2020 het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting doen verminderen met 380.000 tegenover het aantal op basis van de EU-SILC 2008 (toen circa 2.194.000 personen). In 2012 ging het om ongeveer 2.356.000 personen, waarmee de doelstelling veraf ligt. Het Vlaams Hervormingsprogramma stelt voorop om het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting in Vlaanderen te verminderen met 30% ten opzichte van de EU-SILC 2008. Het zou in 2020 gedaald moeten zijn tot maximaal 650.000 personen, maar in 2012 waren nog ongeveer 1.020.000 Vlamingen arm op basis van deze brede indicator. Ook hier zijn extra inspanningen vereist.

2.3 Inkomensongelijkheid en vermogens

Recentelijk kreeg het boek *Capital in the Twenty-First Century* van de Franse econoom Thomas Piketty (2014) veel aandacht. Piketty analyseert hoe de ongelijkheden in inkomens en vermogens sinds de 18de eeuw zijn toegenomen. Hij wijt dat vooral aan de toename van de opbrengst uit kapitaal (dat geconcentreerd is in de handen van enkelen): de groei hiervan stijgt sneller dan de groei van de economie. Piketty vindt dat overheden de rijkdom kunnen 'democratiseren', bijvoorbeeld door het invoeren van een globale vermogenstaks. Meer inkomensongelijkheid zorgt volgens de OESO voor minder sociale mobiliteit, sociale onrust en politieke instabiliteit en kan de performantie van de economie beïnvloeden (OECD, 2011). In deze paragraaf bekijken we hoe het is gesteld met de inkomensongelijkheid in België en in Europa.

De EU-SILC 2012 vat de inkomensongelijkheid op verschillende manieren samen. Zo kan men voor elk inkomenskwintiel⁴ bekijken hoeveel het bezit van het nationaal equivalent beschikbaar inkomen. In België bezat het eerste inkomenskwintiel (de 20% armsten) daarvan 9%, het tweede kwintiel 14%, het derde kwintiel 18% en het vierde kwintiel 23%. Het vijfde kwintiel (de 20% rijksten) bezat 35% van het nationaal equivalent inkomen (Eurostat, 2014).

De inkomenskwintielverhouding of S80/S20 meet het aandeel in het totaal equivalent beschikbaar inkomen van het hoogste inkomenskwintiel tegenover dat van het laagste. De 20% rijksten in België hebben 4,0 keer zoveel inkomen dan de 20% armsten. Daarmee scoort ons land in de Europese context vrij goed, na Slovenië (3,4), Tsjechië (3,5), Nederland (3,6) en Slowakije, Finland en Zweden (3,7) en Malta (3,9). Bulgarije (6,1), Roemenië (6,3), Letland (6,5) en Griekenland (6,6) zijn merkbaar ongelijker en in Spanje beschikken de 20% rijksten zelfs over 7,2 keer meer inkomen dan de 20% armsten (Eurostat, 2014). Tussen 2008 en 2012 is de kloof tussen arm en rijk op basis van de inkomenskwintielverhouding significant toegenomen in de zuidelijke lidstaten (Spanje, Griekenland, Italië en Cyprus) en in Kroatië, Estland, Denemarken, Hongarije, Slowakije en Zweden. In Bulgarije, Duitsland, Letland, Litouwen, Malta, Nederland en Roemenië is de inkomensongelijkheid gedaald (European Commission, 2014). Volgens de Europese Commissie (2014) ligt in veel landen de crisis, met toenemende loonpolarisatie (de hoogste lonen stegen sneller dan de laagste), arbeidsmarktsegmentatie (een grote kloof tussen hoog- en laaggeschoolde jobs) en minder herverdelende belastingen en uitkeringen, aan de basis van de toegenomen ongelijkheid.

De S80/S20 focust op de uiteinden van de inkomensverdeling. Een andere maatstaf voor het meten van de inkomensongelijkheid, de Ginicoëfficiënt, bekijkt de gehele inkomensverdeling. De Ginicoëfficiënt varieert van 0 tot 1. '0' verwijst naar totale inkomensgelijkheid, '1' naar totale ongelijkheid (het inkomen is bijvoorbeeld in handen van één persoon). In 2012 (inkomensdata 2011) bedroeg de Ginicoëfficiënt in België 0,265, waarmee wordt bevestigd dat de inkomensongelijkheid in onze contreien vrij beperkt blijft. De beste score vinden we in Slovenië (0,237), het meest ongelijk is Letland (0,357) (Eurostat, 2014). Onze welvaartsstaat bevordert de inkomensgelijkheid: zonder rekening te houden met de sociale uitkeringen (inclusief pensioenen) zou de Ginicoëfficiënt 0,477 bedragen.⁵

In de vorige editie van het Jaarboek vermeldden we dat het mediaan nettovermogen⁶ van de Belgen in het referentiejaar 2010 206.200 euro bedroeg: 50% van de bevolking had minder, 50% had meer (Coene, 2013). Kuypers en Marx (2014) onderwierpen de 'Household Finance and Consumption Survey', die de basis van die cijfers vormt, aan een verdere analyse. Ze stelden vast dat werklozen, huurders, eenoudergezinnen en personen geboren buiten België een kleiner vermogen hebben dan werkenden, eigenaars, koppels en personen geboren in België. De grote meerderheid van de huurders heeft geen vermogen, wat er volgens Kuypers en Marx (2014) op wijst dat zij het niet-bezit van een woning niet compenseren met andere vermogens. Ook de helft van de

personen geboren in het buitenland bezit vrijwel niets (terwijl 5% van die groep rijker is dan personen geboren in België). Hoewel 65-plussers in België een hoog armoederisico hebben, beschikken zij over een groter vermogen dan de jongere leeftijdsgroepen, al is er wel sprake van een grote ongelijkheid binnen die groep.

Het mediaan nettovermogen van de 10% armste huishoudens bedraagt 9.200 euro, dat van de 10% rijkste bijna 460.000 euro.

Kuypers en Marx (2014) signaleren een overlap tussen inkomensarmoede en vermogens: huishoudens met de laagste inkomens hebben doorgaans het kleinste vermogen, en omgekeerd hebben huishoudens met de hoogste inkomens de grootste vermogens. Het mediaan nettovermogen (inclusief eigen woning) van de 10% armste huishoudens bedraagt 9.200 euro; dat van de 10% rijkste bedraagt bijna 460.000 euro. Focust men op liquide vermogenscomponenten (geld op zicht- en spaarrekeningen, obligaties, aandelen, ...), dan blijkt dat de helft van de inkomensarme gezinnen minder dan 5.400 euro aan middelen heeft. Die gezinnen kunnen dus nauwelijks meer dan een paar maanden consumptie financieren.

3. Intergenerationele overdracht van armoede

Sociologen en economen zijn sinds lange tijd geïnteresseerd in sociale mobiliteit en intergenerationele overdracht van menselijk kapitaal en inkomen. Het debat gaat over 'ascription' versus 'achievement': de mate waarin iemands positie bepaald wordt door zijn afkomst (toewijzing), dan wel door eigen talenten en vaardigheden (verwerving). De mechanismen waarlangs intergenerationele transmissie plaatsvindt, zijn bijzonder complex. De invloed van de sociale achtergrond verloopt niet alleen direct, maar ook indirect. Zo hebben meer vermogende ouders meer materiële middelen voor kinderopvang, voeding, huisvesting, boeken, ... (zie Jenkins & Siedler, 2007), wat bijvoorbeeld de onderwijskansen van hun kinderen beïnvloedt. Ook zouden personen afkomstig uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische achtergrond beschikken over een sociaal netwerk dat minder geschikt is om via informele weg een job te vinden (Raitano, 2009). Empirische studies trachten de impact van de sociaaleconomische status van de ouders (de positie binnen de sociale structuur), zoals die tot uiting komt in het onderwijsniveau, het beroep, het inkomen en het vermogen (Reynders, Nicaise, & Van Damme, 2005) te ontrafelen. Die indicatoren hangen immers samen met het armoederisico (zie eerder).

Zo toont onderzoek dat het onderwijsniveau van de ouders een invloed uitoefent op het onderwijsniveau van de kinderen: kinderen van hoogopgeleide ouders hebben een grote-

re kans om een diploma hoger onderwijs te behalen (Causa & Johansson, 2010; Raitano, 2009). Vooral in België is de invloed van het onderwijsniveau van de vader op het eigen onderwijsniveau zeer sterk (OECD, 2010). De impact van het ouderlijke onderwijsniveau op het eigen onderwijsniveau blijkt wel af te nemen, vooral in de lagere onderwijssectoren (Esping-Andersen & Wagner, 2012). Voorts toont onderzoek dat het beroep van de ouders dat van de kinderen beïnvloedt: kinderen afkomstig uit een arbeidersgezin hebben, onafhankelijk van hun onderwijsniveau, een kleinere kans om manager te zijn dan kinderen van wie de ouders een managementfunctie bekleedden (Raitano & Vona, 2011). De directe impact van het ouderlijke beroep op het beroep van de kinderen neemt in onze contreien weliswaar af, ten voordele van de impact van het eigen onderwijsniveau (Ganzeboom & Treiman, 2007). De dalende invloed van het ouderlijke onderwijsniveau en beroep past in de optimistische visie dat het belang van ascriptie zou afnemen met de tijd, terwijl de rol van verwerving zou toenemen (Ganzeboom & Treiman, 2007).

De impact van de sociale achtergrond op de eigen onderwijs- en beroepsuitkomsten betekent dat er een invloed is op het latere loon. Onderzoek hierover is onder andere gebaseerd op de 'intergenerationele loonelasticiteit', die de samenhang tussen het eigen loon en dat van de ouders (doorgaans dat van de vader) meet. Die samenhang is het meest uitgesproken in de staarten van de inkomensverdeling: aan de bodem en de top van de inkomensverdeling is er minder sociale mobiliteit. Vooral in de Verenigde Staten is er een sterk effect: ongeveer de helft van de zonen van vaders in het laagste loondecil geraakt zelf niet hoger dan het derde decil, en omgekeerd bevindt meer dan de helft van de zonen van vaders in het hoogste loondecil zich niet lager dan het achtste decil (Corak, 2013). Voor Oostenrijk stelden Altzinger en Schnetzer (2010) dat 28% van de kinderen die opgroeiden in een zeer arm gezin, zelf ook in het laagste inkomensdecil zat, terwijl 32% van de kinderen die opgroeiden in een zeer rijk gezin, in het hoogste inkomensdecil zat.

Onderzoek bevestigt dus de invloed van ouderlijke sociale achtergrond op het latere armoederisico. Blanden en Gibbons (2006) vonden voor het Verenigd Koninkrijk dat respondenten die opgroeiden in een arm gezin als tiener in de jaren 1970, dubbel zoveel kans hadden om zelf arm te zijn rond hun 30ste. Na controle voor armoede rond de leeftijd van 30 jaar hadden die respondenten ook dubbel zoveel kans om arm te zijn rond hun veertigste. Die impact is bovendien toegenomen met de tijd: wie opgroeide in een arm gezin als tiener in de jaren 1980, had later vier keer meer kans om zelf arm te zijn. Die toename druist in tegen de eerdere opmerking omtrent de afnemende invloed van de sociale achtergrond. Eerder vonden Corcoran en Adams (1997) gelijkaardige bevindingen voor de Verenigde Staten. Recenter stelden Whelan, Nolan en Maître (2013) vast dat het effect van de financiële positie van de ouders groter is op economische kwetsbaarheid (een multidimensionele armoedemaatstaf) dan op inkomensarmoede. Pintelon, Cantillon, Van den Bosch en Whelan (2013) verbreedden de focus naar sociale risico's en stelden vast dat respondenten van wie de vader een elementair beroep uitoefende, een hoger risico hebben op werkloosheid, een slechte gezondheid, leven in een

gezin met een lage werkintensiteit, eenouderschap en laagbetaald werk (in vergelijking met respondenten met vaders uit een hogere beroepsklasse). Wel verdwijnt die invloed grotendeels na controle voor het eigen opleidingsniveau en de eigen beroepsstatus (behalve voor slechte gezondheid en eenouderschap), wat betekent dat het effect van het beroep van de vader op sociale risico's wordt gemedieerd door de eigen sociale positie.

De mate van sociale mobiliteit verschilt tussen landen. Sommige landen, waaronder de Scandinavische, vertonen een hogere mate van sociale mobiliteit dan andere, zoals de Verenigde Staten, waar de kansen van een individu om te ontsnappen aan zijn sociale achtergrond beperkter zijn (zie bijvoorbeeld Esping-Andersen & Wagner, 2012; Solon, 1992). Vooral in landen met een grotere inkomensongelijkheid weegt de impact van de sociale achtergrond zwaarder door (Corak, 2013). Whelan e.a. (2013) vonden dat de impact van de beroepsklasse van de ouders en van financiële problemen tijdens de kindertijd op inkomensarmoede en op economische kwetsbaarheid beperkter is in sociaaldemocratische en corporatistische welvaartsstaten en sterker in liberale en Zuid-Europese welvaartsregimes.

3.1 Intergenerationele overdracht van armoede in België: data en methode

De EU-SILC-enquête bevat naast een standaardvragenlijst ieder jaar een module waarin wordt ingezoomd op een specifiek thema van sociale uitsluiting, zoals sociale participatie, huisvesting, materiële deprivatie of overmatige schuldenlast. Om de paar jaar wordt eenzelfde module bevraagd. In 2005 werd voor het eerst gepeild naar de 'intergenerationele overdracht van armoede'. Die module werd in 2011 herhaald onder de noemer 'intergenerationele overdracht van ongunstige eigenschappen'. Respondenten tussen 25 en 59 jaar werden bevraagd over de situatie van het gezin waarin ze opgroeiden op het moment dat ze 14 jaar oud waren. In België kregen 6.698 respondenten 21 vragen voorgelegd over de familiale context van het gezin waarin ze opgroeiden (zoals de aanwezigheid van de ouders, het aantal kinderen, de herkomst van de ouders), het onderwijsniveau van de ouders, de werksituatie van de ouders (zoals activiteitsstatus en beroep, het feit of de ouders een leidinggevende functie uitoefenden) en de financiële situatie van hun vroegere gezin (bijvoorbeeld de inkomenssituatie en het woningeigenaarschap). Het betreft retrospectieve gegevens op basis van de herinneringen van de respondent. Een nadeel van dergelijke data is dat respondenten zich bepaalde zaken mogelijk moeilijk of foutief herinneren (zie onder andere Altzinger & Schnetzer, 2010). Sommige studies (bijvoorbeeld Raitano & Vona, 2011) bakenen de leeftijdsgroep af tot de 35-49-jarigen, enerzijds om problemen met herinneringen te reduceren, anderzijds om rekening te houden met het feit dat jongere generaties vaak nog geen financieel stabiele situatie hebben opgebouwd. In navolging van onder meer Whelan e.a. (2013) en Altzinger en Schnetzer (2010) behouden we de data voor de volledige bevraagde groep van 25-59-jarigen om de steekproef te vergroten.

We beschouwen twee afhankelijke variabelen. Het relatieve armoederisico van de respondent, gebaseerd op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen in België anno 2010 (een inkomen lager dan 1.000 euro voor een alleenstaande) is een binaire variabele: 0 = niet arm, 1 = arm. Het risico op armoede of sociale uitsluiting is opgebouwd uit drie items die peilen naar het relatieve armoederisico, de mate van ernstige materiële deprivatie en de werkintensiteit (zie paragraaf 2.2). We maakten die variabele ook binair: 0 = niet arm of sociaal uitgesloten, 1 = arm of sociaal uitgesloten op minstens een van de drie items.

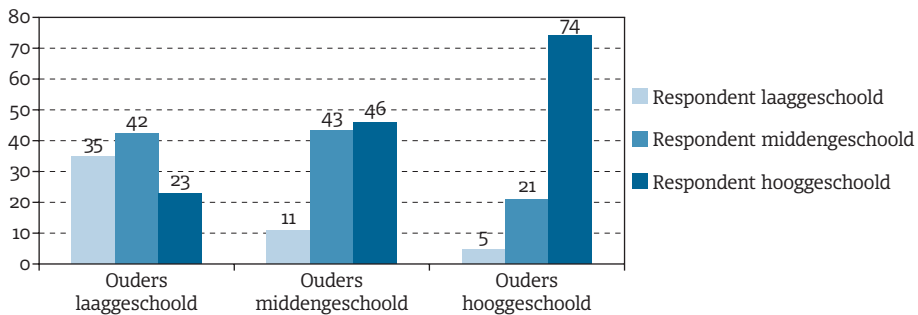
De onafhankelijke variabelen betreffen demografische en sociaaleconomische kenmerken van de respondent en zijn/haar gezin tijdens de kindertijd. Demografische variabelen zijn: geslacht, leeftijdsklasse, huishoudtype (eenoudergezinnen, koppels en andere gezinstypes met of zonder kinderen) en nationaliteit (de Belgische, Europese of niet-Europese nationaliteit) van de respondent. Sociaaleconomische variabelen zijn: opleidingsniveau op basis van de ISCED-97-classificatie en gegroepeerd naar laaggeschoold (ten hoogste lager secundair onderwijs), middengeschoold (ten hoogste hoger secundair onderwijs) en hooggeschoold (minstens hoger onderwijs), zelfgerapporteerde huidige activiteitsstatus (werkend, werkloos of inactief (dat wil zeggen: gepensioneerd, ziek, invalide of ander inactief)) en eigenaarschap (eigenaar met of zonder hypotheek, huurder op de private markt en huurder op de sociale markt/gratis huurder). De kenmerken van het gezin waarin de respondent opgroeide, hebben, zoals eerder vermeld, betrekking op de periode toen de respondent 14 jaar was. Voor het hoogste onderwijsniveau van de ouders bekijken we het opleidingsniveau van vader en moeder, gegroepeerd naar laaggeschoold (ten hoogste lager secundair onderwijs, inclusief 'analfabeet'), middengeschoold (ten hoogste hoger secundair onderwijs) en hooggeschoold (minstens hoger onderwijs). Als van een van beide ouders de informatie ontbreekt, namen we het onderwijsniveau van de andere ouder in aanmerking. De activiteitsstatus van de vader op het moment dat de respondent 14 jaar was (de moeder was in de helft van de gevallen huisvrouw), is onderverdeeld naar werkend (werknemer of zelfstandige) en niet werkend (werkloos, gepensioneerd of inactief). De financiële situatie berust op een inschatting van de respondent over de financiële toestand van zijn/haar gezin op het moment dat hij/zij 14 jaar was. Die varieert van (zeer) slecht tot (zeer) goed. Om de impact van de structuur van het vroegere gezin te schatten, bekijken we de aanwezigheid van ouders: de respondent groeide ofwel op met beide ouders of leefde in een eenoudergezin, in een privéhuishouden zonder ouders of in een collectief huishouden/instelling.

Eerst sporen we het verband tussen twee variabelen op aan de hand van kruistabellen. We rapporteren alleen statistisch significante verbanden. In een volgende stap brengen we alle variabelen samen in een regressiemodel. Omdat de afhankelijke variabelen binair zijn, maken we gebruik van logistische regressieanalyse.

3.2 Verbanden tussen twee variabelen

Een eerste vaststelling is dat het opleidingsniveau van respondenten significant samenhangt met het opleidingsniveau van hun ouders. 35% van de respondenten van wie de ouders hoogstens een diploma lager secundair onderwijs hadden, is zelf laaggeschoold, 42% van die groep is middengespoold en 23% is hooggeschoold. 74% van de respondenten die opgroeiden in een gezin waarvan de ouders minstens een diploma hoger onderwijs hadden, is zelf ook hooggeschoold (zie figuur 2). Hoewel de overdracht van een hoge opleiding dus sterker doorweegt en er ook een generatie-effect speelt (volgende generaties zijn hoger opgeleid dan vorige generaties), is de overdracht van onderwijsniveaus duidelijk, wat de bevindingen uit vorig onderzoek bevestigt.

Figuur 2 – Verband tussen hoogst behaalde opleidingsniveau van de ouders en hoogst behaalde opleidingsniveau van de respondent (in %), België.



Bron: EU-SILC 2011, rev.2, eigen berekeningen.

Verder stellen we vast dat het opleidingsniveau van de respondent samenhangt met de financiële positie van de ouders. 38% van de respondenten die opgroeiden in een gezin met een matig slechte tot (zeer) slechte financiële positie, is laaggeschoold, terwijl 24% hooggeschoold is. 46% van de respondenten die opgroeiden in een matig goed tot (zeer) goed financieel nest, is hooggeschoold (tegenover 17% laaggeschoolden). Omgekeerd zijn respondenten van wie de ouders hoogstens een diploma lager onderwijs hebben, vaker arm (16%) dan respondenten met hoogopgeleide ouders (7%). Hetzelfde geldt voor het risico op armoede of sociale uitsluiting. 26% van de respondenten van wie de ouders laaggeschoold zijn, is arm of sociaal uitgesloten, terwijl dat 'slechts' voor 12% van de respondenten met hooggeschoolde ouders het geval is.

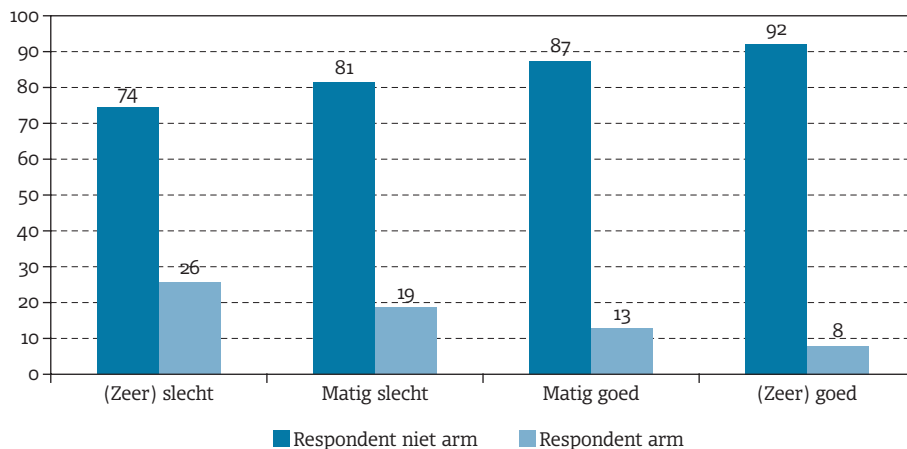
Die laatste bevinding wordt bevestigd wanneer men de huidige generatie kinderen beschouwt. Op basis van de EU-SILC 2012 blijkt dat kinderen van 0 tot 17 jaar een groter armoederisico hebben naargelang hun ouders lager opgeleid zijn. Kinderen van laagopgeleide ouders hebben een armoederisico van 48%, voor kinderen van middengespoolden ouders is dat 16% en voor kinderen van hooggeschoolde ouders is dat 10% (Eurostat, 2014).

Ook blijkt de activiteitsstatus van de vader tijdens de kindertijd samen te hangen met het armoederisico van de respondent: 21% van de respondenten die opgroeiden in een gezin met een niet-werkende vader, is arm, tegenover 11% van de respondenten van wie de vader werkte. Voor het bredere risico op armoede en sociale uitsluiting gaat het respectievelijk over 31% en 18%.

26% van wie opgroeide in een gezin met een (zeer) slechte financiële situatie, is arm.

Een andere vaststelling betreft het verband tussen de financiële positie van het gezin waarin men opgroeide en het eigen armoederisico. 26% van de respondenten die opgroeiden in een gezin met een (zeer) slechte financiële situatie, is zelf arm, tegenover slechts 8% van de respondenten die opgroeiden in een gezin met een (zeer) goede financiële situatie (zie figuur 3). Hetzelfde zien we wanneer we de financiële positie van de ouders afzetten tegen het bredere risico op armoede of sociale uitsluiting (het gaat dan om respectievelijk 37% tegenover 15% respondenten). Ook die bevindingen bevestigen eerder empirisch onderzoek.

Figuur 3 – Aandeel arme en niet-arme respondenten (op basis van de armoederisico-drempel van 60%) naargelang de financiële situatie van de ouders (in %), België.



Bron: EU-SILC 2011, rev.2, eigen berekeningen.

Ten slotte zijn respondenten die opgroeiden in een gezin met beide ouders, in hun latere leven minder vaak arm (12%) dan respondenten die opgroeiden in een eenoudergezin, een gezin zonder ouders of een instelling (18%). Die bevinding wordt bevestigd voor de 'bredere armoede of sociale uitsluiting'-indicator: 30% van de respondenten die op-

groeiden in een eenoudergezin, zonder ouders of in een instelling, is arm op minstens een van de drie items, tegenover 19% van hen die met beide ouders leefden.

3.3 Resultaten logistische regressie

We kunnen dus besluiten dat het gezin waarin men opgroeide, de latere levenskansen beïnvloedt. In een volgende stap nemen we alle variabelen op in een model waarin gecontroleerd wordt voor onderlinge effecten. Dat doen we aan de hand van een logistische regressie, met als afhankelijke variabele het relatieve armoederisico. Om rekening te houden met het steekproefdesign, maakten we gebruik van de procedure 'complex samples' in SPSS. Tabel 2 presenteert de resultaten, eerst voor de effecten van het gezin waarin men opgroeide (model 1), dan voor hetzelfde model met inbegrip van de demografische kenmerken van de respondent (model 2) en ten slotte voor het effect van alle onafhankelijke variabelen, inclusief socio-economische kenmerken van de respondent (model 3). In een logistische regressie wordt de kans geschat dat een respondent in de hoogste categorie van de afhankelijke variabele komt (in dit geval: 1 = arm), gegeven een bepaalde waarde van de onafhankelijke variabele en gecontroleerd voor de overige onafhankelijke variabelen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van odds ratio's (een verhouding van twee kansverhoudingen): die geven de proportionele verandering in de odds⁸ wanneer de onafhankelijke variabele met één eenheid stijgt. Een odds ratio groter dan 1 geeft aan dat die categorie van de onafhankelijke variabele een grotere kansverhouding heeft op Y. Een odds ratio kleiner dan 1 geeft aan dat die categorie van de onafhankelijke variabele een kleinere kansverhouding heeft dan de referentiecategorie. De analyse kent verschillende beperkingen. Zo hangen sommige verklarende variabelen samen: het opleidingsniveau van de respondent hangt samen met de opleiding van de ouders en ook de variabelen van de familiale context hangen samen (bijvoorbeeld: het opleidingsniveau van de ouders en de financiële positie van het gezin).⁹ Een correlatiematrix van de variabelen op gezinsniveau wijst echter uit dat de correlaties beperkt zijn. We hielden ook geen rekening met vele andere factoren uit de kindertijd die de latere levenskansen kunnen beïnvloeden, zoals de gezondheid van de respondent of de ouders, de impact van de buurt waarin iemand opgroeide, de aanwezigheid van hulpbronnen als sociaal en cultureel kapitaal, ... Niettemin bieden de analyses een eerste inzicht in de intergenerationale transmissie van armoede in België.

Model 1 bekijkt de impact van de kenmerken van het gezin waarin de respondent opgroeide (de aanwezigheid van ouders, het hoogste opleidingsniveau van de ouders, de financiële situatie van het gezin en de activiteitsstatus van de vader) op het relatieve armoederisico van de respondent. De effecten van de aanwezigheid van de ouders en van de activiteitsstatus van de vader gaan in de verwachte richting (opgroeien in een eenoudergezin, zonder ouders of in een instelling en opgroeien in een gezin met een niet-werkende vader verhogen de odds op armoede), maar zijn niet significant. De effecten van het opleidingsniveau van de ouders zijn wel significant. De odds ratio van

respondenten van wie de ouders laaggeschoold zijn, bedraagt 1,9. Dat wil zeggen dat die respondenten, onder controle van de overige variabelen, meer kans hebben om arm te zijn dan de referentiegroep (respondenten van wie de ouders een diploma hoger onderwijs hadden). Respondenten van wie de ouders hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs hadden, zijn niet significant vaker of minder vaak arm dan die referentiegroep. Respondenten die aangaven dat het gezin waarin ze opgroeiden toen ze 14 jaar oud waren, zich in een matige tot (zeer) slechte financiële positie bevond, hebben in hun latere leven meer kans om arm te zijn dan wie opgroeide in een gezin met een matige tot (zeer) goede financiële positie.

In model 2 voegen we de demografische kenmerken van de respondent (geslacht, leeftijd, huishoudtype en nationaliteit) toe als verklarende variabelen. De eerder gevonden resultaten blijven gelden, al is nu de impact van middengeschoolde ouders ook significant: respondenten van wie de ouders middengeschoold zijn, zijn vaker arm dan respondenten van wie de ouders hoogopgeleid zijn. Alleenstaanden en eenoudergezinnen lopen, onder controle van de andere variabelen, een significant groter risico op armoede in vergelijking met de referentiecategorie (koppels of andere huishoudtypes zonder kinderen). Koppels of andere huishoudtypes met kinderen verschillen niet significant van deze zonder kinderen. Wat de leeftijd betreft, zien we dat enkel het effect van de leeftijdsgroep 43-51 jaar significant is: de odds ratio bedraagt 0,6, wat betekent dat die groep minder kans op armoede heeft dan de 25-33-jarigen. Ook het effect van nationaliteit is significant: personen met een EU- of niet-EU-nationaliteit zijn vaker arm dan personen met de Belgische nationaliteit. Het effect van geslacht is niet significant.

Model 3, ten slotte, voegt de socio-economische kenmerken toe: opleidingsniveau, zelfgerapporteerde activiteitsstatus en eigenaarschap. Hierdoor is het effect van de opleiding van de ouders op het armoederisico niet meer significant. Wellicht wordt dat effect gemedieerd door het eigen opleidingsniveau van de respondent (dat bleek immers samen te hangen met de opleiding van de ouders; zie eerder). Het effect van het eigen opleidingsniveau is inderdaad significant: laag- en middengeschoolden hebben een grotere kans op armoede dan hooggeschoolden. Het effect van de financiële situatie van het gezin blijft significant (de odds ratio is wel lager dan in model 1). Dat betekent dat, na controle voor demografische en socio-economische kenmerken, opgroeien in armoede een blijvend effect heeft op het eigen armoederisico. Die bevinding bevestigt eerder onderzoek. Voor het huishoudtype zien we dat het effect van koppels of andere gezinstypes met kinderen nu significant is: zij hebben meer kans op armoede dan koppels zonder kinderen. Het effect van leeftijd is niet meer significant. Nationaliteit blijft een significante rol spelen, al zorgt het toevoegen van de socio-economische kenmerken dat de odds ratio's voor personen zonder Belgische nationaliteit dalen. Dat betekent dat bij een gelijke sociaaleconomische achtergrond, de kloof tussen Belgen en niet-Belgen verkleint. Verder blijken het eigendomsstatuut en de activiteitsstatus een significante impact uit te oefenen. Zowel private als sociale huurders (of die gratis wonen) hebben een grotere kans op armoede dan eigenaars, en inactieven en werklozen hebben meer kans op armoede dan werkenden.

Wanneer we de analyses herhalen met als afhankelijke variabele het bredere risico op armoede of sociale uitsluiting (niet in tabel), zijn de resultaten gelijklopend. In model 2, met toevoeging van de demografische variabelen, wijzigt het effect van de leeftijd. 34-42-jarigen hebben een kleinere kans op armoede of sociale uitsluiting dan de referentiecategorie (25-33 jaar), terwijl 52-59-jarigen een groter risico hebben dan die jongste leeftijdsgroep. Wanneer we het risico op armoede en sociale uitsluiting opdelen naar de drie afzonderlijke items, blijkt dat 52-59-jarigen vaker leven in een gezin met een zeer lage werkintensiteit. In model 2 is het effect van ouders met een middengeschoolde opleiding niet significant, in tegenstelling tot model 2 met het relatieve armoederisico als afhankelijke. In model 3, met alle onafhankelijke variabelen, is het effect van geslacht significant. Vrouwen hebben een kleiner risico op armoede of sociale uitsluiting dan mannen. Dat lijkt een onverwacht resultaat, maar is wellicht te verklaren doordat gecontroleerd wordt voor de activiteitsstatus: bij een gelijke activiteitsstatus zijn vrouwen minder vaak arm dan mannen. Ten slotte is in dit derde model het effect van koppels of andere gezinstypes met kinderen niet significant (in tegenstelling tot het model met het relatieve armoederisico als afhankelijke).

Tabel 1 – Logistische regressie van het effect van demografische, socio-economische en gezinskenmerken op het armoederisico, België, odds ratio's (betrouwbaarheidsintervallen).

	Model 1 n = 5.713	Model 2 n = 5.683	Model 3 n = 5.646
Intercept	0,065*** (0,050-0,085)	0,035*** (0,024-0,052)	0,010*** (0,006-0,017)
Aanwezigheid ouders (ref.cat. = beide ouders)			
- Eenoudergezin/geen ouders/collectief	1,265 (0,899-1,779)	1,212 (0,834-1,760)	1,019 (0,703-1,478)
Hoogste opleidingsniveau ouders (ref.cat. = hooggeschoold)			
- Laaggeschoold	1,934 *** (1,463-2,557)	2,268 *** (1,709-3,010)	1,200 (0,839-1,717)
- Middengeschoold	1,187 (0,878-1,606)	1,375 * (1,011-1,869)	1,127 (0,783-1,622)
Activiteitsstatus vader (ref.cat. = werkend)			
- Niet werkend	1,340 (0,878-2,047)	1,452 (0,932-2,261)	1,375 (0,854-2,212)
Financiële situatie ouders (ref.cat. = matig tot (zeer) goed)			
- Matig tot (zeer) slecht	2,215 *** (1,744-2,814)	1,850 *** (1,461-2,344)	1,533 ** (1,165-2,015)
Geslacht (ref.cat. = man)			
- Vrouw		1,006 (0,851-1,188)	0,841 (0,685-1,034)

Armoede en sociale uitsluiting

	Model 1 n = 5.713	Model 2 n = 5.683	Model 3 n = 5.646
Leeftijd (ref.cat. = 25-33 jaar)			
- 34-42 jaar	0,773 (0,593-1,008)		0,990 (0,738-1,328)
- 43-51 jaar	0,622 ** (0,445-0,869)		0,720 (0,494-1,051)
- 52-59 jaar	0,826 (0,581-1,174)		0,749 (0,509-1,103)
Huishoudtype (ref.cat. = koppel of ander zonder kinderen)			
- Alleenstaande	3,296 *** (2,317-4,689)		2,431 *** (1,657-3,565)
- Koppel of ander met kinderen	1,314 (0,918-1,880)		1,662 ** (1,132-2,440)
- Eenoudergezin	6,304 *** (3,877-10,251)		5,076 *** (2,962-8,699)
Nationaliteit (ref.cat. = Belgische)			
- Europese	2,193 *** (1,513-3,178)		1,827 ** (1,214-2,751)
- Niet-Europese	12,225 *** (8,136-18,368)		5,562 *** (3,509-8,814)
Opleidingsniveau (ref.cat. = hooggeschoold)			
- Laaggeschoold			2,664 *** (1,931-3,675)
- Middengeschoold			1,821 *** (1,298-2,553)
Activiteitsstatus (ref.cat. = werkend)			
- Werkloos			8,543 *** (6,118-11,931)
- Inactief			6,078 *** (4,445-8,312)
Eigenaarschap (ref.cat. = eigenaar)			
- Huurder privémarkt			3,035 *** (2,145-4,295)
- Huurder verminderd tarief/gratis			3,264 *** (2,175-4,898)
	Door model correct geclassificeerde gevallen: 89,0% Wald Chi ² : 98,719, df: 5, sig.: 0,000 Nagelkerke R ² : 0,053	Door model correct geclassificeerde gevallen: 89,6% Wald Chi ² : 450,197, df: 14, sig.: 0,000 Nagelkerke R ² : 0,203	Door model correct geclassificeerde gevallen: 90,8% Wald Chi ² : 497,082, df: 20, sig.: 0,000 Nagelkerke R ² : 0,394

NB. Ref.cat. = referentiecategorie. *: significant tot op 0,05; **: significant tot op 0,01; ***: significant tot op 0,001.

Bron: EU-SILC, 2011 (rev.2), eigen berekeningen.

4. Besluit

Dit hoofdstuk nam eerst de recentste armoedecijfers onder de loep. Ongeveer 1.667.000 Belgen en 680.000 Vlamingen hadden in 2011 een inkomen dat lager lag dan de armoederisicodrempel van 1.014 euro voor een alleenstaande. Een nog grotere groep (ongeveer 2.356.000 Belgen en 1.020.000 Vlamingen) leefde in armoede of sociale uitsluiting. De 20% armste Belgen bezitten vier keer minder inkomen dan de 20% rijkste, en Belgen die in armoede leven, hebben amper voldoende liquide bestaansmiddelen om enkele maanden consumptie te financieren. In een tweede deel bekeken we de duurzame effecten van opgroeien in armoede. 26% van de respondenten die opgroeiden in een gezin met een (zeer) slechte financiële positie, blijkt later zelf inkomensarm te zijn. De financiële positie van de ouders tijdens iemands kinderjaren hangt samen met zijn/haar latere armoederisico en met zijn/haar risico op armoede of sociale uitsluiting, zelfs na controle voor andere kenmerken. Opgroeien in armoede is met andere woorden niet alleen nefast voor de ontwikkeling van kinderen (Brooks-Gunn & Duncan, 1997), maar oefent een blijvende invloed uit op de latere levenskansen. De analyse kent uiteraard tekortkomingen. Zo werd de impact van het beleid niet onderzocht, terwijl belastingen, sociaal beleid en investeringen in onderwijs de sociale mobiliteit kunnen bevorderen (zie bijvoorbeeld OECD, 2010). De toenemende beleidsaandacht voor het verbeteren van de levensomstandigheden van gezinnen met kinderen is dan ook meer dan nodig. Een interessante vraag voor toekomstig onderzoek is waarom sommige personen die opgroeiden in armoede, er in hun latere leven wel in slagen om die situatie achter zich te laten. Welke structurele, culturele, persoonlijke en demografische factoren dragen hiertoe bij? De vaststelling dat iemands sociale achtergrond zijn/haar verdere levenskansen beïnvloedt, moet de toenemende focus van beleidsmakers op individuele verantwoordelijkheid temperen. Een individu is geen onbeschreven blad dat zelf ten volle verantwoordelijk is voor zijn/haar sociale positie.

NOTEN

1. Men rekent hiervoor het beschikbaar inkomen om naar een 'equivalent' beschikbaar inkomen op basis van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal: de eerste volwassene in een gezin krijgt een gewicht van 1, elke bijkomende persoon van 14 jaar en ouder krijgt een gewicht van 0,5 en kinderen jonger dan 14 jaar krijgen een gewicht van 0,3.
2. In oktober 2014 werden de EU-SILC2012 cijfers herzien. ADSEI stelde een technische fout vast op het moment van de behandeling van de non-respons, waardoor de gewichten 2012 werden herzien. Het gevolg is een wijziging van de indicatoren voor het jaar 2012. Op het moment van druk beschikten we nog niet over de aangepaste cijfers voor Vlaanderen. De Vlaamse armoedecijfers betreffen dan ook een indicatie. Van zodra de correcte cijfers gekend zijn, publiceren we deze op onze website (www.oases.be).

3. Het gaat om achterstallige betalingen van hypotheek/huur of nutsvoorzieningen, het huis niet voldoende kunnen verwarmen, geen onverwachte financiële uitgaven kunnen doen, zich niet om de twee dagen een maaltijd met vis, vlees of een proteïne-equivalent kunnen veroorloven, zich geen week vakantie weg van huis, een auto, een wasmachine, een kleuren-tv of een telefoon kunnen veroorloven.
4. Een kwintiel deelt de bevolking in vijf gelijke delen van telkens 20%.
5. Dit is ceteris paribus: indien er geen sociale zekerheid zou bestaan, zou de inkomensverdeling er wellicht anders uitzien.
6. Gebaseerd op reële activa (waaronder eigen woningbezit, bezit van vervoermiddelen en waardevolle goederen) en financiële activa (waaronder zicht- en spaarrekeningen, obligaties, aandelen, private pensioenfondsen, levensverzekeringen) op huishoudniveau.
7. Het gaat om studenten, personen die een opleiding volgen of vrijwilligerswerk doen, personen die huishoudelijke taken opnemen en andere inactieve personen.
8. Een odds of kansverhouding geeft de kans weer dat Y (de afhankelijke) voorkomt, gedeeld door de kans dat Y niet voorkomt. Als men de odds na een stijging met één eenheid van de onafhankelijke deelt door de originele odds, krijgt men de odds ratio (OR). Een odds ratio groter dan 1 geeft aan dat die categorie van de onafhankelijke variabele een grotere kansverhouding heeft op Y. Een odds ratio kleiner dan 1 geeft aan dat die categorie van de onafhankelijke een kleinere kansverhouding heeft dan de referentiecategorie.
9. We testten op multicollineariteit, volgens de tolerance en VIF was dat geen probleem.

Het risico op armoede in België: de determinanten van multidimensionele armoede onder de loep

Marjoke van der Burg en Peter Raeymaeckers

1. Inleiding

De trouwe lezer van dit Jaarboek hoeven we niet meer te vertellen op welke manier we naar armoede kijken. Armoede wordt in de vele jaarboeken steeds omschreven als een multidimensioneel fenomeen dat betrekking heeft op verschillende levensdomeinen. Dat wil concreet zeggen dat mensen in armoede worstelen met een kluwen van sociale uitsluitingen op verschillende levensdomeinen. Een conceptueel onderscheid wordt hier vaak gemaakt tussen de hoogte, de breedte en de diepte van armoede (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a). Hierbij verwijst de hoogte naar het aantal mensen dat in armoede leeft en de diepte naar de kloof met de rest van de samenleving. De breedtedimensie van armoede heeft betrekking op de verschillende levensdomeinen van armoede, waarbij vaak wordt verwezen naar de multiaspectualiteit van armoede. Multiaspectualiteit heeft betrekking op een complex kluwen van uitsluiting op diverse levensdomeinen zoals opleiding, huisvesting, tewerkstelling, welzijn en gezondheid, vrijetijdsbesteding en cultuur en politieke en sociale zeggingskracht. Als we in de volgende paragrafen spreken over multidimensionele armoede, verwijzen we steeds naar die multiaspectuele component.

In eerdere jaargangen van het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* werd al ingegaan op multidimensionele armoede. Zo werd al bekeken hoe we multidimensionele armoede kunnen meten (Van Haarlem, 2012), hoe het is gesteld met multidimensionele armoede in Europa (Van Haarlem & Raeymaeckers, 2013) en hoe multidimensionele armoede in de tijd evolueerde (Van Haarlem, 2012). Onze vorige analyses waren steeds beschrijvend van aard. We focusten hierbij op de ontwikkeling van een multidimensionele armoedemaat en voerden descriptieve analyses uit die focusten op hoeveel mensen we als multidimensioneel arm kunnen identificeren. In dit hoofdstuk bouwen we verder op de bovenstaande analyses. We bestuderen namelijk de determinanten van multidimensionele armoede. Dat wil zeggen dat we op zoek gaan naar de kenmerken van mensen getroffen door een multidimensionele armoedesituatie. De onderzoeksvraag formuleren we als volgt: welke demografische en socio-economische kenmerken leiden tot een verhoogd risico op multidimensionele armoede?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, gebruiken we een logistische regressie-analyse. Die statistische methode meet het effect van verschillende variabelen op het voorkomen van een door de onderzoeker geselecteerde afhankelijke variabele. We meten het effect van zowel demografische als socio-economische kenmerken op het risico dat een inwoner van België loopt om getroffen te worden door multidimensionele armoede. Meer specifiek bekijken we in welke mate kenmerken zoals geslacht, leeftijd, huishoudtype, aantal kinderen (demografisch) en opleiding, werkintensiteit en woonstatus (socio-economisch) de kans op multidimensionele armoede determineren.

Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. In een eerste paragraaf focussen we op de manier waarop we armoede meten en construeren we een multidimensionele armoedemaat. In een tweede stap komen we tot de kern van dit hoofdstuk en meten we, op basis van de univariate beschrijvende analyse en een logistische regressieanalyse, het effect van zowel demografische als socio-economische kenmerken op multidimensionele armoede.

2. De meting van armoede

Hoe meten we armoede? In deze paragraaf bespreken we de keuzes die we maken om de afhankelijke variabele van onze analyse te construeren. We baseren ons op de methode die we al in vorige jaarboeken hebben toegepast (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a; Van Haarlem, 2012; Van Haarlem & Raeymaeckers, 2013). We bespreken de indicatoren en geven enkele beschrijvende gegevens over het aantal multidimensioneel armen in België. We maken gebruik van het databestand van de 'Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC) voor het jaar 2011. De EU-SILC is een databank waarvoor in alle landen van de Europese Unie door middel van representatieve steekproeven gestandaardiseerde gegevens worden verzameld over diverse relevante domeinen op het vlak van armoede en sociale uitsluiting. De gegevensverzameling moet beleidsmakers voorzien van informatie over inkomen en levensomstandigheden. De steekproef bevat in België in 2011 5.910 huishoudens, 837 uit Brussel, 3.088 uit Vlaanderen en 1.985 uit Wallonië. In totaal gaat het om 14.300 personen.

2.1 De indicatoren

De verschillende domeinen en indicatoren van multidimensionele armoede selecteren we zoals in eerdere analyses (Van Haarlem, 2012; Van Haarlem & Raeymaeckers, 2013), die werden gebaseerd op in eerder onderzoek geïdentificeerde domeinen en EU-SILC-indicatoren (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a; 2007b; Dewilde & Raeymaeckers, 2008; Coene & Raeymaeckers, 2011). We onderscheiden drie domeinen: huisvesting, financiële stress en beperkte financiële middelen. Huisvestingsdeprivatie verwijst naar de mate

waarin mensen deprivatie ervaren op items die te maken hebben met de huisvestings-situatie. Bij financiële stress gaat het vooral over betalingsproblemen, bij beperkte financiële middelen vooral over het zich niet kunnen veroorloven van bepaalde zaken. In tabel 1 groeperen we de indicatoren per domein en worden de domeinen en indicatoren omschreven.

Ten eerste werd ervoor gekozen om zowel objectieve als subjectieve indicatoren op te nemen. Objectieve indicatoren maken abstractie van de persoonlijke ervaring en hebben het voordeel dat de betekenis ervan duidelijk is. Subjectieve indicatoren zijn nuttig als weergave van de alledaagse persoonlijke beleving van armoede (Cheli & Lemmi, 1995). Ten tweede werd geselecteerd op de armoedegevoeligheid van de indicatoren: ze moeten zo veel mogelijk verwijzen naar opgelegde beperkingen in plaats van naar persoonlijke voorkeuren (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a).

Tabel 1 – Indicatoren van armoede/deprivatie.

Item	Definitie
Huisvesting	
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
Financiële stress	
Subjectieve perceptie financiële moeilijkheden	Het huishouden kan slechts moeilijk tot zeer moeilijk de eindjes aan elkaar knopen
Betalingsproblemen huisvesting (hypothec 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
Beperkte financiële middelen	
Inkomensarmoede	Het gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen is lager dan 60% van het mediaaninkomen 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: Dewilde & Raeymaeckers (2008).

Om tot een maat voor multidimensionele armoede te komen, wordt, geïnspireerd op de methode ontwikkeld door Alkire en Foster¹ (2009; 2011), eerst voor elke indicator een breuklijn aangeduid om aan te geven vanaf wanneer een persoon of een huishouden wel of niet als gedepriveerd wordt beschouwd. De door ons gebruikte grenzen leiden we af uit tabel 1 (Raeymaekers & Dewilde, 2007a). Vervolgens bepalen we op hoeveel verschillende indicatoren men gedepriveerd moet zijn om als multidimensioneel arm beschouwd te worden. Conform vorige analyses (Van Haarlem, 2012) beschouwen we een persoon als arm als hij/zij op minstens vier indicatoren gedepriveerd is, dus op een derde van alle indicatoren.

Naast de manier waarop wij in dit hoofdstuk multidimensionele armoede definiëren, zijn in andere onderzoeken enkele alternatieven gelanceerd. Een belangrijk alternatief is de Europese indicator voor materiële deprivatie. Die houdt rekening met betalingsachterstanden, het zich kunnen veroorloven van een vakantie buitenshuis, het zich kunnen veroorloven van maaltijden met vlees, vis of een equivalent hiervan, het zich kunnen veroorloven van onverwachte uitgaven, het huis niet kunnen verwarmen om financiële redenen, het niet bezitten van een telefoon, tv, wasmachine of auto omdat men zich dat niet kan veroorloven. Gecombineerd met het risico op inkomensarmoede en het leven in een huishouden met een lage werkintensiteit (<20%) vormt dat de EU2020-armoede-indicator. Omdat we onze methode nog steeds als actueel beschouwen, omdat ze vrij gedetailleerd is en bovendien in eerdere jaarboeken is gebruikt en dus de vergelijkbaarheid met eerdere analyses bevordert, kiezen we ervoor om multidimensionele armoede opnieuw op die manier te definiëren.

Hoeveel mensen worden geïdentificeerd als multidimensioneel arm? Als we de eerder besproken definitie toepassen op de EU-SILC-gegevens van 2011, vinden we dat er in België gemiddeld genomen een risico van 10,0% is om multidimensioneel arm te zijn.

3. Determinanten van multidimensionele armoede

In deze paragraaf bekijken we de determinanten van multidimensionele armoede aan de hand van de hiervoor beschreven armoedemaat. Uit de literatuur blijkt duidelijk dat bij sommige bevolkingsgroepen het risico op armoede hoger is in vergelijking met andere. We onderscheiden, zoals eerder gesteld, demografische en socio-economische kenmerken. Vooraleer we ingaan op de resultaten, bespreken we de methode.

3.1 Methode

We starten met een univariate analyse op het individuele niveau om de determinanten van multidimensionele armoede te identificeren. Dat wil zeggen dat we bekijken wat de proportie armen is binnen elke subgroep van een determinant. Bijvoorbeeld: bij opleidingsniveau

bekijken we de proportie armen bij laag-, midden- en hoogopgeleiden. Vervolgens maken we gebruik van een logistisch regressiemodel (An, 2002) om het 'multivariate' verband te bestuderen. Met behulp van die techniek schatten we de 'zuivere' samenhang tussen een bepaalde determinant en het multidimensionele armoederisico, waarbij de vertekening door het effect van andere, gelijktijdig aanwezige determinanten geminimaliseerd wordt (Mood, 2010). Stel bijvoorbeeld dat in gebieden met een lage urbanisatiegraad naar verhouding veel meer laag opgeleide ouderen wonen dan in gebieden met een gemiddelde en hoge urbanisatiegraad. Een simpele (univariate) weergave van het percentage laagopgeleiden naar urbanisatiegraad zal dan als resultaat geven dat het opleidingsniveau in laag urbane gebieden laag is. In werkelijkheid kan het echter zo zijn dat de jonge mensen in laag urbane gebieden misschien even hoog opgeleid zijn als hun leeftijdsgenoten in andere gebieden.

Met de logistische regressieanalyse wordt voor dergelijke verbanden gecorrigeerd waarbij odds ratio's worden berekend.² De odds ratio benadert de kans op een gebeurtenis in groep a, tegenover de kans op dezelfde gebeurtenis in groep b (referentiegroep). Een odds ratio van 2 geeft bijvoorbeeld aan dat de kans op een bepaalde gebeurtenis in groep a tweemaal zo groot is als in groep b. De odds ratio geeft altijd een overschatting van het werkelijke risico, waarbij de overschatting zeer beperkt is wanneer de gebeurtenis die wordt bestudeerd, zeldzaam is. Als het over een frequent voorkomend fenomeen gaat, neemt de overschatting toe.

De EU-SILC-gegevens zijn, zoals eerder vermeld, verzameld door middel van steekproef-trekking. Er bestaat daarom een bepaalde onzekerheid over de representativiteit van de gegevens ten opzichte van de volledige Belgische bevolking. Om die onzekerheid op te vangen, wordt gewerkt met statistische significantie in de vorm van p-waarden. De p-waarde staat voor de kans om in de steekproefgegevens voor de verschillende groepen binnen een determinant een verschillend resultaat te vinden indien de groepen in werkelijkheid niet verschillen. Stel: we vinden in onze EU-SILC-gegevens een verschil van 20% in risico op multidimensionele armoede tussen mannen en vrouwen en de bijbehorende p-waarde is gelijk aan 0,05. Dat betekent dan dat, indien er in de volledige Belgische populatie geen verschil in risico op multidimensionele armoede is tussen mannen en vrouwen, de kans om een steekproef te trekken waarbij er een verschil wordt gevonden van 20%, maar 5% is. Aangezien die kans zeer klein is, kunnen we in dat geval aannemen dat er ook in de volledige Belgische populatie een verschil aanwezig is.

We weerhouden verschillende demografische en socio-economische determinanten. De demografische kenmerken zijn: geslacht van het gezinshoofd, leeftijdsklasse, huishoudtype, aantal kinderen en zelfgerapporteerde algemene gezondheid van het gezinshoofd. Hierbij is het gezinshoofd gedefinieerd als de persoon die (hoofd)verantwoordelijk is voor de woning. De achterliggende gedachte is dat dit vaak de financieel meest draagkrachtige persoon zal zijn, waarbij zijn/haar kenmerken het sterkst van invloed zullen zijn op de situatie van de andere individuen binnen het huishouden. Bovendien wordt die variabele ook in ander onderzoek vaak voor dat doel gebruikt. Een aantal determinanten werd opgehangen aan

de status van het gezinshoofd, namelijk geslacht, gezondheid, opleidingsniveau en geboorteland. Misclassificatie is op basis van die definitie echter mogelijk. Een voorbeeld betreft een echtpaar waarbij de vrouw het hoogste inkomen geniet; dat kan de resultaten uiteraard beïnvloeden. Bovendien kan ook de situatie van andere personen binnen het huishouden de financiële toestand beïnvloeden, bijvoorbeeld in geval van ziektekosten. Aangezien het moeilijk is om een perfecte definitie te geven voor het gezinshoofd en elke definitie haar voor- en nadelen heeft, denken we met onze keuze een goede benadering te geven.

Bij leeftijdsklasse vermelden we dat de categorie '60 jaar en ouder' uitgesloten is van de analyse omdat voor die personen de variabele 'werkintensiteit' niet van toepassing is. Onder huishoudtype zijn 'andere gezinsvormen' bijvoorbeeld koppels met inwonende financieel onafhankelijke volwassen kinderen. Kinderen zijn gedefinieerd als leden van het huishouden die jonger zijn dan 18 jaar of economisch inactieve leden van het huishouden tussen 18 en 24 jaar die bij ten minste één ouder inwonen. De gezondheid van het gezinshoofd is gebaseerd op de zelfgerapporteerde gezondheidstoestand, waarbij de vijf antwoordcategorieën bestaan uit 'zeer goed', 'goed', 'redelijk', 'slecht' en 'zeer slecht'. De socio-economische kenmerken die we in ogenschouw nemen, zijn het hoogst behaalde diploma van het gezinshoofd, de werkintensiteit binnen het gezin, de eigendomsstatus en het geboorteland van het gezinshoofd. Hierbij is de werkintensiteit de verhouding tussen de arbeidsprestaties die de volwassen leden van het gezin geleverd hebben over een jaar (rekening houdend met het aantal maanden dat ze aan het werk waren en hun gemiddelde arbeidsduur) en het maximum dat ze hadden kunnen presteren als ze voortdurend voltijds aan het werk waren geweest.³ Geboorteland van het gezinshoofd is opgedeeld in België, Europese Unie of niet-Europese Unie. Daarnaast kijken we ook nog naar de urbanisatiegraad en het gewest. Urbanisatiegraad is onderverdeeld in drie categorieën: gemeenten met een hoge bevolkingsdichtheid (> 500 inwoners/km²), gemeenten met een gemiddelde bevolkingsdichtheid (> 100 inwoners/km²) en gemeenten met een lage bevolkingsdichtheid (< 100 inwoners/km²). De variabele voor gewest maakt onderscheid tussen Brussel, Vlaanderen en Wallonië.

We vermelden nog dat we de analyse uitvoeren op het niveau van het individu. Een andere mogelijkheid zou zijn om op het niveau van het huishouden te analyseren. In dat geval gaat echter waardevolle informatie verloren, zoals de individuele leeftijd. Verder beperken we ons tot de groep personen uit huishoudens waarbinnen niemand ouder is dan 60 jaar. We volgen hierbij het voorbeeld van Vandenbroucke en Vinck (2013). We willen namelijk het effect van werkintensiteit kunnen opnemen in ons analysemodel. Omdat die variabele in de EU-SILC-dataset niet berekend is voor personen van 60 jaar en ouder (het gaat hier immers vaak om gepensioneerden), moeten we ons beperken tot de groep van 60 jaar en jonger.

3.2 Verdeling van multidimensionele armoede per determinant

Hoe is het multidimensionele armoederisico verdeeld per determinant? Die vraag staat centraal in dit hoofdstuk. In de onderstaande figuren bekijken we eerst de univariate

verdeling van de verschillende demografische en socio-economische kenmerken naar het risico op multidimensionele armoede. De selectie van de determinanten baseren we op de literatuur en de informatie die voorhanden is in het databestand van de EU-SILC 2011. De literatuur is vrij eenduidig. Algemeen kunnen we stellen dat mensen met 'gunstige' demografische en socio-economische kenmerken een lager risico kennen in vergelijking met diegenen die gekenmerkt worden door zogenaamde risicokenmerken. De belangrijkste risicokenmerken zijn: een lage tewerkstellingsgraad, een lage scholing, eenoudergezinnen, gezondheidsproblemen en een buitenlandse herkomst (Van Robaeys, Vranken, Perrin, & Martiniello, 2007; Raeymaeckers & Dewilde, 2007a; Dehaes, 1994; Uunk, 2004; Vandenbroucke & Vinck, 2013; Coene & Raeymaeckers, 2011). In deze paragraaf bekijken we de verdeling van die determinanten naar het armoederisico. In een volgende paragraaf bespreken we de resultaten van de logistische regressie, waarbij we een verklaring trachten te formuleren voor de waargenomen verbanden.

Het percentage armen is ongelijk verdeeld onder personen uit huishoudens waar een man en personen uit huishoudens waar een vrouw aan het hoofd staat. Wanneer een vrouw aan het hoofd staat, wordt men ongeveer tweemaal vaker met multidimensionele armoede geconfronteerd dan wanneer een man het hoofd van het huishouden is. Dat is grotendeels te wijten aan het feit dat vrouwen vooral gezinshoofd zijn van eenoudergezinnen. Een subanalyse wijst uit dat 29,4% van de personen uit gezinnen met een vrouw aan het hoofd deel uitmaakt van een eenoudergezin; wanneer een man aan het hoofd staat, is dat slechts 1,4%. Een andere mogelijke verklaring is dat vrouwen een zwakkere situatie op de arbeidsmarkt bekleden dan mannen. Zo wijzen studies erop dat de ongelijke genderverhoudingen op de arbeidsmarkt sterk doorwegen in het bepalen van het armoederisico (zie onder meer Dewilde, 2004; Uunk, 2004; Vandenbroucke & Vinck, 2013).

Het risico op multidimensionele armoede neemt af naarmate de leeftijd toeneemt. Uit analyses in het vorige jaarboek (Vandenbroucke & Vinck, 2013) bleek dat kinderarmoede in België toeneemt. Hierbij werd aangetoond dat de werkintensiteit binnen het huishouden hierin een belangrijke rol speelt. In de volgende paragraaf komen we hierop terug. Naast werkintensiteit kunnen ook de kosten die de zorg voor (jonge) kinderen met zich meebrengt, het multidimensionele armoederisico voor het huishouden doen toenemen. Dat het armoederisico afhankelijk is van de levensloop, werd ook al aangetoond in de literatuur. Een mogelijke verklaring voor het lage multidimensionele armoederisico bij ouderen is dat zij als gevolg van huiseigenaarschap vaak te maken hebben met minimale kosten voor huisvesting, waardoor hun beschikbare inkomen groter is dan bij jonge mensen (Dewilde, 2004).

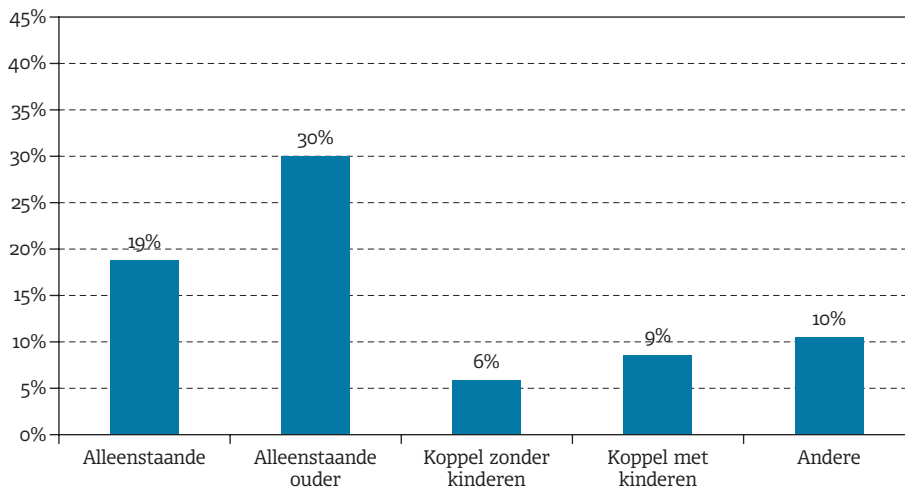
Alleenstaanden en dan vooral personen die leven in een eenoudergezin, lopen een veel groter risico op multidimensionele armoede dan personen die deel uitmaken van een koppel met of zonder kinderen en andere gezinsvormen (figuur 1). Ook dat is geen nieuw gegeven. Personen die deel uitmaken van een eenoudergezin, zijn in 30% van

de gevallen multidimensioneel arm, tegenover slechts 6% in geval van koppels zonder kinderen en 9% in geval van koppels met kinderen.

Gemiddeld genomen hebben mensen in multidimensionele armoede meer kinderen dan mensen die niet arm zijn. In een huishouden in multidimensionele armoede zijn er gemiddeld 1,9 kinderen tegenover 1,4 in de niet-arme huishoudens. Dat resultaat kan erop wijzen dat de kosten die het hebben van kinderen met zich meebrengt, wegen op het huishoudbudget, maar ook andere factoren kunnen een rol spelen. We komen hier bij de bespreking van de multivariate resultaten op terug.

Personen uit huishoudens waarvan het gezinshoofd een slechte tot zeer slechte algemene gezondheid heeft, lopen een veel groter risico op multidimensionele armoede dan wanneer de gezondheid van het gezinshoofd redelijk tot goed is. Het risico op multidimensionele armoede bedraagt 33% voor personen uit een huishouden waarbij het gezinshoofd een slechte gezondheid heeft, tegenover slechts 9% voor personen uit huishoudens met een gezond gezinshoofd. Bij ziekte moet men zich in de meeste gevallen beroepen op een vervangingsinkomen en kan men zich niet op de arbeidsmarkt begeven. Verder kunnen we veronderstellen dat de ziektekosten voor die doelgroep sterk doorwegen.

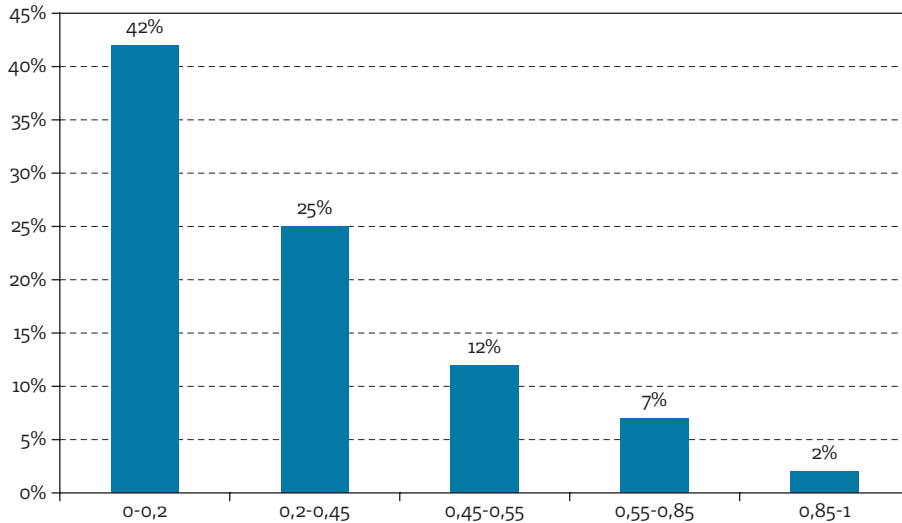
Figuur 1 – Multidimensionele armoede onder personen uit verschillende huishoudtypes in België.



Bron: EU-SILC 2011, eigen berekeningen.

Een belangrijke determinant is het opleidingsniveau. We zien een sterk verband tussen het opleidingsniveau van het gezinshoofd en het risico op multidimensionele armoede van individuen. Naarmate het opleidingsniveau stijgt, daalt het multidimensionele armoederisico.

Figuur 2 – Multidimensionele armoede naar werkintensiteit binnen het huishouden in België.



Bron: EU-SILC 2011, eigen berekeningen.

Naast de opleiding draagt ook de plaats op de arbeidsmarkt bij tot het multidimensionele armoederisico (De Lathouwer & Marx, 2002; Vandenbroucke & Vinck, 2013). Hoe meer iemand werkt, hoe lager de kans op multidimensionele armoede. De werkintensiteit bij personen uit arme huishoudens is behoorlijk lager dan bij niet-arme huishoudens (figuur 2). Bij individuen die deel uitmaken van huishoudens met een zeer lage werkintensiteit, is 42% multidimensioneel arm. Dat percentage neemt geleidelijk af tot slechts 2% in de zeer werkrijke huishoudens.

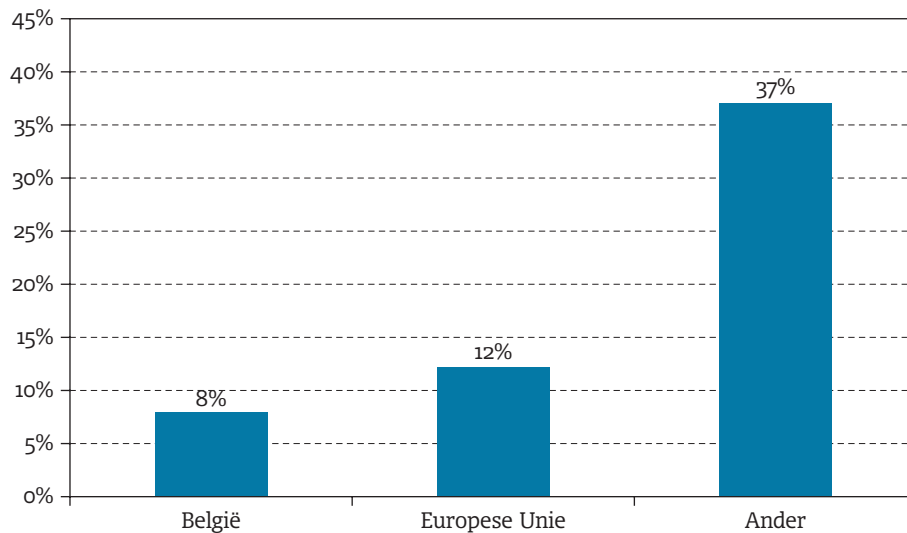
Personen uit huishoudens die hun woning huren, lopen gemiddeld 29% kans op multidimensionele armoede, tegenover slechts 4% bij eigenaars.

Het geboorteland van het gezinshoofd (figuur 3) is, zoals bekend, een belangrijke determinant van armoede (Coene & Raeymaeckers, 2011; Van Robaeyns e.a., 2007). Personen uit huishoudens waarvan het gezinshoofd buiten de EU is geboren, lopen 37% kans op multidimensionele armoede. Het risico voor individuen uit huishoudens met een Belgisch gezinshoofd is slechts 8%.

Vervolgens vergelijken we het armoederisico tussen Vlamingen, Walen en Brusselaars. Het multidimensionele armoederisico ligt in Vlaanderen aanzienlijk lager dan in Brussel en Wallonië. In Brussel ligt het risico veruit het hoogst. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het aantal Brusselaars in de dataset beperkt is, waardoor deze resultaten omzichtig moeten worden geïnterpreteerd (figuur 4).

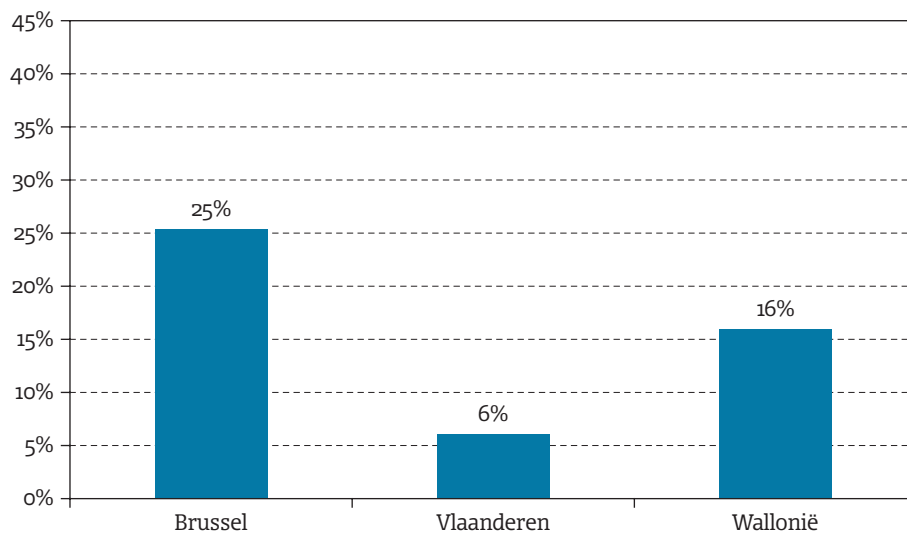
Personen uit huishoudens die wonen in gebieden met een gemiddelde bevolkingsdichtheid, zijn het minst vaak arm. Dat komt overeen met eerdere bevindingen (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a). In de dichtstbevolkte gebieden is het risico op multidimensionele armoede het hoogst.

Figuur 3 – Multidimensionele armoede naar geboorteland van het gezinshoofd in België.



Bron: EU-SILC 2011, eigen berekeningen.

Figuur 4 – Multidimensionele armoede naar gewest in België.



Bron: EU-SILC 2011, eigen berekeningen.

3.3 Het effect op multidimensionele armoede

Nu we het multidimensionele armoederisico per determinant hebben bekeken, komen we toe aan het bespreken van de resultaten van de logistische regressieanalyse. Zoals eerder vermeld, zullen we aan de hand hiervan kunnen zien wat het 'zuivere' effect is van elke determinant, waarbij een verstoring van dat effect door samenhang met andere factoren wordt geminimaliseerd. In tabel 2 zijn de resultaten van de logistische regressie weergegeven. Zoals eerder gezegd, berekenen we in de logistische regressie de odds ratio's die een benadering zijn van het risico in een bepaalde subgroep vergeleken met het risico in de referentiegroep (hier aangegeven door 'Ref.'). Als de odds ratio groter is dan één, betekent dit dat het risico in de subgroep groter is dan in de referentiegroep; als de odds ratio kleiner is dan één, wil dat zeggen dat het risico in de subgroep kleiner is dan in de referentiegroep. Indien het resultaat in een subgroep ook statistisch significant afwijkt van het resultaat in de referentiegroep, wordt dat aangeduid met een asterisk. De waarde van één, twee en drie asterisken is aangegeven onder de tabel. Het 95% betrouwbaarheidsinterval bij de odds ratio geeft de 'range' aan waarbinnen het werkelijke resultaat in de Belgische populatie met 95% zekerheid zal liggen. Met andere woorden: als waarde één niet binnen het betrouwbaarheidsinterval ligt, kan men met 95% zekerheid stellen dat het resultaat in de subgroep ook in de totale populatie zal afwijken van dat in de referentiegroep.

Tabel 2 – Logistische regressie van multidimensionele armoede, gecontroleerd voor demografische en socio-economische kenmerken, gewest en verstedelijking in België. Odds ratio's met 95% betrouwbaarheidsinterval.

Referentiecategorie: niet-arm	Odds ratio (95% betrouwbaarheidsinterval)
Geslacht gezinshoofd	
Man	0,71 (0,50-1,01)
(Vrouw)	Ref.
Leeftijdsklasse	
<10 jaar	1,14 (0,94-1,37)
10-19 jaar	1,06 (0,84-1,33)
20-29 jaar	0,96 (0,75-1,24)
(30-49 jaar)	Ref.
50-60 jaar	0,74 (0,54-1,02)
Huishoudtype	
Alleenstaande	2,05 (1,38-3,04)***
Alleenstaande ouder	1,25 (0,67-2,32)
(Koppel zonder kinderen)	Ref.
Koppel met kinderen	0,84 (0,46-1,52)
Andere	1,11 (0,62-1,99)
Aantal kinderen	1,41 (1,18-1,68)***
Gezondheid gezinshoofd	
Slechte tot zeer slechte algemene gezondheid	1,69 (1,09-2,62)*
Redelijke tot zeer goede algemene gezondheid	Ref.

Referentiecategorie: niet-arm	Odds ratio (95% betrouwbaarheidsinterval)
Hoogst behaalde diploma gezinshoofd	
Lager onderwijs of lager	4,16 (2,47-7,00)***
Lager secundair onderwijs	2,16 (1,39-3,35)***
Hoger secundair onderwijs (Hoger onderwijs – hogeschool of universiteit)	1,86 (1,23-2,81)** Ref.
Werkintensiteit	0,14 (0,09-0,22)***
Eigendomsstatus	
Huurders	5,48 (3,63-8,28)***
Eigenaars	Ref.
Geboorteland gezinshoofd	
België	Ref.
Europese Unie	1,16 (0,65-2,06)
Ander	2,58 (1,66-4,01)***
Gewest	
Brussel	1,59 (0,91-2,78)
Vlaanderen	Ref.
Wallonië	2,46 (1,70-3,55)***
Bevolkingsdichtheid	
Lage bevolkingsdichtheid	1,27 (0,54-2,97)
Gemiddelde bevolkingsdichtheid	0,76 (0,51-1,11)
Hoge bevolkingsdichtheid	Ref.
n	10.894
R ²	0,24

* p < 0,05 ** p < 0,01 *** p < 0,001

Bron: EU-SILC 2011, eigen berekeningen.

In de univariate analyse zagen we een duidelijk verschil tussen mannelijke en vrouwelijke gezinshoofden. Hier stellen we vast dat er geen statistisch significant verband is tussen het geslacht van het gezinshoofd en het risico op multidimensionele armoede. Het univariate verband werd blijkbaar verklaard door de samenhang met andere determinanten. Wat het effect van leeftijd in ons model betreft, stellen we vast dat de verhoogde kans op multidimensionele armoede bij kinderen wegvalt bij correctie voor andere mogelijke determinanten van armoede. In de univariate analyses stelden we vast dat kinderen een hoog risico vertonen op armoede. In het regressiemodel is dat verband niet meer aanwezig. We kunnen dus stellen dat andere variabelen dat effect 'weg verklaren'. We hebben dat nader onderzocht door een aantal variabelen een voor een weg te laten uit het model. We merken dat twee cruciale variabelen een zeer belangrijke rol spelen voor het verklaren van het verband van leeftijd en armoede, namelijk de werkintensiteit binnen het gezin en het aantal kinderen. Als we de variabele werkintensiteit uit het model halen, zien we dat het multidimensionele armoederisico bij kinderen toeneemt; de odds ratio's stijgen echter niet significant. Dat wijst erop dat de werkintensiteit van de ouders de multidimensionele armoedesituatie kan re-

duceren. Dat verband werd eerder door Vandenbroucke en Vinck (2013) vastgesteld. Een andere variabele in het model blijkt echter een nog belangrijkere rol te spelen, namelijk het aantal kinderen. Als we die variabele verwijderen, dan wordt het effect van kinderen op multidimensionele armoede opnieuw significant. Die bevinding wijst erop dat naarmate er meer kinderen zijn in een gezin, het risico op multidimensionele armoede toeneemt.

Multidimensionele armoede lijkt minder vaak voor te komen bij de oudste leeftijdsgroep in onze analyse (50-60-jarigen). Dat verband is echter niet statistisch significant. Als we in een aparte analyse de groep 65-plussers erbij nemen (model zonder werkin-tensiteit), valt op dat multidimensionele armoede in deze groep significant minder vaak voorkomt, wat er wellicht op wijst dat ouderen vaak kunnen 'teren' op huiseigenaar-schap en jarenlang opgebouwde financiële reserves (Dewilde, 2003).

Verschillen in het multidimensionele armoederisico tussen de verschillende huishoud-types vallen in de multivariate analyse voor een groot deel weg door de correctie voor andere determinanten. Vooral het toevoegen van de variabele voor het aantal kinderen aan het model doet het verschil verdwijnen. Het lijkt zo te zijn dat de kosten die het hebben van kinderen met zich meebrengt, maken dat huishoudens met kinderen het financieel moeilijker krijgen. Alleen voor alleenstaanden zonder kinderen blijft er een statistisch significant verband bestaan. Het risico om multidimensioneel arm te zijn, is voor een alleenstaande ongeveer tweemaal zo groot als voor een persoon die deel uitmaakt van een koppel zonder kinderen. Alleenstaande ouders staan erom bekend geconfronteerd te worden met een verhoogd risico op multidimensionele armoede. In deze analyse kan dat verband echter, na corrigeren voor andere factoren, niet meer met statistische significantie aangetoond worden. De verklarende factor voor het verhoogde risico van alleenstaanden zonder kinderen moet gezocht worden buiten de determinan-ten die in dit logistische model werden opgenomen. Mogelijk houdt die factor verband met opleidingsniveau en leeftijd. In een subanalyse zien we namelijk dat alleenstaanden zonder kinderen gemiddeld genomen een lager opleidingsniveau en een hogere leeftijd hebben dan gezinshoofden van andere huishoudvormen.

Een belangrijk resultaat is dat personen uit gezinnen met meerdere kinderen een ver-hoogd risico vertonen op multidimensionele armoede. Bij correctie voor andere deter-minanten blijft het effect van het aantal kinderen binnen het gezin duidelijk overeind. Eerder concludeerden we al dat de kosten die het hebben van kinderen met zich mee-brengt, blijktbaar wegen op het gezinsbudget.

De kosten voor kinderen wegen op het gezinsbudget.

Voor de gezondheid van het gezinshoofd vonden we in de univariate analyse een groot verschil in armoederisico tussen 'gezonde' en 'ongezonde' gezinshoofden. Een slechte

tot zeer slechte algemene gezondheid van het gezinshoofd vergroot de kans op multidimensionele armoede. Na correctie voor andere factoren wordt dat verband minder sterk, wat erop wijst dat ziekte vaak samengaat met andere factoren die het risico op armoede vergroten.

Anders dan bij de meeste demografische kenmerken blijft het verband van socio-economische variabelen met het multidimensionele armoederisico meestal overeind. Het effect van opleidingsniveau is bijvoorbeeld ook na correctie voor andere determinanten nog steeds sterk aanwezig. We stellen vast dat naarmate het opleidingsniveau van het gezinshoofd stijgt, het multidimensionele armoederisico significant afneemt. Wanneer het gezinshoofd geen of alleen lager onderwijs heeft genoten, is het risico ongeveer drie tot vier keer zo groot vergeleken met een gezinshoofd met een diploma van hoger onderwijs of universiteit. Bij lager secundair onderwijs is het risico ongeveer tweemaal zo groot en ook bij hoger secundair onderwijs is het risico groter dan bij hoger onderwijs. Een hoger diploma loont dus in de strijd tegen multidimensionele armoede.

Ook eigendomsstatus blijft zeer sterk gerelateerd aan de kans op multidimensionele armoede: huurders zijn ongeveer vijf keer zo vaak multidimensioneel arm. Uit onderzoek blijkt dat huurders vaker lager opgeleid en alleenstaand zijn (Campaert, 2007). Dat zal bij de univariate analyse een deel van het verband met multidimensionele armoede verklaren. Het feit dat er bij correctie voor huishoudtype en opleidingsniveau nog steeds een sterk verband blijft bestaan, duidt erop dat er nog andere factoren zijn die maken dat huurders een verhoogd risico lopen om multidimensioneel arm te zijn.

Wat het geboorteland van het gezinshoofd betreft, zien we dat, wanneer we corrigeren voor andere factoren, het risico op multidimensionele armoede enigszins daalt ten opzichte van de univariate analyse. Er blijft echter sprake van een duidelijk verhoogd risico op multidimensionele armoede voor personen uit huishoudens waarbij het gezinshoofd afkomstig is uit een land van buiten de Europese Unie. Personen uit huishoudens waarbij het gezinshoofd afkomstig is uit een land binnen de EU, hebben, in vergelijking met huishoudens met een Belgisch gezinshoofd, een hoger risico, maar dat is niet statistisch significant.

Ten slotte bekijken we de samenhang van respectievelijk gewest en bevolkingsdichtheid met multidimensionele armoede. Walen zijn bijna tweeënhalf keer zo vaak multidimensioneel arm als Vlamingen. Brusselaars lijken ook vaker geconfronteerd te worden met multidimensionele armoede, maar dat effect is niet statistisch significant. Voor bevolkingsdichtheid zien we geen duidelijk verband met multidimensionele armoede. In gebieden met een gemiddelde bevolkingsdichtheid lijkt het multidimensionele armoederisico het kleinst, maar dat effect is niet statistisch significant.

4. Besluit

In dit hoofdstuk bekeken we de samenhang van een aantal demografische en socio-economische factoren met het multidimensionele armoederisico. In vorige edities van het Jaarboek hebben we multidimensionele armoede voornamelijk op een beschrijvende en univariate manier benaderd. In dit hoofdstuk wilden we de determinanten van multidimensionele armoede ontrafelen. Anders gezegd, gingen we op zoek naar de individuele en gezinskenmerken die het risico op multidimensionele armoede doen stijgen.

Uiteraard hadden we onze analyse ook kunnen toepassen op de conventionele indicator voor inkomensarmoede. Voor een groot deel van de determinanten zouden de resultaten gelijkaardig zijn, maar dat geldt niet voor alle determinanten en daar schuilt de toegevoegde waarde van onze analyse. Multidimensionele armoede is immers voor bepaalde doelgroepen een betrouwbaardere maat. Dat weerspiegelt zich vooral in het geval van ouderen en personen met een zwakke gezondheid. Zo zal het risico op inkomensarmoede bij ouderen eerder verhoogd zijn omdat ze na pensionering terugvallen op het wettelijk pensioen als maandelijkse inkomstenbron, terwijl het risico op multidimensionele armoede bij die groep vaak lager ligt (Dewilde, 2004). Ouderen kunnen vaak beschikken over eerder opgebouwde reserves. Voor personen met een zwakke gezondheid kan een gelijkaardig effect worden verwacht. Die personen kunnen, wat hun inkomen betreft, meestal terugvallen op ziekte-uitkeringen waardoor het risico op inkomensarmoede beperkt blijft. De extra kosten die ziek zijn met zich meebrengt, zijn hierbij echter niet zichtbaar. In een weergave op basis van een multidimensionele armoede-indicator is dat (op termijn) wel het geval.

Multidimensionele armoede is voor ouderen en personen met een zwakke gezondheid een betrouwbaardere maat dan inkomensarmoede.

We zetten de belangrijkste bevindingen op een rij. Een eerste opvallende bevinding betreft het verband tussen leeftijd en armoede. In de univariate analyse zagen we dat kinderen een significant risico lopen op multidimensionele armoede. De regressieanalyse toont echter aan dat dit effect verdwijnt na controle voor verschillende achtergrondvariabelen. Vooral het aantal kinderen in het huishouden speelde hierbij een rol. Hoe meer (jonge) kinderen in een gezin, hoe hoger het risico op multidimensionele armoede. Dat wijst er op dat vooral de extra kosten die kinderen met zich meebrengen, wegen op de financiële draagkracht van huishoudens. Die bevinding heeft belangrijke implicaties. In het wetenschappelijke debat wordt vaak de werkintensiteit van het gezin aangegrepen als een belangrijke factor die het armoederisico van gezinnen met jonge kinderen bepaalt (Vandenbroucke & Vinck, 2013). Onze analyses tonen echter aan dat naast de werkintensiteit, ook de grootte van het gezin een belangrijke impact heeft op het risico op multidimensionele armoede. Hoe meer kinderen aanwezig zijn in een

gezin, hoe meer dat gezin een kans heeft op armoede op verschillende domeinen. Dat wil zeggen dat een toekomstig beleid moet inzetten op grote gezinnen met meerdere kinderen. Die inspanningen moeten zowel geïntegreerd worden in de hervorming van de kinderbijslag als in de oprichting van andere (lokale) initiatieven ter bestrijding van kinderarmoede.

Verder blijkt volgens onze cijfers dat alleenstaanden een verhoogd risico op multidimensionale armoede kennen, dat zelfs na correctie voor andere socio-economische en demografische kenmerken blijft bestaan. Een andere opvallende bevinding is dat personen uit huishoudens waarvan het gezinshoofd een zwakke gezondheid heeft, vaker te maken krijgen met deprivatie en/of financiële moeilijkheden op meerdere gebieden. Voorts vinden we dat een hoog opleidingsniveau en een hoge werkintensiteit rechtstreeks bescherming bieden tegen multidimensionale armoede. Verder merken we dat, zoals in eerdere analyses (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a), Vlamingen relatief beter af zijn dan Walen en Brusselaars en dat een mogelijke verklaring vermoedelijk gezocht moet worden in structurele factoren zoals beleidsmaatregelen of kenmerken van de arbeids- en huisvestingsmarkt. Aangezien we hebben gecorrigeerd voor socio-economische factoren, kan het verschil niet worden verklaard door een verschil in samenstelling van de bevolking.

Dit hoofdstuk toont opnieuw aan dat het armoederisico in België zich niet laat grijpen door een eenvoudige univariate analyse. Deze exploratieve analyse naar de determinanten van multidimensionale armoede doet immers vermoeden dat er nog veel kennis over de oorzaken van armoede ontbreekt. Zo stellen we voor om in verder kwantitatief onderzoek kinderarmoede onder de loep te nemen. Onze analyses tonen immers aan dat gezinnen met jonge kinderen een hoog armoederisico kennen. Dat effect wordt, naast de werkintensiteit, voornamelijk verklaard door het aantal kinderen in het gezin. We stellen hierbij een analyse voor die op zoek gaat naar die gezinskenmerken die het meest doorslaggevend zijn om dat verband te verklaren.

NOTEN

1. Voor meer informatie, zie: <http://www.ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/how-to-apply-alkire-foster/>.
2. Een 'odds' is een Engels begrip dat de verhouding weergeeft van de waarschijnlijkheid ('probability') dat iets gebeurt (of zo is) tot de waarschijnlijkheid dat het niet gebeurt (of niet zo is). Een odds is dus het aantal keren dat een gebeurtenis zich voordoet in groep a (p) gedeeld door het aantal keren dat ze zich niet voordoet in die groep a ($1-p$). De odds ratio (OR) wordt dan die verhouding gedeeld door dezelfde verhouding in groep b [$q/(1-q)$]. De formule voor odds ratio is dan: $OR = [p/(1-p)]/[q/(1-q)]$ of eenvoudiger: $OR = p*(1-q)/q*(1-p)$. In epidemiologische studies wordt ook vaak de term 'relatief risico' gebruikt. Dat leunt dicht aan bij een odds ratio, maar is niet helemaal hetzelfde. De odds ratio geeft een overschatting van het relatieve risico (RR). Die overschatting is minimaal als de gebeurtenis die wordt bestudeerd, zeldzaam is, maar neemt toe naarmate de gebeurtenis vaker voorkomt. Door zijn mathemati-

sche eigenschappen kan de odds ratio in een logaritmisches model gebruikt worden. Om die reden worden odds ratio's gebruikt als uitkomst van een logistische regressieanalyse.

Een cijfervoorbeeld: in het jaar Y sterven 12 mannen van een groep van 1.000 mannen en 7 vrouwen van een groep van 1.000 vrouwen. Er overleven dus 988 mannen en 993 vrouwen. De OR voor sterfte van mannen tegenover vrouwen is dan $(12/988) / (7/993) = 1,72$. De kans dat mannen overlijden, is 1,7 keer groter dan dat vrouwen overlijden. Relatief risico: $RR = p/q$. De RR voor sterfte van mannen tegenover vrouwen is dan $(12/1.000) / (7/1.000) = 1,71$: het relatieve risico om te overlijden is voor mannen 1,7 keer groter dan voor vrouwen.

3. Werkintensiteit is de verhouding tussen de arbeidsprestaties die de volwassen leden van het gezin geleverd hebben over een jaar (rekening houdend met het aantal maanden dat ze aan het werk waren en hun gemiddelde arbeidsduur) en het maximum dat ze hadden kunnen presteren als ze voortdurend voltijds aan het werk waren geweest. In een gezin met twee volwassenen die beiden voortdurend voltijds aan het werk waren, bedraagt de werkintensiteit dus 100%. Als een van beiden 100% werkt en de ander 50%, bedraagt de werkintensiteit dus 75%.

Kinderarmoede: waarom het een populair thema is en waarom dat zowel een bedenkelijk als een goed idee is

Michel Vandenbroeck

1. Inleiding

Kinderarmoede bestaat niet. Dat zegt het gezond verstand, maar ook de wetenschappelijke literatuur (bijvoorbeeld Lister, 2004; 2006). Het gaat immers niet om arme kinderen, maar wel om kinderen van arme ouders. En die zijn er te veel, dat is duidelijk. Volgens de telling van Kind en Gezin vond ruim 11% van de geboorten in 2013 in Vlaanderen plaats in een gezin dat in kansarmoede leeft en dat is haast een verdubbeling in tien jaar (Kind en Gezin, 2014).

Hoewel kinderarmoede niet bestaat, is de aandacht het laatste decennium verschoven van de bestrijding van armoede naar de bestrijding van kinderarmoede, getuige nieuw opgerichte fondsen en beleidsbrieven van zowel federale als Vlaamse ministers. Dat is trouwens ook internationaal zo, onder meer bij Unicef (Bokova, 2010) en de Wereldbank (Paes de Barros, Ferreira, Molinas Vega, & Saavedra Chanduvi, 2009). Beleidsdocumenten spreken over de armoedecyclus of de intergenerationale overdracht van armoede (Europese Commissie, 2010; Field, 2010). Hun ambitie is dan om die armoedecyclus te doorbreken door in te zetten op kinderen in armoede, opdat kinderen van arme ouders later ook niet arm zouden zijn. Dat heet dan een effectieve en efficiënte investering te zijn. Het moet effectief zijn omdat het inzet op gelijke kansen. Efficiënt is dan weer de ambitie omdat men verwacht dat de preventie van armoede een heel stuk goedkoper is dan het optreden wanneer die arme kinderen arme volwassenen geworden zijn en steun nodig hebben bij werkloosheid, huisvesting, gezondheid en dergelijke. Longitudinaal onderzoek toont evenwel dat er geen empirische basis is om te denken dat je toekomstige armoede kunt uitroeien door de intergenerationale overdracht van armoede te stoppen, omdat intergenerationale overdracht van armoede slechts een zeer beperkt deel van de armoede verklaart (Van Haarlem, Coene, & Thévenot, 2013).

Hoe komt het dan dat we zo bekommerd zijn om iets dat niet bestaat (kinderarmoede) en iets dat slechts een fractie van het probleem uitmaakt (intergenerationale overdracht van armoede)? Dat is waar dit hoofdstuk eerst kort op ingaat. Tegelijk gaat het over de redenen waarom de bestrijding van kinderarmoede niet zo'n goed idee is. Daarna gaat

het vreemd genoeg toch over waarom het wel een goed idee is om extra aandacht te hebben voor kinderen in armoede en hoe dat idee beleidsmatig vorm kan krijgen. De nadruk ligt daarbij op de toegang tot en de kwaliteit van voorzieningen voor de jongste kinderen: kinderopvang en kleuterschool.

2. Hoe kinderarmoede populair werd... en soms doorschoot

In hun voorwoord bij het werk over de 'Human Opportunity Index' leggen Paes de Barros en collega's van de Wereldbank (2009) uit waarom het volgens hen productief is dat beleidsmakers inzetten op kinderarmoede, eerder dan op armoede. Inzetten op herverdeling en beschermingsmaatregelen voor volwassenen (denk: uitkeringen, sociale zekerheid en fiscaliteit) zal altijd een discussie tussen links en rechts oproepen. Onvermijdelijk kom je dan in een discussie over de 'undeserving poor' terecht: de armen die zelf schuldig geacht worden aan hun armoede en het dus niet verdienen om geholpen te worden. Dat is niet nieuw: al aan het begin van de 19de eeuw schreef Joseph-Marie de Gérandon een handboek met als doel het merkwaardig actuele "Indiquer les moyens de reconnaître la véritable indigence et de rendre l'aumône utile à ceux qui la donnent comme à ceux qui la reçoivent" (hoe echte van valse armen te onderscheiden opdat de aalmoezen goed besteed zouden zijn) (de Gérandon, 1820).

Wanneer het om kinderen gaat (en dus om gelijke kansen in plaats van gelijke uitkomsten), krijg je veel makkelijker een maatschappelijk draagvlak en dus een politieke consensus, want niemand vindt dat kinderen verantwoordelijk zijn voor de armoede van hun ouders (Morabito, Vandenbroeck, & Roose, 2013). Bovendien is armoede verminderen een vreselijk complexe en moeilijke zaak. De cijfers tonen dat, ondanks vele verklaringen en beleidsplannen, de armoede niet afneemt. In tijden waarin de samenleving weinig mogelijkheden biedt voor interventies, lijkt het een relatief haalbaarder project te zijn om in te zetten op vroegtijdige interventie in de ontwikkeling van het kind, bijvoorbeeld via opvoedingsondersteuning (Lee, 2014). De verschuiving van gelijke uitkomsten naar gelijke kansen komt overigens ook overeen met een verschuiving in wat we als rechtvaardig bestempelen. De meeste hedendaagse rechtvaardigheidsfilosofen (bijvoorbeeld Rawls, Roemer, Van Parijs) zijn het erover eens dat ongelijke uitkomsten rechtvaardig zijn als ze het gevolg zijn van verschillen in inspanningen, in contexten van gelijke kansen (Morabito e.a., 2013). Van daar is het een kleine stap naar misinterpretaties. Een goed voorbeeld hiervan is het beleidsrapport dat Field (2010) over armoede maakte in opdracht van de Britse regering en dat als centrale vraag stelt hoe je kunt voorkomen dat arme kinderen opgroeien tot arme volwassenen. Het rapport stelt: "De gezinsachtergrond, ouderlijke opvoeding, goed ouderschap en de ontwikkelingskansen in de eerste levensjaren zijn belangrijker voor kinderen dan geld om te bepalen wat hun kansen in het latere, volwassen leven zullen zijn." (Field, 2010, p. 5, eigen vertaling).

Het voegt daar meteen aan toe dat er geen geld is om verder in te zetten op fiscale en andere herverdelingsmaatregelen en dat we ons dus beter niet concentreren op maatregelen om volwassen armoede te verminderen, maar op manieren om te verhinderen dat hun kinderen ook arm zouden worden. Dan gaat het om kinderopvang, kleuterschool en vooral om opvoedingsondersteuning voor arme ouders. Het rapport komt overigens overeen met de bewering van het Britse Ministerie van Onderwijs dat de thuissituatie van kinderen een veel grotere invloed zou hebben op hun schoolprestaties dan sociale klasse of opleidingsniveau (DfES, 2006 in Macvarish, 2014). In continentaal Europa en dus in België en Vlaanderen loopt het (gelukkig) een minder karikaturale vaart dan over het Kanaal. Maar de Britse discussie toont wel wat de gevaren en de grenzen zijn van het concept 'kinderarmoede'. Conceptueel is het immers niet mogelijk om gelijke uitkomsten van gelijke kansen te onderscheiden en precies aan te duiden vanaf wanneer iemand zelf verantwoordelijk is voor zijn/haar armoede. Verder is de intergeneratie-nale overdracht van armoede slechts een klein deel van het armoedeprobleem, zoals eerder gezegd (Van Haarlem e.a., 2013). Het negeert de overweldigende evidentie over het potentieel en de effectiviteit van herverdelingsmaatregelen (Cantillon, 2009; 2010). Het idee dat opvoedingsondersteuning gelijkstaat aan armoedebestrijding, berust op een kapitale redeneringsfout. Er is inderdaad evidentie voor de stelling dat mensen die in armoede leven, onderhevig zijn aan meer stress en dat die stress onder meer effecten heeft op de opvoedingsvaardigheden (Berger, Paxson, & Waldfogel, 2009; Brotman, Dwason-McClure, & Calzada, 2013). Verminderde opvoedingsvaardigheden (zoals meer dwingend en bestraffend opvoedingsgedrag of minder voorlezen) zijn evenwel een indirect gevolg van de armoede van volwassenen, niet de oorzaak ervan. Bovendien is het geen goed idee om ouderschap te reduceren tot een reeks van technische vaardigheden, ontdaan van hun emotionele en relationele dimensie (Furedi, 2014). De automatische associatie tussen 'poor parents' en 'poor parenting' (Georges, 2010) is wetenschappelijk onjuist. Ze draagt er ook toe bij dat ouders in armoede verantwoordelijk geacht worden voor de toekomstige armoede van hun kroost en dat ze bij voorbaat met een deficit-aanpak geconfronteerd worden. Bovendien draagt ze ook bij tot het naïeve geloof dat als we maar op de opvoeding inzetten, we binnen één of twee generaties van het armoede-probleem verlost zullen zijn.

3. **Waarom kinderen in armoede toch bijzondere aandacht verdienen**

Het voorgaande zou kunnen leiden tot het besluit dat we dan maar beter geen beleid inzake kinderarmoede meer voeren. Dat is ook niet de bedoeling. Er zijn immers goede redenen om bijzondere aandacht te hebben voor kinderen die opgroeien in gezinnen in armoede (wat niet helemaal hetzelfde is als kinderen in armoede). Onderzoek toont immers duidelijk dat kinderen die in armoede opgroeien, vaak al voor de schoolleeftijd een achterstand oplopen in hun ontwikkeling (bijvoorbeeld in de taalontwikkeling). Er is

helaas ook heel wat evidentie dat het onderwijssysteem er niet in slaagt die achterstand in te lopen en zelfs vaker het omgekeerde doet: een ongelijke beginsituatie vergroten. Al van in de jaren 1970 weten we dat de culturele bagage die de school meer of minder waardeert, bijdraagt tot de reproductie van ongelijkheid (Bourdieu & Passeron, 1970) en dus dat zowel kenmerken van het onderwijssysteem als van de gezinnen bijdragen tot die reproductie.

Kwalitatieve voorschoolse voorzieningen hebben positieve effecten voor kinderen uit arme en uit gegoede gezinnen.

Recentelijk poogde men de grote impact van de vroegkinderlijke ontwikkeling op de latere leerkansen van kinderen opnieuw aan te tonen aan de hand van hersenonderzoek. Beelden van hersenscans schijnen immers meer overtuigingskracht te hebben dan een argumentatie vanuit een gelijkheidskansenethiek of ontwikkelingspsychologische argumenten (Legrenzi & Umiltà, 2011). De waarheid gebiedt echter te zeggen dat de neurowetenschappen nog lang niet ver genoeg staan om de relatie tussen armoede, vroegkinderlijke ontwikkeling en latere schoolprestaties of het bestaan van 'kritische periodes' voor de verstandelijke ontwikkeling ook hard te maken en dat de claims hierover voorlopig als populistische simplificaties afgedaan dienen te worden (Neville, Stevens, Pakulak, & Bell, 2013; Noble & Farah, 2013). Zonder in een neurodeterminisme te vervallen, zijn er evenwel goede redenen om kinderen al voor de schoolleeftijd alle ontwikkelingskansen te bieden en er vooral op te letten dat kinderen die in precare omstandigheden moeten opgroeien, voldoende over kwalitatieve basisvoorzieningen kunnen beschikken (voor een kort literatuuroverzicht, zie Vandenbroeck, 2013). Bovendien is er in zowat elk Europees land onderzoek gedaan naar de effecten van voorschoolse voorzieningen op jonge kinderen en (bijna) steeds is aangetoond dat die een positieve impact hebben op de verstandelijke, sociale en emotionele ontwikkeling, zowel op jonge leeftijd als in de latere schoolloopbaan (voor een uitgebreid literatuuroverzicht, zie Lazzari & Vandenbroeck, 2012). Dergelijk onderzoek toont overigens dat kwalitatieve voorschoolse voorzieningen zowel voor kinderen uit arme gezinnen als voor kinderen uit gegoede gezinnen positieve effecten sorteren en dat die tot in de middelbare school meetbaar zijn (Sammons, Sylva, Melhuish e.a., 2012). Kortom, een meersporenbeleid is nodig. Zo'n beleid zet enerzijds in op herverdeling en bescherming in het kader van (volwassen) armoedebestrijding en op het garanderen van een menswaardig bestaan zoals vervat in de artikels 22, 22bis en 23 van de Grondwet. Tegelijk zet het in op de kansen van jonge kinderen. Wat dat laatste betreft, is het essentieel om zorgvuldig na te gaan welke elementen van onze voorschoolse voorzieningen zorgen dat kinderen gelijke kansen krijgen en welke eerder de ongelijkheid versterken (Roose, Pulinx, & Van Avermaet, 2014). In dit hoofdstuk gaan we verder in op (een deel van) dat tweede spoor, maar het zal duidelijk zijn dat dit niet betekent dat het eerste spoor minder belangrijk wordt geacht.

4. ECEC als basisvoorziening

Internationaal wordt doorgaans de verzamelterm ‘Early Childhood Education and Care’ (ECEC) gebruikt voor alle voorzieningen voor de gezondheid en de ontwikkeling van de prenatale periode tot de schoolleeftijd. Vlaanderen heeft op dat vlak een aantal uitzonderlijke troeven in vergelijking met de rest van de wereld. Het is om te beginnen een van de weinige regio’s die de Barcelona-normen halen, die vooropstellen dat er kinderopvang (0 tot 3 jaar) is voor meer dan één derde van de kinderen en kleuterschool voor zowat elk kind. De kinderopvang is hier tot nu toe grotendeels betaalbaar, ook voor gezinnen met een laag inkomen, en de kleuterschool is zo goed als gratis, wat in de wereld en zelfs in Europa eerder uitzondering dan regel is. Vlaanderen is zowat de enige Europese regio waar de budgetten voor ECEC sinds de economische crisis van 2008 niet gekrompen, maar integendeel significant toegenomen zijn. Vlaanderen kent bovendien al vele jaren een zeer hoge vaccinatiegraad en een systematische screening van bijna alle kinderen, dankzij een zeer fijnmazig uitgebouwd netwerk van preventieve gezondheidszorg via de ‘raadplegingen’ en de verpleegkundigen van Kind en Gezin (dat ook effectief de meeste kansarme gezinnen bereikt). Ook dat is redelijk uniek in de wereld. Zowel de kinderopvang voor baby’s en peuters als de preventieve gezinsondersteuning kreeg in Vlaanderen recentelijk een nieuwe decretale regelgeving. Die biedt nog extra kansen. Dat betekent evenwel niet dat we met Candide kunnen zeggen dat “tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes” (alles gaat prima in de beste der werelden). Opdat ECEC in Vlaanderen ook daadwerkelijk een verschil zou maken voor kinderen die in arme gezinnen opgroeien, dient nog een aantal belangrijke pijnpunten weggewerkt te worden. Het is in het kader van dit hoofdstuk niet mogelijk om elk van die knelpunten grondig te bespreken. We beperken ons tot twee belangrijke aspecten: de toegankelijkheid en de transities. Dat betekent niet dat we beweren dat de complexiteit van de basisvoorzieningen voor gezinnen met jonge kinderen tot die twee aspecten gereduceerd kan worden (voor een uitgebreidere selectie van knelpunten, waarbij ook de kinderbijslag aan bod komt, zie: Vandenbroeck & Van Lancker, 2014).

4.1 Toegankelijkheid van de kinderopvang

Het is nog steeds zo dat het gebruik van de kinderopvang erg ongelijk verdeeld is. 66% van de niet-kansarme gezinnen gebruikt regelmatig kinderopvang, tegenover amper 21% van de kansarme gezinnen. 70,8% gezinnen van Belgische origine gebruikt kinderopvang, tegenover 32,6% gezinnen van niet-Belgische origine (Hedebouw & Petermans, 2010). Een internationaal overzicht van onderzoek naar het ongelijke gebruik van kinderopvang (Vandenbroeck & Lazzari, 2014) toont dat het ongelijke gebruik niet uitsluitend verklaard kan worden door een ongelijke vraag. Het is dus niet zo dat kansarme gezinnen minder kinderopvang gebruiken omdat ze die minder nodig zouden hebben. Zo toonde uitgebreid onderzoek in Vlaanderen jaren terug al dat gezinnen in armoede

en gezinnen van buitenlandse origine beduidend oververtegenwoordigd zijn bij de mensen die een plaats wensen in de kinderopvang, maar er geen vinden (MAS, 2007). Er is weinig reden om aan te nemen dat dit in de laatste jaren fundamenteel veranderd zou zijn, ondanks de belangrijke uitbreidingen die er gebeurd zijn.

Een belangrijke reden voor de ongelijke toegang in Vlaanderen is de ongelijke spreiding. Kinderopvang met ouderbijdragen volgens inkomen is meer beschikbaar in wijken waar meer gegoede burgers wonen (Vandenbroeck, De Visscher, Van Nuffel, & Ferla, 2008; Vandenbroeck, Geens, & Berten, 2014). In de meeste steden van Vlaanderen heeft men minder kans om goede kinderopvang in de buurt te vinden als men in een kansarme buurt woont. Die kloof dreigt groter te worden om twee redenen. Ten eerste is het aantal geboorten hoger in die dichtbevolkte en armere wijken. Ten tweede gebeurt de uitbreiding van de kinderopvang in snelle, korte schokjes. Een keer per jaar wordt aangekondigd dat er x aantal nieuwe plaatsen gecreëerd zullen worden en dan kunnen organiserende besturen per direct een uitbreiding aanvragen. Prioriteit gaat meestal naar die besturen die de plaatsen ook snel kunnen realiseren. Dat betekent dat het doorgaans bestaande voorzieningen zijn die uitbreiden, eerder dan dat er nieuwe gebouwd worden. Er komen dus vooral plaatsen bij waar er al veel waren. Om dat te doorbreken, moet een uitbreidingsbeleid op de langere termijn gepland worden (bijvoorbeeld de termijn van een hele legislatuur) en moeten er duidelijkere sociale prioriteiten gelegd worden (bijvoorbeeld door kansarmoede-indicatoren meer dan vandaag te laten doorwegen bij de territoriale spreiding van nieuwe investeringen).

Een tweede reden voor de ongelijke toegang is de ongelijke verdeling van de schaarste. Vele voorzieningen geven nog steeds voorrang aan wie werkt of aan wie zich eerst inschrijft (wat vaak neerkomt op die gezinnen die hun leven lang vooraf kunnen plannen) (Vandenbroeck, Geens, & Berten, 2014). Het nieuwe decreet voor de kinderopvang van baby's en peuters (Vlaams Parlement, 2012) stelt dat het weliswaar de bedoeling is om ooit kinderopvang te voorzien voor iedereen die er behoefte aan heeft, maar tegelijk dat we in afwachting daarvan prioriteiten moeten stellen. Die prioriteiten worden verwoord als (art. 20) voorrang voor een aantal kansengroepen (bijvoorbeeld: alleenstaanden, gezinnen met een laag inkomen, pleegkinderen) maar als absolute voorrang in het kader van tewerkstelling. Het onderscheid tussen enerzijds 'voorrang' en anderzijds 'absolute voorrang' doet wat vreemd aan en lijkt in elk geval niet echt een incentive voor die organiserende besturen die ondanks de druk van de tweeverdienersgezinnen toch een aantal plaatsen vrijhouden voor nul-inkomensgezinnen. Het roept overigens ook nare herinneringen op aan het aloude idee dat kinderopvang "un mal nécessaire" was (Velghe, 1919), een economisch noodzakelijke voorziening, eerder dan een educatief milieu.

Een nieuw knelpunt voor de toegankelijkheid van de kinderopvang voor arme gezinnen zit in de responsabilisering van besturen en ouders, die tegelijk en ongewild ook een afkalving van de solidariteit betekent. Die afkalving is veroorzaakt door subtiele wijzigingen in het subsidiesysteem. Internationaal onderzoek (Van Lancker, 2014) toont dat

waar voorzieningen gesubsidieerd worden, kansarme gezinnen beter bedeed zijn dan waar ouders gesubsidieerd zijn. Universele voorzieningen hebben ook een beter bereik onder kansarmen dan voorzieningen die op kansarmen gericht zijn. Het nieuwe decreet voert een meer responsabiliserend subsidiesysteem in, waarbij ongebruikte plaatsen niet meer betaald worden. Tegelijk moeten voorzieningen met elk gezin een opvangplan onderhandelen, waarbij geldt dat “opvang bestellen is opvang betalen”, ook als die niet opgebruikt wordt. De regelgeving zegt wel dat er minimaal achttien respitdagen toegerekend moeten worden: dagen waarop ouders de opvang niet moeten betalen, ook als ze die (bestelde) dagen geen gebruik van de opvang maken, bijvoorbeeld door ziekte. Kinderen in arme gezinnen zijn echter vaker ziek en stellen doktersbezoek vaker uit. Bovendien hebben gezinnen in armoede een veel onregelmatiger leven, kunnen ze veel moeilijker vooraf hun opvangnoden plannen en hebben ze daarom nood aan flexibiliteit (De Kimpe & Eeckhout, 2004). Dat betekent dat wie een groter percentage van die gezinnen opvangt, nu een groter risico loopt op ongebruikte plaatsen en dus op een verlies aan subsidies. Kortom, de terechte bekommernis om het efficiënte gebruik van de beschikbare plaatsen leidt tot een systeem waarin het individuele organiserende bestuur het financiële risico draagt in plaats van de Vlaamse Gemeenschap. Tegelijk dekken de meeste organiserende besturen zich noodgedwongen in door niet meer dan het wettelijk voorziene minimum van achttien respitdagen toe te laten in de opvangplannen die ze met ouders onderhandelen. Bovendien ontbreekt een regeling om de ongebruikte dagen die inkomensgerelateerd betaald zouden worden, bij te passen voor lage inkomens, waardoor de voorziening alweer inkomsten derft en dus geneigd is om die dagen dan maar forfaitair aan de ouders aan te rekenen in plaats van inkomensgerelateerd. Paradoxaal genoeg betekent dat voor gezinnen met een laag inkomen dat ze meer zullen betalen voor een dag dat hun kind niet komt dan voor een gebruikte dag. Of hoe ongewild de responsabiliseringsgedachte tot uitsluiting van de zwaksten leidt. Het zal belangrijk zijn om heel kort op die bal te spelen, onbedoelde sociale effecten van die maatregelen snel te monitoren en te compenseren met flankerende maatregelen. Zo voorziet de stad Gent bijvoorbeeld in uitzonderingen voor gezinnen met twee of meer kansarmoede-indicatoren en voor gezinnen in crisissituaties, voor de regeling inzake de opvangplannen die op 1 september 2014 in voege treden.

De responsabilisering van besturen en ouders maakt de kinderopvang minder toegankelijk voor arme gezinnen.

Kortom, het is belangrijk om vanaf begin 2015 nauwkeurig op te volgen welk effect die en andere maatregelen (veranderingen in ouderbijdragen voor de lage inkomens, elektronische aanvragen, verwijzingen naar het OCMW voor uitzonderingen op de ouderbijdragen in plaats van het vroegere systeem waarbij dat binnen de opvangvoorziening zelf kon worden opgelost, afschaffing van het 1/3 dagdeel, enzovoort) hebben op het gebruik van de kinderopvang door kansengroepen.

4.2 Transities

De overstap van thuis naar kinderopvang, tussen kinderopvang en kleuterschool en vooral ook tussen thuis en kleuterschool is van bijzonder belang. Recent internationaal onderzoek in opdracht van de Europese Commissie (Dumčius, Peeters, Hayes e.a., 2014) toont dat transities doorgaans op maat van middenklassegezinnen gemaakt zijn en dat hierdoor elke transitie het risico op later ongekwalificeerd schoolverlaten doet toenemen. Het duidelijkste voorbeeld hiervan in Vlaanderen is de instap in de kleuterschool op 2,5- of 3-jarige leeftijd. In de kleuterschool gaat men te vaak impliciet (en vaak onbewust) uit van een norm over wat kinderen moeten kunnen om zich goed te voelen in de kleuterklas. Het gaat om impliciete aannames over hoe kinderen zich horen te gedragen in een groepscontext. Het gaat om competenties die wel verworven zijn door kinderen die naar de kinderopvang geweest zijn, maar niet door kinderen die de eerste jaren thuis gebleven zijn, zo blijkt uit observaties in Brusselse kleuterscholen (Amerijckx & Humblet, forthcoming). Dat zijn net vaker kinderen uit armere gezinnen. Bovendien is het omgaan met een diversiteit van ouders een onderbelicht aspect van de professionaliteit van kleuterleraren (Roose e.a., 2014). De aandacht voor 'zorg' in de kleuterschool is te vaak ondergeschikt aan de aandacht voor het 'leren' in engere zin, niettegenstaande pedagogische programma's het steeds hebben over een 'holistische aanpak' (Van Laere, Peeters, & Vandenbroeck, 2012; Van Laere, Vandenbroeck, Roets, & Peeters, 2014). Terwijl het besef van het belang van wederkerige relaties met een diversiteit aan ouders in de kinderopvang stilaan gemeengoed wordt, dient hier in de kleuterschool en in de opleidingen meer aandacht aan besteed te worden.

Het Vlaamse beleid hecht terecht bijzonder veel belang aan kleuterparticipatie van gezinnen in armoede en gezinnen van niet-Belgische origine. Ze krijgen een extra huisbezoek door de regioverpleegkundigen van Kind en Gezin en ook andere diensten voor opvoedingsondersteuning (zoals de Inloop-teams) nemen hier een rol op. De schooltoelage is ingevoerd op voorwaarde van een minimale aanwezigheid en kinderen die niet aan de minimale aanwezigheidsdagen komen in de laatste kleuterklas, mogen niet naar het eerste leerjaar zonder te slagen voor een taaltest (Smet, 2009; Vandenbroucke, 2006). Gezien de veelheid van onderzoeken die het belang van de kleuterschool aantonen voor de verdere schoolloopbaan, is die bezorgdheid terecht. Niet alle maatregelen zijn echter even efficiënt. Het probleem van ongelijke participatie in de kleuterschool is slechts in mindere mate een probleem van kansarme kinderen die niet ingeschreven zijn: het aantal niet-ingeschreven kinderen in het Vlaamse kleuteronderwijs is een van de laagste van Europa en in elk geval véél lager dan in gidsland Finland (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012). Het zijn trouwens lang niet enkel kansarme kinderen die niet ingeschreven zijn. Het probleem inzake kleuterparticipatie is in Vlaanderen eerder een probleem van kinderen die wel ingeschreven zijn, maar minder vaak aanwezig zijn. Nochtans is de rol van de regioverpleegkundigen van Kind en Gezin uitgespeeld zodra de kinderen ingeschreven zijn. We moeten ook vaststellen dat de maatregel van de taaltest wellicht haar doel voorbijschiet. Een recent rapport

van de OESO (Litjens, 2014) bevestigt wat allang bekend is: het meten van de (taal- of andere) ontwikkeling van kinderen in de voorschoolse leeftijd is geen goede indicator van kwaliteit en overzitten op jonge leeftijd (bijvoorbeeld vanwege de taalachterstand) draagt niet bij tot schoolsucces later.

Het Vlaamse beleid hecht bijzonder veel belang aan kleuterparticipatie van gezinnen in armoede en gezinnen van niet-Belgische origine, maar niet alle maatregelen zijn even efficiënt.

Wat minstens even belangrijk is, is dat door die maatregelen de aandacht bij de transitie eenzijdig op het responsabiliseren van ouders komt te liggen. Hoe belangrijk dat ook is, het brengt een aantal risico's mee. Een eerste risico is dat we voetstoots aannemen dat elk kind beter wordt van elke kleuterschool. We hebben vandaag evenwel te weinig evidentie om precies te weten welke aspecten van de kleuterschool bijdragen tot gelijke kansen en welke aspecten net zorgen voor de reproductie van maatschappelijke ongelijkheid. Dat globaal genomen ons onderwijs kampioen is in ongelijkheid, is een open deur intrappen (Vandenbroucke, 2004) (zie ook deel 1, hoofdstuk 4). Het is echter nog niet voldoende duidelijk welke aspecten van de eerste trap in dat onderwijsstelsel, met name de kleuterschool, hier een onderdeel van zijn. Daarvoor is dringend meer kwalitatief onderzoek nodig. Of anders gezegd: we weten nog te weinig wat precies nodig is opdat leerplicht ook steeds samengaat met leerrecht.

Een tweede risico is dat de stem van de ouders, hun vragen, zorgen en aandachtspunten minder zouden kunnen meespelen in het vormgeven van de kleuterschool. Het gebruik en het nut van basisvoorzieningen zijn immers steeds ook afhankelijk van de betekenis die deze voorzieningen voor uiteenlopende gezinnen heeft. Kwalitatieve voorzieningen hebben maar zin als ze door de gebruikers ook als dusdanig worden erkend. Uit eerste, schuchtere pogingen om ouders te bevragen wier kinderen vaak afwezig zijn, leren we dat hun perceptie van de kleuterschool soms veraf ligt van wat de kleuterschool zelf als haar missie ervaart. Terwijl de kleuterschool ouders tracht te overtuigen met argumenten inzake voorschools leren, vrezen kansarme en anderstalige ouders vaak dat de zorg voor hun kind ondermaats zal zijn (Vandenbroeck, De Stercke, & Gobeyn, 2013).

Daarom is betrokkenheid van ouders essentieel. Het is echter nodig om onderscheid te maken tussen betrokkenheid en participatie. Betrokkenheid is nodig, maar formele participatie (bijvoorbeeld in ouderraden) is slechts één manier om die betrokkenheid vorm te geven. Het formaliseren van ouderbetrokkenheid in een vorm die door de school (vaak niet in overleg met alle ouders) wordt bepaald, blijkt in de praktijk net uitsluiting mee te brengen. Ouders van diverse sociaaleconomische of culturele achtergronden hebben immers verschillende opvattingen over wat participatie in de school kan inhouden. Er zijn ook heel wat redenen waarom ouders in formele settings hun mening niet uiten: omdat ze minder taalvaardig zijn, omdat ze kritiek als een gebrek aan

respect tegenover leraren opvatten, en dergelijke (Spivak, 1988; Tobin, 2009). Telkens weer blijkt dat wanneer ouders gevaagd wordt wat zij wensen (of vrezen), onverwachte zaken aan het licht komen (Tobin, Arzubiaga, & Adair, 2013) en dat wanneer men hier rekening mee houdt, dat doorgaans niet alleen een kwaliteitsverbetering inhoudt voor kansengroepen, maar voor alle gezinnen. Een voorbeeld: een Gentse kleuterschool had de gewoonte om de dag te starten met een praatronde waarin naar de ervaringen van de kinderen gevraagd werd. Die ervaringen vormden het vertrekpunt voor enkele activiteiten gedurende de dag. Kinderen met een gebrekkige kennis van het Nederlands kwamen in zo'n praatronde minder aan bod, met als gevolg dat hun ervaringen zelden het uitgangspunt van activiteiten waren. Daarom vroeg de juf naar tekeningen en nodigde ze ook ouders uit om aanwezig te blijven tijdens de praatronde. Kinderen van ouders met een migratieachtergrond bleken daardoor geholpen te zijn, maar ook voor heel wat andere kinderen, inclusief 'middenklassen'-kinderen, bleek dat een welkome 'warme' overgang te vormen. Het uitbouwen van wederzijdse relaties met een diversiteit van ouders brengt onvermijdelijk ook meningsverschillen mee. Die gaan bijvoorbeeld over de balans tussen leren en zorg, over wat leren voor de schoolleeftijd inhoudt, over hoe met meertaligheid omgegaan moet worden en dergelijke (Vandenbroeck, 2009). Natuurlijk maakt dat het werk er niet makkelijker op. Maar net die meningsverschillen staan garant voor democratische discussies over de manier waarop we de basisvoorzieningen voor alle gezinnen vormgeven.

5. Besluit

We startten dit hoofdstuk met te zeggen dat er geen arme kinderen zijn. Daarmee wilden we vooral wijzen op de gevaren die er schuilgaan achter een beleid dat armoedebestrijding verengt tot kinderarmoede en zo de ouders als aangrijpingspunt en mikpunt van het armoedebeleid maakt. We pleitten daarom voor een meersporenbeleid dat op alle generaties inzet. Het heeft immers weinig zin om de belangen van ouders als fundamenteel verschillend te zien van het belang van kinderen. Een armoedebeleid, ook een kinderarmoedebeleid, zal dus altijd een intergenerationeel beleid moeten zijn dat tegelijk op ouders en kinderen inzet. Dat betekent dat herverdelende maatregelen samengaan met maatregelen die de gelijke toegang tot kwalitatieve basisvoorzieningen garanderen. Een echt intergenerationeel beleid betekent ook dat wat die kwaliteit van de basisvoorzieningen voor jonge kinderen inhoudt, nooit helemaal bepaald kan worden zonder de ouders te horen over wie het hier gaat. We kunnen ouders immers niet reduceren tot de toeschouwers bij het debat over wat wij denken dat hun probleem is.

Vlaamse jongeren behoren tot de Europese top voor wiskunde

Inge De Meyer

1. Inleiding

“Welke kennis en vaardigheden zijn belangrijk om volwaardig te kunnen deelnemen aan de huidige maatschappij?” Die vraag ligt aan de basis van het PISA-onderzoek (‘Programme for International Student Assessment’) dat sinds 2000 driejaarlijks wereldwijd de onderwijssystemen evalueert. PISA is een grootschalig internationaal onderwijskundig onderzoek dat leerlingen test op het einde van hun (verplichte) schoolloopbaan. De focus van de bevraging ligt op leesvaardigheid, wiskundige geletterdheid en wetenschappelijke geletterdheid, maar er worden ook iedere keer nieuwe domeinen getest. Zo werden aan de nieuwste cyclus van PISA2012 probleemoplossend vermogen en financiële geletterdheid als nieuwe domeinen toegevoegd.

Het is niet de bedoeling van dit hoofdstuk om een volledig overzicht te geven van de Vlaamse PISA2012-resultaten. In paragraaf 3 wordt de Vlaamse prestatie voor de drie centrale PISA-domeinen kort besproken, maar daarna verschuift de focus naar de prestaties bij het hoofddomein van de PISA2012-bevraging, namelijk wiskundige geletterdheid.¹ Het doel van dit hoofdstuk is voornamelijk om de samenhang tussen sociaal-economische achtergrondfactoren en prestaties te duiden en een antwoord te bieden op vragen zoals: ‘Hoe groot is de sociale ongelijkheid binnen het Vlaamse onderwijs?’ en ‘Welke extra uitdagingen hebben leerlingen met een buitenlandse herkomst in het Vlaamse onderwijs?’

2. Het PISA-onderzoek in Vlaanderen

Vlaanderen neemt sinds 2000 deel aan het PISA-onderzoek. Aan die eerste ronde namen 32 landen deel. Ondertussen is dat aantal opgelopen tot 65: alle 34 OESO-landen en 31 partnereconomieën.² In totaal participeerden overheen die landen iets meer dan 510.000 15-jarigen aan PISA2012.

De Vlaamse steekproef van PISA2012 bevat 5.970 leerlingen uit 174 verschillende scholen en is representatief voor het secundair onderwijs (inclusief buso en dbso). De steekproeftrekking gebeurt in twee fasen. Eerst worden de te bevragen vestigingsplaatsen ad random geselecteerd en vervolgens worden uit de deelnemende vestigingsplaatsen tot maximaal 43 leerlingen willekeurig geselecteerd. Die selectie gebeurt op basis van geboortjaar: alle Vlaamse leerlingen die deelnamen aan PISA2012, waren geboren in 1997 zodat ze allemaal 15 of 16 jaar waren op het moment van hun deelname. Doordat in alle landen eenzelfde leeftijdsafbakening wordt gevolgd, kunnen PISA-prestaties zonder problemen internationaal worden vergeleken.

Iedere deelnemende leerling krijgt een test op papier die twee uur duurt en die bestaat uit een mix van meerkeuzevragen en open vragen. Na de test vullen de leerlingen een achtergrondvragenlijst in met vragen over zichzelf, hun thuissituatie, schoolloopbaan en computergebruik. Sinds 2009 wordt de informatieverzameling bij PISA eveneens uitgebreid met een digitale bevraging en krijgt een subgroep van de leerlingen in de namiddag een test op computer die 40 minuten in beslag neemt. Het is tijdens die bevraging dat in PISA2012 het probleemoplossend vermogen van leerlingen werd getest.

Het zijn echter niet alleen de leerlingen die in PISA bevraagd worden. Ook de directies van de scholen en de ouders van de deelnemende leerlingen krijgen een vragenlijst zodat ook op die niveaus achtergrondinformatie kan worden meegenomen bij de analyses.

3. De kwaliteit en gelijkheid van het Vlaamse onderwijs

PISA definieert drie centrale domeinen met nadruk op functionele kennis en vaardigheden (zie tabel 1). Niet alleen het louter kunnen uitvoeren van opgelegde taken wordt nagegaan, ook reflectie en evaluatie zijn nodig om de complexere PISA-vragen te kunnen beantwoorden. Uit de definities van de verschillende domeinen blijkt de nadruk op de extrapolatie van wat men leerde en het kunnen toepassen van kennis in nieuwe realiteitsgeboden situaties (OECD, 2013). De definities focussen op vaardigheden zoals analyseren, redeneren, efficiënte communicatie, oplossen en interpreteren van problemen in verscheidene situaties.

Bij een eerste rapportage van PISA worden landen ingedeeld volgens twee concepten: de kwaliteit en de gelijkheid van hun onderwijssysteem. PISA operationaliseert de kwaliteit van een onderwijssysteem op basis van de positie die een land inneemt in de algemene rangschikking volgens gemiddelde prestatie. Hoe hoger een land gerangschikt staat, hoe hoger de kwaliteit voor dat domein.

Tabel 1 – Definities van de centrale PISA-domeinen.**Wiskundige geletterdheid**

Het vermogen om wiskunde in verschillende contexten te gebruiken, te formuleren en te interpreteren. Dit omvat wiskundig redeneren en het gebruik van wiskundige begrippen, werkwijzen, feiten en hulpmiddelen om fenomenen te beschrijven, te verklaren en te voorspellen. Wiskundige geletterdheid helpt mensen om de rol van wiskunde in het dagelijkse leven in te schatten en om gefundeerde oordelen te maken en gefundeerde beslissingen te nemen als constructieve, betrokken en reflectieve burgers.

Leesvaardigheid

Het vermogen om doelbewust bezig te zijn met geschreven teksten, ze te begrijpen, te gebruiken en erover te reflecteren om op die manier kennis en mogelijkheden te ontwikkelen om te kunnen participeren in de maatschappij.

Wetenschappelijke geletterdheid

Wetenschappelijke kennis en het gebruik van wetenschappelijke kennis om: vragen te identificeren; nieuwe kennis te verzamelen; fenomenen wetenschappelijk te verklaren; op evidentie gebaseerde conclusies te trekken over wetenschapsgerelateerde onderwerpen; kenmerken van wetenschap te erkennen als een vorm van menselijke kennis en onderzoek; te beseffen dat wetenschap en technologie ons materieel, intellectueel en cultureel leven beïnvloeden; als denkende burger bereid te zijn om zich in te laten met wetenschapsgerelateerde onderwerpen en ideeën over wetenschap.

Tabel 2 toont de rangschikking van de PISA2012-landen volgens hun gemiddelde prestatie voor de drie centrale domeinen. Die tabel benadert de PISA-data vanuit een Vlaams perspectief: landen die significant hoger presteren dan Vlaanderen, worden in donkerblauw weergegeven; landen die significant lager presteren, staan in het lichtblauw. Landen die niet significant verschillend van Vlaanderen presteren, hebben geen achtergrondkleur meegekregen. Om de leesbaarheid te bewaken, werd het aantal landen in de tabel per domein beperkt tot de 26 hoogst gerangschikte. Op die manier worden voor alle PISA-domeinen alle landen opgenomen die significant hoger en op hetzelfde niveau als Vlaanderen presteren alsook een selectie van landen die onder Vlaanderen presteren. Scores van andere deelnemende landen zijn terug te vinden in het uitgebreide rapport over de Vlaamse resultaten voor PISA2012 (De Meyer, Warlop, & Van Camp, 2013).

Tabel 2 – Gemiddelde prestatie van Vlaanderen voor de drie centrale PISA-domeinen.

Wiskundige geletterdheid			Leesvaardigheid			Wetenschappelijke geletterdheid		
Landen	Gem.	Std.fout	Landen	Gem.	Std.fout	Landen	Gem.	Std.fout
Shanghai-China	613	(3,3)	Shanghai-China	570	(2,9)	Shanghai-China	580	(3,0)
Singapore	573	(1,3)	Hongkong-China	545	(2,8)	Hongkong-China	555	(2,6)
Hongkong-China	561	(3,2)	Singapore	542	(1,4)	Singapore	551	(1,5)
Taipei China	560	(3,3)	Japan	538	(3,7)	Japan	547	(3,6)
Korea	554	(4,6)	Korea	536	(3,9)	Finland	546	(2,3)
Macao-China	538	(1,0)	Finland	524	(2,4)	Estland	541	(1,9)
Japan	536	(3,6)	Ierland	523	(2,6)	Korea	538	(3,7)
Liechtenstein	535	(4,0)	Taipei-China	523	(3,0)	Vietnam	528	(4,3)
Zwitserland	531	(3,0)	Canada	523	(1,9)	Polen	526	(3,1)
VLAANDEREN	531	(3,3)	VLAANDEREN	518	(3,0)	Canada	525	(1,9)

Wiskundige geletterdheid			Leesvaardigheid			Wetenschappelijke geletterdheid		
Landen	Gem.	Std.fout	Landen	Gem.	Std.fout	Landen	Gem.	Std.fout
Nederland	523	(3,5)	Polen	518	(3,1)	Liechtenstein	525	(3,5)
Estland	521	(2,0)	Estland	516	(2,0)	Duitsland	524	(3,0)
Finland	519	(1,9)	Liechtenstein	516	(4,1)	Taipei-China	523	(2,4)
Canada	518	(1,8)	Nieuw-Zeeland	512	(2,4)	Nederland	522	(3,6)
Polen	518	(3,6)	Australië	512	(1,6)	Ierland	522	(2,5)
België	515	(2,1)	Nederland	511	(3,5)	Australië	521	(1,8)
Duitsland	514	(2,9)	Zwitserland	509	(2,6)	Macao-China	521	(0,8)
Vietnam	511	(4,8)	Macao-China	509	(0,9)	VLAANDEREN	518	(3,2)
Duitstalige Gem.	511	(2,1)	België	509	(2,3)	Nieuw-Zeeland	516	(2,1)
Oostenrijk	506	(2,7)	Vietnam	508	(4,4)	Zwitserland	515	(2,7)
Australië	504	(1,6)	Duitsland	508	(2,8)	Slovenië	514	(1,3)
Ierland	501	(2,2)	Frankrijk	505	(2,8)	Ver. Koninkrijk	514	(3,4)
Slovenië	501	(1,2)	Noorwegen	504	(3,2)	Tsjechische Rep.	508	(2,8)
Denemarken	500	(2,3)	Duitstalige Gem.	499	(2,3)	Duitstalige Gem.	508	(2,4)
Nieuw-Zeeland	500	(2,2)	Ver. Koninkrijk	499	(3,5)	Oostenrijk	506	(2,7)
Tsjechische Rep.	499	(2,9)	Ver. Staten	498	(3,7)	België	505	(2,2)

Bron: PISA2012.

Voor wiskundige geletterdheid scoren zes (Aziatische) landen significant hoger dan Vlaanderen. Shanghai-China is voor PISA2012 de absolute koploper met een gemiddelde score van 613, significant beter dan alle andere landen. Vlaanderen presteert met een gemiddelde score van 531 net onder die groep Aziatische toplanden. De gemiddelde score van Japan (536), Liechtenstein (535), Zwitserland (531) en Nederland (523) verschilt niet significant van die in Vlaanderen.

Ook voor leesvaardigheid scoren enkel Aziatische landen significant hoger dan Vlaanderen: vijf in totaal. Vlaanderen behoort tot de uitgebreide groep landen die net onder de Aziatische top presteren. Tot die groep behoren ook Finland, Ierland, Taipei-China, Canada, Polen, Estland, Liechtenstein, Nieuw-Zeeland, Australië en Nederland.

Voor wetenschappelijke geletterdheid springt de Vlaamse prestatie minder in het oog. Met een gemiddelde prestatie van 518 punten bekleedt Vlaanderen de achttiende plaats. Net als voor de andere twee centrale domeinen scoren vijf Aziatische landen significant hoger dan Vlaanderen, maar ook Finland, Estland en Canada halen voor wetenschappen een gemiddelde score die significant hoger is dan de Vlaamse.

Omdat gemiddelde prestaties slechts een beperkt beeld geven van de prestaties van een land of onderwijssysteem, toont tabel 3 de verdeling van de leerlingen volgens het prestatieniveau waarop ze gemiddeld presteren. In de PISA-test worden items opgenomen met een verschillende moeilijkheidsgraad. Die items worden per domein gerangschikt op een geletterdheidsschaal. Die schaal wordt opgedeeld in vaardigheidsniveaus van oplopende moeilijkheidsgraad: items op niveau 1 zijn relatief gemakkelijk en items op niveau 6 zijn het moeilijkst. Op basis van welke items een leerling kan oplossen, wordt die leerling toegewezen aan een bepaald vaardigheidsniveau dat beschrijft over welke vaardigheden hij/zij beschikt (De Meyer e.a., 2013).

PISA beschouwt voor alle domeinen het tweede vaardigheidsniveau als het basisniveau. Vanaf dat niveau kunnen leerlingen volwaardig participeren in de moderne samenleving. Leerlingen die onder niveau 2 presteren, zijn laagpresteerders en ontbreken belangrijke basisvaardigheden. Toppresteerders worden gedefinieerd als leerlingen die op vaardigheidsniveau 5 of 6 presteren.

Tabel 3 toont voor de drie centrale PISA-domeinen de verdeling over de vaardigheidsniveaus voor zowel Vlaanderen als gemiddeld overheen de OESO-landen. Dat OESOGemiddelde³ is een belangrijk vergelijkingspunt binnen PISA en wordt in bijna alle internationale tabellen en figuren opgenomen. De toppresteerders worden in het blauw weergegeven, de middengroep in lichtblauw. De leerlingen die het basisniveau niet halen, hebben geen achtergrondkleur meegekregen.

Tabel 3 – Verdeling over de vaardigheidsniveaus voor de drie PISA-domeinen.

Wiskundige geletterdheid			Leesvaardigheid			Wetenschappelijke geletterdheid		
Niveau	OESO-gem.	Vlaanderen	Niveau	OESO-gem.	Vlaanderen	Niveau	OESO-gem.	Vlaanderen
6	3,3%	8,8%	6	1,1%	1,5%	6	1,2%	1,5%
5	9,3%	16,5%	5	7,3%	11,7%	5	7,2%	10,7%
4	18,2%	21,4%	4	21,0%	26,2%	4	20,5%	25,4%
3	23,7%	21,5%	3	29,1%	27,4%	3	28,8%	28,0%
2	22,5%	16,5%	2	23,5%	19,6%	2	24,6%	19,3%
1	15,0%	9,9%	1a	12,3%	9,3%	1	13,0%	10,4%
<1	8,0%	5,5%	1b	4,4%	3,3%	< 1	4,8%	4,8%
			<1b	1,3%	1,1%			

Bron: PISA2012.

Voor wiskundige geletterdheid presteert bijna een op de vier (25,3%) Vlaamse leerlingen op topniveau. Dat is dubbel zoveel als gemiddeld internationaal (12,6%) en het hoogste percentage van alle deelnemende Europese landen/regio's. Ook voor de andere twee domeinen ligt het percentage toppresteerders in Vlaanderen significant hoger dan gemiddeld overheen de OESO-landen, maar het verschil is nooit zo groot als voor wiskunde.

Ook wat het percentage laagpresteerders betreft, haalt Vlaanderen op alle domeinen betere resultaten dan een gemiddeld OESO-land, al is het verschil bij wetenschappelijke geletterdheid niet zo groot. Voor dat domein presteert 15,2% van de Vlaamse 15-jarigen onder niveau 2 terwijl dat overheen de OESO-landen gemiddeld 17,8% is. Ook voor wiskundige geletterdheid haalt ongeveer 15% van de Vlaamse leerlingen het basisniveau niet (15,4%), maar internationaal gaat het voor dat domein dan over 23%.

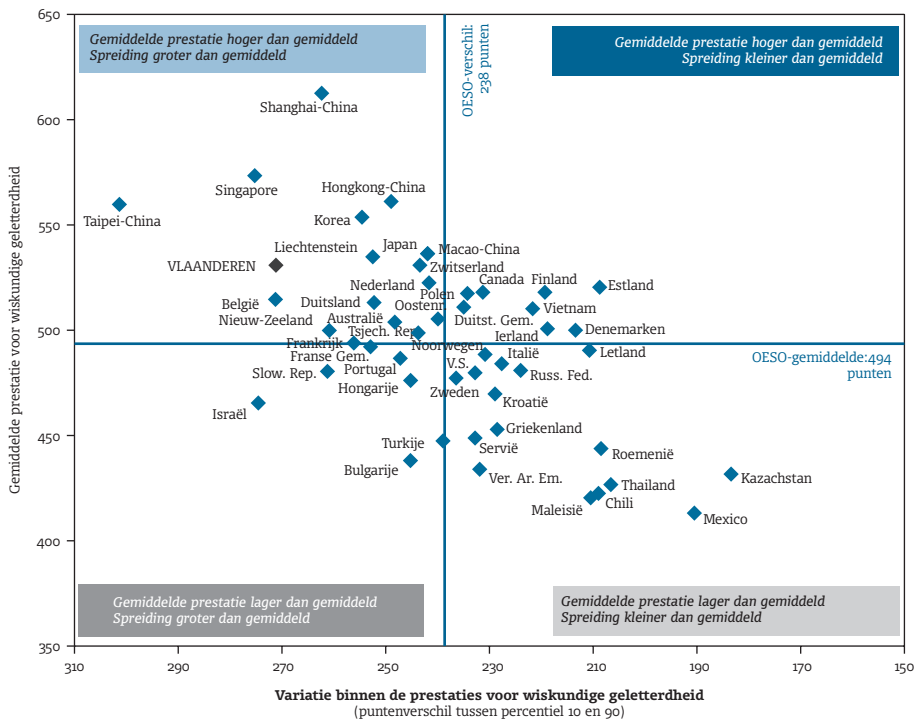
Terwijl de gemiddelde prestaties een indicatie geven van de kwaliteit van een onderwijssysteem, is het prestatieverschil tussen de zwakste en de sterkste leerlingen een belangrijke indicator voor de gelijkheid in leerkansen en leeruitkomsten. Dat is een belangrijk kenmerk, want een succesvol onderwijssysteem behaalt niet enkel hoge ge-

middelste scores, maar zorgt er tevens voor dat veel leerlingen ongeacht hun achtergrond hoog presteren. Gelijkheid impliceert dat de prestatiekloof tussen zwak en sterk presterende leerlingen zo klein mogelijk is.

De spreiding binnen een land of regio wordt in PISA gemeten aan de hand van het puntenverschil tussen de 10% sterkst presterende (percentiel 90) en de 10% zwakst presterende leerlingen (percentiel 10). Landen met de grootste spreiding in hun wiskundescores zijn Taipei-China, Singapore, Israël, België en Shanghai-China. België behoort tot die groep doordat zowel in Vlaanderen als in de Franse Gemeenschap het verschil tussen de top en de onderste 10% van de leerlingen heel groot is.

De Vlaamse spreiding is met een verschil van 271 punten tussen percentiel 10 en 90 de vierde grootste van alle landen. Ter vergelijking: de spreiding overheen de OESO-landen bedraagt 238 punten.

Figuur 1 – De gemiddelde prestatie van landen en de spreiding binnen hun scores voor wiskundige geletterdheid.



Bron: PISA2012.

Figuur 1 geeft een overzicht van de kwaliteit en gelijkheid van de PISA2012-landen. Op de x-as wordt de spreiding voorgesteld waarbij landen met de grootste spreiding aan de linkerkant van de figuur staan en die met de kleinste rechts. Op de y-as wordt de gemiddelde prestatie voor wiskundige geletterdheid geplot als indicatie voor de kwaliteit. Hoe hoger landen gerangschikt staan, hoe beter ze gemiddeld presteren.

Vlaanderen combineert een hoge kwaliteit van onderwijs met een groot prestatieverschil tussen de sterkste en zwakste leerlingen.

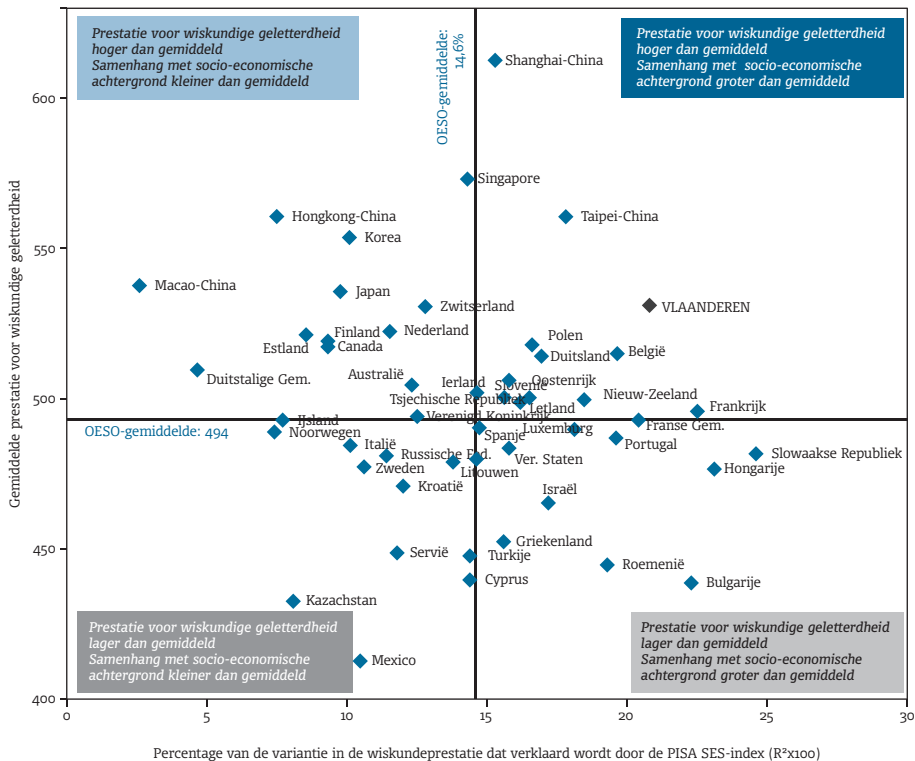
In figuur 1 valt op dat tot de groep met een grote spreiding heel wat van de hoogst presterende landen behoren (met name Taipei-China, Singapore, Shanghai-China en Korea). Die landen vallen duidelijk in het kwadrant linksboven: landen die een hoge gemiddelde score combineren met een spreiding die eveneens groter is dan gemiddeld. Ook Vlaanderen valt (net als België en Nieuw-Zeeland) in dat deel van de figuur. Landen waar een kleine spreiding wordt vastgesteld, zijn vaak ook landen met een lage gemiddelde score voor wiskundige geletterdheid. Dat komt hoofdzakelijk doordat er in die landen minder gepresteerd wordt op de hoogste vaardigheidsniveaus, waardoor de prestaties geconcentreerd blijven op de lagere niveaus.

4. De sociale ongelijkheid binnen het Vlaamse onderwijs

Elke PISA-cyclus bevestigt dat de sociaaleconomische thuissituatie van leerlingen een invloed heeft op hun prestaties. In alle landen behalen leerlingen uit gezinnen met een hoge socio-economische status hogere resultaten dan leerlingen uit gezinnen met een lage socio-economische status. De internationale vergelijking van de samenhang tussen leerlingprestaties en diverse aspecten van de sociaaleconomische achtergrond toont niet enkel de grote verschillen tussen landen op dat vlak, maar levert ook bemoedigende informatie op. Sommige landen slagen erin om bij leerlingen met een verschillende socio-economische achtergrond gelijkaardige resultaten te behalen en dat te combineren met een hoge gemiddelde prestatie. Die landen zetten een belangrijke standaard voor wat men kan bereiken op het vlak van kwaliteit en gelijkheid van leerprestaties. Figuur 2 toont voor de PISA2012-landen de samenhang tussen sociaaleconomische status (SES) en de gemiddelde prestatie voor wiskundige geletterdheid. De impact van SES wordt voorgesteld door het percentage van de variatie in de wiskundeprestaties dat verklaard wordt door de gemiddelde score op de PISA-index voor SES. PISA meet de socio-economische status van gezinnen aan de hand van een index. Die SES-index combineert de volgende achtergrondvariabelen van leerlingen: het beroep van de ouders; het onderwijsniveau van de ouders (omgezet naar het aantal jaar onderwijs dat ze

genoten); hun score op een index die de materiële, educatieve en culturele bezittingen ('rijkdom') van het gezin weerspiegelt.⁴ Overheen de OESO-landen wordt 14,6% van de verschillen in de wiskundeprestaties verklaard door de SES. In landen met een hoger percentage heeft de socio-economische achtergrond van leerlingen een hogere impact op hun prestaties. In landen waar het percentage lager ligt, is de impact kleiner.

Figuur 2 – De gemiddelde prestatie van landen en de impact van de socio-economische achtergrond op die prestatie.



Bron: PISA2012.

Net als België bevindt Vlaanderen zich rechtsboven in figuur 2. Samen met Taipei-China, Duitsland en Polen behoren we tot de groep van landen die een hoog gemiddeld prestatieniveau combineren met een (zeer) sterke samenhang tussen prestatie en socio-economische achtergrond. In Vlaanderen wordt 20,8% van de variatie in wiskunde prestaties verklaard door het thuismilieu. Die positie is voor zowel Vlaanderen als België een bevestiging van de situatie die ook in vorige PISA-cycli werd genoteerd.

Voorbeelden van landen die er wel in slagen om een hoge prestatie te combineren met een kleiner dan gemiddelde impact van de socio-economische achtergrond op de

leerlingprestaties zijn Hongkong-China, Korea, Japan, Macao-China, Finland, Estland, Nederland en Canada.

Aangezien in PISA2012 wiskundige geletterdheid voor een tweede keer als hoofddomein bevraagd wordt, is het mogelijk om de evolutie van de samenhang tussen SES en wiskundeprestaties over de periode 2003-2012 nader te bekijken. In die negen jaar tussen beide PISA-cycli wijzigde de impact van de socio-economische achtergrond van leerlingen op hun wiskundeprestaties in Vlaanderen nauwelijks. In PISA2003 bedroeg het prestatieverschil voor wiskundige geletterdheid dat gepaard gaat met één eenheid op de PISA SES-index 53,9 punten. In PISA2012 bedraagt dat verschil 50,0 scorepunten. Dat verschil van ongeveer 4 punten is niet significant.

De gemiddelde prestaties van leerlingen uit de minst bevoorrechte milieus daalde significant tussen 2003 en 2012.

Niettegenstaande de ongewijzigde globale samenhang tussen SES en prestatie in Vlaanderen, tonen bijkomende analyses aan dat er sinds 2003 wel veranderingen zijn in de prestatie van leerlingen uit de minst bevoorrechte milieus. In 2003 en 2006 behaalde de groep leerlingen uit de 5% minst bevoorrechte milieus een gemiddelde score voor wiskundige geletterdheid rond de 480 punten, of anders gezegd: die groep presteerde gemiddeld op de overgang tussen het tweede en derde vaardigheidsniveau. In 2009 daalde hun gemiddelde prestatie met ongeveer 10 punten om in 2012 verder te dalen naar een score van 461 punten. Die daling is significant en toont aan dat Vlaamse 15-jarigen uit gezinnen met de laagste socio-economische status in 2012 significant lager presteren dan in 2003. Die tendens doet zich niet voor bij de leerlingen uit de meest bevoorrechte milieus. In 2003 haalden de leerlingen uit de 5% meest bevoorrechte gezinnen een wiskundescore van 633 punten, wat goed was voor een prestatie op het vijfde vaardigheidsniveau. Dat daalde in 2006 naar een score van 600 punten; een prestatie op het vierde niveau waarrond ze sindsdien blijven schommelen (met een waarde van 598 punten in PISA2012). Sinds 2006 is de wiskundeprestatie van leerlingen uit de hoogste sociaaleconomische milieus dus niet significant veranderd.

5. De prestaties van leerlingen met een buitenlandse herkomst

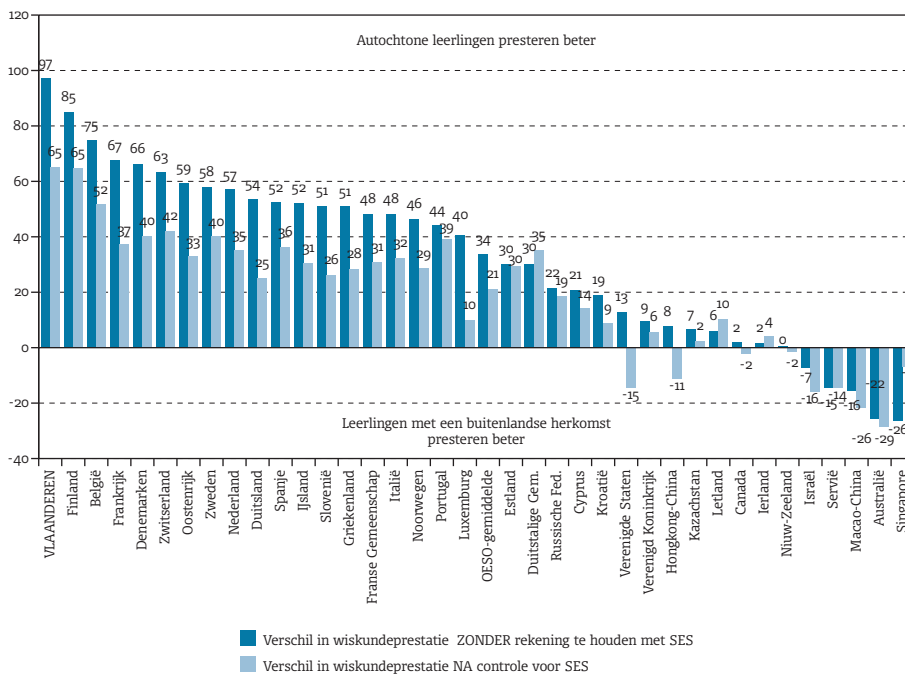
De achtergrondvragenlijst bij het PISA-onderzoek peilt onder andere naar het geboorteland van de leerlingen en hun beide ouders. De antwoorden op die vragen worden gebruikt om drie categorieën leerlingen te onderscheiden:

- autochtone leerlingen: leerlingen of een van hun beide ouders zijn geboren in het land van de testafname;

- tweede generatie leerlingen: leerlingen geboren in het land van de testafname, maar van wie de beide ouders in een ander land zijn geboren;
- eerste generatie leerlingen: leerlingen niet geboren in het land van de testafname, van wie de beide ouders ook in een ander land zijn geboren.

In de Vlaamse PISA2012-steekproef zit 11% leerlingen met een buitenlandse herkomst. Daarvan behoort 5% tot de categorie 'eerste generatie' en 6% tot de 'tweede generatie'. Het percentage Vlaamse PISA-leerlingen met een buitenlandse herkomst verschilt niet significant van dat bij PISA2009 (9%), maar sinds 2006 stijgt het wel elke cyclus met ongeveer 2%.

Figuur 3 – Prestatieverschillen voor wiskundige geletterdheid tussen autochtone leerlingen en leerlingen met een buitenlandse herkomst, zonder versus met het in rekening brengen van verschillen in sociaaleconomische achtergrond.



Bron: PISA2012.

De internationale vergelijking van de gemiddelde prestaties van autochtone leerlingen enerzijds en leerlingen met een buitenlandse herkomst anderzijds toont dat in de meeste landen autochtone leerlingen significant beter presteren. Het grootste ongecontroleerde prestatieverschil tussen de beide groepen wordt evenwel in Vlaanderen opgetekend. Het puntenverschil loopt hier op tot bijna 100 scorepunten (zie figuur 3). In Finland wordt het tweede grootste puntenverschil opgetekend (85 punten). Bij een

dergelijke vergelijking is het wel zeer belangrijk om rekening te houden met de verschillende achtergronden van de migrantenpopulaties van landen. Die verscheidenheid zal een impact hebben op de gemiddelde prestatie van de migrantencategorieën: in landen waar de leerlingen met een buitenlandse herkomst voornamelijk uit hogere sociaaleconomische en hoger opgeleide milieus komen (bijvoorbeeld Australië), zal hun prestatie automatisch hoger liggen dan die van migrantenleerlingen in landen waar de migranten een tegenovergestelde achtergrond hebben.

Het is echter niet correct om het verschil in sociaaleconomische situatie tussen autochtone leerlingen en leerlingen met een buitenlandse herkomst zomaar als verklaring van hun prestatieverschillen te gebruiken. Wanneer bij het berekenen van het prestatieverschil tussen autochtone leerlingen en leerlingen met een buitenlandse herkomst gecontroleerd wordt voor de verschillen in de sociaaleconomische situatie van beide groepen, dan verkleint het prestatieverschil in bijna alle landen, maar in de meeste landen blijft er nog steeds een significant prestatieverschil tussen beide groepen bestaan.

Figuur 3 toont zowel de 'bruto' (dat wil zeggen: zonder rekening te houden met SES) verschillen in wiskundeprestatie tussen autochtone leerlingen en leerlingen met een buitenlandse herkomst (donkerblauwe balken) als de verschillen na controle voor SES (lichtblauwe balken).

In Vlaanderen verkleint het prestatieverschil tussen autochtone leerlingen en leerlingen met een buitenlandse herkomst na controle voor SES met bijna 35%: van 98 punten naar 65. Ondanks de reductie in de prestatieverschillen blijven de autochtone leerlingen na controle voor SES nog steeds hoger presteren dan leerlingen met een buitenlandse herkomst.

De sociale achtergrond van de leerlingen verklaart dus een deel van de waargenomen prestatieverschillen, maar die factor is niet de enige oorzaak van de prestatieongelijkheid. Naast herkomst hebben ook andere (leerling)kenmerken, zoals de taal die leerlingen thuis spreken, het aantal keren dat men bleef zitten en de onderwijsvorm waarin men les volgt, een significant effect op de gemiddelde prestatie van migrantenleerlingen. Die vaststellingen blijken niet enkel uit bijkomende analyses op de PISA-dataset (Danhier e.a., 2013; Park & Sandefur, 2010), maar worden ook bevestigd in ander groot-schalig internationaal onderwijskundig onderzoek. Zo bevestigen analyses op de data van het TIMMS ('Trends in International Maths and Science Study') en PIRLS ('Programme of International Reading Literacy Study') de mindere prestatie van leerlingen met een buitenlandse herkomst en de bijbehorende determinanten (Schnepf, 2007). Verder blijken de mate van integratie en de instroom in het secundair onderwijs in Vlaanderen ook belangrijke voorspellers voor het onderwijssucces van migrantenjongeren (Duquet e.a., 2006), maar die variabelen worden niet bevraagd in PISA en kunnen bij deze analyses dus niet in een model worden meegenomen.

Zoals hiervoor werd aangehaald, is de taal die leerlingen thuis spreken een andere belangrijke beïnvloedende factor voor hun gemiddelde prestatie. Wanneer de migratie-

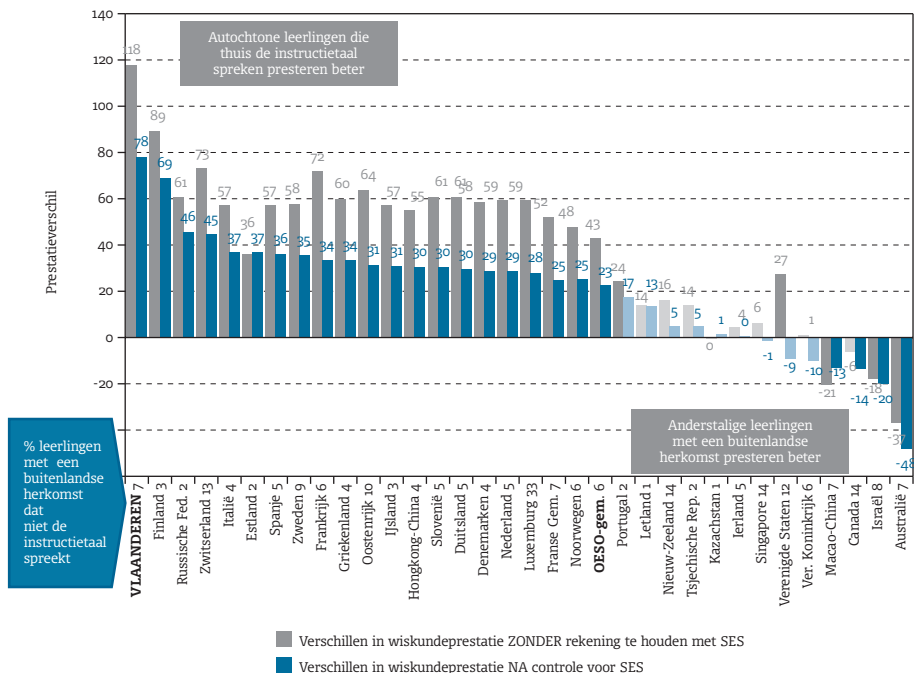
status van Vlaamse leerlingen en hun thuistaal samen in rekening worden gebracht, dan blijkt de thuistaal zowel voor autochtone als voor leerlingen van buitenlandse herkomst een effect te hebben op hun PISA-prestaties (zie tabel 4). In beide groepen presteren leerlingen die thuis een andere taal spreken dan de instructietaal, gemiddeld lager dan de leerlingen die thuis Nederlands of een Vlaams dialect spreken. Bij de autochtone leerlingen bedraagt het verschil 73 punten, bij de leerlingen met een buitenlandse herkomst 45 punten.

Tabel 4 – Gemiddelde prestatie voor wiskundige geletterdheid van Vlaamse leerlingen volgens migratiestatus en thuistaal.

	Leerlingen die thuis Nederlands of een Vlaams dialect spreken		Leerlingen die thuis een andere taal spreken	
Autochtone leerlingen	549,9	(3,1)	477,2	(9,4)
Leerlingen met een buitenlandse herkomst	476,9	(10,8)	432,0	(8,9)

Bron: PISA2012

Figuur 4 – Prestatieverschillen voor wiskundige geletterdheid tussen autochtone leerlingen die thuis de instructietaal spreken en anderstalige leerlingen met een buitenlandse herkomst, zonder versus na controle voor verschillen in sociaaleconomische achtergrond.



Bron: PISA2012.

Het verschil in wiskundeprestatie tussen leerlingen met een buitenlandse herkomst en de totale groep autochtone Vlaamse leerlingen (die een gemiddelde van 543 punten haalt voor wiskunde) verkleint van 111 scorepunten naar een verschil van 66 scorepunten als de leerlingen met een buitenlandse herkomst thuis Nederlands of een Vlaams dialect spreken.

Overheen de OESO-landen bestaat 6% van de PISA2012-steekproef uit leerlingen met een buitenlandse herkomst die thuis een andere taal spreken dan de instructietaal. In Luxemburg loopt dat op tot een derde van de leerlingengroep, maar in de meeste landen is de groep kleiner dan 10%. Zo ook in Vlaanderen (7%).

Figuur 4 toont voor alle landen waar de groep leerlingen met een buitenlandse herkomst die thuis niet de instructietaal spreken, voldoende groot is, het prestatieverschil tussen die leerlingen en hun autochtone leeftijdsgenoten die wel de instructietaal spreken thuis. De balken tonen zowel het puntenverschil zonder rekening te houden met de verschillende sociaaleconomische situaties van de twee groepen (lichtblauwe balken) als het puntenverschil na controle voor de SES-verschillen (donkerblauwe balken). Donkere kleuren verwijzen daarbij naar significante verschillen terwijl lichte kleuren niet-significante verschillen voorstellen. Verder vermeldt het getal op de x-as de exacte grootte van de groep anderstalige leerlingen met een buitenlandse herkomst.

Het grootste prestatieverschil tussen leerlingen op basis van hun migratiestatus en thuistaal wordt zowel voor de bruto- als de gecontroleerde gegevens in Vlaanderen opgetekend. Hier presteren leerlingen met een buitenlandse herkomst die thuis een verschillende taal spreken dan de instructietaal na controle voor SES nog steeds 78 punten lager dan de autochtone leerlingen die thuis Nederlands of een Vlaams dialect spreken. Dat gecontroleerde verschil is groter dan de meeste verschillen die in de andere landen worden opgetekend voor de controle voor SES. Finland volgt op de tweede plaats in de rangschikking. Daar doet het in rekening brengen van de verschillen in sociaaleconomische thuissituatie het prestatieverschil voor wiskundige geletterdheid tussen autochtone leerlingen die Fins spreken en leerlingen met een buitenlandse herkomst die een andere taal spreken, afnemen van 89 naar 69 punten.

6. Trends binnen de Vlaamse prestaties

Net zoals in 2003 was in 2012 wiskundige geletterdheid het hoofddomein van de PISA-bevraging, wat een gedetailleerde vergelijking van de resultaten voor dat domein mogelijk maakt. We bekijken ook de trends voor lezen en wetenschappen.

6.1 Trends voor wiskunde

Uit de vergelijking van de gemiddelde scores voor wiskundige geletterdheid tussen 2003 en 2012 blijkt dat Vlaanderen tot een van de grotere dalers behoort. In 2003 bedroeg het

Vlaamse gemiddelde 553 punten, in 2012 zakte dat naar 531 punten, een daling van 23 punten. In andere OESO-landen zoals Denemarken (-14), Canada (-14), Nederland (-15), Frankrijk (-16), Tsjechische Republiek (-17), Australië (-20), IJsland (-22), Nieuw-Zeeland (-24), Finland (-26) en Zweden (-31) wordt diezelfde dalende trend vastgesteld. Opvallend hierbij is dat het vaak landen zijn die in 2003 voor wiskundige geletterdheid hoog presteerden, die in 2012 significant achteruit gaan.

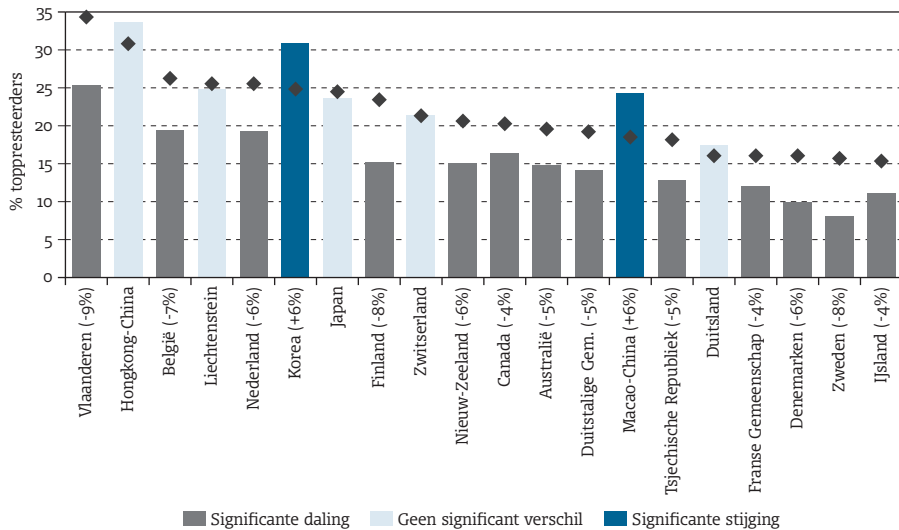
De daling van de gemiddelde prestatie voor wiskundige geletterdheid gaat in Vlaanderen gepaard met een significante toename van het aantal leerlingen dat het basisoniveau 2 niet bereikt. Terwijl in 2003 slechts 11% van de Vlaamse 15-jarigen tot de groep laagpresteerders behoorde, loopt dat percentage in 2012 op tot 15% (zie tabel 5). Tezelfdertijd neemt het percentage Vlaamse hoogpresteerders voor wiskunde significant af. Waar in 2003 nog een derde van de Vlaamse leerlingen (34%) een van de hoogste twee vaardigheidsniveaus voor wiskundige geletterdheid bereikte, is dat in 2012 gezakt naar één leerling op de vier (25%).

Tabel 5 – Vergelijking van het percentage Vlaamse leerlingen dat presteert onder vaardigheidsniveau 2 en op niveau 5 of hoger voor wiskundige geletterdheid in 2003 en in 2012.

	PISA 2003		PISA 2012	
	Onder niveau 2	Niveau 5 of hoger	Onder niveau 2	Niveau 5 of hoger
Vlaanderen	11,4% (0,6)	34,3% (1,0)	15,4% (1,1)	25,3% (1,3)

Bron: PISA2003 en PISA2012.

Figuur 5 – Trends in het aandeel toppresteerders voor wiskundige geletterdheid tussen 2003 en 2012 voor de 20 landen met het grootste aandeel toppresteerders uit 2003.



Bron: PISA2012.

Vlaanderen is niet de enige regio waar het percentage toppresteerders voor wiskundige geletterdheid significant daalde tussen de beide PISA-cycli. Wanneer het aandeel toppresteerders in wiskundige geletterdheid tussen 2003 en 2012 vergeleken wordt voor de 20 landen die in 2003 het grootste aandeel toppresteerders hadden, dan blijken dertien van die landen met hetzelfde probleem te kampen (zie figuur 5). De ruiten in figuur 5 stellen het aandeel leerlingen voor dat op niveau 5 of 6 presteerde in 2003. De balken tonen hetzelfde percentage toppresteerders voor 2012. Donkerblauwe balken duiden op een significante daling in het aandeel toppresteerders tussen 2003 en 2012, lichtblauwe balken staan voor een significante stijging van dat aandeel. Grijs balken wijzen erop dat het aandeel toppresteerders voor wiskunde tussen 2003 en 2012 niet significant veranderde.

In Vlaanderen, dat in 2003 nog de koppositie innam wat het aandeel toppresteerders voor wiskundige geletterdheid betreft, is de daling van het percentage hoogpresteerders het grootst (-9%). Andere grote dalers zijn Finland en Zweden met een daling van 8%. In vijf van de top 20-landen uit 2003 is het aandeel toppresteerders in 2012 niet significant veranderd (Hongkong-China, Liechtenstein, Japan, Zwitserland en Duitsland) en in Korea en Macao-China was er zelfs een significante stijging in het aandeel toppresteerders voor wiskunde tussen 2003 en 2012.

Bij de trends in het aandeel laagpresteerders voor wiskundige geletterdheid valt in de eerste plaats op dat geen van de top 20-landen uit 2003 erin geslaagd is om het aandeel van die groep tussen 2003 en 2012 significant te doen dalen. In 11 van de 20 landen, waaronder Vlaanderen, stijgt het aandeel laagpresteerders significant tussen 2003 en 2012. Grote stijgingen in die groep zijn er in Zweden (+10%), Nieuw-Zeeland (+8%), IJsland (+6%), Frankrijk (+6%) en Finland (+6%). In Vlaanderen stijgt het aandeel leerlingen dat het basisoniveau 2 niet haalt voor wiskundige geletterdheid met 4%, wat vergelijkbaar is met de situatie in België (+2%), Canada (+4%), Nederland (+4%), de Tsjechische Republiek (+4%) en Australië (+5%).

Negen van de 20 koplopers wisten het aandeel leerlingen dat het basisoniveau voor wiskunde niet haalde, tussen 2003 en 2012 constant te houden (Korea, Hongkong-China, Macao-China, Liechtenstein, Japan, Zwitserland, Denemarken, Ierland en de Duitstalige Gemeenschap).

6.2 Trends voor lezen en wetenschappen

De Vlaamse prestatie daalt niet alleen voor wiskundige geletterdheid. Terwijl de gemiddelde score voor leesvaardigheid van de OESO-landen die in 2000 aan PISA deelnamen, internationaal niet significant veranderde, daalde de Vlaamse leesscore tussen 2000 en 2012 met 15 scorepunten. Voor dat domein blijft het aandeel Vlaamse laagpresteerders relatief stabiel tussen 2000 en 2012: de stijging van 11,6% naar 13,7% is niet significant. Dat geldt niet voor het percentage toppresteerders voor leesvaardigheid. Net zoals bij

wiskundige geletterdheid daalde het aandeel leerlingen dat op niveau 5 of hoger presteert, significant: van 15,6% in 2000 naar 13,1% in 2012.

De gemiddelde Vlaamse prestaties voor leesvaardigheid, wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid daalden significant.

Ook voor wetenschappelijke geletterdheid daalde de gemiddelde Vlaamse prestatie significant tussen 2006 en 2012 (-11 scorepunten). Dat gaat opnieuw in tegen de internationale tendens, want de gemiddelde wetenschapsscore van de OESO-landen die in 2006 aan PISA deelnamen, steeg over die periode significant met 3 scorepunten. Wanneer er niet naar de gemiddelde prestatie gekeken wordt, maar naar de verdeling van leerlingen overheen de vaardigheidsniveaus, dan blijkt het aandeel Vlaamse laagpresteerders bij wetenschappelijke geletterdheid toe te nemen. In 2012 haalt 3,6% meer Vlaamse leerlingen het vooropgestelde basisniveau 2 niet. Aan de andere kant zijn er geen significante wijzigingen in het aandeel Vlaamse leerlingen dat op niveau 5 of 6 presteert: zowel in 2006 als in 2012 bedraagt dat 12%.

7. Conclusie

De resultaten van PISA2012 bevestigen in de eerste plaats de goede kwaliteit van het Vlaamse onderwijs. Voor wiskundige geletterdheid en leesvaardigheid behoren Vlaamse jongeren tot de Europese top en moeten ze enkele Aziatische landen laten voorgaan. Voor wetenschappelijke geletterdheid scoren de Vlaamse jongeren beter dan gemiddeld in de OESO-landen, maar moeten ze naast de Aziatische toplanden ook bijvoorbeeld Finland, Estland en Canada laten voorgaan.

Niettegenstaande de goede gemiddelde prestaties tonen de PISA-resultaten ook enkele belangrijke verbeter- en aandachtspunten. Zo is Vlaanderen er tussen 2003 en 2012 bijvoorbeeld niet in geslaagd om op het vlak van gelijkheid vooruitgang te boeken. De Vlaamse verschillen tussen de prestaties van de sterkst en zwakst presterende leerlingen blijven bij de grootste van alle landen en ook de impact van sociaaleconomische status op prestaties verkleint niet. Die conclusies, samen met de vaststelling dat leerlingen uit de zwakste milieus nu lager scoren dan negen jaar geleden, impliceren dat het Vlaamse onderwijs de strijd tegen de sociale ongelijkheid zeker verder moet strijden.

Ook ten aanzien van leerlingen met een buitenlandse herkomst en anderstalige leerlingen blijft Vlaanderen het niet goed doen. In vergelijking met andere landen hebben Vlaamse leerlingen met een buitenlandse herkomst een zeer grote achterstand ten opzichte van hun autochtone medeleerlingen, zelfs na controle voor sociaaleconomische status. Hetzelfde geldt voor leerlingen die thuis een andere taal spreken dan de instructietaal.

Tot slot is de dalende trend van de gemiddelde prestaties voor de drie PISA-domeinen in Vlaanderen overheen de verschillende cycli zeker ook een aandachtspunt. Net als andere landen die hoog presteerden in vorige cycli, neemt in Vlaanderen de gemiddelde score af, maar de daling van het percentage hoogpresteerders voor wiskundige geletterdheid is nergens zo groot als in Vlaanderen. Als Vlaanderen ook in de toekomst tot de Europese en wereldtop wil blijven behoren, dan moet er zeker voor gezorgd worden dat iedere leerling op zijn/haar maximale niveau kan blijven presteren, zodat de groep hoogpresteerders niet langer terugvalt en de groep laagpresteerders minstens stabiliseert. Korea en Macao-China hebben in PISA2012 aangetoond dat dit mogelijk is.

Voor Vlaanderen geldt dat de huidige beleidsmaatregelen die mikken op gelijke kansen, meer dan ooit noodzakelijk zijn. In alle onderwijstypes en voor alle leeftijdsgroepen moet hier blijvend aandacht aan worden besteed. Al in het lager onderwijs heeft de sociale samenstelling van de klasgroep een significante impact op de prestaties van leerlingen (Van Houtte, Agirdag, De Groof, & Elchardus, 2013). In het secundair onderwijs wordt de sociale samenstelling van de klasgroepen door het watervalstelsel en het gehanteerde oriënteringsbeleid nog extra gepolariseerd. In verhouding komen meer kansarme leerlingen en leerlingen die een moeilijk onderwijsparcours doorliepen, terecht in tso- en bso-richtingen. Het aanbieden (en uitbreiden) van een algemener basisprogramma in de eerste jaren van het secundair onderwijs zou de sociaaleconomische segregatie in het Vlaamse onderwijs alvast verkleinen, maar zo'n maatregel heeft pas zin als de leerkrachten die voor de meer heterogene klasgroepen komen te staan, hierop degelijk werden voorbereid.

NOTEN

1. In elke PISA-cyclus ligt de nadruk van de bevraging op één domein, het hoofddomein dat uitgebreid getest wordt. Twee derde van de test wordt voorbehouden voor vragen uit dat hoofddomein zodat meer gedetailleerde analyses over dat onderwerp mogelijk worden. In 2000, 2003 en 2006 werden respectievelijk leesvaardigheid, wiskunde en wetenschappen als hoofddomein getest. Het 2009-onderzoek was vervolgens het begin van een nieuwe ronde waarbij opnieuw leesvaardigheid centraal stond en voor de eerste keer volwaardige trendanalyses voor een domein konden gebeuren. Met PISA2012 is het nu ook voor wiskundige geletterdheid mogelijk om trendanalyses ten opzichte van 2003 te maken.
2. De deelnemende OESO-landen zijn: Australië, België, Canada, Chili, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Israël, Italië, Japan, Korea, Luxemburg, Mexico, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowaakse Republiek, Spanje, Tsjechische Republiek, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zweden, Zwitserland.
De partnereconomieën zijn: Albanië, Argentinië, Brazilië, Bulgarije, Colombia, Costa Rica, Cyprus, Hongkong-China, Indonesië, Jordanië, Kazachstan, Katar, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Macao-China, Maleisië, Montenegro, Peru, Roemenië, Russische Federatie, Servië, Singapore, Shanghai-China, Taipei-China, Thailand, Tunesië, Uruguay, Verenigde Arabische Emiraten, Vietnam.

3. Het OESO-gemiddelde is het gemiddelde van de gemiddelde scores in alle OESO-landen die deelnamen aan de PISA-bevraging. Het OESO-gemiddelde kan gebruikt worden om een land of regio op een bepaalde variabele te vergelijken met een gemiddeld of typisch OESO-land. Bij de berekening van het OESO-gemiddelde wordt de grootte van een OESO-land niet in rekening gebracht. Met andere woorden: het gemiddelde in België draagt evenveel bij tot de berekening van het OESO-gemiddelde als het gemiddelde van de Verenigde Staten.
4. De PISA-index van socio-economische status wordt zo gestandaardiseerd dat het gemiddelde overheen de OESO-landen gelijk is aan 0 en de standaarddeviatie 1 is. Met andere woorden: een score van -1 op deze schaal duidt aan dat de combinatie van socio-economische indicatoren voor deze leerling ervoor zorgt dat hij/zij uit een meer bevoorrechte thuissituatie komt dan een op de zes leerlingen die deelnamen aan PISA en dat hij/zij uit een minder bevoorrechte thuissituatie komt dan vijf op de zes leerlingen die deelnamen. Gelijkaardig betekent een score van +1 dat men meer beoordeeld is dan vijf zesden van de andere leerlingen.

De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen: effecten op financiële vallen en armoederisico's in een notendop

Hendrik Nevejan en Guy Van Camp¹

1. Inleiding

In 2012 onderging de Belgische werkloosheidsverzekering een belangrijke hervorming. De contouren ervan waren eerder vastgelegd in het federale regeerakkoord van eind 2011. Het leidmotief van die hervorming is volgens dat regeerakkoord 'werk aantrekkelijker maken' en 'arbeidsparticipatie verhogen'. De hervorming beoogt derhalve werklozen te stimuleren sneller werk te zoeken en te aanvaarden. Hiertoe raakt ze aan bijna alle belangrijke aspecten van de werkloosheidsverzekering: wie precies toegang heeft, hoe lang hij/zij een uitkering kan ontvangen, hoeveel die uitkering bedraagt, wat van hem/haar wordt verlangd om de uitkeringen te behouden, enzovoort. Het mag duidelijk zijn dat de hervorming raakt aan de Belgische 'eigenheden', al blijft de Belgische werkloosheidsverzekering na die grondige facelift toch herkenbaar.²

Een belangrijk speerpunt van de hervorming is de versterkte degressiviteit van de uitkeringen. Dat houdt in dat het uitkeringsbedrag voortaan sterker en sneller gaat afnemen met de werkloosheidsduur. Eerder dit jaar verscheen hierover een studie van het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.³ In dit hoofdstuk vatten we de hoofdlijnen van die studie samen. Het uitgangspunt van de studie is dat het hervormingsdebat gekenmerkt wordt door een spanningsveld. Enerzijds is de werkloosheidsverzekering ontstaan uit de zorg om mensen die onvrijwillig werkloos zijn, niet in armoede te laten vallen en, als het kan, hen zelfs in staat te stellen hun verworven levensstandaard te behouden. Anderzijds wil men ook garanderen dat mensen die werken, hier voldoende baat bij hebben. Vanuit die optiek dient het verschil tussen een werkloosheidsuitkering en een arbeidsinkomen groot genoeg te zijn. De gestelde onderzoeksvraag is dan ook dubbel. Ten eerste: in hoeverre is werken er voor werklozen financieel aantrekkelijker op geworden als gevolg van de hervorming? Ten tweede: in welke mate moeten werklozen door de hervorming inboeten op armoedebescherming als ze (langdurig) werkloos blijven? Alvorens in te gaan op die vragen, staan we stil bij de context waarin de hervorming tot stand is gekomen en de modaliteiten van de hervorming.

2. De strijd tegen langdurige werkloosheid

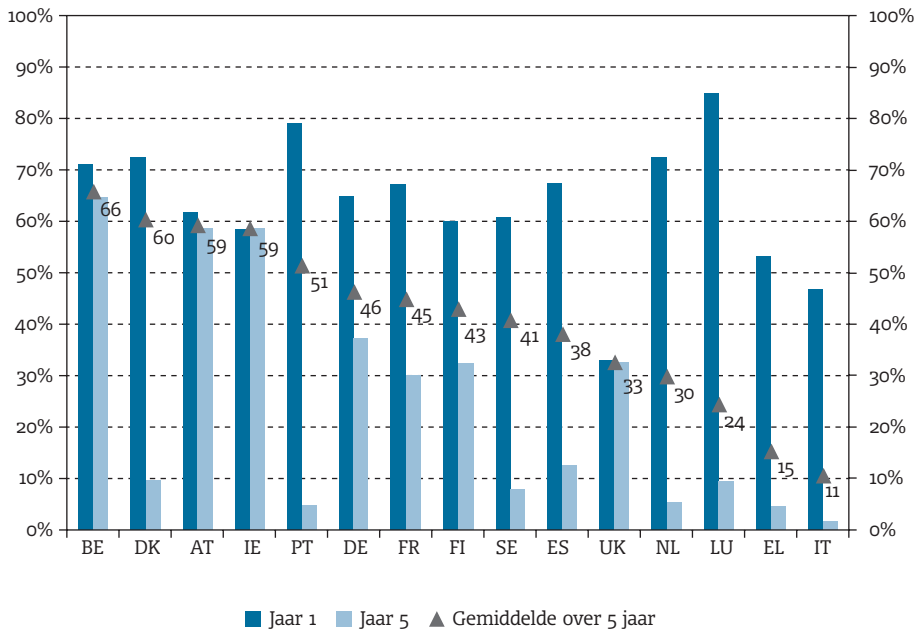
Dat de Belgische werkloosheidsverzekering in 2012 grondig is hervormd, betekent niet dat in de voorgaande jaren geen beleidsinspanningen zijn geleverd om werklozen te stimuleren sneller werk te zoeken en te aanvaarden, wel integendeel. Langdurige werkloosheid is inderdaad een 'oud zeer' van de Belgische arbeidsmarkt en kreeg als zodanig veel beleidsaandacht, niet het minst in het discours van de actieve welvaartsstaat van het vorige decennium (zie Vandenbroucke, 2013). Dat heeft zich in een dubbel beleidspad vertaald. Het eerste beleidspad bestaat uit het nauwer opvolgen van werklozen door er strenger op toe te zien dat ze voldoende inspanningen leveren om werk te zoeken en dat ze geen passende werkaanbiedingen weigeren. Tegelijk kunnen ze rekenen op meer begeleiding in hun zoektocht naar een job, bijvoorbeeld door sollicitatietraining te geven, een opleiding voor te stellen, vacatures aan te bieden die beter aansluiten bij hun interesses en competenties, enzovoort. Het tweede beleidspad richt zich eerder op het financieel aantrekkelijker maken van werken en beoogt dus dat werklozen er voldoende baat bij hebben om weer aan de slag te gaan. Om werk lonender te maken, werden enerzijds de (para)fiscale lasten op arbeid verlaagd, in het bijzonder op de laagste lonen, zodat de werkende netto meer overhoudt.⁴ Anderzijds werden maatregelen getroffen die ervoor zorgen dat werklozen die het werk hervatten, niet meteen al hun uitkeringen (en/of die van andere gezinsleden) verliezen of zelfs hogere inkomensaanvullende uitkeringen kunnen ontvangen.

2.1 Breuk met het verleden

Tot voor de hervorming werden de uitkeringen dus niet verlaagd om werklozen aan te zetten weer aan de slag te gaan. In het kader van het wettelijk mechanisme dat in welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen voorziet⁵, werden de werkloosheidsuitkeringen vanaf 2007 zelfs meermaals opgewaardeerd. Minima, forfaits, loonplafonds en vervangingspercentages werden verhoogd (voor een overzicht zie Studiecommissie voor Vergrijzing, 2013, p. 85). Bovendien is tegelijk met de stapsgewijze invoering van de nieuwe opvolgingsprocedure voor uitkeringsgerechtigde werklozen vanaf 2004 ook het zogenaamde 'artikel 80' van de werkloosheidsregelgeving geleidelijk afgeschaft. Dat artikel hield in dat het uitkeringsrecht van samenwonende langdurige werklozen kon worden stopgezet als de werkloosheidsduur van de gerechtigde meer bedroeg dan anderhalve keer de gemiddelde werkloosheidsduur van de regio (opgesplitst naar leeftijd en geslacht), behoudens wanneer het gezinsinkomen te laag was bevonden. Door de afschaffing van dat artikel, gekoppeld aan een verscherpte controle van de zoekinspanningen naar werk, werd het oorspronkelijke principe van de Belgische werkloosheidsverzekering, dat uitkeringen voor onbeperkte duur toekent aan wie onvrijwillig werkloos is, hersteld (zie hierover Palsterman, 2003).

De recente hervorming van de werkloosheidsverzekering houdt derhalve een breuk in met het beleid dat in voorgaande jaren is gevoerd tegen de zogenaamde ‘werkloosheidsvallen’. Het portret dat voor de hervorming klassiek van de Belgische werkloosheidsverzekering werd gemaakt, heeft de hervormingsretoriek mee gestuwd. Zoals weergegeven in figuur 1, werd de Belgische werkloosheidsverzekering in internationale vergelijkingen vaak als ‘generuus’ geportretteerd: niet alleen liggen de uitkeringen in vergelijking met het laatst verdiende loon hier relatief hoog, ze nemen bovendien nauwelijks af met de werkloosheidsduur. De conclusie dat werklozen in België minder financiële prikkels krijgen om weer aan slag te gaan, lag voor de hand. Het lijkt de Europese Commissie in juni 2011, toen de regeringsonderhandelingen volop aan de gang waren, alvast geïnspireerd te hebben tot de volgende aanbeveling: “De arbeidsparticipatie naar een hoger peil te tillen (...) door een systeem in te voeren waarbij het niveau van de werkloosheidsuitkeringen geleidelijk afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt.”⁶

Figuur 1 – Netto-inkomenvervangingspercentages over een werkloosheidsduur van 5 jaar, EU15, 2009.



Noot: De netto-inkomenvervangingspercentages stemmen overeen met een jaargemiddelde voor vier gezinssituaties (alleenstaande en eenverdienerskoppel, met en zonder kinderen) en twee loonniveaus (67% en 100% van het gemiddelde brutoloon). Ook wordt verondersteld dat de werkloze 40 jaar oud is en een beroepsverleden heeft van 22 jaar.

Bron: OESO (2011).

2.2 Een vertekend beeld van de Belgische werkloosheidsverzekering?

Op dit klassieke portret valt evenwel een en ander aan te merken. Zo rijst de vraag hoe representatief de typegevallen zijn op basis waarvan die vervangingspercentages zijn berekend. Voor België is dat duidelijk niet het geval. De berekening gaat uit van vier gezinssituaties waarvoor in België enkel uitkeringen voor alleenstaanden en samenwonenden met gezinslast worden uitbetaald en die tot voor de hervorming niet of nauwelijks afnamen met de werkloosheidsduur. De uitkeringen van samenwonenden zonder gezinslast, die na één jaar werkloosheid wel al sterk konden afnemen, vallen buiten het beeld, hoewel bijna zeven op de tien van wie werkloos is, tot die uitkeringscategorie behoren (zie verder). Het klassieke portret gaat ook voorbij aan de rol die andere (aanvullende) uitkeringen spelen in de inkomensbescherming van werklozen. Naast sociale bijstand gaat het om uitkeringen die behoefte- en inkomensgebonden zijn, zoals een toelage voor huisvestingsuitgaven of een toeslag op de universele kinderbijslag. Die vormen van inkomenssteun mogen in België dan misschien minder belangrijk zijn, in andere landen maken ze voor werklozen wel degelijk een verschil. Eerdere onderzoeksbevindingen (zie CRB, Secretariaat, 2012) toonden hoe dergelijke uitkeringen in de buurlanden de inkomenssterugval voor werklozen na uitputting van hun verzekeringsrechten in belangrijke mate kunnen afzwakken.

Geleidelijk dalende uitkeringen tillen niet per definitie de arbeidsparticipatie naar een hoger peil.

Los van die opmerkingen zijn in werkelijkheid bovendien weinig voorbeelden bekend van werkloosheidsstelsels waarbij “het niveau van de werkloosheidsuitkeringen geleidelijk afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt”. Het betekent ook dat er weinig evidentie is over de effectiviteit hiervan op de wedertewerkstellingskansen van werklozen. De studie van Dormont, Fougère en Prieto (2001) is tot dusver de enige studie die ons hieromtrent bekend is. De auteurs evalueren er de wedertewerkstellingseffecten van de zogenaamde ‘allocation unique dégressive’ (AUD), die in 1992 in Frankrijk is ingevoerd en in 2001 weer is afgevoerd. Dit historische experiment hield een overstap in van een tweetraps- naar een (ingewikkeld) meertrapssysteem waarbij de uitkering sneller, maar tegelijk geleidelijker (om de vier maanden) daalde tot het bodembedrag bereikt was. In globa was die evaluatie van de effecten op de wedertewerkstellingskansen van werklozen negatief. Daar waar in het oorspronkelijke tweetrapsstelsel nog een toename van de wedertewerkstellingskans op te tekenen viel bij de overgang van de basisuitkering (‘allocation de base’), berekend op basis van het laatst verdiende loon, naar een forfait (‘allocation de fin de droits’), valt die in het nieuwe meertrapssysteem niet meer vast te stellen. Die studie leert ons alvast dat geleidelijk dalende uitkeringen niet per definitie “de arbeidsparticipatie naar een hoger peil tillen”.

In dat verband kan opgemerkt worden dat ook de vraagzijde van de arbeidsmarkt een belangrijke rol speelt. Dat de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen net in crisistijd is doorgevoerd, wanneer de vraag naar arbeid een terugval kent, doet twijfels rijzen over het onmiddellijke succes ervan. Een evaluatie van de procedure voor de opvolging van de zoekinspanningen naar werk door de werkloze, die in 2004 is ingevoerd, heeft alvast geleerd dat het bijkomend 'stimuleren' van werklozen om weer aan de slag te gaan vooral effectief is in een arbeidsmarkt waar voldoende openstaande betrekkingen beschikbaar zijn (zie Cockx, Dejemeppe, & Van Der Linden, 2011a; 2011b). In dat geval, zoals in Vlaanderen was vastgesteld, is de controle doeltreffender voor laag- dan voor hogeschoolden.⁸ Wanneer weinig vacatures openstaan, lijkt de controle vooral de wedertewerkstelling van hogeschoolden te stimuleren, wat met name het geval was in Wallonië en Brussel. Het werkgelegenheidsbeleid beperkt zich daarom beter niet tot het stimuleren van het arbeidsaanbod. De arbeidsvraag, naar laaggeschoolde arbeidskrachten in het bijzonder, kan het best tegelijk ondersteund worden.

3. Hervormingsmodaliteiten onder de loep

De werkloosheidsuitkering wordt vastgesteld op basis van het loon dat de werkloze ontving tijdens zijn laatste betrekking als loontrekkende. Het uitkeringsbedrag volgt dan uit de toepassing van een bepaald percentage op dat loon, weliswaar niet hoger dan een bepaald plafond. Dat uitkeringsbedrag wordt desgevallend verhoogd tot een bepaald minimumbedrag bereikt is. In de berekening van de uitkering spelen derhalve een variabele – het gederfde loon – en drie parameters: het berekeningspercentage, het loonplafond en het minimumbedrag. Die parameters variëren bovendien naargelang de gezinssituatie en de uitkeringsduur. Ook de leeftijd en het beroepsverleden van de werkloze spelen mee.⁹

De Belgische werkloosheidsuitkeringen bezaten al voor de hervorming een zeker 'degressief' karakter. De hervorming heeft de bestaande degressiviteit verder versterkt mits twee ingrepen in de berekening van het uitkeringsbedrag. Ten eerste wordt gedurende de eerste drie maanden van werkloosheid de uitkering verhoogd door op het laatst verdiende (bruto)loon een hoger vervangingspercentage toe te passen, namelijk 65% in plaats van 60%. Ten tweede daalt voortaan na één jaar werkloosheid het uitkeringsbedrag in principe voor elke werkloze met de werkloosheidsduur, al dan niet geleidelijk, tot een bepaald bodembedrag dat ten laatste na vier jaar werkloosheid bereikt is. Hoe sterk en hoe snel de uitkering uiteindelijk afneemt, hangt af van het initiële uitkeringsniveau, de gezinssituatie en het aantal jaren beroepsverleden. Van die degressiviteit zijn echter uitgezonderd: de werklozen die 55 jaar of ouder zijn en/of 33% of meer arbeidsongeschikt zijn (zoals vastgesteld door de RVA-geneesheer) en/of een beroepsverleden van 20 jaar en meer¹⁰ kunnen aantonen.

3.1 Welk traject volgt de uitkering?

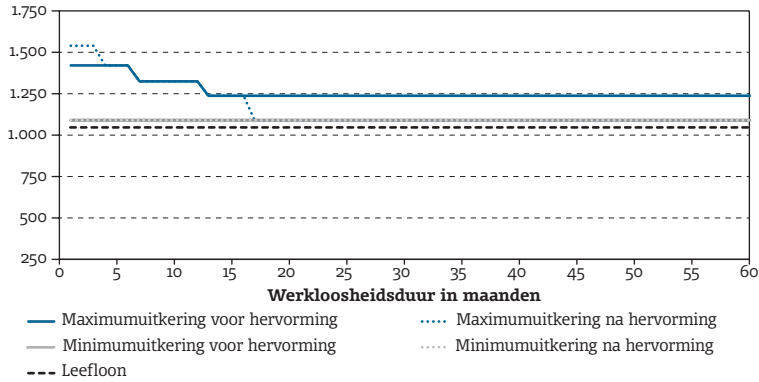
Het effect van de hervorming op hoe het uitkeringsbedrag evolueert met de uitkeringsduur, hangt dus samen met de karakteristieken van de gerechtigde. Dat wordt geïllustreerd in figuren 2 en 3. Die grafieken geven per gezinssituatie het tijdsprofiel weer van het maximum- en het minimumbedrag voor en na de hervorming, respectievelijk voor uitkeringsgerechtigden met een kort beroepsverleden van anderhalf jaar en een lang beroepsverleden van vijftien jaar. Hierbij veronderstellen we dat de gerechtigde jonger is dan 55 jaar en arbeidsgeschikt is (of tenminste geen arbeidsongeschiktheid kent van meer dan 33%, zoals vastgesteld door de RVA-geneesheer) zodat hij/zij valt onder de nieuwe degressiviteitsregels die na één jaar werkloosheid van toepassing zijn. Telkens is ook het leefloon opgenomen om het verschil met de minimumuitkering te geven. De bedragen zijn uitgedrukt in prijzen van februari 2012 (en houden dus geen rekening met de indexaanpassingen die sindsdien zijn doorgevoerd). We doorlopen hier kort hoe de vermelde karakteristieken van de gerechtigde in meer of mindere mate op het verloop van de uitkeringen wegen.

Een eerste karakteristiek is het niveau van de uitkering (of dat van het vroegere loon op basis waarvan de uitkering is vastgesteld). Na de hervorming evolueert elke uitkering, ongeacht het uitkeringsniveau, naar het minimum- of forfaitbedrag. Dat heeft tot gevolg dat hoe hoger de uitkering bij aanvang is, hoe sterker de daling na verloop van tijd wordt. Ook het aantal 'sprongen' hangt ermee samen, gaande van geen enkele (cf. het minimumbedrag bij een gezinshoofd en een alleenstaande) tot maximaal acht (cf. het maximumbedrag). Voor de hervorming bleef het uitkeringsbedrag voor gezinshoofden en alleenstaanden die langer dan één jaar werkloos waren, ongewijzigd. Voor samenwonenden die langer dan één jaar werkloos waren, was dat niet het geval. Zij vielen, ongeacht het uitkeringsniveau, na afloop van de tweede periode – van de 13de tot en met de 15de maand, verlengbaar met drie maanden per jaar beroepsverleden – terug op een forfait dat lager lag dan het minimumbedrag dat uitgekeerd werd in het eerste jaar werkloosheid en de tweede periode.

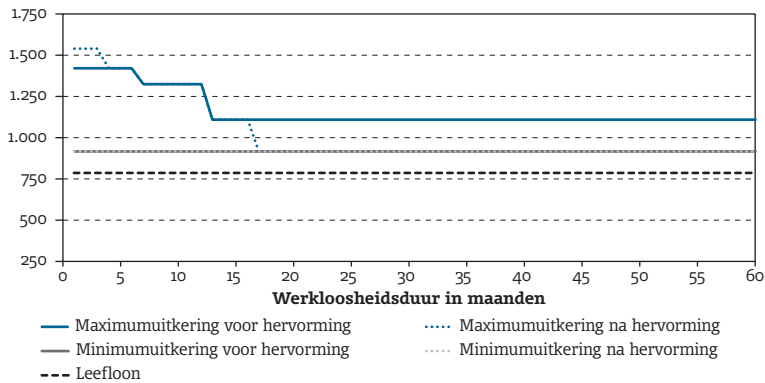
Een tweede element dat speelt, is het gezinsstatuut. Door de verschillen in het minimum- of forfaitbedrag verschillen ook de verliezen die de verschillende statuten finaal – na afloop van de tweede periode – laten optekenen. Naargelang het uitkeringsniveau varieert het verlies sinds de hervorming van 0% tot 29% voor een gezinshoofd, van 0% tot 41% voor een alleenstaande en van 30% tot 69% voor een samenwonende. Voor de hervorming liepen de verliespercentages voor een gezinshoofd of een alleenstaande niet verder op dan respectievelijk 13% en 22% na één jaar werkloosheid. Voor een samenwonende verandert de hervorming weinig aan het uiteindelijke verlies. Voor hen kon het verlies al voor de hervorming oplopen tot 66%. Wel treedt het verlies nu sneller op. Dat verlies wordt, zowel voor als na de hervorming, grotendeels na één jaar werkloosheid gerealiseerd, wanneer het berekeningspercentage, toegepast op het laatst verdiende loon, met een derde afneemt van 60% naar 40%.

Figuur 2 – Tijdsprofiel van de minimum- en maximumuitkering, voor en na de hervorming, voor een werkloze met een beroepsverleden van anderhalf jaar; bedragen in prijzen van februari 2012.

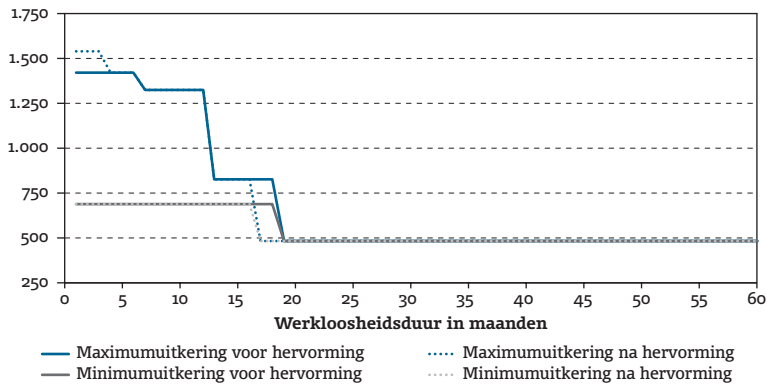
A. Samenwonende met gezinslast



B. Alleenwonende

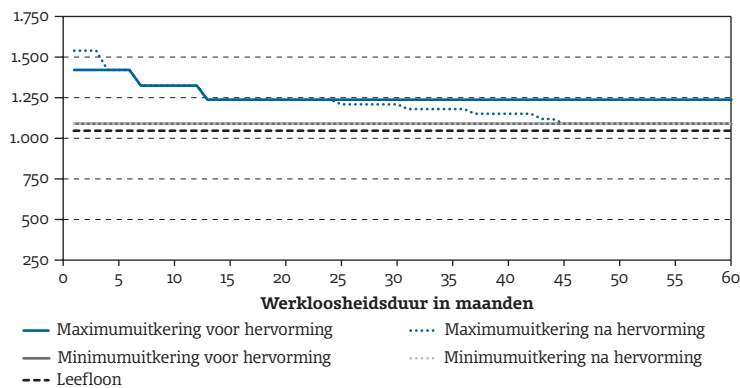


C. Samenwonende zonder gezinslast

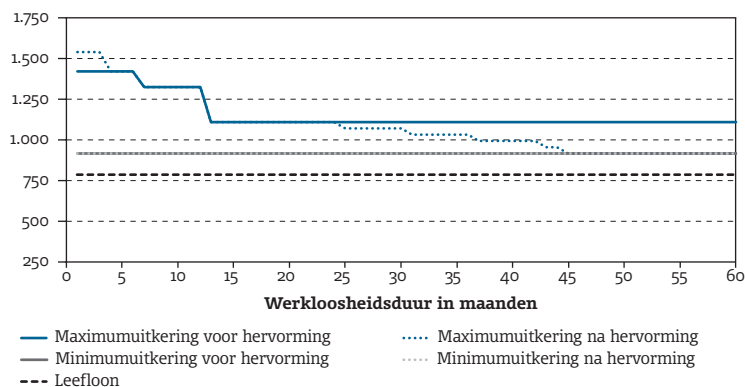


Figuur 3 – Tijdsprofiel van de minimum- en maximumuitkering, voor en na hervorming, voor een werkloze met een beroepsverleden van 15 jaar; bedragen in prijzen van februari 2012.

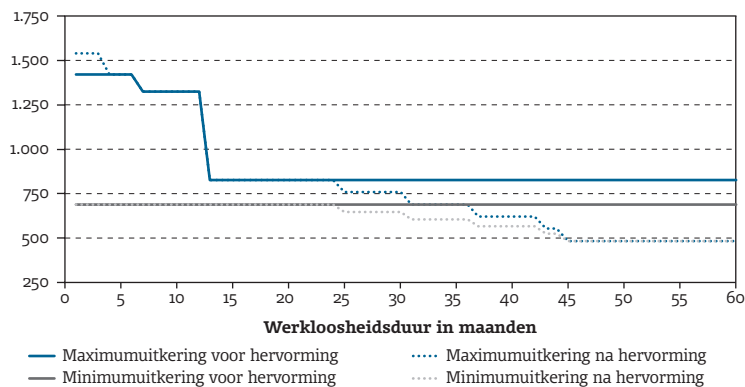
A. Samenwonende met gezinslast



B. Alleenwonende



C. Samenwonende zonder gezinslast



Een derde en laatste element dat bepalend is voor het tijdsprofiel van de uitkering, is het beroepsverleden. Na één jaar werkloosheid gaat de zogenaamde tweede periode van start. Na de hervorming duurt die minimaal 2 maanden plus 2 maanden per jaar beroepsverleden tot maximaal 36 maanden of drie jaar. Die periode wordt vervolgens opgesplitst in twee deelperiodes. De eerste en de tweede deelperiode duren respectievelijk maximaal 12 en 24 maanden. In de tweede deelperiode daalt het uitkeringsbedrag alle zes maanden met een bedrag gelijk aan een vijfde van het verschil tussen het bedrag dat van toepassing was aan het begin van de tweede periode en het bodembedrag. In de derde periode, na in totaal maximaal 48 maanden (dat is bij een beroepsverleden van 17 jaar of meer), wordt het minimum- of forfaitbedrag uitgekeerd. Die bepalingen houden in dat hoe korter het beroepsverleden is, hoe minder 'sprongen' het uitkeringsgedrag maakt, en hoe sneller de uitkeringsgerechtigde terugvalt op het bodembedrag. Dat blijkt duidelijk als we de tijdsprofielen in figuur 2, bij een beroepsverleden van anderhalf jaar, vergelijken met die in figuur 3, bij een beroepsverleden van vijftien jaar. In het eerste geval valt de uitkeringsgerechtigde na 16 maanden werkloosheid terug op het bodembedrag, in het tweede geval pas na 44 maanden. Voor de hervorming was het beroepsverleden alleen van tel voor de samenwonende bij de bepaling van zijn/haar tweede periode, zijnde drie maanden per jaar beroepsverleden tegenover nu slechts twee maanden meer per jaar beroepsverleden (en beperkt tot in totaal 48 maanden werkloosheid).

3.2 Een labyrint van regels

Bij die hervormingsmodaliteiten maken we de volgende observaties. Het principe van werkloosheidsuitkeringen die onbeperkt in de tijd zijn, blijft na de hervorming overeind, maar de periode waarin de uitkering gekoppeld is aan het laatst verdiende loon, is voortaan – in de regel – wel beperkt tot hoogstens vier jaar, waarna een forfait wordt uitgekeerd. De Belgische werkloosheidsverzekering vertoont zo enige gelijkenis met tweeledige werkloosheidsstelsels elders in Europa (bijvoorbeeld in Duitsland en Frankrijk²¹): in een eerste periode, waarvan de maximale duur eveneens gekoppeld is aan het beroepsverleden, kan de werkloze rekenen op de werkloosheidsverzekering waarbij de uitkeringen zijn afgeleid uit het gederfde loon. In een tweede periode, wanneer zijn verzekeringsrechten zijn uitgeput en na een inkomenstoets, kan hij terugvallen op de werkloosheidsbijstand. Daartegenover staat wel dat het Belgische systeem geen echte inkomenstoets kent. De bodembedragen die op het einde worden uitgekeerd, gaan eerder uit van 'veronderstelde' behoeften waarbij de bedragen gedifferentieerd zijn naargelang het gezinsstatuut, met het hoogste en laagste bedrag dat weggelegd is voor respectievelijk de samenwonende met en zonder gezinslast. Merk ook op dat de overgang naar dat bodembedrag trapsgewijs en dus geleidelijk (zeker bij een lang beroepsverleden) verloopt, terwijl elders de overstap van verzekering naar bijstand meestal abrupt is.

Daarnaast stellen we vast dat de hervorming het uitkeringsstelsel eens te meer complexer heeft gemaakt. Meer dan voorheen treden tussen werklozen verschillen op in de evolutie

van het uitkeringsbedrag. Hierbij rijst de vraag in hoeverre de gerechtigde nog zicht heeft op het tijdsprofiel van zijn uitkering. Wanneer de opzet van de hervorming erin bestaat om werklozen aan te zetten hun gedrag te veranderen door hun uitkering sterker te laten afnemen met de duur van de werkloosheid, moet het voor hen op zijn minst duidelijk zijn hoe, wanneer en in welke mate hun uitkering afneemt. Voor het welslagen van de hervorming is het bijgevolg belangrijk om de uitkeringsgerechtigden op individuele basis te informeren over hun uitkeringsrechten en hoe die evolueren met de uitkeringsduur.

Tot slot maakt de hervorming niet alleen de berekening van de uitkering ingewikkelder, ze maakt ook de logica van het systeem minder doorzichtig. Meer en meer worden twee parallelle logica's gevolgd in het stimuleren van werklozen om weer aan de slag te gaan. Enerzijds wordt de werkloze beoordeeld op zijn zoekinspanningen naar werk, zodat hij zelf enigszins controle verwerft over het verloop van zijn uitkering: onvoldoende geachte inspanningen leiden tot een verlaging of een schorsing van de uitkering, voldoende geachte inspanningen leiden tot het behoud van de uitkering. Dat was een bewuste beleidskeuze die haar oorsprong vond in het discours van de actieve welvaartsstaat (zie eerder). Anderzijds heeft de hervorming nu tot gevolg dat de uitkeringen sneller en sterker dalen met de werkloosheidsduur, zonder dat hier een evaluatie van de zoekinspanningen aan vooraf is gegaan. Met die parallelle logica's kan het voorvallen dat een werkloze kort na een positieve evaluatie van zijn/haar zoekinspanningen naar werk toch zijn/haar uitkering ziet dalen omdat hij/zij nu eenmaal 'x' maanden werkloos is. De werkloze vangt zo tegengestelde signalen op.

4. Effecten op financiële werkloosheidsvallen en de inkomenspositie van werklozen

Zoals eerder aangegeven, gaat de hier voorgestelde studie in op de vraag welke effecten de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen heeft op enerzijds wat de werkloze financieel te winnen (of te verliezen) heeft bij zijn/haar wedertewerkstelling, zijn/haar zogenaamde 'arbeidssurplus', en anderzijds op de mate waarin de werkloze en zijn/haar gezin afdoende beschermd zijn tegen armoede. We weten al dat de hervorming sterk ingrijpt op het tijdsprofiel van de uitkering, op hoe de uitkeringsbedragen evolueren met de uitkeringsduur. Wat is hiervan de weerslag op het tijdsprofiel van de financiële incentives voor de werklozen om weer aan de slag te gaan en van het vermogen van de uitkeringsbedragen om hen tegen armoede te beschermen?

4.1 Simuleren om te evalueren: wat en hoe?

Om de gestelde onderzoeksvragen te beantwoorden, maken we gebruik van het beleidsevaluatiemodel MIMOSIS ('Microsimulation Model for Belgian Social Insurance

Systems').¹² Het model MIMOSIS maakt gebruik van een steekproef van gecodeerde administratieve gegevens van persoonlijke aard, afkomstig uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (DWH AM&SB) van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. De steekproef, waar de huidige versie van het model op gebaseerd is, werd opgebouwd in twee grote stappen. Eerst werd een set van 100.000 individuen toevallig geselecteerd uit de lijst van alle individuen die volgens het Rijksregister in leven waren op 1 januari 2009 en in een Belgische gemeente waren ingeschreven. Vervolgens werden voor de toevallig getrokken individuen ook de gegevens opgevraagd van alle individuen die op 1 januari 2009 tot hetzelfde gezin behoorden als het geselecteerde individu. Op die wijze werd een lijst aangelegd van in totaal 299.198 verschillende individuen. Voor ieder van die individuen werden vervolgens gegevens opgevraagd uit de verschillende databronnen die worden samengebracht binnen het DWH AM&SB. De gegevens die werden opgevraagd voor de individuen in de steekproef, hebben betrekking op het bijdragen- en inkomstenjaar 2008, maar ook gegevens over de loopbaanhistoriek gedurende vroegere jaren behoren tot de steekproef. Met behulp van extrapolatiecoëfficiënten kunnen de steekproefgegevens worden opgehoogd tot het niveau van de totale populatie. Relevant voor de modellering van de (hervormde) regels inzake werkloosheidsuitkeringen is de informatie die deze dataset bevat over uitkeringsgerechtigde werklozen, onder meer het laatst verdiende loon, de werkloosheidsduur, het beroepsverleden als werknemer, de gezinssituatie en de leeftijd. Een variabele waarover we niet beschikken en die hier eveneens relevant is, is de graad van blijvende arbeidsongeschiktheid zoals die wordt vastgesteld door een RVA-geneesheer.

Op basis van die gegevens kunnen we een selectie maken van een representatieve cohorde van werklozen die recent¹³ zijn ingestroomd op basis van arbeidsprestaties (dus niet op basis van studies). Voor de individuen uit die cohorde simuleren we hoe het arbeidssurplus evolueert in functie van de uitkeringsduur voor en na de hervorming. Daarnaast gaan we ook na hoe enkele armoedemaatstaven evolueren met de uitkeringsduur.

We berekenen hiervoor het nettogezinsinkomen op gegeven tijdstippen met een oplopende werkloosheidsduur (op 13, ..., 49 en 61 maanden werkloosheid) en met de regels voor de berekening van de werkloosheidsuitkering die dan telkens van toepassing zijn. Op basis van dat inkomenconcept wordt voor elk individu uit de cohorde de relatieve meeropbrengst berekend van een voltijdse en halftijdse wedertewerkstelling ten opzichte van de situatie als volledige werkloze. Hierbij drukken we, per individu, het verschil tussen het netto-inkomen bij wedertewerkstelling en bij volledige werkloosheid uit in procent van het netto-inkomen bij volledige werkloosheid.

Voor de berekening van de armoedemaatstaven dienen we, zoals gebruikelijk is in armoedeanalyses, het nettogezinsinkomen te corrigeren voor de gezinsgrootte en -samenstelling. We doen dat door het te delen door een 'equivalentiefactor', die hier is opgesteld volgens de 'gewijzigde OESO-schaal' met een gewicht '1' voor de referentie-

persoon in het huishouden, een gewicht '0,5' voor elke andere persoon ouder dan 14 jaar en een gewicht '0,3' voor elk kind. Op die manier verkrijgen we per individu het equivalent beschikbare inkomen.

Die beoordelingsoefening onderscheidt zich van de gebruikelijke analyses van financiële werkloosheidsvallen en de inkomenspositie van werklozen, zoals die van de OESO (zie eerder), die veelal op typegezinnen gebaseerd zijn en waarvan het niet altijd duidelijk is hoe representatief die zijn. Met die typegevallenstudies heeft de voorliggende studie wel gemeen dat de simulaties bij de wedertewerkstelling ervan uitgaan dat de werkloze weer aan de slag gaat aan zijn laatst verdiende loon. Er wordt hier eveneens geen rekening gehouden met de mogelijke kosten die aan werken verbonden zijn, zoals voor kinderopvang en woon-werkverplaatsingen. Aangezien de effecten van de hervorming voor die cohorte van werklozen samenhangen met hun karakteristieken, geven we hieromtrent een beknopte beschrijving alvorens de evaluatie aan te vatten.

4.2 Beschrijving van de cohorte van pas ingestroomde werklozen

Tabel 1 beschrijft de karakteristieken van de cohorte bij aanvang van de werkloosheid en dat zowel voor de gehele cohorte als voor elk gezinsstatuut afzonderlijk. De bedragen zijn hier eveneens uitgedrukt in prijzen van februari 2012 en geven de situatie voor de hervorming weer. We belichten eerst de belangrijkste bevindingen en bekijken vervolgens de implicaties ervan voor de effecten van de hervorming.

We stellen vast dat de overgrote meerderheid van de pas ingestroomde werklozen (bijna zeven op de tien) samenwonend zonder gezinslast is. Slechts een kleine minderheid van die werklozen heeft het statuut gezinshoofd (een op de tien) of het statuut alleenstaande (twee op de tien). Wat de uitkeringsbedragen betreft, komen we tot de bevinding dat, ongeacht het statuut, een meerderheid het maximumbedrag ontvangt; het mediaanbedrag is immers telkens gelijk aan het maximumbedrag. Aangezien het merendeel van de werklozen een vroeger (bruto)loon heeft dat hoger ligt dan het loonplafond dat wordt toegepast in de berekening van de uitkering, liggen de werkelijke (bruto)vervangingspercentages veel lager dan het berekeningspercentage dat toegepast wordt op het laatste verdiende loon. Wanneer we de ontvangen uitkeringen in procent van het laatst verdiende loon uitdrukken, liggen die gemiddeld ruim tien procent lager dan zestig procent. Hieruit blijkt duidelijk het beperkte verzekeringskarakter van de Belgische werkloosheidsuitkering.¹⁴ Dat voor veel werklozen het verschil tussen het loon en de hieruit afgeleide uitkering aanzienlijk is, lijkt het bestaan van financiële vallen in de werkloosheid enigszins te relativeren. Dat moet hierna nog worden bevestigd door de simulaties die vertrekken van het beschikbare gezinsinkomen. Wat de leeftijd betreft, kunnen we besluiten dat de werklozen uit de cohorte vrij jong zijn. Wel vallen belangrijke verschillen te noteren volgens het statuut van de werkloze. Zo zijn werklozen met het statuut gezinshoofd merkbaar ouder dan die met het statuut samenwonende: het

mediane individu bij de gezinshoofden is 39 jaar, terwijl het mediane individu bij de samenwonenden 33 jaar is. Wellicht nemen veel samenwonenden de positie van 'kind' in het gezin in. Hierbij aansluitend, merken we dat het beroepsverleden van de werklozen die instromen, beperkt is: de helft heeft een beroepsverleden van minder dan vijf jaar. Op basis van de leeftijd en het beroepsverleden is het ook mogelijk om na te gaan hoeveel werklozen zullen worden vrijgesteld van de nieuwe degressiviteitsregels die na één jaar werkloosheid in werking treden¹⁵: volgens de leeftijd komt slechts 4% hiervoor in aanmerking, volgens het beroepsverleden ruim 12%. Wanneer beide criteria worden gecombineerd, bedraagt dat percentage 13,8%. Ook de graad van arbeidsongeschiktheid geldt als criterium in de uitzonderingsregels. De dataset waarover we beschikken, bevat echter geen gegevens over dat criterium.

Tabel 1 – Beschrijving van de karakteristieken van de cohorte recent ingestroomde werklozen; bedragen in prijzen van februari 2012.

	Totaal	Samenwonende met gezinslast	Alleenwonende	Samenwonende zonder gezinslast
Aandeel in populatie	100%	12%	21%	67%
Uitkeringsbedragen				
Minimumbedrag in euro	38	42	38	38
Maximumbedrag in euro	55	55	55	55
Gemiddeld dagbedrag in euro	53	53	53	53
Mediaan dagbedrag	55	55	55	55
Loonbedragen				
Berekeningsplafond in euro	91	91	91	91
Gemiddeld dagloon in euro	120	119	122	119
Mediaan dagloon in euro	111	108	112	110
Vervangingspercentages				
Berekeningspercentage	60%	60%	60%	60%
Gemiddeld vervangingspercentage	48%	49%	47%	48%
Mediaan vervangingspercentage	50%	50%	49%	50%
Leeftijd				
Gemiddelde leeftijd (in jaren)	35	39	36	34
Mediaan leeftijd (in jaren)	33	39	33	33
Aandeel (in %) van 55 jaar en ouder	4%	6%	6%	3%
Aandeel (in %) van 50 t.e.m. 54 jaar	6%	7%	5%	6%
Beroepsverleden				
Gemiddeld aantal jaren	8	10	9	8
Mediaan aantal jaren	5	6	7	5
Aandeel (in %) van 20 jaar en meer	12%	14%	13%	11%

Noot: 13,8% van de cohorte werklozen is uitgezonderd van de nieuwe degressiviteitsregels die na één jaar werkloosheid van toepassing zijn (dat is: met een beroepsverleden van 20 jaar en meer en/of een leeftijd van 55 jaar en ouder).

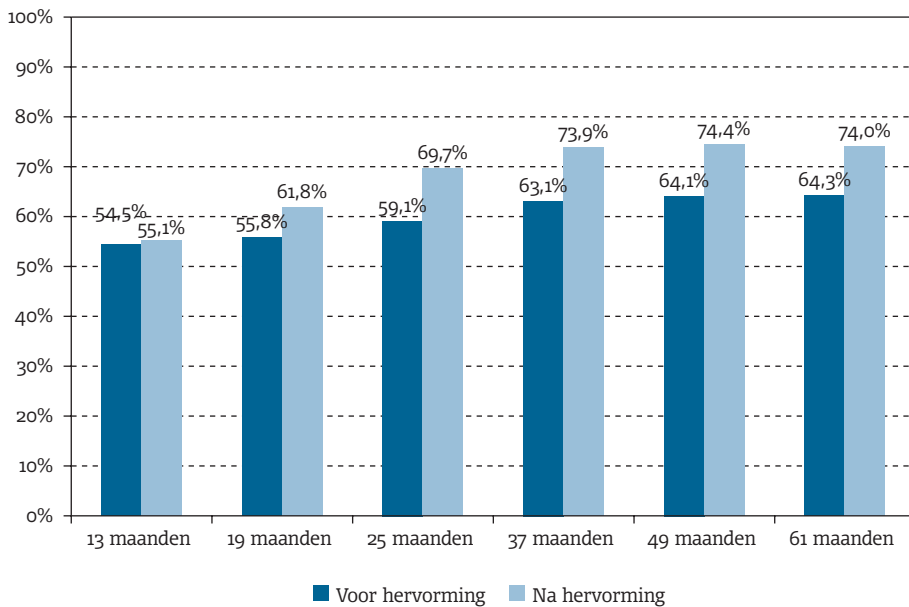
De implicaties van die vaststellingen voor de effecten van de hervorming op het tijdsprofiel van de uitkering zijn niet eenduidig. Enerzijds gaan de relatief hoge uitkerings-

bedragen die pas ingestroomde werklozen ontvangen, die effecten versterken en zorgt hun korte beroepsverleden ervoor dat de uitkeringsbedragen na de hervorming vrij snel dalen, waardoor de effecten niet lang op zich laten wachten. Anderzijds heeft het merendeel van hen het statuut van samenwonende, voor wie al voor de hervorming dalende uitkeringen golden. Dat matigt dus de effecten van de hervorming, zelfs al dalen hun uitkeringen sneller dan voorheen. Een verdere verzwakking van de effecten treedt op als gevolg van de brede groep werklozen die onder de uitzonderingsvoorwaarden vallen. Uit de simulatieresultaten moet blijken hoe sterk die effecten in fine gaan doorwegen.

4.3 Effecten op de financiële vallen in de werkloosheid

We doorlopen enkele opvallende resultaten, te beginnen met het 'arbeidssurplus'. Figuur 4 geeft weer wat een voltijdse werkhervatting gemiddeld voor de gehele cohorte netto opbrengt (in procent) ten opzichte van werkloos blijven na 'x' maanden werkloosheid. Ter herinnering: de surpluspercentages drukken het verschil tussen het nettogezinsinkomen bij wedertewerkstelling en bij volledige werkloosheid uit in procent van het nettogezinsinkomen bij volledige werkloosheid. De resultaten worden voorgesteld bij een uitkeringsduur die varieert van 13 maanden, wanneer na de hervorming het bijkomende degressiviteitsmechanisme van toepassing is, tot een uitkeringsduur van 61 maanden.

Figuur 4 – Gemiddelde meeropbrengst (in %) van een voltijdse werkhervatting aan het laatst verdiende loon, volgens uitkeringsduur.

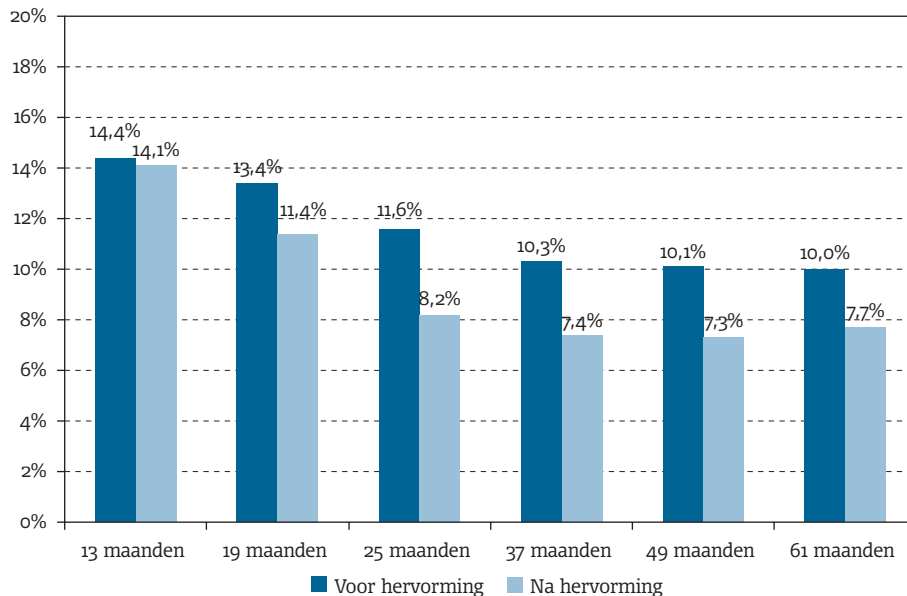


Voor de hervorming stellen we vast dat de gemiddelde meeropbrengst slechts matig toeneemt, van 54,5% na 13 maanden werkloosheid tot 64,3% na 61 maanden werkloosheid. Werken oogt er na een verlengd verblijf in de werkloosheid, met een stijging van de meeropbrengst van slechts tien procentpunten, financieel niet veel aantrekkelijker. Dat hangt samen met de beperkte degressiviteit van de uitkeringen voor wie langer dan één jaar werkloos is. De uitkeringen dalen dan immers alleen nog voor de samenwonenden zonder gezinslast: na het verstrijken van de zogenaamde tweede periode valt hij/zij terug op een (laag) forfait. Na de hervorming zien we de gemiddelde meeropbrengst beduidend sterker stijgen tot 74%, oftewel een toename van twintig procentpunten. Dat is dubbel zoveel als voor de hervorming. Die toename treedt bovendien sneller op dan voorheen door het relatief korte beroepsverleden van de werkloze waardoor hij/zij zo sneller op het bodembedrag terugvalt.

Misschien wel de meest opmerkelijke vaststelling is dat het niveau van de gemiddelde meeropbrengst voor de hervorming met percentages die rond 60% schommelen, al behoorlijk hoog lag. Toch is dat niet helemaal een verrassing, gezien het eerder vastgestelde zwakke verzekeringskarakter van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Voor veel werklozen is het verschil tussen het brutoloon en de hieruit afgeleide uitkering aanzienlijk, door het erg lage loonplafond dat van toepassing is in de berekening van de uitkering. Bovendien weten we dat voor samenwonenden, die het sterkst vertegenwoordigd zijn, de uitkering na één jaar werkloosheid sterk afneemt wanneer op het laatst verdiende loon een lager vervangingspercentage wordt toegepast, zijnde 40% in plaats van 60%.

We toonden de resultaten voor de cohorte in haar geheel. Op basis van een opsplitsing naar gezinssituatie (waarvan de resultaten hier niet worden getoond) leren we dat na de hervorming het gemiddelde arbeidssurplus beduidend sterker en sneller toeneemt, vooral dan voor werklozen met het statuut van alleenstaande of gezinshoofd. Voorheen kenden zij na één jaar werkloosheid immers geen dalende werkloosheidsuitkeringen. Het gemiddelde arbeidssurplus voor de alleenstaande stijgt tot ruim 113% in plaats van 83% en dat voor het gezinshoofd tot 67% in plaats van 58%. Het verschil tussen beide statuten wordt verklaard door het verschil in het minimumbedrag waarnaar de uitkering evolueert. Dat van de alleenstaande ligt immers aanzienlijk lager dan dat van het gezinshoofd (zie eerder bij de bespreking van het tijdsprofiel van de uitkering).

Niet alleen verhoogt de hervorming de gemiddelde meeropbrengst bij werkhervatting, ze verlaagt ook het percentage van werklozen met een lage meeropbrengst, daar waar het risico op een financiële val wellicht het grootst is (zie figuur 5). Terwijl het percentage werklozen met een meeropbrengst lager dan 20% voor de hervorming niet verder daalde dan 10%, zakt het na de hervorming tot minder dan 8%. Tegelijk leren de resultaten ons dat door de hervorming het percentage werklozen met een hoge meeropbrengst toeneemt (niet in de figuur). Zo steeg het percentage werklozen met een meeropbrengst van meer dan 80% na de hervorming van 18,7% na één jaar werkloosheid tot ruim 30% na drie jaar werkloosheid. Voor de hervorming liep dat percentage niet verder op dan 23%.

Figuur 5 – Percentage werklozen met een meeropbrengst bij voltijdse werkherleving lager dan 20%, volgens uitkeringsduur.

In de studie worden de relatieve meeropbrengsten eveneens voorgesteld voor een halftijdse wedertewerking. Zonder in detail te treden, kunnen we stellen dat de effecten van de hervorming gelijkaardig zijn aan die voor de voltijdse wedertewerking. De meeropbrengsten vallen vanzelfsprekend lager uit dan bij de voltijdse wedertewerking, maar niet 'half' zo laag, mede door de zogenaamde inkomensgarantie-uitkering (IGU). Een werkloze die deeltijds het werk hervat, komt voor die inkomensaanvullende uitkering in aanmerking, wat hem/haar bovenop zijn/haar loon een inkomen waarborgt dat minstens gelijk is aan zijn/haar werkloosheidsuitkering. Dat maakt van de halftijdse wedertewerking voor heel veel werklozen een financieel aantrekkelijke optie. Wel dreigt een deeltijdse financiële val te ontstaan. Voor werklozen die halftijds weer aan slag zijn gegaan en mogelijk de IGU ontvangen, valt de meeropbrengst van een overstap naar een voltijdse tewerking aan dezelfde loonvoorwaarden behoorlijk tegen. Zowel voor als na de hervorming bedraagt die gemiddeld niet veel meer dan 10%, ongeacht de voorafgaande werkloosheidsduur. Bijna 90% van die werklozen heeft een meeropbrengst van minder dan 20% bij een overstap van een halftijdse naar een voltijdse betrekking.

Op grond van de voorgestelde resultaten kunnen we besluiten dat de hervormingsoperatie de financiële aantrekkelijkheid van wedertewerking voor werklozen behoorlijk heeft versterkt. Meer dan voorheen hebben pas ingestroomde werklozen er geen financieel belang bij om langdurig werkloos te blijven. De relatieve meeropbrengsten van zowel vol- als deeltijdse wedertewerking nemen sterker en sneller toe met de werkloosheidsduur.

4.4 Effecten op de inkomenspositie van werklozen

Aangezien de werkloosheidsuitkeringen sterker dalen met de tijd, heeft de hervorming ook het vermogen van werkloosheidsuitkeringen aangetast om de werkloze en zijn gezin inkomenszekerheid te verschaffen en hen tegen armoede te beschermen wanneer ze werkloos blijven. Om die impact in kaart te brengen, werd de cohorte van pas ingestroomde werklozen opnieuw gevolgd in de tijd en werd onder meer nagegaan hoe hun armoederisicograad, inclusief die van de andere leden van het gezin waartoe de werkloze behoort, evolueert met de werkloosheidsduur.

Figuur 6 stelt de resultaten voor waarbij de armoedegrens is vastgelegd op 60% van de mediaan van de nationale verdeling van het (equivalent) beschikbaar inkomen, de conventionele Europese armoedegrens. Hieruit blijkt duidelijk de keerzijde van de hervorming. Terwijl voor de hervorming het armoederisico toenam van 16,2% na 13 maanden tot 21,5% na 61 maanden, is die toename na de hervorming veel sterker. Op het einde van de tijdshorizon is het armoederisico bijna een derde hoger: 28,0% (na) tegen 21,5% (voor). De werklozen die na de hervorming niet weer aan de slag geraken, zijn inderdaad de verliezers, zeker als de werkloosheidsuitkering hun enige bron van inkomen is. Uit eerdere onderzoeksbevindingen bleek dat de uitkeringsbedragen al voor de hervorming vaak maar net of helemaal niet volstonden om aan de armoede te ontsnappen (zie CRB, Secretariaat, 2012).

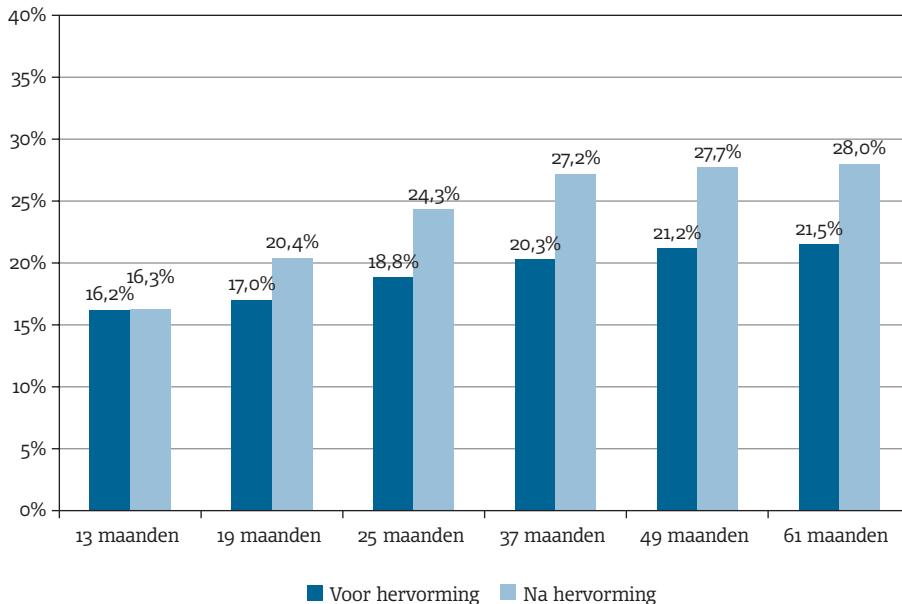
De hervorming heeft tot gevolg dat het armoederisico voor langdurig werklozen bijna een derde hoger is dan voordien.

Dat wordt bevestigd in de resultaten per gezinssituatie (hier niet weergegeven). Voor gezinshoofden worden voor de hervorming al armoederisico's van 55% en hoger opgetekend, terwijl voor samenwonenden maximaal een percentage van 15,6% wordt vastgesteld. Gezinshoofden hebben dus een hoog armoederisico, hoewel voor het merendeel van de werklozen die tot deze groep behoren, de hoogste bedragen worden uitgekeerd. Dat men gezinshoofd is, is al een indicatie van het feit dat de omvang van de inkomens van andere gezinsleden beperkt is (terwijl het statuut samenwonende wordt toegekend omdat er andere inkomens in het gezin zijn).

Na de hervorming laten alle gezinscategorieën verhoogde armoederisico's optekenen. De toename is echter vooral opvallend voor de alleenstaanden. Zo wordt voor alleenstaanden na de hervorming na 61 maanden een armoederisico opgemeten van 71,9% tegen 11,7% voor de hervorming, terwijl dat percentage voor gezinshoofden toenam van 61,0% tot 66,1% en voor samenwonenden van 15,6% tot 17,1%. Verdere analyse van de gevoeligheid van de resultaten voor de gebruikte armoedegrens geeft voor de alleenstaande werklozen weliswaar aan dat een grote groep een equivalent beschikbaar

inkomen heeft dat tussen 50% en 70% van de gebruikte mediaan ligt. Voor de hervorming konden zij beschikken over een equivalent beschikbaar inkomen dat net boven de 60%-grens lag, terwijl ze na de hervorming onder die grens terechtkomen.

Figuur 6 – Armoederisicograad bij volledige werkloosheid, met de armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.



Wie wel het werk hervat, vergaat het duidelijk beter. De armoederisico's bij half- en voltijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon liggen aanzienlijk lager dan bij volledige werkloosheid, al blijft het hogere armoederisico voor wie als werkloze het statuut van samenwonende met gezinslast genoot, zorgen baren.

5. Besluit

Over de mogelijke impact van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen kunnen nog heel wat vragen gesteld worden waarop men, althans voorlopig, geen empirisch onderbouwd antwoord kan geven. Zal de versterkte degressiviteit van de uitkeringen de werklozen effectief sneller weer aan de slag helpen? Zijn er gevolgen voor de kwaliteit van de (weder)tewerkstelling, waaronder de loonvooruitzichten en de jobstabiliteit? Zal de armoede uiteindelijk eerder toe- of afnemen door de hervorming? Een analyse ex post, wanneer voldoende gegevens beschikbaar zijn, kan hierover meer duidelijkheid scheppen.

Toch kunnen we ex ante, op basis van de hier voorgestelde bevindingen, al een aantal bedenkingen formuleren. Zo kunnen we ons afvragen of voor de hervorming niet al voldoende financiële prikkels aanwezig waren om werklozen te stimuleren niet lang te wachten om werk te zoeken en te aanvaarden. Het niveau en de (klasse)verdeling van de meeropbrengsten lijken alvast te suggereren dat voor het merendeel van wie werkloos wordt, die prikkels voorheen al aanzienlijk waren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de resultaten geen rekening houden met onder andere de kosten die verbonden zijn aan werken en derhalve het best geïnterpreteerd worden als een bovengrens van de werkelijke meeropbrengst. Daarbij komt nog dat de hervorming de hoogste meeropbrengsten in verhouding het sterkst heeft verhoogd.

Dat er weinig grond is voor een verhaal van wijdverspreide financiële vallen in de werkloosheid, is niet eens verrassend aangezien, zoals eerder betoogd, het verzekeringskarakter van de werkloosheidsuitkeringen beperkt is. Ook de doorgedreven politiek van 'werk lonend maken' in het voorbije decennium is hier niet vreemd aan.

Twijfels over de effectiviteit van de hervorming in het bestrijden van vallen in de werkloosheid worden ook in de hand gewerkt door de ondoorzichtigheid van de werkloosheidsverzekering. Hoe minder de gerechtigde zicht heeft op zijn rechten en plichten en hoe die evolueren met de uitkeringsduur, hoe minder waarschijnlijk dat de hervorming de verwachtingen zal inlossen.

Bovendien speelt ook de vraagzijde van de arbeidsmarkt een belangrijke rol. Dat de hervorming net in crisistijd is doorgevoerd, is opmerkelijk en doet op zich al twijfels rijzen over het onmiddellijke succes ervan. De ervaring met de procedure voor de opvolging van de zoekinspanningen naar werk door de werkloze heeft ons alvast geleerd dat het bijkomend 'stimuleren' van werklozen voor de wedertewerkstelling vooral effectief is wanneer er voldoende openstaande betrekkingen beschikbaar zijn. De arbeidsvraag, naar laaggeschoolde arbeidskrachten in het bijzonder, kan daarom het best tegelijk ondersteund worden.

De onderliggende premisse van de hervorming dat die de werklozen sneller weer naar werk zal leiden en hen zo zal helpen gemakkelijker aan de armoede te ontsnappen, is aldus op zijn minst met enige scepsis omgeven.

NOTEN

1. Dit artikel is geschreven in persoonlijke naam. De standpunten vertegenwoordigen niet noodzakelijk deze van de instellingen waarvoor de auteurs werken.
2. Voor een bespreking van de gevolgen van de hervorming voor de eigenheden van de Belgische werkloosheidsverzekering verwijzen we de geïnteresseerde lezer naar CRB, Secretariaat (2012).
3. CRB, Secretariaat (2014), zie: <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc14-264.pdf>.
4. Voor een analyse van de effecten van (para)fiscale veranderingen sinds 1996 op de koopkrachtontwikkeling van de nettolonen, zie CRB, Secretariaat (2010a; 2010b; 2013).

5. Dit mechanisme werd vastgelegd in art. 5, 6, 72 en 73 van de Wet betreffende het generatiepact van 23 december 2005.
6. Deze aanbeveling werd op 12 juli 2011 bekrachtigd door de Raad van de Europese Unie.
7. Deze toename van de wedertewerkstellingskans was meer uitgesproken bij werklozen met een hoog laatst verdiende loon (en dito basisuitkering).
8. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat hooggeschoolden al zonder opvolging van zoekgedrag een hoger financieel voordeel hebben om intensiever naar werk te zoeken. Het invoeren van een opvolgingssysteem zou bijgevolg hun gedrag in mindere mate beïnvloeden.
9. Voor een uitvoerige beschrijving van hoe deze parameters precies zijn ingevuld voor en na de hervorming, zie CRB (2014, p. 7-11).
10. Het vereiste aantal jaren beroepsverleden wordt jaarlijks met één jaar verhoogd tot 25 jaar (vanaf november 2017).
11. Een uitvoerige beschrijving van de werkloosheidsstelsels in de buurlanden Duitsland, Nederland en Frankrijk wordt gegeven in CRB, Secretariaat (2012, p. 7-17).
12. Voor meer informatie met betrekking tot het beleidsevaluatiemodel MIMOSIS verwijzen we naar Van Camp (2011).
13. De werkloosheidsduur van de individuen opgenomen in de bestudeerde cohorte belooft niet meer dan één jaar.
14. Het verzekeringskarakter van de Belgische werkloosheidsuitkeringen van voor de hervorming wordt op basis van typegezinnen geïllustreerd door CRB, Secretariaat (2012).
15. Ter herinnering, het gaat hierbij om werklozen die ofwel ouder zijn dan 55 jaar, ofwel 33% of meer arbeidsongeschikt zijn (zoals vastgesteld door de RVA-geneesheer) ofwel een beroepsverleden van 20 jaar of meer kunnen aantonen. Het vereiste aantal jaren beroepsverleden wordt bovendien jaarlijks met één jaar verhoogd tot 25 jaar (vanaf november 2017).

Discriminatie van financieel kwetsbare huishoudens op de private huurmarkt in België

Jana Verstraete en Pascal De Decker

1. Inleiding

Dat je als verhuurder maar beter op je hoede bent bij het kiezen van een huurder, vinden we in een advies van het Algemeen Eigenaars en Mede-eigenaars Syndicaat: "Selecteer zorgvuldig. Zodra de huurder in uw woning zit, bent u niet langer de baas van uw eigen vastgoed. Neem niet de eerste de beste kandidaat." Dat advies kunnen we lezen in het magazine *Netto*, in het artikel met de veelzeggende titel 'Waar ligt de grens met discriminatie als u een huurder zoekt?'¹ In de realiteit blijkt die raad goed opgevolgd te worden door verhuurders: ze stellen duidelijke eisen aan kandidaat-huurders. Wie niet aan die eisen voldoet, wordt geweigerd. Maar de grens tussen selectie en discriminatie is flou en wordt niet altijd gerespecteerd. Discriminatie is en blijft een oud zeer, ook op de woningmarkt.

Onderzoek in binnen- en buitenland heeft meermaals aangetoond dat private verhuurders een weigerachtige houding aannemen tegenover verschillende groepen, zoals etnisch-culturele minderheden, alleenstaande ouders of lage-inkomenshuishoudens (zie bijvoorbeeld Novac, Darden, Hulchanski, & Seguin, 2002; Roscigno, Karafin, & Tester, 2009; Van der Bracht & Van de Putte, 2013). Dergelijk onderzoek vertrekt veelal vanuit het perspectief van de huurder en steunt op kwantitatieve tests: wie wordt hoe vaak gediscrimineerd? Hoewel dit type onderzoek waardevolle informatie aanreikt, heeft het ook tekortkomingen. Ten eerste ontbreekt het perspectief van de verhuurders; hun motieven om te discrimineren blijven uit beeld. Ten tweede ligt de focus veelal op één welbepaald moment in het verhuurproces, namelijk het moment waarop kandidaat-huurders contact opnemen met de verhuurder. Discriminatie is echter niet beperkt tot dat specifieke moment, maar treedt op tijdens het hele verhuurproces (Roscingo e.a., 2009). Dit hoofdstuk wil aan deze tekortkomingen tegemoetkomen. Eigenaars die hun goed(eren) te huur aanbieden en vertegenwoordigers van immobiliënkantoren werden bevraagd over hun houding ten aanzien van verschillende groepen op de huurmarkt en over hun verhuurstrategieën. Op die manier kan niet alleen achterhaald worden wie zij uit hun woning willen weren, maar ook waarom en hoe ze dat doen. Bovendien krijgen we ook inzicht in de manier waarop verhuurders hun gedrag legitimeren.

In de volgende paragraaf gaan we in op het verschil tussen het selecteren en het discrimineren van kandidaat-huurders. Immers, niet iedere selectie is discriminatie. Vervolgens beschrijven we het onderzoek waarop dit hoofdstuk steunt. Daarna staan we stil bij de ruimere context van dat onderzoek, namelijk de Belgische woningmarkt en het wettelijke kader dat discriminatie verbiedt. Vervolgens presenteren we enkele onderzoeksresultaten.

2. **Selectie en discriminatie op de huurmarkt**

‘Selecteren’ is niet noodzakelijk hetzelfde als ‘discrimineren’. Als we discriminatie op de huurmarkt willen bestuderen, moeten we ons bewust zijn van dat onderscheid. Het zoeken naar een nieuwe huurder houdt bijna per definitie een selectieproces in: de verhuurder kiest één kandidaat en wijst anderen af. Toch is niet iedere selectie gerechtvaardigd. Een selectie moet gebaseerd zijn op objectieve en relevante criteria, zoals het vermogen van een kandidaat om de huur te betalen en de bestemming van het pand, waarvoor de wooncodes als leidraad dienen. Wanneer een verhuurder zich baseert op irrelevante criteria, onderscheid maakt tussen kandidaat-huurders en sommigen minder gunstig behandelt zonder dat daarvoor een gegronde rechtvaardiging gegeven kan worden, spreken we van discriminatie (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 2008). Een ongelijke behandeling van kandidaat-huurders beperkt zich niet tot het ontzeggen van toegang tot een huurwoning, maar kan vele vormen aannemen. Discriminatie omvat bijvoorbeeld ook het opnemen van verschillende – minder gunstige – voorwaarden in het huurcontract of het minder goed herstellen van gebreken in de woning bij bepaalde huurders (Centrum, 2008; Novac e.a., 2002; Roscigno e.a., 2009).

3. **De diversiteitsbarometer: een instrument om diversiteit en discriminatie te meten**

Dit hoofdstuk komt voort uit een onderzoek dat uitgevoerd werd in opdracht van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (hierna Centrum genoemd).² Het Centrum ontwikkelde de ‘diversiteitsbarometer’, een structureel meetinstrument om drie zaken in kaart te brengen: het gedrag tegenover bepaalde groepen (discriminatiegraad), attitudes tegenover die doelgroepen (tolerantiegraad) en de mate waarin die doelgroepen bijdragen aan de samenleving (participatiegraad). De diversiteitsbarometer zal worden toegepast op drie maatschappelijke velden: tewerkstelling, huisvesting en onderwijs. Iedere twee jaar wordt één domein behandeld, daarna start een nieuwe cyclus.

In 2013 werd het onderzoekswerk voor de diversiteitsbarometer huisvesting uitgevoerd³ (Interfederaal Gelijkekansencentrum, 2014). Zowel de publieke als de private huurmarkt werd onder de loep genomen. Het onderzoek toonde immers aan dat discriminatie niet enkel optreedt op de private markt. Ook binnen de publieke huisvesting kunnen gezinnen botsen op discriminerende praktijken (Cornet, Pillen, Quicke, e.a., 2014).

Dit hoofdstuk volgt uit een onderzoek naar het private huursegment (Loopmans, Esam Awuh, De Decker, e.a., 2014). Om discriminatie op de private huurmarkt in al haar facetten te vatten, werden verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd: een analyse van advertenties op discriminerende bewoordingen, gedragstests per mail en telefoon, 'mystery visits'⁴ en 'mystery calls'⁵, focusgroepen met huurders en individuele interviews met verhuurders.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews die werden afgenomen met verhuurders. Bij de zoektocht naar respondenten werd rekening gehouden met verschillende criteria om een diversiteit aan verhuurders in te bouwen. Er werd, ten eerste, gepoogd om respondenten uit alle clusters van de Belgische woningmarkt (zie Loopmans e.a., 2014) te vinden, namelijk: grootstad, kleine stad/agglomeratie, Waalse industrie-as, elitaire randgemeente, verspreide verstedelijking en perifeer platteland. Voor één cluster, perifeer platteland, werden in Vlaanderen geen particuliere verhuurders gevonden die bereid waren tot een interview. Verder werd gezorgd voor een regionaal geografische spreiding zodat respondenten uit iedere provincie werden gerekruteerd. Vervolgens probeerden we binnen de geselecteerde gemeenten verhuurders van woningen in gegoede en minder gegoede buurten te selecteren. We moesten echter vaak van dat idee afstappen, zeker in de kleinere gemeenten, omdat het moeilijk was vastgoedmakelaars en particulieren te overtuigen om deel te nemen aan het onderzoek. Tot slot wilden we verhuurders bevragen die gebruik maken van verschillende publiciteitskanalen, namelijk het online publiceren van een advertentie of het aanplakken van een zoekertje op de woning zelf. We beperkten ons uiteindelijk tot die eerste groep omdat het zoeken van respondenten tijdrovender was dan verwacht.

Die zoektocht leverde 58 respondenten op. Er werden 29 particuliere verhuurders en 29 vastgoedmakelaars bevraagd over hun motieven om een woning te verhuren, hun relaties met huurders, huurervaringen en de gehanteerde verhuurstrategieën. Op die manier probeerden we hun houding tegenover verschillende groepen op de huurmarkt en gehanteerde selectie- en discriminatietechnieken te achterhalen.

Hoewel onze aanpak nieuwe inzichten kan verschaffen inzake negatieve selectie en discriminatie op de huurmarkt, dienen twee beperkingen van het onderzoek te worden aangestipt. Allereerst blijft een deel van de huurmarkt buiten beeld. Door onze wervingsstrategie konden we geen verhuurders opnemen die actief zijn binnen het grijs-zwarte woongecircuit. Hoewel dat voor sommige financieel kwetsbare huishoudens de enige toegang is tot een woning (zie bijvoorbeeld De Meulder, Loeckx, & Ryckewaert, 2002), kunnen we geen uitspraken doen over verhuurpraktijken binnen dat specifieke segment van de huurmarkt. Ten tweede, de onderzoeksresultaten berusten op wat ver-

huurders zelf vertelden. Het is dus mogelijk dat er nog andere verhuurstrategieën worden toegepast die wij niet konden achterhalen. Toch lopen de bevindingen parallel aan de resultaten van de ‘mystery visits’ en de ‘mystery calls’ (Loopmans e.a., 2014). De informatie die werd aangebracht door huurders te bevragen, zorgt bovendien voor een goede aanvulling (zie Loopmans e.a., 2014).

4. Een blik op de bredere context van het onderzoek

Vooraleer we overgaan tot de resultaten van dit onderzoek, staan we kort stil bij het maatschappelijke kader waarbinnen we discriminatie bestuderen. We staan stil bij de structuur van de woningmarkt om te begrijpen waarom discriminatie blijft bestaan en in welke vormen ze optreedt. Vervolgens lichten we kort de antidiscriminatiewetgeving toe.

4.1 De Belgische woningmarkt in een notendop

De Belgische woningmarkt is er een van huiseigenaars (zie tabel 1). Al sinds de eerste woningwet in 1889 behouden beleidsmakers een centrale focus op het bevorderen en ondersteunen van woningeigendom. Het aandeel eigenaars is bijgevolg steeds blijven stijgen en domineert de woningmarkt. Het marktaandeel van het huursegment is daarentegen sterk gekrompen. In de naoorlogse periode huurde meer dan de helft van de Belgen zijn woning, vandaag is dat teruggevallen tot een op de vier. Enkel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoudt de huurmarkt haar dominante positie door het stedelijke karakter van die regio.

Tabel 1 – Verdeling eigendomsstatuut in België per regio (in percentages); n = 6.134.

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Eigenaars	71,8	66,7	38,8	66,5
Huur totaal	26,8	30,8	58,4	31,6
<i>Private huur</i>	20,0	23,3	49,0	24,3
<i>Sociale huur</i>	6,8	7,5	9,4	7,3
Gratis bewoner	1,4	2,4	2,8	1,9

Bron: EU-SILC 2009, bewerking K. Heylen, n = 6.134 (uit Loopmans e.a., 2014).

Het Belgische woonbeleid is voornamelijk gericht op het bevorderen van eigenaarschap terwijl de huurmarkt veel minder beleidsaandacht kon en kan genieten. Het voorzien van sociale woningen is, ten eerste, slechts een beleidsdoelstelling van tweede orde en bedoeld voor diegenen die zich geen eigen woning kunnen veroorloven (Goossens, 1982). Door die beperkte beleidsaandacht blijft de sociale huursector klein en kampt ze met lange wachtlijsten en wachttijden: meer dan 100.000 kandidaten wachten op een sociale huurwoning.

De private huurmarkt, ten tweede, is slechts in beperkte mate onderwerp van beleid en regelgeving. De bestaande wetgeving vindt haar grondslag in een liberale filosofie (Lanckswaert & Lavrysen, 1988). Ze is sterk gericht op de bescherming van eigendom en laat veel vrijheid aan de betrokken actoren, namelijk verhuurder en huurder. Die actoren worden geacht een gelijke machtspositie in te nemen. De verhuurder bevindt zich echter in een sterkere positie, omdat hij voordeel haalt uit de schaarste op de markt, zijn vrijheid om prijzen te bepalen en de onwetendheid en het gebrek aan ervaring van huurders wat het onderhandelen van contracten betreft (zie al De Decker, 2001).

Beleidsmakers falen om zelf te voorzien in degelijke huisvesting voor iedere burger. Op de private huurmarkt bevindt zich bijgevolg een groep huishoudens met een eerder zwak socio-economisch profiel omdat ze geen andere keuze hebben dan huren op de private markt: ze hebben (nog) geen toegang tot de sociale huurmarkt en hebben niet de middelen om een eigen woning te kopen. Op het private huursegment moeten ze echter concurreren met twee andere, financieel sterkere groepen. Enerzijds zijn er mensen die ervoor kiezen om privaat te huren, anderzijds is er een groep voor wie de huurmarkt een tijdelijke stap is vooraleer ze een eigen woning aankopen. Dat zijn bijvoorbeeld starters die wachten om die stap te zetten tot ze meer zekerheid ervaren op het vlak van tewerkstelling of relaties (Le Roy, Debusschere, Heylen e.a., 2008).

Hoewel de overheid erop rekent dat private verhuurders ook financieel zwakkere huishoudens zullen huisvesten, zijn die private actoren niet altijd bereid om dat effectief te doen. Dankzij hun dominante positie en door het feit dat de vraag hoger ligt dan het aanbod, kunnen verhuurders er relatief makkelijk voor kiezen om dat niet te doen (Thibodeau, 2003). De bestaande structuur van onze woningmarkt creëert met andere woorden een kader voor negatieve selectie en discriminatie.

De structuur van onze woningmarkt creëert een kader voor negatieve selectie en discriminatie.

In dit hoofdstuk proberen we uit te klaren hoe verhuurders praten over die groep op de huurmarkt en hoe ze hun verhuurstrategieën al dan niet vormgeven om die huishoudens uit hun woning te weren. Voor we daartoe overgaan, bespreken we de bestaande wetgeving die discriminatie verbiedt in onze samenleving, en dus ook op de huurmarkt.

4.2 Een wettelijk kader dat discriminatie verbiedt

De private huurmarkt is, zoals vermeld, slechts beperkt gereguleerd. In hun zoektocht naar een nieuwe huurder genieten verhuurders een grote vrijheid. Er is nagenoeg geen uitgetekende procedure die moet worden gevolgd; er wordt slechts een aantal verplich-

tingen opgelegd. Zo moet sinds kort (2007) de huurprijs verplicht worden geafficheerd wanneer een woning per advertentie te huur wordt aangeboden. De vrijheid van verhuurders wordt wel ingeperkt in die zin dat zij geen kandidaat-huurders mogen discrimineren. De Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet zijn immers van toepassing op de private huurmarkt.

De Antiracismewet – voluit de Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden – bestaat sinds 1981. Die wet maakt het direct of indirect discrimineren op basis van de discriminatiegronden nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming strafbaar. Ruim twee decennia later werd in navolging van een Europese richtlijn een bredere Antidiscriminatiewet geïnstalleerd in 2007. Die wet voorziet in een breed aantal beschermde criteria op basis waarvan geen discriminatie geoorloofd kan zijn: leeftijd, seksuele geaardheid, handicap, geloof of levensbeschouwing, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, politieke overtuiging, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een fysieke of genetische eigenschap en sociale afkomst. Het toepassingsgebied van zowel de Antiracismewet als de Antidiscriminatiewet strekt zich uit tot alle domeinen van het publieke leven. Enkele kern-domeinen zijn arbeid en tewerkstelling, sociale zekerheid en gezondheidszorg, maar ook het aanbod van goederen en diensten waaronder het verhuren van vastgoed wordt gerekend.

Het Interfederaal Gelijkekansencentrum moet erop toezien dat die wetgeving wordt nageleefd. Bij zijn oprichting in 1993 was het Centrum bevoegd voor de strijd tegen racisme en raciale discriminatie. Door de tijd heen werden zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot migratie uitgebreid. Zo kreeg het Centrum bijvoorbeeld ook de opdracht om het beleid rond mensenhandel te stimuleren. Later werd het ook bevoegd voor niet-raciale vormen van discriminatie.

In dit hoofdstuk focussen we op de discriminatiegrond ‘vermogen’. Dat criterium verwijst naar het beschikken over een financiële draagkracht, van welke aard dan ook. Die laatste toevoeging is van groot belang. Het houdt immers in dat het niet mag meespelen hoe iemand zijn financiële draagkracht opbouwt. Eerder benadrukten we dat verhuurders een selectie mogen maken tussen kandidaat-huurders en dat ze daarvoor kunnen nagaan of de kandidaat over het vermogen beschikt om de huur te betalen. De verhuurder mag dus kijken naar de hoogte van het inkomen en de middelen waarover een kandidaat beschikt, maar belangrijk is dat hij geen onderscheid mag maken op basis van de bron van dat inkomen. De diversiteitsbarometer toont aan dat verhuurders de woorden ‘van welke aard dan ook’ echter vaak negeren en wel degelijk onderscheid maken tussen kandidaat-huurders op basis van de aard van hun inkomen. In de volgende sectie, waar we de informatie die we verkregen uit de interviews met particuliere verhuurders en vastgoedmakelaars bespreken, gaan we daar dieper op in.

5. Resultaten

Om te begrijpen hoe particuliere verhuurders en vastgoedmakelaars omgaan met kandidaat-huurders met een financieel zwakker profiel, belichten we een aantal elementen. Ten eerste bespreken we de houding van verhuurders ten aanzien van die groep. Daarna verkennen we welke selectiemechanismen verhuurders hanteren om een in hun ogen goede huurder te vinden en minder goede huurders uit te sluiten. Tot slot gaan we na hoe respondenten hun strenge houding en gedrag legitimeren.

5.1 Een goede huurder is een solvabele huurder

Wanneer een huurwoning leeg komt te staan, start de zoektocht naar een nieuwe huurder (opnieuw) voor particuliere verhuurders of vastgoedmakelaars. Ze zoeken meer bepaald naar een 'goede huurder'. Respondenten omschrijven zo'n goede huurder als iemand die de huur correct betaalt en de woning goed onderhoudt. Wanneer kandidaat-huurders zich aandienen, maken verhuurders een risico-inschatting: ze proberen in te schatten of de kandidaat zal voldoen aan die twee kernvoorwaarden. Verhuurders schatten het potentieel om aan die voorwaarden te voldoen niet gelijk in voor iedereen. Ze nemen daarom een weigerachtige en selectieve houding aan tegenover specifieke groepen.

De meeste respondenten argumenteren dat de solvabiliteit van kandidaat-huurders het belangrijkste, zo niet het enige criterium is waarop zij hun inschatting baseren. De mogelijkheid om de huur iedere maand te betalen, is doorslaggevend. Eigenaars rekenen immers vaak, zo luidt het argument, op de huurinkomsten om de hypotheeklening op de huurwoning te kunnen aflossen. Dat eigenaars enige financiële zekerheid of solvabiliteit verwachten van kandidaten, is begrijpelijk, en zo'n selectie is ook toegelaten, maar heel wat verhuurders herleiden solvabiliteit echter tot een inkomen uit arbeid. Ze mogen dan wel zekere verwachtingen hebben betreffende de hoogte van het inkomen, maar niet wat de aard ervan betreft. Ook andere inkomensbronnen kunnen voldoende financiële garanties bieden (Centrum, 2008).

Toch zien heel wat respondenten een arbeidsinkomen als de beste of zelfs de enige garantie van de nodige solvabiliteit. Zij spreken dan ook een sterke voorkeur uit voor kandidaat-huurders die (voltijds en langdurig) tewerkgesteld zijn. Voor sommigen is dat zelfs een absolute vereiste. Kandidaat-huurders die afwijken van die norm, zoals mensen met een tijdelijk arbeidscontract, maar meer nog mensen met een vervangingsinkomen, worden bijgevolg als minder solvabel en dus minder aantrekkelijk bestempeld. Ze worden als het ware herleid tot 'tweederangshuurders'.

Respondenten willen hun woning(en) om verschillende redenen niet verhuren aan personen die een sociale uitkering genieten. Er wordt ten eerste beargumenteerd dat sociale uitkeringen te laag zijn in verhouding tot de huurprijzen. Verhuurders vrezen dat

er huurachterstallen opgebouwd zullen worden. Verschillende respondenten zeggen dat het ook voor de huurder niet goed is als hij/zij een te groot deel van het budget aan de woonkosten moet spenderen. Ze redeneren ook dat er dan geen geld overschiet om de woning goed te onderhouden. Opmerkelijk is dat eigenaars en vastgoedmakelaars die argumenten niet alleen aanhalen voor woningen met een (boven)gemiddelde huurprijs, maar ook bij goedkopere wooneenheden redeneren zij dat vervangingsinkomens te laag zijn in verhouding tot de huurprijzen op de private markt.

Het inkomensniveau is echter niet de enige reden waarom respondenten niet willen verhuren aan mensen met een vervangingsinkomen. Ook vooroordelen en stereotypen spelen een belangrijke rol. Volgens sommige respondenten kunnen of willen personen met een vervangingsinkomen niet instaan voor het goede onderhoud van de woning. Een kleine groep respondenten is ook van mening dat mensen die (langdurig) een uitkering krijgen, een foute mentaliteit hebben en dat ze daarom niet in aanmerking komen als 'geschikte huurder'. Het volgende interviewfragment illustreert dat.

Onderzoeker: "U zegt daarnet 'we willen weten wat voor werk die [kandidaat-huurder] doet'. Is dat voor jullie heel belangrijk dat het [iemand met] werk is? Als iemand een ander vast inkomen heeft, een uitkering, vinden jullie dat ook oké of zegt u...?"

Respondent: "Ja, omdat... iemand met een uitkering is vaak... Dat zegt vaak iets over de mentaliteit van personen. Ik heb er altijd moeite mee. Ik ben misschien van de oude stempel, maar mensen die zeggen 'ik dop al gans mijn leven'... ik heb daar enorm veel moeite mee. Ik denk, ik vind dat niet rechtvaardig dat je zo profiteert van de maatschappij hé, dus dat is... (...) Maar iemand die vijf jaar stempelt, dat kan niet. Allee ja, ik vind dat dat niet kan... En zo'n mensen wil ik niet steunen. Of daar wil ik niets mee te maken hebben eigenlijk."

Het is opvallend dat diegenen die zich beroepen op steun van een OCMW (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn), nog meer dan anderen die niet aan het criterium 'vast werk' voldoen, als onaantrekkelijke kandidaat-huurder bestempeld worden. Eerder onderzoek toonde al aan dat eigenaars liever geen OCMW-cliënten toelaten in hun woning. In de Woonsurvey (Heylen, Le Roy, Vanden Broucke e.a., 2007, p. 217) werd aan verhuurders gevraagd wat ze ervan zouden vinden als een kandidaat-huurder die afhankelijk is van een OCMW-huurwaarborg, zich zou aandienen. Maar liefst 41,4% van de respondenten gaf aan dat ze een andere huurder zouden zoeken. Onderzoek van De Decker, Vlerick, & Le Roy (2009) toont dat ook 18,2% van de eigenaars die hun woning via een sociaal verhuurkantoor verhuren, liever geen huurder heeft die afhankelijk is van een OCMW-huurtoelage.

Ook heel wat respondenten geven aan dat ze (liever) niet verhuren aan mensen die een beroep doen op een OCMW. Er leven verschillende ideeën die OCMW-cliënten tot onaantrekkelijke huurders maken. Het ondersteund worden door een OCMW brengt ten eerste een sterk stigma met zich mee. Voor veel respondenten staan OCMW-cliënten onderaan de sociale ladder en boezemen ze wantrouwen in. Deze vastgoedmakelaar uitte heel duidelijk wat in veel interviews naar boven kwam:

“Laat ons zeggen dat het probleem is, wanneer het iemand van het OCMW is, dat geeft geen vertrouwen. Dat is zeker. Dat is nog erger dan werkloosheid.” (eigen vertaling uit het Frans)

Verder zien heel wat respondenten OCMW-cliënten als mensen die een woning niet goed kunnen onderhouden of die per definitie de huur niet blijven betalen. Een aantal verhuurders meent dat die groep ‘het systeem te goed kent’. Ze bedoelen daarmee dat die huurders weten dat ze maar moeilijk uit huis gezet kunnen worden na een huurachterstal van meerdere maanden. Enkelen zeggen ook dat wanneer zulke problemen opduiken, het geld nooit meer gerecupereerd kan worden bij die huurders.

Verhuurders staan echter niet alleen weigerachtig tegenover huurders met OCMW-steun omdat ze problemen vrezten met de individuele huurder, sommigen kaarten ook de werking van de OCMW’s zelf aan. Die respondenten zeggen dat ze in het verleden hun woning verhuurden aan OCMW-cliënten, maar dat ze dat vanwege de negatieve ervaringen niet meer doen. Ze zeggen dat de hulpverleners wel hun best doen om een woning te vinden voor hun cliënten, maar niet meer in verdere begeleiding of opvolging voorzien zodra de woning gevonden is. Er klinkt ook veel kritiek op de huurwaarborg: verhuurders zeggen dat OCMW’s geen vergoeding wilden toekennen wanneer er bij uitrede van de huurder schade was aangericht. Anderen hekelen dat OCMW’s op verschillende manieren werken waardoor het systeem onduidelijk wordt. Sommige OCMW’s geven een ‘papieren waarborg’, een schriftelijke garantie dat ze zich voor een bepaald bedrag borg stellen. Anderen storten het bedrag voor de waarborg op een geblokkeerde rekening. Ten slotte geven sommigen het geld aan de huurder, die het dan zelf op een geblokkeerde rekening kan storten.

Verhuurders zijn op zoek naar een ‘solvabele huurder’. Personen die afhankelijk zijn van een sociale uitkering, passen niet in dat plaatje.

We kunnen besluiten dat verhuurders op zoek zijn naar een ‘solvabele huurder’ en dat zij een enge invulling geven aan dat begrip. Personen die afhankelijk zijn van een sociale uitkering, passen niet in dat plaatje, zeker niet wanneer die financiële steun door het OCMW verleend wordt. Die houding is niet alleen ingegeven door de veronderstelde mismatch tussen de hoogte van de sociale uitkeringen en de gevraagde huurprijzen, maar ook door negatieve associaties met de aard van vervangingsinkomens.

5.2 Selecteren tussen kandidaat-huurders: een streng en nauwgezet proces

Respondenten vermijden dus liefst huurders met een beperkt inkomen, zeker als het inkomen een sociale uitkering is. Ze vertalen die houding in hun verhuurstrategieën:

ze bouwen filters en selectietechnieken in die de 'solvabiliteit' van kandidaat-huurders moeten testen. Ze doen dat door alle stappen van een verhuurproces heen: het bekendmaken van de beschikbaarheid, bezichtigingen, een screening na de bezichtiging en het opmaken van een contract. Op het einde van het proces hopen ze dan een 'goede' of 'solvabele' huurder te krijgen. Die selectietechnieken zijn verschillend van aard. Sommige technieken zijn specifiek gericht op welbepaalde profielen terwijl andere algemeen worden toegepast. Sommige zijn wettelijk toegelaten, maar andere flirtten met de grenzen van de wet. Tot slot zijn sommige bedoeld om bepaalde profielen aan te trekken terwijl andere ongewenste profielen moeten afstoten of uitsluiten.

In wat volgt, bespreken we de verschillende fasen van een verhuurproces en de filters die worden ingebouwd om lage-inkomensgroepen te weren. Belangrijk is dat niet iedere verhuurder elke techniek die we bespreken, inbouwt. We willen echter een volledig beeld schetsen van de hindernissen waarop huishoudens met lage inkomens botsen in hun zoektocht naar een huurwoning.

5.2.1 *Publiciteit*

Het verhuurproces begint in de meeste gevallen met het maken van publiciteit voor de woning die wordt aangeboden. De respondenten plaatsten allemaal online een advertentie. Bij het opstellen van de advertentie probeert een deel van de verhuurders al bepaalde profielen aan te trekken dan wel af te stoten door specifieke bewoordingen op te nemen in de advertentie. Ze schrijven bijvoorbeeld dat de woning geschikt is voor jonge starters, waarmee ze doelen op jongeren die hun professionele carrière starten en dus een baan hebben. Anderen zeggen heel duidelijk wat ze niet willen, bijvoorbeeld 'geen OCMW-waarborg'. Sommigen geven ook aan welke documenten vereist zijn, zoals loonfiches. Enkele respondenten zeggen ook zorgvuldig te kiezen op welke website ze adverteren. Verschillende websites trekken volgens hen een verschillend publiek aan. Websites die naar hun gevoel financieel zwakke gezinnen aantrekken, worden vermeden. Met die strategieën willen verhuurders ongewenste kandidaat-huurders afschrikken om te reageren op een advertentie. Zo komen ze op geen enkele manier in contact met die kandidaten en moeten ze hen ook niet zelf afwijzen.

5.2.2 *Eerste contact*

Een volgend selectiemoment treedt op wanneer kandidaat-huurders reageren op een advertentie. Tijdens dat eerste contact, per mail of telefoon, proberen heel wat verhuurders een eerste schifting te maken. Hoewel de Privacycommissie (Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer) (2009) heeft gesteld dat op dit moment enkel die gegevens gevraagd mogen worden die noodzakelijk zijn voor het maken van een afspraak, vragen heel wat verhuurders meteen informatie op met betrekking tot het inkomen. Als het inkomen ongeschikt wordt geacht, kan de kandidaat de woning

niet bezichtigen. Ook deze vastgoedmakelaar weigert bezoeken te organiseren voor 'ongeschikte' kandidaten:

Onderzoeker: "Hoe zijn de eerste contacten met kandidaat-huurders?"

Respondent: "De meesten bellen eerst. En zeggen 'ik heb dat op internet gezien', of 'ik heb daar gezien dat er een pand te huur staat'. En dan zeg ik van 'ja, het staat nog te huur' of 'het staat niet meer te huur'. En dan vragen ze: 'Mag ik het een keer bezoeken?' En dan zeg ik: 'Ja, je mag dat een keer bezoeken. Maar ik zou graag eerst een beetje de gezinssituatie kennen': hoeveel kinderen, hoeveel huisdieren, hoelang ze daar willen gaan wonen, wat ongeveer het netto-inkomen is. En dan... als we zien dat het netto-inkomen voldoende is, dan gaan we een bezoek inplannen."

De kwantitatieve tests die uitgevoerd werden voor de diversiteitsbarometer, tonen aan dat kandidaat-huurders met een vervangingsinkomen inderdaad minder vaak een afspraak tot bezichtiging krijgen dan kandidaten met een arbeidsinkomen (Loopmans e.a., 2014).

5.2.3 *Bezichtiging*

Nadat kandidaat-huurders contact opnemen met een eigenaar of immobiliënkantoor, kunnen ze al dan niet na een eerste schifting de huurwoning bezichtigen. Tijdens die bezichtigingen 'evalueren' heel wat respondenten de bezoekers op basis van wat ze zien en horen. Ze letten daarbij op elementen die volgens de Privacycommissie (2009) niet zouden mogen meespelen in de selectieprocedure: de kledij, het feit of men al dan niet een wagen bezit en wat voor wagen dat dan is, het gedrag van de kandidaten. De respondenten geloven dat ze uit die elementen de solvabiliteit kunnen afleiden, zoals deze particuliere verhuurder, die het bezit van een auto gelijkstelt aan financiële stabiliteit.

" (...) maar het moest iemand zijn met vast werk bijvoorbeeld. Dan... dan zit je goed. Die man, die reed met een auto. Een auto, dat wil voor mij eigenlijk zeggen dat ze financieel reserve hebben, wat serieuzer in de wereld staan, ook wat meer geleerd hebben."

5.2.4 *Selectie na een bezichtiging*

Na een bezichtiging kunnen diegenen die geïnteresseerd zijn om de woning te huren, zich kandidaat stellen bij de verhuurder. Op dat moment wordt op heel wat manieren geprobeerd om de solvabiliteit van kandidaten na te gaan en de 'beste kandidaat' uit te zoeken. Een aantal verhuurders probeert echter te vermijden dat in hun ogen onaantrekkelijke huishoudens zich daadwerkelijk kandidaat stellen. Ze worden afgewimpeld door te zeggen dat de woning al verhuurd is of door te vragen om eerst nog eens goed na te denken over het indienen van een kandidatuur, hopend dat die kandidaten dat niet zullen doen.

Diegenen die zich kandidaat stellen, moeten meestal een uitgebreid dossier indienen. Particuliere verhuurders willen een goed beeld krijgen van hun potentiële huurder;

vastgoedmakelaars willen zo veel mogelijk informatie kunnen voorleggen aan de eigenaar van de woning. Het samenstellen van dat dossier moet echter niet alleen dienen om het profiel van kandidaten te vergelijken, maar moet ook dienen als afschrikmiddel. Wie de gevraagde documenten niet kan voorleggen, haakt wellicht af. Verhuurders moeten hen dan niet langer zelf afwijzen.

Waaruit bestaat zo'n dossier dan? Allereerst willen verhuurders een bewijs van inkomsten. Dat verhuurders een voorkeur hebben voor huurders die tewerkgesteld zijn, weerspiegelt zich ook hier: ze vragen kopieën van loonfiches en/of van het arbeidscontract. Sommige respondenten, voornamelijk professionele verhuurders, zijn zich ervan bewust dat ze ook andere inkomens moeten aanvaarden en zeggen aanvankelijk dat ze 'een' bewijs van inkomsten opvragen. Maar tijdens het interview praten zij echter steeds over 'loonfiches'. Sommige respondenten eisen van kandidaat-huurders ook dat ze bewijzen dat ze de laatste maanden correct huur betaalden voor hun huidige woning of vragen zelfs aan te tonen dat de elektriciteitsrekeningen werden betaald.

Verder vraagt een aantal respondenten de contactgegevens van de werkgever en de huidige huisbaas op. Bij twijfel over de kandidaat wordt al eens gebeld naar die personen. De huisbaas wordt gevraagd of de huurder geen problemen veroorzaakt, bij de werkgever wordt gecontroleerd of de kandidaat-huurder werkelijk in dienst is. Maar respondenten vragen contactgegevens ook op als afschrikmiddel. Ook hier geldt de redenering dat wie in slechte papieren zit, wellicht geen referenties kan voorleggen en zal afhaken als kandidaat-huurder.

Kandidaat-huurders zijn niet verplicht om al die informatie te geven. Volgens de aanbevelingen van de Privacycommissie mogen zij bijvoorbeeld de contactgegevens van de werkgever verbergen wanneer zij kopieën van loonfiches overhandigen. Ze mogen ook een ander bewijsstuk van inkomsten aanreiken. Voor verhuurders geldt echter: 'hoe meer informatie, hoe beter'. Wanneer kandidaten informatie achterhouden, zorgt dat voor argwaan en een negatieve evaluatie. Dat zegt ook deze particuliere verhuurder:

"Ik ga na... waar werken ze wel effectief? Zijn er loonfiches aanwezig? Als ik echt twijfel, bel ik weleens naar die werkgever en dan zeg ik dat ook op voorhand. En uiteindelijk, als je niks te verbergen hebt, maakt het ook niets uit hé."

Om de solvabiliteit van kandidaten verder na te gaan, stellen de meeste respondenten ook eisen voor de hoogte van het inkomen. Kandidaten moeten voor de meeste verhuurders een inkomen hebben dat minstens driemaal de huurprijs bedraagt. Die 'een-derde-regel' achten ze een betaalbaarheidsgrens, of ze nemen die regel over van het bankwezen, dat die verhouding opstelt bij het toekennen van een hypotheeklening. Ook in onderzoek wordt de verhouding 'een derde' vaak als grens voor betaalbaar wonen gehanteerd. Dat lijkt een neutrale en objectieve regel, maar heeft een sterk uitsluitings-effect op huishoudens met een laag inkomen. Het leefloon voor een alleenstaande bedraagt bijvoorbeeld 817,36 euro. Een alleenstaande die daarmee aan de een-derde-regel

wil voldoen, moet een woning met een maximumhuurprijs van 272 euro vinden. Het aanbod woningen dat hieraan voldoet, is uiterst klein.

De verhouding 'een derde' (huurprijs tegenover inkomen) als grens voor betaalbaar wonen heeft een sterk uitsluitingseffect op huishoudens met een laag inkomen.

Wanneer kandidaten een negatieve evaluatie krijgen in die solvabiliteitstests, zijn sommige verhuurders toch bereid om hen te aanvaarden als huurder, op voorwaarde dat een derde persoon zich borg stelt. Dat wordt voornamelijk gevraagd aan jonge verhuurders die pas beginnen te werken en nog weinig financiële stabiliteit kunnen aantonen, maar ook aan oudere 'niet-solvabele' kandidaten, zoals personen met een leefloon. Hoewel dat een tweede kans kan zijn, kan niet iedereen die kans gelijk benutten. De persoon die borg staat, moet immers ook zijn solvabiliteit aantonen. Iemand met een sociaal-economisch zwakker profiel kan wellicht niet altijd een 'solvabele derde' aanreiken (zie bijvoorbeeld Steenssens, Vandenabeele, Pultau, & Vranken, 1996).

5.2.5 *Huurcontract*

Voor wie door de selectieprocedure geraakt, lijkt het ondertekenen van een huurcontract de laatste stap. Toch is de selectie nog niet afgelopen: er worden voorwaarden opgenomen in het contract om de solvabiliteit nogmaals te testen. Heel wat respondenten gebruiken de huurwaarborg als testinstrument. Een verhuurder kan in de meeste gevallen slechts een waarborg vragen die gelijk is aan twee maanden huur. Dat geld wordt op een 'geblokkeerde spaarrekening' geplaatst. Enkel bij een bankwaarborg of bij een akkoord tussen een OCMW en een financiële instelling kan het equivalent van drie maanden huur gevraagd worden. Toch eisen heel wat verhuurders een waarborg van drie maanden huur. Ze argumenteren dat een bedrag gelijk aan twee maanden huurprijs onvoldoende is om eventuele schade te dekken, maar ze zijn zich er ook van bewust dat het equivalent van drie maanden huur een (te) hoog bedrag is voor sommigen om in één keer vrij te maken. Ze verwachten dat wie dat niet kan ophoesten, (veel sneller) voor betalingsproblemen zal zorgen:

"Dus ik denk inderdaad, door dat toepassen van die drie maanden huurwaarborg, selecteer je al een bepaalde groep. Iemand die daar al een probleem mee heeft. Dat is niet dat dat gegarandeerd een probleem is op termijn, maar het is toch een drempel."

Hoewel de wet voorschrijft dat de huurder mag kiezen welk type huurwaarborg hij aanlevert, eisen verhuurders in de praktijk vaak een specifiek type waarborg om de wettelijke bepalingen omtrent het bedrag te omzeilen. Sommigen vragen de huurwaarborg cash. Daardoor moeten huurders niet alleen een groter bedrag overhandigen, ze staan ook in een onzekere positie bij de terugbetaling op het einde van het huurcon-

tract. Een tweede, vaak gehanteerde methode in Vlaanderen is een kapitalisatiebon van Korfine, een verzekeringsbedrijf. Met die kapitalisatiebon kan in principe ieder bedrag geëist worden. De Vlaamse huurdersbonden klagen de wettelijkheid hiervan echter aan.⁶ Ook bij een kapitalisatiebon ondervindt de huurder een bijkomend nadeel: de rente ligt lager dan die bij een geblokkeerde spaarrekening bij een bank. Vervolgens aanvaarden heel wat respondenten geen OCMW-huurwaarborg. Zoals we al aanhaalden, hekelen respondenten de betrouwbaarheid van dat type waarborg. Ze weigeren de OCMW-huurwaarborg ook omdat ze dat zien als een teken van financiële zwakte en omdat ze die huurwaarborg associëren aan 'slechte huurders', zoals deze vastgoedmakelaar het stelt:

Onderzoeker: "Er bestaat ook een OCMW-waarborg. Hebben jullie daar al ervaring mee?"

Respondent: "Nee. Ik weiger dat ook, allee, 't is cru. Ik ga dat niet in het openbaar zeggen hé. Maar ik weiger dat."

Onderzoek: "En uit ervaring van anderen dan?"

Respondent: "Omdat het type cliënteel dat daaraan vasthangt, dat is OCMW. Dat is goed voor de laatste fase van je pand. Net voor het afbreken. Daarvoor is dat goed."

De OCMW-huurwaarborg werd ontwikkeld om financieel kwetsbare huishoudens te ondersteunen in hun toegang tot de private huurmarkt. Het beleidsinstrument lijkt zijn doel echter voorbij te schieten en wordt een nieuwe bron voor discriminatie.

Tot slot geeft een aantal verhuurders aanvankelijk slechts een huurcontract van beperkte duur. Die korte periode geldt als 'testperiode'. Dat is wettelijk toegelaten, maar beperkt de woonzekerheid van de huurder. Bovendien passen enkele verhuurders die regel enkel toe bij kandidaten over wie ze nog twijfels hebben of bij specifieke woningen, zoals studio's, omdat ze daar 'een ander publiek krijgen'.

5.2.6 *Tussen twee huurovereenkomsten*

We hebben eerder selectiestrategieën besproken die plaatsvinden tijdens het verhuurproces, maar ook tussen verschillende verhuurperiodes proberen verhuurders maatregelen te nemen die hun zoektocht naar een 'solvabele' huurder moeten vergemakkelijken. Zo worden (kleine) renovaties uitgevoerd, niet alleen om de woning te onderhouden, maar ook omdat daarna een hogere huurprijs gevraagd kan worden. Dat moet kandidaat-huurders met een laag inkomen afschrikken. Bovendien worden ook andere selectiemechanismen sterker voelbaar: de 'een-derde-verhouding' tussen huurprijs en inkomen wordt moeilijker haalbaar en de huurwaarborg, zeker als die drie maanden huur bedraagt, wordt een nog hoger bedrag.

Enkele vastgoedmakelaars proberen dan weer om het contact met kandidaat-huurders met een zwak sociaaleconomisch profiel te vermijden door kieskeurig te zijn in de verhuuropdrachten die ze aanvaarden. Ze willen alleen woningen verhuren die in 'betere

buurten' gelegen zijn en daarom gegoede bewoners aantrekken, of aanvaarden alleen verhuuropdrachten voor woningen met een minimumhuurprijs.

5.3 Legitimering van de strenge selectie

Zowel particuliere verhuurders als vastgoedmakelaars hebben dus een duidelijk beeld voor ogen van de 'geschikte huurder' naar wie zij op zoek gaan. Om tot die geschikte, solvabele huurder te komen, bouwen zij een strenge screening in. Ze legitimeren die strenge houding en selectie met een aantal argumenten.

Een aantal respondenten zegt dat een negatieve ervaring in het verleden aan de basis ligt van hun selectieve houding. Ze willen gelijkaardige problemen vermijden en worden daarom kieskeurig. Een tweede argument luidt dat eigenaars rekenen op de huurinkomsten en zelf geen financieel verlies kunnen leiden. Daarom willen ze de meest solvabele huurder kunnen uitkiezen. Vervolgens redeneren zowel particulieren als makelaars dat eigenaars simpelweg het recht hebben om een huurder te kiezen waar zij zich goed bij voelen. Het is 'hun eigendom en dus hun keuze'. Verder argumenteren respondenten dat ze de uithuiszettingsprocedure te log en te duur vinden. Ze zeggen streng te zijn om die procedure te vermijden want "als je een slechte huurder hebt, zit je eraan vast". Tot slot argumenteert een aantal respondenten dat het niet hun taak is om financieel kwetsbare gezinnen te huisvesten. Private actoren willen verhuren zonder zorgen en met zekerheid voor hun rendement. Ze zeggen dat ze geen sociale instantie zijn, maar wijzen naar het OCMW of de overheid als verantwoordelijke om in huisvesting te voorzien voor die groep.

6. Slotbeschouwingen

Lage-inkomensgroepen ondervinden heel wat moeilijkheden om een geschikte en betaalbare woning te vinden op de private huurmarkt. Naast de krapte binnen dat woningmarktsegment en de vaak hoge huurprijzen in verhouding tot hun inkomen, bemoeilijkt ook de selectieve houding van verhuurders hun zoektocht naar een woonst. In dit hoofdstuk onderzochten we die houding van verhuurders, alsook de toegepaste verhuur- en selectiestrategieën.

Verhuurders zoeken een 'goede huurder', die de huur correct betaalt en die de woning goed onderhoudt. Huishoudens met een beperkt inkomen en vooral huishoudens die een beroep doen op een vervangingsinkomen, beantwoorden voor veel respondenten niet aan die verwachtingen. Verhuurders associëren hen daarentegen met problemen en negatieve karaktereigenschappen. Ze proberen die kandidaat-huurders dan ook op

allerlei manieren uit hun woning te houden en passen om dat te bereiken een breed scala van selectietechnieken toe. Niet al die mechanismen kunnen 'discriminerend' genoemd worden, toch dragen ze bij tot de moeizame zoektocht naar een woonst voor financieel kwetsbare huishoudens. We moeten een brede blik behouden en ook die vormen van negatieve selectie in het vizier nemen, willen we de moeilijke toegang tot de woningmarkt voor die groep begrijpen. Ze missen immers hun doel niet: ze sluiten ongewenste kandidaat-huurders uit.

Om die negatieve selectie en discriminatie te begrijpen, moeten we ook oog hebben voor de ruimere context waarin individuele eigenaars en vastgoedmakelaars handelen: een context van schaarste. Op de private huurmarkt is de balans tussen vraag en aanbod zoek waardoor eigenaars strenge eisen kunnen opleggen en kunnen kiezen tussen verschillende kandidaten. De zoektocht naar een woning wordt een ware 'survival of the fittest', waarbij financieel kwetsbare gezinnen maar zelden aan het langste eind trekken. Ze vallen af tijdens het selectieproces en verhuurders moeten vaak niet eens onwettig of discriminerend optreden.

De antidiscriminatiewetgeving blijkt dus vooralsnog onvoldoende om discriminatie en negatieve selectie op de huurmarkt aan te pakken. Toch heeft ze een invloed op de verhuurstrategieën. Selectietechnieken worden subtieler, worden als neutraal en objectief voorgesteld en worden stapsgewijs ingebouwd tijdens het hele proces. Maar om discriminatie en negatieve selecties ten aanzien van financieel kwetsbare groepen aan te pakken, is er nood aan inspanningen op andere domeinen.

Er is nood aan een woonbeleid dat sterker inzet op de huurmarkt.

Er is in de eerste plaats nood aan een woonbeleid dat sterker inzet op de huurmarkt. Er moet worden voorzien in meer huurwoningen. Wanneer de verhouding tussen vraag en aanbod herstelt, kunnen verhuurders minder aan 'cherry picking' doen. Maar voorzien in kwaliteitsvolle, betaalbare woningen is niet winstgevend, terwijl private actoren winst willen halen uit hun investering. We kunnen daarom niet wachten op de markt om het aanbodtekort op te lossen. Een sterke uitbreiding van de sociale huurmarkt lijkt daarom de enige duurzame oplossing. Een toereikende sociale huurmarkt is echter niet voor morgen. Discriminatie en negatieve selectie moeten dan ook op de private huurmarkt worden aangepakt. De noden van zowel de aanbod- als de vraagzijde moeten worden erkend. Verhuurders spelen ten eerste een onmisbare rol: zonder hen bestaat er geen private huurmarkt. Eigenaars moeten gestimuleerd en ondersteund worden om hun woning op de huurmarkt te blijven aanbieden of om die stap te zetten. Ook de positie van huurders dient te worden versterkt, door bestaande instrumenten zoals huurpremies en -subsidies of de OCMW-huurwaarborg uit te breiden en te optimaliseren. Ook een sterkere inzet op sociale verhuurkantoren kan de toegang tot de woning-

markt verbeteren. Die kantoren bieden immers gehoor aan de noden van huurders, namelijk betaalbaarheid, woonzekerheid en kwaliteit, maar spelen ook in op de vragen van verhuurders: woonbegeleiding, een garantie op huurinkomsten en toezicht op het onderhoud van de woning.

Ook ontwikkelingen op andere domeinen zijn belangrijk. Het lage inkomensniveau van sociale uitkeringen blijft immers een pijnpunt, net als een algemeen negatieve perceptie en stigmatisering van personen met een vervangingsinkomen. We kunnen dan ook vragen stellen bij beleidsontwikkelingen van strenger toezicht op de (langdurige) toekenning van sociale uitkeringen en een maatschappelijk debat waarin personen met een vervangingsinkomen met een beschuldigende en stigmatiserende vinger worden nagewezen. Ook dat lijkt de woonkansen van die groepen negatief te beïnvloeden.

NOTEN

1. Het artikel werd op 12 juni 2013 gepubliceerd op de website www.netto.tijd.be. Het Algemeen Eigenaars en Mede-eigenaars Syndicaat (AES) heeft zich intussen (oktober 2013) verenigd met het Koninklijk Algemeen Eigenaarsverbond vzw (KAEV). Samen vormen ze nu Verenigde Eigenaars vzw.
2. Het onderzoek werd gevoerd in 2013 voor het toenmalige Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding. In 2014 werd het Centrum hervormd tot een Interfederaal Gelijkheidskansencentrum en een Federaal Migratiecentrum.
3. Het volledige onderzoeksrapport werd in het najaar van 2014 gepubliceerd en is te vinden op de website van het Interfederaal Gelijkheidskansencentrum: www.diversiteit.be.
4. Er werden huisbezoeken ('mystery visits') uitgevoerd door testpersonen. Door testpersonen samen te stellen aan de hand van verschillende discriminatiegronden (raciale grond, vermogen, handicap en geslacht gecombineerd met vermogen) werd gekeken of er een verschillende behandeling optrad tijdens het huisbezoek.
5. Vastgoedkantoren werden gecontacteerd door testpersonen die zich voorstelden als eigenaar. Er werd nagegaan of medewerkers van die vastgoedkantoren toestemden in de vraag om discriminerend op te treden tegenover kandidaat-huurders. De bestudeerde discriminatiegronden bij die methodiek waren raciale grond en vermogen.
6. Zie bijvoorbeeld het jaarrapport van 2012 van de Vlaamse Huurdersbonden, te vinden op hun website: <http://www.vob-vzw.be/tabid/63/default.aspx>.

Ontwikkelt sociale ongelijkheid in preventief gezondheidsgedrag zich al in de kindertijd? Mammografiescreening als casestudy

Sarah Missinne en Piet Bracke

1. Inleiding

Ruim drie decennia geleden argumenteerde de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) al dat toegankelijkheid van preventieve gezondheidszorg een prioriteit moet zijn (WHO, 1978). Eerst en vooral kan preventie immers zorgen voor een verbetering in de algemene volksgezondheid (WHO, 2008). Zo toonde onderzoek aan dat een beter preventiebeleid op wereldvlak kan leiden tot een substantiële afname van zowel overdraagbare als niet-overdraagbare ziekten (Lopez, Mathers, Ezzati e.a., 2006). Er valt heel wat gezondheidswinst te boeken via zowel primaire preventie – dat is ingrijpen op de oorzaken (bijvoorbeeld door gedragswijziging ten overstaan van alcohol of drugs) – als secundaire preventie of vroegtijdig ingrijpen (bijvoorbeeld door kankerscreening). Preventie kan ook de kosten voor de ziekteverzekering terugschroeven (Broyles, Narine, Brandt, & Biard-Holmes, 2000). Toch wordt in België slechts 0,1% van het bruto nationaal product (BNP) besteed aan preventie terwijl 10% van het BNP gaat naar curatieve gezondheidszorg (Vandeurzen, 2009).¹

Net als in vele andere landen maakt in België niet iedereen in gelijke mate gebruik van de preventieve gezondheidszorg. Wie onderaan de sociale ladder staat, heeft een lagere kans om deel te nemen aan allerlei preventieve check-ups en ingrepen, zoals een griepvaccinatie, de screening van darmkanker, baarmoederhalskanker en borstkanker en een oogtest (Jusot, Or, & Sirven, 2012; Lorant, Boland, Humblet, & Deliege, 2002; Stirbu, Kunst, Mielck, & Mackenbach, 2007). In dit hoofdstuk focussen we op het ongelijke gebruik van een mammografie om borstkanker vroegtijdig op te sporen en stellen we ons de vraag hoe we die blijvende socio-economische ongelijkheden kunnen verklaren.

Een van de mogelijke verklaringen is dat hoger opgeleiden meer toekomstgericht handelen en zich kunnen engageren voor doelen op langere termijn, zoals preventief gezondheidsgedrag (Mirowsky & Ross, 2003). Doorgaans veronderstelt men dat dit gedrag zich pas tijdens de volwassenheid ontwikkelt in functie van de capaciteiten die hoger opgeleiden verwerven. Wij daarentegen stellen ons de vraag welke rol de

kindertijd speelt bij de ontwikkeling van preventief gezondheidsgedrag. In wat volgt, zullen we aantonen dat, los van financieel-economische omstandigheden, ook cultureel ingebedde gezondheidspraktijken en handelwijzen uit het gezin van herkomst het preventieve gezondheidsgedrag tot laat in de volwassenheid kunnen sturen. Wij gebruiken nieuwe inzichten uit de medische sociologie om het ongelijke gebruik te kaderen binnen de levensloop van individuen. Bovendien kunnen we die inzichten voor het eerst testen met de unieke data van de 'Survey of Health, Ageing and Retirement' (SHARE), die informatie bevat over preventief gezondheidsgedrag in de kindertijd. Eerst staan we stil bij de beleidsinitiatieven aangaande borstkankerscreening in België en het uitgevoerde Belgische onderzoek omtrent dat thema. In een afsluitende discussie plaatsen we de resultaten binnen de beleidsinitiatieven omtrent mammografie.

2. Mammografiescreening in België

2.1 Bevolkingsonderzoek naar borstkanker

In 1975 nam de Belgische regering de eerste initiatieven op het vlak van borstkankerscreening. De eerste projecten vonden plaats in de provincies Antwerpen en Limburg tussen 1989 en 1992 (Van Oyen & Verellen, 1994). Het nationale screeningsprogramma zoals we het vandaag kennen, werd officieel opgestart in 2001 en wordt het bevolkingsonderzoek naar borstkanker genoemd. In navolging van de richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie (2012) en de Europese Unie wordt een gratis screeningsmammografie aangeboden aan alle symptoomvrije Belgische vrouwen tussen 50 en 69 jaar. De praktische organisatie en implementatie van dat mammografische onderzoek gebeuren door de gemeenschappen. In Brussel wordt een vzw gesubsidieerd om het screeningsprogramma uit te voeren. Vrouwen worden ofwel door hun huisarts of gynaecoloog doorverwezen, ofwel krijgen ze een persoonlijke oproepingsbrief opgestuurd. Die brief geldt als voorschrift voor een screeningsmammografie in een van de erkende mammografische eenheden (171 in Vlaanderen, 76 in Wallonië en 30 in Brussel).

2.2 Socio-economische ongelijkheid in mammografiescreening in België

We vermeldden al dat niet alle socio-economische groepen in gelijke mate deelnemen aan mammografische screening in België. We hebben hierover drie grote bronnen van informatie: cijfers van het Intermutualistisch Agentschap (IMA), resultaten van de Belgische gezondheidsenquête en de Belgische golf van de Europese Survey of Health, Ageing and Retirement (SHARE).

Het Intermutualistisch Agentschap volgt de deelname aan het screeningsprogramma op van bij de start. Het beschikt over gegevens van alle vrouwen die aangesloten zijn bij een mutualiteit in België (dat is 99,5% van alle Belgische vrouwen). Om socio-economische verschillen in kaart te brengen, wordt hun deelname berekend naargelang het recht dat ze hebben op een voorkeurtarief voor de terugbetalingen van geneeskundige verzorging (RVV). Het aandeel dat deelnam aan het screeningsprogramma, bedroeg in 2003-2004 25% bij vrouwen die geen recht hebben op een voorkeurtarief en 21% bij vrouwen die daar wel recht op hebben. In 2009-2010 was dat verschil in deelname gegroeid tot 8 procentpunten (Fabri, Leclercq, & Boutsen, 2014). Vooral in Wallonië laat een groot aantal vrouwen een mammografie uitvoeren buiten het screeningsprogramma (de zogenaamde opportunistische screening). Het totale aantal Belgische vrouwen die een mammografie ondergaan, is daarom ook een stuk hoger. Het wordt in 2009-2010 geschat op 63% voor niet-rechthebbenden tegenover 48% voor rechthebbenden (Fabri, Leclercq, & Boutsen, 2014).

Niet alle socio-economische groepen nemen in gelijke mate deel aan mammografische screening.

Sinds 1997 wordt ongeveer om de vier jaar een nationale gezondheidsenquête uitgevoerd door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (1997, 2001, 2004, 2008, 2013). In tegenstelling tot het IMA wordt bij die bevraging geen onderscheid gemaakt tussen een mammografie binnen en buiten het bevolkingsprogramma. Lorant en collega's (2002) rapporteren een sterke sociale gradiënt in mammografiescreening op basis van de gegevens van 1997 en gebruik makend van een samengestelde maat van socio-economische status (inkomen, opleiding en beroep). In 2001 en 2004 hadden lager opgeleide vrouwen een substantieel lagere kans om een mammografie te laten nemen. Zo liet in 2001 47,5% van de ondervraagde vrouwen met ten hoogste een basisschool-diploma hun borsten screenen in vergelijking met 66,1% van de hoogst opgeleiden. In 2004 wordt de deelname op respectievelijk 60% versus 77,5% geschat (Puddu, Demarest, & Tafforeau, 2009). Met behulp van verschillende maten van ongelijkheid berekenden Renard, Demarest, Van Oyen en Tafforeau (2014) of het nationale screeningsprogramma de socio-economische ongelijkheden had gereduceerd tussen 1997 en 2008. Dat bleek niet het geval te zijn. De verschillen namen af tot voor de start van het programma in 2001, maar bleven sindsdien redelijk constant. Ook Devaux (2013) berekende dat vrouwen met een hoger inkomen vaker een mammografie namen in 2008. Hoe komt het dat die ongelijkheden blijven bestaan, ondanks het feit dat screening gratis is geworden?

3. Nieuwe inzichten uit de medische sociologie: cultureel gezondheidskapitaal vanuit een levenslopperspectief

Gezondheid werd vroeger als gegeven beschouwd, iets dat je hebt of ontbreekt. Tegenwoordig, in de postmoderne samenleving, wordt gezondheid vaak als een taak of een prestatie van het individu gezien (Cockerham, Rutten, & Abel, 1997). Hierdoor verschuift de verantwoordelijkheid meer en meer van de samenleving naar het individu (Clark & Lipset, 2001). Maar de voorkeuren voor een bepaalde gezondheidsleefstijl zijn geen ongecoördineerde individuele beslissingen. Gebaseerd op het levensstijlconcept van Max Weber ([1922] 1978) en het habitusconcept van Pierre Bourdieu (1984) beschrijft Cockerham (2007) hoe individuen met een gelijkaardige socio-economische positie een zogeheten gezondheidsleefstijl delen. Hun soortgelijke levenskansen leiden immers via opvoeding en socialisatie tot een gedeelde algemene habitus. De habitus refereert aan een systeem van disposities dat zowel waarnemings- (of waarderings-) als handelingsschema's omvat. Die disposities vormen de grondslag van de smaken, attitudes en handelingen van mensen – hun leefstijl – en zijn werkzaam in alle levensdomeinen, inclusief gezondheid (Laermans, 1984). Gezondheidsgerelateerde beslissingen worden bijgevolg niet altijd volledig bewust genomen, maar eerder routinematig tijdens het dagelijkse leven (Williams, 1995).

Bourdieu (1986) beschrijft hoe mensen gepositioneerd kunnen worden in de sociale ruimte op basis van drie vormen van kapitaal: economisch, sociaal en cultureel. Verder onderscheidt hij drie onderling afhankelijke vormen van cultureel kapitaal: geobjectiveerd (bijvoorbeeld: boeken, kunstvoorwerpen, schilderijen), geïnstitutionaliseerd (bijvoorbeeld: diploma, jobtitel) en geïnternaliseerd of belichaamd cultureel kapitaal (waarden, vaardigheden, smaken en kennis). In empirisch gezondheidsonderzoek is er een toenemende aandacht voor het raamwerk van Bourdieu en de rol van cultureel kapitaal (bijvoorbeeld: Abel, 2008; Veenstra, 2007). Medisch sociologen hebben hiervoor het concept van 'cultureel gezondheidskapitaal' ontwikkeld. Onder cultureel gezondheidskapitaal worden "alle cultuurgebaseerde middelen" verstaan "die beschikbaar zijn voor mensen om te handelen ten gunste van hun gezondheid" (Abel, 2008, p. 2; eigen vertaling). Voorbeelden zijn: kennis van medische onderwerpen en woordenschat, een instrumentele houding ten opzichte van het lichaam, zelfdiscipline, een toekomstgerichte houding, enzovoort (Shim, 2010). Het aannemen van een gezonde levensstijl, en dus ook preventief gezondheidsgedrag, wordt beïnvloed door de mate van 'cultureel gezondheidskapitaal' (Abel, 2008; Missinne, Colman, & Bracke, 2013; Shim, 2010). Die medische sociologen benadrukken dat socio-economische groepen in ongelijke mate cultureel gezondheidskapitaal bezitten en dat, met andere woorden, gedragsopties en gezondheidsgerelateerde beslissingen structureel worden bepaald. Op die manier wordt gezondheidsgedrag gekaderd binnen het bredere macrostructurele niveau van de ongelijke verdeling van middelen (Abel, 2008; Cockerham, 2007; Mirowsky & Ross, 2003; Shim, 2010). De sociale gelaagdheid verdwijnt dus niet, maar persoonlijke capaciteiten

en competenties zullen een grotere rol spelen in gezondheidsgedrag. Hierdoor komen scholing en cultureel kapitaal op het voorplan als socialisatie- en allocatiemechanismen en is het belangrijk om niet enkel te focussen op puur het financiële aspect van preventief gezondheidsgedrag.

Hoe past het levensloopperspectief (Elder, Johnson, & Crosnoe, 2003) hier nu in? Aangenomen wordt dat het cultureel gezondheidskapitaal dat mensen bezitten, het resultaat is van een accumulatie- en socialisatieproces (Abel, 2008; Missinne e.a., 2013; Shim, 2010). Dat vangt aan in de kindertijd en zet zich dan voort over de gehele levensloop. Ouders brengen hun ideeën en principes over gezondheid en gezondheidsgedrag over op hun kinderen, op verschillende manieren. Eerst en vooral kunnen zij het goede voorbeeld geven door gezonde voeding en dranken te kopen, voldoende te bewegen, preventief naar de tandarts te gaan, enzovoort. Bovendien worden de ideeën en waarden van de ouders omtrent gezondheid en gezondheidsgedrag impliciet overgebracht of expliciet aangeleerd aan de kinderen (Lau, Quadres, & Hartman, 1990). Later wisselen partners informatie en normen uit over gezondheidsgedrag (Thomas, 2011), net als andere mensen uit ons sociale netwerk, zoals vrienden of eigen kinderen (Lewis & Butterfield, 2007). Aangezien onze partner (Kalmijn, 1998) en een groot deel van ons sociale netwerk (Smith & Christakis, 2008) vaak een gelijkaardige socio-economische achtergrond hebben, kunnen de verschillen in cultureel gezondheidskapitaal nog groter worden tussen socio-economische groepen.

Gezondheidsonderzoekers hebben nog maar recentelijk aandacht voor de gehele levensloop wanneer ze de oorzaken van gezondheidsverschillen en gezondheidsgedrag bestuderen. In wat volgt, gaan we die nieuwe inzichten empirisch toetsen en gaan we na of er effectief sprake is van de reproductie van gezondheidsgedrag.

4. Empirisch voorbeeld: welke factoren beïnvloeden mammografiescreening in België?

4.1 Data

Om op die vragen een antwoord te formuleren, maken we gebruik van de eerder vermelde 'Survey on Health, Ageing and Retirement' (<http://www.share-project.org/>). Dat is een groot Europees project waarmee men inzicht wil krijgen in belangrijke aspecten van het ouder worden en pensionering, zoals gezondheid, de evolutie van de socio-economische status en van sociale netwerken en familienetwerken. Belangrijk om mee te geven is dat 50-plussers, alsook hun partners, thuis werden bevroegd. Voor andere methodologische details verwijzen we naar Börsch-Supan, Brandt, Hunkler, e.a. (2013). Een van de unieke aspecten van dit onderzoeksproject is dat er in een derde ronde, de zogeheten 'SHARELIFE', ook heel wat informatie over de gehele levensloop retrospectief werd

verzameld, waaronder partnerrelaties en kinderen, woon- en werkgeschiedenis, alsook gedetailleerde vragen over gezondheid en gezondheidszorg vanaf de kindertijd. Die informatie over levenslopen kan gekoppeld worden aan institutionele kenmerken van de welvaartsstaat, waardoor onderzoekers inzicht kunnen krijgen in hoe de welvaartsstaat en bepaalde beleidsinitiatieven een invloed hebben op individuele beslissingen.

We verwijderden 67 vrouwen uit de steekproef die al gediagnosticeerd werden met borstkanker. De focus ligt immers op preventieve mammografieën, net zoals in het bevolkingsonderzoek naar borstkanker. Voor de uiteindelijke steekproef van 1.348 Belgische vrouwen hebben we dus longitudinale informatie over het aanvangen van borstkankerscreening. We bekijken de periode tussen 1975 en 2009 en bestuderen vrouwen vanaf 40 jaar.

4.2 Afhankelijke variabele

De afhankelijke variabele is het jaartal waarop vrouwen voor het eerst startten met het regelmatig nemen van een mammografie. We combineren de informatie van twee vragen: 'In welk jaar bent u begonnen met het regelmatig laten maken van een mammografie?' voor de vrouwen die positief antwoordden op de vraag 'Hebt u ooit regelmatig een mammografie laten maken gedurende meerdere jaren?'

Het is ook belangrijk om op te merken dat we met die longitudinale informatie kunnen focussen op regelmatige screening. Dat is belangrijk aangezien het aanbevolen wordt dat vrouwen om de twee jaar een mammografie laten nemen (European Commission, 2003). Doorgaans wordt er in enquêtes enkel gevraagd of ze de afgelopen twee jaar al dan niet een mammografie lieten nemen, zoals in de Belgische gezondheidsenquête. Dat brengt een veel korter tijdsbestek met zich mee.

4.3 Onafhankelijke variabelen

De SHARELIFE bevat verschillende indicatoren van cultureel kapitaal en cultureel gezondheidskapitaal die toelaten om deze medische sociologische inzichten empirisch te evalueren. Bovendien beschikken we ook over indicatoren van socio-economische positie die traditioneel worden opgenomen in het onderzoek naar sociale gelijkheid in (preventieve) gezondheidszorg, zowel in de kindertijd als de volwassenheid.

4.3.1 Kindertijd

We nemen vier kenmerken van de kindertijd op in de analyse. De eerste twee zijn indicatoren die vaak in onderzoek worden gebruikt om de socio-economische achtergrond in de kindertijd te bepalen, terwijl de twee andere betrekking hebben op cultureel gezondheidskapitaal.

De beroepscategorie van de hoofdverdiener in het ouderlijke huis is een indicatie voor het economisch kapitaal (op basis van de ISCO-88-classificatie). We maken een opsplitsing tussen zes categorieën in navolging van Dumont (2006): (1) hooggeschoolde bedienden, professionelen en kaderleden (referentiecategorie); (2) lagere bedienden; (3) geschoolde arbeiders; (4) half- of ongeschoolde arbeiders; (5) krijgsmacht; (6) ontbrekende info of geen hoofdverdiener aanwezig wanneer de respondent 10 jaar oud was. Uit tabel 1 kunnen we afleiden dat ongeveer 70% van de ondervraagde vrouwen opgroeide in een arbeidersgezin. Het aantal boeken in het ouderlijke huis geeft een indicatie van het geobjectiveerde culturele kapitaal (Bourdieu, 1986) dat in de kindertijd aanwezig was. Ongeveer 44% van de respondenten had geen of slechts zeer weinig boeken in het ouderlijke huis.

Aangezien er nog geen andere kwantitatieve studies bestaan die cultureel gezondheidskapitaal in rekening brengen, weten we eigenlijk nog niet goed wat de meest geschikte indicatoren hiervan zouden zijn. In de SHARELIFE-vragenlijst hebben we twee goede kandidaten. Ten eerste kan het aantal ziekten in de kindertijd (zoals astma, gebroken botten en kanker) een proxy vormen voor de kennis en ervaringen met het gezondheidszorgsysteem. Na univariate inspectie beschouwen we drie categorieën: (1) geen ziekten tijdens de kindertijd (referentiecategorie), (2) één ziekte en (3) twee of meer ziekten. Het merendeel van de vrouwelijke respondenten (57,9%) rapporteerde één ziekte tijdens de kindertijd, 31,4% meldde twee of meer ziekten en 10,8% geen enkele.

Een andere en waarschijnlijk nog duidelijkere indicator van cultureel gezondheidskapitaal is het regelmatige tandartsbezoek tijdens de jeugdijaren (vanaf de geboorte tot en met 15 jaar). Cockerham (2007) benadrukt immers dat preventieve gezondheidsgedragingen een algemeen patroon bevatten, hoewel ze ook elk hun eigen complexiteit hebben. Bovendien is er al empirische steun voor een algemene gedragsoriëntatie op een gezondheidsleefstijl (Donovan, Jessor, & Costa, 1993). Ongeveer 60% van de vrouwen bezocht als kind regelmatig de tandarts.

4.3.2 *Volwassenheid*

Doorgaans worden in studies over sociale ongelijkheid in gezondheid en (preventieve) gezondheidszorg het opleidingsniveau en inkomen of vermogen opgenomen. Voor opleidingsniveau, een vorm van geïnstitutionaliseerd cultureel kapitaal in Bourdieus theoretische kader, onderscheiden we vier categorieën op basis van de internationale classificatie (ISCED-97): (1) geen opleiding of basisonderwijs, (2) basis secundair, (3) hoger secundair en (4) hoger onderwijs.

Voor ouderen is het geschikter om vermogen als indicator van economisch kapitaal te nemen, aangezien voor velen niet meer enkel inkomen uit arbeid telt (Galobardes, Shaw, Lawlor e.a., 2006). Het SHARE- project levert een samengestelde maat aan met gedetailleerde informatie over de waarde van de hoofdverblijfplaats (wanneer de respondent de eigenaar is en waarvan de hypotheek wordt afgetrokken), de waarde van

andere onroerende goederen, bedrijven en auto's. Ontbrekende waarden worden opgevangen via een meervoudige imputatieprocedure.

Wat de kenmerken van de huidige socio-economische positie betreft, zien we eveneens in tabel 1 dat vrouwen evenredig verdeeld zijn wat opleidingsniveau betreft. Ongeveer 25% van de vrouwen heeft met haar huishouden 50% of minder van het mediane vermogensniveau, 15,7% bezit tussen 50% en 80%, 21,0% bezit tussen 80% en 120% en 39% bezit meer dan 120% van het mediane vermogen van een huishouden.

Tabel 1 – Kenmerken van de steekproef van Belgische vrouwen, SHARE (n = 1.348).

Regelmatige mammografiescreening (n, %)	
Ja	979 (72,6%)
Nee	369 (27,4%)
Kenmerken kindertijd (n, %)	
<i>ISCO van de hoofdverdiener wanneer 10 jaar</i>	
Hooggeschoolde bedienden, professionelen en kaderleden	187 (13,9%)
Lagere bedienden	167 (12,4%)
Geschoolde arbeiders	431 (32,0%)
Half- of ongeschoolde arbeiders	477 (35,4%)
Krijgsmacht	28 (2,1%)
Ontbrekende info of geen hoofdverdiener aanwezig	58 (4,3%)
<i>Boeken aanwezig op leeftijd 10 jaar</i>	
Geen of weinig	595 (44,1%)
Ten minste 1 boekenplank	753 (55,9%)
<i>Ziekten kindertijd</i>	
Geen	145 (10,8%)
Eén	780 (57,9%)
Twee of meer	423 (31,4%)
<i>Regelmatige tandartscontrole als kind</i>	
Ja	558 (41,4%)
Nee	790 (58,6%)
Kenmerken volwassenheid (n, %)	
<i>Opleiding</i>	
Geen of basisopleiding	339 (25,1%)
Basis secundair	339 (25,1%)
Hoger secundair	341 (25,3%)
Hoger onderwijs	329 (24,5%)
<i>Vermogen</i>	
≤ 50% van mediaan	327 (24,2%)
> 50-80% van mediaan	212 (15,7%)
> 80-120% van mediaan	283 (21,0%)
≥ 120% van mediaan	526 (39,0%)
<i>Leeftijd op moment dataverzameling (gemiddelde, standaardafwijking)</i>	66,7 (10,7)

4.3.3 *Periode- en cohorte-effecten*

Historische veranderingen hebben ongetwijfeld een invloed op de beslissing om te starten met het laten nemen van mammografieën. We dienen rekening te houden met de enorme evolutie in de kennis over borstkanker (Fisher, Redmond, & Fisher, 2008) en in de beleidsinitiatieven met betrekking tot mammografiescreening over de studieperiode van 1975 tot 2009. We doen dat door zowel cohorte- als periode-effecten op te nemen. Cohorte-effecten treden op wanneer bij opeenvolgende geboortecohorten al een invloed merkbaar is van die historische veranderingen. Zoals vaak gebeurt, schatten wij cohorte-effecten door het geboortjaar van de respondent op te nemen in de analyse.

Periode-effecten zijn invloeden over een langere termijn. We nemen drie periodes op die de boven beschreven wijzigingen in het Belgische beleid over mammografie weergeven (1975-1988; 1989-2000; 2001-2009). Ten slotte nemen we ook een indicator op die weergeeft of de vrouw aanspraak maakte op een gratis tweejaarlijkse mammografie in het kader van het bevolkingsonderzoek. Een vrouw krijgt hiervoor een score van 1 gedurende de periode waarin het screeningsprogramma liep (van 2001 tot 2009, einde van de dataverzameling) indien ze tijdens die periode tussen 50 en 69 jaar oud was.

5. **Methode**

We rapporteerden al de beschrijvende kenmerken van de populatie. Vervolgens maakt de retrospectief verkregen informatie over de startdatum van regelmatige mammografieën het mogelijk om statistische technieken uit de overlevingsanalyse ('survival analysis') uit te voeren. In overlevingsanalyses is niet enkel het voorkomen van een bepaalde gebeurtenis van belang, maar ook het moment waarop die plaatsvindt. In dit geval is dat de leeftijd waarop vrouwen starten met regelmatige mammografiescreening. De duur tot dat een gebeurtenis plaatsvindt, wordt de overlevingstijd, het interval of de risicoperiode genoemd. Het begin van die risicoperiode is het moment waarop iedereen nog hetzelfde 'risico' heeft om de gebeurtenis mee te maken (Mills, 2011). Gezien de focus op preventieve mammografieën wordt hier de leeftijd van 40 jaar als begin van de risicoperiode genomen. Het einde van de risicoperiode wordt ofwel bepaald door het moment waarop de gebeurtenis plaatsvindt (de leeftijd waarop gestart wordt met regelmatige mammografiescreening) ofwel door het moment waarop het individu wordt gecensureerd (voor individuen die (nog) geen mammografie ondergingen op het moment van de dataverzameling). Het is immers mogelijk dat vrouwen na deze observatieperiode nog starten met mammografiescreening. Hierdoor krijgen vrouwen die in de periode tussen 1975 en 2009 (nog) geen mammografie lieten nemen, de waarde 2009, wat overeenkomt met het moment van de dataverzameling van de SHARELIFE. Op die manier dragen die vrouwen bij aan de schatting van de afhankelijke variabele tot hun verdwijning uit de 'risk set'. Gecensureerde gegevens vormen met andere woorden geen nadeel, aangezien de overlevingsanalyse die op een correcte manier kan opvangen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld

lineaire regressie of logistische regressie. Bovendien staan die analyses toe om leeftijds-, periode- en cohorte-effecten beter uit elkaar te halen (Singer & Willett, 2003).

Als eerste stap bekijken we of er een bivariaat verband bestaat tussen de twee indicatoren van cultureel gezondheidskapitaal in de kindertijd en mammografiescreening vele jaren later. We doen dat door middel van de Kaplan-Meierprocedure. Die techniek geeft inzicht in de conditionele kans op het laten nemen van een mammografie van een bepaalde socio-economische groep per leeftijd. Hiertoe wordt op elk moment dat een of meerdere vrouwen starten met mammografieën, de kans daarop geschat door het aantal vrouwen die op dat moment starten met regelmatige mammografieën, te delen door het aantal vrouwen die zich nog in de 'risk set' bevinden (dus nog geen mammografie lieten nemen tot dan toe). De eenvoudigste en meest gebruikte manier om de resultaten hiervan te interpreteren, is via hun grafische weergave. Die grafieken tonen de 'hazard' op het starten met mammografiescreening die een bepaalde groep heeft geaccumuleerd op een bepaalde leeftijd. Die cumulatieve 'hazard' wordt berekend door voorgaande schattingen te combineren over de tijd. Een log-rank-test geeft weer of er een significant verschil bestaat tussen de bestudeerde socio-economische groepen.

In een tweede stap worden de multivariate verbanden stapsgewijs geschat. Aangezien de afhankelijke variabele gemeten werd in jaartallen, is een 'discrete time'-analyse aangewezen. We maken gebruik van een 'complementary log-log link'-functie. Dat heeft als voordeel dat we de exponenten van de parameters kunnen interpreteren als hazardratio's die de hazard op het starten met regelmatige mammografiescreenings van een bepaalde groep vergelijken met die van de referentiecategorie. Alle analyses werden uitgevoerd in Stata 11.

6. Resultaten

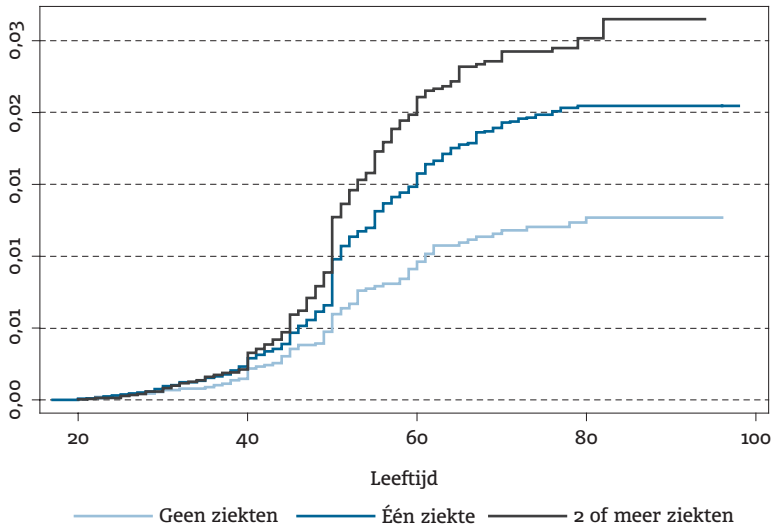
Van de ondervraagde Belgische vrouwen startte 73% tussen de leeftijd van 40 en 69 jaar met regelmatige mammografische controles gedurende de periode 1975-2009 (zie ook tabel 1). De eerste vraag die we ons stellen, is of de mate van cultureel gezondheidskapitaal in de kindertijd gelinkt kan worden aan regelmatige mammografiescreening. Met andere woorden: is de kindertijd een cruciale periode in de ontwikkeling van preventief gezondheidsgedrag?

De resultaten in zowel figuur 1 als in figuur 2 tonen aan dat dit inderdaad zo is (log-rank, $p < 0,001$). Vrouwen die in hun kindertijd meer ziekten hadden (figuur 1) en aan wie al als kind preventief gezondheidsgedrag werd aangeleerd (figuur 2), blijken later vaker over te gaan tot regelmatige mammografieën. Uit die figuren kunnen we ook te weten komen op welke leeftijd vrouwen hiermee startten. We kunnen een sprong waarnemen op leeftijd 50. Dat een groot deel van de vrouwen met mammografieën begint op die leeftijd, is niet verwonderlijk aangezien dat de aangeraden leeftijd is om ermee te beginnen en dat ook de beginleeftijd is van het bevolkingsonderzoek naar borstkanker. Die trend verschilt niet tussen de groepen. Ook voor de andere indicatoren zien we die trends

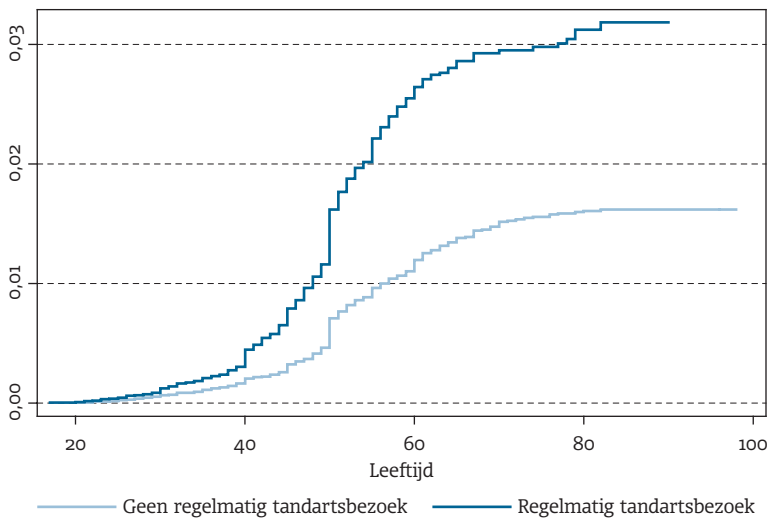
Ontwikkelt sociale ongelijkheid in preventief gezondheidsgedrag zich al in de kindertijd

(figuren niet weergegeven). Het is dus niet zo dat socio-economische ongelijkheden zich ook manifesteren in het later starten met regelmatige mammografieën. Vrouwen met een hogere socio-economische positie hebben over de gehele leeftijdsperiode een constant hogere kans om te starten met regelmatige mammografieën.

Figuur 1 - De cumulatieve hazard voor mammografiescreening volgens het aantal ziekten in de kindertijd.



Figuur 2 - De cumulatieve hazard voor mammografiescreening volgens regelmatig tandartscontrole in de kindertijd.



Tabel 2 – Mammografiescreening in België, volgens kenmerken uit de kindertijd en volwassenheid (n = 1.348).

	Model 1: kenmerken kindertijd		Model 2: kenmerken volwassenheid		Model 3: kindertijd en volwassenheid	
	Exp (B)	p	Exp (B)	p	Exp (B)	p
Socio-economische positie kindertijd						
ISCO van de hoofdverdiener wanneer 10 jaar (ref.cat.: hooggeschoolde bedienden, professionelen en kaderleden)						
Lagere bedienden	1,41	*			1,44	*
Geschoolde arbeiders	1,16				1,25	
Half- of ongeschoolde arbeiders	1,05				1,23	
Krijgsmacht	1,44				1,54	
Ontbrekende info of geen hoofdverdiener aanwezig	0,76				0,86	
Boeken aanwezig op leeftijd 10 jaar (ref. cat. = nee)	1,25	*			1,13	
Cultureel gezondheidskapitaal						
Ziekten kindertijd (ref.cat.: geen)						
Eén	1,14				1,11	
Twee of meer	1,35				1,34	
Regelmatige tandartscontrole als kind	1,45	***			1,38	***
Socio-economische positie volwassenheid						
Opleidingsniveau (ref.cat.: geen of basis-onderwijs)						
Basis secundair			1,27		1,23	
Hoger secundair			1,53	**	1,36	*
Hoger onderwijs			1,93	***	1,68	***
Vermogen (ref.cat.: ≤50% mediaan)						
> 50-80% mediaan			1,25		1,26	
> 80-120% mediaan			1,34	*	1,38	*
≥120% mediaan			1,32	*	1,34	*
Periode- en cohorte-effecten						
Geboortjaar						
Periode (ref.cat. 1975-1988)	1,05	***	1,05	**	1,04	**
(1989-2000)	2,01	***	2,00	***	1,98	***
(2001-2009)	3,88	***	3,92	***	3,86	***
In aanmerking voor screeningsprogramma	1,02		0,99		1,02	

Noot: De onderliggende hazard werd gespecificeerd via een parabolisch verband (leeftijd en leeftijd², en dummy's op leeftijd 40,45,50,55,60,65), niet weergegeven in deze tabel.

*p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001.

Bron: Survey of Health, Ageing and Retirement. Eigen berekeningen.

Nu is de vraag in welke mate die bivariate relaties met cultureel gezondheidskapitaal verklaard kunnen worden door de socio-economische context waarin de vrouwen opgroeiden. We focussen eerst op de duidelijkste indicator van cultureel gezondheidska-

pitaal, namelijk tandartsbezoek in de kindertijd. De multivariate analyses laten zien dat die bevinding geen verband houdt met de socio-economische situatie in het gezin van herkomst en dus een eigen onafhankelijk effect uitoefent. Uit model 1 in tabel 2 blijkt dat de kans dat vrouwen met regelmatig preventief tandartsbezoek in de kindertijd later regelmatig preventieve borstonderzoeken laten afnemen, 45% hoger ligt. Ook de invloed van socio-economische condities gedurende het volwassen leven is bijna volledig onafhankelijk van die relatie. De verhoogde kans op borstonderzoek daalt immers slechts met 7 procentpunten van 45% naar 38%. Die observatie onderschrijft het belang van het culturele gezondheidskapitaal verworven gedurende de kindertijd voor het preventieve gezondheidsgedrag van volwassen vrouwen.

De kindertijd is een cruciale periode in de ontwikkeling van preventief gezondheidsgedrag.

Net zoals blijkt uit de andere studies, blijft de sociale gelaagdheid substantieel ondanks het screeningsprogramma. Onafhankelijk van het culturele gezondheidskapitaal en de socio-economische context van het gezin van herkomst zien we bijkomende grote verschillen in mammografiescreening naargelang opleidingsniveau en vermogen. Hoog opgeleide vrouwen maken 68% meer kans om over te gaan tot preventief borstonderzoek dan vrouwen die geen of slechts basisonderwijs volgden. Vrouwen met een omvangrijk vermogen van minstens 120% hebben hiertoe 34% meer kans in vergelijking met minder fortuinlijke vrouwen die minder dan 50% van het mediane vermogen bezitten.

We hebben getracht om de invloed van het gratis worden van tweejaarlijkse preventieve mammografieën in het kader van het bevolkingsonderzoek naar borstkanker zo goed mogelijk te schatten. Er zijn hierbij echter twee grote moeilijkheden. Eerst en vooral kunnen we door de vraagverwoording niet weten of de vrouwen in onze steekproef puur om preventieve redenen en/of naar aanleiding van de uitnodigingsbrief een mammografie lieten nemen. Ook andere factoren kunnen immers meespelen, zoals een verhoogd risico door de familiale geschiedenis. Ten tweede is het moeilijk om het effect van het bevolkingsonderzoek te scheiden van periode-effecten, die ook sterk mee blijken te spelen. Tegenwoordig laten veel meer vrouwen zich screenen dan vroeger. De afwezigheid van een significant effect in onze statistische analyses betekent daarom nog niet dat het bevolkingsonderzoek geen belangrijke rol speelt.

Hoe zit het met die andere indicator van cultureel gezondheidskapitaal? Wij veronderstelden dat het aantal ziekten in de kindertijd een proxy zou kunnen zijn van de ervaringen en de kennis van onder andere het gezondheidssysteem waarmee in contact gekomen wordt. Maar uit een bijkomende analyse blijkt dat het gevonden verband tussen het aantal ziekten in de kindertijd en mammografiescreening (figuur 1) eigenlijk te wijten is aan cohorte-effecten. Jongere cohorten blijken enerzijds meer ziekten te

rapporteren, anderzijds starten ze ook vaker met mammografiescreening. We kunnen hieruit besluiten dat het aantal ziekten in de kindertijd geen goede proxy vormt voor gezondheidskapitaal. Dat is een zeer belangrijke observatie die aantoont wat het belang is van longitudinale data en het rekening houden met cohorte-effecten wanneer mammografiescreening wordt onderzocht.

7. Discussie

Hoe komt het dat mensen die lager op de sociale ladder staan, minder vaak gebruik maken van preventieve gezondheidszorg? Is dat enkel een kwestie van geld of spelen er andere factoren mee? In dit hoofdstuk focusten we op mammografiescreening als voorbeeld. Vooraleer we de resultaten verder bespreken, is het belangrijk enkele beperkingen van deze empirische studie mee te geven. Ten eerste worden er soms vragen gesteld bij de accuraatheid van retrospectieve data. Het SHARE-team heeft daarom veel inspanningen geleverd om de herinnering zo nauwkeurig mogelijk te laten zijn en om de kwaliteit van de data achteraf te evalueren (Schröder, 2011). De interviewmodules werden in eerste instantie geordend naargelang wat het belangrijkste is voor de respondent en dus het nauwkeurigst herinnerd kan worden. Dan werd er tijdens het interview gebruik gemaakt van een levenskalender die het volledige leven van de respondent grafisch weergeeft. Belangrijke gebeurtenissen in een mensenleven, zoals een huwelijk of de geboorte van kinderen, worden gebruikt als ankers om andere zaken te helpen herinneren. Ook externe gebeurtenissen kunnen helpen om de datum van persoonlijke gebeurtenissen te bepalen, zoals de Wereldtentoonstelling in 1958 of de dioxinecrisis in 1999. Hoewel er nog extra kwaliteitscontroles van de SHARELIFE-gegevens nodig zijn, toonde onderzoek al een sterke consistentie aan voor persoonlijke gebeurtenissen (Garrouste, 2011) en kenmerken van de kindertijd (Havari & Mazzonna, 2011).

Ten tweede staat het empirisch onderzoek naar cultureel gezondheidskapitaal nog in zijn kinderschoenen en konden we op basis van deze data slechts twee mogelijke indicatoren van cultureel gezondheidskapitaal beschouwen. Verder onderzoek is nodig om te bepalen welke andere indicatoren van cultureel gezondheidskapitaal beschouwd kunnen worden. Hierbij dient ook de vraag gesteld te worden welke specifieke periode in de kinder- of jeugdijaren men het best kan beschouwen. Zo dient opgemerkt te worden dat de SHARELIFE de socio-economische positie van de ouders evalueert wanneer de respondent 10 jaar oud was, terwijl kinderziekten en tandartscontroles tot de leeftijd van 15 jaar beschouwd worden. De indicator van tandartscontroles in de kindertijd is echter zeer waardevol en laat voor de eerste keer toe om de relatie tussen preventief gezondheidsgedrag in de kindertijd en later in het leven te onderzoeken. Bovendien kunnen we verwachten dat het om een conservatieve schatting gaat, aangezien het verband tussen twee verschillende vormen van preventief gezondheidsgedrag onderzocht werd.

Ondanks die beperkingen suggereren de resultaten sterk dat het tijd wordt om aandacht te hebben voor de gehele levensloop wanneer we preventief gezondheidsgedrag bestuderen en er beleidsaanbevelingen uit afleiden. Preventief gezondheidsgedrag blijkt zich immers te reproduceren over de generaties heen. De preventieve gezondheidsgewoonten die je van thuis uit meekrijgt, blijken het preventieve gezondheidsgedrag later in het leven mee te bepalen. De vrouwen van wie de ouders regelmatig met hen naar de tandarts gingen, hebben zoveel jaren later een veel hogere kans om regelmatig een mammografie te laten nemen, los van de rol van traditionele socio-economische indicatoren. In medisch-sociologische termen wijzen die resultaten erop dat er zoiets bestaat als cultureel gezondheidskapitaal dat zich vanaf de kindertijd accumuleert en mee aan de basis ligt van de structurele ongelijkheden in preventief gezondheidsgedrag. Als we kijken naar hoe de huidige socio-economische situatie gelinkt is aan mammografiescreening, wordt het belang van cultureel kapitaal bevestigd. Opleiding, een andere indicator van cultureel kapitaal, blijkt een sterkere invloed te hebben dan het huishoudelijk vermogen.

Vorig onderzoek (Missinne e.a., 2013) bevestigt dat de kindertijd een cruciale periode is in de ontwikkeling van preventieve gezondheidsgewoonten. Het toonde een effect van preventieve tandartscontrole in de kindertijd dat bovenop het effect komt van preventieve tandartscontroles gedurende de rest van het volwassen leven. Bovendien kunnen nadelen zich nog eens verder accumuleren op het niveau van het huishouden, aangezien mensen heel vaak een partner kiezen met eenzelfde socio-economische achtergrond (Kalmijn, 1998). Datzelfde onderzoek van Missinne e.a. (2013) toonde aan dat vrouwen van wie de partner door zijn ouders meegenomen werd naar de tandarts, een bijkomende grotere kans hebben om zich later te laten screenen op borstkanker. Achterstelling op het vlak van socio-economische positie en (preventieve) gezondheidsnadelen zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden, accumuleren zich tijdens het leven en op koppelniveau en worden vervolgens doorgegeven aan de kinderen. Net zoals bij generatiearmoede is de cruciale vraag hoe we die cirkel kunnen doorbreken. We kunnen ons de vraag stellen of het screeningsprogramma zoals het nu aangeboden en georganiseerd wordt, volstaat.

Zoals aangehaald, toonden Renard e.a. (2014) aan dat tussen 1997 en 2008 de socio-economische ongelijkheden in mammografiescreening voornamelijk afnamen tot 2001 (de start van het screeningsprogramma). Volgens de auteurs kan de daling het gevolg zijn van het publieke discours en de verspreiding van informatie die samenging met de opstartfase van het screeningsprogramma. Het is mogelijk dat de overblijvende niet-deelnemers moeilijker te overtuigen zijn en dat bijgevolg de resterende ongelijkheden moeilijker weg te werken zullen zijn. Anderzijds mogen we niet uit het oog verliezen dat een groot aantal vrouwen tussen 50 en 69 jaar een mammografie laat nemen buiten het screeningsprogramma en dat het niet mogelijk was om hiermee onderscheid te maken op basis van de data van de Belgische gezondheidsenquête en de hier gebruikte data van de SHARELIFE. Voornamelijk in Wallonië is het aantal zogeheten opportunistische screenings aanzienlijk. Het Intermutualistisch Agentschap berekende dat het

screeningsprogramma 45% van de Vlaamse vrouwen bereikt die in aanmerking komen, terwijl dat in Brussel en Wallonië respectievelijk slechts 11% en 7% bedraagt. Het aandeel opportunistische screenings in 2009-2010 bedroeg 19% in Vlaanderen, 42% in Brussel en 47% in Wallonië (Fabri, Leclercq, & Boutsen, 2014). In Vlaanderen vond het screeningsprogramma sneller ingang omdat opportunistische screening minder ingeburgerd was, in tegenstelling tot in Wallonië en Brussel (Fabri e.a., 2010). Zowel de vrouwen als de huisartsen en gynaecologen die een voorschrift uitschrijven, blijken er moeilijker van te overtuigen te zijn om een mammografie te laten nemen binnen het kader van het bevolkingsprogramma. De artsen sturen de vrouwen vaker richting een volledig borstonderzoek, waardoor de vrouwen zelf voor de kosten moeten opdraaien, in tegenstelling tot de gratis mammografie binnen het screeningsprogramma (Fabri & Remacle, 2009; Roussel & Deccache, 2011). Anderzijds suggereren zowel onze resultaten als die van Roussel en Deccache (2011) dat een te eenzijdige focus op het wegwerken van de financiële barrières niet zal volstaan. Een cruciale vraag is hoe we die vrouwen kunnen bereiken die al sinds hun kindertijd minder in contact zijn gekomen met preventief gezondheidsgedrag en dus een lagere mate van cultureel gezondheidskapitaal bezitten.

Een te eenzijdige focus op het wegwerken van de financiële barrières zal niet volstaan.

Een andere factor die meespeelt en die de discussie nog een stuk complexer maakt, is de nog steeds heersende onenigheid over de effectiviteit van mammografiescreening (Gotsche & Nielsen, 2009). Een deel van de wetenschappers en artsen² is ervan overtuigd dat de voordelen niet opwegen tegen de mogelijke nadelen van mammografiescreening, zoals pijn (Miller, Martin, & Herbison, 2002), een foutieve diagnose (Brodersen & Sierma, 2013) of schadelijke effecten van de straling (Kohn e.a., 2013). Ook niet-medisch geschoolde vrouwen hebben recht op volledige en correcte informatie zodat ze goed geïnformeerd kunnen kiezen om al dan niet te laten screenen. Het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) nam hierin een belangrijke stap. Er werden brochures opgesteld waarin de voor- en nadelen van mammografiescreening per leeftijdsgroep zo verstaanbaar en overzichtelijk mogelijk worden uitgelegd. Wetenschappelijke resultaten werden hiervoor vertaald naar de Belgische situatie (Kohn e.a., 2013). Volgens Raf Mertens van het KCE³ is er opnieuw een grote rol weggelegd voor huisartsen, gynaecologen en iedereen die bij de georganiseerde screening betrokken is om vrouwen in die complexe discussie te begeleiden. We kunnen ons nu de vraag stellen of lager opgeleiden mammografiescreening misschien vaker als onnodig beschouwen en of hierin een deel van het antwoord op het ongelijke gebruik ligt. Dat blijkt in België alvast niet het geval te zijn. De SHARELIFE vroeg immers ook aan de vrouwen die geen mammografie lieten uitvoeren, of dat kwam doordat ze screening als onnodig beschouwden. Het aan-

deel vrouwen die screening onnodig vinden, blijkt echter niet te verschillen naargelang opleiding, zodat dat de ongelijkheden niet mee kan helpen verklaren.

Het screeningsprogramma lijkt nog niet zijn volle potentieel bereikt te hebben. Roussel en Deccache (2011) toonden bijvoorbeeld ook aan dat veertien van de achttien geïnterviewde Waalse vrouwen die deelnamen aan het screeningsprogramma, geen onderscheid konden maken tussen deze mammografie en een volledig borstonderzoek buiten het programma. Nog sprekender is dat bijgevolg dertien van de achttien vrouwen beide tests lieten uitvoeren. Een grote rol lijkt dus weggelegd voor het screeningsbeleid en de manier waarop het praktisch geïmplementeerd wordt. Ook Europees vergelijkend onderzoek in dertien landen toont de impact aan van specifieke eigenschappen van het nationale screeningsbeleid (Missinne & Bracke, 2014). Volgens een internationale vergelijkende studie scoort België op het vlak van implementatie van tien domeinen van preventieve zorg (waaronder kankerscreening) aanzienlijk slechter dan zijn rechtstreekse buurlanden, zoals Nederland (Mackenbach & McKee, 2013). Hierdoor gaat heel wat potentieel verloren, zowel in termen van mogelijke gezondheidswinst als in te vermijden kosten voor de ziekteverzekering. Zeker nu ons gezondheidszorgsysteem meer en meer onder financiële druk komt te staan, zou preventie een absolute prioriteit moeten zijn. De kosten zullen immers blijven toenemen door onder meer de vergrijzing en de voortdurende medische vooruitgang, die innovatieve, maar vaak zeer dure behandelingen met zich meebrengt (Gevers, Gelissen, Arts, & Muffels, 2000; Wendt, Kohl, Mischke, & Pfeifer, 2010). Hiervoor is natuurlijk een langetermijnvisie nodig die over verschillende legislaturen loopt. Het potentieel van vele beleidsinitiatieven met betrekking tot preventieve gezondheid zal immers niet meteen zichtbaar zijn, zeker niet als ongelijkheden mee bepaald worden door de kindertijd.

NOTEN

1. In België is de federale overheid bevoegd voor de meeste aspecten van het beleid omtrent curatieve zorg en de financiering van de medische prestaties, terwijl de Vlaamse overheid bevoegd is voor het preventieve gezondheidsbeleid.
2. Zie bijvoorbeeld het opiniestuk verschenen in *De Standaard* op 22 januari 2014, door Ann Van den Bruel, 'Ik laat niet naar mijn borsten kijken'.
3. *De Standaard*, 23 januari 2014, 'Laat goed geïnformeerd (niet) naar je borsten kijken'.

Schuldenoverlast in Vlaanderen: dimensies van de schuldenproblematiek nader bekeken¹

Elias Storms

1. Inleiding

Overmatige schuldenlast vormt een groeiend sociaal probleem. Steeds meer gezinnen ondervinden structurele moeilijkheden om hun betalingsverplichtingen na te komen. Dit hoofdstuk belicht de schuldenproblematiek in Vlaanderen. Schuldenoverlast komt voor in verschillende types en vormen, waardoor het moeilijk is deze problematiek in algemene termen en cijfers te vatten. Om toch een beeld van de huidige toestand te schetsen, halen we een verscheidenheid van cijfermateriaal aan. Daarbij kijken we waar mogelijk specifiek naar gegevens over Vlaanderen en staan we stil bij de evolutie tijdens de afgelopen jaren.

Uit gegevens van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren leiden we af dat zowel het gebruik van verschillende vormen van krediet als problemen met de afbetaling daarvan de afgelopen jaren zijn toegenomen. Voornamelijk verkopen op afbetaling zijn in verhouding vaak problematisch, maar ook het aandeel van de meerderjarige bevolking met kredietopeningen in wanbetaling is toegenomen.

Schuldenoverlast mag echter niet gereduceerd worden tot problematisch gebruik van krediet. Zoals we in dit hoofdstuk zullen zien, komen veel schuldproblemen voort uit andere soorten achterstallige betalingen: zowel kredietschulden als kredietloze schulden kunnen problematisch worden. Wanneer over preventie en bestrijding van schuldenoverlast wordt nagedacht, is het belangrijk die verscheidenheid van 'bronnen' van schuld mee te nemen en dus niet enkel te focussen op het gebruik van krediet.

Onder andere door die verscheidenheid is schuldenoverlast moeilijk te meten. Zelfs wanneer we verschillende statistische gegevens naast elkaar leggen, hebben we maar een partieel beeld van de schuldenoverlast. Daarom doen we aan het eind van dit hoofdstuk enkele voorstellen om meer in te zetten op een grondigere benutting van bestaand cijfermateriaal.

2. Schuldenuerlast toegelicht

2.1 Schuldenuerlast in drie dimensies

Schulden zijn niet per definitie problematisch. Heel wat personen en gezinnen hebben schulden, zoals een hypothecair krediet voor een woning of een openstaande energiefactuur. Die schulden zijn (nog) niet opeisbaar. Ze worden opeisbaar indien niet tijdig aan betalingsverplichtingen wordt voldaan. Vanaf dan worden schulden problematisch. Duvivier, Noël en Van Kerrebroeck (2010) van het 'Waalse Observatoire du Crédit et de l'Endettement' gebruiken de term 'overmatige schuldenlast' voor "het aanhoudend onvermogen om met het huidige inkomen schulden af te betalen". Daarbij benadrukken ze het structurele karakter: niet iedere laattijdige betaling is een teken van overmatige schuldenlast.

Wanneer het gaat om een nalatigheid of een kortstondig probleem, spreken we van 'situaties van problematische schulden'. Als die betalingsproblemen echter structureel van aard zijn, is er schuldenoverlast. Schuldenuerlast verwijst specifiek naar situaties waarin personen en huishoudens structurele problemen ondervinden om te voldoen aan betalingsverplichtingen.

Het is belangrijk in te zien dat die algemene begrippen verwijzen naar een complexe realiteit die niet steeds overeenkomt met duidelijk afgelijnde categorieën of maatstaven. Zoals verder in dit hoofdstuk nog toegelicht zal worden, manifesteren schuldproblemen zich in zeer verschillende vormen en maten. Gevoeligheid voor die verscheidenheid kunnen we aanscherpen door te rade te gaan bij de 'dimensies van armoede' (Vranken, De Boyser, & Dierckx, 2005): om de complexiteit en veelvormigheid van armoede voelbaar te maken, wordt gebruik gemaakt van de ruimtelijke metaforen van hoogte, breedte en diepte. In het licht van schuldenoverlast maken die metaforen ons extra aandachtig voor de veelvormigheid van de problematiek.

Hoogte verwijst eenvoudigweg naar de omvang van de problematiek. In het geval van schuldenoverlast betreft dit het aantal personen of gezinnen die aanhoudend problemen ondervinden om tegemoet te komen aan betalingsverplichtingen. De breedte van de schuldenoverlast wijst op de verschillende domeinen waar schulden problematisch kunnen worden. Schuldenuerlast kan betrekking hebben op verschillende sferen: kredietgebruik, energie en wonen, gezondheidszorg, scholing, enzovoort. Vaak worden schulden in verschillende domeinen gecombineerd. De derde dimensie, diepte, verwijst bij armoede naar de kloof met 'de rest van de samenleving'. In de context van schuldenoverlast gaat het om de totale achterstal die een schuldenaar heeft opgebouwd. Bij de armoedeproblematiek wordt tijd als laatste dimensie toegevoegd. Ook in de context van schuldenlast is tijd aanwezig: het verwijst naar het verloop en de verandering over tijd heen van situaties van schuldproblemen, onder invloed van zowel beslissingen van betrokken partijen als externe gebeurtenissen. De tijdsdimensie verwijst eveneens naar het onderscheid tussen situaties met problematische schulden en schuldenoverlast: in het ene geval gaat het om tijdelijke moeilijkheden, in het andere om aanhoudende problemen.

In tegenstelling tot hun toepassing in de ruimtemeetkunde zijn die dimensies van schuldenoverlast niet zomaar te meten, maar wijzen ze net op het complexe karakter van de problematiek.

2.2 Verscheidenheid in schuld

Bij schuld gaat het steeds om een morele en juridische betalingsverplichting. Schulden doen denken aan het gebruik van krediet en de daarbij horende krediettschuld. Schulden kunnen echter ook opeisbaar worden door huurachterstallen, onbetaalde telecom- of energiefacturen, openstaande schoolrekeningen of fiscale wanbetaling. We noemen dat kredietloze schulden.²

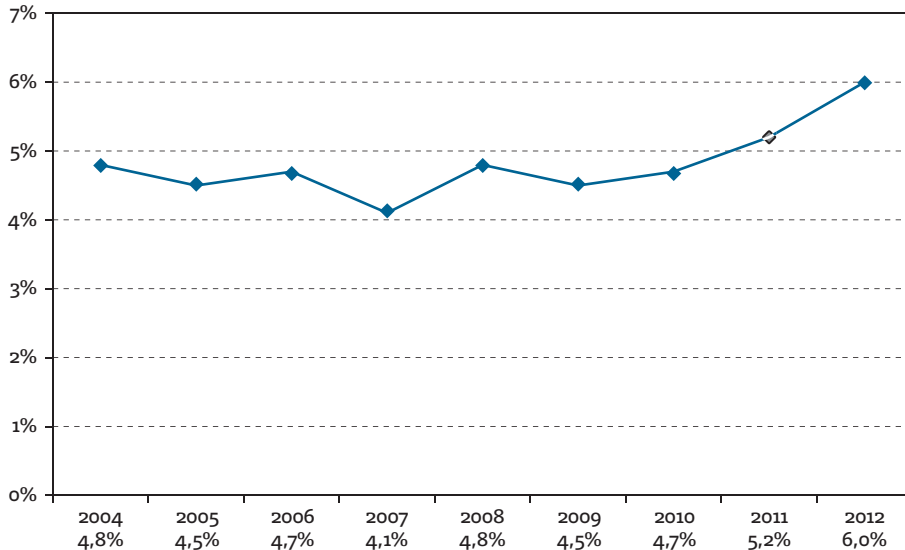
De EU-SILC³ is de enige bron die zicht geeft op de algemene betalingsachterstallen op gezinsniveau in Vlaanderen. Die bevraging peilt onder andere naar achterstallen voor huur, nutsvoorzieningen (water, gas en elektriciteit) of leningen in het afgelopen jaar. Zo kijkt die meting naar een brede schuldenlast: zowel krediettschulden als bepaalde kredietloze schulden worden bekeken. De diepte van de schuldproblemen blijft hier echter onderbelicht, aangezien die gegevens geen idee geven van het aantal achterstallen of de totale omvang van de opgebouwde schulden.

In 2012 leefde 6% van de Vlaamse bevolking in een gezin met minstens één achterstal. Dat komt overeen met ongeveer 380.000 personen (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2014). In 2011 steeg dat percentage tot het hoogste niveau sinds het begin van de EU-SILC-metingen (zie figuur 1).

In 2012 leefden 380.000 Vlamingen in een gezin met minstens één achterstal.

Een beter beeld van de breedte van de schuldenoverlast krijgen we door te kijken naar de samenstelling van de schuldenlast in dossiers van budget- en schuldhulpverlening bij OCMW's en CAW's (Centra voor Algemeen Welzijnswerk) in Vlaanderen. In 2002 onderzochten Ruelens en Nicaise de dienstverlening omtrent schuldenlast bij die organisaties. Daarbij keken ze zowel naar verschillende types schuld als naar de omvang daarvan – vertaald naar de dimensies, gaat het dus om de breedte en diepte van de schuldenoverlast. Uit het onderzoek bleek dat 45% van de mensen die bij deze diensten aanklopten in verband met schulden, problemen had met consumentenkrediet. Gemiddeld ging het om 17% van de totale schuldenlast. Schulden voor nutsvoorzieningen hadden eenzelfde gemiddelde omvang, maar kwamen voor in 66% van de gevallen. Daarnaast was de overheid schuldeiser voor 19% van het totale volume, door achterstallige belastingen, socialezekerheidsbijdragen en boetes. Meer informatie over de verschillende soorten aangeboden dienstverlening in de context van schuldenoverlast is verder in dit hoofdstuk te vinden (zie paragraaf 4).

Figuur 1 – Aandeel personen in een gezin met in het voorgaande jaar minstens één achterstallige betaling voor huur, nutsvoorzieningen of lening, Vlaanderen, 2004-2012.



Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering, *Vlaamse Armoedemonitor 2014*.

Een recentere dataverzameling door het Vlaams Centrum Schuldenlast (VCS, 2014) bij erkende instellingen voor schuldbemiddeling brengt gelijkaardige resultaten naar voren. Uit die registratie blijkt dat schulden voor nutsvoorzieningen voorkomen in 52% van de dossiers die liepen in 2013. Daarnaast is er het vaakst sprake van schulden voor telecom (42%) en gezondheidszorg (42%). Net zoals in het onderzoek van Ruelens en Nicaise (2002) nemen fiscale schulden een belangrijke plaats in en komen die voor in 37% van de dossiers. Daarnaast komen verschillende types kredietschulden voor: leningen op afbetaling zijn aanwezig in 32% van de gevallen, kredietopeningen in 26% en aankopen op afbetaling in 17%. Deze soorten schulden worden verder besproken (zie paragraaf 4.2).

Dergelijke gegevens laten zien dat de breedte van de schuldenoverlast niet onderschat mag worden: het gaat om zeer verschillende bronnen van schulden. Problemen met verschillende betalingen zijn bovendien niet geïsoleerd, maar komen vaak samen voor. Het beeld dat we uit dit materiaal krijgen, is echter beperkt: het gaat enkel om dossiers bij het OCMW of een CAW, terwijl ook advocaten als schuldbemiddelaar kunnen optreden (op de vormen van schuldhulpverlening komen we terug in paragraaf 4.1). Om een beter zicht te krijgen op die gevallen, voerde het 'Observatoire du Crédit et de l'Endettement' een bevraging uit onder Belgische advocaten en werden 461 dossiers onderzocht.⁴ Het onderzoek vergeleek voornamelijk sociaaleconomische profielen van cliënten, maar maakte ook onderscheid tussen kredietschulden en kredietloze schulden. Daaruit blijkt

dat in de door advocaten behandelde dossiers veel vaker problemen met schulden voorkomen. In 87% van de dossiers bij advocaten komt minstens één schuld gerelateerd aan een kredietovereenkomst voor, in tegenstelling tot 55% bij dossiers bij diensten voor schuldbemiddeling. Daarnaast kwam bij advocaten in 96% van de dossiers minstens één schuld voor die niet gerelateerd is aan een kredietovereenkomst, tegenover 84% bij sociale diensten.

Verder onderzoek is nodig om een beter beeld te krijgen van de verschillende soorten schuldenlast. Wel is duidelijk dat de variëteit aan types schulden (de breedte van de schuldenoverlast) groot is, zowel bij mensen die een beroep doen op het OCMW of een CAW, als bij diegenen die bij een advocaat aankloppen.

3. Schuldenoverlast becijferd

In dit onderdeel proberen we zowel kredietschulden als kredietloze schulden in kaart te brengen. Voor krediet doen we dat aan de hand van gegevens van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank van België. Wat kredietloze schulden betreft, is geen gecentraliseerd materiaal beschikbaar, maar kijken we naar gegevens over schoolschulden en schulden voor energie. Waar mogelijk onderscheiden we de verschillende dimensies.

3.1 Kredietgebruik en kredietschulden

Schuldenoverlast is gelieerd aan het gebruik van krediet als financiële dienst. Het eerste *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* (Vranken & Geldof, 1992) wees al op trends van overcreditering. Door een toename van het kredietgebruik bij de Belgische bevolking geraakten ook steeds meer huishoudens in de problemen. Tijdens de jaren 1970 en 1980 ging het kortetermijnkrediet een steeds groter deel uitmaken van de totale schuldenlast van gezinnen (Lambrechts, 1990). Eerst kijken we naar evoluties in het gebruik van krediet, vervolgens naar problemen met kredietschulden.

3.1.1 Soorten krediet en kredietparticipatie

De wet onderscheidt verschillende soorten krediet. Hypothecair krediet verwijst naar een lening voor aankoop of onderhoud van onroerend goed, gewaarborgd via een hypotheek. Andere kredieten, aangeaan voor privédoeleinden, vallen onder de brede noemer 'consumentenkrediet'. In de Wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet worden verschillende types onderscheiden. Een verkoop op afbetaling laat toe een goed of dienst in maandelijkse schijven te betalen. Via een lening op afbetaling krijgt een kredietnemer een vrij te spenderen bedrag dat eveneens in maandelijkse termijnen

wordt afgelost. Een kredietopening, ten slotte, stelt de kredietnemer een geldreserve ter beschikking voor privédoeleinden, bijvoorbeeld via een kredietkaart.

Sinds 2003 registreert de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) van de Nationale Bank van België alle kredietovereenkomsten die door natuurlijke personen worden afgesloten voor privédoeleinden.⁵ Die centrale registratie laat toe de kredietparticipatiegraad te berekenen, een maatstaf die weergeeft welk aandeel van de meerderjarige bevolking minstens één kredietcontract heeft lopen.

Tussen 2003 en 2010 steeg de kredietparticipatie in België van 52% naar 58% (OKS, 2011). Ook recentere gegevens zijn beschikbaar: sinds 2011 schommelt de Belgische kredietparticipatiegraad rond 70% (CKP, 2014). Cijfers van 2010 en eerder kunnen echter niet zonder meer vergeleken worden met die van 2011 en later. Door een aanpassing van de wet vallen kredietopeningen van minder dan 1.250 euro terugbetaalbaar binnen drie maanden sinds 2011 onder de Wet op het consumentenkrediet. Dat betekende onder andere dat die zogenaamde 'geoorloofde debetstanden' en 'kleine kredietopeningen' ook geregistreerd moesten worden. Hierdoor werden in 2011 bijna 4 miljoen nieuwe kredietopeningen aan de Centrale toegevoegd. Gegevens betreffende dit type krediet moeten dus voorzichtig vergeleken worden. In de grafieken die verder aan bod komen, wordt dat aangeduid met een verticale dubbele lijn.

Met gegevens die de Centrale ter beschikking stelt, is het ook mogelijk de kredietparticipatiegraad specifiek voor Vlaanderen te berekenen voor de verschillende types krediet.⁶ Sinds de gewijzigde registratie van kredietopeningen begin 2011 is de algemene kredietparticipatie in Vlaanderen met een tiende van een procentpunt gedaald tot 69,72% in 2013, een uiterst kleine afname. Tussen 2007 en 2010 nam de kredietparticipatie met ruim twee procentpunten toe. Het lijkt er dus op dat de kredietparticipatie ook gestegen zou zijn zonder wijziging in de registratie van kredietopeningen.

Voornamelijk leningen op afbetaling zijn in populariteit gestegen, met een toename in de participatiegraad van 17,85% in 2007 tot 19,73% in 2013. In absolute termen zijn er ongeveer 130.000 personen met een lening op afbetaling bijgekomen. Ook het gebruik van het hypothecair krediet is toegenomen, van 32,78% in 2007 tot 34,51% in 2013.

Het gebruik van de verkoop op afbetaling is dan weer gedaald. Het absolute aantal personen met dat krediettype is sinds 2007 ruim gehalveerd, namelijk van 216.826 tot 107.374. Ook in de relatieve termen van een kredietparticipatie zien we een daling, van 4,42% tot 2,09%. Verder in dit hoofdstuk zullen we echter nog zien dat het resterende gebruik van de verkoop op afbetaling steeds problematischer wordt: het aandeel contracten in wanbetaling nam de afgelopen jaren toe.

Er zijn verschillen te merken tussen de gewesten wat het gebruik van de types krediet betreft. In Wallonië wordt vaker gebruik gemaakt van consumentenkrediet, terwijl hypothecair krediet meer voorkomt in Vlaanderen (OKS, 2012). Gelijkaardige verschillen bestaan overigens ook op het niveau van de provincies (zie CKP, 2014; De Doncker, 2006). In dit hoofdstuk gaan we niet verder in op die regionale verschillen.

Niet alleen geraakt krediet wijder verspreid onder de bevolking, het aantal contracten onder personen met minstens één krediet is de afgelopen jaren gestegen. Tussen 2007 en 2010 steeg het aantal contracten per persoon van 1,42 naar 1,50. In 2011 maakt die maatstaf een sprong naar 1,67, al is dat cijfer opnieuw niet met de voorgaande te vergelijken door de gewijzigde registratie van kredietopeningen.

In Wallonië wordt vaker gebruik gemaakt van consumentenkrediet, terwijl hypothecair krediet meer voorkomt in Vlaanderen.

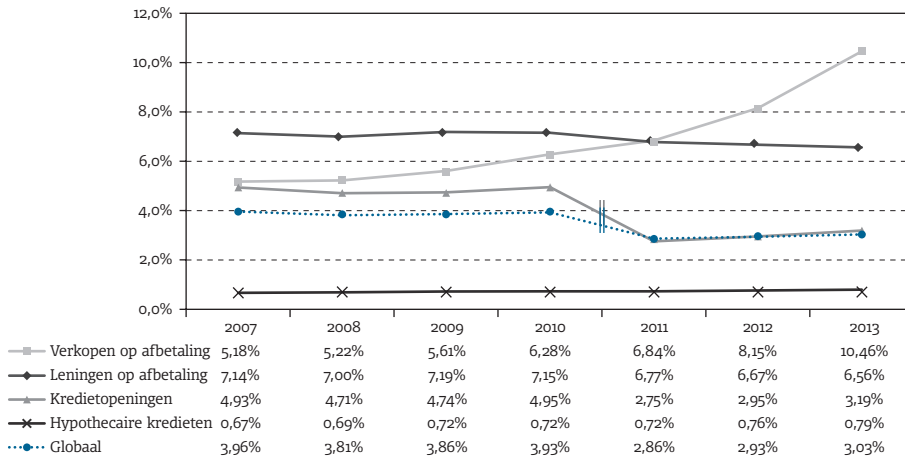
Onder de Vlaamse bevolking wordt met andere woorden steeds intensiever gebruik gemaakt van krediet. Enerzijds is een toenemend deel van de bevolking geregistreerd met minstens één krediet, anderzijds is ook het gemiddelde aantal overeenkomsten per kredietnemer toegenomen.

3.1.2 *Kredietcontracten in gebreke en personen met achterstallige kredieten*

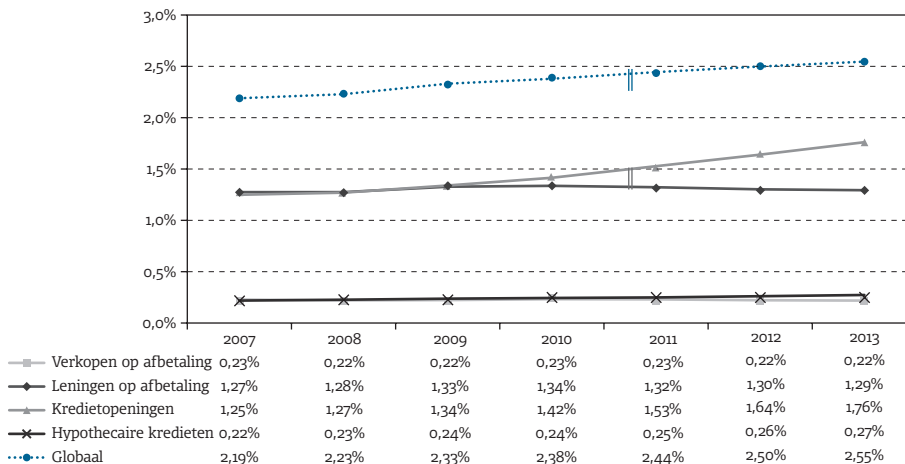
Belangrijker dan het algemene gebruik van krediet zijn de gevallen van wanbetaling. De Centrale voor Kredieten aan Particulieren registreert welke kredietcontracten in gebreke zijn. In absolute termen is het aantal kredietovereenkomsten in gebreke sterk toegenomen, van 145.771 in 2007 tot 182.302 in 2013.

Criteria voor de registratie als wanbetaling verschillen per type krediet, maar grof gesteld, wordt een contract geregistreerd wanneer drie termijnbedragen laattijdig of onvolledig werden betaald of een vervallen termijnbedrag gedurende drie maanden niet of onvolledig werd betaald. De registratie van een contract in gebreke vertelt ons dus niets over de ernst van de situatie: of het gaat om tijdelijke problemen, of om een structurele schuldenoverlast. Anders gesteld: de diepte van de schuldenoverlast blijft sterk onderbelicht.

Evoluties in het aantal kredietcontracten in gebreke moeten natuurlijk beschouwd worden in het licht van het toegenomen kredietgebruik. Daarom kijken we ook naar de evolutie van wanbetalingen in relatieve cijfers. Het wanbetalingspercentage is het aandeel achterstallige contracten ten opzichte van het totale aantal overeenkomsten van dat type (zie figuur 2). In 2013 hadden leningen en verkopen op afbetaling de grootste kans om wanbetaling op te lopen. Bij leningen op afbetaling daalde het aantal contracten in gebreke met een half procentpunt, maar bij verkopen op afbetaling is het wanbetalingspercentage de hoogte in geschoten: van 5,18% in 2007 naar 10,46% in 2013. Eerder zagen we een daling in populariteit van de verkoop op afbetaling, maar uit het hoge wanbetalingspercentage blijkt dat het resterende gebruik steeds vaker problematisch is.

Figuur 2 – Evolutie van het wanbetalingspercentage per krediettype in Vlaanderen, 2007-2013.

Bron: Berekening op basis van gegevens van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren.

Figuur 3 – Aandeel meerderjarige bevolking met achterstallig krediet in Vlaanderen, 2007-2013.

Bron: Berekening op basis van gegevens van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren en de bevolkingscijfers van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie.

Door de gewijzigde registratieverplichting is het wanbetalingspercentage van kredietopeningen moeilijk te vergelijken. Wel zien we zowel voor als na 2011 een lichte stijging. Hypothecaire kredieten, ten slotte, komen maar weinig in de problemen, al is ook hier het wanbetalingspercentage licht toegenomen.

Om een beter beeld te krijgen van de hoogte van de problematiek, kunnen we ook kijken naar het aantal personen met kredieten in gebreke, eerder dan naar het aantal contracten. Het aantal personen met een achterstallige kredietovereenkomst is gestegen van 107.421 in 2007 tot 130.848 in 2013. Met uitzondering van verkopen op afbetaling is voor ieder type krediet het aantal personen met een krediet in gebreke toegenomen. Bij hypothecaire kredieten groeide het aantal personen met achterstal sinds 2007 met bijna drieduizend.

Deze absolute cijfers moeten opnieuw afgezet worden tegen kredietparticipatie en bevolkingsgroei. Het relatieve aandeel meerderjarigen met een kredietcontract in gebreke geeft een genuanceerder beeld (zie figuur 3). In 2013 had 2,55% van de meerderjarigen een achterstallige kredietovereenkomst, een toename met 0,26 procentpunten tegenover 2007. Wanneer we opnieuw kijken naar de verkopen op afbetaling, zien we dat over heel Vlaanderen genomen, relatief weinig personen problemen hebben met dit krediettype. Desondanks mag het sterk stijgende wanbetalingspercentage niet genegeerd worden. Dat een op de tien van deze contracten in gebreke is, vormt een duidelijk signaal dat het beleid meer aandacht moet besteden aan dit probleem.

Wat het gebruik van kredietopeningen betreft, is het aandeel meerderjarigen met een achterstallig contract gestegen sinds de gewijzigde registratie, van 1,53% in 2011 naar 1,76% in 2013. In absolute termen zijn er in die periode bijna 11.000 personen met een kredietopening in gebreke bijgekomen. Ook evoluties in problemen met kredietopeningen moeten goed opgevolgd worden. Daarnaast is het aandeel personen met een achterstal op de doorgaans vrij weinig problematische hypothecaire kredieten licht toegenomen.

Eerder presenteerden we absolute en relatieve cijfers over het aantal contracten en personen met achterstal. Aan het begin van dit hoofdstuk merkten we echter op dat niet iedereen met een achterstallig contract zich in een situatie van schuldenoverlast bevindt. We moeten immers rekening houden met de dieptedimensie van schuldenlast om de ernst van de situatie te kunnen inschatten.

In haar statistische verslag vermeldt de Centrale berekeningen over het aantal personen met achterstal ten opzichte van het aantal uitstaande contracten dat die persoon heeft uitstaan (zie tabel 1). Het gaat hier om gegevens over geheel België, aangezien we die cijfers niet kunnen herberekenen specifiek voor Vlaanderen.

Uit deze data blijkt dat er in heel België meer dan 15.000 personen zijn die vijf of meer uitstaande kredietcontracten hebben en in gebreke zijn voor minstens vijf van deze contracten. De dieptedimensie van de schuldenoverlast is hier aanzienlijk. Daarnaast zijn er 102.113 personen die maar één kredietcontract hebben lopen, maar daar wel problemen mee hebben. Tegelijk kunnen we afleiden dat 44,3% van de personen met een contract in gebreke daarnaast nog minstens één contract heeft dat wel regulier wordt afgelost. Mogelijk zijn dat gevallen van beperkte problemen met schulden, eerder dan schuldenoverlast.

Tabel 1 – Uitsplitsing van het aantal kredietnemers in gebreke in verhouding tot hun totale aantal contracten, België, toestand eind 2013.

		Aantal contracten				
		1	2	3	4	5 of meer
Aantal achterstallen	1	102.113 (56,7%)	38.024 (21,1%)	18.992 (10,5%)	10.268 (5,7%)	10.778 (6,0%)
	2	-	50.020 (58,3)	19.722 (23,0%)	8.662 (10,1%)	7.427 (8,7%)
	3	-	-	24.720 (60,3%)	9.638 (23,5%)	6.671 (16,3%)
	4	-	-	-	11.704 (61,4%)	7.360 (38,6%)
	5 of meer	-	-	-	-	15.317 (100%)

Bron: Statistisch Verslag van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (2014, p. 29).

3.2 Schulden zonder krediet

Zoals eerder toegelicht, omvat schuldenoverlast ook kredietloze schulden. Over dat type schulden zijn slechts beperkt gecentraliseerde gegevens beschikbaar. Toch proberen we een beeld te schetsen van twee domeinen waarin dergelijke schulden voorkomen, namelijk scholing en energievoorziening.

3.2.1 *Achterstallen op schoolrekeningen*

Een type schuld dat regelmatig aan bod komt in de media, betreft achterstallen op schoolrekeningen. Heel wat gezinnen blijken niet in staat om de onkosten voor scholing van hun kinderen te financieren. Een centrale registratie van deze schoolschulden over alle onderwijsnetten heen is momenteel onbestaande. Wel kunnen we via enkele cijfers duidelijk maken dat achterstallige schoolrekeningen een groot probleem vormen.

Aan het eind van het schooljaar 2012-2013 stonden in het Vlaams Gemeenschapsonderwijs voor 9,5 miljoen euro schoolrekeningen open, een half miljoen meer dan het jaar daarvoor.⁷ In het Stedelijk Onderwijs in Antwerpen bijvoorbeeld was er eind 2012 voor 1,61 miljoen euro aan onbetaalde schoolfacturen. Dat is een stijging met ongeveer 120.000 euro ten opzichte van 2011. Die toename werd echter mede veroorzaakt doordat meer scholen openstaande facturen begonnen op te volgen.⁸

Schoolschulden komen ook terug in de dossiers schuldhulpverlening van de Vlaamse OCMW's en CAW's. In 2013 was in 9% van de opgestarte dossiers een schoolschuld aanwezig (zie ook paragraaf 4.2).

3.2.2 *Energiearmoede en schulden voor energie*

Een ander actueel probleem dat nauw verwant is aan schuldenoverlast, is energiearmoede. Steeds meer gezinnen ondervinden moeilijkheden om zich in hun woning van voldoende energie te voorzien (Huybrechs, 2011). Een van de indicatoren om dergelijke problemen in kaart te brengen, is het toenemende aantal huishoudens die er niet in slagen hun rekeningen voor elektriciteit of aardgas tijdig te betalen. In 2013 kreeg 9,25% van de gezinnen een ingebrekestelling en liep een afbetalingsplan voor de opgelopen schulden voor 4,17% van de Vlaamse gezinnen (Delbeke e.a., 2013; VREG, 2014).

Huishoudens waarvan het contract door de leverancier wordt opgezegd, worden beleverd door de netbeheerder. Van die klanten bij de netbeheerder ontving in 2013 ongeveer 63% opnieuw een ingebrekestelling. Wanneer ook bij de netbeheerder schulden opstapelen, plaatst die een budgetmeter. In het kader van dit hoofdstuk is vooral relevant dat wie een budgetmeter krijgt, duidelijk te kampen heeft met schuldenoverlast in de vorm van achterstallige rekeningen voor elektriciteit of aardgas. Het aandeel afnemers in Vlaanderen met een budgetmeter voor elektriciteit en aardgas is de afgelopen jaren gestegen tot 1,6%. In absolute cijfers betreft het 42.891 budgetmeters voor elektriciteit en 27.554 voor aardgas. Aangezien steeds meer huishoudens een dergelijke budgetmeter krijgen, neemt de hoogtedimensie van dat type schuld duidelijk toe (VREG, 2014). Hoofdstuk 7 in deel 2 gaat verder in op die problematiek.

4. Budget- en schuldhulpverlening in Vlaanderen

4.1 Soorten hulpverlening

Niet iedereen is in staat om schuldenoverlast zelf aan te pakken. Wanneer de situatie uit de hand loopt, is het best professionele hulp in te roepen. Die kan verschillende vormen aannemen.

Budgethulpverlening is aangewezen wanneer de cliënt moeilijk met geld kan omgaan en spitst zich toe op budgetbegeleiding of budgetbeheer. Bij budgetbegeleiding beheert de cliënt zelf zijn/haar budget, met steun en advies van de hulpverlener. Bij budgetbeheer wordt het beheer van de gelden van de cliënt overgelaten aan de hulpverlener, door inkomsten geheel of gedeeltelijk op een speciale rekening te laten toekomen.

Onder de noemer van schuldhulpverlening vallen schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling. Van schuldbemiddeling is er sprake zodra de wijze van betaling van de schulden geregeld dient te worden tussen schuldenaar en schuldeiser.

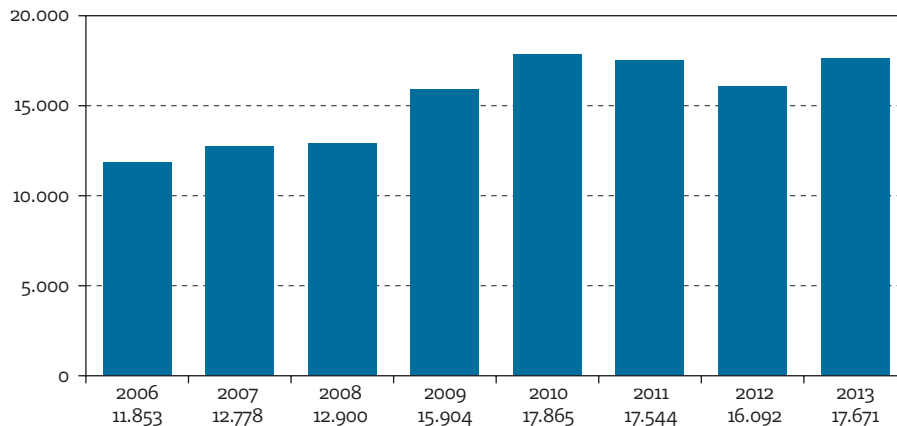
Schuldbemiddeling is strikt gereguleerd in de Wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet. Artikel 1, 13° van die wet definieert schuldbemiddeling als "de dienstverlening (...) met het oog op het totstandbrengen van een regeling omtrent de wijze van betaling van schuldenlast die geheel of ten dele uit een of meer kre-

dietovereenkomsten voortvloeit”, met uitzondering van het sluiten van een kredietovereenkomst.⁹ Bij schuldbemiddeling neemt een bemiddelaar contact op met de verschillende schuldeisers om de wettelijkheid van de aangegane verbintenissen te onderzoeken en indien mogelijk een afbetalingsplan op te stellen. Wanneer een dergelijk plan met de schuldeiser overeengekomen wordt, zorgt de schuldbemiddelaar ook voor opvolging en uitvoering (VCS, 2013). Schuldbemiddeling mag enkel worden uitgevoerd door een advocaat, ministerieel ambtenaar of gerechtelijk mandataris of door een instelling met als doel personen in moeilijkheden te helpen. Die instellingen moeten worden erkend door de overheid. In Vlaanderen komen hiervoor enkel OCMW's en CAW's in aanmerking, mits die aan een aantal voorwaarden voldoen. Eind 2013 zijn in Vlaanderen 332 instellingen voor schuldbemiddeling erkend, waarvan 306 OCMW's, 21 CAW's en 5 intergemeentelijke instellingen voor schuldbemiddeling (OCMW-verenigingen).

Indien de schuldproblemen van een dergelijke aard zijn dat tussenkomst van een schuldbemiddelaar geen oplossing biedt, kan voor collectieve schuldenregeling gekozen worden. Dat is een gerechtelijke procedure voor structurele schuldproblemen. Het doel is schulden in de mate van het mogelijke af te lossen en gedurende die afbetalingsperiode toch nog menswaardig te kunnen leven. Een collectieve schuldenregeling wordt aangevraagd bij de arbeidsrechtbank. Eenmaal toegelaten tot de collectieve schuldenregeling, stelt de rechter een schuldbemiddelaar aan. Die probeert in eerste instantie een minnelijke aanzuiveringsregeling overeen te komen. Een dergelijke regeling bevat een afbetalingsplan van de schulden en een gedetailleerd overzicht van de inkomsten, middelen en lasten van de schuldenaar. De rechter waakt erover dat het afbetalingsplan het gezin van de schuldenaar toelaat met 'behoud van menselijke waardigheid' te leven. Wanneer het afbetalingsplan in werking treedt, kunnen schuldeisers enkel nog via de bemiddelaar schuld invorderen en zijn ze verplicht zich aan de regeling te houden. Indien de bemiddelaar er niet in slaagt een minnelijke regeling te treffen, kan de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling opleggen. Die kan een gedeeltelijke of gehele kwijtschelding van de schulden bevatten. In principe worden bij een dergelijke kwijtschelding alle goederen van de schuldenaar verkocht die voor beslag in aanmerking komen. Wie in collectieve schuldenregeling is, ontvangt niet langer zelf inkomsten. Die gaan rechtstreeks naar de schuldbemiddelaar, die in de mate van het mogelijke zorgt voor de afbetaling van de schulden. Een gedeelte van het gezinsinkomen, het zogenaamde leefgeld, wordt ter beschikking gesteld van de cliënt om in dagelijkse behoeften te kunnen voorzien.

De Centrale voor Kredieten aan Particulieren registreert het aantal toelatingen tot de procedure voor collectieve schuldenregeling. In tegenstelling tot de voorgaande cijfers gaat het hier om gegevens over heel België. Voornamelijk tussen 2006 en 2010 steeg het jaarlijkse aantal toelatingen. In 2013 is er opnieuw een stijging ten opzichte van voorgaande jaren. De collectieve schuldenregeling komt duidelijk tegemoet aan een reële nood (figuur 4).

Figuur 4 – Evolutie van het aantal nieuwe berichten tot toelaatbaarheid voor de collectieve schuldenregeling in België, 2006-2013.



Bron: Statistische verslagen van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren.

Dankzij de combinatie met andere gegevens in de Centrale weten we dat 22% van de personen toegelaten tot de collectieve schuldenregeling geen krediet heeft lopen. Daarnaast heeft 15% wel een contract, maar zonder betalingsachterstand. In totaal heeft dus 37% van de personen die een beroep doen op collectieve schuldenregeling, geen achterstallige aflossing voor kredietschulden (CKP, 2014). Van de personen met één contract in gebreke heeft 12,1% een procedure collectieve schuldenregeling lopen. Dat aandeel loopt op tot 43,8% onder personen met vijf of meer achterstallige kredietcontracten. Dat betekent eveneens dat maar liefst 56,2% met vijf of meer contracten in gebreke (nog) geen procedure collectieve schuldenregeling heeft lopen (CKP, 2014).

4.2 Hulpverlening in kaart gebracht

Een van de voorwaarden waaraan erkende instellingen voor schuldbemiddeling moeten voldoen, betreft een gestandaardiseerde registratie van de door hen aangeboden budget- en schuldhulpverlening. Die dataverzameling verloopt onder regie van het Vlaams Centrum Schuldenlast en bestaat uit twee luiken: een jaarlijkse basisregistratie van de aangeboden hulpverlening en een tweejaarlijkse uitgebreide registratie van profielen van cliënten.¹⁰

4.2.1 Aanboden hulpverlening

Sinds 2007 peilt de basisregistratie jaarlijks naar het aantal gezinnen in begeleiding voor verschillende hulpverleningsmodules in het voorgaande kalenderjaar. In die registratie wordt ook aangegeven welke combinaties van hulpverlening per gezin wor-

den verstrekt. Daarnaast wordt geregistreerd of die hulpverleningsmodules al dan niet aanvullend bij een collectieve schuldenregeling worden aangeboden en of daarbij de instelling zelf of een externe schuldbemiddelaar is aangesteld. Die wijze van registreren resulteert in drie rubrieken (zie tabel 2). Aangezien de basisregistratie in 2012 grondig werd herzien, is vergelijking met voorgaande jaren weinig zinvol. Daarom focussen we hier op werkingsjaren 2012 en 2013.

Tabel 2 – Types verstrekte hulpverlening bij erkende instellingen voor schuldbemiddeling in Vlaanderen in 2012 en 2013.

Rubriek A: Gezinnen waarvoor het voorbije werkjaar geen procedure collectieve schuldenregeling liep	2012		2013	
Budgethulpverlening	18.938	(33,98%)	20.387	(37,37%)
waarvan met budgetbegeleiding	6.291		9.492	
waarvan met budgetbeheer	14.169		12.573	
Schuldbemiddeling	36.788	(66,02%)	34.172	(62,63%)
zonder budgethulpverlening	14.312		12.689	
met budgetbegeleiding	8.205		7.964	
met budgetbeheer	16.741		17.074	
Totaal aantal gezinnen rubriek A	55.726		54.559	
Rubriek B: Gezinnen met lopende collectieve schuldenregeling in het voorbije werkjaar met de instelling als schuldbemiddelaar	2012		2013	
Zonder andere hulpverleningsmodules	537	(13,94%)	665	(16,14%)
Budgethulpverlening	1.935	(50,25%)	2.277	(55,25%)
waarvan met budgetbegeleiding	229		207	
waarvan met budgetbeheer	1.803		2.199	
Schuldbemiddeling	1.379	(35,81%)	1.179	(28,61%)
zonder budgethulpverlening	116		33	
met budgetbegeleiding	492		551	
met budgetbeheer	1.198		1.126	
Totaal aantal gezinnen rubriek B	3.851	(100,00%)	4.121	(100%)
Rubriek C: Gezinnen met lopende collectieve schuldenregeling in het voorbije werkjaar en externe schuldbemiddelaar	2012		2013	
Budgethulpverlening	3.770	(58,15%)	4.054	(56,20%)
waarvan met budgetbegeleiding	1.337		1.573	
waarvan met budgetbeheer	2.829		2.975	
Schuldbemiddeling	2.713	(41,85%)	3.160	(43,80%)
zonder budgethulpverlening	950		922	
met budgetbegeleiding	562		738	
met budgetbeheer	1.603		1.967	
Totaal aantal gezinnen rubriek C	6.483	(100%)	7.214	(100%)
Totaal aantal gezinnen in begeleiding	66.060		65.894	

Noot: in sommige gevallen wordt zowel budgetbegeleiding als -beheer aangeboden, waardoor de subcategorieën niet zomaar bij elkaar geteld kunnen worden.

Bron: vereenvoudigde tabel van de basisregistratie van het Vlaams Centrum Schuldenlast (2014).

In 2013 werd door erkende instellingen voor schuldbemiddeling in totaal aan 65.894 gezinnen budgethulpverlening en/of schuldhulpverlening verstrekt. In 2012 bedroeg dat totaal 66.060 gezinnen. Het verschil tussen beide jaren van minder dan 200 gezinnen is verwaarloosbaar klein.

Het grootste aandeel ondersteunde huishoudens is terug te vinden in rubriek A: aan 83% van de gezinnen werd hulpverlening aangeboden zonder dat er een collectieve schuldenregeling liep. Gezinnen waarvoor in 2013 een collectieve schuldenregeling actief was, zijn met 17% duidelijk in de minderheid.

Wanneer geen collectieve schuldenregeling loopt (rubriek A), ligt de nadruk op schuldbemiddeling. In 2013 werd in 63% van de gevallen schuldbemiddeling aangeboden, al dan niet gecombineerd met budgethulpverlening. Ten opzichte van 2012 is dat lichtjes afgenomen; toen werd schuldbemiddeling aangeboden in 66% van de gevallen. Met of zonder schuldbemiddeling, veel vaker wordt voor budgetbeheer gekozen dan voor budgetbegeleiding. Het verschil tussen die twee hulpverleningsmodules is in 2013 echter afgenomen: in 2012 was er nog 2,1 keer zo vaak budgetbeheer als budgetbegeleiding, in 2013 nog maar 1,7 keer zo veel.

Het aantal gezinnen dat ook een collectieve schuldenregeling heeft, is tegenover 2012 toegenomen. Daarbij wordt vaak gebruik gemaakt van een externe schuldbemiddelaar. Wanneer de instelling toegewezen is als schuldbemiddelaar (rubriek B), was er in meer dan de helft van de gevallen geen actieve schuldbemiddeling in het referentiejaar. Wanneer wel schuldbemiddeling verstrekt werd, is dat bijna steeds gecombineerd met budgetbeheer. Ook indien een externe schuldbemiddelaar is aangesteld (rubriek C), worden zeer vaak nog budgethulpverlening en zelfs schuldbemiddeling aangeboden. Ook hier is budgetbeheer de vaakst gebruikte vorm van budgethulpverlening. De toename van dergelijke dossiers zorgt voor een extra belasting van erkende instellingen.

4.2.2 *Clïënteel bij erkende diensten voor schuldbemiddeling*

Aanvullend op de basisregistratie startten de erkende instellingen voor schuldbemiddeling in Vlaanderen in 2008 ook met een uitgebreide registratie. Die bevraging neemt een steekproef van zowel instellingen als dossiers, zodat de werklust voor de diensten beperkt blijft en er toch voldoende betrouwbaar materiaal wordt gegenereerd.¹¹ Het doel is het profiel van het cliënteel in kaart te brengen. In 2009 werd de uitgebreide registratie herhaald en sinds 2011 vindt ze tweejaarlijks plaats. De uitgebreide registratie gebeurt aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst die peilt naar demografische en sociaaleconomische gegevens van de hulpvrager en zijn/haar gezin, de samenstelling van zijn/haar schuldenlast en het type aangeboden dienstverlening. Analyse van de profielen laat toe om beleidsmatige acties tegen de schuldenproblematiek en kansarmoede te onderbouwen.

Uit analyse van de profielen van personen in schuldenlast wordt duidelijk dat bepaalde categorieën extra kwetsbaar zijn. Bijna de helft, namelijk 45% van de huishoudens die

in 2013 budget- en schuldhulpverlening ontvingen, bestaat uit alleenwonenden. Zowat een vijfde (18%) bestaat uit eenoudergezinnen. In het kader van kinderarmoede is het vermeldenswaard dat 14% van de geregistreerde kinderen in de leeftijdscategorie van 0 tot 3 jaar valt.

Opleiding verkleint duidelijk de kans om in schuldhulpverlening te belanden. Het grootste deel van de aanvragers is laaggeschoold. 16% behaalde een diploma lager onderwijs. Naarmate het onderwijsniveau stijgt, neemt het aantal aanvragers af. Slechts 3% beschikt over een diploma hoger of universitair onderwijs. Het opleidingsniveau gaat hand in hand met kennis van de Nederlandse taal. Bijna de helft van de aanvragers (44%) ondervindt problemen met geschreven Nederlands.

De belangrijkste vaststelling is het grote aandeel niet-werkenden. Liefst 66% van de aanvragers heeft geen inkomen uit arbeid. Werkloosheids-, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen zijn de belangrijkste bronnen van vervangingsinkomen. Daarnaast is 11% van de aanvragers gepensioneerd. De overgrote meerderheid (81%) van het cliënteel huurt een woning. Slechts 10% bezit een eigen woning.

Bijna de helft van de huishoudens die in 2013 budget- en schuldhulpverlening ontvingen, bestaat uit alleenwonenden.

Tabel 3 – Top acht van de meest voorkomende soorten schuld bij de opstart van dossiers die in 2013 liepen bij erkende instellingen voor schuldbemiddeling.

Soort schuld	Kans op aanwezigheid bij opstart van dossier
Nutsvoorzieningen	52,24%
Telecomschulden	42,00%
Gezondheidszorgschulden	41,70%
Fiscale schulden	36,92%
Kredietschulden: lening op afbetaling	32,15%
Huurschulden	32,07%
Andere schulden	27,90%
Kredietschulden: kredietopening	26,00%

Bron: Uitgebreide registratie Vlaams Centrum Schuldenlast (2014).

In de uitgebreide registratie wordt gepeild naar de schuldensamenstelling bij de opstart van het dossier. Schulden met betrekking tot nutsvoorzieningen staan op kop en komen in 52,2% van de dossiers voor (zie tabel 3). Ook telecomschulden en gezondheidszorgschulden scoren hoog met respectievelijk 42,0% en 41,7%. Opvallend is dat ook fiscale schulden vaak voorkomen, met 36,9%. Van de kredietschulden is de lening op afbetaling vaak aanwezig: in 32% van de dossiers.

Die verscheidenheid van soorten schulden – in termen van de dimensies: de breedte van de schuldenoverlast – wijst op het belang van een brede aanpak. De erkende instellingen hebben dan ook nood aan financiering die toelaat die verscheidenheid als geheel

te behandelen, eerder dan middelen die gericht zijn op één specifiek type schuld (zoals het federaal Energiefonds voor energieschulden).

Hoewel dit hoofdstuk vooral gegevens over kredietschulden behandelde, benadrukt die breedte van de schuldenoverlast dat zowel beleid als onderzoek meer aandacht moet besteden aan kredietloze schulden. Zoals we eerder vermeldden, vertrekt de wettelijke basis voor schuldbemiddeling immers nog steeds van "schuldenlast die geheel of ten dele uit een of meer kredietovereenkomsten voortvloeit". In de praktijk komen in heel wat dossiers echter weinig tot geen kredietschulden voor. Van de personen die een beroep doen op de collectieve schuldenregeling, heeft meer dan een derde geen achterstallige kredietcontracten. In een dergelijke context is het paradoxaal dat schuldbemiddeling als belangrijkste vorm van hulpverlening in essentie nog steeds vertrekt van overmatig kredietgebruik. De wetgeving lijkt hier achterop te hinken op de praktische noden van hulpverlening.

Naast de soorten schuld die iets over de breedte zeggen, kunnen we kijken naar het totaalbedrag van de schulden om een idee te krijgen van de diepte van de schuldenoverlast. In 43,71% van de dossiers ligt het totaalbedrag voor uitstaande schulden op meer dan 10.000 euro. In een kwart van de gevallen bedraagt de totale schuldenlast zelfs meer dan 20.000 euro. Voor die gezinnen is de schuldenoverlast erg zwaar (of in termen van de dimensies: diep). In een op de drie dossiers gaat het echter om een relatief laag bedrag, namelijk 5.000 euro. Uitspraken over de relatieve zwaarte of diepte hiervan voor de schuldenaars zijn echter moeilijk, aangezien dat afhangt van het inkomen en vermogen van de personen met schuldenoverlast.

In de meeste situaties zijn er meerdere schuldeisers. Bij opstart heeft 10% van de dossiers twee schuldeisers of minder. In de helft van de gevallen worden zeven of meer schuldeisers vermeld. Voor de hoogste 10% zijn er 17 schuldeisers of meer. Ook hier is dus heel wat variatie vast te stellen.

Ten slotte wordt in de uitgebreide registratie gepeild naar de oorzaken die aan de basis van de schulden liggen. In de meting van 2013 werden mogelijke schuldoorzaken samengevoegd tot vijf verschillende klassen:

- overlevingsschulden worden gemaakt wanneer het inkomen ontoereikend is om noodzakelijke uitgaven te bekostigen voor basisbehoeften;
- overbestedingsschulden ontstaan door een overdreven consumptiepatroon; sommigen ontberen ook essentiële administratieve vaardigheden;
- aanpassingsschulden vloeien voort uit een verandering in de levensomstandigheden (zoals ziekte, werkloosheid of echtscheiding) met een daling van het inkomen of een stijging van de uitgaven tot gevolg zonder dat het lukt aan te passen;
- schulden ten gevolge van psychosociale problemen waardoor geldbesteding als uitlaatklep wordt gezien; men probeert zich gelukkiger te voelen door te kopen;
- afgeleide schulden ontstaan door toedoen van een derde; ze komen voort uit borgstelling of bij het achterwege blijven van betalingen door personen van wie men gelden zou moeten ontvangen.

Voor elk gezin schat de hulpverlener de schuldoorzaak in (zie tabel 4). Daarbij zijn meerdere oorzaken per gezin mogelijk. Om ervoor te zorgen dat hulpverleners verschillende gevallen op gelijke voet inschatten, werd getracht om de definities van de verschillende categorieën erg duidelijk en strikt te omschrijven. De categorie 'overbesteding' komt met 68,5% het vaakst voor als schuldoorzaak. Dat wil zeggen dat gebrek aan administratieve vaardigheden en/of een levenswijze die niet in overeenstemming is met de inkomsten, voorkomen in meer dan twee op de drie dossiers. Ook de categorie 'overlevingsschulden', veroorzaakt door een gebrekkig inkomen, ligt aan de basis van problemen in meer dan de helft van de gevallen. Daarnaast komen ook aanpassingsschulden, het vaakst veroorzaakt door ziekte of scheiding, in bijna de helft van de dossiers voor. De oorzaken van schuldenlast zijn dus even divers en 'breed' als de soorten schuldenlast.

Tabel 4 – Schuldoorzaken van dossiers die in 2013 liepen bij erkende instellingen voor schuldbemiddeling. Meerdere types mogelijk per dossier.

Schuldoorzaak	Kans op aanwezigheid in een dossier
Overbestedingsschulden	68,54%
Overlevingsschulden	55,27%
Aanpassingsschulden	49,89%
Schulden ten gevolge van psychosociale problemen	31,39%
Afgeleide schulden	17,36%

Bron: Uitgebreide registratie van het Vlaams Centrum Schuldenlast. Een uitgebreidere tabel is terug te vinden in het volledige rapport, zie VCS (2014).

5. Nood aan analyse en analyse in nood

Dit hoofdstuk stond stil bij cijfergegevens die de verschillende dimensies van schuldenoverlast belichten. Over het algemeen lijkt de situatie in Vlaanderen langzaam te verslechteren: steeds meer mensen hebben betalingsproblemen van allerlei aard en wat krediet schulden betreft, groeide het aandeel meerderjarigen met een contract in gebreke. Bovendien lijkt lang niet iedereen die het nodig heeft, de weg tot hulpverlening te vinden. In dit hoofdstuk zijn we echter niet ingegaan op specifiek beleid inzake schuldpreventie, schuldbemiddeling, collectieve schuldenregeling of ondersteuning en werking van OCMW's en CAW's. Het valt dan ook niet binnen het bestek van deze laatste paragrafen om het bestaande beleid te bekritisieren of aanbevelingen te doen. Toch willen we met betrekking tot statistisch materiaal over schuldenlast een oproep doen aan zowel de overheid als de betrokken partijen: een grondige analyse van de schuldenproblematiek in Vlaanderen moet meer aandacht krijgen.

Zowel ter preventie als in de strijd tegen overmatige schuldenlast is het belangrijk een helder beeld te hebben van de dimensies van de problematiek. Dit hoofdstuk deed

daarvoor een beroep op relevant en beschikbaar cijfermateriaal. Toch zijn er nog heel wat verbeteringen mogelijk betreffende het statistisch in kaart brengen en analyseren van schuldenoverlast. Samenvattend doen we enkele suggesties voor een verbeterde verzameling en analyse van gegevens omtrent de schuldenproblematiek. Ten eerste is er onvoldoende zicht op de breedte en diepte van de schuldenoverlast. Ten tweede is het voor een gericht beleid noodzakelijk om een zicht te hebben op de profielen van alle personen en gezinnen met schuldenoverlast.

Voor hun erkenning als instelling voor schuldbemiddeling zijn OCMW's en CAW's verplicht gegevens over hun werking door te geven aan het Vlaams Centrum Schuldenlast. Hierdoor krijgen we zicht op profielen en schuldenportefeuilles van personen in budget- en schuldhulpverlening. Dat beeld is echter partieel: over dossiers die behandeld worden door andere professionele schuldbemiddelaars, is weinig tot niets geweten. Dat zorgt voor een grote blinde vlek wat de breedte en diepte van schuldenlast betreft, aangezien we niet weten welke oorsprong en omvang schulden hier hebben. Er zou dan ook nagedacht moeten worden over centrale registratie of systematische bevraging van alle professionele schuldbemiddelaars.¹²

Daarnaast verdienen de bestaande gegevensbanken een betere analyse. Een kruising van geanonimiseerde data uit verschillende gegevensbestanden zou een diepgaande analyse mogelijk maken. In 2011 trad bijvoorbeeld een nieuwe centrale registratie in werking, het 'Centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht en collectieve schuldenregeling'.¹³ De informatie over beslagberichten en collectieve schuldenregelingen werd eerder op de afzonderlijke griffies van de rechtbanken van eerste aanleg verzameld. Een dergelijke centralisatie van gegevens kan, naast een juridische doelstelling, ook armoede en schuldenoverlast in kaart helpen brengen, al gebeurt er momenteel weinig analyse op basis van die data. Een uitbreiding van die registratie met sociaaleconomische gegevens zou interessante mogelijkheden bieden tot analyse.

Tot slot biedt de uitgebreide registratie door het Vlaams Centrum Schuldenlast die in 2013 werd aangepast, ook heel wat mogelijkheden. Jammer genoeg ontbreekt het aan tijd en middelen om de beschikbare data ook aan gevorderde statistische analyses te onderwerpen. Extra werkingsmiddelen of onderzoek door externe instanties zou hier kunnen helpen.

NOTEN

1. Dit hoofdstuk kwam tot stand dankzij de uitgebreide medewerking van Hans Ledegen van het Vlaams Centrum Schuldenlast. Met name de alinea's over schuldhulpverlening in Vlaanderen waren zonder zijn steun onmogelijk geweest.
2. Duvivier, Noël en Van Kerrebroeck (2010) gebruiken in hun bijdrage voor het boek *Pauvreté en Belgique* het begrip 'dettes hors-crédit'. In de Nederlandstalige versie werd dat 'niet-krediet schulden'. Een betere vertaling lijkt ons 'kredietloze schulden'.

3. Deze European Union Statistics on Income and Living Conditions is een door Eurostat gecoördineerde jaarlijkse enquête die sinds 2004 peilt naar de inkomenssituatie en levensomstandigheden op gezinsniveau.
4. In tegenstelling tot de voorgaande cijfers hebben deze gegevens betrekking op geheel België. Dit onderzoek werd door Caroline Jeanmart gepresenteerd op het 24ste colloquium van het 'Observatoire du Crédit et de l'Endettement' op 5 december 2013. Tekst en uitleg beschikbaar op www.observatoire-credit.be.
5. Het gaat om hypothecaire en consumentenkredieten zoals die in de wet omschreven worden. Kredietcontracten die niet aan die wetten onderworpen zijn, worden niet geregistreerd.
6. De hier gepresenteerde cijfers werden berekend op basis van gegevens van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren en de bevolkingscijfers van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie. Financieringshuur wordt niet langer gebruikt om voor privédoeleinden kredieten aan particulieren te verstrekken. Hoewel nog vermeld in sommige analyses, hebben we die kredietvorm niet opgenomen in de berekeningen.
7. Zie *De Standaard*, 31 maart 2014, '9,5 miljoen euro aan openstaande schoolrekeningen'.
8. Gegevens via een persbericht van OCMW Antwerpen van 7 juli 2013 en *Het Nieuwsblad*, 25 juni 2013, 'Ruim 1,6 miljoen euro aan schoolrekeningen onbetaald'.
9. Opvallend is dat in de wet verwezen wordt naar een "schuldenlast die geheel of ten dele uit een of meer kredietovereenkomsten voortvloeit". In de praktijk is schuldbemiddeling vaak nodig zonder dat er problematische kredietschulden bij komen kijken.
10. Rapporten van de registraties zijn terug te vinden op de website van het Vlaams Centrum Schuldenlast, www.vlaamscentrumschuldenlast.be, onder 'Onderzoek en registratie'.
11. Details van de steekproeftrekking zijn uitgebreid beschreven in de bijlage van het rapport van het Vlaams Centrum Schuldenlast (2014).
12. Wie in het kader van een collectieve schuldenregeling als schuldbemiddelaar wil optreden, moet een erkenning krijgen. Zie art. 1675/17, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek, al is die regeling nog niet in voege getreden. Aan een dergelijk statuut zou een registratieverplichting kunnen worden gekoppeld.
13. Dit Centraal Bestand werd al ingericht met een wet uit 2000, maar het duurde tot 2010 voor de noodzakelijke koninklijke en ministeriële besluiten werden genomen om de wet tot uitvoering te brengen (Voet, 2012).



DEEL 2

Armoedebestrijding als duurzame ontwikkeling

In dit tweede deel belichten we het verband tussen armoede en duurzame ontwikkeling. Kunnen beide sectoren iets van elkaar leren?

Het eerste hoofdstuk bespreekt de ontstaansgeschiedenis van het concept duurzame ontwikkeling. Waar gaat het over en wat is de relevantie voor armoedebestrijding?

Het tweede hoofdstuk bekijkt de beleidsinstrumenten die verschillende niveaus (van de Verenigde Naties tot lokale gemeenten) ter beschikking hebben voor het voeren van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling.

In het derde hoofdstuk ligt de focus op het meten van duurzame ontwikkeling. Het gaat na of de duurzaamheidsindicatoren van verschillende beleidsniveaus rekening houden met armoede en sociale uitsluiting.

Het vierde hoofdstuk bekijkt hoe de kwaliteit van leven voor gezinnen met kinderen in Europa evolueerde sinds de economische crisis.

Hoofdstuk vijf focust op ongelijke milieurisico's in Vlaanderen aan de hand van het humaan biomonitoringonderzoek 2010-2011.

Hoofdstuk zes focust op de relatie tussen armoede en woningkwaliteit en op de ruimtelijke ongelijkheden in woningkwaliteit in Wallonië.

Het zevende hoofdstuk belicht de omvang van energiearmoede en enkele beleidsmaatregelen terzake. Het bekijkt de uitdagingen voor een duurzaam preventiebeleid.

Hoofdstuk acht evalueert enkele strategieën voor een koolstofarme samenleving in het licht van sociale rechtvaardigheid.

Hoofdstuk negen onderwerpt het mondiale armoedebestrijdingsbeleid aan een kritische blik en onderzoekt de haalbaarheid van sociale bescherming op mondiaal niveau.

In hoofdstuk tien staat duurzame stadsontwikkeling centraal. Het bekijkt hoe actoren samenwerken om sociale en ecologische doelstellingen in de stad te verzoenen.

Het laatste hoofdstuk stelt dat armoede en milieuproblemen kunnen worden aangepakt met een veerkrachtige, cocreatieve samenleving en bekijkt de rol die de overheid daarin kan opnemen.

Duurzame ontwikkeling: een omstreden begrip in beleid en praktijk

Sander Happaerts¹

1. Inleiding

Duurzame ontwikkeling is een populair motto geworden toen het wereldwijd gelanceerd werd door het Brundtland-rapport (1987) en de Conferentie van Rio (1992). Toch blijft het ook vandaag nog omstreden. Er worden nog altijd debatten gevoerd over hoe het concept precies vertaald moet worden in beleid, van het mondiale tot het lokale niveau, en in de dagelijkse praktijken van andere maatschappelijke actoren. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de conceptuele geschiedenis van duurzame ontwikkeling en de stappen die verschillende actoren ondernomen hebben om het tot leven te wekken. Daarnaast biedt het inzicht in enkele recente ontwikkelingen. Zo wordt almaar duidelijker dat verschillende beleidsinitiatieven van duurzame ontwikkeling een eerder symbolisch karakter hebben, en dat de politieke interesse verschuift naar andere begrippen zoals de groene economie. Tegelijkertijd is er in het theoretische debat met de dag meer aandacht voor perspectieven die voorbijgaan aan de meer klassieke ideeën van 'duurzame groei' en pleiten voor fundamentele transitities van onze productie- en consumptiepatronen.

2. Een nieuw concept op de mondiale agenda

Vandaag bestaat er nog maar weinig twijfel over dat het huidige ontwikkelingspad van de menselijke beschaving onhoudbaar is. Vervuiling van de bodem, lucht en water wijst op grootschalige milieuschade en ernstige gezondheidsrisico's. Een groeiende groep mensen krijgt te kampen met oprukkende woestijnvorming. Toenemende ontbossing en landgebruik zetten kwetsbare ecosystemen en bevolkingsgroepen onder druk. Armoede en sociale ongelijkheid blijven bestaan en nemen in sommige gevallen toe. We zijn getuige van het onomkeerbare verlies van natuurlijke rijkdommen, de snelle uitputting van energiebronnen en zelfs verontrustende klimaatveranderingen op onze planeet. Ook vrede en geopolitieke evenwichten komen daardoor in gevaar.

Die ontwikkelingen worden in aanzienlijke mate aangedreven door de manier waarop we als mensen voldoen in onze essentiële noden, zoals voeding en onderdak, met andere woorden: de patronen die we opgezet hebben om te produceren en te consumeren. Hoewel de gemiddelde menselijke ontwikkelingsgraad in positieve zin evolueert - we worden steeds gezonder en welvarender - worden de economische, sociale en ecologische kosten van ontwikkeling te zwaar om te dragen voor de zwakkeren in onze samenleving, en vooral voor toekomstige generaties. En door de combinatie van een wereldwijde bevolkingsgroei, globalisering en stijgende individuele welvaart, zullen die niet-duurzame tendensen alleen maar belangrijker worden in de nabije toekomst.

In de jaren 1970 werden de kiemen gelegd voor het idee van 'houdbare' of 'duurzame ontwikkeling' - dat uiteindelijk hét antwoord moest worden op de crisissen die eerder zijn geschetst. Het rapport *Limits to Growth* van de Club van Rome legde de onheilspellende gevolgen bloot van het toenemende gebruik van natuurlijke hulpbronnen in combinatie met een stijgende wereldbevolking (Meadows, Meadows, Randers, & Behens, 1972). In die jaren groeide ook de kritiek op de kloof tussen het rijke Noorden en het arme Zuiden, die almaar groter werd als gevolg van fundamentele onevenwichten in het mondiale economische systeem van productie en handel. In 1972 formuleerde de VN-Conferentie over het Menselijke Leefmilieu (UNCHE, Stockholm) de eerste voorzichtige link tussen milieuproblemen en armoede in de internationale politiek. Het verband tussen beide thema's kreeg steeds meer aandacht in de jaren die daarop volgden, zeker toen er nieuwe milieuproblemen opdoken waarvoor een mondiale oplossing vereist was. Het gat in de ozonlaag, het verlies van biodiversiteit en de klimaatverandering zijn daar de beste voorbeelden van. Die mondiale milieuproblemen, die in vele gevallen veroorzaakt worden door de productie- en consumptiepatronen in het Noorden, zijn vaak sterk gelinkt aan armoede en ontwikkelingsproblemen in het Zuiden én treffen de bevolking in het Zuiden dikwijls in grotere mate. De politieke aandacht voor duurzame ontwikkeling ontstaat dus op het kruispunt van het internationale ontwikkelingsbeleid en de mondiale milieugenda in de jaren 1970.

Toen duidelijk werd dat internationaal milieubeleid en ontwikkelingsbeleid niet de verwachte resultaten opleverden, richtte de VN de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling (WCED) of de Brundtland-commissie op. Het invloedrijke rapport van die commissie, *Our Common Future* (1987), benadrukte dat de milieuproblematiek een fundamentele uitdaging is voor economische ontwikkeling, sociale vooruitgang en zelfs internationale vrede. Daarom moeten milieubekommernissen een essentieel onderdeel uitmaken van het economische beleid en de politieke besluitvorming. De Brundtland-commissie omschreef duurzame ontwikkeling als "ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties in gevaar te brengen om in hun behoeften te voorzien" (WCED, 1987, p. 43). Sindsdien is het concept ontelbare keren overgenomen in academische literatuur, internationale onderhandelingen en beleid.

Twintig jaar na de conferentie van Stockholm werd duurzame ontwikkeling het kernthema van de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED, Rio de Janeiro) in 1992, waar het concept een meer beleidsgerichte invulling kreeg. De verzamelde staatshoofden en regeringsleiders legden de nadruk op een 'evenwicht' of integratie van ecologische, economische en sociale doelstellingen of pijlers (de zogenaamde driepijlersvisie). Een stabiele economie zou voldoende welvaart voor iedereen moeten kunnen genereren, en de kosten en baten billijk verdelen, zonder daarbij het leefmilieu in gevaar te brengen waarop het hele systeem uiteindelijk gebouwd is. In het slotdocument van Rio, *Agenda 21*, werd een hele reeks aanbevelingen geformuleerd om duurzame ontwikkeling mogelijk te maken, bijvoorbeeld op het vlak van wetenschap, onderwijs, ontwikkelingshulp, technologieoverdracht of internationaal recht (UNCED, 1992).

In het Brundtland-rapport en op de Conferentie van Rio werd een aantal belangrijke beleidsprincipes voor duurzame ontwikkeling afgesproken. Als die principes consequent toegepast zouden worden in politieke beslissingen, zouden de uiteindelijke doelstellingen van duurzame ontwikkeling bereikt worden, zo is het idee. Vijf van de belangrijkste beleidsprincipes zijn beleidsintegratie, billijkheid, intergenerationele solidariteit, internalisering van kosten en participatie (Happaerts & Bruyninckx, 2014). Beleidsintegratie verwijst naar de noodzaak om verschillende beleidsdomeinen gezamenlijk aan te pakken (horizontaal) en om een betere coherentie te verkrijgen over verschillende overheidsniveaus heen (verticaal). Dat is nodig omdat vele problemen van duurzame ontwikkeling uiteindelijk veroorzaakt worden door beleidsinitiatieven afzonderlijk van elkaar te formuleren, in verschillende sectoren en door verschillende overheden op andere niveaus, waardoor ze elkaar vaak tegenwerken. Een meer billijke verdeling van de kosten en baten van productie en consumptie, zowel tussen landen van het Noorden en het Zuiden als binnen eenzelfde land, heeft een grote normatieve inslag. De opname van dat principe moet ervoor zorgen dat duurzame ontwikkeling altijd een sterke sociale dimensie behoudt, die aandacht schenkt aan problemen van armoede en uitsluiting. Intergenerationele solidariteit verwijst naar het langetermijnperspectief van duurzame ontwikkeling en naar de noodzaak om rekening te houden met de behoeften van toekomstige generaties. Dat was een zeer ongewoon idee in 1987, en vormt nog altijd een van de meest kenmerkende principes van duurzame ontwikkeling. De internalisering van sociale en milieukosten is noodzakelijk omdat de marktprijs van goederen en diensten doorgaans geen rekening houdt met externaliteiten, zoals de milieuschade die optreedt gedurende het productieproces of het afval dat achterblijft na gebruik. Participatie van verschillende stakeholders in het beleid, ten slotte, is noodzakelijk voor de legitimiteit van politieke processen en leidt volgens sommigen ook tot betere beslissingen en een effectievere uitvoering ervan. Zo onderscheidde de Conferentie van Rio zich van eerdere topbijeenkomsten door veel spreektijd en inspraak te geven aan inheemse volkeren, jongeren en andere groepen die doorgaans weinig aan bod komen in internationale onderhandelingen.

Die principes werden formeel erkend als richtlijnen voor internationale beleidsdebatten. Na Rio hebben ook op andere bestuursniveaus verschillende actoren geprobeerd

om hun activiteiten te stoelen op de principes van duurzame ontwikkeling. Maar wanneer een nieuwe conferentie werd georganiseerd in 2002, de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling (WSSD, Johannesburg), was het gebrek aan uitvoering van *Agenda 21* het overkoepelende thema. De teleurstelling over het gebrek aan vooruitgang sinds 1992 was groot. De stemming in Johannesburg was dan ook veel minder optimistisch dan in Rio. Dat was deels te wijten aan het minder positieve internationale klimaat op de Wereldtop. Die werd een jaar na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 gehouden, terwijl Rio nog volop baadde in de euforie na het einde van de Koude Oorlog. Maar het was ook duidelijker geworden dat de implementatie van het complexe concept veel moeilijker was dan oorspronkelijk gedacht, en veel meer tijd, investering en politiek engagement zou vragen. En terwijl men onderhandelde over betere strategieën om de gemeenschappelijke agenda uit te voeren, werden de debatten in Johannesburg ook nog eens overschaduwd door een confrontatie tussen het Noorden en het Zuiden. Dat had onder meer te maken met het feit dat het Zuiden meer middelen eiste voor de ontwikkelingsproblematiek en vond dat er de laatste jaren te veel aandacht was uitgegaan naar biodiversiteit en klimaatverandering.

3. Voer voor critici

Brundtland en Rio hebben gezorgd voor een overkoepelende visie op duurzame ontwikkeling, een concept dat zowel een antwoord bood op wereldwijde milieuproblemen als op de ontwikkelingskloof tussen Noord en Zuid. Maar de vertaling van die visie in overheidsbeleid en in de praktijken van maatschappelijke actoren ging niet zonder slag of stoot. Sinds het begin van het debat zijn daardoor verschillende kritische stemmen opgedoken.

Een eerste belangrijke kritiek gaat over de vaagheid van duurzame ontwikkeling zoals het omschreven werd door Brundtland en nadien door iedereen werd overgenomen. Het adjectief 'duurzaam' lijkt nu wel bij alles te kunnen passen, zodat het voor iedereen iets anders kan betekenen. Dat komt omdat duurzame ontwikkeling, net zoals begrippen als vrijheid of democratie, een omstrede of 'gecontesteerd' concept is (Connelly, 2007). Zulke concepten hebben twee betekenisniveaus. Op een eerste niveau is de betekenis algemeen aanvaard maar eerder vaag, zoals de Brundtland-definitie of de driepijlersvisie, waar iedereen zich op de een of andere manier in kan vinden. Onenigheden manifesteren zich vooral op het tweede niveau, waar het concept vertaald moet worden in concrete acties. Daar gaan verschillende, soms tegenstrijdige interpretaties van duurzame ontwikkeling met elkaar in concurrentie. De term wordt bijvoorbeeld met evenveel enthousiasme gehanteerd door de industrie, die economische groei voorop blijft stellen, als door bepaalde milieugroeperingen, die een fundamentele herziening eisen van ons ontwikkelingsmodel en van de economische groei die ermee gepaard gaat (Gendron, 2006).

Het gewicht van de milieudimensie in duurzame ontwikkeling is een andere bron van discussie. Hoewel vaak wordt benadrukt dat duurzame ontwikkeling terug te brengen is op de integratie van economische, sociale en milieudoelstellingen, heeft de beleidsvertaling vaak vooral ecologische accenten. Dat heeft verschillende verklaringen. In de eerste plaats verwerpen vele experts de driepijlersvisie, die gebaseerd is op een idee van evenwicht. Zij vinden dat het leefmilieu een fundamentele voorwaarde is voor menselijk leven, en dus ook voor sociaaleconomische ontwikkeling, en dat het niet zomaar gelijkgesteld kan worden aan economische en sociale doelen (Kemp, Parto, & Gibson, 2005). Daarnaast stond de milieubeweging mee aan de wieg van het concept en heeft ze dus ook een sterke stempel gedrukt op het debat. Ten derde heeft het duurzameontwikkelingsbeleid vaak de vorm aangenomen van milieubeleidsintegratie, dat wil zeggen dat essentiële milieudoelstellingen worden geïntegreerd in andere beleidsdomeinen. In vele landen kreeg het Ministerie van Leefmilieu daardoor de verantwoordelijkheid over duurzame ontwikkeling, hoewel dat departement in de meeste democratieën minder macht en middelen heeft dan andere. In Vlaanderen, waar de minister-president het duurzameontwikkelingsbeleid coördineert, is men uitdrukkelijk afgestapt van een visie die milieu centraal stelt, en wordt duurzame ontwikkeling eerder benaderd als een overkoepelende visie voor alle beleidsdomeinen (Happaerts, 2012b). In vele landen in het Zuiden worden de sociale en economische componenten van ontwikkeling dan weer centraal geplaatst, en gaat duurzame ontwikkeling vooral over thema's als onderwijs, gezondheidszorg en basisvoorzieningen.

Vanuit het Zuiden groeide ook specifieke kritiek op duurzame ontwikkeling. Hoewel de Noord-Zuid-dimensie een essentieel onderdeel is van het concept, valt er soms te horen dat duurzame ontwikkeling het zoveelste hersenspinsel is van westerse intellectuelen, dat uiteindelijk enkel de onevenwichtige machtsstructuren bevestigt waarop het zogezegd een antwoord wil bieden (Najam, 2011). In het Zuiden wordt het debat over duurzame ontwikkeling dan ook vaker in verband gebracht met de impact van de mondiale economie op socio-economische omstandigheden en het leefmilieu daar (Napolitano, 2013). Daarnaast wordt in het Zuiden vaak meer aandacht geschonken aan bottom-upbenaderingen van duurzame ontwikkeling, die vertrekken vanuit de sterktes van lokale gemeenschappen en traditionele samenwerkingsvormen.

De belangrijkste kritiek op duurzame ontwikkeling heeft vooral te maken met de implementatie ervan. Critici beweren dat duurzame ontwikkeling vooral een discoursbegrip is, en dat er nog maar weinig is gebeurd om het te verwezenlijken, bijvoorbeeld op het vlak van handel of internationaal milieubeleid. Sommige analyses tonen aan dat overheden een duurzameontwikkelingsbeleid voeren met een symbolisch karakter. Dat wil zeggen dat het beleid een hoge politieke effectiviteit heeft, maar een lage impacteffectiviteit (Happaerts, 2012a). Symbolisch beleid slaagt erin om een nijpende kwestie van de politieke agenda te halen, door de bereidwilligheid van politici te tonen om de kwestie aan te pakken, maar in de praktijk doet het niets om de werkelijke problemen op te lossen die er aan de grondslag van liggen. Vele beleidsinitiatieven richten wel nieuwe

instrumenten op, zoals strategieën voor duurzame ontwikkeling of interdepartementale werkgroepen, maar die hebben weinig effecten op regulier beleid rond specifieke thema's. Dergelijke instrumenten hebben ook vaak een laag politiek en ambtelijk gewicht. In die gevallen wordt duurzameontwikkelingsbeleid omschreven als een cosmetische ingreep of 'window dressing'.

4. Vertaling in beleid en praktijk

Terwijl het begrip 'duurzame ontwikkeling' dus uit verschillende hoeken kritiek kreeg, zijn er overal pogingen geweest om het te vertalen in overheidsbeleid en in de praktijken van maatschappelijke actoren. Maar de concrete implementatie van duurzame ontwikkeling gaat gepaard met allerlei uitdagingen.

Op wereldschaal is men ervan overtuigd dat de krachten van globalisering op een of andere manier gekanaliseerd moeten worden. Er woedt dan ook een debat over hoe zo'n sturing er op internationaal niveau moet uitzien. Aan de ene kant van het debat (bijvoorbeeld: institutionalistische kaders) zijn er de 'believers' van het VN-systeem, die geloven dat stapsgewijze aanpassingen van de internationale instellingen de juiste oplossing kunnen bieden voor het mondiale bestuur van duurzame ontwikkeling (Pallemmaerts, 2003). Zo zijn er sinds Rio een aantal VN-organen opgericht om de implementatie van *Agenda 21* te overzien, zoals de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD),² maar de impact van die organen is hoogst twijfelachtig (zie verder). Verder zijn er een groot aantal mondiale topbijeenkomsten georganiseerd over specifieke thema's van duurzame ontwikkeling, zoals het lot van vrouwen, inheemse volkeren of duurzaam wonen. In het internationale milieubeleid werden nieuwe verdragen gesloten die bijzondere nadruk leggen op de beleidsprincipes van duurzame ontwikkeling. Zo is de VN-Conventie ter Bestrijding van Woestijnvorming gebaseerd op de beleidsdeelname van lokale gemeenschappen en het gebruik van traditionele kennis (Bruyninckx, 2004). Maar aan de andere kant van het debat over mondiaal bestuur worden de huidige internationale institutionele structuren fundamenteel in vraag gesteld. Volgens sommigen zorgen net die structuren, die gecontroleerd worden door de nationale overheden van de machtigste staten, ervoor dat de onevenwichten van de mondiale economie blijven bestaan, met alle nadelige sociale en ecologische gevolgen die ermee gepaard gaan (Petrella, 2003). Momenteel wordt er veel gepraat over een grondige hervorming van multilaterale instellingen, zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO), het Internationaal Muntfonds (IMF) of de Wereldbank, bijvoorbeeld door meer inspraak te geven aan landen uit het Zuiden en aan opkomende wereldmachten als China, India en Brazilië.

Ook regionale organisaties hebben stappen ondernomen om duurzame ontwikkeling te verankeren. De Europese Unie (EU), die wereldwijd een voorloper wilde zijn, ont-

wikkelde haar eigen Strategie voor Duurzame Ontwikkeling als voorbereiding op de Wereldtop van Johannesburg. Met doelstellingen op het vlak van schone energie en natuurlijke rijkdommen moest die strategie een milieudimensie breien aan de Lissabonstrategie, de belangrijkste socio-economische strategie van de Unie tussen 2000 en 2010. Ze kreeg echter nooit veel politieke aandacht en had weinig concrete effecten. In 2010 werd dan ook geprobeerd om duurzame ontwikkeling rechtstreeks te integreren in de nieuwe strategie Europa 2020, de opvolger van Lissabon. Europa 2020 geeft nu meer aandacht aan ecologische en sociale doelstellingen, en streeft naar “slimme, duurzame en inclusieve groei” (European Commission, 2010). Een van de thema’s die sterk op de voorgrond treden, is het efficiënte gebruik van natuurlijke rijkdommen, waarmee de Europese Commissie een nieuwe impuls wil geven aan haar afval- en productbeleid en andere thema’s, om ze meer te sturen in de richting van een circulaire economie die minder een beroep doet op nieuwe grondstoffen en die geen afval produceert. De integratie van duurzame ontwikkeling in Europa 2020 zou een oplossing kunnen zijn voor het probleem van symbolisch beleid, omdat de belangrijkste economische strategie in principe wel kan rekenen op veel politiek gewicht. Maar analisten wijzen erop dat Europa 2020 slechts een heel nauwe interpretatie van duurzame ontwikkeling hanteert (Pisano, Endl, & Berger, 2013). Critici nemen de exclusieve focus op groei en jobs onder vuur, en stellen dat er te weinig aandacht besteed wordt aan armoedebestrijding en sociaal welzijn, zeker sinds de economische crisis.

Analisten wijzen erop dat Europa 2020 slechts een heel nauwe interpretatie van duurzame ontwikkeling hanteert.

Op het nationale niveau werd de voorbije decennia veel verwacht van een trend naar meer ‘governance’ om duurzame ontwikkeling vooruit te helpen. Governance veronderstelt dat de natiestaat niet meer de enige actor is die maatschappelijke functies vervult, maar dat die rol verschuift naar andere actoren in de samenleving. Dat is alvast de theorie, want vaak blijken het toch nog altijd overheden te zijn die aan de belangrijkste touwtjes trekken in het nationale duurzameontwikkelingsbeleid (Meadowcroft, 2008), of dat ze toch minstens een sleutelfunctie behouden om te coördineren met die andere actoren. Die actieve rol wordt onderstreept door een aantal zeer zichtbare praktijken die overheden op nationaal niveau op het getouw hebben gezet. De nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling, als antwoord op *Agenda 21*, zijn het duidelijkste voorbeeld. Die strategieën hebben er in vele gevallen toe geleid dat duurzame ontwikkeling als expliciet beleidsdomein werd erkend, en gaven soms aanleiding tot wetgevende of zelfs grondwettelijke initiatieven, zoals in België. Beleidsprocessen voor duurzame ontwikkeling hebben ook vaak geleid tot innovatieve pogingen om samen te werken over beleidsdomeinen heen, en om traditionele en minder traditionele groepen te betrekken bij de beleidsvorming en -implementatie in allerlei constructies. Ondanks

het feit dat die initiatieven uiteindelijk soms een symbolisch karakter blijken te hebben (zie eerder), zijn ze in andere gevallen toch betekenisvol.

In navolging van nationale overheden hebben ook veel subnationale overheden en steden initiatieven genomen om duurzame ontwikkeling te verankeren, zowel in het Noorden als in het Zuiden, bijvoorbeeld door een *Lokale Agenda 21* op te stellen (Bruyninckx, Happaerts, & Van den Brande, 2012). Onder het motto 'think globally, act locally' hebben die initiatieven ook vaak een mondiale insteek, ofwel door hun eigen beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld: minder uitstoot van broeikasgassen) te linken aan internationale problemen, ofwel door zich te verenigen met steden of regio's aan de andere kant van de wereld. Zo hebben lokale en subnationale overheden allerlei netwerkstructuren opgericht, onder meer om goede ervaringen en concrete instrumenten uit te wisselen.

Als gevolg van het participatieprincipe zijn ook niet-overheidsactoren zeer actief geweest om duurzame ontwikkeling in de praktijk te brengen. Ze doen dat in partnerschap met overheden, onder meer in het kader van 'duurzaamheidsraden', die ondertussen bijna in alle landen opgericht zijn en een nieuwe dimensie geven aan beleidsvoorbereiding, maar ook binnen hun eigen interessegebieden. Niet-gouvernementele organisaties (ngo's) waren bij de eerste verdedigers van duurzame ontwikkeling, waarin ze hun traditionele strijd voor milieubescherming, participatie en Noord-Zuid-solidariteit terugvonden. Door de jaren heen evolueerde de positie van ngo's in internationale milieuonderhandelingen van een marginale getuige naar een gerespecteerde partner met vaak een formele status op topbijeenkomsten. Vele hebben zich verenigd in koepelorganisaties, bijvoorbeeld van milieu-ngo's en ontwikkelings-ngo's, met duurzame ontwikkeling als richtsnoer. Zo willen ze onder andere een tegenkracht bieden voor economische globalisering. Ook bedrijven hebben de handschoen van duurzame ontwikkeling opgenomen en hebben onder de noemer van 'corporate social responsibility' verschillende initiatieven opgestart (Capron & Quairel-Lanoizelée, 2004). Die initiatieven variëren van 'window dressing' tot technologische innovaties om schoner te produceren. In zeldzame gevallen hebben bedrijven werkelijke veranderingen in hun businessmodellen doorgevoerd om tegemoet te komen aan de doelstellingen van duurzame ontwikkeling, vaak onder druk van ngo's en de publieke opinie (Mol, Buttel, & Spaargaren, 2005). Als laatste in de rij hebben vakbonden heel laat gereageerd op de populariteit van duurzame ontwikkeling, vooral vanwege de link met milieuthema's, die vakbonden altijd hebben gezien als een bedreiging voor de werkgelegenheid (Creten, Bachus, & Happaerts, 2014). In recentere debatten zoals de groene economie (zie verder) hebben vakbonden aangeknoopt met hun traditie om sociale rechten en rechtvaardigheid te verdedigen, om een 'rechtvaardige transitie' te eisen (Räthzel & Uzzell, 2013). Zo zijn vakbonden een sterke stem geworden in de strijd om van sociale kwesties zoals armoede een kernthema te maken van duurzame ontwikkeling.

In debatten over de verankering van duurzame ontwikkeling gaat veel aandacht naar het soort kennis dat nodig is voor een duurzame maatschappij. Die vraag wordt almaar

belangrijker, nu we zien dat de kloof steeds groter wordt tussen de wetenschappelijke wereld, die op basis van objectieve gegevens dringende actie vraagt om milieuproblemen aan te pakken, en de politieke wereld, die er niet in slaagt om internationale onderhandelingen tot een goed einde te brengen. Volgens Dedeurwaerdere (2013) moet 'duurzaamheidswetenschap' erop gericht zijn om allerlei institutionele barrières voor duurzame ontwikkeling weg te nemen, bijvoorbeeld in (internationale) politieke besluitvorming. Maar er moet ook meer onderzoek verricht worden naar de maatschappelijke systemen die onze ontwikkeling sturen (bijvoorbeeld op het vlak van voeding, mobiliteit en energie) en naar de dominante waarden en wereldbeelden van individuen en maatschappijen. Sinds 1992 gaat een deel van de literatuur over zeer praktische kennisopbouw over instrumenten voor duurzame ontwikkeling. Zo is er veel vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van indicatoren om een duurzameontwikkelingsbeleid te ondersteunen, al hekelen sommige auteurs dat de wildgroei van indicatoren een schaamlapje is voor het gebrek aan een doortastend beleid (Kemp e.a., 2005). Naast specifieke indicatoren voor duurzame ontwikkeling zoekt men naar betere instrumenten om welzijn en ontwikkeling te meten, als alternatief voor het bruto binnenlands product (bbp) (Fleurbaey, 2009). In het mondiale debat over duurzame ontwikkeling wordt trouwens niet enkel gekeken naar instrumenten die voortbouwen op conventionele kennis, maar erkent men ook het belang van niet-westerse vormen van kennis om bepaalde problemen van duurzaamheid, bijvoorbeeld in specifieke lokale contexten, aan te pakken met respect voor inheemse tradities (Bruyninckx, 2004).

5. Duurzame ontwikkeling op de terugweg?

5.1 Rio + 20

Duurzame ontwikkeling is dus op een snelle en stabiele manier verankerd in beleid en praktijk op allerlei niveaus sinds de vroege jaren 1990. Maar verschillende signalen wijzen op een daling van het enthousiasme de laatste jaren. Concrete initiatieven voor duurzame ontwikkeling krijgen almaar minder politieke aandacht, en onderzoekers spreken van een 'fin de règne' van het concept (Zaccai, 2011). Op mondiaal niveau was de Rio + 20-conferentie symptomatisch. Die derde topbijeenkomst over duurzame ontwikkeling in 2012 (de VN-Conferentie voor Duurzame Ontwikkeling, UNCSD), opnieuw in Rio de Janeiro, werd aanvankelijk met veel scepsis onthaald door het Noorden. Toch was het met 44.000 deelnemers de grootste VN-conferentie ooit. Maar het aantal staats- en regeringsleiders (79) was veel lager dan in 1992 (117) of 2002 (104). De Top zelf wordt door de meeste waarnemers als een mislukking beschouwd, hoewel het overheersende pessimisme over de uitkomst van Rio + 20 ervoor zorgde dat vele overheden het al als een succes beschouwden dat er überhaupt een slotdocument was: *The Future We Want*.

Twee thema's stonden centraal op Rio + 20: de groene economie (zie verder) en het institutionele kader voor het mondiale bestuur van duurzame ontwikkeling. In dat laatste thema werden geen grote knopen doorgehakt. Rio + 20 schafte de CSD af, verving het door het 'High-Level Political Forum on Sustainable Development' en sprak af om duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's, 'Sustainable Development Goals') te formuleren. Hoewel er een grote consensus bestaat over het feit dat de CSD nooit het statuut van een praatbarak heeft overschreden, valt het sterk te betwijfelen of het nieuwe forum echt een nieuwe, politieke dimensie kan geven aan duurzame ontwikkeling. De SDG's, die een vervolg moeten breien aan de millenniumontwikkelingsdoelstellingen, zijn momenteel nog in volle ontwikkeling.

Het dalende enthousiasme voor duurzame ontwikkeling heeft met drie factoren te maken. Ten eerste is de algemene internationale context nu veel minder gunstig dan in 1992, toen het einde van de Koude Oorlog gevolgd werd door een wijdverspreid optimisme dat grensoverschrijdende problemen doeltreffend konden worden aangepakt met internationale afspraken. De financiële en economische crisis die de wereld sinds 2008 in de ban houdt, heeft ervoor gezorgd dat politieke prioriteiten vooral gericht zijn op de korte termijn, op binnenlandse problemen en op economische groei. Ten tweede heerst er sinds enkele jaren een pessimistische sfeer in multilaterale onderhandelingen over milieuthema's. De belangrijkste illustratie daarvan is de mislukte klimaatconferentie in Kopenhagen in 2009 en de patstelling in internationale klimaatonderhandelingen die erop volgde.³ De derde factor heeft te maken met de algemene teleurstelling die er heerst over het gebrek aan impact van de verankering van duurzame ontwikkeling die in dit hoofdstuk beschreven wordt. Het initiële optimisme over de populariteit van het begrip in beleidsdiscours maakt meer en meer plaats voor een gevoel van ontzuivering dat het beleid te vaak een symbolisch karakter heeft (zie eerder) en dat er maar weinig verbetering optreedt in de toestand van het leefmilieu en sociale rechtvaardigheid.

5.2 'It's the green economy, stupid!'

De groene economie is een begrip dat op een nieuwe manier kijkt naar het verband tussen economische ontwikkeling en ecologische vooruitgang, en heeft de laatste jaren een sterke opmars gekend. Het werd als hoofdthema van Rio + 20 gekozen omdat nationale overheden het er grotendeels over eens waren dat de economie in het centrum van de aandacht moest staan in tijden van crisis. De groene economie werd in de maanden vóór Rio + 20 dan ook sterk gepromoot op internationaal vlak. Volgens de VN is de groene economie een strategie om duurzame ontwikkeling te bereiken en wereldwijde armoede te bestrijden, door 2% van het mondiale bbp te investeren in sleutelsectoren zoals energie, water en landbouw. Publieke en private actoren moeten daarbij de handen in elkaar slaan om een transitie naar een koolstofarme, hulpbronnefficiënte en sociaal inclusieve economie mogelijk te maken (UNEP, 2011). De uitdagingen die de VN

nu naar voren schuift, zijn niet fundamenteel verschillend van die van Brundtland in 1987. Maar alles wordt nu veel meer voorgesteld als economische problemen met economische oplossingen. Zo ligt er een grote nadruk op jobcreatie, de juiste prijszetting en investeringen.

De verschuiving van de internationale aandacht van duurzame ontwikkeling naar de groene economie brengt zowel kansen als risico's met zich mee. Omdat de groene economie een sterke aantrekkingskracht heeft voor overheden - want het lijkt hun voorkeur voor economische ontwikkeling te bevestigen - komt die voor sommigen minder bedreigend over dan duurzame ontwikkeling. Het heeft daardoor meer kans om de status van symbolisch beleid te overstijgen en echte veranderingen te ontketenen in het economische beleid van overheden. Anderzijds is er een risico dat een focus op de groene economie een aantal sleuteldimensies van duurzame ontwikkeling aan de kant schuift, zoals de sociale dimensie en mondiale rechtvaardigheid, omdat het nieuwe concept vaak gelijkgesteld wordt aan een efficiëntere en schonere productie. Bovendien is er een risico dat men een louter instrumentele visie op het leefmilieu hanteert, als 'voorraad' van hulpbronnen en ecosysteemdiensten en 'opslagplaats' van afval. In dat geval kan de nadruk op de groene economie een ernstige achteruitgang zijn in het debat over duurzame ontwikkeling.

Omdat de groene economie een sterke aantrekkingskracht heeft voor overheden, komt die minder bedreigend over dan duurzame ontwikkeling.

5.3 Een fundamentele oplossing voor de hardnekkige problemen van duurzaamheid

Meer dan 25 jaar na het begin van het internationale debat over duurzame ontwikkeling gaapt er een grote kloof tussen vooruitgang op het institutionele niveau en het gebrek aan effectiviteit op het terrein, vooral als het gaat over milieuproblemen en sociale rechtvaardigheid. Om die kloof te verklaren, wordt in academische kringen steeds vaker het perspectief van duurzaamheidstransities gehanteerd. In transitiedenken, een redelijk recente stroming in de literatuur, worden de problemen van duurzame ontwikkeling 'hardnekkig' genoemd. Voorbeelden van hardnekkige problemen zijn klimaatverandering, vergrijzing of de schaarste van energiebronnen en grondstoffen. Dergelijke problemen zijn zeer complex, onzeker en van elkaar afhankelijk (Loorbach, 2007). Bovendien zijn ze heel moeilijk te beïnvloeden, omdat hun oorzaken diep geworteld zijn in het maatschappelijke weefsel, in institutionele structuren en in onze dominante patronen van productie en consumptie. Om het hoofd te bieden aan die hardnekkige problemen, zijn een regulier beleid en marktwerking voor transitie-experts niet vol-

doende. Ook incrementele, institutionele veranderingen bieden geen oplossing, omdat ze de huidige structuren (waarin de problemen dus geworteld zijn) eerder bestendigen. In plaats daarvan zijn systeeminnovaties nodig, veranderingen die ingrijpen in de kern van de systemen die gecreëerd zijn om de belangrijkste maatschappelijke functies te vervullen (zoals voeding, behuizing, energie en mobiliteit). 'Transities' zijn dan fundamentele veranderingen in de dominante structuren, praktijken, technologieën, beleid, levensstijlen en denken, met als doel om reële systeeminnovatie te bereiken (Kemp & Rotmans, 2005). Andere strategieën, die de dominante, niet-duurzame systemen eerder versterken, leiden volgens transitieonderzoekers tot een lock-in van die systemen en staan duurzame ontwikkeling dus in de weg.

Hoewel transitiedenken stoelt op een fundamentele kritiek van de huidige ontwikkelingspatronen, dringt het meer en meer binnen in het internationale beleidsdiscours. Dat is waarschijnlijk in de eerste plaats een evolutie die beperkt blijft tot het discours, maar toch is ze interessant. Terwijl de wetenschappelijke consensus groeit dat er diepgaande veranderingen zijn in onze productie- en consumptiepatronen als we van duurzame ontwikkeling een realiteit willen maken, kan de erkenning van een concept dat net die fundamentele transities promoot, heel betekenisvol zijn.

6. Besluit

Duurzame ontwikkeling is snel opgeklommen tot een centraal beleidsbegrip op het vlak van milieu, internationale samenwerking, sociale inclusie, ruimtelijke ordening, armoede, enzovoort. Die evolutie heeft zich op een uitzonderlijk snelle en doordringende manier gemanifesteerd, en dat op alle bestuursniveaus. Ook buiten het beleid hanteren bijna alle sociale actoren het concept, en dat in verschillende contexten en zowel in het Noorden als in het Zuiden. Toch blijft duurzame ontwikkeling vandaag een gecontesteerd begrip. De uiteenlopende interpretaties leggen een verschillende nadruk op de positie van het leefmilieu of van de Noord-Zuid-solidariteit, en er kwam veel kritiek op de vaagheid van het concept.

In de laatste 25 jaar werd duurzame ontwikkeling verankerd in beleidsinitiatieven en praktijken op verschillende niveaus. Het belang van die institutionalisering is groot, omdat ze ervoor kan zorgen dat de principes van duurzame ontwikkeling een permanent aandachtspunt worden van overheden en netwerken van andere actoren. Maar ondertussen blijkt een aantal initiatieven een symbolisch karakter te hebben, en in combinatie met een pessimistische internationale context heeft dat gezorgd voor een dalend enthousiasme voor het concept 'duurzame ontwikkeling'.

Nieuwe begrippen duiken nu op in het beleidsdiscours, zoals de groene economie. Tegelijkertijd schuift de wetenschap meer en meer in de richting van meer systemische

benaderingen, die pleiten voor diepgaande transities in productie- en consumptiepatronen, levensstijlen en denken. Toekomstig onderzoek zal onder meer moeten uitmaken of en hoe die benaderingen vertaald kunnen worden naar het beleid toe. Dat is des te relevanter nu huidige beleidsinitiatieven geïnspireerd door de groene economie een aantal sleuteldimensies van duurzame ontwikkeling aan de kant blijken te schuiven.

NOTEN

1. Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op een langere, Engelstalige tekst geschreven samen met Hans Bruyninckx (zie Happaerts & Bruyninckx, 2014).
2. De CSD was tot 2013 een van de vele functionele commissies van Ecosoc (de Economische en Sociale Raad van de VN), die jaarlijks bijeenkwam om de voortgang te bespreken van de afspraken die gemaakt zijn in Rio en Johannesburg. Uit die besprekingen kwamen dan, in het beste geval, niet-bindende aanbevelingen voor maatregelen die overheden moesten nemen.
3. In 2009 vond de vijftiende jaarlijkse Conference of the Parties (COP) van het VN-Klimaatverdrag plaats in Kopenhagen. Het moest het sluitstuk vormen van een nieuw mondiaal Protocol waarin bindende afspraken werden gemaakt om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Maar ondanks grote politieke en publieke druk werd in Kopenhagen niet het gewenste akkoord bereikt. Sindsdien verlopen internationale klimaatonderhandelingen heel moeizaam, en is er nog steeds geen nieuw Protocol afgesproken.

Het beleid inzake duurzame ontwikkeling in België, met een focus op armoede en sociale uitsluiting

Bernard Mazijn

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aandacht getrokken op enkele belangrijke punten in de omschrijving van 'duurzame ontwikkeling', die uitgebreid aan bod kwam in het vorige hoofdstuk: 'duurzame ontwikkeling: een gecontesteerd beleidsconcept'. De internationale context is hierbij belangrijk. Vervolgens wordt nagegaan hoe het concept op de verschillende niveaus in ons land beleidsmatig invulling werd gegeven, in het bijzonder wat armoede en sociale uitsluiting betreft. Tot slot wordt vooruitgeblikt.

2. Duurzame ontwikkeling in perspectief

De economische expansie van de jaren 1950 en 1960, kort na de Tweede Wereldoorlog, leidde al snel tot de publicatie van boeken en rapporten waarin werd gewaarschuwd voor de nefaste gevolgen van ontwikkeling. Het begrip 'duurzame ontwikkeling' ('sustainable development') duikt in de jaren 1970 en 1980 hier en daar al op. Het duurde echter tot het einde van de jaren 1980 voor het op de internationale politieke agenda werd gezet.

Onder het voorzitterschap van de Noorse politica Gro Harlem Brundtland¹ publiceerde de 'World Commission on Environment and Development' (WCED) in 1987 het rapport *Our Common Future*, dat twee jaar later in een Nederlandse vertaling verscheen. Vanaf dat moment werd 'duurzame ontwikkeling' een centraal begrip in het discours over milieu en ontwikkeling in de wereld (UCMO, 1989): "Duurzame ontwikkeling (...) is een veranderingsproces waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften."

De definiëring van het concept 'duurzame ontwikkeling' stelde een complex vraagstuk ter discussie (De Jonge, Mazijn, & Van Assche, 2000): "Hoe kan in deze wereld een

rechtvaardig verdeelde en toereikende welvaart gecreëerd worden, zonder uitputting van de natuurlijke rijkdommen of onomkeerbare aantasting van de ecosystemen?"

In de verduidelijking van haar omschrijving van duurzame ontwikkeling gaat de zogenaamde Brundtland-commissie een stap verder (UCMO, 1989): "Een duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die tegemoet komt aan de noden van het heden zonder de behoeftevoorziening van de komende generaties in het gedrang te brengen. Er liggen twee gedachten aan de grondslag: a) de notie 'noden', vooral dan de basisbehoeften van de derde wereld die de allergrootste prioriteit moeten krijgen; en b) het principe van de beperkingen door de huidige stand van de technologie en ons samenlevingsverband om aan de huidige en toekomstige behoeften te voldoen."

Het eerste element stelt 'armoede en sociale uitsluiting' duidelijk centraal², het tweede element is in feite een oproep tot bescheidenheid. Ontwikkeling is meteen het tweede aandachtspunt dat in deze context centraal staat.

Binnen dat solidariteitsconcept in tijd en ruimte ('de behoeften van de huidige en toekomstige generaties') wordt dus benadrukt dat milieubescherming en rechtvaardige ontwikkeling een hoofdrol spelen. Dat is echter niet voor iedereen vanzelfsprekend. In de voorbije 25 jaar zijn meer dan 'vijftig tinten grijs' aan de invulling van duurzame ontwikkeling gegeven³ (zie onder andere Gouzée & Mazijn, 2012). Dat maakt het er de beleidsvoering niet gemakkelijker op. Dat weerspiegelt zich onder meer in het onvoldoende gebruiken of zelfs het gebrek aan een kompas op elk van de beleidsniveaus, samengesteld uit een set van sleutelindicatoren, die mee input geven aan het beleidsdebat (Zuinen, 2012).

Toch kan worden aangegeven dat een samenleving overal ter wereld zich sociaal en economisch ontwikkelt binnen een specifieke leefomgeving. Dat zijn meteen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling waarnaar vaak wordt verwezen, de zogenaamde drie P's: 'people', 'planet' en 'profit'.⁴ Er kan aan worden toegevoegd dat die ontwikkeling wordt gestuurd door vormen van politieke organisatie. Daarenboven wordt op die verschillende plaatsen de maatschappij in een bepaalde tijdsperiode samengehouden door haar culturele eigenheid.

3. De internationale context

Hoewel binnen de internationale context steevast verwezen wordt naar de definitie van duurzame ontwikkeling in het genoemde Brundtland-rapport, is het belangrijk aan te geven dat heel wat landen en actoren zich beperken tot een milieugerichte invulling en eerder 'duurzaamheid' ('sustainability') gebruiken. Dat gebeurt om verschillende redenen. In de Angelsaksische wereld wordt het meenemen van sociale bekommernissen, in tegenstelling tot milieuoverwegingen, soms gebrandmerkt als zijnde 'niet-objectiever-

baar' en bijgevolg 'politiek', in de Scandinavische wereld met een hoge levensstandaard wordt niet begrepen dat sociale overwegingen nog actueel zijn, enzovoort. Veelal worden het in rekening brengen van de drie dimensies van duurzame ontwikkeling en het afwegen ten opzichte van elkaar – terecht – als uitermate moeilijk ervaren.

Het resultaat is vaak dat het gebruik van het adjectief 'duurzaam' sedert het Brundtland-rapport en de Rio-conferentie hand over hand is toegenomen: duurzame economie, duurzame groei, duurzaam milieubeleid, duurzame landbouw, ... Dit soms oneigenlijke gebruik houdt een aantal gevaren in. Het streven naar een duurzame mobiliteit bijvoorbeeld (denk hierbij aan de discussie over de biobrandstoffen) zou kunnen leiden tot een afwenteling van problemen op onder andere het systeem voor 'landbouw en voeding'; het uitstippelen van een duurzaam milieubeleid zou onder meer de factor 'tewerkstelling' kunnen verwaarlozen; enzovoort.

Het is het passend om, alvorens in te gaan op de internationale context, enige duiding te geven bij ongelijkheid als basis voor armoede en sociale uitsluiting op wereldvlak. Ongelijkheid kent immers vele gezichten en is relatief. Op mondiaal niveau kan inkomensongelijkheid op minstens drie manieren worden benaderd (Vervliet, 2008): tussen landen, in landen en tussen alle bewoners van de aarde. Dat maakt dat ongelijkheid op het vlak van inkomen dus ook relatief is.

Toch kan worden vastgesteld dat een al dan niet grote groep mensen in elk land, ook van de Europese landen, kwetsbaar is om in armoede te verzeilen. Die kwetsbaarheid lijkt in de eerste plaats ingegeven door het al dan niet beschikken over een adequaat inkomen. De grootste reden voor ongerustheid ligt echter op wereldvlak. Hoewel over de jaren heen het bruto binnenlands product constant is gestegen, is de kloof tussen arm en rijk (vooral in het Globale Zuiden) tussen bepaalde landen, tussen bevolkingsgroepen in landen en tussen mensen stap voor stap toegenomen. De Wereldbank (2012) rapporteert dat het totale aantal mensen die in extreme armoede leven (minder dan 1,25 USD per dag) is afgenomen in de loop der jaren, maar dat het aantal mensen die erg arm zijn (1,25 tot 2 USD per dag), is toegenomen. De teller van beide categorieën samen staat nu op zo'n 2,5 miljard. Dat is schrijnend te noemen en staat haaks op de solidariteit in ruimte (en tijd) zoals het streven naar duurzame ontwikkeling beoogt (zie hoger).

Het aantal mensen dat erg arm is (1,25 tot 2 USD per dag), is toegenomen.

3.1 De Verenigde Naties

Het Brundtland-rapport was de rechtstreekse aanleiding voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties om bij resolutie 44/228 te beslissen om de 'United Nations Conference on Environment and Development' (UNCED) in 1992 te Rio de Janeiro (Bra-

zilië) te organiseren. Staats- en regeringsleiders bereikten er overeenstemming over een aantal belangrijke documenten, zoals de Verklaring van Rio de Janeiro, het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, het Raamverdrag inzake Klimaatverandering en de Bos-verklaring.

Belangrijk was ook 'Agenda 21: een actieprogramma voor duurzame ontwikkeling', een lijvig document dat in veertig hoofdstukken een invulling gaf aan een multilateraal akkoord over het proces van operationalisering van duurzame ontwikkeling.⁵ De inhoud van 'Agenda 21' demonstreert heel duidelijk dat duurzame ontwikkeling zich zowel richt op sociale, economische als ecologische problemen. Hierbinnen staat de bestrijding van armoede prioritair: "Alle staten en alle mensen dienen samen te werken bij de cruciale taak van het uitroeien van armoede als een essentiële voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, teneinde de verschillen in levensstandaard te verminderen en beter te voorzien in de behoeften van het merendeel van de wereldbevolking" (Verklaring van Rio de Janeiro, beginsel 5). In 'Agenda 21' wordt ook een apart hoofdstuk gewijd aan armoedebestrijding.

Deze wereldtop was de aanleiding voor een aantal (parallele) bewegingen. De uitvoering van de afspraken werd opgevolgd in een speciaal daarvoor opgerichte 'Commission on Sustainable Development' (CSD) en – wat de multilaterale milieuverdragen (klimaatverandering, biodiversiteit, verwoestijning, ...) betreft – via eigen mechanismen, onder meer de secretariaten van de verdragen. Andere bijeenkomsten van de Verenigde Naties (VN) over specifieke thema's (mensenrechten, demografie, sociale ontwikkeling, vrouwen, menselijke nederzettingen, voedsel, ...) verwezen in hun besluitvorming naar de Rio-conferentie en situeerden elk van de thema's binnen de context van duurzame ontwikkeling. Daarnaast namen nog andere internationale instellingen van de Verenigde Naties (het Milieuprogramma, het Ontwikkelingsprogramma, de Voedsel- en Landbouworganisatie, enzovoort) verantwoordelijkheid op om duurzame ontwikkeling eigen te maken in hun werking. Ten slotte kon worden vastgesteld dat ook op andere beleidsniveaus (Europese Unie, België, Vlaanderen, ...) het streven naar duurzame ontwikkeling doorwerkte in het beleid. Zonder veel terughoudendheid worden daarbij de doelstellingen uit de VN-documenten overgenomen. Dat wordt wellicht vergemakkelijkt door hun vaagheid.

Sinds 1992 wordt elke tien jaar een nieuwe hoogmis van staats- en regeringsleiders georganiseerd. De Rio+10-conferentie (zo genoemd in het jargon) vond in 2002 plaats in Johannesburg ('World Summit on Sustainable Development', WSSD) en de Rio + 20-conferentie keerde in 2012 terug naar Rio de Janeiro ('United Nations Conference on Sustainable Development', UNCSD).⁶ Telkens werd armoedebestrijding een belangrijk aandachtspunt, soms zelfs een strijdpunt. In 2002 lag het voor de hand dat armoedebestrijding in het debat en de besluitvorming expliciete weerklank zou vinden. Korte tijd voordien had immers de 'Millennium Summit' plaatsgevonden, waar acht ontwikkelingsdoelen ('Millennium Development Goals', MDG's) waren afgesproken,

waaronder het uitbannen van extreme armoede en honger tegen 2015 (zie hierover ook hoofdstuk 9).

Die doelstelling is drievoudig:

- het halveren tussen 1990 en 2015 van het aantal mensen met een inkomen van minder dan 1,25 USD per dag;
- het verwezenlijken van volledige en productieve werkgelegenheid en waardig werk voor iedereen, inclusief vrouwen en jongeren;
- het halveren tussen 1990 en 2015 van het aantal mensen dat honger lijdt.

De eerste doelstelling werd al in 2010 gehaald, maar toch leven vandaag nog steeds 1,2 miljard mensen in extreme armoede. Wat de tweede doelstelling betreft, werden bijna 300 miljoen mensen bereikt; er wordt echter gerapporteerd dat de genderkloof blijft bestaan met een verschil in 2012 van zowat 25% tussen mannen en vrouwen wanneer de ratio tewerkstelling/bevolking wordt berekend. De derde doelstelling zou effectief bereikt moeten worden in 2015, maar toch blijven 842 miljoen mensen ondervoed, waarvan 99 miljoen kinderen onder de 5 jaar.

Tien jaar later, in 2012, was het niet meer zo vanzelfsprekend om sociale overwegingen in het algemeen en armoedebestrijding in het bijzonder hoog op de politieke agenda te zetten. De financiële crisis van 2007-2008 had een schokgolf door de westerse wereld gejaagd. Het antwoord hierop was groei van de economie, weliswaar met de doelstelling die groei en de economie te vergroenen. Er werd een strijd gevoerd in verschillende internationale organisaties, met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) voorop, om 'duurzame ontwikkeling' te laten vallen en alleen nog te spreken over 'groene groei'. De tegenbeweging is er echter in geslaagd om, op basis van de voorbereiding door het Milieuprogramma en het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, als een van de twee belangrijke thema's op Rio + 20 te spreken over "green economy within the context of sustainable development and poverty eradication".⁷

Een belangrijke discussie in relatie tot armoedebestrijding binnen de Verenigde Naties is de vraag hoe een hernieuwing van de MDG's, die verlopen in 2015, kunnen sporen met het besluit van UNCED om SDG's ('Sustainable Development Goals') te formuleren. Of anders gezegd: hoe kan de wereld een set van doelstellingen formuleren die de drie dimensies van duurzame ontwikkeling afdekken? In hoofdstukken 2 en 9 van deel 2 wordt hier verder op ingegaan.

3.2 De Europese Unie

In het beleid van de Europese Unie is vijf jaar na de Rio-conferentie de eerste belangrijke stap gezet door 'duurzame ontwikkeling' in te schrijven in het Verdrag van Amsterdam (1997). Het vormde de basis voor de opmaak in 2001 van de 'European Union Sustainable

Development Strategy' (EUSDS), ook wel de Göteborg-strategie genoemd. Vier prioritaire gebieden werden afgebakend: klimaatverandering, vervoer, volksgezondheid en natuurlijke hulpbronnen. Hoewel 'bijkomend' vergrijzig en armoede worden genoemd, wordt de EUSDS toch vooral gezien als een 'milieu'-aanvulling op de Lissabon-strategie, die een jaar eerder werd afgesproken met als doel "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang". Deze strategie had dus vooral een socio-economische oriëntatie. De aanvulling (lees: tegenstelling) tussen beide leidde de jaren erop tot behoorlijke spanningen, zowel op Europees vlak als binnen de lidstaten die zich moesten conformeren aan beide (en andere) strategieën van de Europese Unie. Merk op dat de externe dimensie (lees: de relaties met de rest van de wereld) even uit het oog was verloren: een bijeenkomst van Europese staats- en regeringsleiders in Barcelona heeft dat in 2002 opgenomen, mede als voorbereiding op de WSSD te Johannesburg (zie hoger).

Bij het aantreden van de nieuwe Europese Commissie in 2004 werd aanvang gemaakt van een evaluatie van de EUSDS. Het resultaat was niet goed en leidde tot een herziening in 2006.⁸ Hierin werden zeven sleutelprioriteiten afgebakend: klimaatverandering en duurzame energie; duurzaam transport; duurzame productie en consumptie; bescherming en management van natuurlijke grondstoffen; publieke gezondheid; sociale inclusie, demografie en migratie; globale armoede en uitdagingen op het vlak van duurzame ontwikkeling. Samen met de formulering van tien beleidsprincipes en het opzetten van een opvolgingsmechanisme, onder andere met indicatoren, toonde de vernieuwde strategie meer samenhang en verdieping van de doelstellingen.

Op basis van de indicatoren, opgevolgd door Eurostat, kan worden besloten dat in de voorbije jaren vooruitgang werd geboekt op bepaalde sleutelprioriteiten. Andere indicatoren wijzen op een stagnatie of zelfs een achteruitgang. Neem het voorbeeld van sociale inclusie. Dat thema is gebaseerd op drie sets van doelstellingen: financiële armoede en levensomstandigheden, toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs. Eurostat⁹ besluit dat de waargenomen trends in de periode 2000-2013 een gemengd beeld geven. Tussen 2008 en 2012 liepen ongeveer 8,7 miljoen mensen het risico op armoede of sociale uitsluiting; 4,6 miljoen mensen vielen in die periode onder het risico van financiële armoede; de levensomstandigheden van nog eens 9,6 miljoen mensen werden beïnvloed door een ernstig gebrek aan middelen. De inkomensongelijkheid is stabiel gebleven in de tijd. Een bijkomende 2,6 miljoen mensen leven in de periode 2008-2012 in huishoudens met een zeer lage arbeidsintensiteit. Sinds het begin van de economische crisis is de langdurige werkloosheid toegenomen. De doelstellingen om het aantal voortijdige schoolverlaters te verminderen en het aandeel van de bevolking in de categorie 30 tot 34 jaar met een tertiaire opleiding te vergroten, lijken wel binnen handbereik.

De voorbije jaren werd de Göteborg-strategie op regelmatige basis geëvalueerd, maar ondertussen werd, soms in anders samengestelde fora, een opvolger voor de Lissabon-

strategie tegen het licht gehouden: hieruit is 'Europa 2020' ontstaan. Het wordt gezien als een groeistrategie van de Europese Unie met als doel een slimme, duurzame en inclusieve economie in een snel veranderende wereld. Er werden doelstellingen geformuleerd voor werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie, die tegen 2020 moeten worden bereikt.

4. Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling

Vijf jaar na de Rio-conferentie beschikte het federale niveau in België al over de wettelijke basis voor een strategie 'duurzame ontwikkeling'. De Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling legde de basis voor de rapportering, planning (inclusief raadpleging van de bevolking), uitvoering en evaluatie.

Zeker in de eerste tien jaar zorgde die meerjarige beleidscyclus voor een verbetering in de besluitvorming (zie verder). De latente crisis in de federale regering na de verkiezingen van 2007 heeft ervoor gezorgd dat wel initiatieven zijn genomen om de institutionele context te heroriënteren, maar dat een systematisch en samenhangend beleid inzake duurzame ontwikkeling met concrete maatregelen achterwege is gebleven.

Wel is de voorbije jaren werk gemaakt van een langetermijnvisie die, zoals goedgekeurd door de federale regering, samenvattend het volgende beoogt: "Tegen 2050 is België een inclusieve samenleving met een beschermd leefmilieu, met een economie aangepast aan de economische, sociale en ecologische uitdagingen en met een maatschappelijk verantwoordelijke federale overheid." Het zou het kader moeten vormen voor meerjarige plannen (zie verder).

4.1 Het Federaal Planbureau en rapportering

De rapportering is een opdracht van het Federaal Planbureau.¹⁰ Een Taskforce Duurzame Ontwikkeling (TFDO) stelt er het 'Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling' op als input voor het beleid. In het rapport wordt in een eerste deel een stand van zaken opgemaakt van de bestaande toestand en van het beleid. Het tweede deel is een toekomstverkenning waarin de te verwachten evolutie van de ontwikkelingen op internationaal vlak (inclusief alternatieve scenario's voor de realisatie van doelstellingen uit de langetermijnvisie) worden voorgesteld bij gewijzigd en bij ongewijzigd beleid. De TFDO zal dit jaar het zevende federaal rapport publiceren. Armoedebestrijding is hiervan steevast een onderdeel.

Al enkele jaren worden de indicatoren die worden gebruikt bij de rapportering, op regelmatige basis geactualiseerd en online geplaatst.¹¹ Hieraan wordt dan jaarlijks een

evaluatie gekoppeld. Halverwege 2014 stelde het Federaal Planbureau: “De balans 2014 is voor de meeste sociale indicatoren zorgwekkend.” De sleutelindicatoren die de maat nemen van een ‘inclusieve samenleving’, zijn inkomensongelijkheid, armoede (multidimensioneel), vorming van jongeren (vroegtijdige schoolverlaters), werkloosheid (jeugdwerkloosheidsgraad), levensverwachting, hart- en vaatziekten en obesitas bij volwassenen.

4.2 De Interdepartementale Commissie en planning

De Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO), samengesteld uit vertegenwoordigers van alle federale overheidsdiensten, waarbij gewesten en gemeenschappen worden uitgenodigd, is verantwoordelijk voor het opstellen van het ‘Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling’ (FPDO). Na raadpleging van de bevolking en het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) over het voorontwerp wordt het ontwerp voorgelegd aan de federale regering ter goedkeuring.

De ICDO waakt over de uitvoering van acties en maatregelen uit het FPDO, maar krijgt hierbij steun van de beleidscellen duurzame ontwikkeling in elk van de federale overheidsdiensten. Die cellen stellen ook jaarlijks een actieplan duurzame ontwikkeling op voor de eigen administratie over duurzaam aankoopbeleid, interne milieuzorg, maatschappelijke verantwoordelijkheid, sensibilisatie van de medewerkers omtrent duurzame ontwikkeling, enzovoort.

Het eerste (2000-2004) en het tweede (2004-2008) FPDO zijn door de volledige meerjarige beleidscyclus geraakt. Het derde federale plan is in 2008 blijven steken in zijn ontwerpfase. Sindsdien is het wachten op een nieuwe impuls van de minister bevoegd voor duurzame ontwikkeling. In de eerste twee plannen stonden maatregelen over armoedebestrijding. Dat hoeft ook geen verwondering te wekken omdat heel wat federale overheidsdiensten bevoegd zijn voor thema’s die armoede en sociale uitsluiting kunnen verminderen. Denk hierbij aan de bevoegdheid in verband met OCMW’s, sociale economie, tewerkstelling, enzovoort.

De motor van dat alles is een kleine administratie die tot enkele jaren geleden als zelfstandige administratie werkte en nu als instituut is ondergebracht bij de Kanselarij van de Eerste Minister: het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling.¹²

4.3 De Federale Raad en advisering

De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), waarvan sprake in de vorige paragraaf, is een adviesorgaan van de federale regering met vertegenwoordigers uit het maatschappelijke middenveld.¹³ Ze geeft adviezen op vraag van de overheid of op eigen

initiatief. Daarnaast heeft de FRDO ook een functie om de discussie over en de sensibilisering voor duurzame ontwikkeling te bevorderen. Een van de bekende initiatieven is de jaarlijkse persprijs voor de audiovisuele en geschreven pers.

Merk op dat een dergelijke adviesraad al bestond van voor de wet van 5 mei 1997. De Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling werd een jaar na de Rio-conferentie in het leven geroepen. De voorzitter was toenmalig prins Filip, die na de goedkeuring van de wet erevoorzitter werd.

4.4 Het verband met het beleid 'armoede en sociale uitsluiting'

Eerder werd al aangegeven dat, door de institutionele infrastructuur op het federale niveau (cf. de opdracht van de ICDO), de aandacht voor armoede en sociale uitsluiting van meet af aan is meegenomen in het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Daarenboven kan nog gewezen worden op het feit dat de overheidsdienst bevoegd voor maatschappelijke integratie, armoedebestrijding, sociale economie en grootstedenbeleid via een aantal bevoegdheden duidelijk en expliciet de link legt met duurzame ontwikkeling. In het grootstedenbeleid werden 'sociale cohesie' en 'duurzame ontwikkeling' expliciet opgenomen, in het beleid inzake sociale economie werd het verband gelegd met de 'maatschappelijke verantwoordelijkheid van organisaties', enzovoort. Daarnaast is het ook deze administratie die het secretariaat waarneemt van de jaarlijkse oproep van de Nationale Loterij naar projectvoorstellen rond (kinder)armoede.¹⁴

5. Het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling

Vooreerst moet worden aangegeven dat de beleidscyclus 'duurzame ontwikkeling' in Vlaanderen niet dezelfde kenmerken vertoont als op federaal niveau. Al twee belangrijke verschillen zijn, vanuit een holistische benadering, het ontbreken van een rapportering en een adviesorgaan. De rapportering die het dichtst aanleunt bij het beleid inzake duurzame ontwikkeling, is een milieu- en natuuroriëntatie.¹⁵ Wat advisering betreft, moet Vlaanderen zich vooral beroepen op twee adviesorganen: een milieu- en natuurraad en een sociaaleconomische raad.¹⁶

Hoewel 'duurzame ontwikkeling' in Vlaanderen pas meer dan vijftien jaar na de Rio-conferentie een decretaale basis kreeg (zie verder), werd het concept al eerder meegenomen in het discours. Het 'Project Kleurrijk Vlaanderen' leidde in 2001 tot het 'Pact van Vilvoorde', waarin doelstellingen werden geformuleerd om tegen 2010 van Vlaanderen een van de meest performante regio's te maken. De toenmalige Vlaamse regering verwees naar dat pact bij de opmaak van een Vlaams voortgangsrapport voor de midterm-review van de Strategie van Lissabon. Doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling

werden er gelijkgesteld met doelstellingen inzake milieu. Vijf jaar later werd in september 2006 'Vlaanderen in Actie' in het leven geroepen met een blik op 2020, teneinde Vlaanderen naar de top vijf van de Europese regio's te loodsen, met later het 'Pact 2020' om de uitvoering te verzekeren. Duurzame ontwikkeling krijgt er een bredere invulling.

Formeel startte Vlaanderen met het vormgeven aan het beleid inzake duurzame ontwikkeling bij aanvang van de legislatuur van 2004-2009, toen de minister-president de bevoegdheid 'duurzame ontwikkeling' in zijn portefeuille kreeg: de Interdepartementale Ambtelijke Werkgroep, die al enkele jaren bestond, werd toen geformaliseerd.¹⁷

Het leidde in 2006 tot de eerste 'Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling' (VSDO), waarin twaalf operationele projecten werden geformuleerd, in hoofdzaak milieugeoriënteerd: duurzame landbouw, duurzame mobiliteit, duurzame ruimtelijke ontwikkeling, enzovoort. De meer sociale thema's gingen over gender en de wereldwijde bestrijding van hiv/aids.

Met het Decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling van 18 juli 2008 werd een wettelijke basis gelegd voor het beleid ter zake. De uitgangspunten die er worden geformuleerd, zijn continuïteit, participatie en betrokkenheid met en van het middenveld, een goede samenwerking met de lokale overheden en internationaal engagement. Het vormde ook de basis voor de tweede of herziene VSDO, die op 29 april 2011 werd goedgekeurd door de Vlaamse regering. In die strategie wordt afstemming gezocht met de EUSDS, waardoor bijvoorbeeld armoede en sociale uitsluiting er een expliciete plaats krijgen. In het eerste deel worden trends op wereldvlak geschetst die Vlaanderen beïnvloeden. Het tweede deel bevat de langetermijnvisie voor 2050. Het derde deel gaat in op de theorie en toepassing van transitie management, de voorgestelde nieuwe governanceaanpak, de participatorische aanpak en de samenwerking met stakeholders en adviesraden. In het laatste deel worden acties geformuleerd op korte en middellange termijn. Momenteel wordt de derde VSDO voorbereid.

Misschien wel belangrijker voor de lange termijn dan het beleidskader in Vlaanderen is het transitiedenken dat in sommige arena's vorm kreeg. Terwijl sommige eerder op papier worden beschreven, zijn er twee waarvoor de voorbije vijf à tien jaar al heel wat werk is verzet. Duwobo¹⁸ gaat over duurzaam bouwen en wonen en Plan C¹⁹ gaat over duurzaam materialenbeheer. Ook het project 'educatie voor duurzame ontwikkeling'²⁰ en de financiering van het Steunpunt Transitie voor Duurzame Ontwikkeling²¹ springen in het oog.

De motor van dit alles is het kleine team 'duurzame ontwikkeling' dat behoort tot de Stafdienst van de Vlaamse regering. De Studiedienst van diezelfde regering legde in 2006 op basis van de indicatoren 'duurzame ontwikkeling' van de Europese Unie een beperkte lijst van indicatoren vast en publiceerde een rapport waarin die indicatoren werden voorgesteld om de vooruitgang van Vlaanderen naar duurzame ontwikkeling te meten. Sindsdien wordt elke twee jaar de zogenoemde omgevingsmonitor 'duurzame ontwikkeling' gepubliceerd.²²

6. Het beleid inzake duurzame ontwikkeling van lokale besturen

Vlaanderen nam, vanuit het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, vanaf 1992 het voortouw om provincies, steden en gemeenten te stimuleren ook een milieu- en natuurbeleid te ontwikkelen dat verder gaat dan het wettelijke kader. Het Gewest sloot vrijwillige meerjarige samenwerkingsovereenkomsten af met financiële stimuli voor de lokale besturen. Die convenanten werden regelmatig geëvalueerd en vervolgens aangepast aan nieuwe inzichten.

Zo werd in de aanloop naar de overeenkomst die rond de eeuwwisseling zou worden afgesloten, nagegaan in hoeverre de oriëntatie 'duurzame ontwikkeling' zou kunnen zijn. Na lang overleg met de vertegenwoordigers van de koepelorganisaties, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van Vlaamse provincies (VVP) werd het eindresultaat een nieuw format: 'Milieu als opstap voor duurzame ontwikkeling'. De scope werd breder, maar de focus bleef toch milieugerichte duurzaamheid. De ondersteuning van de lokale besturen door de Vlaamse overheid bij de uitvoering van de overeenkomst werd uitbesteed aan een koepelorganisatie van niet-gouvernementele organisaties.

Dit jaar besliste de Vlaamse regering een einde te maken aan dat mechanisme en de lokale besturen, in beperktere mate op financieel vlak, te ondersteunen via een subsidie voor lokaal waterbeleid. Hiermee lijkt, niet zozeer in de centrumsteden in Vlaanderen maar wel in de gemeenten, een einde te komen aan de eerste stappen in de richting van een systematisch en samenhangend beleid inzake duurzame ontwikkeling.

Veel centrumsteden (en sommige provincies) hebben in de laatste jaren een nieuwe/bijkomende oriëntatie genomen door expliciet te kiezen voor 'klimaatneutraal' (Leuven, Gent, Brugge, ...; provincie Limburg, provincie Vlaams-Brabant, ...). Gelet op andere bezorgdheden die hierin worden meegenomen (Noord/Zuid, armoedebestrijding, ...), sluit dat in feite aan op andere samenwerkingsverbanden tussen de hogere overheid en lokale besturen.

7. Het beleid in België in balans

7.1 Gezamenlijk aan het werk?

Alvorens een balans op te maken van het beleid inzake duurzame ontwikkeling in België, is het passend nog te wijzen op enkele initiatieven die we gezamenlijk op het niveau van ons land nemen.

In 2007 werd Titel I, artikel 7bis in de Belgische Grondwet ingeschreven: "Bij de uitoefening van hun respectievelijke bevoegdheden streven de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar

sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties." Die bepaling heeft eerder een morele uitstraling dan een juridische afdwingbaarheid.

De verwijzing in die bepaling naar de samenwerking tussen de gefedereerde entiteiten zou ook tot uitdrukking moeten komen in een 'Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling' (NSDO). Zowel in de besluiten van de WSSD als van de EUSDS was aangegeven dat Lidstaten tegen 2005-2006 over een dergelijke strategie zouden moeten beschikken. Hoewel er toen op de valreep initiatief is genomen, bleken de overheden in de gewesten en gemeenschappen zelf onvoldoende voorbereid te zijn om hieraan deel te nemen. Korte tijd geleden is de draad weer opgenomen en wordt er gewerkt aan de publicatie van de NSDO waarin gemeenschappelijke doelstellingen worden geformuleerd, afspraken worden gemaakt over de afstemming voor internationale dossiers en voorbeeldprojecten worden opgestart. Bij internationale standpunten wordt de leiding genomen door de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken in de overleggroep Multilaterale Zaken (CoorMulti).

7.2 **Staan wereldwijde uitdagingen ook op de radar?**

Tot voor kort werd over de wereldwijde uitdagingen vooral in de marge en niet in samenhang gerapporteerd. De laatste jaren verschijnen echter rapporten op internationaal vlak die wijzen op de ecologische en sociale impact van bevolkingsgroei, verstedelijking en toename van de koopkracht van de middenklasse in de groeilanden. Die impact betreft de vraag naar grondstoffen en energie met stijgende volatiele prijzen en bevoorradingsonzekerheid in Europa, ook op het vlak van voedsel. De druk op het leefmilieu blijft toenemen: klimaatverandering, achteruitgang van de ecosystemen, ontbossing, enzovoort baren wetenschappers grote zorgen. Onze samenleving is uitermate kwetsbaar en beschikt momenteel over weinig weerbaarheid. De sociale schokgolven die zich aandienen, zullen uiteraard de zwaksten eerst treffen.

De situatie is zo ernstig te noemen dat Europa (en bijgevolg België en Vlaanderen) wordt gedwongen zich te organiseren via een continentalisering van de economie in plaats van nog steeds te kiezen voor globalisering. Op korte termijn (2015-2020) zal onze samenleving een transitie moeten kennen van een doorstroomeconomie naar een kringloopeconomie, ook aangeduid met de term 'circulaire economie'. Om de paar weken of maanden verschijnen rapporten die erop wijzen dat uitstelgedrag om ter zake maatregelen te nemen, ons in de volgende jaren duur zal komen te staan. Zoals in het Engels wordt uitgedrukt: "The window of opportunity is closing." Dat maakt ook dat toekomstscenario's voor ons land die het perspectief van 2050 houden, voor een misplaatst comfortabel gevoel zorgen.

Daarenboven is de vraag of, indien we effectief een transitie van onze samenleving op de sporen zetten op kort termijn, die dan 'sociaal rechtvaardig' zal zijn. Heel wat vragen

moeten nog worden beantwoord over de financiering van de sociale zekerheid, de tewerkstelling van laaggeschoolden, de toegankelijkheid van product-dienstcombinaties, enzovoort (Mazijn, 2014).

Rapporten wijzen erop dat uitstelgedrag om maatregelen te nemen ons in de volgende jaren duur zal komen te staan.

7.3 Duurzame ontwikkeling voorbij?

Zoals hoger geschetst, is 'duurzame ontwikkeling' hoog op de politieke agenda geplaatst eind jaren 1980, begin jaren 1990. Tezelfdertijd werd, met de val van het IJzeren Gordijn, aangenomen dat enkel het westerse vrijemarktdenken de wereld zou overheersen: een geglobaliseerde uniforme economie was de logica zelve. Binnen die context moest het streven naar duurzame ontwikkeling in de jaren daarop zijn plaats vinden, ook in België en Vlaanderen.

De vraag is dus of de doelstelling van de Rio-conferentie in 1992 zoals beschreven door Maurice Strong, secretaris-generaal van de conferentie, is gehaald: "Het voornaamste doel van de Stockholm Conferentie 1972 was erop gericht de milieuproblematiek op de internationale agenda te plaatsen, het eerste doel van de Brazilië Conferentie 1992 is het verschuiven van de milieuproblematiek naar het centrum van de agenda rond ontwikkeling en deze van de politieke besluitvorming op economisch en sectoraal vlak."

Uit wat voorafgaat, blijkt dat het beleid inzake duurzame ontwikkeling zich in ons land steeds vooral in de marge afspeelde, zowel op institutioneel als op inhoudelijk vlak. Dat maakt bijvoorbeeld dat de resultaten van het vele werk dat gebeurt op het vlak van het meten van 'duurzame ontwikkeling' (via een set van sleutelindicatoren), niet echt gebruikt wordt bij het aansturen van het beleid.

NOTEN

1. Mevrouw Gro Harlem Brundtland is voormalig premier van Noorwegen. De World Commission on Environment and Development wordt vaak betiteld als de Brundtland-commissie. Later stond zij als directeur-generaal aan het hoofd van de Wereldgezondheidsorganisatie.
2. Merk op dat hier uit de vertaling in het Nederlands wordt geciteerd, die in 1987 verscheen. Er is een verschil met de oorspronkelijk Engelstalige versie, waarin wordt gesproken over 'the world's poor' in plaats van over 'de derde wereld'.
3. 'Duurzame ontwikkeling' wordt vaak als een vaag concept aangemerkt. Vaak wordt als tegenargument aangehaald dat de samenleving gewoon is hiermee om te gaan. Denk bijvoorbeeld aan de principes van de Franse revolutie: 'vrijheid, gelijkheid en broederlijkheid'.

Het beleid inzake duurzame ontwikkeling in België, met een focus op armoede en sociale uitsluiting

4. Terwijl mensen en planeet te maken hebben met een gemeenschappelijk belang, kan winst worden beschouwd als eigenbelang. Het is dan ook niet te verwonderen dat de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling (Johannesburg, 2002) eerder verwees naar 'People, Planet, and Prosperity' (Mensen, Planeet en Welvaart).
5. De volledige publicatie van de documenten van de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling, en in het bijzonder *Agenda 21*, kan onder meer worden gevonden op <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm> (in het Engels) en <http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/> (in het Nederlands).
6. Zie www.uncsd2012.org.
7. Het andere thema ging over de versterking van de institutionele context voor het streven naar duurzame ontwikkeling binnen de Verenigde Naties.
8. Zie <http://ec.europa.eu/environment/eussd/>.
9. Zie 'Social Inclusion Statistics': <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators/theme3>.
10. Zie <http://sustdev.plan.be>.
11. Zie www.indicators.be.
12. Zie <http://fido.belgium.be>.
13. Zie <http://www.frdo-cfdd.be>.
14. Zie <http://www.nationaleloterij-armoede.be/>.
15. Zie www.milieurapport.be en www.nara.be.
16. Zie www.minaraad.be en www.serv.be.
17. Zie voor een overzicht: <http://do.vlaanderen.be/>.
18. Zie www.duwobo.be.
19. Zie www.plan-c.eu/.
20. Zie www.lne.be/themas/natuur-en-milieueducatie/algemeen/edo/edo-educatie-voor-duurzame-ontwikkeling/.
21. Zie www.steunpuntrado.be/.
22. Zie <http://www4dar.vlaanderen.be/sites/svr/Monitoring>.

De meting van duurzame ontwikkeling: focus op armoede

Jill Coene en Peter Raeymaeckers

1. Inleiding

Dat armoede en duurzame ontwikkeling verwante domeinen zijn, werd sinds het einde van de jaren 1980 benadrukt toen het Brundtland-rapport (WCED, 1987) expliciet vooropstelde om economische en sociale ontwikkeling met de ecologische kwestie te verzoenen. De aandacht voor de sociale dimensie binnen het debat over duurzame ontwikkeling werd voortgezet in de Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling van de Verenigde Naties in Rio de Janeiro van 1992, waar de zogenaamde 'Rio-principes' werden goedgekeurd (United Nations, 1992). De laatste conferentie over duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties in 2012 (de zogenaamde Rio + 20-conferentie) herbevestigde de Rio-principes en benadrukte nogmaals dat duurzame ontwikkeling gericht is op drie overkoepelende doelstellingen: de armoede uitbannen, het milieu beschermen en duurzame consumptie- en productiepatronen bevorderen (United Nations, 2012). Hoofdstukken 1 en 2 uit deel 2 gingen al uitgebreid in op de historische en beleidscontext waarin het concept zich ontwikkelde. Ook enkele vaak gehoorde kritieken kwamen daarbij aan bod. In dit hoofdstuk bekijken we duurzame ontwikkeling vanuit een meer empirische invalshoek.

Dit hoofdstuk wil de lezer een overzicht bieden van enkele indicatorensets en de manier waarop duurzame ontwikkeling in kaart wordt gebracht. Binnen de context van dit *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* focussen we op de manier waarop er binnen de meting van duurzame ontwikkeling aandacht wordt besteed aan de sociale component, meer bepaald armoede en sociale uitsluiting. De meting van de overige dimensies (bijvoorbeeld de ecologische indicatoren) reikt buiten het bestek van dit hoofdstuk, hoewel ze uiteraard even belangrijk zijn.

We bekijken in dit hoofdstuk in welke mate de verschillende domeinen van armoede en sociale uitsluiting een plaats krijgen binnen de indicatoren van duurzame ontwikkeling. We doen dat aan de hand van een analyse van omgevingsindicatoren van duurzame ontwikkeling die worden opgevolgd op diverse geografische niveaus. Naar analogie van Mazijn (zie deel 2, hoofdstuk 2) zoomen we in op het internationale niveau, het Europese niveau, het Belgische federale niveau, het regionale Vlaamse niveau en het lokale

niveau van de Vlaamse centrumsteden. Eerst bieden we een beknopt overzicht van de meting van armoede en duurzame ontwikkeling. Daarna geven we een overzicht van de thema's die in de verschillende rapporten aan bod komen om duurzame ontwikkeling in kaart te brengen. Vervolgens zoomen we in op de indicatoren die gebruikt worden om armoede en sociale uitsluiting te meten binnen de meting van duurzame ontwikkeling.

2. Armoede en duurzame ontwikkeling meten

Vooraleer we van start gaan, staan we kort stil bij de rol en betekenis van indicatoren. Een indicator is een meting waarbij de ruwe data van de complexe werkelijkheid worden gesimplificeerd in een cijfer, dat gebruikt kan worden om verschillende analyse-eenheden (zoals landen, instituties, bedrijven) met elkaar of over de tijd te vergelijken of af te toetsen aan een bepaalde standaard (parafrasering van Davis, Kingsburry, & Merry, 2012, p. 74). Indicatoren geven inzicht in de bestaande toestand van complexe, vaak veelzijdige en van elkaar afhankelijke systemen. Ze kunnen fungeren als waarschuwingssignaal wanneer er veranderingen optreden (bijvoorbeeld in sociale, culturele, economische of ecologische systemen) (McCool & Stankey, 2004). Indicatoren kunnen het beleid informeren, ze kunnen helpen bij het besluitvormingsproces en laten toe het beleid te evalueren (Davis e.a., 2012). Volgens Joseph Stiglitz is het daarbij van groot belang dat de juiste indicatoren worden gekozen: "What we measure affects what we do; and if our measurements are flawed, decisions may be distorted" (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009, p. 7). Het kiezen voor een bepaalde indicator is echter niet neutraal: de bedoelingen van wetenschappers, beleidsactoren en het publiek zijn niet altijd bekend. De zoektocht naar indicatoren voor duurzame ontwikkeling is volgens McCool en Stankey (2004) dan ook niet zozeer een wetenschappelijk of technisch probleem, maar veeleer een politieke en sociale uitdaging. Specifiek voor indicatoren voor duurzame ontwikkeling geldt dat de keuze voor indicatoren meestal normatief is: wat wil men duurzaam behouden in de toekomst? Zolang er geen consensus is over de doelen (wat wil men meten?), kunnen geen geldige en valide indicatoren gekozen worden. Van Assche, Block en Reynaert (2011) bevestigen dat: eerst moet er een toekomstvisie voor de samenleving worden ontwikkeld die steunt op consensus van de betrokken actoren, pas daarna kan naar indicatoren worden gezocht om vooruitgang te meten.

Zolang er geen consensus is over de doelen, kunnen geen geldige en valide indicatoren gekozen worden.

Vooraleer we ingaan op de manier waarop armoede een plaats krijgt binnen de meting van duurzame ontwikkeling, is het relevant om stil te staan bij de manier waarop beide

concepten worden gemeten. We beginnen bij armoede en bekijken daarna de manier waarop duurzame ontwikkeling in kaart wordt gebracht.

2.1 Het meten van armoede

Het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* hanteert een brede definitie van armoede, die in Vlaanderen door verschillende beleids- en middenveldactoren werd overgenomen: "Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving" (Vranken & Geldof, 1992). Armoede heeft met andere woorden een weerslag op verschillende domeinen van het leven en beperkt zich niet tot financiële tekorten.

Wie van een dergelijke brede visie vertrekt, dient bij het meten van armoede rekening te houden met die multidimensionaliteit. De keuze voor een multidimensionale meting van armoede reflecteert een debat dat al lange tijd gaande is. Zonder te ver in detail te treden, willen we stilstaan bij enkele implicaties hiervan. Decancq, Goedemé, Van den Bosch en Vanhille (2013) bieden een overzicht van de afwegingen die men moet maken bij de keuze voor een eendimensionele of meerdimensionele armoedemeting.

Bij een eendimensionale meting van armoede is de belangrijkste vraag: 'Wat is de meest geschikte maatstaf om armoede te meten?' Dat kan bijvoorbeeld het inkomen zijn, maar ook de consumptie-uitgaven van een gezin komen hiervoor in aanmerking. Ook dient een armoedelijn te worden bepaald om de armen van de niet-armen te kunnen onderscheiden. De keuze voor die armoedelijn is arbitrair: zo kan men gebruik maken van de wettelijke armoedegrens (waarbij iemand arm is wanneer zijn/haar inkomen onder het bedrag van de wettelijk bepaalde sociale bijstand ligt), van een statistische grens (bijvoorbeeld: 40%, 50%, 60% of 70% van het mediaan inkomen) of van een budgetstandaard (een bedrag dat minimaal nodig is om menswaardig te leven). Men kan ervoor kiezen zich niet louter tot objectieve data te beperken, maar subjectieve maatstaven te betrekken; zo kan men een persoon vragen hoeveel inkomen hij nodig acht opdat zijn huishouden zou kunnen rondkomen. Hoewel de discussie van tijd tot tijd weer opblaait, is de huidige in Europa (en België/Vlaanderen) gangbare eendimensionele armoede-maatstaf het armoederisico op basis van 60% van het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen.

Bij een multidimensionale benadering moet men de verschillende domeinen van welzijn bepalen die relevant zijn voor armoede en sociale uitsluiting, zoals inkomen en materiele deprivatie, onderwijs, tewerkstelling, gezondheidssituatie en participatie. Men kan zich baseren op de 'dashboard'-methode, waarbij de armoedesituatie van een individu aan de hand van elk van de afzonderlijke dimensies beschouwd wordt, of gebruik maken van een geaggregeerde index, waarbij per individu een optelsom wordt gemaakt die alle dimensies in een cijfer samenvat. Bij de laatste methode bestaat discussie over de gepaste methode voor indexering (moet men bijvoorbeeld de verschillende dimensies

wegen met een gelijk of verschillend gewicht? Hoe moeten dimensies bij elkaar worden opgeteld?). Een voorbeeld van een multidimensionele armoedemaatstaf is het 'risico op armoede of sociale uitsluiting', een cijfer dat drie verschillende indicatoren omvat: het armoederisico, het percentage individuen (0-59 jaar) dat leeft in een gezin met een zeer lage werkintensiteit¹ en het percentage van de bevolking dat ernstig materieel gedepriveerd² is. Iemand die op minstens een van die drie indicatoren 'slecht' scoort, wordt gezien als iemand met een risico op armoede of sociale uitsluiting. Hoofdstuk 2 in het eerste deel van dit Jaarboek presenteert een alternatieve meting van multidimensionele armoede, terwijl deel drie van dit boek relevante cijfers over armoede en sociale uitsluiting voorstelt aan de hand van de dashboardmethode.

Dit beknopte overzicht toont aan dat het meten van een breed concept als armoede niet eenvoudig is in de praktijk en dat verschillende overwegingen de meting kunnen beïnvloeden. In wat volgt, bekijken we of dit multidimensionele perspectief op armoede in de meting van duurzame ontwikkeling aan bod komt.

2.2 Het meten van duurzame ontwikkeling

De WCED (1987) onderscheidt drie dimensies van duurzame ontwikkeling: het gaat over welzijn in het 'hier en nu', in de 'toekomst' en 'elders'. Hieruit blijkt het belang van een dubbele rechtvaardigheid voor duurzame ontwikkeling in ruimte en tijd. 'Later' impliceert intergenerationele rechtvaardigheid: de huidige generatie moet erover waken dat de levenskwaliteit van toekomstige generaties niet in het gedrang komt. 'Hier en nu' en 'elders' veronderstellen intragenerationele rechtvaardigheid: de verdeling van de levenskwaliteit in een samenleving (bijvoorbeeld tussen arm en rijk), maar ook tussen landen onderling (een land mag bij het nastreven van zijn behoeften de (toekomstige) levenskwaliteit van andere landen niet beknotten). We gaan kort in op enkele manieren waarop men welzijn en duurzame ontwikkeling tracht te meten.

Sinds de jaren 1990 explodeerde het aantal indicatoren om de vooruitgang van een samenleving te meten, als tegenreactie op het veelvuldige gebruik van het bruto binnenlands product (bbp) als indicator voor de welvaart. Het bbp meet de totale toegevoegde marktwaarde van alle geproduceerde goederen en diensten binnen een bepaald grondgebied gedurende een bepaalde periode, meestal één jaar. Vanuit een dominant economische logica moet het bbp per hoofd van de bevolking toenemen om een hogere levensstandaard (een aspect van welzijn) te bereiken. Meer produceren, betekent meer tewerkstelling en hogere inkomens, waardoor de vraag naar producten en diensten verder stijgt. De achterliggende gedachte is dat economische groei welvaart voor allen creëert. Hogere inkomens leveren een overheid bijvoorbeeld meer belastinginkomsten op, die kunnen worden geïnvesteerd in diensten van algemeen belang, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Het werd echter al snel duidelijk dat het bbp verschillende tekortkomingen vertoont als het gaat over het meten van welvaart (Van den Bergh, 2009).

Zo wordt de toegevoegde waarde van productie buiten de markt (bijvoorbeeld: de zorg voor kinderen of ouderen, vrijwilligerswerk, overheidsdiensten) buiten beschouwing gelaten. Het is ook duidelijk dat welvaart niet gelijk verdeeld is over de bevolking. Een te enge focus op economische groei negeert bovendien sociale en ecologische aspecten. Een toegenomen productie kan natuurlijke hulpbronnen uitputten en milieuschade veroorzaken (bijvoorbeeld wanneer er meer auto's rijden) en een ongelijke inkomensverdeling heeft nefaste sociale gevolgen (Wilkinson & Pickett, 2009). Een ander bekend probleem is dat het bbp stijgt bij bepaalde gebeurtenissen die evenwel ver afstaan van welzijn: zo neemt het bbp bij een milieuramp toe omdat de kosten voor wederopbouw de economie opdrijven.

Onder invloed van die kritieken is een brede gemeenschap er inmiddels van overtuigd dat het bbp niet mag worden beschouwd als indicator voor de levensstandaard. Diverse initiatieven droegen hiertoe bij. Het 'Beyond GDP'-initiatief van de Europese Commissie, het Europees Parlement, de OESO, de Club van Rome en het WWF ('World Wide Fund for Nature') wilde een betere meting van vooruitgang ontwikkelen en leidde tot een mededeling van de Europese Commissie (2009): 'Het bbp en verder: meting van de vooruitgang in een veranderende wereld'. Een vergelijkbaar initiatief is het Stiglitz-Sen-Fitoussi-rapport (2009) over de meting van economische prestaties en sociale vooruitgang. De kernboodschap was dat de focus op economische productie moet worden losgelaten en in plaats daarvan moet worden gefocust op het welzijn van mensen. Ook het 'Better Life Initiative' van de OESO om welzijn en vooruitgang te meten, is vermeldenswaard. Met het tweejaarlijkse rapport *How's life? Measuring well-being* en met de interactieve webtool 'Better Life Index' wil de OESO dat topic onder de aandacht brengen.

Verschillende van die rapporten (bijvoorbeeld OECD, 2013; Stiglitz e.a., 2009) refereren aan duurzaamheid als de wens om het huidige niveau van welzijn in de toekomst te verbeteren of minstens te behouden en zoeken naar indicatoren om dat duurzame karakter te kunnen meten. Net als armoede worden welzijn en duurzame ontwikkeling beschouwd als multidimensionele concepten die ook zo moeten worden gemeten. Daarbij komen vaak dezelfde debatten terug als die binnen de armoedemeting worden gevoerd. Zo speelt ook in de empirische literatuur over duurzame ontwikkeling de vraag of dat concept gemeten moet worden met een 'dashboard' van verschillende indicatoren, dan wel met een enkele geaggregeerde index waarin alle domeinen worden samengevat. De voorkeur gaat uit naar een dashboard omdat een index een verlies van informatie betekent en normatieve keuzes veronderstelt (zie onder andere Stiglitz e.a., 2009).

Voorbeelden van manieren om duurzame ontwikkeling te meten zijn dus legio. Zo zijn er maatstaven die de tekortkomingen van het bbp trachten te corrigeren. Een voorbeeld is de 'index voor duurzame economische welvaart', een samengestelde indicator die onder andere rekening houdt met de waarde van huishoudelijke arbeid, welvaartsverliezen door inkomensongelijkheid, de achteruitgang van het milieu en de uitputting van het natuurlijk kapitaal (Daly & Cobb, 1989). De 'Human Development Index' werd dan weer ontwikkeld om naast economische welvaart (gemeten via het bruto

nationaal inkomen) de vooruitgang van de mensheid op het vlak van gezondheid (levensverwachting bij de geboorte) en kennis (aantal jaar onderwijs) te evalueren en om landen met elkaar te vergelijken (United Nations Development Programme, 2014). Ook zogenaamde 'footprints', om de druk van menselijke activiteit op het milieu te meten, zijn wijdverspreid. Het bekendste voorbeeld is de 'ecologische voetafdruk' (WWF, 2012). Hierbij wordt de hoeveelheid biologisch productieve grond- en wateroppervlakte die een samenleving verbruikt voor haar consumptie en afvalverwerking, vergeleken met de biocapaciteit van de aarde (haar vermogen om te voorzien in natuurlijke hulpbronnen, de zogenaamde 'draagkracht').

Een benadering die veel invloed heeft gehad om duurzame ontwikkeling te meten, is de driepijlersbenadering (Bleys, 2012). In die benadering dienen de drie pijlers, namelijk het sociale, het economische en het ecologische systeem, elk op zichzelf duurzaam te zijn. Tegenwoordig wordt bij die drie pijlers nog een vierde gerekend, de institutionele dimensie, die betrekking heeft op democratie, bestuur en participatie (Waas, Hugé, Verbruggen, & Wright, 2011). Door de onderlinge relaties tussen de systemen hebben effecten in het ene systeem gevolgen voor het andere. Zo kan economische groei gepaard gaan met milieudegradatie (bijvoorbeeld: het uitputten van oliereserves) of kunnen milieueffecten de gezondheid beïnvloeden (fijn stof veroorzaakt bijvoorbeeld hart- en luchtwegproblemen). Bij het nemen van beslissingen moet daarom altijd worden nagegaan wat de gevolgen in elk van de drie systemen zullen zijn alvorens tot actie over te gaan (Bleys, 2012). Een voordeel van die benadering is dat de sociale component een belangrijke plaats inneemt in de manier waarop duurzaamheid in beeld wordt gebracht. Toch is die benadering ook onderhevig aan kritiek (zie bijvoorbeeld deel 2, hoofdstuk 1).

Zogenaamde 'DPSIR-modellen' zijn een toepassing van een systeembenadering. DPSIR staat voor 'Driving forces, Pressure, State, Impact, Response' (Bowen & Riley, 2003; Smeets & Weterings, 1999). Die modellen komen beter tegemoet aan de eis om verbanden tussen indicatoren te leggen. 'Drijvende krachten' zijn allerlei maatschappelijke activiteiten die druk uitoefenen op de omgeving, zoals industrie en landbouw, maar ook demografie en economische groei. De 'druk' op het milieu gaat over de wijze waarop die activiteiten het milieu beïnvloeden (bijvoorbeeld: via de uitstoot van verontreinigende stoffen). 'State'-indicatoren beschrijven veranderingen in de toestand van het milieu (zoals klimaatverandering). De 'impact' betreft de gevolgen van de milieukwaliteit op de biodiversiteit, de gezondheid van de mens en de langetermijngroei kansen van de economie. 'Respons' omvat de reactie van de overheid (bijvoorbeeld: beleidsmaatregelen) en de samenleving (zoals wijziging van het consumptiegedrag) op de ongewenste verstoringen van het milieu. Een andere invloedrijke invalshoek is de zogenaamde 'kapitaalbenadering', die stelt dat het menselijk, natuurlijk, economisch en sociaal kapitaal duurzaam beheerd moet worden (Bleys, 2012). Voorbeelden van economisch kapitaal zijn fysiek kapitaal (gebouwen, machines, ...) of financieel kapitaal; natuurlijk kapitaal omvat onder andere energiebronnen, land en water, ecosystemen of het klimaat. Tot het menselijk kapitaal worden onder meer werk, onderwijs en gezondheid gerekend

en sociaal kapitaal omvat onder andere het vertrouwen dat mensen in elkaar hebben (UNECE, 2014). Het doel is om per kapitaalsoort een idee te hebben van de 'nettowaarde' die kan worden overgedragen naar toekomstige generaties.

We besluiten dat zowel armoede als duurzame ontwikkeling multidimensionele concepten zijn en dat daarmee bij de meting rekening gehouden moet worden. Zoals we in de inleiding stelden, is 'de armoede uitbannen' een van de centrale doelstellingen van duurzame ontwikkeling. Er bestaat dus een zekere overlap tussen beide concepten. Willen actoren die de evolutie inzake duurzame ontwikkeling opvolgen, ook de evolutie van armoede en sociale uitsluiting in kaart brengen, dan zou een brede meting van armoede deel moeten uitmaken van de meting van duurzame ontwikkeling. In de volgende paragrafen bekijken we meer in detail hoe beleidsactoren op verschillende geografische niveaus armoede als onderdeel van duurzame ontwikkeling meten.

3. Duurzame ontwikkeling meten op verschillende beleidsniveaus: een analyse

Omdat er nog geen algemeen geldende standaard bestaat om duurzame ontwikkeling te meten, focussen we op de indicatoren die gebruikt worden door beleidsorganen op verschillende geografische schalen. Verschillende beleidsniveaus hanteren immers strategieën om duurzame ontwikkeling vorm te geven, die worden vertaald naar concrete doelstellingen en indicatoren. Zoals eerder gesteld, kunnen indicatoren het beleidsproces helpen (UNDESA, 2007; Bruyninckx & Bachus, 2001). Ze kunnen leiden tot betere beslissingen en meer effectieve acties omdat ze een veelheid van informatie kunnen kwantificeren en de werkelijkheid simplificeren. Het belang van bepaalde feiten wordt daardoor sneller duidelijk. Ze brengen wetenschappelijke kennis in het beslissingsproces in en kunnen de vooruitgang op het vlak van duurzame ontwikkeling meten en opvolgen. Zo kunnen ze vroege waarschuwingssignalen geven en helpen om prioritaire beleidsacties te bepalen. Indicatoren vereenvoudigen ook de communicatie over bepaalde thema's en kunnen de bevolking informeren en sensibiliseren.

In wat volgt, leggen we zes rapporten van beleidsactoren op vijf niveaus (internationaal, Europees, federaal, Vlaams en lokaal) naast elkaar. In een eerste stap bekijken we welke thema's worden gelinkt aan duurzame ontwikkeling. In een tweede stap verschuiven we de focus naar armoede en sociale uitsluiting en bekijken we welke specifieke indicatoren worden gebruikt om de evolutie hiervan op te volgen. De achterliggende motivatie van de betrokken beleidsactoren voor het al dan niet opnemen van bepaalde indicatoren komt in dit hoofdstuk niet aan bod. Zoals eerder aangehaald, gaat zo'n proces doorgaans gepaard met politieke strijd. We verwijzen naar Block, Van Assche, Vandewiele e.a. (2007), die beschrijven hoe bij het ontwikkelen van de 'Stadsmonitor' (waarover verder meer) een veelheid van actoren betrokken bij het stedelijk beleid, via diverse overleg-

momenten tot consensus kwam over de operationalisering van een complex begrip als 'duurzame en leefbare stad'.

3.1 Duurzame ontwikkeling op verschillende beleidsniveaus

Eerst beschrijven we de rapporten die we gebruiken voor onze analyse. Voor het internationale niveau kozen we voor een rapport dat werd uitgebracht door een samenwerking tussen de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties, Eurostat en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (UNECE, 2014). Voor het Europese niveau analyseren we de indicatoren die door Eurostat werden ontwikkeld, namelijk de 'Sustainable Development Indicators' (European Commission, 2013). Voor het Belgische federale niveau vertrekken we van de duurzaamheidsindicatoren van de Taskforce Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau (2011). Voor Vlaanderen selecteerden we naast de vrij beperkte Vlaamse omgevingsindicatoren voor duurzame ontwikkeling (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2012) ook de indicatoren die worden opgevolgd in het kader van het Vlaams Pact 2020 (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2013). Voor het lokale niveau van Vlaamse steden en gemeenten maken we gebruik van de 'Stadsmonitor' van de Vlaamse overheid.

3.1.1 *Internationaal: de Verenigde Naties*

Op internationaal niveau bestaat nog geen overeenstemming over indicatoren om duurzame ontwikkeling te meten (United Nations, 2013). Wel zouden tegen eind 2014 de 'Sustainable Development Goals' (SDG's) bekend moeten zijn: concrete, meetbare doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, vergelijkbaar met de 'Millennium Development Goals' (MDG) die werden aangenomen in 2000³ en die in 2015 aflopen (zie hoofdstuk 9). We maken gebruik van een rapport van technische experts dat tot stand kwam in een samenwerking tussen de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (UNECE), Eurostat en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) waarin uiteenlopende metingen werden geharmoniseerd. Het rapport bevat aanbevelingen om landen te helpen om duurzame ontwikkeling te meten en wil bijdragen tot de ontwikkeling van de SDG's en de daaraan verbonden indicatoren. Het rapport stelt drie manieren voor om duurzame ontwikkeling te meten. Een eerste is een dashboard met 60 indicatoren die gerangschikt zijn op basis van een conceptueel kader van duurzame ontwikkeling. Die indicatorenset meet de drie dimensies van duurzame ontwikkeling (hier en nu, later en elders; zie paragraaf 2.2). Per dimensie worden thema's geselecteerd die aan indicatoren worden verbonden. Voor de dimensie 'welzijn hier en nu' worden 14 thema's gebruikt (subjectief welzijn, inkomen en consumptie, voeding, gezondheid, werk, onderwijs, huisvesting, vrije tijd, fysieke veiligheid, land en ecosystemen, water, luchtkwaliteit, vertrouwen en instituties). De dimensie 'later' wordt gemeten aan de hand van indicatoren voor economisch, natuurlijk, menselijk

en sociaal kapitaal. De dimensie 'elders' wordt in kaart gebracht met indicatoren voor het thema 'consumptie en inkomen' en met indicatoren voor de verschillende soorten kapitaal. Waar mogelijk wordt de set aangevuld met indicatoren die ongelijkheid in kaart moeten brengen (zo is er voor het thema 'consumptie en inkomen' een indicator 'inkomensongelijkheid'). Een tweede indicatorenset is uitgebreider (90 indicatoren) en is gerangschikt op basis van thema's voor duurzame ontwikkeling. Die set bevat de 60 indicatoren die in de eerste set zijn opgenomen en breidt die verder uit met beleidsrelevante indicatoren. Een derde manier is een beperkte set met 24 sleutelindicatoren, afgeleid uit de set met 90 indicatoren. In iedere indicatorenset wordt de bevolkingsomvang opgenomen als contextuele indicator. Het rapport laat het aan de lezer over om te kiezen welke set hij/zij gebruikt.

3.1.2 *Europa: 'Sustainable Development Indicators'*

Voor het Europese niveau gebruiken we de 'Sustainable Development Indicators' (EU-SDI's) zoals samengesteld door de Europese Commissie (2013). Die werden gekozen om de Europese strategie omtrent duurzame ontwikkeling uit 2006 op te volgen. Belangrijk om te weten is dat de 'headline' indicatoren van de Europa 2020-strategie werden geïntegreerd in de EU-SDI. De Europa 2020-strategie wil slimme, duurzame en inclusieve groei nastreven tegen 2020 en bevat targets en indicatoren omtrent klimaatverandering en energie, tewerkstelling, onderwijs, armoede en sociale inclusie, onderzoek en ontwikkeling. In die zin vormt ze een bijdrage tot de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling, hoewel ze uitgaat van een engere (op groei gerichte) benadering. De EU-SDI's zijn georganiseerd rond tien thema's: sociaaleconomische ontwikkeling, duurzame consumptie en productie, sociale inclusie, demografische veranderingen, volksgezondheid, klimaatverandering en energie, duurzaam transport, natuurlijke hulpbronnen, globaal partnerschap en goed bestuur. Elk thema wordt onderverdeeld in subthema's waarvoor drie niveaus van indicatoren worden gebruikt: 'headline' indicatoren die de algemene doelstellingen van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling meten (bijvoorbeeld: het aantal mensen met risico op armoede of sociale uitsluiting), verklarende indicatoren gerelateerd aan operationele doelstellingen (bijvoorbeeld: inkomensarmoede en levensomstandigheden) en indicatoren gerelateerd aan acties of andere aanvullende indicatoren (bijvoorbeeld: het percentage persistent armen). Daarnaast wordt de set aangevuld met contextuele indicatoren (zoals 'publieke uitgaven voor onderwijs'). De 12 'headline' indicatoren worden tevens gebruikt als sleutelindicatoren.

3.1.3 *België: indicatoren voor duurzame ontwikkeling van het Federaal Planbureau*

De Taskforce Duurzame Ontwikkeling (verder TFDO) van het Federaal Planbureau heeft de opdracht om tweejaarlijkse 'Federale Rapporten inzake Duurzame Ontwikkeling' op te stellen als input voor het beleid. Die evalueren het gevoerde beleid inzake duurzame

ontwikkeling en presenteren toekomstverkennde scenario's om de doelstellingen te bereiken. De TFDO gebruikt een lijst van ongeveer 80 indicatoren⁴ die hoofdzakelijk informeren over federale bevoegdheden. Ze worden gepubliceerd op de website www.indicators.be en worden regelmatig geüpdatet en geëvalueerd. De set wordt op twee manieren gepresenteerd: aan de hand van een thematische benadering (16 thema's) en een systeembenadering. De 16 thema's betreffen demografische veranderingen, consumptie- en productiepatronen, energie, vervoer, voeding, werk, onderwijs en vaardigheden, onderzoek en ontwikkeling, volksgezondheid, sociale insluiting, klimaatverandering, natuurlijke hulpbronnen, biologische diversiteit, openbaar bestuur, economisch beheer en wereldwijd partnerschap. De systeembenadering is een voorbeeld van het hoger beschreven 'DPSIR-model'. De TFDO deelt indicatoren in naargelang het gaat om 'sturende krachten' (demografische en economische veranderingen die de ontwikkeling van een samenleving sturen, zoals consumptie- en productiepatronen), 'druk' (de druk die demografische en economische sturende krachten uitoefenen op de kapitalen), de 'toestand van de kapitalen' (menselijk, milieu- en economisch kapitaal) en het 'overheidsbeleid'. De TFDO maakt ook gebruik van 25 sleutelindicatoren, ingedeeld naargelang de thema's 'inclusieve samenleving', 'bescherming en milieu', 'duurzame consumptie- en productiepatronen' en 'middelen ter uitvoering'.

3.1.4 *Vlaanderen: de Vlaamse omgevingsindicatoren en Pact 2020*

Op het Vlaamse niveau bekijken we de omgevingsindicatoren duurzame ontwikkeling (OmiD) van de Studiedienst van de Vlaamse regering (2012). Het betreft 24 indicatoren die focussen op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. Ze sluiten aan bij de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling uit 2011 en focussen hoofdzakelijk op het energiesysteem, het transportsysteem, het systeem van wonen en bouwen, het voedselsysteem, het materialensysteem en het gezondheidssysteem (die worden in de Vlaamse strategie als essentiële systemen beschouwd waar transitie nodig is). Omdat die duurzaamheidsindicatoren vrij beperkt zijn, bekijken we ook de indicatoren die worden opgevolgd in het kader van het Pact 2020. Zestien van de 24 indicatoren van OmiD komen terug in dit Pact. Pact 2020 wil dat Vlaanderen tegen 2020 tot de topregio's van Europa behoort op economisch, ecologisch, sociaal en maatschappelijk vlak (VESOC, 2009). Het Pact zet in op welvaartscreatie, inclusie en duurzaamheid en kan daarom beschouwd worden als een manier om duurzame ontwikkeling te realiseren. De 136 indicatoren zijn geordend op basis van de twintig doelstellingen van Pact 2020, die betrekking hebben op de thema's duurzame topregio, solidaire open regio, internationalisering, innovatie, ondernemerschap, logistiek en infrastructuur, energie, eco-efficiëntie, werkzaamheid, werkbaarheid, talent, zorg, armoede, milieu, natuur, mobiliteit, gezondheidsbevordering, overheid, maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid en begroting. Noch in de Vlaamse omgevingsindicatoren, noch in Pact 2020 werden sleutelindicatoren aangeduid.

3.1.5 *Lokaal: de Stadsmonitor van de Vlaamse overheid*

De Stadsmonitor bevat omgevingsindicatoren die maatschappelijk relevante evoluties tonen die dienen als input voor planning en beleidsprogramma's van bijvoorbeeld het stadsbestuur. De Stadsmonitor werd ontwikkeld door het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (UGent) en het Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent, maar sinds 2007 staat de Vlaamse overheid zelf in voor de realisatie en uitbouw ervan. De Stadsmonitor bevat 216 indicatoren waarmee kan worden nagegaan of de Vlaamse centrumsteden⁵ in een meer leefbare en duurzame richting evolueren. De indicatoren zijn een vertaling van de visie op wat een 'leefbare en duurzame stad' is. Die visie kwam tot stand op basis van overleg van verschillende actoren die met stedelijkheid in Vlaanderen te maken hebben. Een leefbare en duurzame stad is "een stad waarin tezelfdertijd economische ontwikkeling, sociale rechtvaardigheid en ecologische kwaliteit worden bereikt, en dit met behulp van bestuurlijke kwaliteit" (De Rynck, Block, Van Assche e.a., 2004a). In een zogenaamde visiematrix werden de activiteiten van stadsbewoners, stadsgebruikers en overheidsorganisaties (bijvoorbeeld: onderwijs, ondernemen, wonen, werken, ...) gekaderd binnen de vier principes van leefbaarheid en duurzaamheid. De volgende duurzaamheids- en leefbaarheidsprincipes en activiteitendomeinen werden weerhouden: cultuur en vrije tijd, leren en onderwijs, ondernemen en werken, veiligheidszorg, wonen, zich verplaatsen/mobiliteit, zorg en opvang, sociale principes, natuur- en milieubeheer, fysieke principes en institutionele principes. Dat resulteerde in 175 intenties die werden opgedeeld in thematische clusters, die op hun beurt als basis dienden voor de uiteindelijke keuze van indicatoren (De Rynck, Block, Van Assche e.a., 2004b). De 'sociale principes' werden bijvoorbeeld ingedeeld in de clusters 'stimuleren van gelijke kansen' en 'bestrijden van materiële armoede en inkomensongelijkheid' met telkens bijpassende indicatoren.

3.2 Een thematisch vergelijkende analyse van duurzame ontwikkeling

Elk van die indicatorensets maakt onderscheid tussen diverse overkoepelende thema's van duurzame ontwikkeling en de indicatoren die bedoeld zijn om de situatie van elk van die thema's op te volgen. In een eerste stap leggen we de thema's die aan bod komen, naast elkaar en bekijken we overlappingsen. In welke mate meten de zes indicatorensets dezelfde thema's? In een tweede stap bekijken we welke rol indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting daarin toegemeten krijgen.

Tabel 1 presenteert een overzicht van thema's omtrent duurzame ontwikkeling die in de zes rapporten worden aangehaald. We deelden die in naargelang de vier pijlers van duurzame ontwikkeling (ecologisch, economisch, sociaal en institutioneel). De indeling is arbitrair, aangezien een bepaald thema ook tot een andere pijler kan behoren (zo kan het thema 'consumptie en inkomen' ook gerekend worden tot de sociale pijler). Een

kruisje betekent dat het rapport een of meerdere indicatoren voor het thema heeft opgenomen. We expliciteren niet om welke indicatoren het precies gaat, dat zou ons te verleiden. Dat impliceert helaas een verlies van informatie. Het kan immers voorvallen dat een bepaald thema in verschillende indicatorensets wordt behandeld, maar dat andere indicatoren worden gebruikt om het te meten. Een voorbeeld is het thema 'inkomen en consumptie'. Hieronder valt bijvoorbeeld de indicator 'finale consumptie-uitgaven van gezinnen', maar ook de inkomensongelijkheid. Eenzelfde indicator kan bovendien op verschillende manieren worden gemeten (zo meet de Europese indicatorenset inkomensongelijkheid met de S80/S20-indicator (het equivalent netto-inkomen van de 20% rijksten tegenover dat van de 20% armsten), terwijl de TFDO de Gini-index prefereert). We kunnen bijvoorbeeld opmerken dat de Stadsmonitor veelal gebruik maakt van andere indicatoren dan deze die klassiek worden weerhouden. Zo focust die voor het thema 'leren en onderwijs' onder meer op spijbelgedrag, de participatie van allochtonen in het beroepsonderwijs, de participatie van laaggeschoolde werklozen in beroepsopleidingen, de aantrekkingskracht van scholen en de tevredenheid met het aanbod. Dat zijn andere aspecten om het thema 'onderwijs' te meten dan bijvoorbeeld het opleidingsniveau of het aandeel vroege schoolverlaters, indicatoren die meestal in de overige rapporten werden gebruikt.

Tabel 1 – Thema's van duurzame ontwikkeling in beleidsrapportering.

	VN	EU-SDI	TFDO Federaal Planbureau	OmiD	Pact 2020	Stadsmonitor
Economisch						
Consumptie en inkomen	X	X	X	X	X	X
Economie	X	X	X		X	X
Ondernemerschap en/of innovatie		X	X		X	X
Werk	X	X	X		X	X
Ecologisch						
Duurzame consumptie	X	X	X		X	X
Duurzame productie	X	X	X	X	X	X
Energie	X	X	X	X	X	X
Klimaat	X	X	X	X	X	X
Land en ecosystemen	X	X	X	X	X	X
Lucht	X	X	X		X	
Milieubescherming		X	X		X	X
Transport		X	X	X	X	X
Water	X	X	X	X	X	X
Institutioneel						
Instituties	X	X	X		X	X
Sociaal						
Armoede		X	X	X	X	X
Demografie en/of migratie	X	X			X	X
Fysieke veiligheid	X	X	X	X	X	X
Gendergelijkheid	X	X			X	X
Gezondheid	X	X	X	X	X	

	VN	EU-SDI	TFDO	Federaal Planbureau	OmiD	Pact 2020	Stadsmonitor
Huisvesting	X				X	X	X
Sociaal kapitaal	X					X	X
Subjectief welzijn	X					X	X
Onderwijs en vaardigheden	X	X		X		X	X
Vergrijzing en pensioenen	X	X					
Voeding	X	X		X	X		
Vrije tijd	X				X	X	X
Werkbaarheid				X		X	
Zorg		X			X	X	X

We kunnen enkele globale conclusies trekken uit die vergelijkende analyse. Geen enkel rapport dat gericht is op duurzame ontwikkeling, behandelt alle thema's die aan dat concept kunnen worden verbonden. Pact 2020 en de Stadsmonitor zijn het volledigst, maar Pact 2020 is een instrument dat niet expliciet gericht is op duurzame ontwikkeling. Veeleer dient het als inspiratie voor Vlaanderen om op relatief korte termijn (tegen 2020) enkele doorbraken te realiseren. De Stadsmonitor stelt wel voorop om de evolutie van Vlaamse centrumsteden richting duurzaamheid en leefbaarheid op te volgen en hanteert daarbij een brede visie. De Vlaamse omgevingsindicatoren duurzame ontwikkeling zijn vrij beperkt: slechts enkele thema's komen er aan bod. Globaal beschouwd, is er een evenwichtige verdeling van de aandacht voor de pijlers van duurzame ontwikkeling: geen enkel rapport beperkt zich bijvoorbeeld tot de ecologische pijler. In die zin kan de kritiek dat duurzame ontwikkeling zich te veel zou richten op milieukwesties, worden weggewuifd. In wat volgt, bekijken we welke concrete indicatoren de brug maken met armoede en sociale uitsluiting. We stappen af van de vierpijlersbenadering en analyseren voor iedere indicator in de zes rapporten de relevantie voor armoede en sociale uitsluiting.

3.3 Duurzame ontwikkeling en indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting

De tabel in bijlage biedt (zonder volledig te willen zijn) een overzicht van indicatoren die in de geanalyseerde rapporten worden opgevolgd en die relevant zijn voor armoede en sociale uitsluiting. Strikt beschouwd, wordt de armoedesituatie in kaart gebracht door één of twee indicatoren: het 'armoederisico' (een eendimensionele meting van armoede) of het bredere 'risico op armoede of sociale uitsluiting' (een multidimensionele maatstaf). Ook de inkomensongelijkheid wordt in de meeste rapporten opgevolgd. Sommige, zoals dat van de Taskforce Duurzame Ontwikkeling en de Stadsmonitor, geven ook aan hoeveel personen een beroep moeten doen op een leefloon. Men zou die directe meting nog kunnen aanvullen met informatie over de toereikendheid van de sociale bescherming, bijvoorbeeld door het opnemen van een indicator die de kloof tussen minimumuitkeringen en de armoededrempel weergeeft. Zoals eerder vermeld, impliceert de definitie van armoede en sociale uitsluiting van

Vranken en Geldof (1992) dat armoede meer is dan een inkomensprobleem en dus het best multidimensioneel wordt gemeten. Armoede en sociale uitsluiting worden inderdaad ook indirect opgevolgd, via indicatoren over onderwijs, werk, wonen, gezondheid en participatie. Zo geven indicatoren als 'het aandeel van de bevolking dat langdurig werkloos is' of de 'werkzaamheidsgraad van kansengroepen' meer informatie over wie het moeilijk heeft op de arbeidsmarkt en het daardoor wellicht ook moeilijker heeft om voldoende inkomen te genereren. Wat onderwijs betreft, focussen de meeste rapporten op 'het aandeel vroegtijdige schoolverlaters': jongeren die het onderwijs verlaten zonder diploma op zak zullen het moeilijker hebben op de arbeidsmarkt en wellicht vaker in een armoedesituatie terecht komen. Voor gezondheid rapporteren de Europese indicatoren en het Pact 2020 over "het percentage van de bevolking met een onvervulde nood aan gezondheidszorg". De Europese indicator maakt daarbij geen onderscheid naar de achterliggende reden (financiële situatie, wachttijd, angst, onbereikbaarheid, ...), maar vergelijkt wel naar inkomenskwintiel. Pact 2020 beschrijft enkel die groep die gezondheidszorg uitstelt om financiële redenen (maar vergelijkt niet naar inkomenskwintielen). Het thema 'huisvesting' komt onder andere aan bod in de Vlaamse omgevingsindicatoren en de Stadsmonitor, waar wordt gerapporteerd over "het percentage van de bevolking dat leeft in een problematische woonsituatie", "het percentage van de bevolking dat leeft in een gezin waarvoor de totale huisvestingskosten oplopen tot meer dan 30% of 40% van het gezinsbudget". Pact 2020 en de Stadsmonitor volgen dan weer het 'aantal sociale huurwoningen' op.

Doorgaans brengen de geselecteerde rapporten echter de situatie voor de gehele bevolking in kaart, zonder expliciete verwijzing naar armoede of sociale uitsluiting. Voorbeelden zijn het thema 'onderwijs', waar gerapporteerd wordt over het onderwijsniveau van de hele bevolking of de gemiddelde PISA-scores van alle 15-jarigen voor lezen, wiskunde en wetenschappen, of het thema 'subjectief welzijn', waar de tevredenheid van de hele bevolking wordt geanalyseerd. Wel wordt soms onderscheid gemaakt naar leeftijd of geslacht (zo wordt de levensverwachting bij de geboorte vergeleken naar geslacht of wordt de werkloosheidsgraad voor diverse leeftijdsgroepen geanalyseerd). Een betere benadering zou zijn om indicatoren toe te voegen die verwijzen naar ongelijkheid naargelang sociaaleconomische status (SES) om de situatie van kwetsbare doelgroepen scherper in beeld te brengen (zie ook Stiglitz e.a., 2009). De sociaaleconomische status kan gemeten worden aan de hand van het opleidingsniveau, het beroep (of de beroepsstatus) of het inkomen (bezit/vermogen) (Reynders, Nicaise, & Van Damme, 2005). Volgens Stiglitz e.a. (2009) is het opportuun om daarbij ook meer aandacht te besteden aan de recente kwestie van ongelijkheid naar migratieachtergrond. Zo zou men de PISA-scores kunnen vergelijken naargelang de migratieachtergrond, of het subjectief welzijn kunnen beoordelen voor verschillende inkomenskwintielen. Sommige rapporten (bijvoorbeeld van de EU-SDI, Pact 2020 of de Stadsmonitor) vermelden bij een bespreking van indicatoren hoe bepaalde groe-

pen (zoals laag opgeleiden of migranten) scoren in vergelijking met andere, maar dat gebeurt niet systematisch voor alle indicatoren. We zijn er ons echter van bewust dat dit de meting van duurzame ontwikkeling zou verzwaren, zowel op het vlak van dataverzameling als op het vlak van communicatie naar beleidsmakers of het grote publiek.

Daarnaast stellen we vast dat armoede en sociale uitsluiting vooral worden gemeten via de economische en sociale pijler van duurzame ontwikkeling. De thema's die daar aan bod komen, kunnen duidelijk gelinkt worden aan armoede en sociale uitsluiting. Toch is aandacht voor armoede ook relevant bij de ecologische pijler. Welke interacties bestaan er tussen beide domeinen (zie ook Stiglitz e.a., 2009)? Zo is het bijvoorbeeld nuttig om na te gaan welke impact fijn stof en de mate van water- of luchtverontreiniging hebben op mensen in armoede. Worden zij bijvoorbeeld vaker blootgesteld aan vervuilende stoffen? Is de impact van die stoffen op hun gezondheid groter omdat zij doorgaans al een zwakkere gezondheid hebben? Wonen ze disproportioneel vaker in gebieden die kampen met milieudegradatie? Dergelijke vragen zijn niet gemakkelijk te beantwoorden omdat ze inzicht vereisen in de interacties tussen de verschillende domeinen (zie ook Stiglitz e.a., 2009). Ook informatie over de impact van leven in armoede op ecologische indicatoren is noodzakelijk. Het recentste monitoringrapport van Eurostat (European Commission, 2013) ondernam alvast een poging om interacties te onderzoeken. Het onderzocht wat het verband is tussen vervuiling en gezondheid, werkloosheid en CO₂-emissies, armoede en energieverbruik, ongelijkheid en primair energieverbruik en tussen uitgaven voor onderwijs en het aandeel van hernieuwbare energie in het bruto finaal energieverbruik. Hoofdstuk 5 in deel 2 draagt alvast bij aan deze kennis.

De aandacht voor armoede is ook relevant bij de ecologische pijler.

Een andere vaststelling betreft het feit dat er volgens de Verenigde Naties en andere actoren aandacht dient te gaan naar de internationale dimensie van duurzame ontwikkeling en van armoede (de dimensie 'elders'). Deze dimensie wordt echter slechts beperkt meegenomen in de door ons bestudeerde rapporten: doorgaans verwijzen ze naar het percentage van het bbp dat wordt gespendeerd aan ontwikkelingshulp en/of naar de waarde van de import van goederen en diensten uit ontwikkelingslanden. Men zou dat kunnen aanvullen met indicatoren die bijvoorbeeld de impact van de geboden ontwikkelingssteun op de plaatselijke bevolking in kaart brengen. Ook indicatoren die een duidelijk inzicht bieden in de gevolgen van de exploitatie van grondstoffen (zoals mineralen en olie) vanuit (ontwikkelings)landen of die de impact van milieuvervuilende export (bijvoorbeeld van afgedankte elektrische toestellen) op het plaatselijke milieu en de lokale bevolking kunnen aantonen, lijken onmisbaar.

4. Besluit

Armoede, sociale uitsluiting, welzijn en duurzame ontwikkeling zijn multidimensionele concepten die een aangepaste meting vereisen. De debatten over hoe dat in de praktijk dient te gebeuren, zijn gelijklopend. Zo wordt zowel in de armoedemeting als in de meting van duurzame ontwikkeling de vraag gesteld of de evolutie van verschillende indicatoren afzonderlijk dient te worden opgevolgd (aan de hand van een uitgebreide set indicatoren of 'dashboard') dan wel of ze via een index in een cijfer moeten worden samengevat. Dit hoofdstuk bood een overzicht van de aan duurzame ontwikkeling gerelateerde thema's die verschillende (beleids)niveaus naar voren schuiven. Men is tot het besef gekomen dat duurzame ontwikkeling niet enkel verwijst naar een ecologische dimensie, maar ook een economische en een sociale dimensie moet omvatten. Bovendien gaat duurzame ontwikkeling niet alleen over intergenerationele rechtvaardigheid (het welzijn van toekomstige generaties), maar ook over intragenerationele rechtvaardigheid (binnen en tussen landen). Het resultaat van die denkoefening is een grote waaier van indicatoren op zeer diverse domeinen, waarin 'armoede en sociale uitsluiting' een vaste plaats hebben gekregen.

We formuleren enkele aanbevelingen. Ten eerste kan een volledig beeld van armoede en sociale uitsluiting enkel worden nagestreefd als men meer aandacht heeft voor de verdeling van de indicatoren naar sociaaleconomische status. Een beleid kan immers enkel duurzame ontwikkeling nastreven indien ook de kwetsbaarste doelgroepen in het vizier worden genomen. Ten tweede is meer inzicht vereist in de interacties tussen de sociale en ecologische pijler van duurzame ontwikkeling. Hoe beïnvloeden evoluties op het vlak van ecologische indicatoren bijvoorbeeld het leven van mensen in armoede? Ten derde dient meer aandacht uit te gaan naar die andere component van intragenerationele rechtvaardigheid: de impact van landen op armoede elders. Beleidsactoren dienen ten slotte tijdig bij te sturen via effectmetingen en impactanalyses. Enkel door alle dimensies en alle verdelingskwesties mee te nemen in het meten van duurzame ontwikkeling, kunnen beleidsactoren beschikken over de juiste informatie om maatregelen te treffen richting een duurzame en solidaire samenleving, die rekening houdt met het welzijn van iedereen, nu en in de toekomst.

NOTEN

1. De werkintensiteit van het huishouden meet de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door alle gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar en niet studerend) tijdens het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar en het totaal aantal maanden dat zij hadden kunnen werken. Als die verhouding kleiner is dan 20%, spreekt men van een gezin met een zeer lage werkintensiteit.
2. Iemand is ernstig materieel gedepriveerd als hij/zij zich minstens vier van een lijst van negen items niet kan veroorloven (zie deel 1 hoofdstuk 1).

3. De MDG's bestaan uit acht internationale doelstellingen voor ontwikkeling die tegen 2015 gerealiseerd zouden moeten zijn. Het betreft doelstellingen op het vlak van extreme armoede en honger, basisonderwijs, gelijke kansen voor vrouwen, kindersterfte, de gezondheid van moeders, ziekten, milieu en globaal partnerschap.
4. We merken op dat een ander federaal adviesorgaan, de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), in 2007 een advies publiceerde met een lijst van sleutelindicatoren om duurzame ontwikkeling in België op te volgen. De FRDO bestaat uit vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke groepen (milieuorganisaties, organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, verbruikers-, werknemers- en werkgeversorganisaties, energieproducenten en academici). De Taskforce Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau heeft bij het opstellen van haar indicatorenlijst rekening gehouden met dat advies (Federaal Planbureau, 2009).
5. Aalst, Antwerpen, Brugge, Brussel, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

BIJLAGE

Indicatoren gerelateerd aan armoede en sociale uitsluiting in beleidsrapportering over duurzame ontwikkeling.

	Gebruikte indicator
Armoede	Aandeel bevolking met armoederisico (o.b.v. 60% mediaan inkomen), naar leeftijdsgroep, gezinstype, opleiding Aandeel werkende 18-plussers met armoederisico Aandeel bevolking in persistente armoede Aandeel bevolking met risico op armoede of sociale uitsluiting Relatieve mediane armoederisicokloof Aandeel bevolking dat ernstig materieel gedepriveerd is Kansarmoede-index Kind&Gezin Energiearmoede: aantal klanten sociale leverancier, aantal actieve budgetmeeters en stroombegrenzers, aantal afgesloten toegangspunten na advies LAC
Consumptie en inkomen	Inkomensongelijkheid (Ginicoëfficiënt/S80/S20) Beschikbaar inkomen per inwoner/gezin Aandeel individuele/gemeenschappelijke belastingaangiften onder respectievelijk € 10.000/€ 20.000 Aandeel van consumptie-uitgaven in budget naar inkomensdeciel Aantal personen dat voor het eerst is gestart met een procedure collectieve schuldenregeling Aandeel personen met overmatige schuldenlast Aandeel bevolking dat leeft in huishouden met achterstallige betaling(en) tijdens afgelopen jaar voor huishuur/afbetaling van de woning, elektriciteit/water/gas/stookolie, aankopen op afbetaling Aantal personen met een leefloon en/of equivalent leefloon Aandeel bevolking met verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering Spaarquote van gezinnen

Gebruikte indicator	
Gezondheid	<p>Levensverwachting bij geboorte (of op 65 jaar) naar geslacht</p> <p>Levensverwachting bij geboorte in goede gezondheid (of op 65 jaar) naar geslacht</p> <p>Aandeel bevolking dat voorbij jaar medische consumptie uitstelde (alle redenen), naar inkomenskwintiel</p> <p>Aandeel bevolking dat voorbij jaar medische consumptie moest uitstellen om financiële redenen</p> <p>Aantal sterfgevallen door chronische aandoeningen</p> <p>Aantal verloren gezonde levensjaren als gevolg van milieuvervuiling</p> <p>Vermijdbare sterfte door primaire preventie, naar geslacht</p> <p>Vermijdbare sterfte door suboptimale gezondheidszorg, naar geslacht</p> <p>Borstkankeropsporing, infectieziekten, vaccinatie</p>
Huisvesting	<p>Aandeel bevolking dat leeft in woning met 1 of meer gebreken</p> <p>Aandeel bevolking dat leeft in woning met elementair of middelmatig comfort</p> <p>Aandeel huishoudens waarvoor er sprake is van overbezetting van de woning</p> <p>Aandeel bevolking dat leeft in huishouden met totale huisvestingskost groter dan 40% van huishoudinkomen/Aandeel huishoudens met woonquote hoger dan 30%</p> <p>Aandeel bevolking dat afgelopen jaar problemen had om woonkosten (huur of afbetaling op de lening) te betalen</p> <p>Evolutie aantal sociale huurwoningen</p> <p>Aandeel sociale huurwoningen t.o.v. aantal huishoudens in de stad</p>
Onderwijs en vaardigheden	<p>Aandeel bevolking met diploma max. lager secundair onderwijs, naar leeftijdsgroep</p> <p>Aandeel 30-34-jarigen met diploma hoger onderwijs, naar geslacht/aandeel</p> <p>20-29-jarigen met diploma hoger onderwijs</p> <p>Aandeel vroege schoolverlaters</p> <p>Aandeel schoolbevolking met schoolse achterstand</p> <p>Aandeel leerlingen in gewoon basisonderwijs en secundair onderwijs met laag opgeleide moeder/gezinstaal die niet de instructietaal is/dat een schooltoelage ontvangt</p> <p>Aandeel leerlingen in voltijds en deeltijds beroepssecundair onderwijs van wie de thuistaal niet Nederlands is</p> <p>Aandeel starters in hoger onderwijs met een laag- of middengeschoolde moeder, naar geslacht</p> <p>Aandeel 18-64-jarigen dat deelneemt aan levenslang leren</p> <p>Deelname van vrouwen, 55+'ers, personen met functiebeperking, alleenstaanden, alleenstaande ouders, laaggeschoolden aan levenslang leren</p> <p>Gemiddelde PISA-scores voor lezen, wiskunde en wetenschappen</p> <p>Alfabetiseringsgraad</p> <p>Computer- en internetvaardigheden naar niveau</p> <p>Aandeel leerlingen in lager onderwijs en voltijds/deeltijds secundair onderwijs dat regelmatig problematisch afwezig is</p>
Sociaal kapitaal	<p>Aandeel bevolking dat (minstens maandelijks) vrijwilligerswerk doet</p> <p>Vertrouwen in de medemens (score 0-100)</p> <p>Vertrouwen in overheden, stadsbestuur, gerecht en politie</p> <p>Aandeel bevolking dat minstens wekelijks contact heeft met vrienden, familie, burens</p> <p>Aandeel bevolking dat afgelopen jaar deelnam aan een buurtactiviteit</p> <p>Aandeel bevolking dat afgelopen maand last had van problemen in de buurt (verkeershinder/lawaaihinder/overlast en lastiggevallen worden/milieuhinder/vandalisme)</p>

Gebruikte indicator	
Subjectief welzijn	Tevredenheid met leven in het algemeen Tevredenheid met afzonderlijke levensaspecten (woning, inkomen, werk, vrije tijd, gezondheid, sociale contacten, buurt, levensstandaard) Tevredenheid met diverse voorzieningen in de stad (o.a. cultureel en vrijetijds-aanbod, onderwijs- en zorgvoorzieningen, mobiliteit, openbaar groen, opvang en begeleiding van mensen in armoede/vreemdelingen/werklozen)
Voeding	Aandeel bevolking met overgewicht/obesitas naar geslacht Aandeel bevolking dat min. 200 gr. groenten/2 porties fruit per dag eet
Vrije tijd	Deelname van kansengroepen (vrouwen, 55+'ers, personen met functiebeperking, alleenstaanden en alleenstaande ouders, laaggeschoolden) aan cultuur, sport, lidmaatschap vereniging, internetgebruik, politieke participatie
Werk	Aandeel volwassenen/kinderen dat leeft in huishouden met zeer lage werkdensiteit Werkzaamheidsgraad (20-64 jaar) van vrouwen, laaggeschoolden, allochtonen, personen met arbeidshandicap, 50+'ers en 55+'ers Werkloosheidsgraad, naar geslacht, leeftijdsgroep Aandeel personen langer dan 1 jaar werkloos, naar geslacht Aandeel vrouwen (15-64 jaar) dat niet of deeltijds werkt vanwege zorgverantwoordelijkheden en gebrek aan gepaste opvang Aandeel laaggeschoolde werkzoekenden dat een beroepsopleiding heeft beëindigd of stopgezet bij VDAB Aantal doelgroepwerknemers in sociale economie
Werkbaarheid	Aandeel werknemers dat verklaart te lijden aan stress Werkbaarheidsgraad van werknemers/zelfstandigen en kansengroepen Score op afzonderlijke aspecten werkbaarheid (psychische vermoeidheid (werkstress), welbevinden in het werk (motivatie), leermogelijkheden en balans werk-privé), algemeen en naar huishoudtype

De levenskwaliteit van Europese gezinnen met kinderen sinds de economische crisis

Daphne Ahrendt

1. Inleiding

Volgens data van Eurostat uit 2012 loopt 28% van de kinderen onder de 18 jaar in de Europese Unie een risico op armoede en sociale uitsluiting. Hun risico is groter dan dat van de bevolking in het algemeen (25%). Voor kinderen die opgroeien in kwetsbare gezinnen, dat wil zeggen in gezinnen zonder werk, eenoudergezinnen of grote gezinnen, is die kans nog vele malen groter.

Opgroeien in armoede en sociale uitsluiting heeft verstrekkende consequenties voor de levenskwaliteit van kinderen en voor hun kansen als volwassenen. De vraag is nu wat de gevolgen van de economische crisis zijn voor kinderen. De levenskwaliteit van veel Europese burgers is als gevolg van de economische crisis de afgelopen vijf jaar verslechterd. Uit onderzoek van Eurofound¹ (2012) blijkt dat vooral burgers die al in meer precaire situaties verkeerden, zoals mensen in het laagste inkomenskwartiel, langdurig werklozen en ouderen in Centraal- en Oost-Europa, het hardst zijn getroffen. Geldt dat ook voor gezinnen met kinderen, zijn de gezinnen die het al moeilijk hadden, het hardst geraakt?

2. Opzet van het onderzoek

2.1 Definitie van levenskwaliteit

Om een antwoord te kunnen geven op die vraag, bekijken we in dit hoofdstuk een studie van Eurofound waarin veranderingen in de situatie van Europese gezinnen met kinderen sinds de aanvang van de economische crisis zijn onderzocht.² De focus ligt op veranderingen in de levenskwaliteit.

Volgens Eurofound omhelst levenskwaliteit meer dan alleen de levensomstandigheden en gaat het om het algehele welbevinden van individuen in de samenleving. Hierin

speelt de mogelijkheid voor mensen om hun aspiraties waar te kunnen maken een centrale rol. Zodoende is levenskwaliteit een breed concept, bestaande uit verschillende aspecten (Eurofound, 2003; 2012). Naast objectieve factoren, zoals werkgelegenheid, inkomen, opleiding, huisvesting, gezin en gezondheid, spelen subjectieve aspecten (zoals hoe gelukkig mensen zich voelen, hoe tevreden zij zijn met hun leven en hoe zij de kwaliteit van hun samenleving ervaren) eveneens een belangrijke rol. Het subjectieve aspect van levenskwaliteit is immers even belangrijk als de objectieve factoren (Layard, 2005). Die indicatoren geven aanvullende informatie over de mensen voor wie de levenskwaliteit verbetert en voor wie die verslechtert. Dat soort informatie is ook nuttig voor het maken van keuzes in tijden van bezuinigingen (Dolan & Metcalfe, 2012).

Die aanpak past bij de toenemende belangstelling om de levenskwaliteit te meten volgens manieren die verder gaan dan de bekende traditionele economische indicatoren, zoals het bruto nationaal product of inkomensgegevens (zie ook deel 2 hoofdstuk 3). Als gevolg van verre gaande veranderingen in de Europese samenleving – niet alleen de economische crisis, ook mondialisering, technologische ontwikkelingen en vergrijzing zijn van grote invloed – is er sprake van een groeiende kloof tussen het beeld dat statistieken geven en de manier waarop mensen hun levensomstandigheden waarnemen. Die kloof kan worden overbrugd door beleidsmaatregelen die de leefsituatie van Europese burgers beter weerspiegelen (Eurofound, 2012).

Dit hoofdstuk focust op een aantal aspecten van de levenskwaliteit die bij het analyseren van de situatie van Europese gezinnen van belang zijn: levensstandaard en armoede, het gevoel van sociale uitsluiting, het evenwicht tussen werk en privéleven en het subjectieve welbevinden.

2.2 Analyses

Eurofound voert ten tijde van dit schrijven een vervolgonderzoek uit dat antwoord hoopt te geven op de vraag waarom de situatie van gezinnen zich verschillend ontwikkelt. Aangezien de resultaten pas in 2015 gepubliceerd zullen worden, richt dit hoofdstuk zich op de gerapporteerde ontwikkelingen sinds de aanvang van de economische crisis en wordt niet of nauwelijks gekeken naar mogelijke verklaringen; de uitgevoerde analyses zijn dan ook voornamelijk descriptief.

Eerst worden verschillen in de Europese Unie tussen vier types gezinnen met kinderen geanalyseerd: eenoudergezinnen met werk, eenoudergezinnen zonder werk, koppels met werk en koppels zonder werk. Hoe die gezinnen in de samenleving vertegenwoordigd zijn, wordt in paragraaf 2.4 beschreven. Een tweede analyse vergelijkt de situatie in 2012 met die uit 2007, wat het mogelijk maakt om ontwikkelingen sinds de aanvang van de crisis in kaart te brengen. De laatste analyse vergelijkt verschillen tussen vier groepen van landen.

2.3 Data: 'European Quality of Life Survey' (EQLS)

De in dit hoofdstuk beschreven resultaten zijn afkomstig uit de tweede en derde meting van de 'European Quality of Life Survey' (EQLS). De EQLS werd in 2003 opgezet en wordt sindsdien elke vier jaar uitgevoerd in alle Europese lidstaten (in 2003, 2007 en 2011/2012). Het is uitgegroeid tot een belangrijke bron van indicatoren die een aanvulling vormen op de traditionele indicatoren van economische groei en levensstandaard. De EQLS bevraagt per land 1.000 tot 3.000 Europese burgers van 18 jaar en ouder, afhankelijk van het aantal inwoners. In totaal worden per meting ruim 35.000 inwoners van de Europese Unie betrokken.³

Het bijzondere aan de EQLS is dat het onderzoek zich volledig richt op het meten van de levenskwaliteit in Europa (Eurofound, 2012). Zoals in de inleiding werd aangegeven, worden zowel de objectieve levensomstandigheden van de Europese burgers als hoe zij die omstandigheden en hun leven in het algemeen ervaren, onderzocht. Door de focus op de levenskwaliteit en de brede aanpak hiervan onderscheidt de EQLS zich van vele andere Europese onderzoeken. Een ander belangrijk voordeel van de EQLS is de gestandaardiseerde methodologie: in alle landen wordt het onderzoek face-to-face uitgevoerd met exact dezelfde vragenlijst, die op basis van geteste methoden vertaald wordt. Ook de steekproeftrekking verloopt in alle landen volgens duidelijke en conforme regels.

2.4 De EQLS-steekproef: samenstelling en werksituatie van gezinnen met kinderen

Tabel 1 toont de compositie van huishoudens in de EQLS-steekproef van 2012. 9.600 van de 36.500 respondenten zijn ouders van thuiswonende kinderen. Met andere woorden: de steekproef bestaat voor ruim een kwart (26%) uit gezinnen met thuiswonende kinderen: 23% van de respondenten leeft in een huishouden met kind(eren) onder de 18 jaar en in 3% van de gevallen betreft het een kind dat ouder is dan 18 jaar en nog een opleiding volgt.

Tabel 1 – Compositie van huishoudens in de EQLS-steekproef van 2012.

Type huishouden	n	%
Single zonder kinderen onder 18 jaar in huishouden	13.500	37
Koppel zonder kinderen onder 18 jaar in huishouden	13.400	37
Alleenstaande ouder met kinderen in huishouden	1.500	4
Koppel met kinderen in huishouden	8.100	22
Totale steekproef (EU28)	36.500	100

Bij de vergelijking van de situatie van verschillende Europese gezinnen spelen twee factoren een cruciale rol: de gezinssamenstelling en het hebben van werk. Ruim twee derde

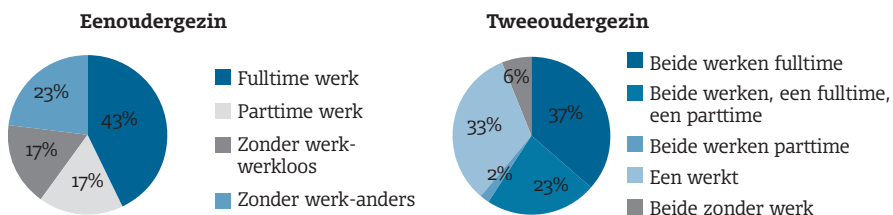
(68%) van de EQLS-gezinnen bestaat uit koppels met kinderen, wat aangeeft dat de meeste Europese kinderen opgroeien in een gezin bestaande uit twee ouders, meestal een vader en een moeder. Ondanks die dominantie wordt het Europese gezin steeds diverser en neemt het aantal kinderen dat opgroeit in een andere gezinsvorm toe (zie onder andere Kuronen, 2010). De EQLS-steekproef bevat 1.500 eenoudergezinnen, 16% van alle gezinnen met kinderen. Er zijn aanwijzingen dat de economische crisis bijdraagt aan de veranderende gezinssamenstellingen. Een steeds grotere groep (gescheiden) ouders is genoodzaakt om bij andere familieleden, meestal hun eigen ouders, in te trekken.

De samenstelling van gezinnen met kinderen verschilt aanzienlijk per land. Zo varieert het percentage eenoudergezinnen van 4% in Griekenland en Kroatië tot 21% in Denemarken en bestaat 45% van de huishoudens met kinderen in Bulgarije uit gezinnen met drie of meer volwassenen. Vooral in de Zuid- en Oost-Europese landen zijn dat vaak gezinnen waar drie generaties samenwonen: kinderen, ouders en grootouders (Iacovou & Skew, 2011).

Het percentage eenoudergezinnen varieert van 4% in Griekenland en Kroatië tot 21% in Denemarken.

Als we vervolgens kijken naar de werkpatronen (zie figuur 1), dan is te zien dat gemiddeld zes van de tien alleenstaande ouders in de Europese Unie werkt, terwijl bij meer dan negen van de tien gezinnen met twee ouders (94%) ten minste één ouder werkt. Daartegenover staat dat alleenstaande ouders vaker fulltime werken (43%), terwijl het meest voorkomende patroon onder koppels is dat één ouder fulltime werkt en de ander parttime (37%). Een andere veelvoorkomende situatie onder tweeeoudergezinnen is dat een van de twee ouders werkt (33%). Slechts in 6% van de tweeeoudergezinnen hebben beide ouders geen werk. Het percentage eenoudergezinnen zonder werk ligt veel hoger: 17% van die respondenten geeft aan werkloos te zijn en 23% heeft geen werk.⁴

Figuur 1 – Werkpatronen van gezinnen met kinderen in de EU28, 2012.



Ook de werkpatronen zijn verre van homogeen in de 28 EU-lidstaten. Fulltime werk is de norm in veel van de landen uit het voormalige Oostblok, ook onder alleenstaande ouders. In veel van de Noord- en West-Europese landen werken veel ouders parttime,

een patroon dat zowel bij koppels als bij alleenstaande ouders te zien is. In de Zuid-Europese landen daarentegen werkt de man fulltime en blijft de vrouw thuis (Chzhen & Bradshaw, 2012; Eurofound, 2014).

Uit de resultaten van de EQLS blijkt echter dat die werkpatronen vaak niet uit vrije wil zijn (Eurofound, 2014). Uiteraard moge het duidelijk zijn dat werkloosheid geen vrijwillige keuze is. Vooral in de landen die het hardst getroffen zijn door de crisis, is de werkloosheid enorm gestegen in de afgelopen vijf jaar. Maar ook onder werkende ouders komen de gewenste patronen vaak niet overeen met de daadwerkelijke uren: veel alleenstaande moeders zouden graag meer willen werken, terwijl bij koppels vrouwen die fulltime werken, graag minder zouden willen werken.

2.5 Vergelijkingen op basis van gezinsbeleid

De geobserveerde variatie in de gezinssamenstelling en werkpatronen hangt nauw samen met verschillen in het gezinsbeleid, waarbij factoren zoals kinderopvangvoorzieningen, de arbeidsparticipatie van vrouwen, financiële maatregelen en toelagen een belangrijke rol spelen. Het is derhalve van belang om na te gaan in hoeverre de ontwikkelingen ten opzichte van de levenskwaliteit van gezinnen met kinderen verschillen op basis van het gezinsbeleid. Zo komt kinderarmoede bijvoorbeeld minder vaak voor in landen met het tweeverdienersmodel (zie Engster & Olofsdotter Stensöta, 2011). Om dat soort patronen te kunnen analyseren, zijn de 28 EU-lidstaten ingedeeld in categorieën naargelang de mate van flexibiliteit van hun gezinsbeleid.⁵ De indeling is opgebouwd uit bestaande typologieën van landen (Blum, 2011; Thévenon, 2011). Daarnaast is gekeken naar ontwikkelingen in het gezinsbeleid (Gauthier, 2010): naar kinder- of gezinstoelagen en belastingvoordelen voor gezinnen met kinderen, regelingen voor zwangerschaps- en ouderverlof, kinderopvangregelingen, huisvestingsregelingen en maatregelen om gezinnen met zorgtaken te helpen. Op basis van die analyse zijn vervolgens vier categorieën van gezinsbeleid ontwikkeld. Tabel 2 beschrijft grofweg de belangrijkste kenmerken van elke categorie.

Tabel 2 – Classificatie van het gezinsbeleid.

<p>1. Meest flexibel Hoge arbeidsdeelname van vrouwen Veel parttime Goede kinderopvangvoorzieningen Veel verlof en hoge toelagen Goede verdeling werk-privé</p>	<p>2. Mixed, vooral flexibel Gemiddelde of hoge arbeidsdeelname van vrouwen Goede kinderopvangvoorzieningen Mix van traditioneel en flexibel beleid</p>
<p>3. Mixed, vooral traditioneel Meestal lage arbeidsdeelname van vrouwen Weinig parttime Weinig kinderen in de kinderopvang Weinig ouderverlof</p>	<p>4. Meest traditioneel (familiegericht) Lage arbeidsparticipatie van vrouwen Weinig kinderen in fulltime kinderopvang/familie past op kinderen Steun voor grote gezinnen Aantal landen hard getroffen door de crisis</p>

Op basis van die classificatie behoren België, Denemarken, Finland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk tot de groep landen met het meest flexibele gezinsbeleid. Die landen kenmerken zich door het hoge percentage vrouwen dat werkt in combinatie met toereikende sociale uitkeringen en voorzieningen die het mogelijk maken om werk en gezin te combineren. Aan de andere kant van dat spectrum bevinden zich landen waar het beleid het meest familiegericht is en waar veel vrouwen thuisblijven om op de kinderen te passen. Tot die meest traditionele groep landen behoren Bulgarije, Estland, Griekenland, Italië, Kroatië, Litouwen en Spanje. In die categorie bevinden zich ook de landen die het hardst door de crisis getroffen zijn (Griekenland, Spanje, Estland, Litouwen). Tussen die beide extremen zijn Cyprus, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Slovenië ingedeeld in de mixed-flexibele groep, en Hongarije, Letland, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië in de mixed-traditionele groep (Eurofound, 2014).

2.6 Gebruikte indicatoren

Zoals eerder aangegeven, gaat dit hoofdstuk in op vier aspecten van de levenskwaliteit. Wat volgt, is een korte beschrijving van de indicatoren die gebruikt zijn om die aspecten te meten (zie bijlage voor meer informatie).

Het eerste aspect, levensstandaard en armoede, wordt beschreven aan de hand van vier indicatoren. De eerste indicator geeft het percentage gezinnen met kinderen weer dat met moeite of met veel moeite maandelijks rondkomt met alle inkomensbronnen waarover het huishouden beschikt. De tweede indicator geeft het percentage gezinnen met betalingsproblemen (voor huur of hypotheek; rekeningen voor gas, elektriciteit of water; consumentleningen; informele leningen van vrienden of familieleden) tijdens de afgelopen twaalf maanden weer. De derde indicator meet het percentage gezinnen met kinderen dat de kans om de te dure woning te moeten verlaten erg waarschijnlijk of tamelijk waarschijnlijk acht. De vierde indicator, materiële deprivatie, meet armoede onder gezinnen. Wanneer een gezin zich geen warme maaltijd, nieuwe kleding of verwarming kan veroorloven, is er sprake van een hoge mate van deprivatie. Gezinnen die zich geen jaarlijkse vakantie of nieuwe meubels kunnen aanschaffen of die niet maandelijks mensen kunnen uitnodigen om te komen eten, kampen met een lage mate van deprivatie.

Sociale uitsluiting is in het kader van Eurofound een subjectieve indicator die meet in hoeverre men zich buitengesloten voelt van de samenleving. Die indicator is gebaseerd op vier stellingen, die worden herleid tot een index. Die meet lage tot hoge sociale uitsluiting, op een schaal van 1 tot 5. De gemiddelde score wordt gerapporteerd.

Het evenwicht tussen werk en privéleven wordt vanuit twee perspectieven beschreven: enerzijds de conflicten in de balans werk-gezin, anderzijds de toegankelijkheid van de kinderopvang. Voor de balans werk-gezin worden de percentages werkende gezinnen die maandelijks of vaker thuis of op het werk problemen ondervinden in het combine-

ren van beide taken weergegeven. Daarnaast wordt het percentage gezinnen gerapporteerd dat zowel thuis als op het werk problemen ondervindt: bij die gezinnen is er sprake van een sterke mate van conflict. De toegankelijkheid van de kinderopvang wordt gemeten aan de hand van het percentage gezinnen met kinderen dat het (zeer of eerder) moeilijk vindt om een beroep te doen op kinderopvang (door de kosten, de beschikbaarheid, de toegankelijkheid, de kwaliteit).

Het subjectieve welbevinden geeft aan hoe mensen hun leven evalueren. Om dat te meten, kijken we in hoeverre respondenten tevreden zijn met hun leven in het algemeen en naar hun gevoel van geluk (beide op een schaal van 1 tot 10; de gemiddelde score wordt gerapporteerd). Hoewel er een sterke correlatie is tussen die twee indicatoren, meten ze niet hetzelfde: de geluksindicator wordt meer dan de levenstevredenheidsindicator gedreven door emoties en minder door de levensstandaard. Over het algemeen beoordelen mensen hun geluk positiever dan hun tevredenheid met het leven in het algemeen. Daarnaast wordt het percentage gezinnen vermeld dat het (helemaal) eens is met de stelling 'ik ben optimistisch over de toekomst'.

3. De levenskwaliteit van gezinnen met kinderen in Europa

We kijken nu naar de situatie van verschillende Europese gezinnen met kinderen voor de vier gekozen aspecten van levenskwaliteit en hoe die zich ontwikkeld heeft sinds de aanvang van de economische crisis.

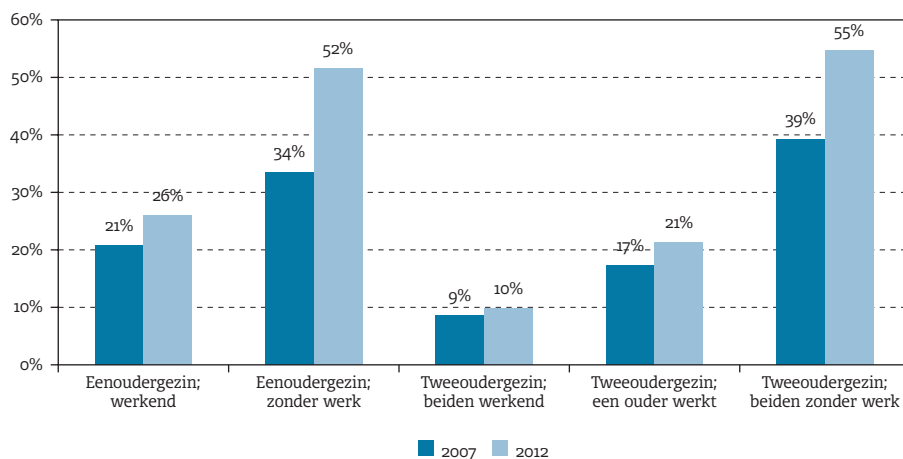
3.1 Levensstandaard en armoede

Met betrekking tot de levensstandaard blijkt uit de analyses dat het aantal Europese gezinnen dat het elke maand (heel) moeilijk heeft om rond te komen met hun inkomen, sinds de aanvang van de crisis in 2007 is gestegen (Eurofound, 2014). In 2012 hebben vooral gezinnen zonder werk het moeilijk en dat geldt zowel voor eenoudergezinnen (52%) als voor gezinnen met twee ouders (55%). In 2007 waren die percentages aanzienlijk lager (34% en 39% respectievelijk). Tegelijkertijd laat figuur 2 zien dat gezinnen waarin beide ouders werken, het minst vaak moeite hebben en dat zij het minst getroffen zijn door de crisis.

Er zijn grote verschillen tussen de vier groepen landen. Meer dan 60% van de niet-werkende gezinnen in de mixed en meest traditionele landen heeft het moeilijk om rond te komen. De crisis blijkt vooral niet-werkende koppels in de meest traditionele landen hard te hebben getroffen. In 2007 gaf 35% van de niet-werkende koppels aan moeite te hebben om rond te komen; in 2012 is dat bijna verdubbeld naar 69%. Waar voor de crisis vooral alleenstaande ouders het moeilijk hadden in die landen, zijn er nu evenveel niet-werkende koppels met kinderen die problemen rapporteren (respectievelijk 69% en

67%). Die ontwikkeling is zorgwekkend, want ze geeft aan dat het aantal kinderen dat opgroeit in gezinnen die het financieel moeilijk hebben, sterk is gestegen. Ook in de mixed-traditionele landen rapporteren in 2012 meer dan zes van de tien niet-werkende ouders moeilijkheden met rondkomen (63% van de alleenstaanden en 67% van de koppels). Zoals tabel 3 aangeeft, is het percentage ouders dat kinderbijslag ontvangt in die twee groepen landen over het algemeen lager dan in de (meer) flexibele landen. Vooral het contrast tussen de meest flexibele en de meest traditionele landen is groot: waar in de eerste groep vrijwel alle koppels zonder werk (99%) aangeven dat ze dat soort toelagen ontvangen, geldt dat in de meest traditionele landen voor maar een vijfde van die ouders (19%). Het percentage niet-werkende eenoudergezinnen dat kinderbijslag ontvangt, varieert ook sterk, van 89% in de meest flexibele landen tot 48% in de meest traditionele landen.

Figuur 2 – Percentage gezinnen dat aangeeft met moeite of met veel moeite rond te komen met hun maandelijkse inkomsten, 2007 en 2012, EU28.



Tabel 3 – Percentage gezinnen dat aangeeft kinderbijslag (inclusief onderhoudsgeld) te ontvangen, 2007 en 2012, EU28.

	2007					2012				
	Meest flexibel	Mixed, vooral flexibel	Mixed, vooral traditioneel	Meest traditioneel	EU28 totaal	Meest flexibel	Mixed, vooral flexibel	Mixed, vooral traditioneel	Meest traditioneel	EU28 totaal
Eenoudergezin, werkend	87	83	57	29	71	79	77	52	26	64
Eenoudergezin zonder werk	93	86	62	27	84	89	81	83	48	80
Tweeoudergezin, beide werkend	87	73	43	9	56	83	66	35	8	51
Tweeoudergezin, een ouder werkt	89	81	37	9	49	91	78	41	9	48

	2007					2012				
	Meest flexibel	Mixed, vooral flexibel	Mixed, vooral traditioneel	Meest traditioneel	EU28 totaal	Meest flexibel	Mixed, vooral flexibel	Mixed, vooral traditioneel	Meest traditioneel	EU28 totaal
Tweeoudergezin, beiden zonder werk	89	82	56	10	58	99	79	67	19	57
Alle gezinnen	88	76	44	11	55	85	71	42	13	52

Toch is, ondanks de sterke contrasten, ook de situatie van niet-werkende eenoudergezinnen in de (meest) flexibele landen sinds de crisis verslechterd. In de meest flexibele landen is het aandeel dat moeite heeft om rond te komen, zelfs verdubbeld van 22% in 2007 naar 44% in 2012 (Eurofound, 2014).

Ten tweede tonen de analyses dat sinds de aanvang van de crisis ook het aantal gezinnen met betalingsproblemen is toegenomen. Gezinnen zonder werk zijn door de crisis het hardst getroffen. Waar gemiddeld een kwart van de Europese gezinnen betalingsproblemen heeft (+7 procentpunten sinds 2007), kampt meer dan de helft (54%) van de niet-werkende gezinnen hiermee. Daar komt bij dat sinds het begin van de crisis het aantal getroffen niet-werkende ouders veel meer gestegen is dan gemiddeld (+21 procentpunten voor alleenstaande ouders en +20 procentpunten voor koppels).

Ook het percentage dat vreest de woning te moeten verlaten vanwege te hoge kosten is vooral onder niet-werkende ouders sinds de crisis sterk gestegen: 17% uit die zorg (tegenover een gemiddelde van 6% voor alle Europese gezinnen). Voor niet-werkende eenoudergezinnen is dat percentage het hoogst in de meest traditionele landen (26%), terwijl de niet-werkende koppels zowel in de mixed-flexibele landen (23%) als in de meest traditionele landen (20%) die angst uiten.

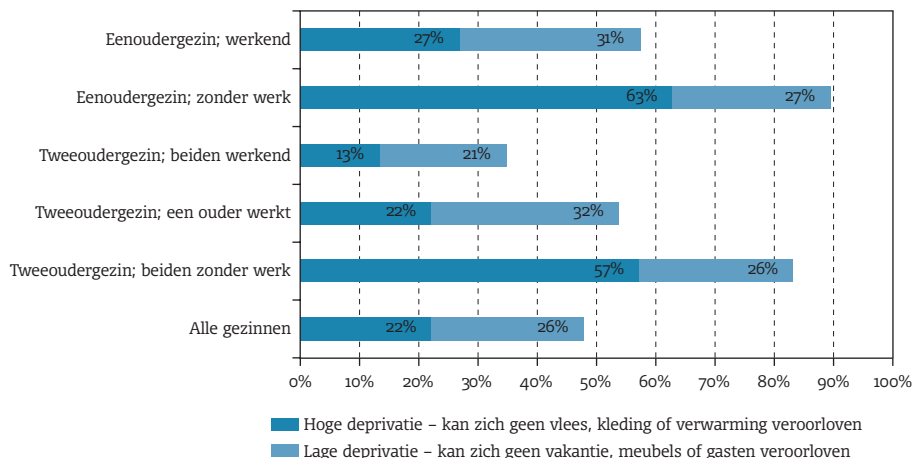
Materiële deprivatie, een indicatie van armoede, treft in 2012 bijna de helft van de Europese gezinnen (48%). Bij ruim een op de vijf gezinnen (22%) is er zelfs sprake van sterke deprivatie, wat betekent dat miljoenen kinderen in Europa opgroeien in een gezin dat niet in zijn primaire behoeften kan voorzien, zoals het zich kunnen veroorloven van de woning goed te verwarmen, om de dag een warme maaltijd eten met vlees, kip of vlees of nieuwe kleding kopen. Materiële deprivatie is een groot probleem in gezinnen zonder werk. Zoals figuur 3 aantoont, geven in 2012 63% van de alleenstaande ouders en 57% van de koppels zonder werk aan dat ze te maken hebben met een hoge mate van deprivatie.

Het aantal gezinnen dat niet in zijn basisbehoeften kan voorzien, is sinds de aanvang van de crisis gestegen met vijf procentpunten. Vooral het percentage niet-werkende gezinnen dat te maken heeft met die hoge mate van deprivatie, is aanzienlijk gestegen, met 19 procentpunten voor alleenstaanden en 18 procentpunten voor koppels.

De analyses op basis van de vier landengroepen laten zien dat het deprivatieniveau het hoogst is in de meest traditionele groep, waartoe veel Oost-Europese landen behoren.

Dat geldt voor alle gezinstypes. Hoewel de meest flexibele landen de laagste gemiddelde deprivatieniveaus laten optekenen, is dat voor gezinnen zonder werk zelfs in die groep van landen problematisch. Die landen beschikken bovendien over toereikende sociale uitkeringen (Eurofound, 2014).

Figuur 3 – Mate van materiële deprivatie, 2012, EU28.



3.2 Sociale uitsluiting

Naast materiële moeilijkheden hebben vooral kwetsbare gezinnen het gevoel buitengesloten te zijn van de maatschappij. Gemiddeld is de mate waarin ouders met thuiswonende kinderen sociale uitsluiting ervaren, 2,2 op een schaal van 1 tot 5. Bij niet-werkende alleenstaande ouders is dat 2,9 en bij koppels zonder werk is dat ook hoger dan gemiddeld (2,6).

Tabel 4 laat zien dat de mate van sociale uitsluiting sinds de aanvang van de crisis voor geen van de gezinstypes significant is veranderd. De crisis lijkt weinig invloed te hebben gehad op het gevoel van sociale uitsluiting.

Tabel 4 – Mate waarin ouders sociale uitsluiting ervaren op een schaal van 1 tot 5, 2007 en 2012, EU28.

	2007	2012
Eenoudergezin, werkend	2,2	2,2
Eenoudergezin, zonder werk	2,8	2,9
Tweeoudergezin, beiden werkend	2,0	2,0
Tweeoudergezin, een werkt	2,1	2,1
Als respondent werkt	2,3	2,3
Als partner werkt	2,3	2,3
Tweeoudergezin, beiden zonder werk	2,6	2,6
Alle ouders	2,1	2,2

Een verklaring voor deze 'status quo' is het nauwe verband tussen sociale uitsluiting en zowel de gezinssituatie als de werksituatie van gezinnen. Uit de analyses blijkt dat vooral gezinnen zonder werk zich zowel voor als tijdens de crisis uitgesloten voelen. Hoewel de verschillen tussen gezinnen met en zonder werk klein lijken, zijn ze statistisch significant. Uit nadere analyses blijkt dat alleenstaande ouders zich vaker uitgesloten voelen, ongeacht hun werksituatie. Dat geeft aan dat het ontbreken van een partner zou kunnen bijdragen aan het gevoel van sociale uitsluiting onder alleenstaande ouders.

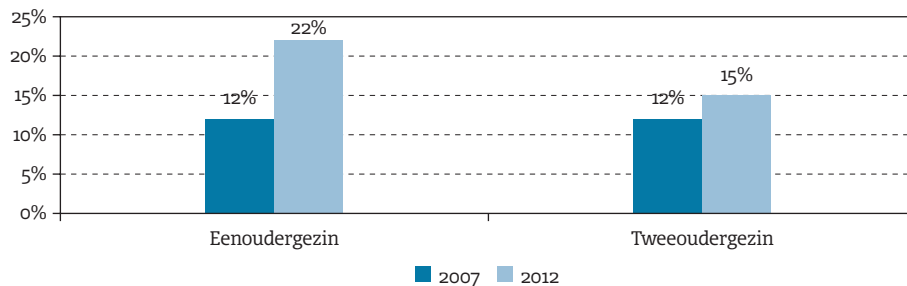
Er zijn duidelijke verschillen tussen de vier groepen landen. Gemiddeld varieert het gevoel van sociale uitsluiting van 2,0 bij ouders in de groep van mixed-flexibele landen tot 2,4 bij ouders in de groep van mixed-traditionele landen. Het sterkste gevoel van sociale uitsluiting wordt geuit door niet-werkende alleenstaande ouders in de meest flexibele landen (3,2).

3.3 Evenwicht tussen werk en privéleven

In veel Europese gezinnen hebben werkende ouders het moeilijk met het balanceren van werk en privé. Bijna de helft van alle werkende alleenstaande ouders ervaart problemen thuis of op het werk (48%) en in ruim twee op de vijf gevallen (22%) is er zelfs sprake van conflicten zowel thuis als op het werk. Koppels hebben het gemiddeld genomen minder vaak moeilijk: 44% ervaart problemen thuis of op het werk en 15% ervaart conflicten op beide gebieden.

Figuur 4 toont dat het percentage gezinnen met conflicten op beide fronten sinds de aanvang van de crisis veel sterker is gestegen onder alleenstaande ouders dan onder koppels (+10 en +3 procentpunten respectievelijk).

Figuur 4 – Percentage gezinnen met werk-privéconflicten op beide fronten (thuis en op het werk), 2007 en 2012, EU28.



Hoewel alleen wordt verwezen naar verschillen tussen alleenstaande ouders en koppels, zijn er ook binnen die gezinstypes grote verschillen. Zo hebben alleenstaande ouders die fulltime werken, vaker conflicten op beide fronten dan degenen die parttime

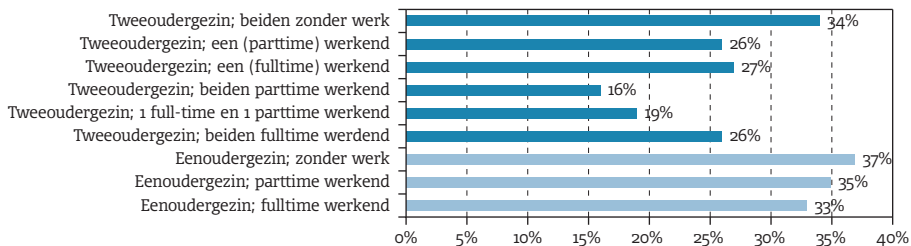
werken (23% tegenover 18%). Wat tevens opvalt, is dat er grote verschillen zijn tussen de vier groepen landen, wat duidt op de invloed van aan gezinsbeleid gerelateerde aspecten.

De toegankelijkheid van de kinderopvang is een van die aspecten. De EQLS toont aan dat veel Europese gezinnen het moeilijk vinden om een beroep te doen op kinderopvang als gevolg van de kosten, beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Meer dan een derde van alle eenoudergezinnen heeft moeilijkheden met alle vier factoren (zie figuur 5). Bij koppels varieert dat afhankelijk van de situatie: koppels waarvan beide partners parttime werken, ervaren het minst vaak belemmeringen (16%), maar wanneer beide partners niet werken, is dat meer dan twee keer zo vaak (34%).

In drie van de vier landengroepen worden kosten het vaakst genoemd als barrière in het gebruik van kinderopvang.

Het zijn vooral de kosten van de kinderopvang die voor veel gezinnen een barrière vormen (57%), waarbij er verschillen zijn afhankelijk van het gezinstype. Zo rapporteren alleenstaande ouders die parttime werken, het vaakst dat de kosten een belemmering zijn (77%) en is dat met 49% het 'laagst' in gezinnen waar een partner (parttime) werkt. In drie van de vier landengroepen worden kosten het vaakst genoemd als barrière in het gebruik van kinderopvang. Alleen in de mixed-flexibele groep is de beschikbaarheid een omvangrijker probleem (63%), maar zelfs in die groep vindt 54% de kosten een barrière. Volgens onderzoek van de OESO ondernemen de Scandinavische landen en Frankrijk het meest om de kosten van de kinderopvang te verminderen (OECD, 2011).

Figuur 5 – Percentage gezinnen dat aangeeft moeilijkheden te hebben met alle vier factoren met betrekking tot kinderopvang (kosten, beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit), 2012, EU28.



Veel Europese gezinnen ervaren ook problemen met de andere factoren. Meer dan de helft (55%) ervaart de beschikbaarheid van kinderopvang als een belemmering, 39% geeft aan moeilijkheden te hebben met de toegankelijkheid en 26% noemt de kwaliteit van de kinderopvang problematisch.

3.4 Het subjectieve welbevinden

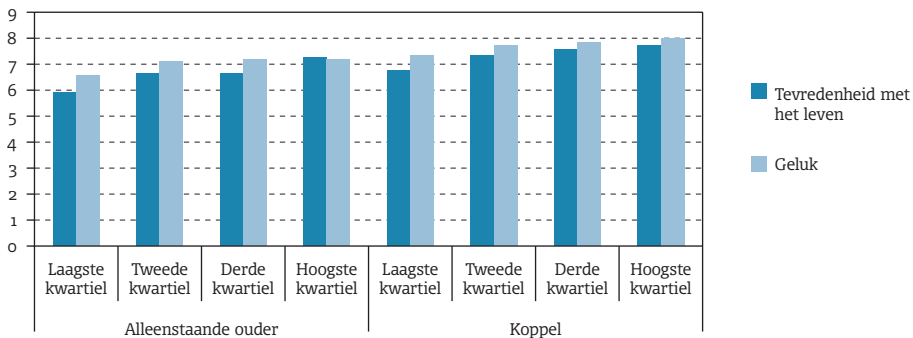
Werk speelt te veel een belangrijke rol in het subjectieve welbevinden van ouders. Alleenstaande ouders die niet werken, zijn het minst tevreden met hun leven en het minst gelukkig (Eurofound, 2014).

Hoewel die twee indicatoren globaal genomen sinds 2007 niet significant zijn veranderd, ervaren ouders in huishoudens zonder werk een verslechtering van beide, waarbij de achteruitgang het grootst is onder alleenstaande werkloze ouders in de meest flexibele landen.

Van koppels van wie maar één partner werkt, is in de meest traditionele groep landen de werkende partner tevredener en gelukkiger dan de thuisblijvende partner, terwijl in de meest flexibele groep de thuisblijvende partner een groter subjectief gevoel van welzijn heeft. In de mixed-flexibele en in de mixed-traditionele groep constateren we weinig verschil.

Inkomen heeft een belangrijk effect op het welbevinden van zowel alleenstaande ouders als koppels met kinderen. Als we het inkomen dat huishoudens ontvangen uit werk en andere bronnen opdelen in vier kwartielen, van laag tot hoog, dan zien we dat de tevredenheid met het leven stijgt per inkomenskwartiel, zowel bij alleenstaande ouders als bij koppels (zie figuur 6). Het laagste kwartiel (de 20% armste gezinnen) bevat veel gezinnen zonder werk die moeten rondkomen van sociale voorzieningen, zoals uitkeringen en toelagen. De economische crisis heeft weinig veranderd aan die situatie, hoewel de data een kleine verslechtering laten zien voor alleenstaande ouders in het laagste kwartiel.

Figuur 6 – Tevredenheid met het leven en mate van geluk, per inkomen en gezinstype, 2012, EU28.



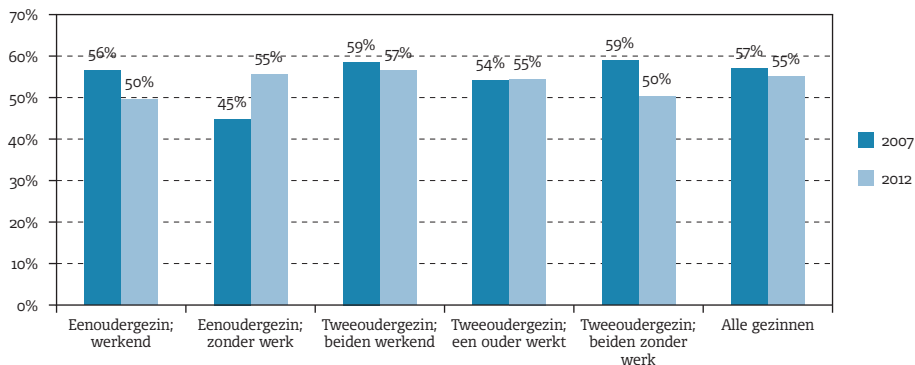
Wat figuur 6 echter ook aantoont, is dat alleenstaande ouders in het hoogste inkomenskwartiel nog steeds een lagere score hebben dan koppels vanaf het tweede inkomenskwartiel. Voor geluk geldt vrijwel hetzelfde: het geluk van alleenstaande ouders in

het hoogste kwartiel is lager dan het geluk van koppels in het laagste kwartiel. Onder alleenstaande ouders is er vanaf het tweede kwartiel weinig verschil in de gerapporteerde mate van geluk. Het hebben van een partner schijnt belangrijker te zijn voor geluk dan het inkomen.

Dat geeft aan dat er ondanks het belang van inkomen ook andere (sociale) factoren zijn die het subjectieve welbevinden beïnvloeden. Het is in dat verband belangrijk dat alleenstaande ouders ook minder tevreden zijn met hun leven wanneer ze bij andere familieleden wonen, wat erop zou kunnen wijzen dat, hoewel hun familie enige bescherming biedt in termen van inkomen, dat niet genoeg is om het subjectieve welbevinden te verbeteren (Eurofound, 2014).

Het optimisme over de toekomst is een andere subjectieve indicator. De EQLS-resultaten laten zien dat Europeanen in 2012 minder optimistisch zijn dan voor de aanvang van de economische crisis (Eurofound, 2012). Hoewel gezinnen met kinderen over het algemeen iets optimistischer zijn dan de bevolking als geheel (55% versus 52%), zien ook zij de toekomst minder positief in dan voor de aanvang van de crisis (-2 procentpunten) (zie figuur 7). Vooral niet-werkende koppels zijn veel minder vaak optimistisch dan in 2007 (-9 procentpunten). Wat opvalt, is dat werkloze alleenstaande ouders juist vaker vertrouwen in de toekomst hebben (+10 procentpunten), terwijl het aandeel werkende alleenstaande ouders dat positief is, daarentegen sterk is gedaald (-6 procentpunten).

Figuur 7 – Percentage gezinnen dat optimistisch is over de toekomst, 2007 en 2012, EU28.



Er is geen directe verklaring voor de stijging in het optimisme van niet-werkende alleenstaande ouders. Hiervoor is verder onderzoek nodig en wellicht zal het werk dat Eurofound momenteel uitvoert omtrent de maatregelen die regeringen treffen als antwoord op de crisis, meer inzicht geven in dat soort ontwikkelingen.⁶ Tot dusver kunnen we vaststellen dat de stijging vooral in de meest traditionele landen (van 44% in 2007 naar 63% in 2012) en in de mixed-flexibele landen (van 35% naar 52%) heeft plaatsgevonden, maar in de twee andere groepen stabiel is gebleven. Daarentegen zijn werken-

de alleenstaande ouders in de meest traditionele landen veel minder vaak optimistisch (van 56% naar 44%) en is alleen in de meest flexibele landen het optimisme over de toekomst niet verminderd (Eurofound, 2014).

4. Conclusies

Als gevolg van de crisis is het aantal kwetsbare gezinnen toegenomen. Dat betekent niet alleen dat veel kinderen aan nog meer problemen worden blootgesteld dan voorheen, ook het aantal kinderen dat in armoede en sociale uitsluiting opgroeit, is als gevolg van de crisis gestegen.

Het is duidelijk dat werk een primaire factor is voor gezinnen om te voorkomen dat kinderen opgroeien in armoede en sociale uitsluiting. Zowel bij alleenstaande ouders als bij koppels zijn de contrasten groot tussen diegenen die werken en diegenen die geen werk hebben. Het onderzoek geeft aan dat werkloze ouders het vaakst met sociale uitsluiting worden geconfronteerd.

Kijken we naar de gezinssamenstelling, dan toont het onderzoek dat werkloze alleenstaande ouders overal in Europa met moeilijkheden worden geconfronteerd, maar vaker in de traditionele en in de mixed-traditionele landen. Echter, zelfs in de landen met het meest flexibele gezinsbeleid is de situatie van werkloze alleenstaande ouders sinds de aanvang van de crisis verslechterd.

De crisis lijkt weinig impact te hebben gehad op gezinnen waarvan beide ouders werken, maar heeft juist het hardst toegeslagen bij de meest kwetsbare gezinnen. Het zijn zij die het relatief het moeilijkst vinden om rond te komen en die op dit moment meer risico lopen om met economische moeilijkheden geconfronteerd te worden dan in 2007.

Alleenstaande ouders die voltijds werken, ervaren het vaakst een conflict tussen werk en privéleven. In vergelijking met 2007 is het evenwicht tussen werk en privéleven nu minder goed voor alle types huishoudens met kinderen.

In vergelijking met 2007 is het evenwicht tussen werk en privéleven nu minder goed.

Ten slotte toont het onderzoek aan dat de crisis invloed heeft gehad op de levenskwaliteit van Europese gezinnen met kinderen en dat vooral kwetsbare groepen werden geraakt. Werkloze ouders, en vooral alleenstaande werkloze ouders, zijn significant minder gelukkig en minder tevreden met hun leven in het algemeen dan in 2007.

Op basis van die bevindingen stelde Eurofound (2014) enkele beleidsadviezen op. Ten eerste is er duidelijk behoefte aan gerichte maatregelen om alleenstaande ouders aan

werk te helpen omdat zelfs in de meest flexibele landen met toereikende sociale uitkeringen gezinnen waarin niemand werkt, te kampen hebben met hoge deprivatieniveaus. Een tweede advies is om ervoor te zorgen dat mensen die onlangs hun baan hebben verloren, zo snel mogelijk weer een baan kunnen vinden, om te voorkomen dat het voor hen steeds moeilijker wordt om uit hun achterstandssituatie te geraken.

Flexibele werktijden zouden in grotere mate beschikbaar moeten worden: meer dan 50% van de niet-werkende moeders zou deeltijds willen werken, en de meeste moeders die voltijds werken, zouden er de voorkeur aan geven minder uren te werken. Wanneer beide ouders werken, zou dat moeten betekenen dat ze het in financieel opzicht beter hebben; in dat verband spelen kwesties zoals financiële steun voor kinderopvangkosten een rol.

Sociale cohesie, sociale integratie en samenwerking hebben een belangrijke invloed op de manier waarop individuen de gevolgen van de nieuwe sociale risico's ondervinden en hoe individuen, hun gemeenschappen en landen economische welvaart bereiken. Derhalve zou het verbeteren van die factoren hoog op de politieke agenda moeten staan.

Tevens is er duidelijk behoefte aan maatregelen die het mogelijk maken voor gezinnen om werk en zorgverplichtingen te combineren via een geïntegreerd systeem van verlof, opvang en ondersteuning op het werk voor ouders van jonge kinderen.

NOTEN

1. Dit tripartiete agentschap van de Europese Unie verspreidt kennis op het gebied van sociaal en arbeidsgerelateerd beleid.
2. De in dit hoofdstuk beschreven resultaten komen uit het rapport *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Families in the economic crisis* (Eurofound, 2014). De Eurofound-publicaties zijn beschikbaar op www.eurofound.europa.eu.
3. De vragenlijst kan in 25 talen gedownload worden op <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/eqls/2011/questranslation.htm>.
4. De groep zonder werk bestaat uit studenten, gepensioneerden, mensen die vanwege ziekte of handicap niet in staat zijn te werken, huisvrouwen/mannen en mensen die om andere redenen niet werken.
5. Het is niet mogelijk om die patronen per land te analyseren omdat sommige gezinstypes in sommige landen onvoldoende in de steekproef vertegenwoordigd zijn om vergelijkingen te kunnen maken.
6. Eurofound zal in 2015 een rapport publiceren over welke maatregelen er sinds 2010 in de lidstaten zijn genomen om gezinnen met kinderen te helpen.

Hoe milieuongelijkheid op zich ongelijk kan zijn: blootstelling aan milieuvervuilende stoffen bij buurtbewoners van industriezones

*Bert Morrens, Ilse Loots, Liesbeth Bruckers, Ann Colles,
Elly Den Hond, Greet Schoeters, Vera Nelen, Isabelle Sioen,
Dries Coertjens, Kim Croes, Nik Van Larebeke, Willy Baeyens*

1. Inleiding

In het dichtbevolkte en ruimtelijk versnipperde Vlaanderen liggen woonkernen en industrie vaak op een steenworp afstand van elkaar. In de omgeving van grote industriezones worden echter al jaren verhoogde concentraties van allerlei milieuvervuilende stoffen gemeten. Tegelijk weten we dat in de dichtbevolkte wijken rondom die industriezones veel sociaal kwetsbare groepen wonen. Die combinatie van verhoogde milieurisico's en sociale risico's doet ongerustheid ontstaan over de mogelijke gezondheidsgevolgen voor de bewoners van die regio's. Daarom onderzocht het Steunpunt Milieu en Gezondheid via een humanebiomonitoringstudie of wonen in de buurt van twee bekende industriezones in Genk en Menen een invloed heeft op de inwendige blootstelling aan schadelijke stoffen en op de gezondheid van in totaal 400 jongeren. Dit hoofdstuk bekijkt of de resultaten van die studie een voorbeeld zijn van milieuongelijkheid en of de buurtbewoners van de industriegebieden onevenredig getroffen worden door milieuhinder in vergelijking met Vlaamse gemiddelden.

2. Context

Vlaanderen is een sterk verstedelijkte en geïndustrialiseerde regio met een grote bevolkingsdichtheid. Dat leidt tot een algemene en wijdverspreide milieudruk, met hoge concentraties milieuvervuilende stoffen in de lucht, het water en de bodem. Bekende problematieken in Vlaanderen zijn bijvoorbeeld de verspreiding van fijn stof, zware metalen en pesticiden in de omgeving (zie onder andere MIRA, 2012). Ondanks het feit dat nagenoeg niemand ontsnapt aan die milieudruk, zijn er aanwijzingen dat de impact van milieurisico's sociaal-ruimtelijk ongelijk verdeeld is. Sociaal kwetsbare groepen en

achtergestelde buurten worden vaak onevenredig getroffen door milieuproblemen. Een ongelijke blootstelling aan milieuvervuiling wordt daarom al lange tijd beschouwd als een van de mogelijke, maar empirisch onderbelichte verklaringen voor ongelijkheden in gezondheid en sterfte, naast levensstijlfactoren en toegang tot gezondheidszorg (Adler & Newman, 2002). Recent onderzoek naar de impact van luchtvervuiling, klimaatverandering en technologische ontwikkelingen toont echter aan hoezeer milieuvraagstukken verweven zijn met vraagstukken van armoede en ongelijkheid in onze hedendaagse samenleving, en wijst op het toenemende belang van milieuongelijkheid als verklarende factor in de productie van gezondheidsongelijkheden (O'Neil, McMichael, Schwartz, & Wartenberg, 2007).

2.1 De dubbele sociale ongelijkheid bij milieuvervuiling

Milieuongelijkheden werden zo'n dertig jaar geleden het eerst zichtbaar in de Verenigde Staten, waar stortplaatsen van gevaarlijk afval, verbrandingsovens en zwaar vervuilende industrieën vaker gelokaliseerd werden in gedepriveerde buurten met een hoger percentage etnische minderheden en armen (Brown, 1995). Die vaststellingen waren de aanleiding tot het ontstaan van de zogeheten 'Environmental Justice Movement', die strijd voert tegen de ongelijke verdeling van milieukwaliteit en milieurisico's, een verdeling die in de VS meestal parallel loopt met raciale scheidslijnen (Leroy, 2001).

Milieu en ongelijkheid vormen in Europa voorlopig nog een minder geagendeerd thema, hoewel dezelfde problematiek ook hier aanwijsbaar is. Bijvoorbeeld in Nederland, waar men vaststelde dat gebieden met een hoger inkomensniveau een betere milieukwaliteit in hun directe omgeving hebben dan gebieden met een lager inkomensniveau, met name met betrekking tot luchtverontreiniging en beschikbaarheid van publiek toegankelijk groen (Kruize, 2007). Ook in Frankrijk concludeerde men dat sociaal kwetsbare groepen disproportioneel meer blootstaan aan luchtvervuiling en geluidsoverlast, aangezien vervuilende en gevaarlijke industrieën (zoals de zogenaamde Seveso-bedrijven) ook daar vaker gelokaliseerd zijn in gebieden met een lager gemiddeld inkomen (Diebolt & Hellias, 2005). Onderzoek in Duitsland vond duidelijke sporen van sociale ongelijkheid in de concentratie schadelijke stoffen, zowel in de buitenlucht als in de binnenlucht van woningen (Heinrich, Mielck, Schäfer, & Mey, 2000).

De oorzaken van die milieuongelijkheden zijn veelzijdig (zie onder andere Coenen & Halfacre, 2000). Zo zullen prijsdalingen van huizen op verontreinigde grond of in de buurt van industrie gezinnen met een laag inkomen aantrekken. Anderzijds zullen overheden en bedrijven makkelijker (uitbreiding van) industrie plannen in gedepriveerde buurten omdat de kans op collectief verzet daar kleiner is. Buurten met middenklassers hebben meer macht en mogelijkheden om hun preferenties door te duwen in NIMBY-situaties ('Not In My Backyard').

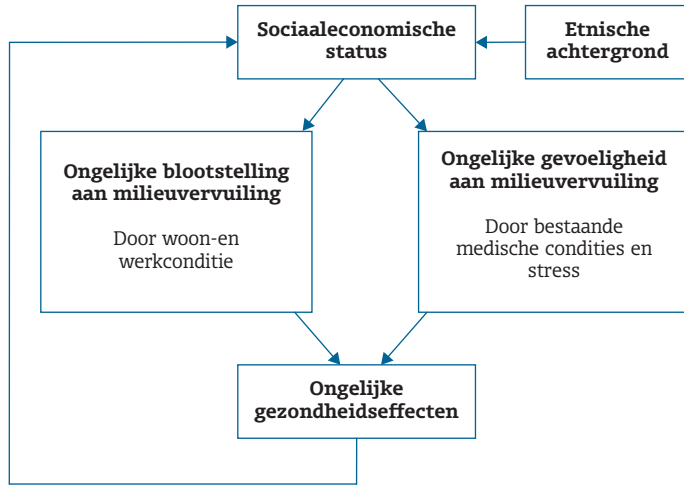
Ondanks sporadische tegengeluiden die geen of zelfs positieve sociale verschillen in milieublootstelling vinden (voornamelijk in verband met de afstand tot drukke verkeerswegen in dichtbebouwde gebieden, bijvoorbeeld Cesaroni, Badaloni, Romano e.a., 2010), gaan wetenschappers en beleidsmakers ervan uit dat de beschikbare milieukwaliteit niet gelijk verdeeld is over de verschillende sociale klassen: mensen met een lagere sociale positie wonen en werken vaak dicht bij de bronnen van milieuvervuiling en hebben hierdoor meer blootstelling dan mensen met een hogere sociale positie. Dat beschouwen we als de eerste vorm van milieuongelijkheid.

Prijzdalingen van huizen op verontreinigde grond of in de buurt van industrie trekken gezinnen met een laag inkomen aan.

Recentelijk komt er echter wel wat kritiek op die eenzijdige focus, die enkel de afstand tot vervuilingsbronnen in rekening brengt. Die klassieke opvatting van milieuongelijkheid zou te beperkend zijn om ongelijkheden in vaak complexe milieuproblemen te begrijpen (Walker, 2009). Naast blootstelling aan milieuvervuiling is immers ook de impact op de gezondheid van belang. Wat blijkt: mensen, groepen of buurten met een lage sociaaleconomische status (SES) zijn niet alleen meer blootgesteld aan vervuiling, ze zijn vaak ook vatbaarder voor die vervuiling waardoor ze – zelfs bij een gelijke blootstelling – meer of sneller gezondheidseffecten zullen ondervinden dan zij met een hogere SES. Die tweede vorm van milieuongelijkheid is tot op heden vooral aangetoond bij de gevoeligheid voor de korte- en langetermijneffecten van luchtvervuiling. Door ziekte- en gezondheidsgegevens te vergelijken met luchtkwaliteitsmetingen stelde men vast dat het effect op de gezondheid van eenzelfde concentratie luchtvervuiling veel sterker speelt in de lagere dan in de hogere sociale klassen (Pope, Burnett, Thun e.a., 2002; Wheeler & Ben-Shlomo, 2005). De verhoogde vatbaarheid heeft vooral te maken met een verzwakt immuunsysteem bij sociaal kwetsbare groepen. Zo blijkt een heel aantal ziekten die meer voorkomen bij kansarmen en etnische minderheden, zoals astma, diabetes en obesitas, het risico op gezondheidsschade door luchtvervuiling te vergroten (Dubowsky, Suh, Schwartz e.a., 2006). Ook stress kan tot acute en chronische veranderingen in het immuunsysteem leiden, waardoor de mogelijkheden van het menselijk lichaam om zich te verdedigen tegen milieuvervuiling verzwakken (Gee & Payne-Sturges, 2004).

Er speelt dus een dubbele ongelijkheid bij milieuvervuiling: onderaan de sociale ladder zijn mensen meer blootgesteld en meer gevoelig aan schadelijke stoffen. Door de combinatie van beide mechanismen zijn zij die maatschappelijk het kwetsbaarst zijn, ook het kwetsbaarst voor de gezondheidsimpact van milieupollutie. Dat wordt schematisch weergegeven in figuur 1.

Figuur 1 – De dubbele sociale ongelijkheid bij de gezondheidsimpact van milieuvervuiling.



Bron: gebaseerd op O'Neill e.a., 2003.

2.2 Industriële hotspots in Vlaanderen

In Vlaanderen is er tot op heden geen systematisch onderzoek gebeurd naar de sociale verdeling van milieukwaliteit. Er zijn echter wel een aantal industriële zones waar aanwijzingen zijn voor milieuongelijkheid omdat ze (vaak als gevolg van historische planingsprocessen) omringd worden door dichtbevolkte wijken met een sociaal kwetsbare bevolking, bovendien vaak met veel kinderen (die gevoeliger zijn voor milieufactoren omdat hun lichaam nog in ontwikkeling is). Twee bekende voorbeelden zijn het industriegebied van Genk-Zuid en van Menen Grensland, waar in de periode 2010-2011 een humanebiomonitoringonderzoek werd uitgevoerd door het Steunpunt Milieu en Gezondheid.

2.2.1 *Het milieuprofiel van de hotspots Genk-Zuid en Menen*

Genk-Zuid is met 1.500 hectare veruit het grootste industrieterrein in Limburg en zelfs de vierde grootste industriezone van Vlaanderen. Er is een grote diversiteit van industriële activiteiten en sectoren aanwezig, zoals een metaalverwerkend bedrijf, metaalafvalverwerkingsbedrijven, lijmpductie, spaanplaatindustrie en een elektriciteitscentrale op steenkool en biomassa. Die activiteiten zorgen voor heel wat uitstoot van milieuverontreinigende stoffen. De uitstoot van een aantal stoffen en hun concentraties in de lucht en op neervallend stof worden al jarenlang opgevolgd door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), bijvoorbeeld zware metalen, PCB's (polychloorbifenylyls) en

dioxines (VMM, 2013a). Vooral de waarden van nikkel en chroom in fijn stof liggen hoog in vergelijking met andere Vlaamse meetpunten. De verhoogde metingen hebben hoofdzakelijk met het metaalverwerkende bedrijf te maken. Zowel voor chroom als nikkel bestaat er een verhoogd risico op longkanker bij levenslange blootstelling en is een verband aangetoond met nierschade (ATSDR, 2012; 2005). Omdat ook andere pollutanten verhoogd voorkomen, is er bezorgdheid over 'mengseltoxiciteit' en een verhoogde kans op tal van gezondheidseffecten. Het industrieterrein wordt omsloten door een ringweg, waardoor ook de verkeersbelasting groot is. Sommige woonwijken zoals Sledderlo en Kolderbos bevinden zich zeer dicht bij het industriegebied. Een gezondheidsenquête uit 2007 toonde aan dat er onder buurtbewoners een verhoogde ongerustheid is over de gezondheid in relatie tot de industrie en dat het gebruik van antidepressiva en het voorkomen van luchtwegproblemen hoger waren dan in enkele controlewijken (Nelen, Bruckers, Van De Mierop, & Thys, 2007). Op basis van de VMM-metingen en de resultaten van de gezondheidsenquête werd een wijkschooltje verplaatst en kwam er meer media-aandacht voor de milieuproblematiek in Genk-Zuid.

De industriezone 'Grenslaan' situeert zich in Mene in de provincie West-Vlaanderen, aan de grens met Frankrijk. De dichtstbijzijnde woonkernen bevinden zich op enkele honderden meters van de industriezone. In 1982 werd in deze industriezone een huisvuilverbrandingsoven in gebruik genomen die operationeel was tot eind 2005. In 2010 werd op de site een loods gebouwd voor de opslag van klein gevaarlijk afval en elektromateriaal alsook een overdekte overslagruimte voor brandbaar afval afkomstig van kmo's en gemeenten. De activiteiten van afvalverbrandingsovens gingen vroeger gepaard met een aanzienlijke uitstoot van producten van onvolledige verbranding, zoals dioxines en PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) en van PCB's. In 2000 werd een Europese richtlijn ingevoerd die de uitstoot van verbrandingsinstallaties van afval sterk beperkte. In de industriezone 'Grenslaan' bevindt zich sinds 1968 ook een schrootverwerkend bedrijf dat tot de grootste in Europa behoort, met vestigingen aan de Vlaamse en aan de Franse zijde van de landsgrens. De activiteiten van het bedrijf bestaan uit industriële verwerking van afgedankte consumptiegoederen zoals auto's en fabrieksschroot. Die activiteiten dragen vooral bij tot de verhoogde PCB-gehalten in de omgeving.

Van 1995 tot 1998 lagen de dioxinegehalten in neervallend stof in Mene ver boven de gezondheidkundige drempelwaarden. Daarna daalden de meetwaarden in de woonzones, maar toch kunnen ook nu nog af en toe hoge waarden voorkomen (VMM, 2012). De PCB-gehalten vertonen sterke schommelingen waardoor ook nu nog de gezondheidkundige drempelwaarden regelmatig overschreden worden (VMM, 2013b). Dat zorgt in Mene al jaren voor heel wat ongerustheid en protest bij omwonenden. Zowel dioxines als PCB's zijn moeilijk afbreekbare stoffen die zich opstapelen in de bodem, het leefmilieu en het lichaam en hier een lange tijd aanwezig kunnen blijven. Die stoffen kunnen het afweersysteem en de hormoonhuishouding in het lichaam verstoren en sommige dioxines en PCB's worden als kankerverwekkend beschouwd.

2.2.2 *Het sociale profiel van de hotspots Genk-Zuid en Menen*

Niet enkel de milieudruk in die hotspots wijkt af van Vlaamse vergelijkingswaarden, ook het sociaaleconomische profiel is duidelijk verschillend van Vlaanderen. Cijfers uit de gemeentelijke profielschetsen van de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) tonen in Genk en Menen een gemiddeld lager inkomen per inwoner, een hogere werkloosheidsgraad en een hoger percentage inwoners met een vreemde nationaliteit. Ook twee samengestelde kansarmoede-indicatoren¹ tonen opvallend hogere cijfers voor de hotspots in vergelijking met Vlaamse gemiddelden. Zo werden in 2010 volgens de kansarmoede-index van Kind en Gezin in Genk dubbel zoveel en in Menen bijna drie keer zoveel kinderen in armoede geboren dan gemiddeld in Vlaanderen. Ook het aantal geïnstalleerde budgetmeters voor elektriciteit en aardgas (als proxy voor energiearmoede) is in beide hotspots duidelijk hoger dan gemiddeld. Tabel 1 illustreert het sociaaleconomische profiel van de twee hotspots in vergelijking met Vlaanderen in de periode dat het humanebiomonitoringonderzoek plaatsvond (2010-2011).

Tabel 1 – Sociaaleconomische parameters voor de bevolking van Genk en Menen in vergelijking met Vlaamse gemiddelden, 2010-2011.

	Genk	Menen	Vlaanderen
Totale bevolking (aantal inwoners, 2010)	64.757	32.530	6.251.983
Inwoners met vreemde nationaliteit (% , 2010)	13,0	7,7	6,4
Werkloosheidsgraad (% , 2010)	12,6	8,1	7,2
Gemiddeld jaarlijks inkomen per inwoner (euro, 2010)	13.943	14.313	16.599
Onderwijs-kansarmoede-indicator (cijfer van 0 tot 4, 2010)	1,61	1,0	0,78
Geboorten in kansarme gezinnen (% , 2010)	17,6	22,3	8,6
Budgetmeters elektriciteit (% , 2011)	3,53	3,70	1,64
Budgetmeters aardgas (% , 2011)	2,21	2,71	1,47

Bron: SVR, gemeentelijke profielschetsen 2014.

In Genk is de sociale achterstelling voornamelijk gelokaliseerd in twee wijken rondom de industriezone, met name Kolderbos en Nieuw-Sledderlo. Die buurten kennen een heel hoge bevolkingsdichtheid (respectievelijk 3.765 en 2.823 inwoners per km² ten opzichte van 732 inwoners per km² gemiddeld in Genk), voornamelijk in sociale woningbouw, een groot aandeel niet-Belgen (voornamelijk Turken en Marokkanen) en een hoge werkloosheidsgraad, vooral werklozen met een niet-Europese etnische achtergrond. In Menen situeert de sociale achterstelling zich meer als gevolg van het zware industriële verleden en de grenscriminaliteit met Frankrijk. In Menen zijn zes wijken gedefinieerd als kansarm volgens een tienpuntenschaal van het Steunpunt Sociale Planning van de provincie West-Vlaanderen.

Volgens de klassieke opvatting van de milieuongelijkheidstheorie zijn er in beide hotspots dus duidelijke indicaties voor milieuongelijkheid: we vinden immers een combinatie van verhoogde milieudruk en sociale risicofactoren. Met de resultaten van de humane

biomonitoring kunnen we nu nagaan of we die sporen van ongelijkheid ook terugvinden in het lichaam van mensen die in die hotspots wonen.

3. **Humane biomonitoring in hotspots: meten van (ongelijke?) blootstelling en gezondheidseffecten bij buurtbewoners**

Humane biomonitoring (HBM) is een techniek waarbij de aanwezigheid en de effecten van milieuvervuilende stoffen in de mens worden gemeten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten biomerkers: blootstellingsmerkers, die een maat zijn voor de blootstelling aan polluenten, en effectmerkers, die biologische effecten of vroegtijdige gezondheidseffecten in het lichaam reflecteren. Biomerkers worden in het lichaam van mensen gemeten, bijvoorbeeld in bloed, urine of haar.

De HBM-studies in Genk en Menen werden uitgevoerd door het Steunpunt Milieu en Gezondheid, een interdisciplinair onderzoeksconsortium bestaande uit (bio)medische en sociale wetenschappers dat in opdracht van de Vlaamse overheid in 2002 startte met het opzetten van een humanebiomonitoringmeetnet.² Dat meetnet kadert in het preventiedecreet van de Vlaamse regering, dat voorziet om op regelmatige basis de gehalten van chemische stoffen in de mens te bepalen en trends op te volgen. In de periode 2007-2011 koos het Steunpunt voor twee vormen van biomonitoring: een referentiebiomonitoring bij drie representatieve leeftijdsgroepen – moeders en pasgeborenen, jongeren (14-15 jaar) en jongvolwassenen (20-40 jaar) – om een beeld te krijgen van de situatie in heel Vlaanderen, en een hotspotbiomonitoring bij een van die drie leeftijdsgroepen die inzoomt op specifieke probleemgebieden.

De hotspotbiomonitoring werd uitgevoerd in twee meetcampagnes tussen 2010 en 2011, waarbij de gehalten van specifieke polluenten en gezondheidsparameters onderzocht werden in een steekproef van buurtbewoners van de industriële hotspots Genk-Zuid en Menen Grensland. De resultaten van de hotspots werden vergeleken met de Vlaamse referentieresultaten van een steekproef die door toeval werd geselecteerd uit de algemene Vlaamse bevolking. Er werd gekozen om die hotspotmeetcampagnes uit te voeren bij jongeren (14-15 jaar) omdat zij worden blootgesteld aan lokale leefmilieufactoren, maar nog geen beroepsblootstelling kennen.

Omdat het onderzoek plaatsvond in een lokale context, werd veel geïnvesteerd in overleg met plaatselijke actoren. Er werd in elke hotspot bij aanvang van de campagne een lokale adviesgroep opgericht bestaande uit onder andere gemeentelijke diensten, sociaal werkers, milieuverenigingen, industrie, huisartsen en actiegroepen. In beide hotspots was een groep van ongeveer 25 actoren actief. Zij adviseerden het Steunpunt in alle fasen van het onderzoek, van het uittekenen van de studieopzet en de rekrutering van deelnemers tot de communicatie van de resultaten en de beleidsvertaling.

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar antwoorden op de volgende drie onderzoeksvragen:

- Zijn jongeren in de hotspots meer blootgesteld aan vervuilende stoffen dan gemiddeld in Vlaanderen?
- Zijn er verbanden tussen de concentratie aan vervuilende stoffen en bepaalde gezondheidseffecten? Met andere woorden: ondervinden jongeren met hogere waarden ook meer gezondheidseffecten?
- Zijn er sociale verschillen in de resultaten merkbaar? Hebben jongeren met een lagere sociaaleconomische status hogere waarden van vervuilende stoffen?

Om de antwoorden op die vragen goed te kunnen kaderen, starten we met een korte omschrijving van de gebruikte methode en data. Uitgebreide rapporten over de studies zijn te vinden op de website van het Steunpunt.³

4. Methode en data

4.1 Rekrutering van jongeren

De betrokken stadsbesturen leverden de persoonsgegevens van alle jongeren geboren in 1994 tot en met 1996. Daaruit werden de adressen geselecteerd die binnen het studiegebied vielen. Die jongeren werden aangeschreven op hun thuisadres met de vraag om deel te nemen. Inclusiecriteria waren: ten minste vijf jaar in het studiegebied wonen, toestemming van de ouders en de jongere (ondertekend toestemmingsformulier) geven om deel te nemen aan alle onderdelen van de studie (zie verder) en een Nederlandse vragenlijst kunnen invullen. Voor de jongeren uit sociaal kwetsbare buurten werden huisbezoeken georganiseerd om de studie persoonlijk toe te lichten. Dat gebeurde samen met vrijwilligers en vertrouwenspersonen uit de buurt, zoals sociaal werkers. In Genk werd ook speciale aandacht besteed aan de grote Turkse gemeenschap, onder meer door een oproep te lanceren via de moskee met ondersteuning van een Turkse huisarts. Het veldwerk zelf gebeurde meestal op school. Jongeren die niet in de hotspots naar school gingen of die niet aanwezig konden zijn op de geplande onderzoeksdag op school, konden deelnemen op onderzoeksdagen in hun buurt, tijdens de schoolvakanties of op een zaterdag. De privacy werd beschermd door het gebruik van anonieme codenummers op de stalen en de vragenlijsten. Jongeren die dat wilden, kregen hun persoonlijke resultaten per post toegestuurd.

4.2 Metingen en bevragingen

Op basis van de beschikbare milieumeetgegevens en een inventaris van de aanwezige industrie werden drie types pollutanten geselecteerd die relevant zijn voor de hotspots en waarvoor biomerkers beschikbaar zijn:

- zware metalen, zoals cadmium, lood, nikkel, chroom, koper, thallium, antimoon en arseen;
- persistente organische pollutanten (POP's) zoals PCB's, dioxines, dioxineachtigen en gebromeerde vlamvertragers;
- vluchtige stoffen zoals PAK's en benzeen.

Daarnaast werden gezondheidseffecten gemeten die in verband gebracht kunnen worden met de blootstelling aan deze stoffen:

- merkers voor DNA-schade;
- hormoonverstoring: meting van schildklierhormonen en geslachtshormonen in het bloed; opvolgen van de puberteitsontwikkeling via de dossiers van de schoolartsen;
- nierfunctie: klinische merkers voor het opvolgen van de werking van de nier;
- neurologische functie: computertests en vragenlijsten om de werking van het zenuwstelsel op te volgen (concentratie, geheugen, reactiesnelheid).

Die biomerkers werden gemeten in het bloed, de urine en het haar van jongeren uit de hotspots en de Vlaamse referentiegroep of werden bevraagd via gestandaardiseerde vragenlijsten. De vragenlijsten bevatten ook vragen die nodig zijn voor een kwaliteitsvolle interpretatie van de biomerkermetingen, zoals gegevens over de gezinssamenstelling, de woning, hobby's, de gezondheid van de jongere, voeding en sociaaleconomische parameters zoals opleiding en inkomen.

4.3 Statistische analyse

Om gebiedsverschillen in blootstelling aan vervuilende stoffen en gezondheidseffecten tussen de hotspots en de Vlaamse referentiepopulatie te beschrijven, werd rekening gehouden met verschillen in samenstelling van die populatie. Dat gebeurde met behulp van een meervoudig regressiemodel. Hiermee wordt het effect van gebied (dat is de hotspot versus Vlaanderen) op een biemerker of effectmerker berekend, terwijl voor andere variabelen die kunnen verschillen tussen de populaties, zoals leeftijd en geslacht, gecorrigeerd wordt. We kozen ervoor om enkel te corrigeren voor niet-beïnvloedbare variabelen waarvan geweten is dat ze de biemerkerwaarden kunnen bepalen (leeftijd, geslacht, seizoen, densiteit van het urinestaal en duur van de urinecollectie). De biomerkers werden volgens de natuurlijke logaritmische functie getransformeerd. De reden hiervoor is dat de oorspronkelijke gegevens niet steeds 'normaal' verdeeld zijn. De resultaten van de hotspots worden voorgesteld als procentuele verschillen ten opzichte van het Vlaamse geometrische gemiddelde.⁴

Verschillen in blootstelling naar sociaaleconomische status (SES) werden per hotspot bestudeerd door het geometrisch gemiddelde te berekenen voor twee parameters: het hoogste opleidingsniveau van de ouders van de jongeren (in drie klassen: maximaal lager secundair onderwijs, maximaal hoger secundair onderwijs of hoger onderwijs) en het onderwijstype van de jongeren (aso, tso of bso). Bijkomend werd in aparte regres-

siemodellen gekeken naar het equivalent maandinkomen van het gezin (in drie klassen: minder dan 1.200 euro, tussen 1.200 en 1.600 euro of meer dan 1.600 euro) en naar de etnische achtergrond van de jongeren, berekend volgens het geboorteland van de ouders (in drie klassen: beide ouders geboren in België, één ouder niet geboren in België, beide ouders niet geboren in België). De geometrische gemiddelden van elke SES-categorie binnen de hotspot werden vergeleken met het geometrische gemiddelde van de totale Vlaamse referentiepopulatie; uiteraard na correctie voor niet-beïnvloedbare factoren. Ook die verschillen werden procentueel voorgesteld.

5. De resultaten

5.1 Beschrijving van de onderzoeksgroep

De totale respons bedroeg 34% voor de hotspot Genk-Zuid en 22,5% voor de hotspot Menen. De steekproef in Genk-Zuid bestond uit 197 jongeren, in Menen uit 199 jongeren. Beide hotspots werden vergeleken met 210 leeftijdsgenoten uit de Vlaamse referentiegroep. De voornaamste sociale en demografische kenmerken van de deelnemers worden weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 – Sociale karakteristieken van de drie HBM-meetcampagnes.

Parameter	Genk-Zuid (n = 197)	Regio Menen (n = 199)	Vlaanderen (n = 210)
Geslacht, n (%)			
Jongens	89 (45,2%)	114 (57,3%)	121 (57,6%)
Meisjes	108 (54,8%)	85 (42,7%)	89 (42,4%)
Opleidingsniveau jongere			
Bso	39 (20,4%)	26 (13,2%)	20 (9,7%)
Tso	43 (22,5%)	63 (32,0%)	86 (41,5%)
Aso	109 (57,1%)	106 (53,8%)	101 (48,8%)
Hoogste opleidingsniveau in het gezin			
Max. lager secundair	28 (19,7%)	30 (15,3%)	25 (12,1%)
Max. hoger secundair	61 (31,6%)	54 (27,6%)	66 (31,9%)
Hoger onderwijs	94 (48,7%)	112 (57,1%)	116 (56,0%)
Equivalent maandelijks gezinsinkomen			
< 1.200 euro	78 (42,9%)	55 (30,1%)	56 (32,9%)
1.200-1.600 euro	55 (30,2%)	60 (32,8%)	46 (27,1%)
> 1.600 euro	49 (26,9%)	68 (37,2%)	68 (40,0%)
Etnische achtergrond (geboorteland ouders)			
Beide ouders Belg	128 (67,7%)	172 (87,3%)	189 (90,4%)
Een van de ouders niet-Belg	22 (11,6%)	18 (9,1%)	15 (7,2%)
Beide ouders niet-Belg	39 (20,6%)	7 (3,6%)	5 (2,4%)

Het sociale profiel van de steekproef in de hotspots is duidelijk verschillend van dat van de Vlaamse referentie. In Menen, maar vooral in Genk-Zuid, werden meer jongeren gerekruteerd uit het bso, met laagopgeleide ouders, met een lager gezinsinkomen en met een andere etnische achtergrond.

5.2 Zijn jongeren in de hotspots meer blootgesteld aan vervuilende stoffen dan gemiddeld in Vlaanderen?

5.2.1 Zware metalen

Zware metalen zijn metalen die schade kunnen toebrengen aan onze gezondheid. Ze komen van nature voor in de bodem, maar door menselijke activiteit (onder andere in de buurt van een industriegebied of door verkeer) komen zware metalen in sommige regio's meer voor in de lucht, de bodem, het water en lokaal gekweekte voeding.

Vergeleken met een gemiddelde blootstelling bij jongeren in Vlaanderen liggen de waarden bij jongeren in Genk-Zuid hoger voor arseen (+33,1%), chroom (+29,3%), cadmium (+13,3%), thallium (+10,7%) en koper (+3,8%) (zie tabel 3). De waarden voor lood zijn vergelijkbaar in Genk-Zuid en Vlaanderen, de waarden voor antimoon liggen lager in Genk-Zuid (-21,2%). Bij de jongeren die wonen nabij het industriegebied in Menen, werd een significant hogere blootstelling gemeten voor thallium (+26,0%), cadmium (in urine +28%) en koper (+6,6%) (zie tabel 4). Er werden in Menen significant lagere waarden gemeten voor lood (-15,0%), antimoon (-31,8%) en arseen (-17,7%).

Indien we de biomonitoringresultaten in verband brengen met de beschikbare milieumetingen voor zware metalen in de twee hotspots, dan zien we de meest consistente relaties voor chroom in Genk. Al jaren worden hogere concentraties chroom in de bodem en lokale groenten gemeten naarmate men dichterbij de industriezone van Genk-Zuid komt. Pollutierozen van luchtmetingen lokaliseerden het metaalverwerkende bedrijf als de bron van die vervuiling. Dat werd bevestigd in het HBM-onderzoek: we stelden vast dat de waarden van chroom in het lichaam van jongeren verhoogd zijn kort na de dagen dat er ook hogere concentraties van chroom in de buitenlucht werden gemeten. We zien in Genk-Zuid ook een relatie tussen de inwendige blootstelling aan sommige vervuilende stoffen en de afstand tot de meetposten voor luchtkwaliteit opgesteld aan het industrieterrein, bijvoorbeeld: hoe dichterbij het terrein komen, hoe hoger de waarden van lood in bloed. Ook in de hotspot Menen vinden we aanwijzingen in de beschikbare milieumetingen. Zo tonen meetgegevens in sedimenten verhoogde concentraties van thallium en cadmium in de rivier Leie ter hoogte van Menen in vergelijking met de Bovenschelde en de IJzer.

De biomerkers voor blootstelling aan chroom, koper, thallium en arseen weerspiegelen recente blootstelling. Verhoogde waarden rond een industriegebied kunnen mogelijk

wijzen op een lokale bron. Cadmium geeft een maat voor middellange tot levenslange blootstelling en kan dus zowel geaccumuleerde blootstelling uit het verleden als een recente lokale bron weerspiegelen.

5.2.2 *Persistente organische polluenten (POP's)*

POP's omvatten onder meer PCB's, dioxines en gebromeerde vlamvertragers. Veel van die stoffen zijn momenteel verboden, maar omdat ze zeer moeilijk worden afgebroken, vinden we ze nog altijd terug in het leefmilieu en in de voeding (onder andere in vette vis en eieren). Die stoffen kunnen ook vrijkomen bij afvalverbranding of bij sommige industriële processen, zoals schrootverwerking.

De blootstelling aan alle POP's is zowel in Genk-Zuid als in de regio Menen lager dan in Vlaanderen (zie tabellen 3 en 4). Mogelijke verklaringen voor die lagere concentraties kunnen te maken hebben met een tijdsfactor (de concentraties van POP's dalen globaal in het milieu en de metingen in de hotspots werden twee jaar later uitgevoerd dan de referentiemetingen) of met voedingsgewoonten (vetrijke en lokaal geteelde voeding zorgen voor meer opname van POP's en worden minder geconsumeerd in de hotspots, deels door preventieve adviezen die in het verleden door het gemeentebestuur werden verspreid).

5.2.3 *Vluchtige stoffen*

PAK's (polyaromatische koolwaterstoffen) ontstaan bij verbranding (door industrie of particulier, bijvoorbeeld het verwarmen van de woning), in het verkeer (uitlaatgassen) en in sigarettenrook, maar kunnen ook aanwezig zijn in de voeding (bijvoorbeeld: gegrilde producten, barbecue). Benzeen is een oplosmiddel dat in sommige industrieën wordt gebruikt, maar dat ook uitgestoten wordt door het verkeer.

De waarden voor PAK's zijn verhoogd in het lichaam van jongeren die in de nabijheid van de industriezones Genk-Zuid en Menen wonen (respectievelijk +30,0% en +44,7%). De blootstelling aan benzeen is daarentegen in beide hotspots vergelijkbaar met die van de gemiddelde Vlaamse leeftijdsgenoot.

De verhoogde concentraties van PAK's werden ook teruggevonden in verschillende milieumetingen in de hotspots. Zo tonen luchtmetingen in Genk-Zuid verhoogde waarden in de buurt van schrootverwerkende installaties tijdens de periode van de HBM-studie in vergelijking met controlepunten. In Menen werden daarnaast ook op verschillende meetpunten in waterbodems afwijkende tot sterk afwijkende waarden aangetroffen voor PAK's.

Er werden geen significante relaties gevonden tussen de blootstelling aan PAK's en het binnens- of buitenshuis verbranden van brandstoffen (gas, hout, steenkool) of afval (bijvoorbeeld papier, snoeiafval, huishoudafval) (mogelijk door de kleine subgroepen),

wat doet vermoeden dat de verhoogde concentraties in vergelijking met Vlaanderen te wijten zijn aan industriële activiteiten en verkeer.

Op basis van twee verschillende statistische technieken, namelijk correlatiematrixen en regressieboomanalyse⁵, kon worden vastgesteld dat voor Genk-Zuid verhoogde waarden van PAK's samen voorkomen met cadmium, koper, thallium en chroom. Ze vormen met andere woorden een cluster van pollutanten en hebben dus vermoedelijk dezelfde bron. Arseen daarentegen bleek apart voor te komen en kent dus mogelijk een andere bron.

5.3 Hebben jongeren in de hotspots meer gezondheidseffecten dan gemiddeld in Vlaanderen en is er een verband met de blootstelling aan vervuilende stoffen?

Er werden verschillen in enkele vroegtijdige gezondheidseffecten vastgesteld tussen de hotspots en Vlaanderen die gerelateerd zijn aan milieuvervuilende stoffen.

5.3.1 *Kankerverwekkende effecten*

Onze erfelijke informatie zit opgeslagen in DNA-moleculen of DNA-ketens in al onze lichaamscellen. Beschadigingen aan dat DNA, door breuken of chemische veranderingen aan de DNA-bouwstenen ten gevolge van onder andere blootstelling aan schadelijke stoffen, worden door het lichaam in de meeste gevallen hersteld, maar herstel is nooit 100% volledig en correct, zodat mutaties kunnen ontstaan. Op groepsniveau is het daarom waarschijnlijk dat een grotere hoeveelheid breuken in het DNA gepaard gaat met een groter kankerrisico. De DNA-breuken in bloedcellen bleken aanzienlijk hoger te zijn in Genk-Zuid (+38,2%) en in Menen (+62,0%) in vergelijking met de Vlaamse referentiepopulatie. Het verschil blijkt nog groter te zijn (respectievelijk 63,3% en 97,3%) wanneer ook andere vormen van DNA-schade in rekening worden gebracht.

Via statistische blootstelling-effectanalyses werd vastgesteld dat er een positief verband bestaat tussen enerzijds DNA-schade en anderzijds de blootstelling aan PAK's en aan de zware metalen chroom, cadmium, thallium en arseen. Bij jongeren met een hogere blootstelling aan die vervuilende stoffen werd meer DNA-schade gemeten. Dat samengaan van chemische stoffen in de leefomgeving en kankerverwekkende effecten werd ook bevestigd in een apart onderzoeksproject dat in Genk-Zuid in dezelfde periode werd uitgevoerd. Daarbij werd de biologische activiteit van stofstalen uit de omgevingslucht van Genk-Zuid gemeten met in-vitrolaboratoriumtests. De stofstalen werden genomen op de dagen dat de bloedstalen bij de jongeren werden afgenomen. In de stofstalen van Genk-Zuid werd een hogere kankerverwekkende activiteit (oxidatieve stress en mutagene activiteit) gemeten in vergelijking met controlestalen uit Koksijde. De hoeveelheid oxidatieve stress en mutagene activiteit van de stofstalen was gerela-

teerd aan de hoeveelheid zware metalen en/of PAK's op de stofstalen. De waarden van oxidatieve stress van de stofstalen waren geassocieerd met de resultaten van de oxidatieve komeetttest bij de jongeren uit de biomonitoringstudie.

Bij jongeren met een hogere blootstelling aan die vervuilende stoffen werd meer DNA-schade gemeten.

5.3.2 *Hormoonverstoring en neurologische ontwikkeling*

Er werden regionale verschillen in de werking van de schildklier en de puberteitsontwikkeling vastgesteld. Jongeren uit Genk vertoonden een versnelde seksuele rijping vergeleken met de Vlaamse referentiepopulatie. Tevens werd een lichte verstoring van het concentratievermogen gemeten in Genk-Zuid, maar niet in Menen. Jongeren uit de regio Menen scoorden wel iets minder goed op enkele tests die verband houden met kortetermijngeheugen en motorische vaardigheden dan hun leeftijdsgenoten in de Vlaamse referentiepopulatie. Die verschillen tussen de hotspots en Vlaanderen zijn deels toe te schrijven aan verschillen in de karakteristieken van de populatie, bijvoorbeeld leeftijd, etniciteit (bijvoorbeeld snellere puberteitsontwikkeling), maar ook na correctie voor die versturende factoren blijven de verschillen bestaan, wat doet vermoeden dat een lokale milieufactor een rol speelt. Op groepsniveau (Genk, Menen en Vlaanderen samen) werden significante relaties vastgesteld tussen zware metalen, POP's en PAK's enerzijds en puberteitsontwikkeling en hormoonconcentraties anderzijds, tussen zware metalen en nierfunctie, en tussen zware metalen en neurologische ontwikkeling. Een hogere waarde voor blootstelling ging telkens gepaard met een hogere waarde voor gezondheidseffecten.

5.4 **Zijn er sociale verschillen in de resultaten merkbaar?**

In deze paragraaf gaan we op zoek naar sociale verschillen in de inwendige blootstelling aan milieuvervuilende stoffen binnen de twee hotspots. Dat bepalen we door te kijken naar het opleidingsniveau van de ouders van de jongeren en naar het onderwijstype van de jongeren. Tabellen 3 en 4 geven de procentuele verschillen van de biomerkers per opleidingsniveau van de ouders en onderwijstype van de jongere ten opzichte van de Vlaamse gemiddelden.

Bij zes van de zeven zware metalen zien we verbanden met het opleidingsniveau, hoewel ze niet altijd consistent zijn in de twee hotspots of voor de twee opleidingsparameters. Voor cadmium, lood, koper, thallium en arseen zijn de verbanden negatief: hoe lager de opleiding, hoe hoger de blootstelling. Voor antimoon is het verband positief: lager opgeleiden hebben een lagere blootstelling.

De sociale verschillen zijn het grootst voor lood. Zowel in Genk-Zuid als in Menen stijgt de concentratie aan lood in het bloed met een lager opleidingsniveau. Dat is opvallend, aangezien de loodconcentratie van de totale steekproef in beide hotspots lager ligt dan gemiddeld in Vlaanderen (-1,5% in Genk-Zuid en -15,0% in Menen). Kijken we echter enkel naar de jongeren met laagopgeleide ouders, dan is de loodconcentratie bij hen net hoger dan het Vlaamse gemiddelde (+13,5% in Genk-Zuid en +3,0% in Menen). Op basis van de absolute bloedwaarden (niet in tabel) stellen we vast dat de concentratie lood bij jongeren met laagopgeleide ouders in Genk-Zuid en in Menen 28% hoger ligt dan bij jongeren met hoogopgeleide ouders.

Ook voor de blootstelling aan cadmium, koper en thallium vinden we dezelfde negatieve trend met het opleidingsniveau, hoewel de verschillen hier minder consistent zijn dan bij lood. Voor cadmium zien we in Genk-Zuid een significant negatief verband met het onderwijsniveau van de deelnemers. Jongeren uit het bso en tso hebben hogere cadmiumwaarden dan jongeren uit het aso. Opnieuw op basis van absolute bloedwaarden van Genk-Zuid is de concentratie cadmium bij bso- en tso-leerlingen 22% hoger dan bij aso-leerlingen. Dezelfde trend zien we bij het opleidingsniveau van de ouders, maar daar is het verband niet significant. In Menen blijken vooral deelnemers uit het bso opvallend meer blootstelling aan cadmium te kennen dan gemiddeld in Vlaanderen (+23,0%), maar het verband is ook hier niet statistisch significant.

Blootstelling aan koper is in beide hotspots significant negatief geassocieerd met opleiding, maar de trend is niet lineair voor het opleidingsniveau van de ouders. De middelste opleidingscategorie kent de hoogste blootstelling. Voor het onderwijstype van de jongeren in Genk-Zuid zien we wel een lineair negatief verband: de concentratie koper in het bloed van jongeren uit het bso is 11,6% hoger dan gemiddeld, terwijl dat bij jongeren uit het aso maar 1,3% hoger dan gemiddeld is.

In tegenstelling tot de zware metalen vinden we voor bijna alle persistente organische stoffen positieve verbanden met opleiding: een hogere opleiding gaat samen met een hogere blootstelling. Dat is het duidelijkst zichtbaar bij de PCB's. In beide hotspots en voor beide opleidingsparameters zien we een significant positieve associatie. De concentratie aan PCB's ligt in de totale steekproef van beide hotspots ver onder het Vlaamse gemiddelde, maar binnen de groep hoogopgeleiden is de blootstelling wel dubbel zo hoog als binnen de groep laagopgeleiden.

Voor dioxineachtige PCB's en vooral voor de gebromeerde vlamvertrager BDE153 zien we enkel in Genk-Zuid significante positieve verbanden (hoewel de trend ook in Menen zichtbaar is). Jongeren met laagopgeleide ouders hebben een concentratie BDE153 in hun bloed die 42,2% lager ligt dan het Vlaamse gemiddelde, terwijl dat bij jongeren met hoogopgeleide ouders maar 5,8% lager ligt.

Voor de vluchtige stoffen zien we opnieuw negatieve verbanden met opleiding. De concentratie PAK's ligt bij de totale groep jongeren in Genk-Zuid 44,7% en in Menen 30% boven het Vlaamse gemiddelde, maar binnen de groep jongeren met laagopgeleide ou-

ders is dat respectievelijk 75,4% en 51,1% boven het gemiddelde (hoewel het verband enkel in Menen significant is). Jongeren met hoogopgeleide ouders hebben een PAK-waarde die bijna twee keer lager ligt. Voor benzeen zien we dezelfde trend, die vooral in Menen sterk significant is. Hier zien we hetzelfde fenomeen als bij lood: kijken we naar de totale groep jongeren, dan is de blootstelling in Menen lager dan gemiddeld in Vlaanderen (-4,3%); kijken we echter naar de verdeling van opleidingsgroepen, dan valt op dat dit totale percentage vooral te wijten is aan een lage blootstelling bij hoogopgeleiden (-23,4%) en dat laagopgeleiden een veel hoger dan gemiddelde blootstelling kennen (+19,5%).

Hoe kunnen die gevonden sociale verschillen nu verklaard worden? In aparte multi-pele regressiemodellen werden de verbanden tussen opleidingsniveau en biomerkers voor de hotspot Genk-Zuid verder in kaart gebracht (zie onder andere Morrens, Bruckers, Loots e.a., 2013). Geografische factoren zoals afstand van de woonplaats tot het industrieterrein konden geen verklaring bieden voor de gevonden sociale verschillen. Dat is consistent met de resultaten van eerdere humanebiomonitoringstudies in acht ruimere aandachtsgebieden in Vlaanderen. Ook daar konden sociale gradiënten in blootstelling niet verklaard worden door geografische factoren (Morrens, Bruckers, Den Hond e.a., 2012). Bepaalde levensstijl- en voedingspatronen bleken echter wel in een aantal gevallen de sociale verschillen in blootstelling te verklaren. Het rookgedrag van de jongere kon bijvoorbeeld de sociale gradiënt voor lood verklaren. Jongeren met laagopgeleide ouders en jongeren uit het bso roken vaker en dat zorgt voor hogere gehalten van lood in hun bloed. Sociale verschillen in blootstelling aan cadmium bleken onder andere bepaald te worden door de ijzerstatus van de jongeren. Een ijzertekort (bijvoorbeeld ten gevolge van een onevenwichtig voedingspatroon) zorgt ervoor dat zware metalen makkelijker geabsorbeerd kunnen worden in het lichaam en is in onze steekproef geassocieerd met een lager opleidingsniveau. De sociale verschillen in blootstelling aan vluchtige stoffen konden niet verklaard worden door het rookgedrag van de jongeren of door de tijd dat jongeren doorbrengen in het verkeer. Andere invloedsfactoren liggen dus aan de basis van de gevonden sociale verschillen voor die stoffen. De positieve sociale verschillen in blootstelling aan POP's konden wel verklaard worden door twee specifieke invloedsfactoren: de bodymass index (BMI) van de jongeren en het feit of de jongeren als baby borstvoeding gekregen hebben. POP's zijn persistente stoffen die zeer moeilijk afgebroken worden in het milieu. Ze worden opgenomen door de mens en stapelen zich op in het vetweefsel. Een hogere BMI betekent dat POP's 'verdund' kunnen worden over meer vetweefsel. Omdat jongeren met een hogere BMI meestal een lagere opleiding hebben, verklaart dat een deel van de gevonden sociale verschillen in blootstelling. Ook het krijgen van borstvoeding is een bekende invloedsfactor voor POP's omdat moedermelk een hoog vetgehalte heeft. Jongeren met lager opgeleide ouders kregen minder vaak borstvoeding als baby waardoor ze op de leeftijd van 15 jaar gemiddeld lagere waarden voor POP's hebben dan jongeren met hoogopgeleide ouders.

Tabel 3 – Vergelijking van biomerkers van blootstelling tussen Genk-Zuid en Vlaanderen, totale verschillen en verschillen naar SES.

Genk-Zuid	Totaal verschil met Vlaanderen	Verskil met Vlaanderen naar opleidingsniveau ouders	Verskil met Vlaanderen naar onderwijs jongeren	Bso	Tso	Aso	p-waarde
Zware metalen							
Cadmium	+13,3	+22,7	+16,3	+7,8	+29,6	+29,3	0,06
Lood	-1,7	+13,5	+7,6	-10,0	+16,2	+2,5	0,67
Chroom	+29,3	+21,9	+35,2	+25,1	+33,1	+45,8	< 0,01
Koper	+3,8	+4,5	+8,6	+1,0	+11,6	+6,4	0,02
Thallium	+10,7	+6,6	+15,2	+8,9	+8,1	+6,7	< 0,01
Arsen	+33,1	+52,7	+19,5	+35,8	+35,2	+36,4	< 0,01
Antimoon	-21,2	-29,4	-19,9	-19,2	-31,1	-25,7	< 0,01
POP's							
PCB's	-31,6	-38,7	-38,2	-19,6	-39,9	-38,7	< 0,01
Diox. PCB's	-68,6	-70,9	-71,2	-66,3	-73,4	-71,1	< 0,01
Dioxines en furanen	-59,0	-57,2	-59,8	-57,9	-63,5	-52,4	< 0,01
BDE153	-19,7	-42,2	-25,7	-5,8	-26,5	-35,6	< 0,01
Vluchtige stoffen							
PAK's	+30,0	+51,1	+41,6	+24,0	+55,5	+50,7	< 0,01
Benzeen	+15,6	+75,5	+16,6	+3,7	+75,4	-6,7	0,19

De cijfers geven aan hoeveel procent hoger (+) of lager (-) de waarde in Genk-Zuid ligt ten opzichte van Vlaanderen na correctie voor niet-beïnvloedbare verschillen in samenstelling van de groepen (leeftijd, geslacht, seizoen, densiteit urine, duur collectie). Eerst worden de totale verschillen getoond ten opzichte van Vlaanderen, vervolgens is er een opdeling per opleidingsniveau van (de ouders van) de deelnemers.

Tabel 4 – Vergelijking van biomerkers van blootstelling tussen regio Menen en Vlaanderen, totale verschillen en verschillen naar SES.

Menen	Totaal verschil met Vlaanderen		Verschil met Vlaanderen naar opleidingsniveau ouders		Verschil met Vlaanderen naar onderwijstype jongeren				
	p-waarde	Lager secundair	Hoger secundair	Hoger onderwijs	p-waarde	Bso	Tso	Aso	p-waarde
Zware metalen									
Cadmium	-5,1 < 0,01	-10,4	-6,0	-7,2	0,98	+23,0	-6,8	-12,4	0,29
Lood	-15,0 < 0,01	+3,0	-18,1	-18,9	< 0,01	-7,4	-18,8	-15,6	0,72
Koper	+6,6 < 0,01	+4,3	+10,9	+4,6	0,01	+5,3	+8,8	+5,3	0,05
Thallium	+26,0 < 0,01	+30,7	+29,9	+22,7	0,78	+29,1	+21,2	+23,2	0,05
Arseen	-17,7 < 0,01	-16,4	-35,6	-16,7	0,66	-34,9	-26,3	-17,1	0,27
Antimoon	-31,8 < 0,01	-32,5	-10,1	-38,3	0,01	-22,6	-27,0	-35,1	0,09
POP's									
PCB's	-23,0 < 0,01	-34,4	-34,3	-11,4	< 0,01	-37,2	-24,9	-15,3	0,01
Diox. PCB's	-20,4 < 0,01	-18,7	-22,3	-21,6	0,48	-27,1	-18,8	-20,9	0,79
Dioxines en furanen	-39,6 < 0,01	-40,8	-42,8	-39,0	0,87	-45,8	-37,7	-40,5	0,75
BDE153	-1,8 0,82	-11,9	-2,6	+1,7	0,33	-10,2	-0,7	+1,3	0,61
Vluchtige stoffen									
PAK's	+44,7 < 0,01	+75,4	+46,7	+29,9	0,03	+30,9	+31,5	+44,4	0,76
Benzeen	-4,3 0,66	+19,5	+41,5	-23,4	< 0,01	+81,8	+6,5	-21,8	< 0,01

De cijfers geven aan hoeveel procent hoger (+) of lager (-) de waarde in Menen ligt ten opzichte van Vlaanderen na correctie voor niet-beïnvloedbare verschillen in samenstelling van de groepen (leeftijd, geslacht, seizoen, densiteit urine, duur collectie). Eerst worden de totale verschillen getoond ten opzichte van Vlaanderen, vervolgens is er een opdeling per opleidingsniveau van (de ouders van) de deelnemers.

Wanneer we in aparte regressiemodellen opleiding vervangen door equivalent gezinsinkomen (niet in tabel), dan wordt voor beide hotspots enkel het negatieve verband met koper bevestigd. Voor Genk-Zuid zien we echter ook negatieve verbanden voor lood en PAK's: jongeren met een lager gezinsinkomen hebben een hogere blootstelling. We vinden geen positieve verbanden tussen inkomen en blootstelling aan POP's, met uitzondering van de gebromeerde vlamvertrager BDE153 in Genk-Zuid. Wordt opleiding vervangen door etnische achtergrond (geboorteland van de ouders), dan zien we in Genk-Zuid significante verbanden voor lood en koper: jongeren met een andere etnische achtergrond hebben hogere concentraties. Die etnische verschillen bleven significant na correctie voor opleiding, wat doet vermoeden dat ook bepaalde culturele praktijken een invloed kunnen hebben op blootstelling aan chemische stoffen.

Een ijzertekort zorgt ervoor dat zware metalen makkelijker geabsorbeerd kunnen worden.

6. Conclusie

Wonen in de buurt van de industriële hotspots in Genk-Zuid en Menen gaat gepaard met een verhoogde milieudruk. Dat vertaalt zich in hogere concentraties van bepaalde vervuulende stoffen en merkbare biologische effecten in het lichaam van jonge buurtbewoners. Ondanks de verschillen in type industrie werden in de buurt van de beide hotspots grotendeels dezelfde verhogingen gemeten, namelijk voor zware metalen en PAK's. Het meest ernstig is het feit dat die verhogingen samengaan met verhoogde DNA-schade in het lichaam, wat kan wijzen op een verhoogd kankerrisico voor de regio. Tegelijk met de verhoogde milieudruk worden de buurten rondom die hotspots ook gekenmerkt door een lager sociaaleconomisch profiel. Dat is op zich een duidelijk voorbeeld van milieuongelijkheid volgens de klassieke opvatting van de 'Environmental Justice Movement', die focust op de ongelijke verdeling van externe milieukwaliteit.

Toch vonden we geen duidelijke aanwijzingen dat binnen die buurten zij met een meer kwetsbare positie ook meer milieudruk kennen. We vinden geen systematische sporen van sociale ongelijkheid in de resultaten van de humanebiomonitoringstudie. We vinden wel sociale verschillen in blootstelling aan bepaalde stoffen, die zowel in positieve als negatieve richting gaan. Blootstelling aan zware metalen en verbrandingsproducten lijken meestal te stijgen met een dalend opleidingsniveau, terwijl voor persistente poluenten het omgekeerde geldt. De verklaring hiervoor wordt niet zozeer gevonden in geografische factoren (afstand tot bronnen), maar eerder specifieke levensstijl- of voedingspatronen of zelfs biologische en metabole mechanismen liggen aan de oorsprong van die sociale verschillen. De resultaten zijn aldus geen eenduidige bevestiging van de

literatuur over milieuongelijkheden, maar eerder een voorbeeld van de complexiteit van mechanismen tussen externe en interne blootstelling. De resultaten tonen daarbij wel duidelijk aan dat blootstelling aan chemische stoffen in onze leefomgeving niet enkel een milieugeografisch proces is, bepaald door de afstand tot de (punt)bronnen, maar ook een sociaal proces, beïnvloed door zeer specifieke factoren die samenhangen met onze sociale positie, levensstijl en voedingsgewoonten.

We stellen ook vast dat de resultaten vaak afhankelijk zijn van de gebruikte SES-indicator. Dat wijst erop dat het onderwijstype van jongeren en het opleidingsniveau van ouders andere invloedsfactoren bevatten. Een hypothese kan zijn dat het onderwijstype van jongeren meer verband houdt met persoonlijke blootstelling aan schadelijke stoffen (denk aan contact met uitlaatgassen in technische onderwijsrichtingen), terwijl het opleidingsniveau van de ouders een betere proxy is voor de sociaaleconomische status en de daaraan gerelateerde levensstijlfactoren, gezondheidsbeïnvloedend gedrag en kennis. We vonden ook bepaalde relaties met de etnische achtergrond van jongeren, wat doet vermoeden dat ook culturele praktijken een invloed hebben op blootstelling.

Dit hoofdstuk onderstreept het belang van de deconstructie van sociale indicatoren en de identificatie van achterliggende sociale mechanismen en specifieke blootstellingsroutes voor het bepalen en beheren van milieurisico's. Klassieke risicoanalyse is nog te vaak een probabilistische of deterministische oefening, waarbij men aan de hand van centrummaten tracht de gemiddelde blootstelling aan bepaalde stoffen weer te geven. Risicogroepen die een verhoogde blootstelling kunnen hebben, worden daarbij soms over het hoofd gezien, zeker als het gaat over sociale risicogroepen. Sociaaleconomische factoren, zoals opleiding, deprivatie of etniciteit, worden in de meeste toxicologische studies niet bevraagd of hoogstens beschouwd als 'versturende factoren' waarvoor gecontroleerd moet worden. Sociale verschillen in blootstelling kunnen hierdoor onderbelicht blijven. Daarom zou aandacht voor sociale ongelijkheid een basisreflex moeten zijn in elk milieu- en gezondheidsonderzoek.

NOTEN

1. De onderwijs-kansarmoede-indicator (OKI) van het Departement Onderwijs is samengesteld uit vier leerlingenkenmerken: 1) laag opleidingsniveau van de moeder; 2) gezinstaal niet Nederlands; 3) buurt met hoge mate van schoolse vertraging; 4) schooltoelage. De OKI wordt berekend als het aantal leerlingenkenmerken waarop de leerling scoort en is bijgevolg een cijfer tussen 0 en 4. Een hoger cijfer wijst op een hogere indicatie van kansarmoede. De kansarmoede-index van Kind en Gezin geeft het percentage geboorten weer in kansarme gezinnen per jaar. Hiervoor toetsen regioteamleden van Kind en Gezin elk gezin met een geboorte aan zes vooropgestelde criteria: 1) beschikbaar maandinkomen; 2) opleiding ouders; 3) arbeidssituatie ouders; 4) laag stimulatie-niveau kinderen; 5) huisvesting; 6) gezondheid. Wanneer een gezin aan drie of meer van die criteria beantwoordt, wordt het als kansarm beschouwd.

2. Het onderzoek kwam tot stand in opdracht van en werd gefinancierd door het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie, het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid en het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.
3. Zie www.milieu-en-gezondheid.be.
4. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de mate waarin een biomerker 'procentueel stijgt', op zich nog niet veel zegt over de ernst van de afwijking. Zo kan een stijging van 10% statistisch significant zijn, maar in absolute waarde te klein zijn om iets te betekenen in functie van gezondheidsernst.
5. Regressieboomanalyse is een statistische techniek die toelaat om gelijkaardige observaties op basis van een set van gemeenschappelijke kenmerken te groeperen en op een visuele manier (in de vorm van een vertakte boomstructuur) weer te geven.

Milieuongelijkheden: een onderzoek naar de woonomstandigheden in Wallonië

Zoé Lejeune, Guillaume Xhignesse, Marko Kryvobokov en Jacques Teller

1. Inleiding

Huisvesting is een belangrijk kenmerk van het welzijn van het individu en wordt beschouwd als “een van de bepalende factoren voor de gezondheid en de levenskwaliteit” (Braubach & Fairburn, 2010). In het bijzonder erkent artikel 2 van de Waalse Wooncode het recht op behoorlijke huisvesting als een leefbare, bloeiende en emanciperende plaats en ook artikel 23 van de Belgische Grondwet vermeldt het recht op behoorlijke huisvesting, naast andere sociale, culturele en economische rechten. Nochtans blijft de toegang tot wonen, of het nu gaat om publieke of private woningen, gehuurd of gekocht, een belangrijke oorzaak van sociale differentiatie in België. België is een federale staat die drie gewesten omvat: Wallonië in het zuiden, Vlaanderen in het noorden en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, omgeven door het Vlaamse gewest. Dit hoofdstuk belicht de ongelijkheden op het vlak van huisvesting binnen het Waalse gewest.

België is een land van huiseigenaars (72% van de bevolking; Eurostat, 2012), waar het woonbeleid tot op heden voornamelijk gericht is geweest op eigen woningbezit (stimuli, belastingvoordelen) (Xhignesse, Bianchet, Cools e.a., 2014). Ondanks investeringen van de drie gewesten in sociale huisvesting, zowel huur- als koopwoningen, en de verplichting van elke gemeente om in 10% sociale woningen te voorzien (in verhouding tot de woningvoorraad in de gemeente¹), wacht 3,4% van de Waalse huishoudens op een sociale woning (IWEPS, 2007). 75% van die gezinnen wordt beschouwd als zeer arm (precair niveau²). Binnen de huurmarkt is de markt van privéverhuur de sector die de minste overheidssteun ontvangt (Winters & Heylen, 2013), terwijl slechte woonomstandigheden een groot probleem zijn bij die ‘noodoplossing’ voor veel arme huishoudens. Vanwege de vroege industrialisering zijn de woningen in Wallonië over het algemeen verouderd (Winters & Heylen, 2013). Volgens de ‘Enquête sur la Qualité de l’Habitat en Région wallonne’ (EQH) 2012-2013 is meer dan 40% van de woningvoorraad gebouwd voor 1945 en is een deel ervan gelegen in de buurt van oude fabrieksterreinen of vervuilde industrieën. De historische verwevenheid tussen huisvesting en industrie verhoogt de kans op milieuvervuiling en ongelijkheid in stedelijke gebieden.

Dit hoofdstuk stelt dat de woonkwaliteit beschouwd dient te worden als een belangrijke milieuongelijkheid (MO) in Wallonië. Onze hypothese is dat de woonomstandigheden een belangrijke milieuongelijkheid vormen, waarbij armere huishoudens worden gediscrimineerd, terwijl ze sowieso al worden geconfronteerd met sociale en economische ongelijkheden. We veronderstellen dat arme huishoudens in slechtere woonomstandigheden leven dan rijkere huishoudens, en dan vooral in stedelijke centra (gekenmerkt door wat we 'stedelijke intensiteit' noemen). Het doel van dit hoofdstuk is tweeledig: enerzijds de verbanden tussen armoede en huisvestingskwaliteit blootleggen, vanuit de veronderstelling dat huisvesting een essentieel onderdeel is van onze omgeving, en anderzijds de verbanden tussen woonkwaliteit en bevolkingsdichtheid nagaan om de ruimtelijke dimensie te introduceren.

Een dergelijke aanpak biedt een originele bijdrage tot de literatuur over milieuongelijkheid en opent nieuwe perspectieven op sociale en ruimtelijke rechtvaardigheid in de Belgische context. Gezien de grote uitdagingen waarmee we worden geconfronteerd bij de heropbouw van leefbare gemeenschappen en meer welzijn voor de arme bevolking, kan het verhogen van de huisvestingskwaliteit worden beschouwd als de eerste stap om dat doel te bereiken.

In het tweede deel bespreken we de theoretische benaderingen binnen de studie van milieuongelijkheden en rechtvaardigen we de focus van dit onderzoek op de woonomstandigheden. In het derde en vierde deel schetsen we kort de context en de methodologie van het onderzoek. In het vijfde deel testen we onze hypothesen aan de hand van de gegevens van het Onderzoek naar woonkwaliteit in Wallonië 2012-2013 van het 'Centre d'Études en Habitat Durable' (CEHD). Tot slot bespreken we enkele mogelijke verklaringen voor de verschillen op het vlak van woonkwaliteit tussen rijke en arme bevolkingsgroepen, evenals stedelijke, voorstedelijke en landelijke gebieden waar ze wonen. We sluiten af met een aantal voorstellen voor verder onderzoek naar milieuongelijkheden (MO).

2. Theoretische benadering van milieuongelijkheden

Het concept 'milieuongelijkheid' veronderstelt dat sociaaleconomische ongelijkheden worden versterkt door omgevingsfactoren, zoals de aanwezigheid en toegankelijkheid van groene ruimten, een zekere levenskwaliteit en huisvestingsomstandigheden, evenals de ongelijke blootstelling aan verscheidene bronnen van verontreiniging en overlast. Ondanks het ontbreken van een gemeenschappelijke en onbetwistbare definitie van de termen 'milieurechtvaardigheid' en 'milieuongelijkheid' (of 'milieubillijkheid') (Bowen, 2002; Chaumel & La Branche, 2008), steunt het idee van milieuongelijkheid op het principe dat mensen of groepen op het vlak van vervuiling en milieurisico's niet dezelfde last dragen en niet dezelfde toegang hebben tot stedelijke en ecologische dien-

sten (Emelianoff, 2006). Milieuegelijkheden zouden bijgevolg de verschillen op het vlak van sociaaleconomische status en stedelijke segregatie nog versterken. De invalshoek van milieuegelijkheid houdt een specifieke en brede beschouwing van het milieu in, met inbegrip van de toegang tot diensten en goederen zoals groene ruimten, openbaar vervoer, huisvesting, ... kortom, de leefomgeving.

Milieuegelijkheid veronderstelt dat omgevingsfactoren sociaaleconomische ongelijkheden versterken.

Het onderzoek naar milieuegelijkheden omvat studies en bewegingen die geïnteresseerd zijn in de combinatie van sociale ongelijkheden (armoede, minderheidsgroepen) en milieuegelijkheden (industriële vestigingen, blootstelling aan luchtvervuiling, geluidsoverlast, enzovoort). Tot op heden hebben maar weinig studies de milieuegelijkheden in België in kaart gebracht, of het nu gaat om studies op basis van gegevens (indicatoren en mapping, GIS-methoden), dan wel om analyses van milieubewegingen. Er is echter al op gewezen dat er ruimte is voor dergelijk onderzoek in België, gelet op de sociaal-politieke structuur van het land, de gevolgen van de industrialisering, de woningdichtheid en de potentiële bronnen van verontreiniging (Cornut, Bauler, & Zaccà, 2007; Dozzi, Lennert, & Wallenborn, 2008; Boniver, Castiau, Chevau e.a., 2009; Lejeune, Chevau, & Teller, 2012).

Milieurechtvaardigheidsbewegingen ('Environmental Justice Movements' of EJM's) ontstonden in de jaren 1980 in de Verenigde Staten als kleinschalige volksbewegingen die rechtvaardigheid wilden geven aan de ongelijke milieulast gedragen door minderheden en arme bevolkingsgroepen, vooral in de steden. De EJM's stonden rechtstreeks in verband met de burgerrechtenbeweging en haar methoden en wonnen aan belang in de loop van de jaren 1990 en 2000. Ook het onderzoek om de aannames waarop de beweging was gestoeld, wetenschappelijk te onderbouwen, won aan belang (Been, 1995; Bowen, 2002; Bowen & Wells, 2002).

Milieurechtvaardigheid werd erkend door president Clinton in het 'Executive Order 12898' van 11 februari 1994: "Federal actions to address environmental justice in minority populations and low-income populations."

Milieurechtvaardigheid is uitgegroeid tot een belangrijke manier om sociale kwesties en milieukwesties samen aan te pakken in de Amerikaanse steden (Wenz, 1988; Bullard & Johnson, 2000; Pulido, 2000; Pellow, Weinberg, & Schnaiberg, 2001; Agyeman, 2002; Kurtz, 2003; Schlosberg, 2007; Taylor, 2011; Holifield, 2012). Volgens Pellow (2000) gaat milieuegelijkheid om het "aanpakken van eerder structurele vraagstukken omtrent sociale ongelijkheid (de ongelijke verdeling van macht en middelen in de samenleving) en milieulasten", en verruimt het de dimensies van milieurechtvaardigheid: hoe milieurechtvaardigheden worden gevormd door historische, politieke en institutionele pro-

cessen. Het onderzoek naar milieurechtvaardigheid en milieuongelijkheid stelt vraagtekens bij "het heersende ecologische paradigma van milieuonderzoekers dat volledig voorbijgaat aan (of te weinig stilstaat bij) het feit dat milieuproblemen contextgebonden zijn en ongelijk worden ervaren door de bevolking" (Krieg & Faber, 2004). Wij delen de mening van Taylor (2000) dat "milieuproblemen sociale problemen zijn; ze zijn sociaal geconstrueerde claims gedefinieerd via collectieve processen. Met sociaal geconstrueerd bedoel ik dat milieuproblemen niet statisch zijn. Ze zijn niet altijd het product van gemakkelijk herkenbare, zichtbare of objectieve omstandigheden."

De eerste wetenschappelijke studies van ecologische rechtvaardigheid in de VS brachten de discriminatie van etnische minderheden en arme bevolkingsgroepen aan het licht door de ongelijke spreiding van vervuilende installaties aan te tonen. Sindsdien hebben vele onderzoekers het studieveld verruimd door ook onderzoek te doen naar verschillende opvattingen over rechtvaardigheid en naar de causale verklaringen van milieuongelijkheden: de geschiedenis, het kapitalisme, stedelijke dynamieken en nieuwe vormen van overheersing (Holifield, 2004; Schlosberg, 2004). "Inhoudelijk is er een verbreding geweest van de ecologische en sociale problematiek binnen een kader van milieurechtvaardigheid, door naast de milieulasten ook milieuvoordelen en hulpbronnen in verschillende vormen in beschouwing te nemen" (Walker, 2009).

Er kwam kritiek op de methoden die worden gebruikt om te wijzen op milieuongelijkheden (Been, 1993; Bowen, 2002). Er worden vragen gesteld als: 'Welke analyseschaal moet worden gebruikt om milieuongelijkheden aan de kaak te stellen?' Uit constructivistisch oogpunt hebben wetenschappers de 'ruimtelijke ambiguïteit van milieurechtvaardigheid' benadrukt en opgemerkt dat er "geen onbetwistbare reden is om de ene schaal voor analyse en oplossingen te verkiezen boven de andere" (Kurtz, 2003). De schaal die onderzoekers kiezen om verschijnselen op het vlak van milieurechtvaardigheid te bestuderen, is een onderwerp van discussie. Ook de periode die in beschouwing wordt genomen om inzicht te krijgen in kwesties met betrekking tot milieurechtvaardigheid, is belangrijk om longitudinale veranderingen in gebieden met een lage milieukwaliteit te benadrukken.

De woonomstandigheden vormen het belangrijkste aandachtspunt van ons onderzoek naar milieuongelijkheid. Er bestaat al veel MO-onderzoek naar de verbanden tussen woonlocaties en milieurisico's (Justice, 1987; Mohai & Bryant, 1992; Bullard, 2000; Sze, 2003; Krieg & Faber, 2004) en in het bijzonder naar de relatie tussen blootstelling aan die risico's in de omgeving van de woonplaats en de effecten op de gezondheid en het welzijn. Weinig onderzoek richtte zich daarbij op de interne kenmerken van huisvesting, zoals de bewoonbare oppervlakte en het uitrustingsniveau (verwarming, dubbel glas, enzovoort) of op de perceptie van overlast door omwonenden en de invloed van die overlast, niet alleen op de gezondheid, maar ook en vooral op de levenskwaliteit (Kohlhuber, Mielck, Weiland, & Bolte, 2006; Braubach & Fairburn, 2010). In navolging van Novotny's (2000) baanbrekende boek *Where We Live, Work and Play* beschouwen

we huisvesting als een essentieel onderdeel van de leefomgeving. In Frankrijk stelt Emelianoff (2008) in haar werk over milieuongelijkheid dat "huisvestingsomstandigheden een centraal kenmerk zijn van de woontevredenheid", die woonkeuzes naar specifieke plaatsen stuurt. De woonomstandigheden worden zelfs verondersteld te compenseren voor de omgeving (Emelianoff, 2008). In dezelfde richting stelt Gueymard (2004) dat de huizenprijzen 'overwegend bepaald' worden door de interne kenmerken ervan en minder door externe kenmerken, zoals diensten in de buurt en de kwaliteit van de omgeving.

Dit hoofdstuk beoogt een gecombineerde benadering met oog voor zowel sociale rechtvaardigheid (op basis van de sociaaleconomische status van de huishoudens) als ruimtelijke rechtvaardigheid (op basis van de bevolkingsdichtheid van de gebieden waar die woningen gelegen zijn). Het perspectief is tweeledig: enerzijds willen we wijzen op de invloed van de sociaaleconomische status (of armoede) op de woonomstandigheden en anderzijds op de ruimtelijke onrechtvaardigheid tussen wijken in het stadscentrum en groene woonwijken aan de rand van de stad (wat verwijst naar de sociale en ecologische versnippering van ons grondgebied of een 'geografie van milieuongelijkheden'). We hanteren een dubbele schaal voor onze analyse: individueel, via een steekproef van huishoudens uit het CEHD-onderzoek, en geografisch, via de statistische sector, de kleinste administratieve indeling om milieuverschillen (woonomstandigheden) te onderzoeken.

De CEHD-gegevens over de huisvestingskwaliteit worden gebruikt om het overheidsbeleid rond de ontwikkeling van woningbouw te heroverwegen en om een blik te werpen op woonstrategieën, voornamelijk van rijke gezinnen, om in puur residentiële gemeenschappen te wonen (Faburel, 2012). We gaan ervan uit dat welgestelde huishoudens vooral proberen de dichtheid en het gemengde gebruik in de stad uit de weg te gaan en het vermogen hebben (ruimtelijk kapitaal; Cailly, 2007) om hun leefomgeving te selecteren, zonder veel aandacht voor de plaatselijke diensten die in de buitenwijken worden geleverd. We stellen dat het vermogen van de huishoudens om de interne kenmerken van hun eigen woning te controleren, zoals de omvang, de manier van verwarmen, enzovoort, sterk afhankelijk is van hun sociaaleconomische status, maar ook van de plaats waar ze wonen (Gueymard, 2004). Veel arme huishoudens wonen in een huurwoning, waardoor het veel moeilijker is om hun woning goed te isoleren of veiliger of gezonder te maken. De woonomstandigheden zijn vanuit dat oogpunt dan ook centrale kenmerken van het dagelijkse leven en het algemene welzijn.

3. Context van het onderzoek

Vanaf de 18de eeuw en de industriële revolutie tot na de Tweede Wereldoorlog bouwden de belangrijkste steden in Wallonië een internationale reputatie op dankzij hun bloei-

ende steenkool- en staalindustrie en waren ze welvarend. Maar sinds de jaren 1950 en 1960, met de sluiting van de kolenmijnen en de geleidelijke teloorgang van de industrie in Noord-Europa, wordt Wallonië geconfronteerd met economische achteruitgang, toenemende armoede en werkloosheid, terwijl het opgezaald blijft met zware milieuvervuiling. Grote steden in Wallonië kunnen worden beschouwd als 'krimpende steden' (Fol & Cunningham-Sabot, 2010) die sterk worden getroffen door de 'stedelijke crisis' in België, met een stadsvlucht naar groenere buitenwijken (Dubois, 2005). Die is ingegeven door financiële stimuli voor eigenwoningbezit, inclusief hypotheekrenteaftrek (De Decker, 2008), goedkope leningen (Van Dam, Geurts, & Pannecoucke, 2003) en de geleidelijke afname van stedelijke functies – met het autobezit steeg ook de bouw van grote winkelcentra en zones van economische activiteit langs de hoofdwegen (Halleux & De Keersmaecker, 2002). "De stadsvlucht is selectiever dan ooit: de meer welvarende huishoudens met kinderen trekken naar de rand en buitenstedelijke gebieden, terwijl de jongere, vreemde en arme delen van de bevolking in de binnenstad blijven. Bovendien toont onderzoek aan dat de suburbanisatie en de ongebreidelde stadsuitbreiding ('urban sprawl') opnieuw toenemen" (De Decker, 2008).

De kleine omvang van België, de vele mogelijke verbindingen door het dichte wegennet en de grote zones bestemd voor woningbouw in bestemmingsplannen hebben ook bijgedragen tot die suburbanisatie, ten koste van de armere bevolkingsgroepen (Van Hecke & Savenberg, 2002).

De 'gewone omgevingsruimten van het dagelijks leven' (Whitehead, 2009) stimuleren het in vraag stellen van het paradigma van 'milieurechtvaardigheid en sociale rechtvaardigheid in de stad' in de Belgische stedelijke context. Bovendien zien we in stedelijke gebieden in België, op enkele uitzonderingen na, in centrumwijken verhoogde concentraties van armoede (Vandermotten, Marissal, Van Hamme e.a., 2006), verouderde woningen (in het bijzonder huurwoningen) en nieuw aangekomen immigranten, terwijl de ongebreidelde stadsuitbreiding in de richting van groene woonwijken aan de rand voortduurt, wat Loopmans, De Decker en Kesteloot (2010) "een diepgewortelde antistedelijkheid" noemen: "Het Belgische (of Vlaamse) stedenbeleid is altijd gekenmerkt geweest door een diepgewortelde antistedelijkheid, waarbij perifere ontwikkeling met lage bevolkingsdichtheid voorrang krijgt op de centrale wijken met hoge bevolkingsdichtheid."

4. Methodologie

We brengen onze centrale onderzoeksvraag in herinnering: 'Is de woonkwaliteit bepalend voor een beter begrip van milieuongelijkheden in de Waalse context?' Concreter, in de veronderstelling dat de woonkwaliteit (intrinsieke variabelen) mensen in armoede meer discrimineert dan de omgeving, is het ons doel om verbanden voor te stellen tussen ruimtelijke differentiatie (tussen stedelijke gebieden en open plattelandsgebieden,

maar ook binnen de stad), sociaaleconomische status (arme versus rijke delen van de bevolking) en milieuongelijkheid door huisvesting. Het volgende deel van dit hoofdstuk focust daarom op twee deelvragen. De eerste betreft de invloed van de sociaaleconomische status op de woonkwaliteit, de tweede betreft het bestaan van ruimtelijke versnippering van de woonkwaliteit.

Om die vragen te beantwoorden, stellen we kruistabellen op, met drie categorieën (laag, gemiddeld, hoog) per beschouwde factor: gezinsinkomen, dichtheid of bewoonbare oppervlakte. Ons doel is om met behulp van die methode de belangrijkste discrepanties tussen hoge en lage inkomens bloot te leggen.

De tabellen zijn gebaseerd op de gegevens van de enquête over huisvestingskwaliteit, afgenomen van november 2012 tot juli 2013 door het CEHD ('Centre d'Etudes en Habitat Durable', Waals Gewest) bij een representatieve steekproef van Waalse huishoudens. Die enquête dient als basis voor onze analyse, als aanvulling op eerder onderzoek (Lejeune e.a., 2012). Dit onderzoek bood een eerste analyse van de milieuongelijkheid in de stad Luik, via onderlinge vergelijking van gegevens over sociaaleconomische status, huisvestingskwaliteit, toegang tot openbaar vervoer en toegang tot groene ruimten (alle gegevens werden samengevoegd op het niveau van de statistische sector). Uit dat onderzoek bleek dat de huisvestingskwaliteit de meest discriminerende van de drie beschouwde 'milieufactoren' was en de meeste bestaande sociaaleconomische ongelijkheden in de hand werkte. De gegevens van 6.018 respondenten van de CEHD-enquête stellen ons in staat om te werken op het individuele niveau om de sterkere ongelijkheden dan in de studie uit 2012 te verklaren.

5. Resultaten

5.1 Hoe beïnvloedt de sociaaleconomische status de woonkwaliteit?

De eerste twee tabellen beschouwen de sociaaleconomische status, bepaald via het gezinsinkomen³, de bewoonbare oppervlakte⁴ (tabel 1) en het uitrustingsniveau (tabel 2). Die eerste reeks factoren legt 'objectieve' verbanden tussen de basiskwaliteit van de woning en de economische status van de gezinnen.

Tabel 1 toont dat 45,8% van de arme huishoudens in een kleine woning (minder dan 60 m²) woont, terwijl slechts 4,7% in een grote woning (meer dan 140 m²) woont. Die 4,7% is waarschijnlijk eerder te wijten aan de gezinssamenstelling (grote gezinnen hebben meer ruimte nodig), maar ook aan ouderen die in een groot huis wonen door veranderingen in de levensloop, maar die een hoog armoederisico hebben als gevolg van het lage openbare pensioen in België. Het kan ook de woonsituatie illustreren van huishoudens die een woning hebben geërfd of van werklozen met veel onroerende activa (De Decker

& Dewilde, 2010). Alleen het besteedbare inkomen beschouwen bij de bespreking van woonomstandigheden en armoede leidt tot inherente beperkingen, zoals het belang van de eigendomssituatie en het beroep (met dat laatste houden we geen rekening).

Van de rijken woont slechts 1% in een kleine woning, tegenover 26,5% in een grote woning. Er is een enorme variatie (46 tegen 1) tussen die twee inkomenscategorïen, ongeacht de grootte van het huishouden. Dat bevestigt onze hypothese dat de bewoonbare oppervlakte een belangrijke discriminerende factor is voor mensen in armoede. Tabel 1 toont ook aan dat de verschillen veel groter zijn voor rijke dan voor arme bevolkingsgroepen. De asymmetrie tussen beide groepen is, zoals verder zal blijken, belangrijker voor die dimensie dan voor andere, zoals het uitrustingsniveau. In België blijft de woonoppervlakte een van de belangrijkste elementen van differentiatie tussen sociale groepen, al lijkt het misschien een basisfactor. Met andere woorden: woonruimte zou niet 'inwisselbaar' zijn tegen andere huisvestingskenmerken voor hogere inkomensgroepen. Dat kan ook verband houden met het feit dat woonruimte gemakkelijker te objectiveren valt dan andere factoren (zie verderop de discussie over milieuoverlast).

Tabel 1 – Gezinsinkomen en bewoonbare oppervlakte (in %, n = 5.418), Wallonië.

Bewoonbare oppervlakte	Gezinsinkomen		
	Laag	Gemiddeld	Hoog
Laag	45,8	13,4	1,0
Gemiddeld	49,5	76,5	72,5
Hoog	4,7	10,1	26,5
Totaal	100	100	100

Bron: CEHD-survey 2012-2013.

Tabel 2 – Gezinsinkomen en uitrustingsniveau (in %, n = 4.600), Wallonië.

Uitrustingsniveau	Gezinsinkomen		
	Laag	Gemiddeld	Hoog
Laag	38,3	21,2	6,3
Gemiddeld	51,8	62,8	59,5
Hoog	9,9	16,0	34,2
Totaal	100	100	100

Bron: CEHD-survey 2012-2013.

De volgende twee variabelen zijn aan elkaar verwant (Cassildé, 2014). De eerste, het uitrustingsniveau van de woning, is gebaseerd op objectieve informatie over isolatie en verwarming, terwijl de tweede, een 'milieuoverlastindex', subjectief is, want die hangt af van de perceptie van mensen. Het uitrustingsniveau geeft inzicht in de objectieve toestand van de woning, waarbij wordt gekeken naar de isolatie van het

dak, de muren, dubbele beglazing en het type verwarming. Het uitrustingsniveau wordt berekend door alle aanwezige uitrusting vermeld op een voorafbepaalde lijst op te tellen (+3 indien volledig aanwezig, +2 indien gedeeltelijk aanwezig, -1 indien niet aanwezig), waarbij een vermenigvuldigingsfactor wordt gebruikt om de score om te vormen tot een index. Het uitrustingsniveau wordt gebruikt om onze eerste resultaten met betrekking tot de bewoonbare oppervlakte te bevestigen. De twee punten samen zullen in perspectief worden geplaatst met de subjectieve perceptie van milieuoverlast in de directe omgeving van de woning. De subjectieve perceptie van milieuoverlast is cruciaal om te begrijpen hoe arme en welgestelde huishoudens, los van fysieke of objectieve factoren, ook kunnen verschillen op het vlak van de gepercipieerde overlast.

Tabel 2 bevestigt onze algemene aanname dat er een sterk verband bestaat tussen armoede en de huisvestingskwaliteit. 38,3% van de mensen in armoede woont in een 'slecht' uitgeruste woning (laag), tegenover slechts 6,3% van de welgestelde mensen. Omgekeerd woont slechts 9,9% van de mensen in armoede in een goed uitgeruste woning, terwijl dat drie keer meer is bij welgestelde huishoudens. Het uitrustingsniveau schraagt onze hypothese dat er belangrijke verschillen zijn tussen hoge en lage inkomens.

38,3% van de mensen in armoede woont in een slecht uitgeruste woning, tegenover 6,3% van de welgestelden.

Tabel 3 toont het verband tussen enerzijds de perceptie van een reeks vormen van overlast in de woning en de onmiddellijke omgeving ervan (voetgangersveiligheid; lawaai van wegverkeer, bussen, treinen, vliegtuigen; milieuhinder van vervuilende industrieën, afvalverwijderings- en waterzuiveringsinstallaties of overstromingen) en anderzijds het inkomen. We gaan ervan uit dat er een grens is waar aanvaardbare niveaus van overlast ondraaglijk worden en we veronderstellen dat die grens niet gelijk is voor rijke en arme bevolkingsgroepen. Reacties met betrekking tot milieuoverlast worden ingedeeld in drie categorieën: -1 (drie of meer vormen van overlast ervaren), 0 (een of twee vormen van overlast) en 1 (geen overlast ervaren).

De resultaten in tabel 3 zijn tegenstrijdig: bij zowel lage als hoge inkomens zien we een vrij gelijklopende perceptie van milieuoverlast: 4,8% van de mensen in armoede en 5,3% van de welgestelden hebben een negatieve perceptie. Hetzelfde geldt voor het laagste niveau van gepercipieerde overlast: 39,9% bij de arme bevolking en 30,1% bij de hogere inkomens. Zouden die resultaten aantonen dat huishoudens met een laag inkomen een hogere tolerantie hebben voor milieuoverlast dan welgestelde huishoudens? Aangezien 39,9% een 'goede' perceptie heeft van de onmiddellijke omgeving, lijken mensen in armoede positiever te zijn wat dat betreft. Zoals we zullen zien in

tabel 4, is het percentage arme huishoudens dat in dichtbevolkte stedelijke gebieden woont, hoger dan bij de rijken, waarbij de hoge functiedichtheid meer potentiële overlast impliceert. De relatief vergelijkbare resultaten van die twee groepen met betrekking tot de perceptie van milieuoverlast versterken onze hypothese. Armere bewoners zijn minder afkerig van aantasting van het milieu, zoals Taylor (2000) stelt: "De sociale locatie verwijst naar de positie die een persoon of groep inneemt in de samenleving. De sociale locatie beïnvloedt hoe mensen de betekenissen opbouwen die klachten, opportuniteiten en collectieve identiteiten definiëren." Die subjectieve dimensie van milieuoverlast in de omgeving van de woonplaats is cruciaal om milieuongelijkheid niet alleen als een objectief feit te begrijpen, maar ook als een individueel en collectief geconstrueerde perceptie (Faburel, 2012). "Er zijn verdere studies nodig ter verduidelijking van de verbanden tussen objectieve en gepercipieerde blootstelling en de invloed van de sociale status op de perceptie van milieublootstellingen" (Kohlhuber e.a., 2006).

Tabel 3 – Gezinsinkomen en milieuoverlast (in %, n = 5.417), Wallonië.

Milieuoverlast	Gezinsinkomen		
	Laag	Gemiddeld	Hoog
-1	4,8	6,3	5,3
0	55,3	62,9	64,6
1	39,9	30,8	30,1
Totaal	100	100	100

Bron: CEHD-survey 2012-2013.

5.2 Is er een ruimtelijke versnippering van de woonkwaliteit?

De volgende variabele, dichtheid, beschouwt eerder de ruimtelijke component van milieuongelijkheid door woonkwaliteit, met andere woorden: hoe de woonkwaliteit varieert naargelang de ruimtelijke context. Die keuze is bepalend voor een beter begrip van milieuongelijkheden op basis van ruimtelijke discrepanties.

De belangrijkste hypothese die ten grondslag ligt aan die analyse, is dat de concentratie van armoede en huisvesting van slechte kwaliteit overeenstemmen met de mate van 'stedelijke intensiteit' van de woonplaats. Onze hypothese is dat armoede en huisvesting van lage kwaliteit in Wallonië veelal geconcentreerd zijn in dichtbevolkte stedelijke gebieden, mede als gevolg van historische ontwikkelingen (industrie en huisvesting zijn historisch nauw verweven) en van woonkeuzes of 'non-keuzes', aangezien achtergestelde bevolkingsgroepen vaak geconcentreerd wonen in centrale wijken.

Voor die analyse gebruiken we de bevolkingsdichtheid. We onderscheiden drie categorieën, uitgedrukt in personen per hectare: laag (minder dan 5), gemiddeld (tussen 5 en 45) en hoog (meer dan 45). We beschouwen gebieden als 'dichtbevolkt' als er meer dan 45 personen per hectare wonen, dus stedelijke gebieden.

De bevolkingsdichtheid geeft ons informatie over de mate van verstedelijking waar elk bestudeerd huishouden mee wordt geconfronteerd en bijgevolg ook over het potentiële verband tussen de bevolkingsdichtheid en het gezinsinkomen, de bewoonbare oppervlakte, de uitrusting of de toegang tot groene ruimten. Al die variabelen samen leveren bruikbare inzichten in de ruimtelijke verdeling van de woonkwaliteit en de concentratie van huisvestingsproblemen op het platteland, in de voorsteden of in stedelijke ruimten. Onze belangrijkste hypothese is dat armere huishoudens die in slechte woonomstandigheden leven, eerder geconcentreerd zullen zijn in stedelijke gebieden, terwijl de rijke huishoudens dichtbevolkte gebieden en stadscentra ontvluchten. Tabel 4 toont dat slechts 9,4% van de arme huishoudens, tegenover 19,5% van de welgestelde huishoudens, in een gebied woont met een lage bevolkingsdichtheid (minder dan 5 personen per hectare), namelijk landelijke zones of verspreide voorstedelijke woonwijken. 26,8% van de arme huishoudens woont daarentegen in dichtbevolkte gebieden. 7,4% van de welgestelde huishoudens woont in stedelijke gebieden, wat betekent dat een deel van die groep besluit om in het stadscentrum te blijven, dat diensten en een zekere levenskwaliteit biedt die rijke huishoudens op prijs stellen.

Die bevindingen bevestigen een concentratie van achtergestelde bevolkingsgroepen in dichtbevolkte stedelijke gebieden, eerder dan op het platteland. Dat is geen verrassing, aangezien België wordt gekenmerkt door een sterke stadsvlucht naar perifere groene woonwijken. De representatieve steekproef uit het CEHD-onderzoek bevestigt die hypothese, die ook eerder werd aangetoond (De Decker, 2008).

Tabel 4 – Gezinsinkomen en bevolkingsdichtheid (in %, n = 5.408), Wallonië.

Dichtheid	Gezinsinkomen		
	Laag	Gemiddeld	Hoog
Laag	9,4	11,2	19,5
Gemiddeld	63,8	73,2	73,1
Hoog	26,8	15,6	7,4
Totaal	100	100	100

Bron: CEHD-survey 2012-2013.

De bevolkingsdichtheid en de bewoonbare oppervlakte werden ook met elkaar vergeleken. Hieruit kwamen verwachte trends naar voren: zo vinden we in open gebieden met een lage bevolkingsdichtheid minder kleine leefruimten dan in dichtbevolkte stedelijke centra. Dat is uiteraard het gevolg van de historische dichtheid in

centrumwijken en stadscentra, maar het onderschrijft ook de veronderstelling dat arme bevolkingsgroepen eerder in kleine wooneenheden in stadscentra wonen, terwijl welgestelde gezinnen stedelijke gebieden verlaten om de bevolkingsdichtheid en gemengd ruimtegebruik te ontvluchten (richting monofunctionele woonwijken). Niettemin woont 7,4% van de welgestelde huishoudens in een dichtbevolkt stedelijk gebied (zie eerder). Dat bevestigt de stelling dat sommige rijkere huishoudens liever in de stad blijven, niet alleen voor de vele diensten en activiteiten die er te vinden zijn, maar ook omdat het ideaal van de losstaande villa in de buitenwijk (De Decker & Dewilde, 2010) niet door alle rijke huishoudens wordt nagestreefd, ondanks de algemene trend van ongebreidelde stadsuitbreiding in België sinds het einde van de 19de eeuw (De Decker, 2008).

Tabel 5 wijst op een omgekeerd verband tussen de bevolkingsdichtheid en het uitrustingsniveau. In gebieden met een lage bevolkingsdichtheid, waarvan we nu weten dat er meer rijken wonen, is het uitrustingsniveau in 27,5% van de gevallen hoog en slechts in 15,2% van de gevallen laag. In gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid, waar meer arme huishoudens wonen, stellen we vast dat het uitrustingsniveau in 27,4% van de gevallen laag is en slechts in 12,1% van de gevallen hoog.

Tabel 5 – Bevolkingsdichtheid en index van uitrustingsniveau (in %, n = 5.114), Wallonië.

Uitrustingsniveau	Bevolkingsdichtheid		
	Laag	Gemiddeld	Hoog
Laag	15,2	18,4	27,4
Gemiddeld	57,3	63,2	60,5
Hoog	27,5	18,4	12,1
Totaal	100	100	100

Bron: CEHD-survey 2012-2013.

De woonkeuzes van huishoudens worden ingegeven door het vermogen van de rijken om de overlast die gepaard gaat met het stadsleven, zoals lawaai, vervuiling, gebrek aan privacy..., te ontvluchten. Faburel (2012) kwam tot de volgende conclusie: "Bovenal werd vanaf dat stadium duidelijk dat het gemakkelijker zou zijn om woonkeuzes en de daaruit voortvloeiende geografie te begrijpen vanuit het oogpunt van de afstotende effecten van ecologische schade en achteruitgang dan vanuit het oogpunt van de aantrekkelijkheid van bepaalde elementen, in het bijzonder 'natuurlijke elementen' (groene ruimten, waterwegen)."

Verder opperen wij een specifiek verband tussen de bevolkingsdichtheid enerzijds en de toegang tot groene ruimten anderzijds. Verschillende vragen in de CEHD-enquête waren gericht op 'toegang tot voorzieningen', uitgedrukt in de 'tijdsafstand' tot achttien verschillende soorten diensten: scholen, kinderopvang, supermarkten, het post-

kantoor, enzovoort. Een van die voorzieningen was ‘toegang tot groene ruimten’, wat zich goed leende voor de verfijning van ons onderzoek naar milieuongelijkheid en woonomstandigheden. “Men kan stellen dat de nabijheid van milieuvoorzieningen, zoals recreatieparken, net zo belangrijk kan zijn voor de gezondheid en het welzijn van een individu als de niet-nabijheid van onwenselijke elementen” (Sister, Wolch, & Wilson, 2010).

De rijken ontvluchten de overlast van het stadsleven.

De tijdsafstand te voet van thuis naar groene ruimten of openbare parken werd onderverdeeld in zes categorieën: minder dan 5 minuten (minder dan 400 m), 5 à 10 minuten (tussen 401 en 800 m), 11 à 20 minuten (tussen 801 en 1.600 m), 21 à 30 minuten (1.601 tot 2.400 m afstand), meer dan 30 minuten (meer dan 2.400 m) en buiten bereik.

“Groene ruimten spelen een belangrijke rol in de ondersteuning van stedelijke gemeenschappen, op zowel ecologisch als sociaal vlak” (Barbosa, Tratalos, Armsworth e.a., 2007). In Wallonië zijn in 2011 strategieën aangenomen voor territoriale ontwikkeling op gewestniveau (via het ‘Schéma de développement de l’espace régional’, SDER), die stellen dat elk Waals huishouden toegang moet hebben tot groene ruimten op minder dan 10 minuten wandelafstand.

Tabel 6 toont paradoxale resultaten: 61% van de mensen die wonen in een dichtbevolkt gebied (categorie 1 + 2), zegt toegang te hebben tot groene ruimten op minder dan 10 minuten wandelafstand, tegenover slechts 42% van de mensen op het platteland. Amper 3,4% van wie in een stad woont, is van mening dat groene ruimten buiten bereik zijn, tegenover 28% van de plattelandsbewoners. Die resultaten weerspiegelen het gebrek aan vrij toegankelijke en goed uitgeruste groene gebieden op het platteland en in randstedelijke gebieden.

Tabel 6 – Bevolkingsdichtheid en toegang tot groene ruimten (in %, n = 5.878), Wallonië.

Toegang tot groene ruimten	Bevolkingsdichtheid		
	Laag	Gemiddeld	Hoog
0 tot 5 minuten	27,7	23,8	29,2
5 tot 10 minuten	14,3	27,4	32,0
11 tot 20 minuten	13,2	17,4	20,3
21 tot 30 minuten	7,1	6,8	9,9
Meer dan 30 minuten	9,6	7,4	5,2
Buiten bereik	28,1	17,2	3,4
Totaal	100	100	100

Bron: CEHD-survey 2012-2013.

We kunnen een aantal mogelijke verklaringen voorstellen die via interviews gestaafd moeten worden: wat verstaan mensen precies onder een groene ruimte? Een openbare tuin, echte 'natuur' of 'ongerepte wildernis'? Brengen ze hun eigen tuin in rekening als ze er een hebben? Als ze in een groot huis wonen met een eigen tuin, hebben ze dan nog behoefte aan toegang tot openbare groene ruimten? Hoe gebruiken mensen van verschillende sociale groepen zulke openbare ruimten, met name in functie van de algemene kwaliteit ervan? We voeren echter aan dat, hoewel een eigen tuin een alternatief biedt aan de welgestelde bevolking, de twee elk een verschillende rol spelen en niet inwisselbaar zijn (Barbosa e.a., 2007). De resultaten uit deze enquête moeten verder worden onderzocht in die richting.

In veel Europese steden zijn rijke bevolkingsgroepen in centraal gelegen stadswijken gebleven, met name dankzij de vlottere toegang tot een groot aantal diensten, zoals scholen, sportinfrastructuren of culturele locaties, die door veel gezinnen worden gezien als positieve elementen. Dat criterium is echter absoluut geen drijvende kracht achter de woonkeuzes in België, althans voor degenen die kunnen kiezen, want die worden veel meer ingegeven door de neiging om 'stedelijk' gepercipieerde overlast te mijden. De ongebreidelde stadsuitbreiding in België veroorzaakt echter veel problemen, zoals ruimtelijke segregatie van bevolkingsgroepen, een gebrek aan communicatie tussen leefgemeenschappen, om nog te zwijgen van de schadelijke gevolgen voor de duurzame instandhouding van ons grondgebied. Die problematische tendensen (duurzame ontwikkeling en woonomstandigheden) ombuigen is een grote uitdaging, die wordt besproken in de volgende paragraaf.

6. Bespreking

De gegevens van de CEHD-enquête, die in 2012-2013 werd afgenomen in Wallonië, zijn voor het eerst gebruikt om de huisvestingskwaliteit te vergelijken met sociaaleconomische en ruimtelijke variabelen, om de sociale onrechtvaardigheden te benadrukken waar arme bevolkingsgroepen mee worden geconfronteerd op het vlak van woonomstandigheden, evenals de ruimtelijke versnippering van ons grondgebied.

Huisvesting beschouwen als een milieuvariabele was de eerste aanname die ten grondslag lag aan dit hoofdstuk. Vele studies en gegevens over de woningvoorraad en de woonkwaliteit in Wallonië, en in ruimere zin in België, zijn het erover eens dat er enorme verschillen zijn tussen bevolkingsgroepen in deze context: een ontoereikend aanbod van sociale woningen, de slechte staat van oude huizen in steden, de belastingvoordelen die in feite voornamelijk gezinnen uit de middenklasse en de hogere klasse ten goede komen, de versnippering van leefgebied, energiearmoede en ruimtelijke segregatie (Van Dam, Geurts, & Pannecoucke, 2003; De Decker, 2008; Guio & Mahy, 2013; Winters & Heylen, 2013). Steden gaan gebukt onder fiscale druk en hebben beperkte middelen

ter beschikking om openbare diensten te verlenen aan huishoudens afkomstig uit de periferie (Halleux & De Keersmaecker, 2002; Jurion, 2005). Wij voeren in dit onderzoek aan dat de woonomstandigheden een belangrijke milieuongelijkheid vormen, want ze verminderen het welzijn en de levenskwaliteit van arme gezinnen, 'waar ze wonen'.

We bespreken hier slechts twee specifieke dimensies van het uitgebreide debat over het recht op behoorlijke huisvesting: ten eerste enkele verschillen tussen de bevindingen van dit onderzoek en eerdere studies over armoede in België, en ten tweede een overzicht van de invloed van het overheidsbeleid op de woonomstandigheden van vandaag.

Ten eerste laten de gegevens verzameld via het onderzoek ons toe om een belangrijk punt te bepleiten: hoewel studies in België aantonen dat er veel armoede is in stadscentra, onderstrepen ze ook dat armoede evenzeer een ernstig probleem is op het platteland (Marissal, May, & Mesa Lombillo, 2013). Zo geven veel studies die gebruik maken van GIS-methoden aan dat de zuidelijke gemeenten van Wallonië, in het zuiden van de provincie Henegouwen, langs de Franse grens, geconfronteerd worden met de armoedeproblematiek (van talrijke statistische sectoren is vastgesteld dat er een hoge mate van armoede heerst). De CEHD-enquête is echter gebaseerd op individuele informatie (per huishouden), terwijl andere studies veelal gebruik maken van geaggregeerde gegevens op het niveau van de statistische sector. Onze analyse van de CEHD-gegevens is deels in tegenspraak met hun argument: wanneer we kijken naar bevolkingsvolumes, zien we dat er veel meer armoede is in stedelijke gebieden dan op het platteland: naar verhouding woont slechts 10% van de arme huishoudens in een gebied met een lage bevolkingsdichtheid, terwijl bijna 30% in de steden woont. Wij vinden dat die asymmetrie tussen landelijke en stedelijke gebieden aanzienlijk blijft. We bedoelen daarmee niet dat het platteland niet wordt getroffen door armoede, maar houden vol dat de intensiteit van die kwestie niet dezelfde is in beide contexten. Dat argument vraagt om specifieke actie in stadscentra, waar armoede samengaat met huisvestingsproblemen.

Ten tweede is het overheidsbeleid met betrekking tot wonen vooral gericht op het eigenwoningbezit, via belastingvoordelen. De bevoegdheid voor het belangrijkste instrument voor overheidsinterventie op het vlak van huisvesting is onlangs overgedragen van het nationale niveau naar de gewesten; voor het overige was wonen al een gewestelijke bevoegdheid. Bovendien zijn er in België "in het verleden altijd al instrumenten, subsidies en organisaties geweest ter bevordering van het eigenwoningbezit" (De Decker, 2008). Belastingvoordelen zijn tot nu toe doorgaans ten goede gekomen aan midden- en hoge-inkomensgroepen, die in staat zijn een lening aan te vragen. Bovendien leiden de hoge transactiekosten voor vastgoed, in combinatie met een hoge mate van eigenwoningbezit in België (72% van de totale bevolking), tot vrij grote persoonlijke betrokkenheid en investeringen in de woningkwaliteit en ook tot minder woonmobiliteit. Belastingvoordelen en privégrondbezit spelen een rol in de geografische selectie van bevolkingsgroepen, afhankelijk van de lage of de hoge kwaliteit van de omgeving. Het gebrek aan sociale huisvesting (7,7% van de woningvoorraad), gecombineerd met de

concentratie van achtergestelde huishoudens in dichtbevolkte stadscentra, vormt een enorme uitdaging, want sociaaleconomische ongelijkheid wordt sterk benadrukt door de huisvesting, zeker als we weten dat huurders een steeds groter deel van hun budget spenderen aan woonlasten (huur en diensten). In Wallonië besteden arme huishoudens tot 46% van het gezinsbudget aan woonlasten, terwijl de Waalse mediaan rond 23% schommelt (IWEPS, 2007, p. 130).

Het gebrek aan sociale huisvesting en de concentratie van achtergestelde huishoudens in dichtbevolkte stadscentra vormen een enorme uitdaging.

Vanneste, Thomas en Goossens (2007) melden dat de prijzen voor huisvesting in de buitenwijken van de grootste steden in België hoger liggen dan in het centrum van die steden, met name in de Brusselse periferie, die zich uitstrekt tot in Namen. Wij voeren aan dat de schaal die de huisvestingsongelijkheden verklaart, in feite een continuüm vormt, gaande van de woning tot het gewestelijke niveau.

Om af te ronden, stellen we een aantal mogelijkheden tot verder onderzoek naar milieuongelijkheid voor. We wijzen op twee grote uitbreidingen op dit werk. De eerste mogelijkheid is te focussen op alleenstaanden (in de databank), om de specifieke problemen van dat soort huishoudens te analyseren, want zij worden doorgaans beschouwd als het kwetsbaarste deel van de bevolking. Dat uitgangspunt zou verder moeten worden onderzocht op basis van de CEHD-enquête 2012-2013 om te zien of er inderdaad specifieke problemen eigen zijn aan zulke huishoudens, en zo ja, welke. Ten tweede stellen we voor om de subjectieve dimensies van milieuongelijkheid te belichten: hoe mensen uit verschillende sociale groepen de kwaliteit van hun woning en de onmiddellijke omgeving ervan percipiëren, evenals het gebruik van voorzieningen, het openbaar beheer van de omgeving en de veronderstelde functies van openbare ruimten (gezondheid, recreatie, enzovoort).

Deze studie toont aan dat de woonomstandigheden een aanzienlijke milieuongelijkheid blijven vormen in Wallonië en meer discriminerend zijn dan de omgeving of de overlast in de buurt van de woning. De woonomstandigheden worden zwaar onderschat in vele studies naar milieuongelijkheid of milieurechtvaardigheid, hoewel ze een essentieel onderdeel zijn van de leefomgeving van elk huishouden.

De MO-literatuur suggereert dat vele omgevingsvariabelen arme of uitgesloten bevolkingsgroepen discrimineren en bestaande sociaaleconomische ongelijkheden versterken. Doorgaans staan de woonomstandigheden niet centraal in dit onderzoeksgebied, maar wij denken dat dit een veelbelovende piste is voor verder onderzoek naar de verbanden tussen sociale rechtvaardigheid en milieurechtvaardigheid, vooral in de stad. De impact van LULU's ('Locally Undesirable Land Uses' of plaatselijk ongewenste vormen van landgebruik) of andere vormen van vervuiling op de gezondheid en de levenskwa-

liteit, vooral van mensen in armoede, valt niet te ontkennen. De woonomstandigheden werken die tendens in de hand en plaatsen vraagtekens bij het huidige overheidsbeleid: huisvestingsvoorschriften en -stimuli en strategieën voor de opwaardering van buurten. De regionalisering van het stadsbeleid in België in 2015 biedt de mogelijkheid om actie te ondernemen in achterstandswijken, met een combinatie van ecologische, economische en sociale actie gericht op specifieke zones. Een nieuwe geografie van de wijkacties, gecombineerd met een stads- of agglomeratiestrategie, zou zeker steun nodig hebben van MO-onderzoeken en -bevindingen. Bovendien zullen tegelijkertijd ook de bevoegdheden voor de woonbonus worden overgeheveld van het federale niveau naar de gewesten, wat een goede gelegenheid vormt om het woonbeleid en de invloed ervan op verschillende sociale groepen in Wallonië te herbekijken.

NOTEN

1. De voorraad sociale woningen bedroeg in 2009 slechts 7,7% op gewestelijk niveau (EU-SILC, 2009).
2. Een extreem arm gezin beschikt over een jaarlijks belastbaar inkomen van minder dan 10.000 euro.
3. Gezinsinkomen: elk gezinslid werd tijdens de enquête gevraagd om één inkomensvork te kiezen, in zeven voorstellen. Om het jaarlijkse gezinsinkomen te bepalen, kozen we de middenwaarde van elk interval/elke vork, waarna die waarden werden opgeteld voor elk gezin. De waarden werden vervolgens onderverdeeld in drie categorieën: laag (minder dan 8.500 euro), gemiddeld (tussen 8.500 euro en 42.500 euro) en hoog inkomen (hoger dan 42.500 euro).
4. De bewoonbare oppervlakte ligt tussen laag ($< 60 \text{ m}^2$), gemiddeld (60 m^2 tot 140 m^2) en hoog ($> 140 \text{ m}^2$). De bewoonbare oppervlakte van elke woning is de oppervlakte die gewijd is aan wonen en omvat keuken, woonkamer(s), slaapkamer(s), badkamer(s) en toilet(ten).

Energiearmoede in België: voorstel voor een barometer en principes voor preventieve maatregelen

Bart Delbeke en Griet Verbeeck

1. Inleiding

Er zijn een aantal tekenen die erop kunnen wijzen dat er een probleem is met de betaalbaarheid van energie. Zo is het aandeel van energie in het gezinsbudget de afgelopen tien jaar gestegen van gemiddeld 5% naar 7% (Huybrechts, Meyer, & Vranken, 2011). Daarnaast is er een toename van het aantal toegekende afbetalingsplannen, het aantal niet-nageleefde afbetalingsplannen en het aantal contractopzeggingen (VREG, 2014). Maar hoe ernstig is het precies gesteld met de zogenaamde energiearmoede?

Met de barometer Energiearmoede¹ willen we een antwoord bieden op de vraag: hoeveel personen of gezinnen leven in energiearmoede? Die vraag is niet zo eenvoudig te beantwoorden. Net zoals bij het bepalen van armoederisico's zijn de aantallen afhankelijk van de definitie en de telwijze. Zo is het uiteraard onmogelijk om bij elk Vlaams gezin ter plaatse te gaan kijken naar de situatie. Zelfs indien dat mogelijk zou zijn, is dat tellen van huishoudens in (energie)armoede geen exacte wetenschap. Twee enquêteurs zullen mogelijk tot uiteenlopende resultaten komen. Over de extreme situaties zal men consensus bereiken, maar zeer veel gezinnen zitten in een soort grijze zone. De barometer is met andere woorden geen exacte voorstelling van de werkelijkheid, maar een observatie-instrument dat gebaseerd is op schattingen.

Energiearmoede laat zich niet in één cijfer vatten. Er zijn verschillende problematieken te onderscheiden. De barometer bestaat daarom uit drie indicatoren: gemeten energiearmoede, verborgen energiearmoede en subjectieve energiearmoede. We vullen die drie indicatoren die een omvang meten (het aantal huishoudens), aan met twee indicatoren die de ernst of 'diepte' van de situatie proberen te vatten. Voor de constructie van elk van die indicatoren moeten enkele keuzes gemaakt worden die een invloed hebben op het uiteindelijke resultaat. We lichten elk van die keuzes toe en proberen ze telkens zo goed mogelijk te verantwoorden.

Daarnaast is het nuttig om de verschillende indicatoren aan te vullen en te verduidelijken, zoals via kwalitatieve interviews en ervaringen op het terrein. De barometer dient

om op macroniveau tendensen bloot te leggen. Hij kan in de huidige vorm² niet gebruikt worden als instrument voor OCMW's bij een sociaal onderzoek of een rol spelen in de beslissing of iemand al dan niet recht heeft op bepaalde hulp (zoals sociale maximumprijzen voor gas en elektriciteit, een toelage voor stookolie van het Sociaal Verwarmingsfonds, eventuele tegemoetkomingen van het Energiefonds of bepaalde energiechecks).

De drie grote beïnvloedende factoren wat energiearmoede betreft, zijn de prijs van energie, het inkomen en de kwaliteit van de woning (Huybrechts e.a., 2011). Het is nog te vroeg om het precieze effect van elk van die factoren op de voorgestelde barometer te kennen. Een link tussen de prijs van energie en energiearmoede vinden we bij Bonnard, Bruynoghe, Delporte e.a. (2014). Cijfers over inkomensarmoede vinden we elders in dit Jaarboek. Geheel in de lijn met het jaarthema focussen we op het eind van dit hoofdstuk op de preventieve, duurzame maatregelen die de kwaliteit van de woning kunnen verbeteren.

We starten met een definitie van energiearmoede. Daarna gaan we dieper in op de meetmethode voor de omvang en de ernst van energiearmoede. Vervolgens bespreken we enkele bestaande maatregelen tegen energiearmoede. Ten slotte kijken we voor welke uitdagingen een duurzaam preventiebeleid tegen energiearmoede staat.

2. Definitie van energiearmoede

Hoewel er steeds meer aandacht wordt gegeven aan de problematiek van energiearmoede, is er geen algemeen aanvaarde definitie. In beleidsdocumenten wordt naar de term verwezen zonder verder in detail te verklaren waarover het gaat. Een mogelijke definitie is de volgende: "Energiearmoede verwijst naar een toestand waarbij een persoon of huishouden bijzondere moeilijkheden ondervindt in zijn/haar woonst om zich te voorzien van de energie die nodig is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen" (Huybrechts e.a., 2011).

De vermelding 'in de woonst' sluit energie voor transport en energie gebruikt voor aangekochte goederen en diensten uit. Hoewel die zeker niet onbelangrijk zijn, hebben ze een heel andere aard dan de energie binnen de woning en worden ze hier niet behandeld. Alle andere activiteiten die energie vereisen, vallen wel binnen de definitie: verwarmen, koken, verlichten, elektrische toestellen gebruiken, enzovoort.

3. De indicatoren van de barometer

We moeten die theoretische definitie vertalen naar een praktisch werkbare definitie. Dat wil zeggen dat we in grote mate afhankelijk zijn van de bestaande gegevens. Dat kunnen zowel gegevens zijn over het energieverbruik, als over het gezinsinkomen of de toestand van de woning. Idealiter beschikken we over de volgende gegevens: de energiebron(nen), zoals gas, elektriciteit, huisbrandolie, steenkool, hout of warmtepomp; de betaalde energieprijzen, het contract, de distributeur; de energieprestatie van de

woning; het aantal toestellen en hun kwaliteit; de grootte van de woning; gegevens over het klimaat (bijvoorbeeld graaddagen³); de voorkeuren, gewoontes inzake comfort; specifieke behoeften omwille van gezondheid; de aanwezigheid van personen in de woning.

Hoewel er relatief veel gegevens beschikbaar zijn in verschillende databestanden (zoals gegevens over het exacte verbruik bij de netbeheerders of over de toestand van het woningenpark bij het Vlaams Energieagentschap), zijn er weinig databestanden die alle gewenste variabelen combineren. Een databank die toelaat om althans een deel van de gewenste variabelen te combineren, is de EU-SILC ('Statistics on Income and Living Conditions'). Die jaarlijkse enquête peilt naar de inkomens en leefomstandigheden van een uitgebreid panel van meer dan 6.000 huishoudens in België. Ze bevat onder meer gegevens over het inkomen, de woning en de energie-uitgaven, die hier in detail besproken zullen worden. Collectieve huishoudens zoals kloostergemeenschappen of studentenhomes zijn niet vertegenwoordigd. Mensen in instellingen (zieken, ouderen, personen met een handicap) of daklozen maken evenmin deel uit van het panel. Het vervolg van deze tekst zal gebaseerd zijn op de enquête van 2011.

3.1 Gemeten energiearmoede

3.1.1 Begrip 'gemeten energiearmoede'

Onze aanpak voor gemeten energiearmoede is gebaseerd op de Britse 'Fuel Poverty Ratio' (FPR). Die vergelijkt het percentage van het huishoudbudget dat naar energie gaat met een bepaalde drempel. Die drempel werd vastgelegd op 10%. Onderzoekster Brenda Boardman (1991) had vastgesteld dat de mediaan⁴ op 5% lag en vond dat twee keer die mediaan te hoog was. Dat is een eenvoudige en intuïtieve manier om een te zware last voor energie-uitgaven te interpreteren. De logica is dan: wie meer uitgeeft dan die drempel, leeft in energiearmoede.

Aan die FPR werden verfijningen en verbeteringen aangebracht, wat leidde tot de 'Low Income High Cost indicator' (LIHC⁵). Voortaan werden hoge inkomens buiten beschouwing gelaten (zie verder paragraaf 3.1.2), werd er rekening gehouden met de woonkost (3.1.3) en werd de drempelwaarde jaarlijks herberekend (3.1.5). Die adaptaties werden ook door ons overgenomen.

Onze aanpak is origineel in die zin dat we werken met reële uitgaven voor energie (3.1.4) in plaats van gemodelleerde uitgaven, wat beter aansluit bij de dagelijkse realiteit van de gezinnen. Zowel de FPR als de LIHC modelleert de uitgaven. Dat wil zeggen dat ze schatten wat een gezin met bepaalde kenmerken in een bepaald type woning in principe nodig zou hebben. Op die manier zorgt men ervoor dat gezinnen in financiële moeilijkheden, die zeer hard besparen op energiekosten en hierdoor een laag percentage aan energie uitgeven, toch meegeteld worden. Wij kozen te werken met de reële uitgaven en geven een andere oplossing aan het probleem van de zogenaamde 'onderconsumptie' (zie paragraaf 3.2: verborgen energiearmoede).

3.1.2 *Inkomen*

Het inkomen is een van de hoofdelementen, aangezien we de kosten van energie hiertegenover zullen afwegen. In de SILC-enquête omvat het inkomen de volgende elementen: loon, pensioen, uitkeringen, kinderbijslagen, huurinkomsten, kapitaalinteressen, maar ook belastingen, alimentaties en sociale bijdragen.

Om te bepalen of een gezin al dan niet in energiearmoede zit, beschouwen we uitsluitend de lagere inkomens (dat wil zeggen: gezinnen met een inkomen lager dan de mediaan). Uiteraard zijn er in de hogere inkomensdecielen gezinnen te vinden die meer uitgeven dan de drempelwaarde, maar we vinden het niet verantwoord om dat te linken aan een situatie van armoede. De bepaling van een hoog of een laag inkomen gebeurt op basis van het 'equivalentie-inkomen'. Dat houdt een herrekening in naar één standaardpersoon om gezinnen van verschillende grootte onderling te kunnen vergelijken. Het is logisch dat een gezin bestaande uit twee volwassena en twee kinderen met een inkomen van bijvoorbeeld 2.000 euro, niet dezelfde financiële capaciteit heeft als een alleenstaande met hetzelfde inkomen.⁶ In deel 3 van dit Jaarboek kan men de reële bedragen bekijken die een hoog of een laag inkomen bepalen.

Voor de berekening van de ratio zullen we werken met het reële inkomen. Ten eerste is dat duidelijker dan het theoretische concept 'equivalentie-inkomen'. Ten tweede zouden dan ook de energiekosten geïndividualiseerd moeten worden, maar die manier van werken is bediscussieerbaar.⁷

3.1.3 *Woonkost*

Wellicht het grootste deel van het inkomen gaat naar wonen. We hebben ervoor gekozen om de kosten voor wonen van het inkomen af te trekken. Die kosten hebben we als volgt berekend:

- Huur (indien van toepassing)
- + afbetaling voor een hypothecaire lening (indien van toepassing)
- + onroerende voorheffing
- + onderhoudskosten voor de gemeenschappelijke ruimtes en gebruik van liften
- + onderhoudskosten en kleine reparatiekosten.

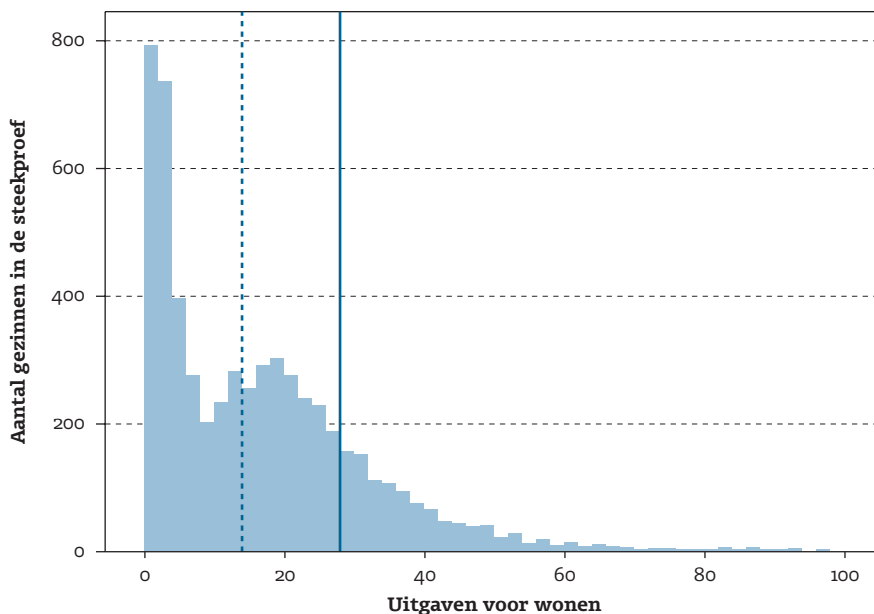
De som is de maandelijkse woonkost⁸ en die wordt afgetrokken van het inkomen. We opteren voor dat 'restinkomen na woonkost' om een te grote invloed van die kost op de gemeten energiearmoede te vermijden. De bedragen voor wonen kortwieken het gezinsbudget en kunnen niet besteed worden aan andere uitgaven zoals energie. Een gezin waarvan het budget bijna volledig naar wonen gaat, wordt dan automatisch als energiearm beschouwd. Dat is niet de bedoeling. Het is belangrijk om die twee verwante, doch verschillende problematieken van elkaar gescheiden te kunnen houden, na-

melijk de toegang tot de huur- en koopmarkt enerzijds en energiearmoede anderzijds. Twee gezinnen met een identiek inkomen hebben niet dezelfde betalingscapaciteit voor energie omdat die zo sterk afhangt van de woonkost.⁹

3.1.3.1 Plafonneren van de woonkost

Het is belangrijk om de link tussen energiearmoede en te hoge woonkosten te erkennen, maar ook om de twee niet te verwarren. Waar ligt echter de grens van 'te duur wonen'? Hoe definiëren we die armoede gelinkt aan wonen? We hebben ervoor gekozen om dezelfde logica te volgen als bij energiearmoede: gezinnen die meer dan twee keer de mediaan van de woonkost uitgeven, lopen het risico op financiële moeilijkheden door hun hoge woonkosten. Dat zijn gezinnen die in 2011 meer dan 28% van hun budget (twee keer de mediaan van 14%, zie stippellijn in figuur 1) spendeerden aan wonen.

Figuur 1 – Uitgaven voor wonen, uitgedrukt in % van het inkomen, 2011, België.



Bron: SILC 2011, eigen berekeningen.

Om het effect van armoede gelinkt aan de woonkost te scheiden van energiearmoede, hebben we ervoor geopteerd om de woonkosten te plafonneren op 2 keer de mediaan. Als een gezin bijvoorbeeld 40% van het budget uitgeeft aan wonen, brengen we niet die volledige kost in rekening, maar slechts 28% (twee keer de mediaan) om het inkomen na woonkost te kennen. Op die manier scheiden we twee problemen, namelijk energiearmoede en financiële moeilijkheden door wonen.

Indien men vrijwillig in een zeer groot of zeer luxueus huis woont, vermindert het gezinsinkomen fel door de grote woonkost en stijgt (ten onrechte) het risico om in energiearmoede terecht te komen. Hier komt het plafond ter hulp.

Er blijven twee problemen: bij het tegenovergestelde, namelijk een erg lage woonkost, is het resterende inkomen hoger. Dat vermindert dan weer de kans op energiearmoede. Die erg lage woonkost kan echter het gevolg zijn van een slechte kwaliteit van de woning. Enkel wanneer men een zeer slecht geïsoleerde woning heeft, zal men door de hoge stookkosten terechtkomen in de gemeten energiearmoede, of als men zichzelf beperkt, in de verborgen energiearmoede (zie paragraaf 3.2).

Een lage woonkost kan ook het resultaat zijn van overbezetting (te veel mensen in een woning). Met andere woorden: door (te) klein te wonen, vermindert de kans op energiearmoede. We pleiten hoe dan ook voor een aanvulling op de barometer met indicatoren over wonen die de analyse verrijken.

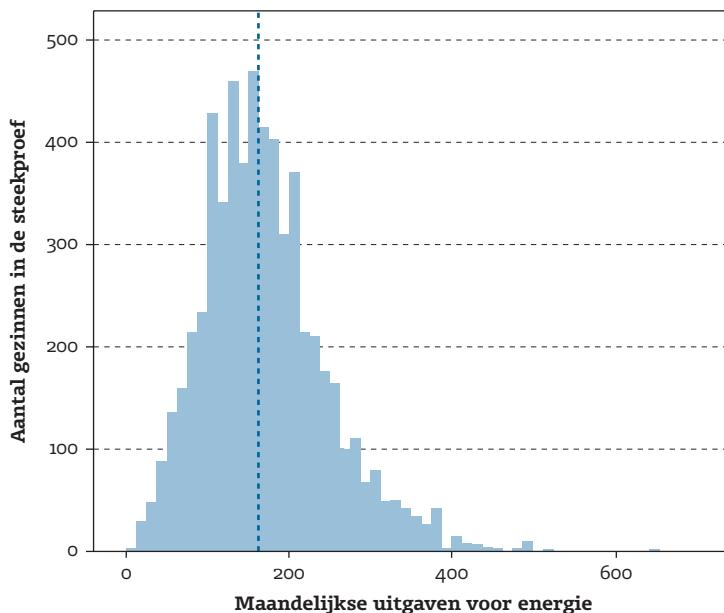
3.1.4 *Uitgaven voor energie*

Via de SILC-databank beschikken we over uitgaven op maandbasis voor aardgas, elektriciteit, stookolie, steenkool, hout, butaan en propaan. We beschikken niet over verbruiksgegevens uitgedrukt in kilowattuur, in kubieke meter of in liter, noch over de van toepassing zijnde tarieven.

De uitgaven zijn gebaseerd op vragen van dit type: "Hoeveel betaalt u maandelijks voor uw (gas-/elektriciteits-/hout-/...)-verbruik? U mag een ruwe schatting geven. Indien een deel van uw woning voor beroepsdoeleinden wordt gebruikt, gelieve enkel het bedrag voor uw woongedeelte op te geven."

Voor gezinnen die energie samentellen bij de waterfactuur (die mogelijkheid werd in de enquêtes geboden), trokken we een (fictief) bedrag voor water af om de energiekost te kennen.¹⁰ Voor die gezinnen die een combinatie geven van energie en huur, voerden we een imputatie door om enkel het gedeelte van energie te kennen.¹¹ Veel gezinnen geven een gezamenlijk bedrag op voor bijvoorbeeld elektriciteit en gas. We kennen de uitgaven niet apart. Dat is minder een probleem omdat we een optelsom maken van alle energievectoren om de totale energiefactuur te kennen. Als we al die stappen volgen, komen we zo voor 2011 aan een mediaan van 161 euro (zie de stippellijn in figuur 2).

De exacte hoeveelheden verbruikte energie zijn niet bekend. De enquête peilt niet naar hoeveelheden, noch naar de betaalde tarieven. We weten bijvoorbeeld niet welke gezinnen een sociaal tarief hebben. Voor die indicator is dat van minder belang. De uitgave is er, los van het feit hoeveel kWh er exact voor verkregen is. Bovendien weten we niet of de opgegeven bedragen door de gezinnen overeenkomen met het maandelijks forfait dat ze moeten betalen of met het werkelijke bedrag dat men betaalt na de eindafrekening. Die betaalgegevens geven desalniettemin een orde van grootte.

Figuur 2 – Maandelijks uitgaven voor energie in euro, 2011, België.

Bron: SILC 2011, eigen berekeningen.

3.1.5 Drempel gemeten energiearmoede

We kozen voor min of meer dezelfde werkwijze als de 'Low Income High Cost indicator' (zie paragraaf 3.1.1) en definiëren geen vaste drempel van 10% (zoals in de 'Fuel Poverty Ratio'), maar een die jaarlijks evolueert. Elk jaar berekenen we het dubbele van de mediaan om de nieuwe drempelwaarde te kennen. Het resultaat hiervan kan men aflezen in tabel 1.

Tabel 1 – Drempelwaarden voor gemeten energiearmoede, 2009-2011, België.

	2009	2010	2011
Mediaan	7,1%	6,8%	7,4%
Drempel (2 keer de mediaan)	14,2%	13,7%	14,7%

Bron: SILC 2009-2011, eigen berekeningen.

Wanneer men met een vaste drempel werkt, is de invloed van de energieprijzen op de energiearmoede onevenredig groot. Het aantal gezinnen in energiearmoede wordt dan bijna uitsluitend bepaald door het schommelen van de prijzen. Hierdoor miskent men de evolutie van zaken als de kwaliteit van de woning of het verbruik van de toestellen.¹²

3.1.6 Resultaat gemeten energiearmoede

Samengevat: elk gezin met een laag inkomen waarvoor de ratio 'uitgaven voor energie/inkomen na woonkost' groter is dan de drempelwaarde, wordt meegeteld in de indicator 'gemeten energiearmoede' (zie tabel 2). Voor 2011 komen we zo uit op 14,6% gezinnen in energiearmoede. Dat is gelijkaardig aan 2010 en 2009 (telkens 14,2%). Er is een groot verschil tussen de regio's, namelijk 10,5% in Vlaanderen en 19,5% in Wallonië in 2011.

Tabel 2 – Indicator 'gemeten energiearmoede' in %, 2009-2011, België en gewesten.

	2009	2010	2011
België	14,2	14,2	14,6
Vlaanderen	10,7	11,0	10,5
Wallonië	20,0	19,5	19,5
Brussel ^a	13,9	13,5	17,6

^a Getal enkel ter info. De steekproef in Brussel is te beperkt om betrouwbare uitspraken te doen.

Bron: SILC 2009-2011, eigen berekeningen.

3.2 Verborgene energiearmoede

3.2.1 Begrip 'verborgene energiearmoede'

Wie te veel moet betalen voor energie, loopt het risico in een situatie van schulden terecht te komen. Gezinnen kunnen ervoor kiezen om vrijwillig hun uitgaven voor energie te beperken om schulden te vermijden. Dat moeten we ook beschouwen als een vorm van energiearmoede. Die vrijwillige zelfbeperking leidt tot lagere verbruiksniveaus en lagere facturen en die gezinnen blijven op die manier onder de radar van de indicator 'gemeten energiearmoede' die we eerder hebben ontwikkeld, maar ook van indicatoren die afbetalingsplannen of het aantal drops¹³ registreren.

We hebben daarvoor niet de ideale cijfers, maar we doen toch een poging om die problematiek te benaderen. Eerst moeten we beslissen wat we als referentie voor een 'normaal' gebruik zullen beschouwen. Er zijn grosso modo twee mogelijkheden: het standaardniveau van energieverbruik (objectief) of het gewenste niveau per huishouden (subjectief). Bij de objectieve methode stelt zich de vraag: wat is normaal? Het meest voorkomende verbruik of het middelste of het gemiddelde? Of nemen we als referentie een absoluut minimum dat enkel de levensnoodzakelijke behoeften dekt? Welke behoeften zijn dat dan? Wat is voldoende? Dat kan variëren naargelang het huishouden, de persoon, het seizoen, het land, de cultuur, de leeftijd, enzovoort. Moet men mensen vragen of ze zich voldoende kunnen verwarmen en of ze voldoende energie kunnen gebruiken, of moet men het voor hen bepalen? Dat laatste kan betuttelend lijken, maar men mag niet vergeten dat iemand die langere tijd in de koude zit, zijn standaard gaat aanpassen

aan hoe hij leeft. In deze paragraaf zullen we de objectieve werkwijze verder uitwerken, maar we zullen ze verderop aanvullen met een subjectieve werkwijze (paragraaf 3.3).

3.2.2 *Drempel verborgen energiearmoede*

Voor de drempel geldt dezelfde logica als voor gemeten energiearmoede, maar dan omgekeerd. Verbruikt men minder dan de helft van een standaardgezin, dan leeft men in verborgen energiearmoede. Onder standaardgezin verstaan we een gezin van dezelfde gezinsgrootte en met dezelfde woninggrootte. Er is geen unieke drempelwaarde, maar er zijn verschillende drempelwaarden, bepaald door de combinatie van het aantal personen met het aantal vertrekken in de woning. Andere parameters, zoals ouderdom of energieprestatie van de woning, zouden ook interessant kunnen zijn, maar een verdere opdeling resulteert in te kleine groepen om statistisch relevante uitspraken te kunnen doen. Bovendien rijst de vraag naar de gewichten per parameter, wat de zaken nodeloos ingewikkeld zou maken.

3.2.3 *Resultaten verborgen energiearmoede*

Uiteraard is het niet zo dat elk gezin dat zeer weinig uitgeeft, in moeilijkheden zit. Er zijn verschillende situaties mogelijk die perfect te verklaren zijn. Die moeten we eruit filteren. We sluiten gezinnen uit die zowel dak-, vloer-, muurisolatie als dubbele beglazing hebben omdat hun lage verbruik allicht toch nog overeenkomt met een voldoende comfort.¹⁴ Gezinnen die een tweede woning hebben voor vakantieoelinden, hebben mogelijk een deel van hun uitgaven op een ander adres en sluiten we uit.

14,6% van de Belgische gezinnen leeft in energiearmoede volgens een norm die de 3,4% gezinnen met 'verborgen energiearmoede' nog onder de radar laat.

Samengevat: elk gezin met een laag inkomen waarvoor de uitgaven voor energie kleiner zijn dan de drempelwaarde, wordt meegeteld in de indicator 'verborgen energiearmoede' (zie tabel 3). In 2011 detecteerden we op die manier 3,4% gezinnen die zichzelf mogelijk tekortdoen.

Tabel 3 – Indicatoren energiearmoede (EA) in %, 2009-2011, België.

	2009	2010	2011
Verborgen EA	4,7 ^a	4,5 ^a	3,4

^a Dit getal enkel ter informatie. De vergelijkbaarheid met 2011 is beperkt omdat er in 2009 en 2010 geen vragen gesteld werden naar isolatie en tweede verblijven.

Bron: SILC 2009-2011, eigen berekeningen.

3.2.4 *Beperkingen*

De percentages van gemeten en verborgen energiearmoede geven een idee van de grootteorde, maar er kan uiteraard wat ruis op zitten. Om te beginnen hebben huurders voor wie het energieverbruik werd geïmputeerd of 'berekend', exact hetzelfde verbruik als hun referentiecategorie.³⁵ Aangezien het gezinsverbruik vergeleken wordt met het verbruik van de referentiecategorie, kunnen zij bijgevolg nooit geteld worden als energiearm. Dat zorgt voor een ondervertegenwoordiging van de huurders. We beschikken niet over andere gegevens om eventuele verborgen energiearmoede te detecteren. Hier kan mogelijk de vraag over het subjectieve aanvoelen soelaas bieden.

Een andere stoorzender is het tarief. Aangezien we het verbruik in kWh niet kennen en (onder)consumptie afhangt van het tarief, kan dat zorgen voor een oververtegenwoordiging van gezinnen die van het sociaal tarief kunnen genieten en voor een ondervertegenwoordiging van gezinnen met een erg nadelig tarief (wat allicht vaker voorkomt bij socio-economisch kwetsbare gezinnen).

Mogelijk zijn er nog andere redenen waarom men onder de drempel terechtkomt, los van energiearmoede (bijvoorbeeld langdurige afwezigheid). Het omgekeerde kan ook voorkomen: men heeft een verbruik net boven de drempel, maar men woont in een slechte woning. Men verbruikt dan de standaard, maar die is eigenlijk nog steeds niet genoeg om de basisbehoeften te dekken.

3.3 *Subjectieve energiearmoede*

De gevoelsmatige energiearmoede noemt men 'subjectief'. Dat in tegenstelling tot de berekende, op formules gebaseerde indicatoren hoger in deze tekst, die men 'objectief' noemt. Het 'subjectieve' is niet te vatten in geld of in meterstanden, maar verwijst naar moeilijk meetbare zaken die daarom niet minder belangrijk zijn: de toestand van de woning, de fysieke of mentale gezondheid, de aanwezigheid in de woning, sociale relaties of isolement, enzovoort. Ze kunnen alle een invloed hebben op de hoeveelheid energie die men nodig denkt te hebben en op het gevoel of men die hoeveelheid kan betalen of niet.

De subjectieve indicator is gebaseerd op de volgende vraag uit de SILC: "Veel mensen kunnen zich bepaalde zaken niet veroorloven. Kan uw huishouden het zich veroorloven om de woning voldoende te verwarmen?" Dat volgt de logica van een vergelijking tussen beschikbaar budget en behoeften, zij het gefocust op de belangrijkste energiebehoefte: verwarming. Uit de resultaten en uit eerdere studies uit het buitenland (Devalière, Briant, & Arnault, 2011) weten we dat er weinig overlap bestaat tussen de twee groepen objectief en subjectief energiearm.

Sommige huishoudens die we objectief gezien als energiearm labelden, zullen het niet zelf aangeven. Verklaan dat men armoede kent, kan stigmatiserend zijn. Men kan te-

rughoudend zijn om dat te verklaren voor een interviewer.¹⁶ Daarnaast kan een gezin in energiearmoede in de loop der jaren een andere comfortstandaard hebben ontwikkeld. Het gezin in kwestie kan de binnentemperatuur als normaal zijn gaan beschouwen, terwijl een buitenstaander de woning als te koud zal ervaren. We kennen met andere woorden niet de binnentemperatuur; we kennen enkel de inschatting die men maakt inzake betaalbaarheid.

Omgekeerd kan het ook voorkomen dat mensen verklaren in subjectieve energiearmoede te zitten terwijl hun situatie objectief gesproken niet problematisch lijkt. Gezinnen anticiperen mogelijk op prijsverhogingen (wat men in de media hoort) en antwoorden in functie van hun toekomstige vrees eerder dan op basis van ervaringen in het afgelopen jaar.

In ieder geval kan een vergelijking tussen de twee verrijkend zijn. Zes procent van de gezinnen gaf in 2011 aan het zich niet te kunnen permitteren voldoende te verwarmen (zie tabel 4). In Vlaanderen was dat 2,7% en in Wallonië 8,3%.

Tabel 4 – Indicator subjectieve energiearmoede in %, 2009-2011, België en gewesten.

	2009	2010	2011
België	4,7	5,2	6,0
Vlaanderen	1,8	2,0	2,7
Wallonië	6,9	7,1	8,3
Brussel ^a	11,1	12,7	13,2

^a Getal enkel ter info. De steekproef in Brussel is te beperkt om betrouwbare uitspraken te doen.

Bron: SILC 2009-2011, eigen berekeningen.

3.4 Diepte van energiearmoede

Omdat er binnen energiearmoede heel wat variatie is, berekenen we een soort 'diepte' van armoede. Het is een poging om de ernst ervan in euro uit te drukken. Als de drempel bijvoorbeeld 14% is en twee gezinnen spenderen elk 20% van hun huishoudbudget, worden ze beide als energiearm beschouwd. Nochtans is er tussen die twee gezinnen een grote variatie mogelijk. Twintig procent van een beschikbaar budget van 900 euro is een andere situatie dan 20% van 1.500 euro.

De diepte uitdrukken in euro kan voor de twee indicatoren 'gemeten' en 'verborgen' energiearmoede, maar is voor beide verschillend. Voor gemeten energiearmoede is dat:

Reële uitgaven – redelijke uitgaven op basis van het beschikbare budget

Onder redelijke uitgaven verstaan we (zoals eerder bij gemeten energiearmoede): 14% van het inkomen na woonlast (twee keer de mediaan). Indien de uitkomst positief is, geeft die per gezin aan hoeveel er zou moeten worden bespaard. Gemiddeld is dat 60 euro (zie tabel 5).

Voor iemand die een abnormaal lage uitgave heeft (mogelijk verborgen energiearmoede), is de formule als volgt:

Normale uitgaven – reële uitgaven

Tabel 5 – Diepte energiearmoede (EA), 2009-2011, België.

	2009	2010	2011
Diepte van gemeten EA (euro)	59,7	57,2	60,2
Diepte van verborgen EA (euro)	87,7 ^a	84,6 ^a	95,2

^a Dit getal enkel ter informatie. De vergelijkbaarheid met 2011 is beperkt omdat er in 2009 en 2010 geen vragen gesteld werden naar isolatie en tweede verblijven.

Bron: SILC 2009-2011, eigen berekeningen.

'Normaal' definiëren we hier als de mediaan van het verbruik van een gezin uit dezelfde categorie. De gezinnen in verborgen energiearmoede verbruiken gemiddeld 95 euro minder dan de andere gezinnen.

Wanneer we zeggen dat iemand 95 euro per maand minder verbruikt dan een equivalent gezin, is dat uiteraard slechts een schatting. Veel hangt af van de verbruikte hoeveelheden en tarieven. De opmerkingen die we eerder maakten bij verborgen energiearmoede, blijven hier geldig. Dat geeft een ordegrootte en laat vooral toe om gezinnen beter met elkaar te vergelijken.

4. Bestaande maatregelen tegen energiearmoede

In deze paragraaf bekijken we de voornaamste bestaande maatregelen tegen energiearmoede en evalueren we ze in het licht van het streven naar meer duurzaamheid.

Simplistisch gesteld, zal een ecologische logica ernaar streven om gezinnen minder energie te laten verbruiken, terwijl men vanuit een sociale bezorgdheid gezinnen in energiearmoede net meer energie wil aanleveren. In die zin is er een risico op conflict tussen beleidsacties in beide domeinen.

Bij het opzetten van energiebeleidsacties moet men op zoek gaan naar acties die zowel CO₂-reductie als energiearmoede aanpakken.

Zowel energiearmoede als de klimaatverandering en de uitputting van de fossiele energiebronnen hebben te maken met het inefficiënte gebruik van energie in gebouwen. Dat betekent nog niet dat beleidsacties voor een van beide domeinen sowieso een positief effect hebben op het andere domein. Het is dan ook belangrijk om bij het

opzetten van energiebeleidsacties steeds na te gaan wat de impact is op beide problemen (CO₂-reductie en energiearmoede) en zo veel mogelijk op zoek te gaan naar acties die beide problemen aanpakken. Zo blijkt uit de analyse van Ürge-Vorsatz en Tirado Herrero (2012) dat het verhogen van de energie-efficiëntie van gebouwen en toestellen het belangrijkste beleidsmiddel is omdat het tot een sterke synergie leidt tussen de aanpak van klimaatverandering en energiearmoede. Beleidsacties gericht op CO₂-emissiereductie, zoals CO₂-taksen, verhogen daarentegen het risico op energiearmoede, terwijl financiële steunmaatregelen voor energiearmen, zoals energieprijssubsidies of het ondersteunen van energiefacturen, een tijdelijke en niet-structurele positieve impact hebben op energiearmoede, maar tegelijk geen bijdrage leveren aan de CO₂-emissiereductie.

Het Sociaal Verwarmingsfonds kent toelagen toe aan gebruikers van stookolie die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het gaat om personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), personen met een beperkt inkomen of personen met schuldenoverlast.

Ongeveer 8% van de gezinnen in Vlaanderen heeft recht op de sociale maximumprijs. Die beschermde afnemers zijn bijvoorbeeld mensen met een leefloon, een inkomensgarantie voor ouderen, een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of een tegemoetkoming voor gehandicapten.³⁷ Die afnemers betalen een lager, door de CREG (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas) vastgelegd tarief, onafhankelijk van wie hun energie levert. Het aandeel rechthebbenden op de sociale maximumprijs is gevoelig gestegen, waarschijnlijk dankzij de invoering van de automatische toekenning van rechten. Heel wat gezinnen die tot dan toe niet op de hoogte waren van hun recht, kunnen er nu van genieten.

Voor de volledigheid voegen we daar nog aan toe: gratis kilowattuur voor elektriciteit, de mogelijkheid tot spreiding van de betaling voor stookolie, het verbod om gezinnen af te sluiten van gas of elektriciteit in de winterperiode en de minimumlevering voor aardgas.

De hier opgesomde maatregelen hebben elk hun nut en kunnen hier en daar nog uitgebreid en verbeterd worden. Zo zou in Vlaanderen het aantal categorieën dat recht heeft op het sociaal tarief, kunnen worden uitgebreid met personen in schuldbemiddeling en huishoudens met een laag inkomen. Een ander voorbeeld waar verbetering mogelijk is, is de ongelijke behandeling van de verschillende energievectoren. Een huishouden dat verwarmt met stookolie, heeft geen toegang tot dezelfde steun als huishoudens die verwarmen met aardgas of elektriciteit. Bovendien vallen huishoudens die verwarmen met steenkool of hout, uit de boot.

Geen van die maatregelen speelt in op het verbruik. Hoe belangrijk ze ook zijn als ondersteuning voor individuele gezinnen en om de factuur laag te houden, zijn ze remediërend van aard en/of niet gericht op een duurzaam energieverbruik. In de lijn van

het thema van dit Jaarboek is het interessant om te kijken naar maatregelen die een preventief karakter hebben en/of gunstig zijn voor het milieu.

Een energiescan kan impact hebben op het verbruik: een energieadviseur doet een snelle doorlichting van het huis, maakt een verslag op en geeft tips voor energiebesparing. Voor velen zal het besparingspotentieel door gedragswijziging of door kleine ingrepen (zoals het aanbrengen van spaarlampen, radiatorfolie of tochtstrips) klein of zelfs nihil zijn omdat het verbruik al zeer laag is door een tekort aan financiële middelen. Hoewel er in sommige gevallen een verbetering kan zijn, vallen die oplossingen in het niet vergeleken bij de impact van oplossingen met betrekking tot de toestellen of de verwarming en isolatie van de woning. De bevoegdheden van de adviseur mogen gerust ruimer: als bemiddelaar met de verhuurder en/of als opsteller van een volledig dossier voor renovatie en steun.

Bepaalde gezinnen in een huurwoning kunnen in aanmerking komen voor een Sociaal dakisolatieproject.¹⁸ De verhuurder krijgt dan een premie voor de isolatiewerken en verbindt zich ertoe de huurprijs niet te verhogen.

Het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost (FRGE) biedt goedkope leningen aan voor ingrepen die een energiebesparing kunnen opleveren. De toegangsvoorwaarden worden bepaald door een zogenaamde Lokale Entiteit en zijn afhankelijk van de woonplaats.

Verder zijn er nog regionale premies die verschaft worden door de distributienetbeheerder of de Vlaamse overheid.

Premies voor energiebesparende maatregelen of renovatiepremies kunnen duurzame en structurele oplossingen bieden. Die instrumenten miskennen voor een groot deel de problemen van huishoudens in energiearmoede, met name een laag inkomen, geen beschikbare kapitaalreserves, moeilijke toegang tot krediet en een eventuele afhankelijkheid van het initiatief van de verhuurder.

5. Principes voor preventieve maatregelen en uitdagingen

Om het probleem van energiearmoede aan te pakken via het verbeteren van de energie-efficiëntie van de woning zijn er vier grote uitdagingen:

- gezinnen met beperkte financiële middelen moeten de mogelijkheid krijgen om te investeren of energiebesparende maatregelen uit te (laten) voeren;
- de energetische kwaliteit van woningen op de private huurmarkt moet verbeterd worden;
- er moet gezorgd worden voor een breder bereik van de bestaande maatregelen door laagdrempelige informatie;
- er moet gekozen worden voor een voldoende grondige energierenovatie.

5.1 Gezinnen met beperkte middelen

De middelen die de overheid ter beschikking stelt voor premies en dergelijke, zijn uiteraard beperkt. Bij de strijd tegen energiearmoede is het belangrijk dat de beschikbare gelden prioritair naar de gezinnen in energiearmoede gaan. Het kan daarbij helpen om een inkomens(boven)grens voor maatregelen voorop te stellen en om de toegekende steun meer inkomensafhankelijk te maken. Lagere inkomens hebben op die manier recht op een hogere premie.

Zelfs na het toestaan van premies, belastingkredieten en sociale groene leningen aan rentevoeten van 0% blijven er problemen voor mensen met een laag inkomen. Ze kunnen immers niet voorfinancieren (en later via premies een deel recupereren) of zelfs de terugbetaling van de kosteloze lening niet dragen. Een vorm van voorfinanciering is dan ook belangrijk om alvast de financiële drempel voor die gezinnen weg te nemen. Een mogelijkheid is een derdebetalersregeling, waarbij de overheid en/of de netbeheerder de kosten op zich neemt. Voor netbeheerders zou dat kunnen gebeuren via een openbaardienstverplichting¹⁹ met resultaatsverplichtingen in plaats van middelenverplichtingen²⁰, specifiek bij de doelgroep van lage-inkomensgroepen, bijvoorbeeld volgens het 'pay-as-you-save'-principe. Hierbij worden netbeheerders beoordeeld op basis van de effectief verwezenlijkte energiebesparingen bij lage-inkomensgroepen. Dat kan hen stimuleren om energiebesparende investeringen bij die doelgroep voor te financieren en te laten terugbetalen via de gerealiseerde besparingen. Een van de moeilijkheden voor netbeheerders is wel dat het vaak zeer moeilijk is om de doelgroep op te sporen (onder andere als gevolg van de wet op de privacy, zoals bij de energiescans in Vlaanderen is gebleken (Verbeeck & Dreesen, 2010)). Bovendien brengt een resultaatsverplichting ook extra institutionele kosten met zich mee. Daarnaast is het belangrijk dat de uitgevoerde maatregelen niet te beperkt zijn, maar dat gekozen wordt voor een grondige renovatie om een reboundeffect²¹ zo veel mogelijk te beperken. Anders loopt dat terugbetalingsmechanisme mis.

5.2 Split incentive op de huurmarkt

Op de huurmarkt worden we geconfronteerd met het zogenaamde 'split incentive'-probleem. Dat verwijst naar de tweedeling tussen degene die de moeite doet en degene die er het voordeel uit haalt. Concreet kan een verhuurder wel investeren in energiebesparende maatregelen, maar hij zal er zelf niet de vruchten van plukken (hij betaalt immers niet de energiekosten). Anderzijds zal de huurder ook geen grote energiebesparende investeringen willen doen omdat hij het risico loopt de woning te moeten verlaten vooraleer de investering begint te renderen.

Door de geleidelijke invoering van een aantal extra minimumvoorwaarden voor verhuur hoopt de Vlaamse overheid een verbetering van de bestaande woningen te verkrijgen.

Zo zal er op 1 januari 2015 een dakisolatienorm in werking treden, die de volgende jaren steeds strenger wordt. Woningen die hier niet aan voldoen, riskeren onbewoonbaar verklaard te worden en zijn bijgevolg onverhuurbaar.

Een manier om toegang te krijgen tot renovatiepremies is het verhuren aan een zogenaamd sociaal verhuurkantoor (SVK). Dat SVK verhuurt de woning op zijn beurt door, maar staat garant voor een goede zorg voor het huis en voor een stipte betaling van de huur. De eigenaar betaalt voor die dienst een vergoeding.

5.3 Bewustmaking

Niet alleen de kwaliteit van een woning is belangrijk ter voorkoming van energiearmoede, ook de kennis en het gedrag van de bewoners spelen een grote rol. Het bewustmaken van gezinnen (met een laag inkomen) kan gebeuren via acties gaande van algemene informatiecampagnes tot huisbezoeken door energiesnoeiers. In sommige gevallen vormt de taal een obstakel. Een voorbeeld van aanpak in dat geval is te vinden in het project 'Klimaschutzberatung für Migranten von Migranten' in Hannover. Om migranten vertrouwd te maken met energiebesparende mogelijkheden, werden twaalf personen van vreemde afkomst opgeleid in communicatietechnieken en energiebesparing. Via thuisbezoeken legden zij aan migranten in hun moedertaal uit hoe ze hun woning energiezuiniger konden maken. De adviseurs kregen documenten (folders, posters, ...) in het Duits en hun moedertaal mee als hulpmiddel om hun doelpubliek te sensibiliseren. Naast thuisbezoeken trachtte men het doelpubliek ook te bereiken via talenscholen, religieuze gemeenschappen, culturele verenigingen en buurtorganisaties. Informatie over de concrete resultaten van dat project is moeilijk terug te vinden. Het was wel een van de eerste projecten waarbij migranten actief deelnamen aan de informatieverspreiding over energiebesparing (Riedel, 2006). Bovendien heeft dat project tot inspiratie gediend voor andere gelijkaardige kleinschalige projecten, zoals in Hamburg-Altona (Ecolog, 2013).

5.4 Zeer grondige renovatie

Bij het renoveren van woningen wordt er vaak slechts voor een beperkt pakket energiebesparende maatregelen gekozen (bijvoorbeeld uit financiële overwegingen) en laat men de kans voorbijgaan om de renovatie zeer grondig aan te pakken. Dat leidt tot een lock-ineffect. Het lock-ineffect wordt door Ürge-Vorsatz en Tirado Herrero (2012) gedefinieerd als "het niet-gerealiseerde energiebesparingspotentieel als gevolg van het toepassen van 'sub-state-of-the-art' energiebesparingstechnologie in gebouwen (...). Aangezien ruimteverwarming (...) in gebouwen een belangrijke oorzaak is van CO₂-emissies, en deze emissies moeilijk op een andere manier te vermijden zijn dan door de

gebouwen zelf aan te pakken, zal toepassing van suboptimale renovaties ertoe leiden dat gerenoveerde gebouwen na een aantal jaren terug moeten worden aangepakt om het resterend energiebesparingspotentieel te benutten (in technisch veel moeilijkere of oneconomische omstandigheden). Aandacht voor het risico op een 'lock-in'-effect bij renovatie is niet alleen positief voor de CO₂-emissiereductie, maar ook voor de aanpak van energiearmoede."

Die grondige renovaties vergen wel een belangrijke financiële inspanning, net zoals de steeds strengere eisen voor nieuwbouw.²² Een zeer belangrijk aandachtspunt is en blijft dan ook hoe die investeringen gefinancierd kunnen worden voor en door lagere inkomensgroepen.

Het is belangrijk te beseffen dat een voldoende grondige energierenovatie in woningen van kwetsbare gezinnen hen niet alleen nu energiebesparingen en comfortverhoging oplevert, maar hen ook beschermt tegen toekomstige energieprijsstijgingen.

Een voldoende grondige energierenovatie van woningen van kwetsbare gezinnen beschermt hen ook tegen toekomstige energieprijsstijgingen.

Vandaar dat ook wordt aanbevolen om bij subsidieprogramma's vanuit de overheid voldoende hoge energiebesparingen te eisen. Enkel op die manier zal men energiearmoede structureel kunnen aanpakken via de verbetering van de energie-efficiëntie.

6. Besluit

Verskillende indicatoren wijzen op een groeiend probleem wat energiearmoede betreft. De barometer die in dit hoofdstuk werd voorgesteld, poogt de omvang en de ernst van energiearmoede in kaart te brengen. Het gaat hierbij dan zowel om gezinnen die te veel moeten uitgeven om een bepaalde hoeveelheid energie te verbruiken, als om gezinnen die uit financiële noodzaak te weinig uitgeven aan energie.

Er bestaat een hele resem maatregelen tegen energiearmoede, maar die zijn vaak louter gericht op het aanpakken van betalingsmoeilijkheden. Om energiearmoede op een duurzame manier aan te pakken, moeten enkele obstakels overwonnen worden, zoals het bereiken van mensen met een laag inkomen of het verbeteren van woningen op de private huurmarkt.

NOTEN

1. De barometer Energiearmoede is het resultaat van een onderzoeksproject dat werd uitgevoerd door de onderzoeksgroepen OASes (Universiteit Antwerpen) en CEESE (Université Libre de Bruxelles) in opdracht van Electrabel NV. Voor een meer gedetailleerde beschrijving, zie *Baromètre de la Précarité Énergétique. Méthodologie et détail techniques* (Delbeke, Holzemer, Meyer, & Oosterlynck, 2014).
2. Om dat te kunnen, zouden we over preciezere gegevens moeten kunnen beschikken (zie paragraaf 3).
3. Een graaddag is een maat voor de nood aan verwarming op een bepaalde dag, in een bepaalde maand of een bepaald jaar. Zo kent januari in België traditioneel meer graaddagen dan juli.
4. We kiezen de mediaan boven het gemiddelde om de invloed van buitensporige waarden te verminderen. Het is beter om met een mediaan te werken omdat er niet echt sprake is van een normaalverdeling bij inkomens en verbruiksgegevens.
5. Een verfijning van de 'Fuel Poverty Ratio', ontwikkeld door Hills (2012).
6. Hiervoor deelt men het gezinsinkomen door het aantal personen, met de volgende gewichten: een volwassene telt als 1, elk bijkomend gezinslid van meer dan 14 jaar telt als 0,5 en elk kind van minder dan 14 jaar telt als 0,3. Dat is de zogenaamde aangepaste OESO-schaal. Het voornameste gevolg van die keuze is dat er in de groep van de 'lage inkomens' meer grote gezinnen zitten dan wanneer men niet zou herrekenen.
7. De vraag is met welke coëfficiënten er gewerkt moet worden. De OESO-schaal is hier niet voor ontwikkeld. Het is onzeker of de schaalvoordelen voor energie dezelfde zijn als voor de andere uitgaven. Hills (2012) heeft in de LIHC-ratio een herrekening toegepast op basis van eigen coëfficiënten, maar die zijn niet zomaar over te nemen in Vlaanderen of België.
8. In principe moeten we hier nog eventuele woontoelagen van aftrekken. Die zijn echter al verrekend in het gezinsinkomen als extra financiële steun. Om dubbelstellingen te vermijden, trekken we ze niet af van de woonkost.
9. Voor de 372 gezinnen die geen onderscheid kunnen maken tussen huur en uitgaven voor energie (inbegrepen in de huurprijs), hebben we de geschatte energie-uitgaven afgetrokken van de opgegeven huur. Die schatting is gebaseerd op de formule $0,5 * \text{mediaan per aantal personen} + 0,5 * \text{mediaan per aantal vertrekkers}$.
10. Voor elke gezinsgrootte berekenen we het mediaan waterverbruik. We kennen aan een gezin van bijvoorbeeld drie personen de mediaan toe van alle gezinnen bestaande uit drie personen.
11. Als we voor een bepaald gezin de uitgaven voor energie niet kennen, trachten we die uitgaven te benaderen met een formule. Een voorbeeld zal dat verduidelijken: voor een gezin met vier personen, wonend in een huis met 5 vertrekkers, wordt dat: $0,5 * \text{de mediaan van alle gezinnen met 4 personen} + 0,5 * \text{de mediaan van alle gezinnen wonend in een huis met 5 vertrekkers}$.
12. Uiteraard blijft het nuttig om de prijs op te volgen. Zo is bijvoorbeeld het aandeel van energie-uitgaven in het budget de laatste jaren gestegen van een mediaan van 5% naar een mediaan van 7%.
13. Een drop is jargon voor 'het laten vallen' van een klant die de facturen niet betaalt. Het contract wordt beëindigd en vanaf dat moment wordt de klant beleverd door de netbeheerder.
14. Dat hebben we pas kunnen doen voor 2011. In 2009 en 2010 lieten de vragen het ons nog niet toe.
15. De referentiecategorie wordt op dezelfde manier berekend als in noot 9.
16. Dat kan ook spelen als er gevraagd wordt naar het inkomen. Men kan bijvoorbeeld een hoger inkomen opgeven dan in werkelijkheid, waardoor het gezin evenmin in gemeten energiearmoede verschijnt. De afwijking zal hier allicht kleiner zijn dan bij een directe vraag over het financieel aankunnen van de energiebehoeften.
17. Voor de volledige lijst zie: <http://www.energiesparen.be/sociaal/maximumprijs/recht>.
18. Voor de precieze voorwaarden zie: <http://www.energiesparen.be/socialedakisolatie>.
19. Een verplichting door de Vlaamse overheid opgelegd aan de netbeheerders, zoals het toekennen van een gratis hoeveelheid elektriciteit, het opkopen van groenestroomcertificaten of het garanderen van een ononderbroken toevoer van gas en elektriciteit (ook indien men geen contract heeft bij een commerciële leverancier).

20. Bij een middelenverplichting is men enkel verplicht om de voorziene financiële middelen in te zetten, onafgezien van het resultaat. Een resultaatsverplichting gaat een stap verder door een effectieve energiebesparing te eisen.
21. Het reboundeffect bestaat erin dat bij een energiebesparende maatregel, zoals isolatie, ketelvervanging of het plaatsen van spaarlampen, een deel van de investering wordt omgezet in comfortverhoging en niet in reële energiebesparing. Door het besef dat verwarmen of verlichten door de maatregel op een goedkopere manier kan gebeuren, zal men er meer gebruik van maken, waardoor een deel van de energiebesparing teniet wordt gedaan.
22. Sinds 1 januari 2014 is bij nieuwbouw een minimumaandeel van hernieuwbare energie wettelijk verplicht. Vanaf 1 januari 2021 zullen alle nieuwbouwwoningen bijna energieneutraal moeten zijn. Dat betekent dat hun behoefte aan energie voor verwarming zo laag moet zijn dat ze quasi volledig door hernieuwbare energie gedekt kan worden.

Sociaaleconomische ongelijkheden in koolstofarme strategieën op het Waalse en federale niveau

Tom Bauler en Aurore Fransolet

1. Inleiding

Cancún, 11 december 2010: de VN-lidstaten komen overeen om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau. Een wereldwijde temperatuurstijging van meer dan 2°C zou immers kunnen leiden tot onaanvaardbare effecten op het klimaat. De doelstelling die tijdens deze 16de Conferentie van de partijen werd aangenomen, komt er volgens de intergouvernementele groep van deskundigen inzake klimaatverandering (IPCC, 'Intergovernmental Panel on Climate Change') op neer om de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren op minder dan 450 ppm (deeltjes per miljoen). Om onder die grens te blijven, moeten de geïndustrialiseerde landen hun uitstoot tegen 2020 terugdringen met 30% en tegen 2050 met 80 à 95% ten opzichte van de waarden van 1990. Het is met het oog op die toekomstige koolstofarme transitie dat het Waalse Gewest, net als de Europese Unie, België en andere EU-lidstaten en -regio's, zich ten doel stelt om zijn uitstoot met 80 à 95% terug te dringen tegen 2050. Het Waalse 'Plan Air-Climat-Énergie' en het Waalse Klimaatdecreet passen dan ook in het perspectief van een sterke verlaging van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050. Een technisch-economische studie van Climact, in opdracht van het Waalse Agentschap voor Lucht en Klimaat (AWAC), toont aan dat Wallonië zijn uitstoot met minstens 80% kan verminderen tegen 2050 en dat er meerdere manieren zijn om dat doel te bereiken. Climact (2012) heeft vijf scenario's uitgewerkt die resulteren in een verlaging van de broeikasgasemissies van 80% tegen 2050 en een scenario dat resulteert in een verlaging van 95%.

Wel dient opgemerkt te worden dat de Waalse overheid niet de enige betrokken actor is. Hoewel het milieubeleid hoofdzakelijk een gewestelijke bevoegdheid is, zijn er bij de matiging van de klimaatverandering ook bevoegdheden betrokken die verdeeld zijn tussen de federale overheid en de gewesten. Het federale niveau heeft zich verbonden tot het opzetten van een koolstofarme transitie (Service fédéral Changements climatiques, s.d.). Bovendien worden ambitieuze maatregelen tegen de klimaatverandering genomen op lokaal niveau (bijvoorbeeld Leuven Klimaatneutraal 2030). In die context komen er steeds meer nationale coördinatiemechanismen op het vlak van klimaatbeleid, waarbij 'koolstofarm' het ultieme gemeenschappelijke doel is.

In dit hoofdstuk gaan we de stand van zaken na in Wallonië en bij uitbreiding ook op federaal niveau. Dat dient ter illustratie, om het verband tussen koolstofarme beleidsvoering en sociaalecologische ongelijkheden beter te schetsen. Onze bespreking is evenzeer van toepassing op andere Belgische en zelfs Europese institutionele entiteiten die ijveren voor een koolstofarme transitie.

De uitvoering van maatregelen voor de matiging van de klimaatverandering roept vragen op over sociale rechtvaardigheid die absoluut niet te verwaarlozen zijn. Enerzijds zet het klimaatbeleid op sectoraal niveau noodzakelijkerwijs ook het energie- en mobiliteitsbeleid in werking, waardoor het in verband komt te staan met traditionelere onderwerpen zoals energiearmoede of ongelijke toegang tot mobiliteit. Anderzijds zal een portfolio van koolstofarme beleidsmaatregelen enkele specifieke instrumenten en niet-sectorale beleidslijnen omvatten, zoals een koolstoftaks, die gebundelde effecten zullen genereren op het vlak van sociale rechtvaardigheid en die qua aard of spreiding nooit eerder gezien zijn (Pye e.a., 2008; Liddle & Latham, 2009). In het bijzonder zou de koolstofarme agenda 'dubbele kwetsbaarheden' kunnen veroorzaken (Bauler, Wallenborn, Némoz, & Schmitz, 2011). Het gaat om mogelijke cumulatieve effecten van beleidsmaatregelen met sociaalecologische effecten die elkaar niet automatisch compenseren, maar in sommige opzichten zelfs zouden kunnen versterken.

In de context van koolstofarm beleid hebben de sociaalecologische ongelijkheden van de maatregelen voor de matiging van de klimaatverandering geleid tot een reeks typologiserende en/of evaluerende analyses waarop we kunnen voortbouwen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een studie (in twee fasen) uitgevoerd in opdracht van de Koning Boudewijnstichting (Schiellerup, Chiavari, Bauler, & Grancagnolo, 2009; Bauler e.a., 2011) met een tweeledig doel: een schema opzetten voor de analyse van sociaalecologische ongelijkheden, specifiek toegespitst op het Europese en het Belgische klimaatbeleid, en een kwalitatieve en participatieve evaluatie uitvoeren van een waaier van klimaatbeleidsmaatregelen. We breiden dit experiment uit naar het domein van een koolstofarm beleid, door het prospectieve karakter op lange termijn te versterken. Een empirisch luik belicht de aanvaarding en vertegenwoordiging van beleidsinstrumenten inzake koolstofarm beleid (Fransolet, 2014).

In dit hoofdstuk onderzoeken we de ongelijkheden die worden gegenereerd door koolstofarme strategieën aan de hand van vier casestudy's. Ze focussen op vier beleidsinstrumenten, elk met een andere graad van waarschijnlijkheid dat het instrument deel zal uitmaken van een koolstofarm beleidsportfolio: de CO₂-taks, de koolstofmarkt voor huishoudens, collectieve benaderingen voor het energiezuiniger maken van gebouwen en de verplichting om gebouwen energiezuiniger te maken. In het eerste deel lichten we toe hoe we de sociaalecologische ongelijkheden, gegenereerd door koolstofarme strategieën, moeten begrijpen. In het tweede deel volgt een overzicht van de belangrijkste punten van de strategie voor de transitie naar een koolstofarm Wallonië tegen 2050, evenals een selectie van maatregelen om die strategie concreet in de praktijk te brengen. Het derde deel is gewijd aan de analyse van de mogelijke impact op het vlak van sociaalecologische ongelijkheden van het beleid voor de transitie naar een koolstofarm Wallonië. In die context presenteren

we kort de vier bestudeerde cases. We sluiten het hoofdstuk af met een bespreking van mogelijke pistes om de sociale impact van de koolstofarme transitie te beperken.

2. Sociaalecologische ongelijkheden van het koolstofarme beleid: het evaluatiekader

De wetenschappelijke literatuur toont aan dat de analyse van de sociaalecologische ongelijkheden van het klimaatbeleid geen onbeschreven blad is. De bestaande oefeningen richten zich echter meestal op het begrijpen van de effecten van bepaalde beleidsmaatregelen op het gezinsinkomen of op het economisch groeipotentieel van industriële sectoren. Dat kwantificerende werk is vaak gebaseerd op de manipulatie van macro/micro-economische modellen die een ambitieuze configuratie hebben, maar toch klassiek zijn. Ze biedt slechts voor een beperkte reeks klimaatbeleidslijnen nuttige informatie: voor beleid dat op enkele punten breekt met de momenteel gebruikte beleidsinstrumenten en voor beleid met een vrij kort tijdsbestek. In het geval van een koolstofarm beleid is het juist wenselijk om te breken met bestaande structuren of systemen. Tot op zekere hoogte maakt dat deel uit van de motivatie achter het beleid. Het hoofddoel is immers om de ontwikkeling van een maatschappij die heel anders is geconfigureerd, bijvoorbeeld op industrieel of economisch vlak, mogelijk te maken. Daarbij wordt soms zelfs opgeroepen tot stationaire of niet op groei gebaseerde economieën.

Onze samenleving staat voor de dwingende voorwaarde om te vermijden dat onze levensstijl grote effecten heeft op kansarme bevolkingsgroepen en toekomstige generaties.

Zelfs al zou het mogelijk zijn om ingrijpend veranderde systemen op een correcte wijze te evalueren door middel van kwantitatieve modellering, dan zou dat vereisen dat verder wordt gegaan dan een evaluatie op basis van economische variabelen. Het bestaan van koolstofarm beleid is immers ingegeven door de beginselen van inter- en intragenerationele rechtvaardigheid. Onze samenleving komt voor de dwingende voorwaarde te staan om te vermijden dat onze levensstijl grote effecten heeft op kansarme bevolkingsgroepen en toekomstige generaties en daarom moeten we optreden via een koolstofarm beleid. In die context lijkt het logisch dat men in een evaluatieoefening wil nagaan of die beginselen niet op hun beurt worden geschonden bij de concrete implementatie van het beleid. Alleen al door de intergenerationele effecten zorgen de kwantificerende benaderingen echter voor problemen, niet alleen methodologische en technische, maar ook ethische en morele, die gedeeltelijk kristalliseren in de fundamentele debatten over de invoering en keuze van concrete uitvoeringsmethoden.

Het analytische kader (zie Bauler e.a., 2011) is gebaseerd op reflectie die afstemming op principes met kwantitatieve precisie bevordert. Het kader kreeg in eerste instantie vorm door de benadering van capaciteiten en de rechtvaardigheidstheorie van Amartya

Sen (2009). Dat perspectief onderkent het grote belang van de mogelijkheden voor de vrijheid van individuen om het leven te leiden dat ze koesteren. Dat omvat per definitie veel meer dan hun materiële omstandigheden. Het analyseschema heeft vier dimensies, die elk werden vertaald in een reeks van dertien indicatoren (voor een beschrijving van de concrete indicatoren, zie Schiellerup e.a., 2009):

- Distributieve rechtvaardigheid betreft de sociaalecologische ongelijkheden die worden gegenereerd door de verdeling van primaire goederen over verschillende sociaaleconomische groepen. Het gaat om de prijs van essentiële goederen, de kosten voor energiediensten van gezinnen en voor transport, de effecten op de werkgelegenheid en de transitie of herstructurering van de arbeidsmarkt.
- Eerlijke toegang beschrijft in welke mate kwetsbare bevolkingsgroepen toegang hebben tot goederen en diensten en hun vermogen om die te kunnen inzetten om hun welzijn te verbeteren. Concrete indicatoren hebben betrekking op de effecten op de gezondheid, de toegang van consumenten tot informatie, de mate van burgerschap, gendergelijkheid, non-discriminatie en gelijke behandeling.
- Milieurechtvaardigheid omvat de verdeling van de kosten (en opportuniteiten) die worden gegenereerd door het klimaatbeleid, alsook de verdeling van verbeteringen van de milieukwaliteit die eruit voortvloeien.
- Intra- en intergenerationele rechtvaardigheid is gericht op het behoud van de vooruitzichten op een hoge levenskwaliteit voor bevolkingsgroepen in de derde wereld en toekomstige generaties. Het gaat dan onder meer over de duurzaamheid van de overheidsfinanciën en de intergenerationele ecologische schuld.

Het analytische kader, van de theoretische basis over de aanpak en de beoordelingslogica tot de concretisering in indicatoren, werd in 2009 (op Europees niveau) en in 2011 (op Belgisch niveau) besproken in het kader van een project.¹ Het doel bestond erin deskundigen en belanghebbenden op het gebied van klimaatbeleid en sociale rechtvaardigheid samen te brengen om in onderling overleg een selectie van klimaatmaatregelen op korte termijn te evalueren. Het project bood de mogelijkheid tot een gestructureerde en participatieve uitwisseling over het analyseschema, de indicatoren en ex ante evaluaties van bepaalde beleidsmaatregelen.

3. Strategie voor de transitie naar een koolstofarm Wallonië tegen 2050

Er bestaat momenteel nog geen strategie om de transitie naar een koolstofarm Wallonië tegen 2050 in goede banen te leiden. Het Waalse 'Plan Air Climat Énergie', met een reeks maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, heeft betrekking op de periode 2014-2022. Die maatregelen zullen waarschijnlijk niet volstaan om de uitstoot te verlagen met 80-95% tegen 2050. Daarom tekenen we een strategie uit die gebaseerd is op het ontwerp voor het 'Plan Air Climat Énergie' en op de scenario's voor verlaging van de broeikasgasemissies uit de technisch-economische studie uitgevoerd door Climact in opdracht van AWAC. Tabel 1 geeft de belangrijkste assen van de strategie weer, evenals een selectie van potentieel bruikbare maatregelen voor de praktische verwezenlijking ervan.²

Op basis van de selectie van potentieel bruikbare maatregelen voor de transitie naar een koolstofarm Wallonië hebben we vier casestudy's gekozen. Die zeer uiteenlopende maatregelen verschillen van elkaar in twee dimensies. De eerste dimensie, de mate van politieke innovatie, heeft ons ertoe geleid om te kiezen voor een eerder klassieke maatregel, die representatief is voor de huidige beleidsinstrumenten (de CO₂-taks) en voor een zeer innovatieve maatregel (de koolstofmarkt voor huishoudens). Voor de tweede dimensie, de verwachte sociaalecologische effecten, kozen we voor een maatregel die meer sociale rechtvaardigheid beoogt (de collectieve benadering voor het energiezuiniger maken van gebouwen) en voor een maatregel die het risico inhoudt dat de ongelijkheden nog aanzienlijk zullen worden vergroot (de verplichting om gebouwen energiezuiniger te maken). Bij die selectie hebben we getracht rekening te houden met maatregelen die worden uitgevoerd op verschillende overheidsniveaus (lokaal, Waals en federaal) en met verschillende soorten beleidsinstrumenten. Geen van de vier maatregelen is momenteel van kracht in Wallonië.

Tabel 1 – Mogelijke pistes en maatregelen voor een strategie voor de transitie naar een koolstofarm Wallonië tegen 2050.

Strategische assen	Maatregelen/instrumenten	Transversale maatregelen
Verhoging van het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix	Systeem van groenestroomcertificaten (*) Premies voor de installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen (*)	
Verhoging van de energie-efficiëntie en de processen in de industrie	Europees systeem voor emissiehandel (*) Vrijwillige akkoorden met industriebonden om doelstellingen op het vlak van energie-efficiëntie en/of broeikasgasemissies te bereiken (*) Belasting op voertuigen met een te hoge broeikasgasemissie (*)	
Verbetering van de energie-efficiëntie en massale overgang op elektrische aandrijving in de transportsector	Verbod op het gebruik van voertuigen met een te hoge broeikasgasemissie Creatie van 'low emission zones', rekening houdend met criteria inzake broeikasgasemissies	
Gedragsveranderingen bij het gebruik van vervoer ('modal shift', verhoging van de bezettingsgraad van voertuigen en verlaging van de vraag naar mobiliteit)	Aanleg en verbetering van infrastructuren en diensten van transport die een alternatief vormen voor het individuele wegvervoer	Koolstoftaks / Koolstofmarkt
Verbetering van de energie-efficiëntie en massale overgang op elektriciteit in de bouwsector	Verwijdering en achteruitgang van infrastructuren en diensten van het individuele wegvervoer Energiepremies (*) Verplichting om gebouwen energiezuiniger te maken Collectieve benaderingen voor het energiezuiniger maken van gebouwen Normen voor het energieverbruik van verlichting en apparaten (Richtlijn Ecologisch ontwerp) (*) Progressieve energieprijzen (*)	
Gedragsveranderingen op het vlak van verwarming en verlichting van gebouwen		
Ontwikkeling van CO ₂ -afvang en -opslag	Verplichting om elektriciteitscentrales en industriële installaties met hoge uitstoot uit te rusten met CO ₂ -afvang en -opslag	

De bestaande maatregelen (in 2014) zijn aangeduid met een asterisk (*).

4. Mogelijke gevolgen op het vlak van sociaalecologische ongelijkheden

Tabel 2 geeft een overzicht van de sociaalecologische ongelijkheden die potentieel gegenereerd kunnen worden door de vier gekozen maatregelen. In de volgende paragrafen komen de verschillende maatregelen en hun belangrijkste sociaalecologische effecten aan bod.

Tabel 2 – Sociaalecologische ongelijkheden van de vier maatregelen voor de matiging van de klimaatverandering.

Indicatoren	IMPACT (-/0/+/?)			
	Koolstof-taks	Koolstof- markt voor huishoudens	Collectieve be- nadering voor het energiezu- inig maken van gebouwen	Verplichting om gebouwen energiezuinig te maken
<i>Distributieve rechtvaardigheid</i>				
Prijs van essentiële goe- deren	-	?	0	0
Kosten voor energiediensten voor gezinnen	-	?	+	+
Transportkosten	-	?	0	0
Effecten op de werkgelegen- heid	+/-	+/-	+	+
Transitie/herstructurering van de arbeidsmarkt	?	?	?	?
<i>Eerlijke toegang</i>				
Gezondheid	+	+	+	+
Toegang van consumenten tot informatie	0	-	+	0
Burgerschap	+/-	+	+	-
Gendergelijkheid, non-dis- criminatie, gelijke behande- ling	0	0	+/-	-
<i>Milieurechtvaardigheid</i>				
Verdeling van de kosten voor klimaatbeleid	0	0	-	0
Verdeling van de milieu- kwaliteit	?	+/?	?	?
<i>Intra- en intergenerationale rechtvaardigheid</i>				
Duurzaamheid van de over- heidsfinanciën	0	-/+	-	-
Intergenerationele ecologi- sche schuld	+	+	+	+

4.1 Koolstoftaks

4.1.1 *Voorstelling*

De CO₂-taks is een relatief klassieke maatregel die representatief is voor de huidige beleidsinstrumenten. Verschillende landen, zoals Denemarken en Zweden, hebben dat economische instrument ingevoerd om het verbruik van energievormen met hoge uitstoot terug te dringen. Bij de invoering van een CO₂-taks beoogt men dat doel te bereiken door een belasting te heffen op brandstoffen in functie van hun CO₂-gehalte. De energievormen met een hogere uitstoot worden dus relatief zwaarder belast.

Concreet zou een CO₂-taks op Belgisch federaal niveau betrekking hebben op fossiele brandstoffen. Het belastingpercentage zou daarbij geleidelijk aan worden opgetrokken. De CO₂-prijs zou stelselmatig toenemen en worden bijgestuurd met het oog op het behalen van de doelstellingen voor lagere broeikasgasemissies. Door het belastingpercentage te moduleren op basis van vooraf bepaalde doelstellingen kan de transitie naar een koolstofarme samenleving worden verzekerd, terwijl economische spelers vooraf weten waar ze aan toe zullen zijn op korte, middellange en lange termijn. Een voorspelbare stijging van de energiekosten is immers essentieel om bedrijven in staat te stellen om te investeren in de omschakelingen die nodig zijn om de broeikasgasemissies terug te dringen, maar ook voor gezinnen, die geplaagd worden door onvoorspelbaar schommelende brandstofprijzen. De opbrengst van zo'n CO₂-taks zou worden geherinvesteerd in de implementatie van aanvullende klimaatbeleidslijnen (bijvoorbeeld energiepremies). De invoering van die taks zou deel uitmaken van een 'green tax shift'³, de overgang van belasting op arbeid naar belasting op CO₂. Een verlaging van de loonkosten, mogelijk gemaakt dankzij de CO₂-taks, zou dus betekenen dat het terugdringen van de broeikasgasemissies kan samengaan met de bevordering van het concurrentievermogen van bedrijven en de werkgelegenheid (Bauler e.a., 2011). Bovendien zouden sommige economische spelers, zoals industriële en energieopwekkende installaties die vandaag al onderworpen zijn aan het Europese systeem voor emissiehandel, kunnen worden vrijgesteld van de CO₂-taks.

Een verlaging van de loonkosten dankzij de CO₂-taks betekent dat het terugdringen van de broeikasgasemissies kan samengaan met de bevordering van de werkgelegenheid.

4.1.2 *Evaluatie*

Logischerwijze zou de toepassing van een CO₂-taks op brandstoffen resulteren in hogere kosten voor binnenlandse energiediensten en vervoer; dat 'prijs signaal' is het effect dat de maatregel beoogt. Gezien het belang van fossiele brandstoffen in het productieproces en in het transport kan dat dubbele effect echter ook aanleiding geven

tot een stijging van de prijzen van essentiële goederen. Die extra kosten zouden naar verhouding hoger uitvallen voor arme huishoudens. In die context zouden de stijgende kosten van energiediensten zorgen voor een lineaire toename van de energiearmoede als er geen sterke compensatiemaatregelen worden ingevoerd. De stijging van de brandstofprijzen zou vooral kwetsbare huishoudens op het platteland kunnen treffen, die dan nog moeilijker toegang zouden hebben tot alternatieven voor de auto. Gesteld dat het belastingpercentage stelselmatig toeneemt, kan die sociale impact op de lange termijn nog groter worden voor huishoudens die niet over de (financiële of andere) middelen beschikken om te investeren in technologieën om hun verbruik van fossiele brandstoffen te verminderen (bijvoorbeeld isolatie, efficiëntere verwarmingssystemen, zonnepanelen, auto's met lagere uitstoot of elektrische auto's). In dat geval zou de taks zwaarder kunnen wegen op de factuur van die huishoudens.

De effecten van de CO₂-taks op de werkgelegenheid zijn moeilijker te voorspellen. De invoering van de taks zou aan de ene kant kunnen leiden tot banenverlies in de sector van energievormen met een hoog CO₂-gehalte en aan de andere kant tot de creatie van 'groene' banen, met name in de sectoren hernieuwbare energie, duurzaam bouwen en openbaar vervoer. Daarnaast wordt vaak gevreesd dat die maatregel zou kunnen leiden tot de delokalisatie van sommige energievervlindende activiteiten, maar die zou wellicht deels worden gecompenseerd door de bedrijfsverplaatsingen die de stijging van de transportkosten met zich mee zou brengen. Bovendien wordt de CO₂-taks vaak gezien als een integraal onderdeel van een 'green tax shift', de overgang van belasting op arbeid naar belasting op CO₂, die de werkgelegenheid in het algemeen zou moeten stimuleren. In het licht van die diverse effecten, waarvan de grootste intussen controleerbaar worden geacht door zorgvuldige configuratie van de taks en de compensatiemaatregelen, staat het Waals Gewest (net als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) voor een extra uitdaging: gespecialiseerde opleidingen ontwikkelen om te voorzien in de behoefte aan nieuwe competenties die nodig zijn voor de transitie naar een koolstofarme samenleving.

Net als de drie andere maatregelen voor de matiging van de klimaatverandering zou de CO₂-taks aanzienlijke voordelen voor de volksgezondheid moeten opleveren. De maatregel moet immers een modale verschuiving van het individuele wegvervoer naar het openbaar vervoer stimuleren. Die verschuiving zal in niet-geringe mate gebeuren in de richting van fietsen en wandelen en dan vooral bij de armste gezinnen, die door de stelselmatige stijging van de brandstofprijzen voor een stuk gedwongen zullen worden om de auto op te geven. Alle studies tonen evenwel aan dat de gezondheid van mensen die fietsen of te voet gaan voor hun dagelijkse verplaatsingen, erop vooruitgaat, wat de kosten van de gezondheidszorg over het algemeen zeer gunstig beïnvloedt, zelfs wanneer men de toegenomen kwetsbaarheid voor ongevallen, vooral dan van fietsers, in rekening brengt. Dankzij de modale verschuiving zouden huishoudens, in het bijzonder in stedelijke gebieden, ook worden blootgesteld aan lagere concentraties van giftige stoffen uitgestoten door auto's. Door huishoudens aan te moedigen om hun woning

beter te isoleren, zou de CO₂-taks bovendien zorgen voor betere levensomstandigheden in de winter en gezondere woningen in het algemeen.

Daarnaast zijn nog allerlei aanvullende effecten waarneembaar, die weliswaar minder opvallend zijn. Zo zijn de gevolgen van de CO₂-taks in termen van burgerschap eerder gemengd. Hoewel de CO₂-taks de burger indirect kan sensibiliseren voor de problematiek omtrent energie en klimaat, zouden economische afwegingen de overhand krijgen bij de invoering ervan. In ons scenario zou de taks geen invloed mogen hebben op de duurzaamheid van de overheidsfinanciën, in die zin dat de opbrengst ofwel zou worden geheerinvesteerd in extra klimaatbeleid, ofwel zou worden gecompenseerd door een verlaging van de arbeidskosten (door de 'green tax shift'). Bovendien zou de CO₂-taks, door bij te dragen tot het vermijden van onaanvaardbare effecten op het klimaat (net als de andere maatregelen), de effecten van de klimaatverandering beperken voor de toekomstige generaties, waardoor dan weer minder aanpassingen noodzakelijk zijn. Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat het met de huidige wetenschappelijke kennis nog niet mogelijk is om de geografische en infranationale verdeling van de gevolgen van klimaatveranderingen voor België te voorspellen. Daarom is het vooralsnog onmogelijk om te weten wie precies gebaat zal zijn bij verbeteringen van de milieukwaliteit, bijvoorbeeld op het vlak van vermeden overstromingen, direct of indirect gegenereerd door de vier besproken maatregelen.

4.2 Koolstofmarkt voor huishoudens

4.2.1 *Voorstelling*

In tegenstelling tot de CO₂-taks is de koolstofmarkt voor huishoudens een zeer innovatieve maatregel. Met uitzondering van een proefproject op het eiland Norfolk en een mislukte poging tot invoering in het Verenigd Koninkrijk, zijn er geen courante voorbeelden van een koolstofmarkt voor huishoudens. Koolstofmarkten, waarbij de discussies vaak draaien rond 'CO₂-kaarten', hebben echter al geleid tot tal van haalbaarheidsstudies en impactstudies, zowel in Frankrijk als in het Verenigd Koninkrijk. Het achterliggende principe van het verhandelbaar maken van een natuurlijke hulpbron mag dan controversieel zijn, toch had de mislukte invoering eerder te maken met grote methodologische problemen om de CO₂-inhoud van goederen en diensten accuraat in te schatten.

De maatregel is gebaseerd op hetzelfde principe als het Europese systeem voor emissiehandel, dat van toepassing is op het merendeel van de industriële en energieopwekkende installaties. Het legt een bovengrens vast voor de CO₂-uitstoot in een gegeven gebied. Een bepaalde hoeveelheid emissierechten, die in totaal overeenkomt met de maximale uitstoot, wordt vervolgens toegewezen aan alle huishoudens. Een emissierecht geeft recht op de uitstoot van een bepaalde hoeveelheid CO₂-equivalenten. Na een bepaalde periode, bijvoorbeeld jaarlijks, moeten huishoudens zoveel emissierechten inleveren als nodig is om hun uitstoot te dekken. Huishoudens die nog emissierechten over hebben, omdat ze

minder hebben uitgestoten dan toegelaten, kunnen die verkopen aan wie zijn 'CO₂-budget' heeft overschreden. De efficiëntie van dat systeem is afhankelijk van de hoogte van het 'plafond' voor de uitstoot, want dat bepaalt de schaarste en dus de prijs van een ton CO₂. Die prijs is immers een bepalende factor bij de keuze van huishoudens om te gaan investeren in nieuwe technologie of om hun gedrag te veranderen om hun uitstoot te verlagen.

Een koolstofmarkt voor huishoudens zou worden ingevoerd op het niveau van het Waalse Gewest, maar zou net zo goed ingevoerd kunnen worden op federaal niveau. Een bepaald aantal emissierechten dat overeenstemt met het emissieplafond, zou kosteloos worden verdeeld onder de huishoudens, waarbij elke inwoner evenveel krijgt. Het emissieplafond zou dan in de loop der tijd stelselmatig worden herzien. Om de haalbaarheid van een dergelijke koolstofmarkt niet afhankelijk te maken van de technische haalbaarheid van de bepaling van de CO₂-inhoud van goederen en diensten, beperken we de markt tot de aankoop van brandstoffen waarbij de huishoudens een overeenkomstig aantal emissierechten moeten inleveren voor de geraamde uitstoot.

4.2.2 *Evaluatie*

Door het innovatieve karakter van de koolstofmarkt voor huishoudens en de complexe werking ervan blijft het speculatief om de sociaalecologische ongelijkheden in te schatten die kunnen voortvloeien uit de invoering ervan. Niettemin kunnen we een aantal sociaalecologische effecten van de oprichting van een dergelijke markt onder de aandacht brengen. Zo roept de invoering van de koolstofmarkt voor huishoudens veel vragen op met betrekking tot de toegankelijkheid van informatie voor de consument. Een 'CO₂-budget' beheren, vereist een goede kennis van de werking van de koolstofmarkt en van methoden om de levensstijl bij te sturen. Dat is een bijzonder complexe materie, met name vanwege het feit dat de uitstoot van broeikasgassen onzichtbaar is en kan worden opgewekt door alledaagse consumptiehandelingen (bijvoorbeeld verwarming, verlichting en verplaatsingen). We kunnen dan ook aannemen dat vele huishoudens, in het bijzonder de meest kwetsbare, met een laag opleidingsniveau, het moeilijk zouden hebben om hun 'CO₂-budget' te beheren. Daarentegen, net als bij andere maatregelen om het energieverbruik te verminderen op basis van het principe van 'de controle teruggeven' aan de consumenten en huishoudens bij de bepaling van hun consumptiekeuzes (zoals intelligente meters, de zogenaamde 'smart meters'), is de last van de actie radicaal omgekeerd ten opzichte van andere maatregelen. Die nieuwe vrijheid om te kiezen en te handelen in het licht van een nieuw gegeven (een marktprijs) lijkt perfect in overeenstemming te zijn met een puur economische interpretatie van de bepaling van persoonlijke keuzes en handelingen. Ze houdt evenwel geen rekening met het feit dat niet alle huishoudens zich even snel en gericht zullen kunnen aanpassen.

De impact van een koolstofmarkt op burgerschap lijkt daarentegen positief, want gezinnen worden bewust gemaakt van de broeikasgasemissies waarvoor ze verantwoordelijk zijn. De koolstofmarkt zou dus sensibiliserend werken door de consumptie en uitstoot

zichtbaar te maken die men vandaag slechts zeer indirect waarneemt en begrijpt. Bovendien zou die maatregel, in het bijzonder via het beheer van het 'CO₂-budget' en het gebruik van de markt voor emissierechten, leiden tot een actievere participatie van de burger in het energie- en klimaatbeleid, vooral in vergelijking met de CO₂-taks.

Op lange termijn kan de koolstofmarkt nadelig zijn voor kansarme huishoudens die het zich niet kunnen veroorloven om te investeren in technologieën om hun verbruik van fossiele energievormen terug te dringen.

Niettemin blijft het bijzonder moeilijk om de impact van de koolstofmarkt op het budget van de huishoudens na te gaan. Gelet op het feit dat huishoudens met een laag inkomen doorgaans minder energie verbruiken, zouden ze in staat moeten zijn om een deel van hun emissierechten door te verkopen. Maar aangezien het aantal toegewezen emissierechten mettertijd wordt afgebouwd, zou die trend op lange termijn juist de tegenovergestelde richting kunnen uitgaan. Dat is het geval als kansarme huishoudens het zich niet kunnen veroorloven om te investeren in technologieën waarmee ze hun verbruik van fossiele energievormen kunnen terugdringen. Ze zouden zelfs hun hoeveelheid emissierechten kunnen overschrijden, waardoor ze er extra zouden moeten aankopen op de koolstofmarkt.

Om dezelfde redenen als bij de CO₂-taks is het moeilijk om de effecten van de koolstofmarkt op de werkgelegenheid te voorspellen, want die zijn sterk afhankelijk van de ontwikkeling van beroepsopleidingen aangepast aan de toenemende vraag naar 'groene' banen.

Tot slot, wat de duurzaamheid van de overheidsfinanciën betreft, zou de btw op transacties inkomsten genereren voor de overheid, zelfs al lijkt de invoering van een dergelijke markt een hoog prijskaartje te hebben (Lane, Harris, & Roberts, 2008).

4.3 Collectieve benadering voor het energiezuiniger maken van gebouwen

4.3.1 *Voorstelling*

De collectieve benadering voor het energiezuiniger maken van gebouwen is een relatief innovatieve maatregel die meer sociale rechtvaardigheid beoogt. Die maatregel bestaat al in het Verenigd Koninkrijk ('Warm Front') en er lopen experimenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ('Smart City Block'). Het is de bedoeling om gebouwen niet langer per gezin of per gebouw energiezuiniger te maken, maar meteen een hele straat, een heel blok of een hele buurt. Die aanpak vereist een collectieve dimensie, in die zin dat het project voor energierenovatie samen wordt ontwikkeld met alle inwoners van het te renoveren gebied.

De maatregel zou op lokaal en subgemeentelijk niveau uit te voeren zijn. Elk jaar zouden de Waalse steden en gemeenten een oproep lanceren tot het indienen van projecten om hele straten, blokken of buurten energiezuiniger te maken. Bij de bepaling van welke projecten uiteindelijk financiering krijgen, zou voorrang worden gegeven aan wijken met lage energieprestaties. In die wijken is een sterkere verlaging van de uitstoot mogelijk en wonen veel gezinnen die een dergelijke energierenovatie niet kunnen bekostigen en uitvoeren zonder deze steun. Een energieadviseur zou een energieaudit uitvoeren en het renovatieproject opvolgen. Het project zou gericht kunnen zijn op de isolatie van woningen, maar ook op de installatie van gemeenschappelijke systemen voor de opwekking van hernieuwbare energie. Het Belgische gebouwenbestand behoort tot de meest verouderde van Europa en is erg slecht geïsoleerd. Woongebouwen, die verantwoordelijk zijn voor 15% van de broeikasgasemissies in Wallonië, hebben daarom een hoog potentieel voor een aanzienlijke verlaging van de uitstoot (AWAC, 2014). De verwachte vermindering van de uitstoot zou des te belangrijker zijn, zeker in vergelijking met individuele premies, omdat die maatregel gericht zou zijn op gebieden met lage energieprestaties. Bovendien is de collectieve aanpak voor het energiezuiniger maken van gebouwen ook op sociaal vlak gunstig. De subsidie is immers gericht op gezinnen die, door een gebrek aan inkomsten of een onvoldoende hoog opleidingsniveau, weinig of geen baat hebben bij het huidige systeem van energieprijzen. Bovendien kan die maatregel door de collectieve benadering de sociale cohesie versterken. In die zin is deze maatregel bijna het tegenovergestelde van de invoering van een markt voor individuele uitstoot: in plaats van het consumptiegedrag te individualiseren en te liberaliseren, zou ze een aantal uitdagingen collectiviseren en zodoende de inertie doorbreken en de risico's beperken.

4.3.2 *Evaluatie*

De collectieve benadering voor het energiezuiniger maken van gebouwen zou een aantal positieve effecten kunnen teweegbrengen op het vlak van sociale rechtvaardigheid. Zo zouden de isolatie van gebouwen en de installatie van systemen voor de opwekking van hernieuwbare energie zorgen voor een lagere energiefactuur, en dan vooral voor de armste gezinnen die het doelpubliek zijn van deze maatregel. Door de renovatiekosten te collectiviseren, bijvoorbeeld door in groep grote hoeveelheden isolatiemateriaal te bestellen, zouden de investeringskosten gedrukt kunnen worden.

De collectieve benadering voor het energiezuiniger maken van gebouwen kan een aantal positieve effecten teweegbrengen op het vlak van sociale rechtvaardigheid.

Bovendien zou een grootschalige renovatie van gebouwen zorgen voor meer werkgelegenheid in de bouwsector, maar ook op het gebied van energieadvies.

Net als de koolstofmarkt zou de maatregel ook een positief effect hebben voor de burger. Doordat het project in onderling overleg wordt ontwikkeld, verhoogt de burgerparticipatie en worden burgers meer gesensibiliseerd voor de problematiek rond energie en klimaat. Daarnaast zou de collectieve dimensie de sociale cohesie versterken op lokaal niveau, doordat energiegemeenschappen ontstaan.

In het geval van een collectieve aanpak voor het energiezuiniger maken van gebouwen is het echter noodzakelijk dat een kritische massa van burgers gemotiveerd raakt om samen een project te ontwikkelen. Maar dit soort collectieve dynamiek kan soms moeilijk op te wekken zijn, vooral in bepaalde zeer arme buurten waar de mensen lang niet altijd weet hebben van het bestaan van dergelijke steunmaatregelen en/of van de voordelen die een energiezuinigere woning hun zou kunnen opleveren. Het lijkt ook moeilijker om collectieve vernieuwingsprojecten op te zetten in landelijke gebieden met vrijstaande eengezinswoningen. Bovendien kan deze maatregel op langere termijn het risico op gentrificatie van de gerenoveerde buurten inhouden.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat de collectieve aanpak voor het energiezuiniger maken van gebouwen overheidssteun vereist. Dat zal invloed hebben op de duurzaamheid van de overheidsfinanciën. We kunnen echter aannemen dat dit in vergelijking met de huidige energiepremies een efficiënter gebruik van de overheidsinkomsten zou zijn, vooral omdat de financiering met voorrang zou gaan naar gezinnen met een laag inkomen die een woning betrekken met lage energieprestaties. Omgekeerd komt het in het huidige systeem van individuele energiepremies soms voor dat de overheid energierenovaties financiert die eigenlijk ook zonder subsidies mogelijk waren geweest en/of die slechts tot een relatief bescheiden verlaging van de broeikasgasemissies leiden. Wel moet men erop bedacht zijn dat, aangezien de steun gericht is op wijken die er de grootste behoefte aan hebben, die maatregel zou kunnen leiden tot een grotere budgettaire verantwoordelijkheid voor bepaalde lokale entiteiten. Daarom moet het gemeentelijke niveau in ieder geval de nodige bevoegdheden krijgen om die nieuwe energiegemeenschappen te beheren en te stimuleren.

4.4 Verplichting om gebouwen energiezuiniger te maken

4.4.1 *Voorstelling*

De verplichting tot energierenovatie is een maatregel die vandaag niet zo courant is. Die maatregel ligt momenteel op de onderhandelingstafel in Frankrijk. Gelet op het beperkte maatschappelijke draagvlak en de potentiële sociaaleconomische gevolgen, staan er echter nog verschillende obstakels de uitvoering ervan in de weg.

De verplichting om gebouwen energiezuiniger te maken, zou op het Waalse niveau worden ingevoerd. Het vereiste niveau van energieprestaties zou stelselmatig worden

opgetrokken om zo de uitstoot veroorzaakt door gebouwen tegen 2050 aanzienlijk terug te dringen. Zoals eerder vermeld, heeft de energierenovatie van het Belgische gebouwenbestand een groot potentieel voor een aanzienlijke verlaging van de uitstoot (AWAC, 2014). Bovendien zou steun worden toegekend aan de armste gezinnen, zodat ze de nodige investeringen kunnen doen om hun woning aan te passen aan de vereiste normen voor energieprestaties.

4.4.2 *Evaluatie*

De verplichting om gebouwen energiezuiniger te maken zou naar verwachting positieve effecten opleveren naar analogie met die van de collectieve aanpak voor het energiezuiniger maken van gebouwen, namelijk een lagere energiefactuur en meer werkgelegenheid. Door de veralgemeende verhoging van de energieprestaties van de woningen zou de kwaliteit van het milieu erop vooruitgaan, wat het hele grondgebied ten goede zou komen.

Aangezien de verplichting top-down wordt opgelegd, zou dat een achteruitgang betekenen voor het burgerschap. Daarom zijn we van mening dat het hier om een laatste redmiddel gaat om eventueel in te zetten wanneer andere, meer participatieve benaderingen, zoals de collectieve renovatie van gebouwen, niet doeltreffend genoeg blijken.

De renovatieverplichting zou ook een negatieve invloed hebben op de duurzaamheid van de overheidsfinanciën. Naast de invoering van een compensatieregeling voor huishoudens met een laag inkomen vereist die maatregel namelijk ook de oprichting van een toezichthoudend orgaan, wat een aantal administratieve en technische kosten met zich meebrengt.

5. **Perspectieven**

De analyse van de sociaalecologische ongelijkheden van de vier cases toont dat het bijzonder moeilijk is om de sociale gevolgen van koolstofarme beleidsmaatregelen te voorspellen. Deze verkennende oefening bevat nog geen echte prospectieve component voor de configuratie van de scenario's voor de uitvoering van de maatregelen (bijvoorbeeld via een deliberatieve 'backcasting'-oefening), noch wordt er rekening gehouden met hoe de maatschappelijke en economische systemen tegen 2050 zullen evolueren, noch wordt er gekeken naar mogelijke multiplicatoreffecten op het vlak van ongelijkheden tussen de verschillende beschouwde maatregelen. De oefening toont daarentegen wel onomwonden aan dat elke maatregel ter beperking van de klimaatverandering niet alleen sociaalecologische effecten zal genereren, maar dat die effecten ook gevarieerd en multidimensioneel zijn. Het zijn niet alleen, noch voornamelijk,

de effecten op variabelen zoals het besteedbare gezinsinkomen die de aandacht trekken. De complexiteit is reëel, te meer omdat er dringend meer koolstofarm beleid moet komen in Europa en in België. Ook moeten reflecties en oefeningen worden aangemoedigd die een kader trachten te schetsen voor de evaluatie van de sociaalecologische effecten van dit beleid op zeer lange termijn. In die zin zou het klimaatbeleid in België en Europa moeten worden aangevuld met een nieuwe dimensie van werk en reflectie, waarbij men zich niet tevreden stelt met de handhaving van zuiver economische evaluatie-instrumenten.

Toch kunnen we een reeks algemene beschouwingen maken op basis van onze verkennende oefening, die de uitbreiding is van een eerdere evaluatieoefening omtrent het beleid en de instrumenten voor een koolstofarme samenleving tegen 2050.

Kortom, zoals geldt voor alle hedendaagse beleidsmaatregelen die op een fundamentele en structurele wijze onze relatie met energie proberen te beïnvloeden, lijkt het essentieel om efficiënte compensatiemechanismen te voorzien om de energiearmoede of de ongelijke toegang tot mobiliteit die vandaag een aantal gezinnen treft, niet te verergeren. Wat die relatief klassieke effecten betreft, is het in elk geval nuttig om ze al op te nemen in de institutionele en democratische debatten, al worden die vandaag nog niet correct beheerd. Als de overheid die problematiek niet te lijf gaat en niet omschakelt naar haar voorkeuren op het vlak van beleidsinstrumenten, valt te vrezen dat de klassieke vangnetten en compensatiemaatregelen zullen instorten in het geval van een radicale omschakeling naar een koolstofarm beleid. In die zin lijkt het op middellange termijn noodzakelijk dat de publieke actoren hun eigen vermogen tot innovatie en experimenteren gaan opbouwen rond innoverende publieke instrumenten. Vandaag stellen we vast dat de federale en gewestelijke overheden die noodzaak wel degelijk inzien, met zelfs enkele eerste experimentele oefeningen, maar het blijft gissen of centrale en minder perifere overheden zullen volgen en de institutionalisering van die vernieuwingen op het vlak van bestuur zullen toelaten.

In het licht van die tweeledige uitdaging – de uitstoot van broeikasgassen drastisch verminderen met 80-95% tegen 2050 en tegelijk zorgen voor de fundamentele handhaving van de principes van sociale rechtvaardigheid – moeten de publieke actoren beginnen te denken aan aangepaste instrumenten voor ex ante evaluaties. Het is namelijk van essentieel belang om competenties en instellingen te creëren om de sociaalecologische effecten van koolstofarm beleid voorafgaand aan het politieke proces te bespreken. Dat is des te meer nodig omdat men, als gevolg van mechanismen van padafhankelijkheid en 'lock in', administratieve traagheid en tradities in de beleidsvorming (die nu al het prille klimaatbeleid beïnvloeden), de uitdagingen van een fundamentele herstructurering van het beleid via koolstofarme maatregelen lijkt te onderschatten. Een belangrijke vraag om te onderzoeken is daarenboven of de nieuwe koolstofarme samenleving in 2050 lineair en noodzakelijk een nieuwe vorm van klimaatbestuur zal oproepen, gebaseerd op de principes van innovatie,

experimenteren en multidimensionele en participatieve evaluatie. Wel mag intussen buiten kijf staan dat dit een geldige vraag is, die serieus mag worden genomen door de overheid.

Reguleringsimpactanalyses houden geen rekening met de interacties tussen de verschillende maatregelen, noch met de interacties tussen beleid uitgevoerd op verschillende institutionele niveaus.

Er kan al een nuttig begin gemaakt worden door te erkennen dat ex ante evaluaties nodig zijn om de impact van het beleid op de lange termijn te analyseren, waarbij men oog moet hebben voor de verschillende dimensies van sociale rechtvaardigheid. Het is tevens mogelijk dat de combinatie van verschillende maatregelen een aanzienlijke versterking van de sociale ongelijkheden in de hand zou werken. Het lijkt dan ook noodzakelijk om de maatregelen niet alleen afzonderlijk te evalueren, maar ook samen, om mogelijke interacties na te gaan. Vandaag worden ex ante evaluaties uitgevoerd op Europees niveau ('impact assessment'), op Belgisch federaal niveau (regelgevings-impactanalyse; RIA) en op gewestelijk niveau in Vlaanderen (reguleringsimpactanalyse; RIA). Die procedures beogen om op een geïntegreerde manier de potentiële gevolgen van beleidsvoorstellen op de dimensies milieu, maatschappij en economie te voorspellen. Ze houden niet noodzakelijk rekening met de interacties tussen de verschillende maatregelen, noch met de interacties tussen beleid uitgevoerd op verschillende institutionele niveaus. In het licht hiervan lijkt het belangrijk om de huidige instrumenten voor ex ante evaluatie te heroverwegen, met oog voor onderlinge verbanden. Men zou een reeks benaderingen kunnen overwegen, de ene al innovatiever dan de andere. Een voorbeeld is de combinatie van 'backcasting'-scenario's en analyses met meerdere criteria, ter evaluatie van de sociaalecologische effecten van de mix van uit te voeren maatregelen, met het oog op de concrete transitie naar een koolstofarme samenleving (Justen, Schippl, Lenz, & Fleisher, 2013).

NOTEN

1. Het project 'Klimaatverandering en sociale rechtvaardigheid' is gebaseerd op Schiellerup, Chiavari, Bauler, & Grancagnolo (2009) en Bauler, Wallenborn, Némóz, & Schmitz (2011).
2. In deze context hebben we alleen energieopwekking, industrie, transport en gebouwen in beschouwing genomen. Landbouw en afvalverwerking zijn niet in rekening gebracht.
3. Een herziening van het belastingstelsel in het voordeel van groene fiscaliteit is des te relevanter omdat die laatste in het algemeen slecht ontwikkeld is in België. Paradoxaal genoeg is België een van de zwaarst belaste Europese landen, terwijl de inkomsten uit energiebelastingen op een land na de laagste van Europa zijn (Eurostat, 2013).

Mondiale armoedebestrijding: naar doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en sociale bescherming

Francine Mestrum

1. Inleiding

“Waar de armoede ook heerst, ze bedreigt de welvaart overal” (ILO, 1944). Dat besef van onderlinge afhankelijkheid valt zeer duidelijk te lezen in alle naoorlogse documenten van de internationale instellingen die in de jaren 1940 en 1950 werden gesticht. Het einde van de Koude Oorlog in 1989, de voortschrijdende mondialisering en de groeiende ecologische problemen hebben dat besef alleen maar aangescherpt. Op de wereldconferenties over ontwikkeling en milieu wordt armoedevermindering als het resultaat van een succesvol proces van duurzame ontwikkeling gezien, en tegelijk als een voorwaarde ervoor. Wie mocht twijfelen aan het belang van ontwikkeling en armoedebestrijding in zwart Afrika of Zuid-Azië, hoeft maar te kijken naar de rampzalige en onstuitbare migratiegolven in het Middellandse Zeegebied. In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe het mondiale sociale beleid zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, hoe oude begrippen nieuwe betekenissen hebben gekregen en hoe momenteel bij de Verenigde Naties (VN) wordt onderhandeld over doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

Het sociale beleid dat in Vlaanderen, België of zelfs de Europese Unie wordt gevoerd, kan specifieke kenmerken vertonen die voortvloeien uit historische ontwikkelingen en beantwoorden aan de huidige politieke en sociaaleconomische situatie. In de gemondialiseerde wereld van vandaag is dat beleid ook onlosmakelijk verbonden met de ideeën, standpunten, voorstellen en beleidsmaatregelen die mondiaal worden bepaald en verkondigd. De internationale instellingen spelen hierbij een doorslaggevende rol, hoewel de jaarlijkse bijeenkomsten van het economisch forum in Davos bijvoorbeeld informeel mee de lijnen uitzetten. Met uitzondering van de Wereldbank en het IMF (Internationaal Muntfonds)¹ hebben instellingen als de VN of de IAO (Internationale Arbeidsorganisatie)² weinig of geen macht. Samen bouwen ze wel aan een vertoog dat als een kennisconstructie en als een communicatieve handeling kan worden gezien. In dat vertoog wordt bepaald wat ‘armoede’ en ‘ontwikkeling’ betekenen of wat ‘sociale bescherming’ is. De instellingen staan daarbij met elkaar in concurrentie om

hun ideologische visie door te drukken. Het is daarom van belang om de begrippen die in het vertoog gehanteerd worden, exact te analyseren om te weten tot wat voor soort beleid ze nationaal, regionaal en mondiaal kunnen leiden en hoe ze al dan niet passen in de nog steeds dominante neoliberale filosofie. Eenzelfde begrip, 'sociale bescherming' bijvoorbeeld, betekent bij de Wereldbank niet hetzelfde als bij de IAO en de VN. Het mondiale sociale vertoog vertelt ons hoe vandaag over sociaal beleid wordt gedacht en hoe politieke en sociale krachten, hier en in de derde wereld, erop kunnen reageren.

2. Van ontwikkeling naar armoedebeleid

Armoede staat sinds 1990 op de internationale politieke agenda. In dat jaar publiceerde de Wereldbank een eerste groot rapport over armoede (World Bank, 1990) en begon ze met uitvoerig onderzoekswerk naar armoede, arme mensen en het meten van armoede. In datzelfde jaar publiceerde ook het UNDP (Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties)³ een eerste rapport over 'menselijke ontwikkeling' (UNDP, 1990), een benadering waarin werd afgestapt van de alleenheerschappij van het bruto nationaal inkomen. Er werd een indicator opgesteld die ook rekening houdt met de alfabetiseringsgraad en de levensverwachting van de bevolking.

Beide benaderingen waren nieuw, in die zin dat er in het verleden wel aandacht was geweest voor sociale problemen, zoals onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en dergelijke meer, maar de oplossing voor die problemen werd verwoord als 'sociale ontwikkeling'. Vanaf de jaren 1990 werd het 'armoedebestrijding' (Mestrum, 2002).

De klemtoon op armoede kwam er na ongeveer tien jaar 'structurele aanpassingen' die door de Wereldbank en het IMF werden ingevoerd als antwoord op de crisis van de buitenlandse schuldenlast in de derde wereld. Die structurele aanpassingen werden ook de 'Washington Consensus' genoemd en luiden het begin in van het neoliberale tijdperk. De vaste ingrediënten zijn begrotingsdiscipline, herstructurering van de overheidsuitgaven, belastinghervorming, financiële liberalisering, competitieve wisselkoersen, handelsliberalisering, aantrekken van buitenlandse investeringen, privatiseringen, dereguleringen en bescherming van eigendomsrechten. Dat het armoedebeleid er niet bij vermeld staat, heeft volgens Williamson (1990; 2000) alles te maken met het feit dat de instellingen ook helemaal niet geloofden in het belang van herverdeling.

De sociale gevolgen van dat beleid waren aanzienlijk: toename van de werkloosheid, uitvallen van sociale dienstverlening, deregulering van de arbeidsmarkt, ... (Cornia, Jolly, & Stewart, 1987).

Tegen het eind van het decennium kwamen er twee strategieën tot stand die een nieuwe richting gaven aan het ontwikkelingsbeleid: de armoedestrategiedocumenten van de Wereldbank en het IMF en de Millenniumdoelstellingen van de VN.

3. Een nieuwe richting voor het ontwikkelingsbeleid

3.1 Strategiedocumenten voor armoedevermindering

In 1999 veranderden de Wereldbank en het IMF hun 'versterkte structurele aanpassingsfaciliteit' in een 'Faciliteit voor armoedevermindering en groei'. Dat was het gevolg van het werk van Wereldbankvoorzitter James Wolfensohn, die had vastgesteld dat de structurele aanpassingen meestal mislukten omdat de landen zich geen eigenaar voelden van de programma's. Ze werden inderdaad gewoon opgelegd door de instellingen van Bretton Woods. Voortaan zou rekening worden gehouden met het 'ownership' (eigenaarschap) door de landen en met de noodzakelijke participatie van de 'stakeholders' (belanghebbenden). Aan de regeringen werd gevraagd om een 'strategiedocument voor armoedebestrijding' (PRSP – 'Poverty Reduction Strategy Papers') in te dienen teneinde in aanmerking te komen voor nieuwe financieringen. Dat document moest wel worden goedgekeurd door de gemeenschappelijke staf van de Wereldbank en het IMF.

Nagenoeg alle arme landen hebben zo'n document opgesteld en zijn inmiddels aan de tweede generatie toe. Er zijn verschillende redenen waarom ze niet tot een drastische armoedevermindering leiden.

Ten eerste is het 'eigenaarschap' vrij beperkt en blijven de instellingen van Bretton Woods een doorslaggevende rol spelen in de opstelling ervan. Dat is logisch wanneer ze ook hun goedkeuring aan de documenten moeten geven en hun macro-economische en institutionele prioriteiten er dus hoe dan ook in moeten voorkomen. Aan die prioriteiten is sinds de jaren 1980 weinig of niets veranderd, behalve dat met de volgorde en het tempo van de hervormingen iets soepeler kan worden omgesprongen. Soberheidsbeleid is geen tovermiddel voor armoedebestrijding.

Ten tweede loopt het ook met de participatie van de stakeholders niet zo vlot. De Wereldbank en het IMF dachten in eerste instantie vooral aan de verschillende overheidsdiensten en de donoren. Het parlement en het middenveld zijn er niet noodzakelijk bij. Op vraag van de internationale instellingen worden de verantwoordelijkheid en de coördinatie van het armoedebeleid steevast bij de minister van Financiën gelegd.

Ten derde kan twijfel worden geuit bij de inhoud van de PRSP's. Het valt op dat er weinig plaats wordt ingeruimd voor sociaal beleid, zeker in vergelijking met de voorgestelde macro-economische en institutionele hervormingen. De armoedevermindering zal volgens de auteurs vooral het gevolg zijn van meer groei, meer vrije markt en minder regels. Er wordt van uitgegaan dat arme mensen meer kansen moeten krijgen om deel te nemen aan de markt. In dat kader moet de overheid zorgen voor het menselijk kapitaal door in gezondheidszorg en onderwijs te voorzien.

Een ander pijnpunt is de blijvende voorwaardelijkheid bij de leningen die de instellingen verstrekken. Het soberheidsbeleid met eisen en/of aanbevelingen voor de afschaffing van subsidies, voor loonvermindering of -blokkering, voor een strengere 'targeting' van de sociale veiligheidsnetten, voor de hervorming van pensioenen en van de gezond-

heidszorg en voor flexibilisering van de arbeidsmarkt, blijft gewoon voortduren (Ortiz & Cummins, 2013; Eurodad, 2014).

Ten slotte blijft de aandacht voor armoede opvallend beperkt, zeker in de eerste PRSP's. De meeste landen hadden trouwens geen armoedestatistieken en wisten bitter weinig over de reële behoeften van de bevolking. Er wordt vandaag nog hard gewerkt aan de verzameling van data, maar dat is een dure aangelegenheid en de tekorten blijven groot. Aandacht voor mensenrechten is er niet in de PRSP's.

Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat die omvangrijke beleidsdocumenten toch niet in eerste instantie voor de armen bedoeld zijn en dat de Wereldbank en het IMF misschien ongewild en onbewust nog steeds vasthangen aan het 'one size fits all'-idee. "The practical value of many PRSPs has often been limited", zeggen de evaluatiediensten van de Wereldbank en het IMF (OED, 2005).

Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat de 'strategiedocumenten voor armoedebestrijding' toch niet in eerste instantie voor de armen bedoeld zijn.

3.2 Millenniumdoelstellingen

Naar aanleiding van de eeuwwisseling hield de Algemene Vergadering van de VN in september 2000 een 'Millenniumtop' en keurde er een 'Millenniumverklaring' goed (United Nations, 2000). Die tekst bevat alle belangrijke principes die aan de grondslag van de VN liggen, herbevestigt de doelstellingen en pleit voor internationale samenwerking en solidariteit.

In de tekst staan een aantal concrete doelstellingen in verband met armoedebestrijding en mensenrechten. Na de Top werden hieruit acht sociale doelstellingen gelicht, meteen gekoppeld aan 18 'targets' en 48 indicatoren. Ze gingen de geschiedenis in als de 'Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling' (MDO).⁴

De Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling zijn:

1. Extreme armoede en honger bestrijden
 - a. Het aantal mensen dat moet leven van minder dan één dollar per dag met de helft terugbrengen (vandaag: 1,25 USD per dag)
 - b. Het percentage van mensen die honger lijden met de helft verminderen
2. Basisonderwijs voor iedereen
 - a. Ervoor zorgen dat alle jongens en meisjes de lagere school volledig doorlopen
3. Gelijke kansen voor de vrouwen
 - a. Ongelijkheid tussen jongens en meisjes uitbannen in het lager en voortgezet onderwijs, liefst tegen 2005 en op alle niveaus tegen 2015
4. De kindersterfte terugdringen

- a. Het sterftecijfer onder kinderen tot vijf jaar met twee derde reduceren
5. De gezondheid van moeders verbeteren
 - a. Het sterftecijfer onder vrouwen op het kraambed met drie kwart terugdringen
6. Hiv/aids, malaria en andere dodelijke ziekten bestrijden
 - a. Verdere verspreiding van hiv/aids stoppen en het aantal besmettingen keren
 - b. Het aantal nieuwe gevallen van malaria en andere ernstige ziekten stoppen en een begin maken met hun totale uitbanning
7. Zorgen voor een duurzaam milieu
 - a. De principes die gelden voor duurzame ontwikkeling opnemen in nationale milieubeleidsprogramma's; het keren van het verlies van natuurlijke hulpbronnen
 - b. Het aantal mensen dat geen duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater met de helft terugdringen
 - c. Tegen 2020 de leefomstandigheden van ten minste 100 miljoen krottenwijkbewoners aanzienlijk verbeteren.

Deze aanpak kan verbazen, aangezien de VN in de jaren 1990 een lange reeks van wereldconferenties had georganiseerd waarbij telkens met consensus een actieprogramma werd goedgekeurd. De behandelde thema's, zoals duurzame ontwikkeling, bevolking, mensenrechten, vrouwenrechten, huisvesting, voedsel en sociale ontwikkeling, komen slechts beperkt voor in de Millenniumdoelstellingen. De ontwikkelingsagenda werd ernstig ingeperkt.

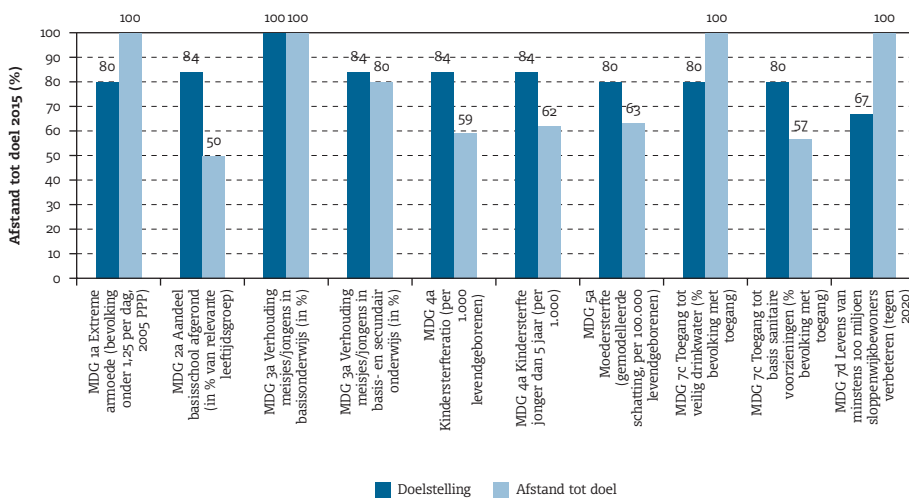
In feite kwamen die doelstellingen volledig los van de wereldconferenties tot stand. Ze werden geïnspireerd door de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), die in 1996 al een nieuwe internationale ontwikkelingsagenda had voorgesteld (OECD, 1997) met precies diezelfde doelstellingen. Alleen de reproductieve gezondheid is er bij de VN uit verdwenen en er werd een doelstelling acht aan toegevoegd met de verplichtingen van de rijke landen.

Die doelstellingen werden erg intensief gepromoot in alle donorlanden en hebben geweldig veel energie en enthousiasme teweeggebracht. Er zijn ook uitstekende resultaten geboekt, onder meer op het vlak van armoedevermindering, verbeterde toegang tot drinkwater, gendergelijkheid in het lager onderwijs en malariabestrijding. De doelstelling om het leven in de sloppenwijken te verbeteren werd gehaald, maar er wonen inmiddels wel tweehonderd miljoen mensen meer in (zie figuur 1).

Er zijn redenen om te twijfelen aan het algehele succes van deze onderneming. Ten eerste is er de beperkte reikwijdte van de MDO's. Doelstelling één bestaat erin de extreme armoede (een inkomen van minder dan 1,25 USD per dag) op vijftientig jaar tijd met de helft te verminderen, wat niet echt als ambitieus aangemerkt kan worden, vooral gelet op de immense rijkdom die vandaag in de wereld aanwezig is. Bovendien werden de ijkpunten voor de bepaling van doelstelling één aangepast, zoals de vergelijking met 1990 in plaats van met het jaar 2000 waarin de doelstelling werd aangenomen.

Alle kleine wijzigingen samen leidden ertoe dat er in 2015 nog tweehonderd miljoen mensen meer in armoede mogen leven (Pogge, 2003).

Figuur 1 – Vooruitgang op het vlak van de Millenniumdoelstellingen, ontwikkelingslanden, % van totaal vereiste vooruitgang tussen 1990 en 2015, zoals bereikt in 2010 of 2011.



Noot: Tussentijdse doelen zijn gebaseerd op een lineaire vooruitgang over 25 jaar, wat resulteert in een vereiste vooruitgang van 4% per jaar. Merk op dat het overeenstemmende doel voor 2010 gelijk zou zijn aan 80% en dat van 2011 aan 84%, om op schema te zitten voor 2015. Iedere waarde boven die intermediaire doelstellingen toont aan dat de wereld op schema zit om de MDO te bereiken. Een waarde van 100% betekent dat de MDO werd bereikt.

PPP = 'purchasing power parity' (= koopkrachtpariteiten).

Bron: World Bank 2013, gebaseerd op schattingen van de Wereldbank.

Tabel 1 – Extreeme armoede in de ontwikkelingswereld (< 1,25 USD per dag), in percentage en in aantal (miljoenen mensen).

Regio's	1981		1990		2010	
	%	aantal	%	aantal	%	aantal
Oost-Azië en Stille Oceaan	77,18	1.096.5	56,24	926.42	12,48	250.90
Oost-Europa en Centraal-Azië	1,91	8.21	1,86	8.64	0,66	3.15
Latijns-Amerika	11,89	43.33	12,24	53.43	5,53	32.29
M-Oosten en N-Afrika	9,56	16.48	5,75	12.96	2,41	7.98
Zuid-Azië	61,14	568.38	53,81	617.26	31,03	506.77
Zwart Afrika	51,45	204.93	56,53	289.68	48,47	413.73
Totaal	52,16	1.937.83	43,05	1.908.45	20,63	1.214.98

Bron: World Bank, www.iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index/htm.

Ten tweede kan betreurd worden dat de ontwikkelingsagenda zo sterk werd ingekrompen en dat zelfs de doelstellingen inzake mensenrechten van de Millenniumverklaring niet zijn overgenomen.

Ten derde wordt niemand echt verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering en de opvolging van de doelstellingen. Zowat iedereen, en dus eigenlijk niemand, kan ter verantwoording worden geroepen als het mis loopt (CGD, 2006).

Er zijn redenen om te twijfelen aan het algehele succes van de Millenniumdoelstellingen.

De Wereldbank wees er in 2001 al op dat de Millenniumdoelstellingen niet gehaald zouden worden (World Bank, 2001a). Met de huidige groei, zo schreef het UNDP in 2003, duurt het tot 2147 voor ze bereikt zijn (UNDP, 2003). In zijn opvolgingsrapport van 2005 schrijft de secretaris-generaal van de VN ook terecht dat de MDO's duidelijk geen volledige ontwikkelingsagenda uitmaken. De bredere aandachtspunten van de diverse conferenties van de jaren 1990 komen er niet in voor en ze houden geen rekening met de specifieke behoeften van de middeninkomenslanden, noch met de groeiende ongelijkheid of met de dimensies van menselijke ontwikkeling en goed bestuur (United Nations, 2005a). Het laatste evaluatieverslag van de VN laat zien hoeveel werk er nog aan de winkel is (United Nations, 2014a).

Zoals deze statistieken aantonen, is millenniumdoelstelling één wel degelijk gehaald in 2015. De extreme armoede is gedaald van 43,05% tot 20,63% (tabel 1). Het is echter even duidelijk dat dit hoofdzakelijk te danken is aan China en India. In zwart Afrika is de extreme armoede procentueel nauwelijks gezakt en in aantallen mensen bijna verdubbeld. In Latijns-Amerika is er volgens deze statistieken wel een merkelijke vermindering van de extreme armoede, waarbij gewezen kan worden op het feit dat de progressieve regeringen van dit continent begonnen zijn met het betalen van kleine uitkeringen aan armen, zoals de 'bolsa familia' die door president Lula da Silva in Brazilië werd ingevoerd. Die monetaire uitkeringen stonden aanvankelijk helemaal niet op de armoedeagenda van de Wereldbank en het IMF – armoede werd gezien als multidimensioneel zonder aandacht voor het inkomen – maar door hun duidelijke succes worden ze nu overal gepromoot (World Bank, 2009). Ten slotte moet worden onderstreept dat ondanks de hoge percentages voor zwart Afrika, het grootste aantal armen nog steeds in Zuid-Azië te vinden is, niet in de armste landen dus maar in de middeninkomenslanden.

De statistieken tonen aan dat de armoedevermindering zeer ongelijk is verdeeld. Bovendien kunnen de tientallen indicatoren van de MDO's bij gebrek aan data nauwelijks worden gevolgd. Er zullen nog vóór 2015 nieuwe armoedestatistieken worden gepubliceerd en die zullen er wellicht heel anders uitzien. De nieuwe gegevens in verband met de 'PPP's' ('Purchase Power Parity') of koopkrachtpariteiten zijn al verschenen (World

Bank, 2014) en dat zal opnieuw voor grote verschuivingen zorgen. Voorlopige berekeningen wijzen op een daling van de armoedecijfers met 20 tot 30%! Als men weet dat elke herziening van die PPP's tot grote schommelingen leidt en dat in 2005 de armoedecijfers juist sterk werden opgetrokken, moet men zich afvragen hoe betrouwbaar die statistieken zijn (Dykstra e.a., 2014).

Vandaag wordt meer en meer aandacht besteed aan de meting van multidimensionele armoede. Er zijn momenteel gegevens voor 108 landen en die tonen aan dat 1,6 miljard mensen, of meer dan 30% van de bevolking in die landen, arm zijn (OPHI, 2014).

3.3 Vragen bij de doelstelling van de armoedevermindering

Het besluit bij die twee grotendeels mislukte strategieën leidt tot belangrijke vragen. Ten eerste lijkt het geen twijfel dat de aandacht voor mensen in armoede in het Zuiden een grote mobilisatiekracht had in het Noorden. De ngo-wereld heeft zich zeer actief ingezet om die Millenniumdoelstellingen bekend te maken en de bevolking er warm voor te maken. Dat is ook gelukt. Ook de PRSP's van de Wereldbank en het IMF hebben de regeringen en de bevolking in het Zuiden duidelijk gemaakt dat armoede uitgeroeid moet worden. Ook al kwam die aanpak de mensen in armoede niet noodzakelijk ten goede, hij heeft er wel voor gezorgd dat enkele noodzakelijke hervormingen werden doorgevoerd en dat de begrotingsmiddelen van arme landen met minder willekeur aangewend kunnen worden.

Ten tweede moet men zich afvragen of de armoede verminderd kan worden als niet ook het macro-economische en het sociale beleid omgebogen worden. Het was een foute diagnose, zo stelde UNDP in 2000 (PNUD, 2000), om te denken dat de armoede aangepakt kan worden met sociale uitgaven. Nochtans, zo heeft IMF-onderzoek inmiddels ook aangetoond, wordt economische groei niet gehinderd door herverdeling (IMF, 2014).

Ten derde moeten vragen gesteld worden bij de transitie van 'ontwikkeling' naar 'armoedevermindering'. Ontwikkeling was in het vroege VN-denken een collectief project voor modernisering en emancipatie, weliswaar met een sterke klemtoon op de economie. Het moest de pas onafhankelijk geworden landen een mogelijkheid geven hun rechtmatige plaats op de wereldscène in te nemen. Bij armoedevermindering daarentegen valt de collectieve dimensie weg. Voor de Wereldbank is armoede een probleem van individuen die zijn uitgesloten van de markt. De loskoppeling van de collectieve ontwikkeling en de individuele armoede maakt de armoedebestrijding veel moeilijker. Ten vierde en ten slotte kan men niet anders dan zich ook afvragen of de theorie van Georg Simmel (Simmel, 1998) hier niet ten volle speelt. Armoedebestrijding, zo stelde hij, heeft nooit de arme mensen als eerste finaliteit, maar beantwoordt wel in eerste instantie aan andere maatschappelijke of politieke doelen. De Wereldbank en het IMF hebben hun 'Washington Consensus' een menselijk gezicht weten te geven, ngo's in het

Noorden hebben hun publiek kunnen overtuigen van het belang van 'ontwikkelings-samenwerking'.

Men moet zich afvragen of de armoede verminderd kan worden als niet ook het macro-economische en het sociale beleid omgebogen worden.

4. Twee nieuwe strategieën: sociale bescherming en duurzame ontwikkeling

Bij diverse VN-instellingen is men vanaf 2005 die klemtoon op armoede wat kritischer gaan benaderen. "The narrow preoccupation with poverty may actually work against the broad and long term efforts that are required to eradicate poverty" (UNRISD, 2010, p. 16). De klemtoon op armoedevermindering mag dan een aanvaardbare doelstelling zijn, wanneer tegelijk wordt afgestapt van 'ontwikkeling' die meer is dan groei en ook economische en sociale veranderingen inhoudt, dan kan het doel nooit bereikt worden. Er verschenen rapporten over ongelijkheid (United Nations, 2005b; 2013b) en er werd gepleit voor een universele en transformatieve sociale bescherming (United Nations, 2010; 2010b).

De IAO liet in 2004 een onafhankelijk rapport over de sociale dimensie van de mondialisering schrijven en pleitte voorzichtig voor sociale bescherming (World Commission, 2004). Ze keurde in 1998 een verklaring goed over de basisprincipes van het arbeidsrecht (ILO, 1998) en in 1999 een programma voor decent werk (ILC, 1999). In 2003 lanceerde ze een campagne voor de uitbreiding van de sociale zekerheid (ILC, 2001) en in 2008 volgde een verklaring over sociale rechtvaardigheid (ILO, 2008).

4.1 Sociale bescherming

Het was de Wereldbank die in 2000 een theoretisch kader voor sociale bescherming uittekende (Holzmann & Jørgensen, 2000). Het is een programma voor 'risicobeheer' waarbij men ervan uitgaat dat risico's nauwelijks vermeden kunnen worden, ze gebeuren nu eenmaal. Wel moet men ervoor zorgen dat de gevolgen ervan gematigd kunnen worden ('mitigating') en dat mensen er het hoofd aan kunnen bieden als het zo ver is ('coping'). De Wereldbank ziet drie actoren: de overheid, de markt en de gezinnen en gemeenschappen zelf. Door sociale bescherming op die manier open te trekken zijn er heel wat nieuwe terreinen die onder de definitie kunnen vallen, hoe onwenselijk ze soms ook lijken. Het verkopen van activa (grond, een huis, ...) en kin-

derarbeid zijn bijvoorbeeld middelen om aan armoede het hoofd te bieden. Het komt erop aan mensen en gemeenschappen 'veerkrachtig' te maken, zodat ze snel weer op eigen benen kunnen staan na financiële of economische tegenspoed, een natuurramp of een epidemie.

In haar tweede grote armoedeverslag van 2000/2001 nam de Wereldbank dat schema over. Tegelijk werden de armoededefinities verder gesubjectieerd. Armoede was voortaan vooral een kwestie van kwetsbaarheid, gebrek aan stem (inspraak) en 'empowerment' (World Bank, 2001b).

In de tweede generatie van PRSP's werd hier en daar al melding gemaakt van sociale bescherming, hoewel het niet altijd duidelijk was wat het verschil met armoedevermindering inhield. Al bij al bleef het vrij stil rond sociale bescherming.

Dat veranderde met de voorstellen van de IAO om een 'sokkel van sociale bescherming' in te voeren (zie verder) (Bachelet, 2011) en met diverse verklaringen van de G20⁵ om er meer aandacht voor te hebben (G20, 2011; 2012; 2013).

Het belangrijkste concrete voorstel voor sociale bescherming komt inderdaad van de IAO. In 2012 werd een aanbeveling aangenomen over 'nationale sokkels van sociale bescherming' (ILO, 2012). Volgens de IAO is een minimale sociale bescherming in zelfs de armste landen betaalbaar.

Dat initiatief is het resultaat van de vaststelling dat ongeveer 80% van de wereldbevolking geen of nagenoeg geen sociale bescherming heeft, terwijl zowel het neoliberale beleid als de opeenvolgende crisissen in diverse delen van de wereld de noodzaak aan een degelijke bescherming blootleggen. Dat het armoedebeleid tekortschiet en grotendeels mislukt, is een bijkomend argument.

Voor de IAO bestaat sociale bescherming uit een nationaal bepaald pakket van goederen en diensten, met daarin basisgezondheidszorg met inbegrip van aandacht voor moederschap, een basisinkomen voor kinderen, voor volwassenen die niet in staat zijn voldoende inkomen te verwerven, met name in geval van ziekte, werkloosheid, moederschap of arbeidsongeschiktheid, en tevens voor bejaarden (ILO, 2012, § 5, 9).

Sociale zekerheid is een mensenrecht, maar de IAO wijst ook op de vele economische voordelen. Over het al dan niet universele karakter van sociale bescherming is de IAO niet erg duidelijk. Het principe wordt weliswaar bevestigd, maar tegelijk is ze toch 'voor de meest behoeftigen' (ILO, 2012, § 4).

De IAO bepleit een horizontale benadering om die sokkels overal in te voeren, en een verticale benadering door de aanbeveling te koppelen aan haar internationale conventie van 1952 over de minimumnormen voor sociale zekerheid (ILO, 1952).

Of die voorstellen een kans maken, hangt af van de krachtsverhouding tussen de internationale instellingen in arme landen. De IAO heeft geen reële macht.

Inmiddels heeft de Wereldbank een opvolgingsdocument bij haar theoretische kader van 2000 uitgegeven (World Bank, 2012b) en nam ze zelfs een nieuwe strategie aan (IMF/WB, 2013). In 2013 was haar Rapport over Ontwikkeling in de wereld gewijd aan arbeid en in 2014 aan risico's en kansen (World Bank, 2012a; 2013b). Het vernieuwende

in dit Wereldbankprogramma is de toevoeging van arbeid. Het feit dat gesproken wordt over het naleven van de fundamentele arbeidsnormen en de bescherming van werknemers tegen oneerlijke praktijken, is een enorme stap vooruit. Zelfs vakbonden en collectieve onderhandelingen worden vermeld, hoewel eraan wordt toegevoegd dat ze weinig invloed hebben en men weet dat de Wereldbank dat recht op collectieve onderhandelingen nooit heeft erkend (World Bank, 2012a, p. 25, 263).

Voor de Wereldbank gaat het echter geenszins om universele sociale bescherming. Het is "resilience for the vulnerable, equity for the poor, opportunities for all" (World Bank, 2012b, p. 1). In haar verslag van 2014 zijn de armen diegenen die 'risk averse' zijn (World Bank, 2013b, p. 4) of, met andere woorden, de mensen die geen risico's durven te nemen en daardoor zelf verantwoordelijk worden voor hun armoede.

De nieuwe strategie werd formeel aangenomen op de voorjaarsvergadering van 2014 van de Bretton Woods-instellingen (IMF/WB, 2013). Voortaan wil de Wereldbank er zich op toeleggen de extreme armoede volledig uit te roeien tegen 2030 (tot 3%), wat mogelijk moet zijn als de economische groei in Afrika blijft wat hij is, en de inkomens van de 40% armsten op te trekken, wat de ongelijkheid moet tegengaan. In dat nieuwste document wordt niet langer gesproken over sociale bescherming. Wat echter duidelijk wordt uit haar documenten, is dat ze niet echt onderscheid maakt tussen armoedebestrijding en sociale bescherming. Ze wil in eerste instantie een meer coherente aanpak en een einde maken aan haar eigen erg gefragmenteerde programma's (World Bank, 2012b, p. V, XV). De economische voordelen worden sterk in de verf gezet en mensenrechten komen niet aan bod; groeibevorderende hervormingen worden er politiek haalbaar mee gemaakt, zo luidt het (World Bank, 2012b, p. XIV).

Aan het 'transformatieve' karakter van sociale bescherming geeft de Wereldbank een nieuwe betekenis. Waar dat 'transformatieve' eerder sloeg op een brede sociale bescherming met billijkheid, empowerment, economische, sociale en culturele rechten in plaats van gerichte inkomens en consumptietransfers (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004), wordt het bij de Wereldbank "een grondslag voor inclusieve groei en sociale stabiliteit". Of met andere woorden: de nieuwe strategie van de Wereldbank, hoe haalbaar of onhaalbaar ze ook is, heeft vooral een economisch doel en is gericht op groei en bijkomend op sociale stabiliteit.

Het lijkt erop dat de Wereldbank nog steeds geen afstand neemt van haar neoliberale denkpatroon. Er komt zeker meer ruimte voor sociaal beleid en voor inkomenssteun, maar de macro-economische en institutionele principes blijven gelden. Dat betekent bijvoorbeeld dat de uitkeringen die arme mensen krijgen, volledig verloren kunnen gaan aan de 'user fees' die op veel plaatsen nog steeds gelden voor toegang tot gezondheidszorg, onderwijs of drinkwater.

De aanbeveling van de IAO houdt wel een reële mogelijkheid in om tot een volwaardige sociale bescherming te komen in het belang van alle mensen, en dus niet enkel in dat van de armen. Dat hangt echter af van de mogelijkheid en de politieke wil van regerin-

gen om inderdaad een band te leggen met de IAO-conventie van 1952 over de basishnormen voor sociale zekerheid. Als dat niet het geval is, zal ook dat initiatief verzanden in een verbeterde armoedebestrijding.

De aandacht voor sociale bescherming is hoe dan ook bijzonder welkom. Als dat gekoppeld zou kunnen worden aan het vernieuwende onderzoek van het IMF over herverdeling en belastingen, dan is er wel een kans op een meer universele, herverdelende en transformatieve sociale bescherming.

4.2 Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling

Met de einddatum van 2015 voor de Millenniumdoelstellingen in zicht, is men bij de VN begonnen met het voorbereiden van een 'post-2015 agenda'. Dat zou moeten leiden tot een nieuw algemeen kader om de armoede uit te roeien met duurzame ontwikkeling. Het is de bedoeling een nieuwe reeks doelstellingen, targets en indicatoren op te stellen. Het werk is begonnen langs twee verschillende sporen.

Het eerste spoor is in handen van de Lidstaten van de VN en is gebaseerd op de resultaten van 'Rio + 20' (United Nations, 2012), dat is de milieuconferentie van 2012, twintig jaar na de eerste Rio-conferentie over ontwikkeling en milieu. De groep stelde een open werkgroep samen die eind juli 2014 een eerste concreet voorstel afleverde (zie verder). De resultaten van Rio + 20 stellen dat de nieuwe doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (DDO's) rekening moeten houden met de drie dimensies ervan (economisch, sociaal en milieu), met alle eerder aangegane verbintenissen en dat ze de aandacht niet mogen afleiden van de MDO's. Ze moeten bondig, beperkt en actiegericht zijn. Bovendien moeten ze universeel toepasbaar zijn met inachtneming van verschillende nationale realiteiten, mogelijkheden en prioriteiten (United Nations, 2012, § 245-247). Het tweede spoor is in handen van de secretaris-generaal van de VN en bouwt voort op de resultaten van het proces met de MDO's. Een 'groep op hoog niveau', bestaande uit regeringsverantwoordelijken, het middenveld en het bedrijfsleven, schreef in 2013 een eerste verslag (United Nations, 2013c). Verder is er een groep van zestig verschillende VN-entiteiten die zich over de zaak buigt.

In september 2014 kwamen de twee sporen van MDO's en DDO's samen in een eengemaakt kader met één serie van globale doelstellingen voor alle landen. In september 2015 ten slotte moeten de nieuwe doelstellingen formeel worden goedgekeurd. Het betekent dat er momenteel en tot dan een bijzonder drukke vergaderagenda is en dat alle overwegingen die hier volgen, voorwaardelijk zijn.

Het is bijzonder positief dat de VN standhoudt en haar grote principes en beloften blijft herhalen. Toch moeten er vragen bij de toekomst worden gesteld. Ik stip een paar van de moeilijkste discussiepunten aan en refereer hierbij aan het 'outcome document' van de open werkgroep (United Nations, 2014b).

Armoede blijft de grote overkoepelende doelstelling, maar wordt tegelijk aangemerkt als voorwaarde voor het bereiken van duurzame ontwikkeling. Men wil de armoede tegen 2030 met de helft verminderen en interessant hierbij is dat ook wordt verwezen naar de nationale definities van armoede, hoewel tegelijk de huidige mondiale armoedegrens van 1,25 USD per dag wordt vermeld. Gelet op de problemen met de armoede-berekeningen, zijn de nationale cijfers vaak betrouwbaarder.

Even positief is dat er verwezen wordt naar de noodzaak van 'gepaste socialebeschermingssystemen', ook al is de doelstelling ervan weinig ambitieus geformuleerd. Als de politieke wil aanwezig is, moet het vóór 2030 toch mogelijk zijn om een 'substantiële' sociale bescherming voor mensen in armoede in te voeren.

Het probleem van de ongelijkheid heeft een aparte doelstelling gekregen, maar helaas is de ambitie hier niet groter dan wat de strategie van de Wereldbank al inhoudt. Aan de topinkomens wordt niet geraakt, over fiscaliteit wordt nauwelijks iets gezegd. Wel wordt gepleit voor een betere regulering van de financiële markten.

Een van de moeilijke discussiepunten blijft, zoals steeds, de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid. De landen van het Zuiden willen hun ontwikkelingskansen vrijwaren en stellen dat ze minder inspanningen moeten doen dan de rijke landen van het Noorden, die ten volle verantwoordelijk zijn voor de milieuvervuiling en de uitstoot van het verleden. Opmerkelijk is dat wordt gepleit voor een economische groei van minstens 7% per jaar in de armste landen.

Een nieuw wrijvingspunt is het 'globale partnerschap', waarvan in het 'outcome document' wordt gezegd dat het aangevuld moet worden met 'multistakeholder partnerships'. Dat wijst op de groeiende rol van de particuliere sector in de ontwikkelingssamenwerking en bij de internationale instellingen. Meer en meer geld gaat niet langer naar regeringen of naar de civiele maatschappij, maar rechtstreeks naar grote ondernemingen van het Noorden die infrastructuurwerken uitvoeren in het Zuiden. Bij het verstrekken van leningen wordt veel aan 'blending' gedaan, dat is een mengeling van privégeld met publieke fondsen (Eurodad, 2014b).

Ten slotte, en zoals steeds, is er de vraag naar financiële middelen. Het gaat dan niet enkel om de rechtstreekse kosten van een transitie naar een groene economie, maar ook om de transfer van technologie. Met enig cynisme wordt er vaak op gewezen dat het vooralsnog de arme migranten zijn die met hun transfers naar het thuisland (meer dan 400 miljard USD in 2013 – drie keer zoveel als de officiële ontwikkelingshulp) de armoede bestrijden (United Nations, 2014c).

Als de politieke wil aanwezig is, moet het vóór 2030 mogelijk zijn om een 'substantiële' sociale bescherming voor mensen in armoede in te voeren.

In zijn jongste verslag over de trends in de internationale ontwikkelingssamenwerking wijst de secretaris-generaal van de VN op de problemen. In 2013 werd een bijzonder

hoog bedrag aan officiële ontwikkelingshulp besteed (134,8 miljard USD), maar een groot deel daarvan is noodhulp en schuldverlichting. En zelfs met die verhoging komen de rijke landen nauwelijks aan 0,30% van hun nationale inkomen, minder dan de helft van de lang geleden beloofde 0,70%. De hulp aan Afrika is in 2013 zelfs met meer dan 5% gedaald (United Nations, 2014d).

Al bij al wordt met het 'outcome document' de grote vrees van de ngo's niet bewaarheid. Het resultaat is redelijk positief. Er moet nu afgewacht worden hoe sterk het wordt gewijzigd in de komende bijeenkomsten. Het grote risico van de nieuwe doelstellingen, hoe goedbedoeld ook, is dat ze te talrijk en te technisch zullen zijn en nog nauwelijks zullen kunnen mobiliseren. Bovendien blijft het probleem van de economisch-financiële en handelsrelaties zo goed als onbesproken, en is het wachten op een grondige aanpak van de grote onwettige financiële stromen van Zuid naar Noord of van fiscale paradijzen. Het is geen toeval dat de achtste MDO met de verplichtingen van de rijke landen ook deze is met de minste verwezenlijkingen.

5. Besluit

Wie stilstaat bij het officiële vertoog over armoede vandaag, kan de indruk krijgen dat alles ten goede verbetert. De eerste millenniumdoelstelling is gehaald, sociale bescherming en ongelijkheid staan op de agenda en zelfs bij de instellingen van Bretton Woods komt er meer en meer onderzoek naar ongelijkheid, herverdeling en zelfs belastingen. Miljoenen mensen zijn de afgelopen jaren aan de extreme armoede ontsnapt, maar de meesten leven net boven de armoedegrens van 2 USD per dag. Wat onderzoekers bij de *Financial Times* doet besluiten dat een kleine drie miljard mensen erg makkelijk weer onder de armoedegrens zakken als de tragere economische groei aanhoudt (Donnan, Bland, & Burn-Murdoch, 2014).

Nagenoeg alle landen van het Zuiden beginnen schuchter met programma's voor sociale bescherming en het aantal werkende armen is merkkelijk gedaald. Volgens de IAO zijn er wel ongeveer 200 miljoen nieuwe banen nodig in de komende vijf jaar om jongeren ook een kans op een waardig leven te bieden (ILO, 2014).

De mondiale ongelijkheid neemt lichtjes af, maar als China uit de vergelijking wordt weggenomen, zien we de ongelijkheid groeien. Hierop zijn maar twee antwoorden mogelijk, aldus Branco Milanovic van de Wereldbank. Als mensen aan de ellende willen ontsnappen, moeten arme landen rijker worden, ofwel moeten mensen migreren naar het Noorden (Milanovic, 2012). Dat is het grote dilemma voor de beleidsmakers vandaag, zeker als men weet dat meer en meer migranten vluchten voor de gevolgen van de eerste milieurampen. Een ambitieuze agenda is dus zeer gewenst.

De mondialisering heeft grote verschuivingen teweeggebracht op de wereldscène. Groei-economieën zoals China en Brazilië laten hun stem meer en meer horen. De Zuid-

Zuid-samenwerking en -handel blijven groeien. De financieel-economische crisis heeft veel zekerheden aan het wankelen gebracht. Klassieke ontwikkelingssamenwerking komt in de verdrukking en is aan herziening toe. Er is wel hoop op meer aandacht voor sociale bescherming, met vernieuwende initiatieven. En er is angst om de klimaatverandering. Er is werk aan de winkel, want niets is minder zeker dan dat de noodzakelijke vernieuwing een echt goede kant opgaat.

NOTEN

1. De Wereldbank en het IMF zijn de 'instellingen van Bretton Woods', de plek waar ze in 1944 werden gesticht. Het IMF staat in voor evenwichtige financiële en monetaire internationale relaties. De Wereldbank of 'Bank voor Internationale Wederopbouw en Ontwikkeling' stelt geld ter beschikking van arme landen.
2. De Internationale Arbeidsorganisatie is de enige tripartiete internationale instelling. Regeringen, werkgevers en werknemers werken er sinds 1919 (Vredesverdrag van Versailles) samen aan de coördinatie en verbetering van het arbeidsrecht en van sociale bescherming.
3. Het UNDP is de belangrijkste VN-instantie voor ontwikkelingssamenwerking.
4. Zie: United Nations, *We can end poverty*, www.un.org/millenniumgoals/index.shtml.
5. De G20 was in eerste instantie een informele bijeenkomst van de ministers van Financiën en gouverneurs van centrale banken van een aantal belangrijke partners van de G7 (de rijkste geïndustrialiseerde landen), de Europese Unie, het IMF en de Wereldbank. Sinds de crisis van 2008 komen de staatshoofden en regeringsleiders formeel samen.

Ambigue contouren van duurzame stadsprojecten: voer voor verbreding van het debat en meer 'radicaliteit'

Sophie Devolder en Thomas Block

1. Inleiding

Ook in 2014 kreeg de stad Gent enkele nieuwe 'Leefstraten'. De anders door auto's gedomineerde straten in en rond het stadscentrum werden er gedurende twee maanden op een autoluwe manier ingericht. Op die manier kwam er op het openbaar domein plaats vrij voor meer groen, werd er buiten extra speelruimte gecreëerd en waren collectieve buurtactiviteiten vlak voor eigen deur plots mogelijk. Dat ruimte voorbehouden voor de wagen evengoed op een heel andere manier ingevuld kan worden en op die manier voor nieuwe mogelijkheden zorgt, is geen nieuw verhaal. Zo werd bijna vijftien jaar geleden de parkeergarage van het textielbedrijf Milliken, die 's avonds of in het weekend onbenut bleef, ingericht als 'Sportschuur' en ter beschikking gesteld aan de buurt. De brug die in de dichtbevolkte en multiculturele Gentse wijk Sluizeken-Tolhuis-Ham met het initiatief werd gecreëerd, is intussen uitgegroeid tot een zeer nauwe samenwerking tussen het bedrijf en de buurt. Naast de parkeerplaatsen worden sindsdien ook de sportfaciliteiten gedeeld, organiseren verenigingen en buurtbewoners er festiviteiten en worden er avondlessen en cursussen georganiseerd.

Beide projecten of experimenten, oud en nieuw, zijn voorbeelden van hoe verschillende actoren in de stad de handen in elkaar slaan en samen werk maken van een betere levenskwaliteit voor de inwoners van de stad en tegelijk iets doen aan de leefbaarheid van die stad. Buurtwerking wordt gecombineerd met buurtzorg, gedeeld of meervoudig ruimtegebruik wordt ingezet waar mogelijk, kinderen krijgen een prominente plaats en er ontstaat extra ruimte voor ontmoeting, sport en recreatie. De vraag die we ons stellen, is of, en in welke mate, we deze en soortgelijke initiatieven kunnen beschouwen als 'duurzame stadsprojecten' en wat die verschillende initiatieven ons leren over een transitie naar stedelijke systemen die sociaal rechtvaardig en ecologisch verantwoord zijn. Wat er achter het label 'duurzaam stadsproject' juist schuilgaat, is immers niet eenduidig en voor interpretatie vatbaar. Liever dan een ander begrip te introduceren, pleiten wij ervoor om het gecontesteerde begrip 'duurzaam stadsproject' te blijven hanteren en meerdere relevante duurzaamheidswaarden uit te werken om stadsdebatten te

stofferen en de dialoog over duurzame stadsprojecten te stimuleren. We argumenteren dat een meer radicale en bredere invulling van het begrip 'duurzaam stadsproject' nodig is. We houden in dit hoofdstuk zeker geen pleidooi voor een nieuw meetinstrument dat ons vertelt of een project al dan niet duurzaam is, maar we focussen op de diverse lagen in de stad waar die duurzame projecten kunnen ontstaan en op de verschillende benaderingen en achterliggende perspectieven die expliciet of impliciet aan de basis liggen van dergelijke projecten.

In de volgende paragraaf willen we duidelijk maken dat het duurzaamheidsconcept zich vooral leent voor initiatieven of projecten die ecologische én sociale uitdagingen verbinden en die ook voorbij een veeleer 'technologische fix' durven te denken. 'Duurzame stadsprojecten' zetten zich idealiter af tegen onduurzame levensstijlen en politiek-economische systemen. Hoewel moeilijk te verwezenlijken in de weerbarstige praktijk, pleiten wij dus voor een zogenaamde 'sterke duurzaamheid'. In het derde deel van dit hoofdstuk roepen we op om stadsprojecten niet te verengen tot fysiek-ruimtelijke ingrepen in een bouwblok of stadsdeel. We stellen immers vast dat heel wat boeiende stedelijke initiatieven wegglijden van de klassieke invulling van een stadsproject. Andersoortige stadsprojecten treden op de voorgrond. Zo duiken steeds meer initiatieven op waar burgers, sociale bewegingen, kennisinstellingen en bedrijven (al dan niet samen) het initiatief nemen en waar een ruimtelijke planningsstrategie veel eerder secundair is. In dit hoofdstuk verruimen we dan ook het concept 'stadsproject' en geven we aan hoe op verschillende lagen en niveaus in de stad 'duurzame projecten' ontkiemen en overleven. In het vierde deel van dit hoofdstuk lichten we ons empirische onderzoek in de stad Gent toe. Om zicht te krijgen op de brede waaier van mogelijke invalshoeken, brachten we zo veel mogelijk duurzame vormen van stedelijke ontwikkeling in kaart (Devolder & Block, 2013 – zie www.gentintransitie.com). Ter illustratie stofferen we de verschillende onderdelen van dit hoofdstuk met voorbeelden uit dat Gentse onderzoek. We sluiten af met enkele reflecties met betrekking tot de inventarisatieoefening en gaan kort in op de relatie tussen het transformatieve karakter van de projecten die hier naar boven gekomen zijn en de transitie naar duurzamere stedelijke systemen.

2. Duurzame stadsprojecten: ecologisch verantwoord én sociaal rechtvaardig

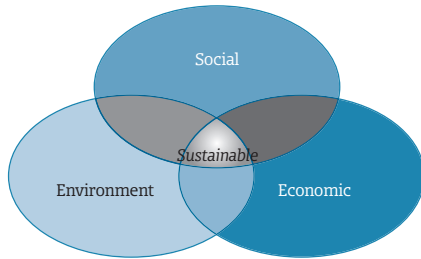
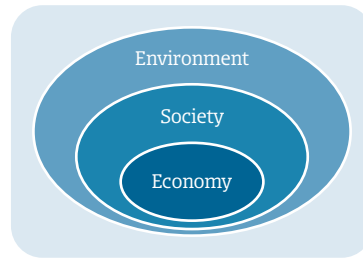
Stadsontwikkeling en duurzame ontwikkeling lijken elkaar, op zijn minst in de discourses, steeds vaker te vinden. Toch is de doelstelling die wordt vooropgesteld, of de achterliggende motivatie wanneer die twee elkaar in de praktijk ontmoeten, vaak beperkt tot het verbeteren van de levenskwaliteit van de inwoners enerzijds en/of ervoor zorgen dat de ontwikkelingen die daarvoor nodig zijn zo weinig mogelijk impact hebben op

het milieu en het klimaat anderzijds. Wij argumenteren dat een meer 'radicale' invulling van duurzaamheid aangewezen is, dat sociale bekommernissen en/of uitdagingen aan bod dienen te komen (om van duurzaamheid te kunnen spreken) en dat 'subjectief maatwerk' per stadsproject aan de orde is.

Stadsontwikkeling en duurzame ontwikkeling lijken elkaar steeds vaker te vinden.

2.1 Breder kader: zwakke versus sterke duurzaamheid

Duurzame (stads)ontwikkeling wordt – zeker in de praktijk – nog al te vaak vrij zwak of braaf ingevuld, iets wat het ambigue karakter van het vaak geciteerde Brundtland-rapport (WCED, 1987) ook toelaat.² In het debat over 'sterke en zwakke duurzaamheid' (Hardi, 2007; Haughton & Hunter, 1994; Neumayer, 2003) bevindt het rapport zich eerder aan de zwakke zijde van het spectrum (Giddings, Hopwood, & O'Brien, 2002). Een zogenaamde 'zwakke duurzaamheid' laat zich ideaaltypisch kenmerken door zowel een geloof in technologische oplossingen voor (milieu)problemen en voor het tekort aan grondstoffen als door een of andere vorm van 'trickle down'-denken. Met dat laatste wordt, eenvoudig gesteld, bedoeld dat bij economische groei iedereen zal profiteren en dat welvaart dus (uiteindelijk) ook zal 'doorsijpelen' tot bij de onderste of armste lagen van de bevolking. De rollen die overheden volgens die brede invalshoek toegedicht krijgen, leunen doorgaans sterk aan bij het aanpassen van wet- en regelgeving, het faciliteren van een 'innovatief bedrijfsklimaat' en/of het bezorgen van marktvoordeel aan de eigen ondernemingen. Met andere woorden: volgens een zwakke invulling van duurzame ontwikkeling zijn grondige aanpassingen of transitie van bijvoorbeeld levensstijlen of politiek-economische systemen niet echt aan de orde. Een dergelijk denken vinden we vaak terug in het debat over 'groene economie' en 'ecologische modernisering'. Schematisch vertaalt dat zich min of meer in het populaire model met drie afzonderlijke ringen die elk even groot zijn en die elk een ander facet vertegenwoordigen: sociale doelstellingen, milieubekommernissen en economische aspecten. Waar die drie ringen elkaar overlappen, is er sprake van duurzame ontwikkeling (zie figuur 1). Dat 'triple P'-model³ is niet-hiërarchisch en laat 'trade-offs' toe: de keuze voor het een gaat dan ten koste van het ander. Zeker in de praktijk ontbreekt vaak synergie tussen de drie dimensies en krijgen economische bekommernissen de voorkeur op sociale en ecologische uitdagingen. In elk geval is het moeilijk om een zogenaamd optimaal evenwicht te vinden. Daarom wordt participatie soms als vierde element aan dat model toegevoegd. Hiermee tracht men duidelijk te maken dat 'duurzame' keuzes het best gemaakt worden in overleg met alle betrokken actoren.

Figuur 1 – Het 'triple P'-model.**Figuur 2** – Het 'genestelde' model.

Aanhangers van 'sterke duurzaamheid' stellen ideaaltypisch de bestaande politieke en economische machtsstructuren en/of de gangbare relatie mens-natuur (grondig) in vraag. Volgens hen zijn belangrijke maatschappelijke en milieuproblemen immers geworteld in die dominante systemen en relaties en is dus een fundamentele transformatie van structuren, culturen en praktijken nodig. Figuur 2 sluit deels aan bij dat perspectief: de economie (het middel) staat dan vooral in dienst van het sociale, zijnde een rechtvaardige samenleving (het doel), rekening houdend met ecologische grenzen (randvoorwaarden). Volgers van een dergelijk perspectief erkennen dat sommige natuurlijke bronnen, zoals de ozonlaag, fotosynthese en de watercyclus, niet zomaar overgenomen, vervangen of nagemaakt kunnen worden door de mens (Rees, 1998). Door te stellen dat natuurlijk en menselijk kapitaal⁴ wel complementair zijn, maar zeker niet zomaar inwisselbaar, onderscheidt die benadering zich van 'zwakke duurzaamheid' (Neumayer, 2003). De belangen van toekomstige generaties kunnen met andere woorden niet gewaarborgd worden door enkel het totaal aan kapitaal of de groei ervan voor ogen te houden. Een economisch denken dat hier min of meer bij aansluit, vinden we terug bij de ecologische economie. Dat alternatief voor het dominante neoklassieke economische denken hanteert een logica die vertrekt vanuit een 'geconstrueerde' ecologische schaal (dat wil zeggen: de omvang van de economie mag de ecologische draagkracht niet aantasten), die vervolgens via een maatschappelijk debat een rechtvaardige verdeling bepaalt en die tot slot de markt laat spelen om een efficiënte allocatie te realiseren (Daly, 1992).

De opdeling tussen enerzijds zwakke en anderzijds sterke duurzaamheid is een simplificatie en toont ideaaltypisch twee extremen. In de praktijk is veeleer een continuüm vast te stellen. Voor een meer uitgewerkte of verfijndere indeling verwijzen we naar Hopwood en zijn collega's (2005), die een brede waaier van specifieke denkkaders inzake duurzame ontwikkeling in kaart brengen. Gebruik makend van zowel een ecologische als sociale dimensie en voortbouwend op Rees (1995), bakenen ze drie veranderingsstrategieën af: 'status-quo', 'reform' en 'transformation'. Kaders die zich laten vertellen in het 'triple P'-model, vallen doorgaans onder de 'status-quo'-benadering, waarbij men ervan overtuigd is dat de nodige veranderingen mogelijk zijn binnen de bestaande maatschappelijke structuren. Die zienswijze is volgens ons niet langer houdbaar. Wij pleiten ervoor om net zoals bij het 'genestelde model' een geïntegreerde aanpak van duurzame ontwikkeling in het debat over duurzame stadsprojecten binnen

te brengen en de problemen zeker ook te plaatsen bij intrinsieke kenmerken van de bestaande stedelijke systemen. Dat vraagt om een fundamentele wijziging ('reform' dan wel 'transformation'⁵) van de huidige samenleving, politiek-economische regimes en de manier waarop de mens zich ten opzichte van de natuur verhoudt.

2.2 Niet alleen ecologie!

Het 'genestelde model' past binnen de benadering waar duurzame ontwikkeling gedefinieerd wordt als een ontwikkeling die binnen de grenzen blijft van de draagkracht van de aarde. Het concept geeft daardoor mogelijk aanleiding om voornamelijk milieukwesties voorop te stellen of in ieder geval hiervan te vertrekken. Vanuit een antropocentrische kijk op duurzame ontwikkeling, waarbij niet de natuur, maar de mensheid als belangrijkste vorm van leven wordt beschouwd, zou het model er wellicht anders (omgekeerd?) uitzien. Dat is niet onbelangrijk omdat die ecologische urgentie, die onder meer terug te vinden is in *The Limits to Growth* (Meadows, 1972), in tegenstelling tot sociale thema's, bijna altijd de basis vormt om duurzame steden op de agenda te plaatsen. Veel zogenaamde 'duurzame' instrumenten, zoals BREEAM en LEED⁶, spelen daarop in. De focus van dergelijke certificaatsystemen of meetinstrumenten ligt bijgevolg op bijna uitsluitend ecologische aspecten zoals energiezuinigheid, biodiversiteit, lucht-, bodem- en waterkwaliteit, enzovoort. Ook in de praktijk zijn er heel wat voorbeelden van projecten die vanuit die invalshoek te werk gaan en het verlagen van de ecologische voetafdruk als (enig) hoofddoel vooropstellen. Een initiatief als de 'carrotmob' waarbij zo veel mogelijk mensen afspreken om samen te gaan shoppen in één bepaalde winkel, die op zijn beurt in ruil een percentage van de opbrengst investeert in milieuvriendelijke maatregelen zoals energiezuinige verlichting, is daar een voorbeeld van. Maar ook allianties zoals het Gents Klimaatverbond, dat ernaar streeft om tegen 2050 een energieneutrale stad te worden, of nieuwe woonwijken, zoals het project 'Tondelier' in Gent dat een voorbeeldfunctie wil vervullen, trachten vooral een antwoord te bieden op de milieu- of klimaatuitdaging waar we voor staan.

Sociale bekommernissen weten veel minder dan de thema's met betrekking tot milieu en klimaat hun stempel te drukken op de duurzaamheidsagenda van steden. Nochtans is de wereldwijd groeiende sociale ongelijkheid een even urgent en heikel punt (Stiglitz, 2012). Het streven naar sociaal duurzame steden met openheid voor diversiteit, gelijke rechten en kansen, aandacht voor welzijn, sociale welvaart en ruimte voor culturele ontplooiing is minstens even cruciaal als het inzetten op ecologisch duurzame steden waar de klimaatverandering, de afname van de biodiversiteit, de verspilling van grondstoffen en de luchtvervuiling centraal staan. Vanuit verschillende invalshoeken wordt daarom aandacht gevraagd voor stadsontwikkeling die ook rekening houdt met de noden en behoeften van de mens, in het bijzonder van de kwetsbaarste groepen. Vanuit dat duurzaamheidsperspectief staat een ontwikkeling voorop die iedereen ten goede komt en waarbij gezocht wordt naar emancipatorische en structurele oplossingen. In de praktijk is de 'Precaire Puzzel' in Gent, een initiatief dat ontstond in 2010 in de achtergestelde

Gentse wijk Brugse Poort, hier een illustratie van. Meer dan zestig terreinwerkers, zowel vrijwilligers als professionals, stelden samen een charter en actieplan op om de leef- en woonsituatie in de buurt te verbeteren en problemen zoals armoede en werkloosheid aan te pakken. Hun aanpak geeft aan dat levenskwaliteit, leefbaarheid en welzijn zeer nauw verbonden zijn met concepten als sociale cohesie, veiligheid, integratie en andere begrippen die 'sociale duurzaamheid' mee invulling geven. Ook onderzoekers zoals Dempsey e.a. (Dempsey, Brambley, Power, & Brown, 2011) maken in hun zoektocht naar sociale duurzaamheid in wijken onderscheid tussen enerzijds fysieke factoren zoals duurzame stedenbouw, aantrekkelijke openbare ruimte en goede huisvesting en anderzijds niet-fysieke factoren zoals sociale rechtvaardigheid, participatie en sociale netwerken.

De zorg voor het milieu en sociale rechtvaardigheid mogen binnen duurzame stedelijke systemen niet los van elkaar worden gezien.

Hoewel het op het eerste gezicht om twee afzonderlijke agenda's lijkt te gaan, mogen de zorg voor het milieu en sociale rechtvaardigheid binnen duurzame stedelijke systemen niet los van elkaar worden gezien. Beide bekommernissen hebben uiteraard elk afzonderlijke accenten en doelstellingen, maar er is ook heel wat overlap en ze hebben beduidend veel betrekking op elkaar. Het creëren van synergieën tussen beide, zowel bij het aanduiden van de problematiek als bij het zoeken naar mogelijke oplossingen, is dan ook wat voorop zou moeten staan. Als ze niet – op zijn minst ten dele – samen in rekening worden gebracht, is er van duurzaamheid in principe geen sprake. Kwesties als een rechtvaardige verdeling van de toegang tot hulpbronnen of de afwenteling van milieuproblemen op zwakke groepen geven aan dat voor het welslagen van ecologische ambities afstemming op sociale doelstellingen en omgekeerd noodzakelijk is. Van een 'environmental justice'-beweging' is in Gent niet echt sprake, maar de burgercoöperatie EnerGent combineert wel beide bezorgdheden. Onder het motto 'de wind is van iedereen' mikt die groep Gentenaars op een rechtvaardige overgang naar een duurzame en klimaatneutrale samenleving. Door het inbrengen van die sociale component weten ze zich te onderscheiden van andere groepen die vooral investeren in hernieuwbare energieproductie. EnerGent opteert ervoor om een deel van de gerealiseerde winst te besteden aan sociaalecologische projecten, om in hun werking zo veel mogelijk mensen te betrekken (onder wie ook mensen met een bescheiden inkomen) en om bij de realisatie van projecten open te staan voor dialoog en overleg met de betrokken stakeholders.

2.3 Geen objectief gegeven, maar constructies op maat

Nog al te vaak opperen behoudsgezinde besluitvormers dat streven naar duurzame ontwikkeling (binnen een of ander systeem) niet aan de orde is zolang voor het containerbegrip 'duurzaamheid' een waterdichte of 'objectieve' definitie ontbreekt. Een dergelijke benadering gaat echter voorbij aan de 'constructivistische' invulling die dat

richtinggevende concept volgens ons vraagt. Er zijn wel enkele brede principes die aan de grondslag liggen van het concept 'duurzaamheid' waar men het over het algemeen mee eens is, maar dat zegt niets over de interpretatie van de bijbehorende basisbegrippen, hoe die zich ten opzichte van elkaar verhouden en vanuit welk perspectief ze zo worden ingevuld. Er bestaat geen objectieve definitie van wat behoeften van mensen zijn, van wat nu precies sociaal rechtvaardig is of vanaf wanneer de grenzen van de draagkracht overschreden worden. Afhankelijk van de tijdgeest, de plek op de wereld, iemands wereldbeeld of positie in de samenleving worden al die richtinggevende begrippen anders ingevuld. Duurzame ontwikkeling is derhalve een normatief concept dat maatwerk vraagt. Een dergelijke constructivistische invulling vergt zowel in de definitie als in de operationalisering van het begrip meerdere normatieve keuzes met betrekking tot een toekomst die sociaal rechtvaardig en ecologisch houdbaar is.

Voor duurzame stadsprojecten in Vlaanderen betekent dit dat elk project uniek is en maatwerk vraagt. Dat zorgt ervoor dat per dossier of per project het concept in overleg (dat kan zowel in harmonie als in conflict) met alle belanghebbenden telkens opnieuw invulling krijgt. De historiek, de ruimtelijke context en de beleidssituatie zijn dermate specifiek dat het nagenoeg onmogelijk is om via enkele concrete 'passe-partout'-criteria simpelweg te bepalen of een project al dan niet duurzaam is. Stedelijke duurzaamheid is een complex vraagstuk dat veel uiteenlopende uitdagingen in zich draagt (die ook vaak op een verschillende wijze worden geïnterpreteerd), dat betrekking heeft op diverse stedelijke actoren (met niet zelden verschillende belangen) en dat beïnvloed wordt door externe factoren die men niet altijd zelf in de hand heeft (Block, Van Assche, & Goeminne, 2013). Vanwege de combinatie van vele variabelen is het erkennen van die complexiteit een belangrijke voorwaarde in het mogelijk maken van een sterk inhoudelijke discussie. Dat debat – niet het minst over de manieren waarop we in de stad willen leven – kan helpen om effectief stappen te zetten in de transitie naar duurzame stedelijke systemen, en om niet, zoals zo vaak gebeurt, te vervallen in 'business as usual' of plat 'consensusdenken'. Subjectieve inschattingen over enkele duurzaamheidswaarden kunnen (of beter: moeten) een belangrijke rol spelen in dergelijke discussies. Ze kunnen dienen om projecten die zichzelf als duurzaam labelen ten opzichte van elkaar te positioneren, om na te gaan in welke zin een project een positieve bijdrage levert en om te kijken waar er zich mogelijk nog andere opportuniteiten aandienen. Op zijn minst kan er op die manier getracht worden om het debat te stimuleren en eventueel (onrechtstreeks) beleidsbeslissingen te beïnvloeden.

Dat per stadsproject 'subjectief maatwerk' nodig is, is ook een argument om niet alleen te focussen op het eindproduct van die initiatieven, maar ook en misschien wel in de eerste plaats oog te hebben voor het veranderings- en leerproces van een project. Dat geldt zeker bij het kijken naar of analyseren van zogenaamde 'goedepraktijkvoorbeelden'. Initiatiefnemers van zowel de 'Fiets van Troje', een transitietraject dat opgezet is in Gent om de omslag naar een duurzaam mobiliteitssysteem te maken en dat mee het experiment van de 'Leefstraten' uit de inleiding initieert, als van 'De Site', een tijdelijk invullingsproject in de Gentse Rabotwijk dat ruimte voorziet voor onder meer 160 volkstuintjes, een stadsboerde-

rij en een bijkomend speel- en voetbalterrein, geven allebei aan dat naar aanleiding van het succes van die projecten andere actoren bij hen komen aankloppen met de vraag naar een recept of stappenplan dat eenzelfde resultaat garandeert. Bij het zoeken naar oplossingen voor al dan niet gelijkaardige uitdagingen is een simpel copy-pasten van die projecten echter geen enkele garantie op succes. Wat daarentegen wel leerrijk is, is het achterliggende denkwerk, de zoektocht en de hindernissen die het project vorm hebben gegeven en de mechanismen die mee hebben ingestaan voor het welslagen (of falen) van het project.

3. Verbreding van het concept 'stadsproject'

Lang niet alle stedelijke initiatieven vallen onder de klassieke invulling van het concept 'stadsproject'. Om het debat over de toekomst van de stad aan te wakkeren, achten wij het zinvol om het profiel of de contouren van stadsprojecten te verbreden. Dat is cruciaal om te voorkomen dat boeiende projecten al bij voorbaat worden uitgesloten. Om de invulling van stadsprojecten ruimer te kunnen invullen, leggen we het initiatief niet enkel in handen van de overheid, interpreteren we de stedelijke ruimte niet louter fysiek en hebben we oog voor de verschillende schaalniveaus in de stad waar duurzaamheidsinitiatieven kunnen ontkiemen. De projecten hoeven bovendien niet per definitie een integrale aanpak na te streven. Ze kunnen evengoed, uiteraard zonder blind te zijn voor de gehele sociale, culturele en economische context, inzetten op de verandering van een of meerdere stedelijke systemen.

3.1 Huidige benadering van het begrip 'stadsproject' onder druk

Stadsprojecten lijken sinds de jaren 1990 het beleidsinstrument bij uitstek geworden om Vlaamse centrumsteden en stadsdelen te transformeren (Boudry, Loecx, Van den Broeck e.a., 2006; Loecx, De Meulder, Patteeuw e.a., 2009). Die populaire projectmodus wordt meestal ingezet als krachtig hulpmiddel om de heropleving van de steden te voeden. Daarbij gaat er vooral belangstelling naar het (fysiek) aantrekkelijker maken van die plaatsen, niet het minst voor welgestelde burgers, toeristen, innovatieve actoren en bedrijven (Debruyne, Oosterlynck, & Block, 2008; Loopmans, 2007). Gelukkig worden 'klassieke' stadsprojecten ook meer en meer aangegrepen om oplossingen te zoeken voor complexe maatschappelijke uitdagingen, zoals de opwarming van de aarde, verspilling van grondstoffen, sociale en culturele ongelijkheden, armoede en uitsluiting, enzovoort. Voorbeelden van Gentse projecten die op die vlakken ambities koesteren, zijn het grootschalige stadsproject 'Tondelier' en de drie stadsvernieuwingsprojecten 'Bruggen naar Rabot', 'Zuurstof voor de Brugse Poort' en 'Ledeberg Leeft'. Hoewel het om zeer uiteenlopende projecten gaat, vertrekken de meeste stadsprojecten vanuit de definitie: "een stadsproject is een strategische ruimtelijke interventie in regie van de

overheid in samenwerking met private en semipublieke actoren die een kantelmoment kan teweegbrengen in de ruimtelijke, sociaal-culturele of economische ontwikkeling van buurten, wijken, stadsdelen, steden of een ruimere regio" (Boudry e.a., 2006, p. 12).

In de praktijk zien we echter dat heel wat boeiende stedelijke initiatieven wegglijden van die klassieke invulling. Hierdoor worden al op voorhand heel wat potentieel interessante projecten of initiatieven uitgesloten. Ze worden op die manier niet, of toch niet rechtstreeks, ingezet als duurzaam stadsproject in de transitie naar duurzamere stedelijke systemen. De manier waarop het begrip 'stadsproject' vandaag ingevuld wordt, houdt volgens ons dan ook essentiële beperkingen in. Zeker als we het totale potentieel aan duurzame stadsprojecten willen inzetten om tot meer duurzame en democratische steden te komen. We willen met het opentrekken of verbreden van het concept 'stadsproject' echter geenszins afbreuk doen aan de kwaliteit die aan dat label verbonden is. Dat niet ieder project in de stad zomaar het statuut van stadsproject krijgt, is ongetwijfeld een meerwaarde. Toch kunnen we er niet onderuit dat het begrip 'stadsproject', paradoxaal genoeg, aan de ene kant enorm veel ruimte laat voor mogelijke invullingen en zelfs ingezet kan worden voor sterk uiteenlopende types van beleid (Uitermark, 2004) en aan de andere kant tegelijk heel wat projecten die een betekenisvolle rol kunnen spelen in de dynamiek van het stadsdebat, uitsluit door de restricties die vervat zitten in de definitie die doorgaans wordt toegepast. De toevoeging van het richtinggevende adjectief 'duurzaam' maakt het mogelijk om die klassieke invulling los te laten en meteen ook de bijbehorende beperkingen weg te werken.

3.2 Nieuwe relatie tussen burger en overheid

Om mogelijk interessante projecten niet op voorhand uit te sluiten, is het aangewezen de trekkersrol ook door andere actoren te laten opnemen. Dat betekent niet dat de stedelijke overheid geen projecten meer mag en kan opzetten, maar wel dat ze hier geen monopolie op heeft. We zien in Gent dat de burger als innovator, initiator of ondernemer op ontelbare manieren zelf werk maakt van de vele uitdagingen die zich in de stad voordoen. Zo zijn er de initiatiefnemers van de 'Fietskeuken' die via een open fietsatelier in een voormalige meubelfabriek in de Brugse Poort de fietscultuur in Gent promoten. Vanwege de locatie is de organisatie in eerste instantie gericht op buurtbewoners, maar het trekt met de 'DIY' (Do It Yourself)-workshops die het organiseert, evengoed fietsliefhebbers aan vanuit heel de stad. Ze sluiten zich bovendien aan bij een groepering van (zelf)organisaties, die eveneens onderdak zochten voor hun buurtgerichte activiteiten en weten zo in de 'Meubelfabriek' de krachten te bundelen. Een ander voorbeeld is de vzw Uilenspel, die zo'n 150 vrijwilligers bij elkaar brengt uit vier verschillende Gentse wijken die samen de ontwikkelingskansen van kinderen en ouders uit kansarme gezinnen ondersteunen. De vrijwilligers komen één uur in de week bij een gezin aan huis en bieden er in samenwerking met de onderwijsinstellingen ondersteu-

ning in de schoolse context. De persoon in kwestie bouwt op die manier een vertrouwensband op met het gezin, waardoor hij/zij na verloop van tijd ook in staat is om het gezin naar buurtactiviteiten en dienstverlening te begeleiden. Ook bij het vertalen van belangrijke documenten, zoals facturen, kan men een helpende hand zijn.

Dat burgerinitiatieven, sociale bewegingen, kennisinstellingen en bedrijven steeds vaker het voortouw nemen en bijgevolg de stedelijke overheid niet langer alleen aan zet is, heeft invloed op de onderlinge verhoudingen. Net als onder meer Uitermark en van Beek (2010) pleiten we geenszins voor een 'participatiestaat/stad' als die voortvloeit uit nalatigheid van overheden die onder druk van bezuinigingen (doorgaans sociale) verantwoordelijkheden bij andere actoren legt, maar participatie van burgers kan ook heel wat kansen en opportuniteiten bieden. Zo creëert het openingen om iets te doen aan de groeiende polarisatie tussen de overheid en het alledaagse leven. Uiteenlopende concepties van de stedelijke ruimte zorgen immers voor een continu spanningsveld tussen enerzijds 'de geplande stad', waar de stad wordt beschouwd als een instrument van planning en beleidsvoering, en anderzijds 'de alledaagse stad', waar de stad wordt gezien als een object van alledaagse identiteitsvorming (Reijndorp & Reijnders, 2010). De uitdaging is om de stedelijke ruimte niet louter fysiek of architectonisch te percipiëren, maar ook (en misschien vooral) als een sociaal, cultureel en politiek domein waarop verschillende groepen en instituties aanspraak maken. Als er naar de stad wordt gekeken vanuit beide standpunten en als die elkaar weten te vinden en elkaar bovendien versterken, biedt dat perspectieven voor een vernieuwde relatie tussen de overheid en haar burgers.

Burgerinitiatieven, sociale bewegingen, kennisinstellingen en bedrijven nemen steeds vaker het voortouw, waardoor de stedelijke overheid niet langer alleen aan zet is.

Een belangrijke stap om dat mogelijk te maken, is erkennen dat niet voor alle projecten die hun schouders zetten onder een of meerdere stedelijke uitdagingen, een fysiek-ruimtelijke component prioritair is. Die kan volledig afwezig zijn of kan van ondergeschikt belang zijn. De oprichting van het sociaal restaurant Eetcafé Toreke in de Gentse Rabotwijk, dat de economische regeneratie van de wijk vanuit sociaal oogpunt een duwtje in de rug wil geven, is een illustratie van dat laatste. Er worden maaltijden aangeboden tegen een verlaagd tarief voor mensen die het financieel moeilijk hebben en er wordt in opleidingen en tewerkstelling voor langdurig werkzoekenden uit de buurt voorzien. In combinatie met culturele programmaties, professionele omkadering en ondersteuning van lokale partners kan het dienstdoen als een centrale ontmoetingsplaats waar zowel buurtbewoners, mensen die in de wijk werken als toevallige passanten elkaar tegenkomen. Het is belangrijk daarbij te benadrukken dat dergelijke projecten niet ter vervanging dienen van de klassieke stadsprojecten, maar als aanvullend of com-

plementair. Dat gebeurt het best door ze als afzonderlijke projecten te benaderen en ze niet onmiddellijk als 'spin-offs' te claimen.

3.3 Stadsprojecten als ankerpunt van het stadsdebat

Argumenten voor de verbreding van het debat omtrent duurzame stadsprojecten vinden we terug in het *Witboek Stedenbeleid* (Boudry, Cabus, Corijn e.a., 2003, p. 165): "Stadsprojecten concretiseren de doelstellingen en dimensies van het stadsbeleid en het stadsdebat, zonder dat het er louter toepassingen van zijn (...) stadsprojecten ontdekken en verkennen ook nieuwe mogelijkheden, stellen concepten voor en sturen visies bij." Binnen het gevoerde pleidooi voor de stadsrepubliek zijn 'stadsprojecten' en 'stadsdebatten' in het *Witboek* onlosmakelijk met elkaar verbonden. Via de term 'stadsrepubliek' wordt het beeld opgeroepen van de stad als 'politiek platform'. Om tot een duurzame en democratische opbouw van Vlaanderen te komen, is een herziening van de stad nodig. Hiervoor moet er worden onderhandeld over afspraken met betrekking tot het samenleven vanuit culturele verscheidenheid, moeten er vaardigheden en nieuwe tradities worden opgebouwd om met diversiteit en verandering om te gaan en is er overleg over de toekomst van de stad nodig. 'Stadsdebatten' en 'stadsprojecten' dienen hier samen gestalte aan te geven, waarbij het stadsdebat staat voor "het realiseren van een conceptueel, professioneel en interactief kader dat de wisselwerking tussen visievorming, stadsprojecten en de meningsvorming over duurzame stedelijke ontwikkeling organiseert en tot voorwerp maakt van permanente democratische bijsturing en deelname" (Boudry e.a., 2003, p. 151).

Wanneer we stadsprojecten op die manier benaderen, komen er ook projecten naar boven die op een andere schaal van de stad interveniëren dan op de mesoschaal of het wijkniveau van de stad. Van projecten die ingrijpen op de kleinste schaal van de stad (cf. de vele zogenaamde niches die op tal van plaatsen in dit hoofdstuk worden vermeld), tot projecten die de stad in haar geheel als werkveld zien, worden dan zichtbaar. Een voorbeeld van een project in Gent dat is ontkiemd op die laatste schaal, is het eerder aangehaalde 'Gents Klimaatverbond'. Mee aangezet door die alliantie, ontstaan er steeds meer verbintenissen tussen de stedelijke overheid, burgers, verenigingen, bedrijven en andere strategische partners die stadsbreed acties opzetten om de hoeveelheid CO₂ die er dagelijks wordt uitgestoten, zo veel mogelijk tot nul te herleiden. Op verschillende stedelijke systemen (bijvoorbeeld: mobiliteit, wonen, energie, landbouw, ...) worden de handen in elkaar geslagen. Dergelijke 'stadsprogramma's' gaan idealiter ook stadsregionaal te werk. Ze doen dat door verschillende activiteiten en projecten van zowel stedelijke actoren als bovenlokale actoren die nodig zijn om een gezamenlijke doelstelling te bereiken, te bundelen. Dat gebeurt telkens met het oog op één specifiek onderdeel, zoals klimaatneutraliteit, maar ook andere thema's, zoals mobiliteit en gemeenschapsinfrastructuur, behoren tot de mogelijkheden.

4. Empirisch onderzoek in Gent

4.1 Zoektocht naar duurzame vormen van stedelijke ontwikkeling

Omdat het onduidelijk is wat er momenteel allemaal gaande is in onze Vlaamse steden op het vlak van duurzaamheid, hebben we in de loop van 2013 geprobeerd om hier meer zicht op te krijgen. Hoe trachten zowel beleidsmakers als burgers meer duurzame praktijken te initiëren? Wat wordt er vandaag ondernomen om te bouwen aan een rechtvaardigere samenleving, de ecologische voetafdruk te verlagen en/of de levenskwaliteit van de stadsbewoner te verhogen? Dat alles is voor velen nog steeds een blinde vlek. Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de grote diversiteit van initiatieven die onder de noemer 'duurzaam stadsproject' kunnen vallen, is, zoals eerder beargumenteerd, niet alleen de bestaande of meest gangbare invulling van het begrip 'stadsproject' losgelaten, maar lieten we de interpretatie van duurzaamheid ook zo veel mogelijk open. Er is gekozen om die oefening uit te voeren in de stad Gent. Die stad is, met bijna 250.000 inwoners, een van de twee grootsteden van Vlaanderen en kent een veeleer progressief imago. Het laatste bestuursakkoord (Stad Gent, 2012) is deels geschreven vanuit een duurzame visie, maar het zijn evenzeer de (middenveld)organisaties, buurtcomités en cultuurhuizen die mee het vooruitstrevende karakter van die stad bepalen. Die condities doen vermoeden dat op die plek in Vlaanderen een zekere concentratie van duurzame vormen van stedelijkheid aanwezig is. De nadruk lag evenwel niet op het verkrijgen van een volledige sluitende inventarisatie, maar op het zicht krijgen op de brede waaier van mogelijke invalshoeken.

Aan de hand van individuele interviews met Gentse ambtenaren, academici, vertegenwoordigers van ngo's, middenveldorganisaties en ondernemersverenigingen en geëngageerde burgers is gezocht naar Gentse initiatieven die bijdragen aan een sociaal en ecologisch duurzame toekomst. Om meerdere benaderingen aan bod te laten komen, werd een heterogene groep van twaalf respondenten samengesteld. Die groep – deels bepaald in overleg met het Gentse stadsbestuur, deels gevormd via de sneeuwbal methode tijdens de interviewfase – bestaat uit zowel overheids- als niet-overheidsactoren, en diverse domeinen zoals bestuur, milieu en natuur, energie, wonen, werk, welzijn, mobiliteit en economie zijn vertegenwoordigd. Tijdens de gesprekken is er opgenomen welke Gentse projecten volgens de experts onder de noemer 'duurzaam' vallen, los gezien van het feit of ze zichzelf zo labelen of niet, welke projecten al dan niet rechtstreeks het stedelijk beleid weten te beïnvloeden op het vlak van duurzaamheid en welke een belangrijke rol spelen in de transitie naar een duurzamer stadsmodel. Naast de data die verzameld zijn via de interviews, is ook het materiaal opgenomen uit een inventarisatieoefening, uitgevoerd door Gentse stadsdiensten, naar sociaal innovatieve projecten in Gent. Die lijst werd opgesteld naar aanleiding van de stedenconferentie en de jaarlijkse conferentie van het Europese steden-netwerk Eurocities, die eind 2013 plaatsvonden in Gent onder de noemer 'Smart Citizens'. Tot slot is er een persbericht opgemaakt en verspreid om de eigen oefening bij het brede publiek kenbaar te maken. Hierbij werd naar de burgers een oproep gelanceerd om projecten die zich inzetten voor een duurzamere toekomst van de stad, bij ons kenbaar te maken.

Al die projecten zijn verzameld en verwerkt in de vorm van een website. Op de website 'Gent in Transitie?!'⁸ is de ruime waaier van projecten zo overzichtelijk mogelijk in kaart gebracht. De volledige lijst van projecten is aanzienlijk: in totaal brachten we in die eerste fase 88 projecten in kaart. Daarbij vallen meteen de verschillende benaderingen op die mogelijk zijn om duurzame stadsprojecten te definiëren. Heel wat van die initiatieven worden in de verschillende delen van dit hoofdstuk ter illustratie verwerkt, maar we kunnen ze hier uiteraard niet allemaal belichten. Tabel 1 geeft alvast een klein voorsmaakje. Voor de uitgebreide inventarisatie verwijzen we graag naar de website, die op een interactieve wijze al de projecten bij elkaar brengt.

Tabel 1 – Ter illustratie: selectie van enkele Gentse projecten uit de brede waaier van duurzame vormen van stedelijke ontwikkeling die we inventariseerden.

IDROPS (www.sociaalinnovatielab.be)

iDROPS wil armoede en sociale exclusie op een digitale manier helpen bestrijden via een Sociaal Innovatie LAB. Via kruisbestuiving tussen de digitale, de creatieve en de sociale sector wordt gezocht naar digitale oplossingen voor tal van sociale uitdagingen.

PEERBY & WIJDELEN (www.peerby.com)

Dit is een platform om te delen met mensen uit je buurt. Het is de bedoeling om door middel van het delen buurtcontacten te stimuleren en buurtinitiatieven aan te moedigen. Doordat je zelf niet alles hoeft aan te kopen, spaar je geld maar ook het milieu.

COMMUNITY LAND TRUST (www.cltgent.blogspot.be)

CLT wil mensen met een laag inkomen stimuleren en helpen om een kwaliteitsvolle eigendom te verwerven. Het idee is dat je eigenaar wordt van de woning, maar niet van de grond. De terreinen blijven in handen van de vzw die daarop woningen bouwt of renoveert.

DE TOEKOMSTFABRIEK (www.detoeekomstfabriek.be)

Acht organisaties uit het Gentse middenveld hebben zich verenigd in hun zoektocht naar een duurzame toekomst. Ze gaan op zoek naar nieuwe, hoopvolle toekomstprojecten en actiemethoden die hier vorm aan geven en die inzetten op de behoeften en de belangen van de bevolking.

TRANSITIE UGENT (www.ugent.be)

Transitie UGent is een denktank van een 150-tal geëngageerde personeelsleden, studenten, experts en beleidsmensen die een langetermijnvisie op het vlak van duurzaamheid voor het onderwijs, het onderzoek en de organisatie van de UGent uitwerken.

WIJVELD (www.wijveld.be)

Wijveld is een zelfgoestboerderij van groenten, kruiden en klein fruit in Destelbergen. De boer en de burger-consument slaan de handen in elkaar. Tegen een vaste jaarlijkse bijdrage teelt de boer in ruil een ruim assortiment gewassen die de leden zelf vers oogsten op het veld.

TOREKES (www.torekes.be)

Deze complementaire munt wordt in de wijk Rabot ingezet om de zorg voor de eigen buurt, het milieu en elkaar te stimuleren. Iedereen die zich op een of andere manier inzet in de wijk, wordt beloond met het alternatieve geld, dat je op verschillende plaatsen in de omgeving kunt uitgeven.

GAAN WE SAMEN WORTELS PLUKKEN? (www.vzwjong.be)

In het project 'Gaan we samen wortels plukken?' onderhouden kinderen samen biologische tuintjes. Door met kinderen te tuinieren op openbare terreinen in de 19de-eeuwse gordel van de stad en hun ouders hierbij te betrekken, wordt gewerkt aan een stedelijk netwerk voor biotuinieren.

4.2 Reflecties over de inventarisatieoefening

Uit deze inventarisatieoefening hebben we enkele zaken geleerd over het hanteren van een open interpretatie van duurzame ontwikkeling en het verbreden van het concept 'stadsproject'. Om te beginnen, kunnen we stellen dat ondanks de brede waaier van initiatieven die naar boven gekomen zijn, we niet kunnen spreken van een echt verzadigingspunt. Al vrij snel was duidelijk dat de hoeveelheid projecten die op een sociale en/of ecologische wijze (willen) bijdragen aan de transitie naar duurzamere stedelijke systemen, best groot is. Dat we geen exhaustieve lijst van projecten kunnen presenteren, houdt ongetwijfeld verband met onze verbreding of open invulling van beide concepten, maar heeft zeker ook te maken met het dynamische karakter van een stad. Terwijl er dagelijks projecten verdwijnen of uitdoven, komen er ook telkens weer nieuwe projecten bij. Sommige projecten verdwijnen bovendien nog voor ze goed en wel groot geworden zijn, terwijl andere projecten wel overleven, maar lange tijd onder de radar blijven en pas veel later worden opgepikt.

Naargelang de expertise van de persoon, dienst of organisatie kwamen er telkens nieuwe projecten bij. De opsomming is bijgevolg mede afhankelijk van de betrokken respondenten. Hoewel getracht is een diversiteit aan personen te interviewen en er aanvullend gebruik gemaakt werd van zowel de inventarisatieoefening die opgezet is door het Gentse stadsbestuur als van individuele inzendingen, zijn er binnen de brede waaier van initiatieven zeker nog invalshoeken die ontbreken. We denken daarbij bijvoorbeeld aan mensen die de stad meer bekijken vanuit een sociaal-cultureel perspectief, die werkzaam zijn in de zorg- en opvangsector of die veel belang hechten aan educatie. Het ontbreken van deze invalshoeken, en bijgevolg ook van de projecten die hiermee gepaard gaan, heeft allicht ook te maken met het dominante discours inzake duurzaamheid. Sommige benaderingen zijn niet volledig afwezig, maar zijn wel duidelijk ondervertegenwoordigd. Dat is bijvoorbeeld merkbaar bij het beperkte aantal projecten die via digitale en/of technologische innovatie stedelijke systemen duurzamer trachten te maken, zoals 'Econation', dat in intelligente lichtkoepels voorziet, of 'Becharged', dat pioniert op de markt van de elektrische mobiliteit. Ook initiatieven die genomen worden door grote bedrijven en industrieën, ontbreken over het algemeen. Een concreet voorbeeld van zo'n project dat door niemand werd vermeld, is 'Ghent Bio-Energy Valley', een bedrijf dat de ontwikkeling van zogenaamde duurzame bio-energieactiviteiten ondersteunt.

Ondanks het feit dat we aan de ene kant een grote diversiteit aan projecten en thema's hebben en aan de andere kant niet over alle projecten en mogelijke invalshoeken beschikken, kunnen we toch enkele overkoepelende trends vaststellen. Uitschieters in deze zijn ecologisch verantwoord handelen, biologische voeding of landbouw, ruimte om elkaar te ontmoeten en het inzetten op gedeeld gebruik en gemeenschappelijk beheer. Bij heel wat projecten komen meerdere van die uitingen aan bod. Ze laten zich niet zomaar in een bepaald 'hokje' plaatsen. In tabel 2 sommen we de zaken op waar het frequentst op wordt ingezet en geven we beknopt weer op welke manier die zaken zich uiteten in de praktijk.

Tabel 2 – Samenvatting van enkele overkoepelende tendensen die tijdens de inventarisatieoefening naar boven gekomen zijn.

HET PROJECT ZET IN OP...	HOE UIT ZICH DAT IN DE PRAKTIJK?
BUURTWERKING	Het organiseren van gemeenschappelijke activiteiten, samen projecten opzetten, zorg dragen voor de buurt, solidariteit tussen bewoners stimuleren en elkaar op een positieve manier beter leren kennen.
ONTMOETINGSPLEKKEN	Openbare terreinen die een nieuwe en aantrekkelijke inrichting krijgen, plekken waar gemeenschappelijke activiteiten georganiseerd worden, plaatsen waar mensen met dezelfde interesses bij elkaar komen en ruimtes waar kennis overgedragen wordt.
DUURZAAM ONDERNEMEN	Aandacht voor alternatieve samenwerkingsvormen, het mee laten participeren van kansarmen, kwaliteitsvolle en ambachtelijke productie, gebruik van lokale en streekgebonden producten en innovatie met het oog op het verlagen van de ecologische voetafdruk.
ECOLOGISCHE VOETAFDruk	Streven naar een klimaatneutrale stad, invoeren van energiezuinige maatregelen, aandacht voor hernieuwbare energie, recyclagetechnieken, consuminderen en verlagen van de CO ₂ -uitstoot, gebruiken van korteketenproducten en het promoten van de fietscultuur.
GEDEELD GEBRUIK/ GEZAMENLIJK BEHEER	Door samen te tuinieren, door over een collectieve tuin of buitenruimte te beschikken, door de kosten van het autogebruik te drukken, door werknemers dichterbij elkaar te brengen en door verantwoordelijkheden te delen.
BIOLOGISCHE VOEDING	Door het voedsel zelf te telen en/of aan te bieden, in de communicatie met leveranciers en door het belang ervan te onderzoeken en te onderstrepen in instellingen, organisaties en bedrijven.
KINDVRIENDELIJKE OMGEVING	Ruimte in de stad voor jonge gezinnen met kinderen wordt doorvertaald in wijk- en buurtparken, leefstraten, wandel- en fietsbruggen, toegankelijke recreatiedomeinen, veilige fietsassen, groenpolen, betaalbare woningen en heel wat andere initiatieven die in dit geval meestal door de stad genomen worden.
PARTICIPATIE	Meewerken en mee nadenken over nieuwe voorzieningen, mogelijkheid tot het bijdragen aan tijdelijke invullingsprojecten, inzet van vrijwilligers, zo veel mogelijk mensen laten deelnemen aan de maatschappij en samen actie voeren.
KRACHTEN BUNDELEN	Door op zoek te gaan naar de gemeenschappelijke behoeften en belangen, door in de opbrengst te delen of ze samen te (her)investeren, door problemen zoals armoede en werkloosheid collectief aan te pakken en door collectieve ruimten en voorzieningen in te plannen.
VORMING EN EDUCATIE	Worden ingezet als belangrijke instrumenten om de bewustwording bij mensen te vergroten en informatie over te dragen.

Om het debat over de toekomst van de stad te voeren en te reflecteren over de manier waarop we in de steden willen leven, stellen we voor om tastbare stadsprojecten aan te grijpen als ankerpunt van het debat. We leren uit onze oefening dat indien men dat ernstig of grondig wil aanvatten, het aangewezen is om de contouren van stadsprojecten te verbreden. De inventarisatie illustreert immers veelvuldig aan de hand van diverse concrete projecten dat heel wat boeiende initiatieven die niet voldoen aan de klassieke interpretatie, ook een betekenisvolle rol kunnen spelen in het stadsdebat. Deze verbrede invulling biedt daarnaast heel wat kansen en opportuniteiten, niet het minst om werk te maken van een constructieve relatie tussen burger en bestuur en het dichterbij elkaar brengen van de alledaagse en de geplande realiteit. Bij wijze van slot herhalen

we de voornaamste aandachtspunten: de stedelijke ruimte niet alleen fysiek-ruimtelijk benaderen, maar ook rekening houden met initiatieven die niet genomen worden door de (lokale) overheid, maar die opgezet zijn door andere stedelijke actoren (zoals burgers, middenveldorganisaties, bedrijven en kennisinstellingen in rekening), oog hebben voor de verschillende schaalniveaus van de stad waar projecten kunnen ontstaan en ten slotte gericht kijken naar initiatieven die bewust inzetten op de transitie van een of meerdere systemen van de stad.

Willen we die stadsprojecten inzetten om nieuwe mogelijkheden te ontdekken en te verkennen, bestaande concepten bij te stellen en hardnekkige visies bij te sturen richting meer duurzaamheid, dan is ook een 'radicalere' invulling van het begrip 'duurzaamheid' nodig. Zoals vermeld, moet de ambitie zijn om zowel sociale als ecologische bekommernissen centraal te stellen en die waar mogelijk dichterbij elkaar te brengen. Bovendien dient men te erkennen dat per project het concept met alle belanghebbenden telkens opnieuw invulling krijgt en dat dus per dossier '(inter)subjectief maatwerk' nodig is. Gezamenlijk duurzaamheidswaarden inschatten, kan daarbij een belangrijke rol spelen. Gebaseerd op literatuurstudies, interviews en de projecten die tijdens de inventarisatie naar voren gekomen zijn, stellen we als vertrekbasis twee waardegroepen voor met telkens vijf bijbehorende dimensies: een groep met een eerder ecologische focus onder de noemer 'milieu en leefbaarheid' en een andere groep met een meer sociale focus onder de noemer 'samenleving en welvaart'. Iedere dimensie is met bijbehorende omschrijving opgenomen in tabel 3.

Tabel 3 – Duurzaamheidswaarden: beschrijving van de dimensies onder de waardegroepen 'milieu en leefbaarheid' en 'samenleving en welvaart'.

MILIEU EN LEEFBAARHEID	SAMENLEVING EN WELVAART
ECOLOGISCHE VOETAFDruk	SOCIALE RECHTVAARDIGHEID
Het project onderneemt acties om de ecologische voetafdruk zo laag mogelijk te houden en zo de druk op het milieu niet of zo min mogelijk te verhogen. Er wordt intelligent omgegaan met schaarse middelen zoals land, fossiele brandstoffen, schone lucht, vruchtbare grond, materialen, ...	Het project komt iedereen ten goede. Er worden acties ondernomen om exclusieve toe-eigening, segregatie en sociale verdringing tegen te gaan. Er wordt daarbij over de grenzen heen van het eigen project gekeken en men brengt de impact van het project op zijn omgeving mee in rekening.
GESLOTEN KRINGLOOP	EMANCIPATIE
Het project zorgt ervoor dat uitgaande stromen van water, afval, materialen, ... tot het minimum worden herleid. Het zet in op korte ketens en lokale kennis van materialen en technologieën.	Het project draagt bij tot sociale emancipatie van individuen en groepen uit kwetsbare milieus. Er wordt gewerkt aan samenlevingsopbouw, sociale cohesie, duurzame welvaartsontwikkeling en -verdeling, economische betrokkenheid en jobcreatie, kindgerichtheid, ...

MILIEU EN LEEFBAARHEID	SAMENLEVING EN WELVAART
NATUUR EN CULTUUR	GEMEENSCHAP
Het project gaat in dialoog met de natuur en overstijgt de traditionele benadering waar stad en land elkaars tegenpool zijn. Er is ruimte voor biodiversiteit, het toevoegen of opnemen van natuurlijke elementen en het herstel van de natuur.	Het project overstijgt de individuele belangen van de betrokken actoren en plaatst het collectieve belang voorop. Het vertrekt vanuit een grondige analyse van de noden en behoeften van de gemeenschap en houdt hier in zo veel mogelijk opzichten rekening mee. Het sociale en culturele kapitaal uit de buurt, de wijk of de stad wordt zo veel mogelijk aangewend en ingezet.
LEEFBAARHEID	COPRODUCTIE
Het project zet in op een aantrekkelijke, leesbare, comfortabele en veilige omgeving waarbij voldoende ruimte voorzien is voor ontmoeting. Er is aandacht voor een diversiteit aan voorzieningen, bestaande lokale verenigingen of organisaties en de culturele identiteit van de buurt, de wijk of de stad.	Het project krijgt vorm en inhoud door en voor iedereen en dit door samenspraak en samenwerking tussen verschillende stakeholders: stad, buurtbewoners, middenveld, gebruikers, andere overheden, ondernemers, kinderen, ... Er is oog voor het realiseren van een meerwaarde waar alle partners beter van worden. De verantwoordelijkheden, de lasten en de lusten worden gedeeld.
GEZONDHEID	PARTICIPATIE
Het project maakt een gezonde levensstijl mogelijk en tracht die ook te stimuleren. Er is aandacht voor zowel de mentale als de fysieke gezondheid van de stedelingen. Dat kan door in te zetten op sport en lichaamsbeweging, gezonde voeding, hygiëne, ontspanning, vitaliteit, welbevinden, levenskwaliteit, ...	Het project laat stedelingen, ongeacht hun herkomst, inkomen, geaardheid, ..., toe om deel te nemen aan het politiek bestuurlijke besluitvormingsproces van de stedelijke overheid of laat hen toe alleen of samen met anderen, zelf (zonder een beroep te doen op de stedelijke overheid) activiteiten te ondernemen.

5. Ter uitleiding: moeten 'duurzame stadsprojecten' transformatief zijn?

Veel stadsprojecten die van zichzelf zeggen dat ze duurzaam zijn of door anderen als dusdanig worden aangeduid, zijn vandaag nog niet ten volle gerealiseerd of staan nog niet helemaal op punt. Het kan met andere woorden nog een hele tijd duren voordat duidelijk wordt in hoeverre de initiële intenties overeind blijven. Soms weegt een 'duurzaam stadsproject' ook niet op tegen de groeiende ongelijkheid of ecologische problemen die (blijven) voortvloeien uit tal van maatschappelijke trends, bedrijfs- of beleidsbeslissingen. De zogenaamde 'lock-ins'⁹ of padafhankelijkheid die veel 'regimes' van onduurzame stedelijke systemen kenmerken (bijvoorbeeld: het mobiliteits-, energie- en voedingssysteem), werken dan niet zelden verlamdend. Interessant echter om te zien is hoe stadsprojecten toch in staat zijn om weerstand te steken op dergelijke systemen of die zelfs gaandeweg te transformeren. Dat gaat meestal gepaard met grillige en complexe processen (Block & Paredis, 2012), maar toch pleiten wij ervoor om ook het transformatieve karakter van duurzame stadsprojecten mee te nemen in de discussie.

Vanuit het transitiedenken, waar een fundamentele omschakeling wordt aangeduid met het begrip 'transitie' of 'systeeminnovatie', krijgen we hiervoor enkele handvatten aangereikt. Twee zaken zijn van belang bij die inschatting. Ten eerste vinden de problemen (en de oplossingen) plaats op systeemniveau en niet enkel op individueel, proces- en productniveau. Dat impliceert een overkoepelend niveau waarop individuen, bedrijven en organisaties zich organiseren. Ten tweede zijn fundamentele hervormingen van bestaande maatschappelijke stelsels niet alleen gericht op harde, infrastructurele vernieuwing, zoals technologische vernieuwing, maar ook op economische, socioculturele of institutionele en politiek-bestuurlijke vernieuwing. De verandering gebeurt met andere woorden in de structuur (de institutionele, socio-economische en fysieke inrichting), cultuur (dominante denkbbeelden, waarden en paradigma's) en werkwijzen of praktijken (routines, regels en gedrag) van het maatschappelijk systeem (Rotmans & Loorbach, 2010).

In een lopende TRADO-onderzoek¹⁰ ontwikkelen we momenteel een inspirerend discussiekader voor duurzame stadsprojecten waarin we zowel duurzaamheidsaspecten (zoals eerder omschreven) opnemen als aspecten die betrekking hebben op het transformatieve karakter van stedelijke initiatieven. Het gaat daarbij om een inschatting van de potenties die de projecten in zich dragen of de ambities die de projecten voorstellen en dus niet om de verandering die ze vandaag realiseren. Ook hier zal de inschatting variëren afhankelijk van wie er betrokken wordt in het proces. Gelukkig is een eenduidig antwoord het laatste waar we naar op zoek zijn.

NOTEN

1. We hebben hierbij niet enkel sociotechnische systemen, zoals wonen, energie, mobiliteit en voedsel, voor ogen. Wat ons betreft, gaat het ook om maatschappelijke en economische systemen.
2. Het Brundtland-rapport erkent enerzijds dat de mens afhankelijk is van het milieu om basisbehoeften te bevredigen en anderzijds dat economische modellen op basis van groei hebben gefaald om de groeiende kloof tussen arm en rijk te verkleinen en om milieuproblemen aan te pakken, maar blijft tegelijkertijd ook pleiten voor een versnelde economische groei zonder zwaar te raken aan fundamentele systemen.
3. Deze traditionele benadering van duurzame ontwikkeling is bekend als het 'triple P'-model. De 3 P's - 'People' (mensen/samenleving), 'Planet' (planeet/natuur) en 'Profit' (economie/winst) - staan respectievelijk voor de sociale, ecologische en economische dimensies van het begrip.
4. 'Natuurlijk kapitaal' omvat alles in de natuur dat instaat voor het menselijk welzijn. Dat kunnen natuurlijke grondstoffen zijn, maar ook natuurlijke voorzieningen zoals open landschappen of het vermogen van de natuur om afvalstoffen en/of emissies te absorberen en te verwerken. 'Menselijk kapitaal' heeft betrekking op de productie van goederen, infrastructuur en diensten. Ook kennis en vaardigheden vallen hieronder.
5. Onder 'transformation' is een verstrekkende of radicale verandering van de maatschappij noodzakelijk en moet de manier waarop de mens zich verhoudt ten opzichte van de natuur ernstig worden herbekeken. Terwijl onder 'reform' ingrijpende politieke veranderingen en alternatieve levensstijlen mogelijk zijn zonder daarvoor de bestaande systemen op te heffen.

6. 'BREEAM' en 'LEED' zijn ratingsystemen met internationale allure om de (ecologische) duurzaamheidsprestatie van gebouwen of wijken weer te geven. Ze zijn allebei marktleider, het ene in het Verenigd Koninkrijk en het andere in de Verenigde Staten.
7. Een beweging voor 'environmental justice' of ecologische rechtvaardigheid legt sterk de nadruk op de verdelingsaspecten van milieuproblemen. Die bewegingen, die vooral voorkomen in de Verenigde Staten en in ontwikkelingslanden, verzetten zich tegen het feit dat niet iedereen gelijk getroffen wordt en dat de milieulasten terecht komen op de schouders van de kwetsbaarste groepen. Daarnaast beklemtonen ze het belang van toegang tot correcte informatie en de nood aan de mogelijkheid tot participatie en beslissingsrecht in de projecten of processen die deze groepen aanbelangen.
8. www.gentintransitie.com.
9. Als processen blijven steken omdat de loop van ontwikkelingen sterk afhankelijk is van eerdere gebeurtenissen en gemaakte keuzes (padafhankelijkheid) en zo het regime niet omgevormd kan worden, spreekt men van een lock-insituatie.
10. <https://steunpuntrado.be>.

Armoede en duurzaamheid: van spanningsveld naar innovatief beleidskader

Anne Snick

1. Inleiding

Cijfers tonen aan dat de mechanismen van de sociale welvaartsstaat tot op vandaag een krachtige hefboom voor armoedebestrijding zijn. Deze herverdeling van – door economische groei gerealiseerde – welvaart staat vandaag evenwel onder druk. Een van de redenen daarvoor is dat die groei in sneltempo de leefbaarheid van de planeet aantast. De roep om ecologische duurzaamheid lijkt dus haaks te staan op een structureel armoedebeleid. In het heersende systeem is het nu eenmaal maar mogelijk geld te herverdelen als de economie blijft groeien, terwijl ons ecosysteem dat niet meer verdraagt.

Recente onderzoeken benaderen de relatie tussen armoede en ecologie evenwel op een radicaal innovatieve manier. Zowel armoede als milieuproblemen blijken immers het neveneffect (of de 'externaliteit') van een bepaalde, in het industriële tijdperk ontwikkelde visie op sociaaleconomische processen te zijn. Door de opkomst van de kennis-economie en het ontluiken van de cocreatieve economie dienen zich nieuwe, ecologisch duurzame manieren aan om een inclusieve samenleving tot stand te brengen. Momenteel zijn de beleidskaders daar echter nog onvoldoende op afgestemd omdat ze vooral in het industriële tijdperk zijn ontwikkeld en in wetten, regels en instituties zijn verankerd. In sommige opzichten remt het beleid de grootschalige doorbraak van duurzame en inclusieve alternatieven zelfs af en laat het zo een groot politiek potentieel onbenut.

In dit hoofdstuk wordt een aantal concepten en modellen aangereikt voor een – economisch haalbaar en duurzaam – alternatief beleid. Ten eerste schetsen we in grote lijnen de evolutie in de sociaaleconomische context sinds WO II. Vervolgens analyseren we de verschuivingen in het begrippen- en beleidskader die deze evolutie met zich brengt. Aan de hand van een tweetal cases illustreren we hoe het beleid innovatieve en duurzame ontwikkelingen kan afremmen of stimuleren. Ten slotte formuleren we enkele implicaties van die paradigmawissel voor het beleid.

2. Verschuivingen in de socio-economische context sinds WO II

Het huidige armoedebeleid is verankerd in een beleidsmodel dat ontwikkeld werd in de vorige eeuw. Recente wetenschappelijke inzichten laten echter zien dat een nieuwe benadering van de armoedeproblematiek noodzakelijk en mogelijk is. In deze paragraaf lichten we dat toe.

2.1 De noodzaak van een systeembenadering

De maatschappelijke uitdagingen van vandaag zijn zo complex dat er geen snelle oplossing voorhanden is. Voorbeelden zijn verlies van biodiversiteit, klimaatverandering en vervuiling van oceanen. Het is duidelijk dat de mens in die problemen de hand heeft, en dat de gevolgen voor de mensheid immens zijn (Luyckx-Ghisi, 2012). Ook sociale ongelijkheid wordt vandaag gezien als een grote uitdaging die samenhangt met het dominante financieel-economische systeem (Banerjee, 2014; Adarkar, 2014; Marmot, 2014; Stanley, 2014). Men erkent steeds meer dat de economie geen afgezonderde realiteit is, maar een subsysteem in wisselwerking met andere subsystemen. Als bijvoorbeeld armoede en klimaatverandering tot massale migratie leiden, zet dat sociaaleconomische systemen onder druk. Of indien een stijgende levensstandaard tot meer vleesconsumptie leidt, versnelt dat de klimaatverandering. Economische groei in het huidige financiële systeem gaat onvermijdelijk met toenemende ongelijkheid gepaard, wat op zijn beurt tot een verminderd welzijn leidt en dus tot toenemende sociale kosten (Wilkinson & Pickett, 2009).

Men kan grote maatschappelijke uitdagingen niet oplossen door enkel de symptomen op één bepaald vlak te bestrijden.

Het inzicht groeit dat die 'onbedoelde neveneffecten' van de technische en economische vooruitgang te verklaren zijn vanuit het onderliggende kennismodel of paradigma.¹ Terwijl wetenschap tot nu toe een kwestie van specialisatie was, gebaseerd op een opsplitsing van de realiteit in afzonderlijke disciplines (biologie, economie, psychologie, geologie, enzovoort), richten wetenschappers vandaag meer en meer hun blik op het functioneren van complexe systemen en problemen. Men weet nu dat men grote maatschappelijke uitdagingen niet kan oplossen door enkel de symptomen op één bepaald vlak te bestrijden, maar dat men de systemische wortels van het probleem moet aanpakken, ook al liggen die in andere domeinen. Zo kan men ecologische en sociale rampen niet duurzaam oplossen indien niet tegelijk de economische en industriële oorzaken ervan worden aangepakt. Die nieuwe benadering van wetenschap en innovatie noemt men 'transdisciplinair' (Dedeurwaerdere, 2013; Avelino, 2011; Snick & Cortier, 2012). Centraal daarin staan 'transitie-initiatieven', vaak uitgaand van ngo's of groepen burgers, die bijdragen tot een meer duurzame en inclusieve samenleving.² Ook voor het

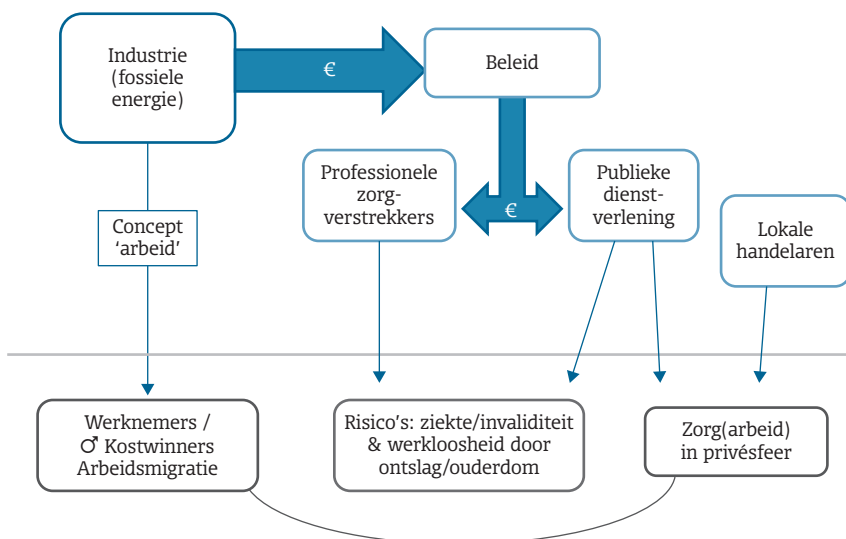
armoedebeleid biedt een transdisciplinaire benadering perspectieven. Het is bekend dat armoede ontstaat uit een complex samenspel van uitsluitingsmechanismen in diverse domeinen. Wie de armoedeproblematiek wetenschappelijk wil benaderen, kan dan ook niet buiten een systeembenadering om. We verduidelijken enkele basisnoties hiervan.

2.2 Industriële samenleving en sociale welvaartsstaat: een systeem in balans

In de naoorlogse periode werd – mede dankzij de beschikbaarheid van goedkope fossiele brandstoffen – een industriële infrastructuur (mijnen, hoogovens, autowegen, bedrijven, ...) uitgebouwd die tot grote welvaart leidde. Arbeid werd gedefinieerd als ‘tewerkgesteld worden’ en speelde zich af op de arbeidsmarkt, in bedrijven of publieke diensten. Managementscholen poneerden dat bedrijven privéwinst als doel hebben.³ De notie ‘arbeid’ werd afgebakend conform de heersende economische structuren en modellen. Het kostwinnersmodel maakte dat vooral mannen betaalde arbeid verrichtten; vrouwen stonden in voor de zorgarbeid, die niet als ‘werk’ gold, en bouwden dus geen eigen sociale rechten op. Ook kwam een migratiestroom op gang van gastarbeiders. De economische groei liet toe een publieke dienstverlening uit te bouwen, met taken als onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid. Die laatste beschermde mensen tegen risico's in hun loopbaan zoals ziekte, ontslag of hoge leeftijd. Dat systeem was lange tijd goed in evenwicht omdat de industrie tot sterke economische groei leidde en de risico's verhoudingsgewijs beperkt waren (zie figuur 1).

Figuur 1 – Systeemkaart van de industriële samenleving.

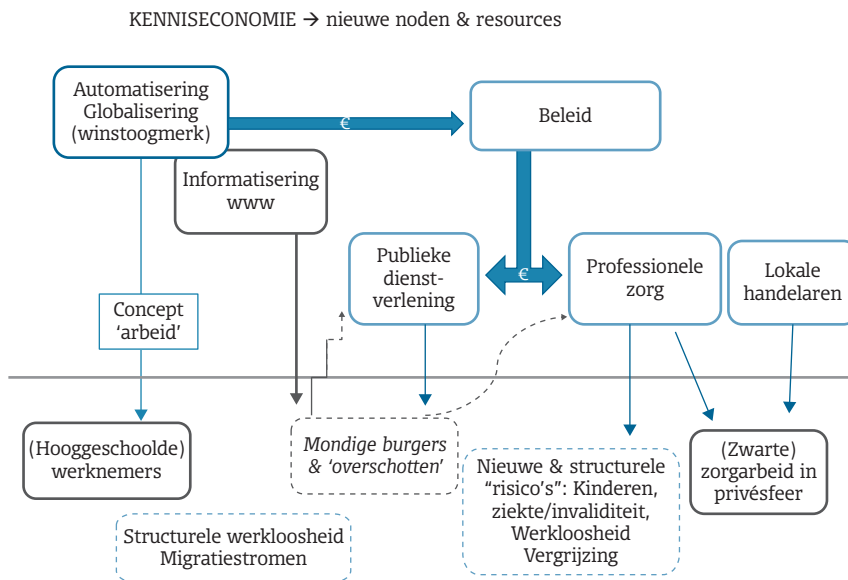
INDUSTRIËLE SAMENLEVING → Welvaartsstaat



2.3 De kenniseconomie: het systeemevenwicht verstoord

Door informatisering en globalisering werd de balans tussen de beschikbare middelen (inkomsten) en risico's (uitgaven) verstoord (zie figuur 2). Laaggeschoolde jobs werden door machines overgenomen of verhuisden naar lageloonlanden. Het economische model wil immers dat geldwinst het doel is en automatisering en informatisering dragen daartoe bij.⁴ Zo groeide een kenniseconomie, met minder jobs voor laaggeschoolden en een toenemende structurele werkloosheid. Tegelijk zorgde de welvaartsstaat ervoor dat de levensverwachting steeg en mensen langer van hun pensioeninkomen afhankelijk. Vrouwen verwierven een plek op de arbeidsmarkt, maar door toenemende echtscheidingen groeide het aantal eenoudergezinnen. Dat maakte dat ook kinderen ineens een 'risico' werden. Ook hield de migratiestroom aan, niet meer zozeer van gastarbeiders, maar van hun families of van mensen die om economische of politieke redenen hun land ontvluchtten. Kortom, terwijl de overheidsinkomsten uit de industriële economie verminderden, namen de risico's toe en kwam de welvaartsstaat onder druk (Vandenbroucke & Vinck, 2013; Cantillon & Van Mechelen, 2013).

Figuur 2 – Systeemkaart van de kenniseconomie.



Maar tegelijk was er, althans in het geïndustrialiseerde Westen, een positieve ontwikkeling. De verbeterde levenskwaliteit, dienstverlening en informatisering zorgden voor mondige en ondernemende burgers die inspraak vroegen en zich vrijwillig inzetten in hun omgeving (Lietaer, 2013; Luyckx-Ghisi, 2012). De dienstverlening die voordien vooral door de overheid (gecentraliseerd en van bovenuit) werd aangeboden, wordt nu aangevuld door een vrijwillige inzet van actieve burgers 'van onderuit'. Toch blijven het

concept en de wetgeving omtrent 'arbeid' in het industriële model verankerd. Het werk dat vrijwilligers en zorgverstrekkers verzetten, wordt nog niet als 'arbeid' erkend, maar hoogstens getolereerd in de marge van loonarbeid. Men bouwt er geen sociale rechten mee op, het kan zelfs tot verlies van rechten leiden als het vermoeden ontstaat dat men zo niet (voldoende) voor de arbeidsmarkt beschikbaar is. Er ontstaan dus capaciteiten 'op overschot', die binnen het arbeidsmodel niet erkend en gevaloriseerd worden, maar die wel een groot maatschappelijk en economisch potentieel bieden (Bauwens & Lievens, 2014).

2.4 Cocreatieve economie: naar een nieuw evenwicht

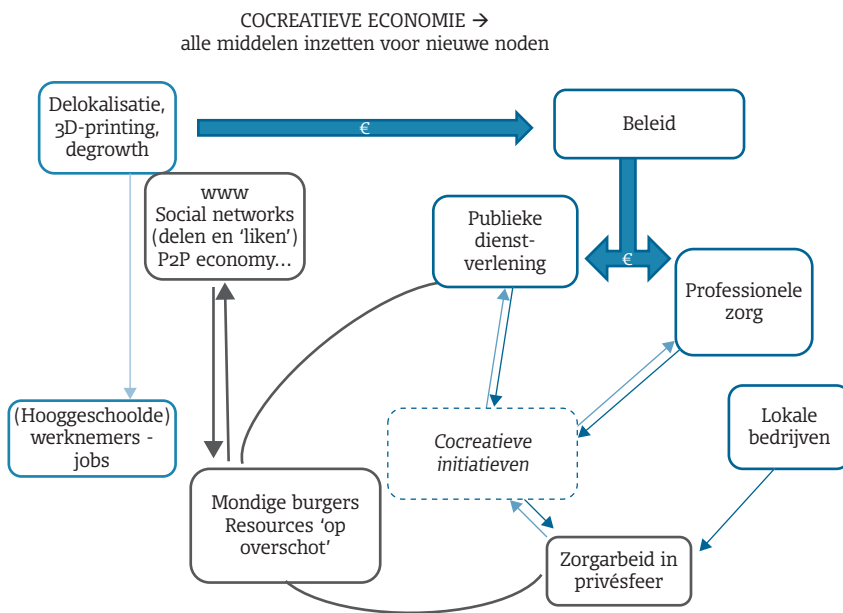
Vandaag lijkt het sociaaleconomische systeem op een kantelpunt gekomen. De pogingen om het industriële model en de sociale welvaartsstaat weer gezond te maken, lijken sinds de financiële crisis van 2007 gedoemd te mislukken (Garton Ash, 2011). Bedrijven blijven hun missie definiëren als het realiseren van winst en groei, terwijl ze zich in een context van mondiale concurrentie bevinden. De risico's die aan dat model kleven, betreffen niet langer alleen de individuele loopbaan, maar bedreigen de levenskwaliteit en zelfs het overleven van de mensheid als geheel. Daarom wordt – ook binnen managementscholen⁵ – gezocht naar andere modellen.

Tegelijk zien we dat ook de beweging 'van onderuit' zich steeds sterker doorzet. Burgers wachten niet langer op de overheid of bedrijven voor oplossingen voor lokale of globale noden, maar steken zelf de handen uit de mouwen (Oosterlynck & Cools, 2012). Men deelt auto's, sluit aan bij voedselteams, organiseert repaircafés (waar vrijwilligers kleine reparaties aan huishoudelijke spullen uitvoeren) of stopt afgedankte spullen in een geefkast die op een publieke plaats staat opgesteld. Er worden 'Transition Towns' opgestart waarbij op het lokale niveau door de burgers zelf een aantal initiatieven wordt genomen voor een meer leefbare, duurzame en solidaire leefomgeving. 'Local Exchange and Trade Systems' (of LETS)-kringen waarin mensen elkaar diensten verlenen, eventueel met een lokale munt als ruilmiddel, kennen meer en meer bijval. Open ruimtes en parken worden voor stadslandbouw gebruikt, oudercrèches en energicoöperaties zien het daglicht, enzovoort. Burgers zijn dus niet langer alleen 'consument' van diensten, maar worden nu ook 'coproducent'. Burgers 'ondernemen' allerlei zaken om bij te dragen tot een betere leefomgeving, waarbij dat 'ondernemerschap' geen privéwinst, maar maatschappelijke meerwaarde voor ogen heeft.

Die ontwikkelingen doen een radicaal nieuw economisch model ontstaan (zie figuur 3). De industriële economie berustte op lineaire processen: van grondstof over productie en consumptie naar afval, en dat in steeds stijgende mate.⁶ Dat maakt nu plaats voor een circulaire economie, waarin de aanwezige menselijke en materiële resources zo goed mogelijk in circulatie gehouden worden om aan alle noden, ook die van mensen in kansarmoede en van de toekomstige generaties, tegemoet te komen. 'Degrowth' ver-

wijst naar inspanningen om een economisch model te ontwikkelen dat niet langer op groei gericht is.⁷ De 'peer-to-peer'-economie ontwikkelt netwerken waarin kennis niet langer op basis van concurrentie, maar juist op basis van samenwerking en uitwisseling wordt ontwikkeld en verspreid (Bauwens & Lievens, 2014). Stilaan erkennen ook bedrijven en beleidsmakers de kracht van die nieuwe economie, en ontstaan er beleidsinitiatieven die deze ondersteunen. Op de European Green Week, die op initiatief van de Europese Commissie van 3 tot 5 juni 2014 te Brussel plaatsvond, werden die businessmodellen volop verkend. Grote bedrijven weten dat een circulaire economie op lange termijn de enige overlevingsmogelijkheid biedt en zetten hier al volop op in. Ook voor het armoedebeleid biedt die paradigmawissel interessante perspectieven.

Figuur 3 – Systeemkaart van de cocreatieve samenleving.



3. Armoede: noodzakelijke verschuiving in het begrippen- en beleidskader

De economische inspanningen binnen het industriële model werden 'beloond' met een ongeziene stijging van de levensstandaard. Het lijkt alsof dat ons heeft geconditioneerd om enkel op die manier over sociaaleconomisch beleid na te denken. We dreigen uit het oog te verliezen dat dit succes enkel mogelijk was binnen de planetaire en demografische condities van de naoorlogse periode: energie was goedkoop, de bevolking relatief jong, de nationale economie groeide en de gevolgen voor het milieu lieten zich nog niet

voelen (Randers, 2012). Het is cruciaal om voor ogen te houden dat de condities vandaag anders zijn, en dat we nu volstrekt nieuwe noden, maar ook nieuwe mogelijkheden hebben om levenskwaliteit voor iedereen te garanderen. Talloze nieuwe oplossingen dienen zich aan, maar vaak blijven ze nog onder de radar van het beleid of worden ze met wantrouwen bekeken, bijvoorbeeld doordat ze als zwartwerk of als een andere vorm van regelontduiking worden beschouwd, of doordat deelnemers ervan verdacht worden niet langer (voldoende) beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. In deze paragraaf belichten we dan ook een aantal basisconcepten voor een nieuw en duurzaam armoedebeleid.

3.1 Armoede en economie: de termen herijken

In de industriële economie waren productieprocessen gecentraliseerd (in bedrijven) en daardoor ook exclusief. Alleen wie tot de productiecentra (bedrijven, professionele diensten) toegang had, kon werken, geld verdienen en sociale rechten opbouwen. Vrouwen hebben hier door hun zorgtaken minder toegang toe en lopen een groter armoederisico. Ook alleenstaande ouders, overwegend vrouwen, zitten in een precaire positie. Jongeren, zeker laaggeschoolde, vinden moeilijk een job. Senioren die minder productief worden, worden als een 'kost' beschouwd. Nochtans gaat het vaak om mensen die heel wat talenten hebben en die in hun omgeving heel waardevolle dingen doen. De wijze waarop arbeid wordt afgebakend, maakt echter dat hun capaciteiten niet erkend en gevaloriseerd worden. Anders gezegd, hoewel er heel wat menselijke capaciteiten voorhanden zijn, verhindert de heersende conceptie van arbeid dat die voor de noden van de gemeenschap worden ingezet. Zo wordt een volstrekt artificiële schaarste gecreëerd (Bauwens & Lievens, 2014).

Hoewel er heel wat menselijke capaciteiten voorhanden zijn, verhindert de heersende conceptie van arbeid dat die voor de noden van de gemeenschap worden ingezet.

Uiteraard is economie de sleutel tot armoedebestrijding. Economie wordt immers gedefinieerd als "het efficiënt toewijzen van schaarse resources aan bestaande noden", terwijl armoede net inhoudt dat mensen geen toegang hebben tot de nodige resources om een kwaliteitsvol leven uit te bouwen. Armoede is dus vooral een probleem van economie. Het is daarbij van belang voor ogen te houden dat het begrip 'economie' diverse betekenissen heeft. In eerste instantie is de economie een maatschappelijke functie, namelijk zorgen dat de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet om de noden van allen te bevredigen (economie als doel). Anderzijds slaat de term 'economie' ook op de infrastructuur die wordt uitgebouwd om die functie te vervullen (het middel). De economische infrastructuur die na WO II ontwikkeld werd, heeft die functie lange

tijd zeer goed vervuld, waardoor we 'de economie' overwegend als synoniem voor die infrastructuur blijven interpreteren, ook al blijkt dat die vandaag het doel niet langer dient (Meadows, 2008). Het is dus cruciaal opnieuw onderscheid te maken tussen doel en middel en innovatieve 'middelen' (infrastructuur, organisatievormen en wetten) te ontwikkelen die in de actuele context het doel beter dienen. De ontluikende cocreative economie biedt hiertoe veel potentieel. Doordat 'de economie' te veel vereenzelvigd wordt met de middelen en infrastructuur die in het industriële tijdperk goed gefunctioneerd hebben, bestaat nog te veel de neiging om vormen van economisch handelen die hiervan afwijken, niet als economie te benoemen, maar als 'sociaal'. De 'sociale' economie, die voor kansengroepen en op termijn voor de samenleving in het algemeen beter aan het doel beantwoordt, wordt zo als een aparte sector naast de 'reguliere' economie geplaatst. De gevestigde (zogenaamd reguliere) economie heeft dan ook niet langer het doel de gemeenschap te dienen, maar beschouwt haar eigen groei en winst als doel, al is dat vaak ten koste van het welzijn van de gemeenschap. Vanuit de Europese Commissie (DG Interne Markt) wordt daarom vandaag duidelijk onderscheid gemaakt tussen 'social entrepreneurship', dat primair maatschappelijke doelen voor ogen heeft, en 'private entrepreneurship', dat in eerste instantie de belangen van de aandeelhouders wil dienen.⁸

De actuele situatie stelt de samenleving dus voor de keuze: ofwel houdt ze vast aan de bestaande infrastructuur met haar begrippenkader en probeert dat in (en ondanks) de huidige crisissen te redden, ofwel beschouwt ze de huidige context als een aanleiding om een nieuwe inschatting te maken van de noden en mogelijkheden en beleidsconcepten daaraan aan te passen. Vanuit systeem perspectief gezien, staat het beleid vandaag voor een kantelpunt. Het is belangrijk dat de enorme belangen die in de economische infrastructuur zijn geïnvesteerd, worden bewaakt. Het is nooit goed als bedrijven over de kop gaan. Anderzijds bestaat het risico dat het behoud (of de groei) van de infrastructuur uit het industriële tijdperk belemmert dat er ruimte komt voor de cocreative en circulaire economie, die andere infrastructuur en wetgeving vereist. Vooraleer we in de volgende paragrafen bekijken hoe die innovatieve en meer inclusieve infrastructuur en wetgeving eruit kunnen zien, bekijken we hier eerst wat de systeemtheorie ons over dat dilemma kan leren.

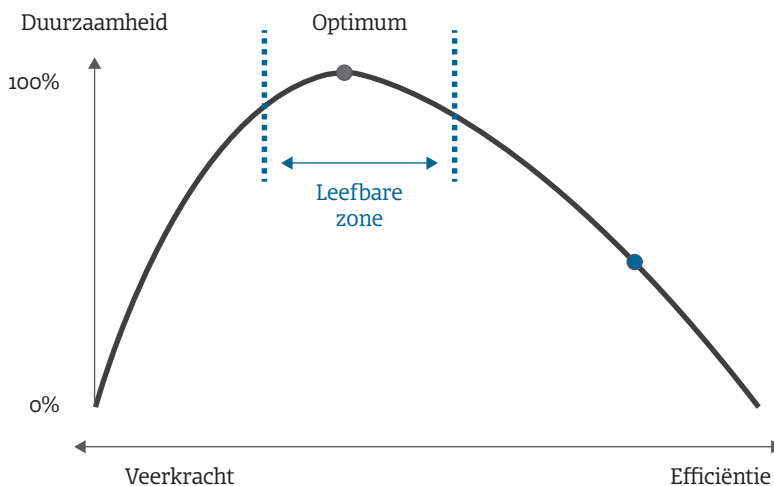
3.2 Tweesporenbeleid: efficiëntie en veerkracht

Moet men het bestaande economische subsysteem trachten te behouden of ontwikkelt men beter een alternatief? Wetenschappelijk onderzoek naar de duurzaamheid van systemen levert aanwijzingen over de wenselijke strategie. De eerste optie is om het bestaande systeem, ondanks de gewijzigde context, in stand te houden omdat de regelgeving, dienstverlening en kennis erover nu eenmaal al voorhanden zijn en het dus efficiënt is om 'meer van hetzelfde' te doen. Omdat we geleerd hebben om 'arbeid' als vanzelfsprekend gelijk te stellen met loonarbeid, zijn we er ons niet meer van bewust

dat het om een volstrekt arbitraire (en gedateerde) definitie gaat die veranderd kan worden. De andere optie is om op zoek te gaan naar nieuwe concepten van arbeid die de samenleving in staat stellen alle voorhanden zijnde capaciteiten en resources te benutten (zowel menselijk als materieel) en manieren te zoeken om die zo effectief mogelijk in te zetten daar waar er noden zijn. Doordat dit om nieuwe modellen en praktijken gaat, is er een zeker risico aan verbonden. Er zijn nog geen modellen voorhanden om dat snel en efficiënt door te voeren, waardoor veel kostbare tijd en middelen verloren kunnen gaan.

Onderzoek leert hoe duurzame systemen met dat dilemma omgaan (Ulanowicz, Goerner, Lietaer, & Gomez, 2009). De duurzaamheid van systemen blijkt afhankelijk te zijn van een evenwicht tussen twee parameters: efficiëntie en veerkracht (zie figuur 4). Die twee parameters zijn op hun beurt afhankelijk van onderliggende structurele kenmerken, namelijk diversiteit en verbondenheid, die hoog zijn bij veerkracht en laag bij efficiëntie.

Figuur 4 – Eigenschappen van duurzame systemen.



Bron: Ulanowicz e.a., 2009.

We verduidelijken dat met een voorbeeld. Stel, een bedrijf exploiteert hout. Het meest efficiënte is alleen eikenbomen op rechte rijen te hebben, zonder ander gewas ertussen. Een dergelijke monocultuur laat toe om op een industriële wijze te planten, te kweken en te oogsten. Maar zodra er een wijziging in de context is – als bijvoorbeeld een ziekte de eiken treft of het klimaat wijzigt – is de hele exploitatie ineens van de kaart (zie de stip op de curve in figuur 4). Extreme efficiëntie, gekenmerkt door gestroomlijnde processen en weinig diversiteit, is dus niet duurzaam. Meer diversiteit verhoogt de duurzaamheid. Stel dat men ook beuken en notelaars plant, dan kan men daar bij een crisis

op terugvallen; de beuken en notelaars kunnen de functie van de eiken overnemen (verbondenheid) en zo de exploitatie veerkracht geven. Ontstaat echter een wildgroei van planten die niet tot het doel van de exploitatie bijdragen (zonder verbondenheid met het doel), dan dreigt te veel energie verloren te gaan om het bruikbare hout te oogsten en ook dat bedreigt de duurzaamheid van het bedrijf: de 'overhead' wordt te groot. De duurzaamste systemen worden dan ook gekenmerkt door een evenwicht tussen efficiëntie en veerkracht (met iets meer klemtoon op veerkracht).

Voor het armoedebeleid volgt hieruit dat de duurzaamste strategie is om een tweesporenbeleid te ontwikkelen. Enerzijds moet continu gezocht worden naar manieren om het bestaande ('efficiënte') systeem van sociale zekerheid en armoedebescherming nog fijnmaziger op de actuele maatschappelijke context af te stemmen. Tegelijk is het cruciaal om ruimte voor innovatie te creëren waarin 'transdisciplinair' alternatieve oplossingen kunnen worden ontwikkeld en gevalideerd. Armoedebeleid kan maar tot duurzame oplossingen leiden als beide strategieën in evenwicht zijn en er vooral voldoende aandacht is voor grondige sociale innovatie en veerkracht. Aangezien die innovatie op een 'radicaal' andere wijze met economische doelen (maatschappelijk welzijn) en middelen (voorhanden zijnde menselijke en materiële resources) omgaat, zullen ook specifieke wetgevende kaders voor de alternatieven ontwikkeld moeten worden. Hoe zou een dergelijk tweesporenbeleid er in de praktijk kunnen uitzien?

3.3 De werkplekken voor duurzaam beleid: regimes en niches

Een beleid dat twee sporen wil ontwikkelen, moet ook voor beide types van beleid eigen actoren, instellingen en instrumenten inzetten. Met het oog op de efficiëntie van het systeem is het goed om de bestaande oplossingen en modellen te handhaven, zij het met de nodige aanpassingen aan de actuele context.⁹ In de literatuur (Block & Paredis, 2012; Snick & Cortier, 2012) spreekt men over het 'regime', het dominante bestel dat efficiënt gestructureerd en georganiseerd is, maar daarom ook moeilijk snel bij te sturen is. Innovaties in het regime zijn dan ook eerder 'incrementeel', dat wil zeggen: ze voegen een klein beetje toe aan bestaande modellen (een aantal procentpunten meer of minder¹⁰), maar zonder ze radicaal te veranderen.

De veerkracht – het vermogen om meer gediversifieerde modellen en praktijken te ontwikkelen – situeert men in 'niches', kleinschalige initiatieven die buiten het regime om op een totaal andere wijze dingen organiseren als antwoord op een wijzigende context. De innovaties die in niches ontstaan, zijn eerder 'radicaal' (ze pakken het probleem bij de wortel aan), maar missen daardoor in eerste instantie de nodige impact. Veel van hun energie gaat naar overheadprocessen, het bedenken en bijsturen van regels en praktijken, het maken en verfijnen van afspraken, het vinden van de nodige middelen, enzovoort. Het is vanuit beleidsoogpunt dan ook belangrijk die niches door ondersteunende maatregelen de nodige efficiëntie te geven.

Een beleid dat op een snelle en duurzame wijze een antwoord wil bieden op de armoede als maatschappelijke uitdaging, moet dus zowel investeren in het bijsturen van het regime als in het ontwikkelen van gedurfd nieuwe, aan de context aangepaste oplossingen.

Een beleid dat wil inzetten op armoede, moet investeren in het ontwikkelen van gedurfd nieuwe, aan de context aangepaste oplossingen.

Tabel 1 maakt zichtbaar dat het om twee naast elkaar staande beleidsprocessen gaat, met eigen kenmerken en parameters, die samen voor duurzaam (veerkrachtig en efficiënt) armoedebeleid kunnen zorgen. Elk bedrijf weet dat dit 'ontdubbelen' van de functies een voorwaarde voor succes is. Enerzijds moeten de productieprocessen voortdurend geoptimaliseerd en efficiënter gemaakt worden, maar anderzijds moet er ook een 'research & development' (R&D)-functie zijn die de vrijheid en verantwoordelijkheid heeft om op zoek te gaan naar nieuwe producten en technieken, zodat het bedrijf zich aan wijzigende marktsituaties kan aanpassen. Voor de R&D-functie gelden met andere woorden andere regels en performantiecriteria dan voor de productie-eenheid. Sociale innovatie mag dan ook niet enkel als doel hebben het bestaande sociaaleconomische model nog performanter te maken, maar moet tevens een vrijruimte zijn om nieuwe modellen te ontwikkelen en te valideren. Voor het performanter maken van het heersende model en het optimaliseren van het regime (sociale wetgeving, arbeidswetgeving, enzovoort) is technische kennis vereist, en kennisinstellingen zijn hier het best voor geplaatst. Vaak gebeurt dat in overleg met de mensen in armoede zelf, die hun eisen en wensen kunnen verwoorden, ook al hebben ze zelf niet de macht om nieuwe instituties of regelgeving te creëren.

Tabel 1 – Tweesporenbeleid voor armoedebestrijding.

Duurzaamheidsfactor	Efficiëntie	Veerkracht
Economische processen	Centraal, lineair en gericht op groei en financiële winst	Lokaal, circulair en gericht op welzijn voor allen
Concept van arbeid	Productieve arbeid (voor privéwinst en competitiviteit)	Cocreatieve arbeid (voor sociaal welzijn en solidariteit)
Innovatie	Incrementeel (procentsgewijze verbeteringen)	Radicaal ('outside the box', gericht op het nieuwe)
Armoedebestrijding	Activeren en bestraffen van misbruik	Kansen bieden tot meedoen en valoriseren van inzet
Relevante actoren	Regime: triple helix (academici, bedrijven en overheid)	Niches: quadruple helix (sociale initiatieven als vierde streng)
Valorisatie van arbeid	Monopolie van klassiek geld (positieve interest)	Ecosysteem van klassiek geld en gemeenschapsmunten
Sociale zekerheid	Herverdeling van geld	Inzetten van alle resources voor sociale noden
Beleidsvoorwaarden	Bestaande kaders aanpassen aan (budgettaire) context	Experimenteer ruimte creëren voor innovatieve kaders
Beleidsprocessen	Gecentraliseerd en top-down	Gedecentraliseerd en cocreatief (subsidiariteit)

Bij niche-innovaties daarentegen zijn andere actoren aan zet: daar nemen lokale organisaties als buurtcomités of LETS-groepen het voortouw. Ze mobiliseren aanwezige resources om lokale noden te vervullen, met de burgers als coproductent. Resources kunnen zowel menselijk als materieel zijn. Het kan gaan om bewoners met allerlei vaardigheden of kennis, senioren met veel enthousiasme en ervaring, werklozen met tijd en 'goesting' om iets te doen, of studenten die hun sociale vaardigheden willen ontwikkelen. Materiële resources zijn bijvoorbeeld plekken waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, maar ook spullen die mensen niet meer gebruiken, lokalen die in het weekend leeg staan of bedrijfswagens die buiten de werkuren niet benut worden. Door die resources op slimme manieren in te zetten, kan tegen een minimale kost aan allerlei lokale noden worden gewerkt. Studenten geven kinderen huiswerkbegeleiding, werklozen helpen senioren met de administratie of de boodschappen, senioren onderhouden een parkje en leggen er een groentetuintje aan, enzovoort. De ervaring wijst uit dat veel sociaal innovatieve projecten moeite hebben om zwakkere doelgroepen te bereiken. Daarom werd de voorbije jaren een actieonderzoek opgezet met als doel om ook kwetsbare groepen te laten participeren in cocreatieve initiatieven (Vandemoortele, 2014; Daems & Vandemoortele, 2014). Mensen 'worden' niet zozeer geactiveerd, maar krijgen vooral de kans om mee te doen aan projecten en initiatieven voor hun eigen buurt. Het effect is dat burgers hun talenten ontplooiën, naar buiten komen en bewegen, zelfvertrouwen en sociale contacten ontwikkelen en dat de levenskwaliteit in de buurt verbetert. Indien vrijwillige inzet voor die initiatieven, zoals steeds meer het geval is, door een lokaal muntsysteem gevaloriseerd wordt, betekent dat ook een extraatje voor het gezinsbudget (Lietaer, Snick, & Kampers, 2014).

Die cocreatieve initiatieven (niches) vervullen een economische functie en doen dat in vele opzichten beter dan de 'industriële' infrastructuur (het regime). De initiatieven en de resources die ze mobiliseren, zijn helemaal niet schaars, maar juist overvloedig aanwezig (Lietaer, 2013; Luyckx-Ghisi, 2012). Het is ook niet duur om die cocreatieve en inclusieve economie op grotere schaal vorm te geven, maar het vergt wel politieke ondersteuning om ze de nodige efficiëntie te geven. Ook de overheid heeft voor maatschappelijke verandering en veerkracht dus een belangrijke rol te spelen, ook al ligt het initiatief in grote mate bij de burgers zelf. In wat volgt, bekijken we hoe de rol van de overheid eruitziet.

4. Twee casussen uit de praktijk

Niet alleen voor bedrijven, maar ook voor de samenleving is het van belang voortdurend te vernieuwen en zich aan wijzigende contexten aan te passen. De stijgende kloof tussen arm en rijk toont aan dat, naast een verbetering van bestaande sociale vangnetten, een nieuwe aanpak van sociaaleconomische processen dringend aan de orde is. Op welk

niveau dient die vernieuwing zich af te spelen? Wie zijn de concrete actoren die er vorm aan kunnen geven en onder welke voorwaarden kan dat snel en efficiënt gebeuren? Om een duurzaam tweesporenbeleid uit te werken, is ook een diversificatie van beleidsactoren en -processen vereist. In deze paragraaf verduidelijken we dat aan de hand van twee casussen, om dan vervolgens enkele conclusies voor het beleid te formuleren.

4.1 Sleutel: de sociale constructie van arbeid

Cijfers tonen aan dat arbeid een belangrijke factor is in de preventie en bestrijding van armoede. Er is een sterke samenhang tussen al dan niet werken en het armoederisico.¹¹ De heersende definitie van werk (namelijk 'tewerkstelling') die in de wetgeving en socialezekerheidsstructuren is vastgelegd, vindt haar oorsprong in het industriële model van de naoorlogse periode en in die context was die formule zeer succesvol. Tegenwoordig is het niet meer vanzelfsprekend dat mensen via loonarbeid in het sociaaleconomische leven kunnen participeren. Innovatief armoedebeleid moet dus de verbinding tussen werk en (preventie van) armoede opnieuw maken. Hiervoor zijn twee types van maatregelen inzetbaar (tweesporenbeleid).

Incrementele maatregelen binnen het regime hebben als doel met (de visie op werk als) loonarbeid meer mensen te bereiken. Het gaat in wezen om een top-downbeleid: mensen 'worden' door professionele en overheidsinstanties richting arbeidsmarkt geactiveerd. Vanuit efficiëntie-oogpunt is het belangrijk hierop te blijven inzetten en via sociale innovatie nieuwe hefboomen te vinden om de deelname van kansengroepen aan de arbeidsmarkt te versterken.¹² De impliciete veronderstelling is dat er voor wie hard genoeg zoekt, altijd een job is en dat inschakeling in de productieve economie nog steeds het beste model is om maatschappelijk welzijn te bereiken. De huidige crisissen spreken dat echter tegen. Met het oog op veerkracht en duurzaamheid moet dan ook tegelijk gezocht worden naar andere manieren om arbeid, binnen de ontluikende circulaire en cocreatieve economie, te herdefiniëren en in beleidsprocessen te verankeren. We verduidelijken dat aan de hand van twee concrete casussen: de vergrijzing en eenoudergezinnen van vreemde origine.

4.2 Vergrijzing en armoederisico

Met de heersende definitie van arbeid, namelijk 'productief zijn voor (de winst van) bedrijven', is het onvermijdelijk dat mensen op zekere leeftijd niet meer kunnen 'werken'. Blijven leven na de beroepsloopbaan is in die zin een risico, waarop het pensioenstelsel een antwoord wil bieden. Toen Bismarck in 1889 de pensioenleeftijd op 70 jaar vastlegde, was de gemiddelde levensverwachting ongeveer 45 jaar (Witters, 2006). Het 'risico' was aanvankelijk dus zeer klein en het systeem beschermde mensen prima. Nu

de bevolking vergrijsst en senioren een langere levensverwachting hebben (vandaag ligt die rond 80 jaar), dreigt een crisis. Sommige experts spreken van een 'demografische tijdbom'. Er wordt gezocht naar manieren om de bestaande sociale stelsels te verbeteren, bijvoorbeeld door senioren te activeren, door de pensioenleeftijd op te trekken of door herverdelingsmechanismen te optimaliseren via een minimuminkomen of rechtvaardigere belastingen. Daarbij gaat men echter onvermijdelijk uit van de hypothese dat de economie kan blijven groeien, terwijl de ecologische problemen en de uitputting van de grondstoffen duidelijk maken dat dit niet langer houdbaar is en dus geen 'duurzame' oplossing vormen.¹³ De meeste beleidsmaatregelen blijven binnen dat kader. Zo probeert de overheid grotere reserves aan te leggen om de pensioenkosten te dragen of stimuleert ze burgers om langer actief te blijven via het verhogen van de pensioenleeftijd en activeringsmaatregelen. Het is echter onvermijdelijk dat mensen op een gegeven moment niet langer winstgevend voor bedrijven zijn.

Een meer radicale, veerkrachtige strategie bestaat erin om het model van arbeid aan te passen aan de demografische context. Indien men arbeid zou definiëren als 'bijdragen tot het welzijn van de samenleving', dan zijn heel wat senioren wel in staat om nog te 'werken' en kunnen ze zelfs heel wat bijdragen. Zo kunnen ze kinderen naar school of de sportclub begeleiden, meewerken aan projecten van stadslandbouw, elkaar helpen met kleine taken, meewerken aan sociale en culturele initiatieven in de buurt, enzovoort. In het buitenland bestaan prachtige voorbeelden van die aanpak. In het Verenigd Koninkrijk worden senioren ingezet als mentor van jongeren die op school dreigen af te haken. Hoewel dat uiteraard niet altijd een succesformule is, blijken er toch mooie resultaten bereikt te worden, waardoor heel wat sociale kosten worden bespaard. In Japan bestaat een zorgsysteem gebaseerd op een gemeenschapsmunt, de 'Fureai Kippu'. Wie een uur zorg opneemt voor een senior, verdient een punt dat gebruikt kan worden om weer iemand anders voor een dienst te vergoeden. Zo wordt de sociale cohesie sterker, verbeteren intergenerationele relaties, neemt het welzijn van senioren toe en vermindert hun armoederisico. De enige kost hiervan is het runnen van de gemeenschapsmunt. Heel wat van die systemen voorzien zelf in solidariteitsmechanismen die maken dat ook senioren die zelf minder capaciteiten hebben om nog bij te dragen (bijvoorbeeld doordat ze als gevolg van een leven in armoede al meer 'opgebrand' zijn), toch aan het systeem kunnen deelnemen. Die systemen zijn aanvullend op de bestaande herverdelingsmechanismen, maar vervangen ze niet (Lietaer e.a., 2014).

4.3 Eenouderschap bij mensen van vreemde origine als risicofactor voor armoede

Voorlaaggeschoolde moeders en/of vrouwen van vreemde origine die alleen voor de zorg van kinderen instaan, kunnen zich moeilijk op de arbeidsmarkt handhaven en lopen een groot risico in een armoedespoiraal terecht te komen (Amine e.a., 2011). Uit een onderzoek naar de leefwereld en culturele praktijken van alleenstaande ouders van

vreemde origine blijkt dat zij vooral de onderlinge hulp die ze bij elkaar vinden, als steun ervaren (Jans, Layeux, & Snick, 2011). Vanuit hun culturele achtergrond stellen zij hun hoop op collectieve oplossingen, aangereikt door de clan, de familie of de dorpsgemeenschap. Het is juist het verlies van dat collectieve kader dat ze als hun grootste nood ervaren. De professionele dienstverlening, die hen als cliënt of patiënt benadert, komt bij hen stigmatiserend over. Mensen uit de armoedeverenigingen vertolken een gelijkwaardige verzuchting: in hun standpunt over de (nieuwe) Huizen van het Kind stellen ze dat een 'loket' toch altijd een onveilige context vormt. Ze vragen daarom plekken waar ze op vrijwillige basis met elkaar over opvoedingsproblemen kunnen spreken en geven aan dat de klemtoon zo meer op preventie ligt (Netwerk tegen Armoede, 2013). Door met lotgenoten te praten, ervaren mensen dat ze niet alleen staan met hun probleem en ze voelen zich veilig om over hun moeilijkheden te spreken en van elkaar te leren.

De veerkracht van de samenleving als antwoord op armoede en milieuproblemen zit in het vermogen van mensen om zich anders te organiseren en samen te werken.

Uit deze voorbeelden blijkt duidelijk dat cocreatie (de diensten die senioren, alleenstaande ouders, werklozen of ouders in kansarmoede elkaar kunnen bieden) een reële meerwaarde betekent. Bovendien heeft dit soort initiatieven nauwelijks impact op het budget voor welzijn en hulpverlening: het zijn immers de mensen zelf die elkaar helpen. De overheid dient wel in de randvoorwaarden en werkingsmiddelen te voorzien om deze cocreatie zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, maar dat vormt een geringe kost in vergelijking met de terugverdieneffecten als gevolg van preventie (Lietaer e.a., 2014). Door, complementair aan de bestaande financiële herverdelingsmechanismen, die inzet als arbeid te valoriseren (bijvoorbeeld door het gebruik van gemeenschapsmunten), wordt op een totaal nieuwe wijze aan waardecreatie gedaan. Toch wordt dit soort cocreatie vandaag nog met argwaan bekeken: wie zich te veel inzet voor onderlinge hulp en diensten, wekt immers het vermoeden 'niet beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt' en riskeert zelfs een sanctie.¹⁴

5. Beleidsaanbevelingen

De casussen maken duidelijk dat de vernieuwingen binnen de cocreatieve economie uitgaan van burgers. Zij zijn het die het heft in handen nemen om oplossingen te zoeken voor lokale noden. De veerkracht van de samenleving als antwoord op armoede en milieuproblemen zit in het vermogen van mensen om zich anders te organiseren en samen te werken. Toch heeft de overheid hierbij een belangrijke rol te spelen. In deze paragraaf lichten we dat toe.

5.1 Politieke ondersteuning van cocreatie

Indien het initiatief voor cocreatie volledig aan de burgers zou worden overgelaten, zou dat weinig efficiënt zijn. Zolang bijvoorbeeld de overheid in wetgeving en sociale zekerheid uitsluitend de 'industriële' definitie van arbeid hanteert, worden cocreatieve initiatieven met wantrouwen bekeken en krijgen ze geen ruimte om open te bloeien. De veerkracht die veel burgerinitiatieven vandaag al aan de dag leggen, zal maar tot duurzame resultaten leiden als er ook op hogere niveaus aandacht en zorg voor dit soort innovatie komt (Meadows, 2008).

De overheid heeft dus een belangrijke rol te spelen om de veerkracht van de samenleving te ondersteunen. Tegelijk is het de kunst om het initiatief bij de burgers te laten en niet opnieuw in een top-downbeleidsmodel te vervallen. In de cocreatieve samenleving heeft het subsidiariteitsbeginsel zijn volle belang: de politiek moet wetgeving en beleid zo dicht mogelijk bij de burger maken en uitvoeren. Het beleid mag bovendien slechts tussenkomen in zoverre het doeltreffender kan optreden dan de burgers zelf. Aangezien de burgers niet de macht hebben om wetten en beleidskaders voor de cocreatieve economie te ontwerpen en die initiatieven dus marginaal dreigen te blijven, is het cruciaal dat de politiek haar rol speelt en de nodige kaders creëert.

5.2 De balans tussen efficiëntie en veerkracht bewaken

Het is duidelijk dat de cocreatieve economie een groot potentieel heeft om onbenutte resources aan te boren en maatschappelijke noden te lenigen tegen een geringe kostprijs. Maar de duurzaamheidscurve toont aan dat een te eenzijdig beroep op die veerkracht niet verstandig is. Als te veel ineens aan burgers wordt overgelaten, kan dat hun draagkracht te boven gaan. Veerkracht is niet hetzelfde als burgers 'hun plan laten trekken', maar moet door beleidsondersteuning de nodige efficiëntie krijgen. De leerprocessen op het niveau van burgerinitiatieven moeten dus versterkt en gedragen worden door meta-leerprocessen op hogere beleidsniveaus.

Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Als twintig gezinnen beslissen een auto te delen, creëert dat mobiliteit tegen een fractie van de kostprijs van een eigen auto. Het maakt dat mensen minder snel naar de wagen grijpen voor korte verplaatsingen en vermindert het aantal auto's in de publieke ruimte. Voor iedereen winst dus. Maar hoe dat moet, hoe je een collectief wagenpark beheert en goede afspraken maakt omtrent gebruik en onderhoud van de wagens, dat vergt een leerproces; die formules liggen niet voor het grijpen. Indien men zou afwachten tot elke groep van twintig gezinnen eruit raakt hoe ze dat moeten aanpakken, zou er veel tijd en energie verloren gaan en zou de kans op mislukkingen groot zijn. Als gespecialiseerde organisaties zich hiervoor inzetten en (bijvoorbeeld in overleg met verzekeringsmaatschappijen en informaticaspecialisten) goede systemen ontwerpen waar burgers bij kunnen aansluiten, dan neemt de efficiën-

tie enorm toe. Er is sprake van een meta-leerproces, een leerproces dat het leerproces van de burgers versterkt. Die organisaties moeten op hun beurt knokken voor erkenning en steun en botsen bijvoorbeeld tegen de belastingwetgeving op bedrijfswagens of tegen het klassieke mobiliteitsbeleid dat op individueel wagenbezit is afgestemd. Voor een nog grotere impact helpt het dan ook als de overheid autodelen ondersteunt. Zo zijn er gemeenten die het lidgeld voor aansluiting bij een deelsysteem voor hun burgers betalen of waar deelauto's gratis mogen parkeren. Op een bovenlokaal niveau kan men denken aan het aanpassen van de belastingen of aan het creëren van de mogelijkheid om de kosten van autodelen met gemeenschapsmunten te betalen, waardoor het ook nog meer in het bereik zou komen van mensen in armoede.

Eenzelfde leerproces moet zich voltrekken voor de nieuwe, cocreatieve invulling van arbeid en economie. Hoe kan het beleid de cocreatie van diensten door burgers ondersteunen en valoriseren? Het is duidelijk dat dit maar zal lukken als cocreatie niet vanuit het oude paradigma benaderd wordt en bijvoorbeeld als een verkapte vorm van activeering wordt gepromoot. Ideeën als 'verplicht vrijwilligerswerk' zijn hier een voorbeeld van: ze blijven vastzitten aan het model van gecentraliseerde, van bovenaf gestuurde processen en smoren de cocreatie dus in de kiem. De vraag moet zijn: hoe doe je burgers zin krijgen om mee te doen? Wat zit er voor hen in? De enige manier om dat te achterhalen, is om naar de buurten te gaan en te horen wat daar leeft, welke noden er zijn en welke capaciteiten ingezet kunnen worden om die te beantwoorden, maar ook welke 'droom' mensen kan motiveren om mee te doen (Vandemoortele, 2014). Mensen die in een woonblok wonen, kunnen er bijvoorbeeld van dromen om een tuintje te hebben. Hen kun je motiveren als ze door hun inzet met gemeenschapsmunten een volkstuintje kunnen huren. Om studenten te bereiken, zijn film- of bustickets wellicht aantrekkelijker. Hoe men die collectieve processen het beste organiseert en beheert, is dus een continu leerproces.

5.3 Ontwikkelen van specifieke instrumenten voor cocreatie

Rond enkele van die leerprocessen zijn al (aanzetten tot) beleidsinstrumenten ontwikkeld en het is dan ook het efficiëntst als het beleid hierop verder werkt. Een eerste instrument zijn gemeenschapsmunten voor lokale besturen en organisaties. In het buitenland worden hiermee bijzonder goede resultaten behaald en ook in Vlaanderen zijn de eerste pilotprojecten beloftevol. Een handboek leert Vlaamse lokale besturen en organisaties hoe ze de vrijwillige inzet van burgers kunnen valoriseren (Lietaer e.a., 2014). Maar het enige wettelijke kader dat momenteel voorhanden is om dat uit te werken, is de wet op het vrijwilligerswerk. Doordat het 'industriële' concept van arbeid nog domineert, wordt vrijwilligerswerk eerder aan banden gelegd dan gestimuleerd. Ook worden complementaire systemen om die inzet te valoriseren nog te eenzijdig vanuit de bril van het klassieke geldsysteem beschouwd en argwanend be-

keken. Dat het anders kan, tonen buitenlandse voorbeelden, waarbij bijvoorbeeld de gemeentetaksen in lokale munten kunnen worden betaald en de wetgeving hieraan wordt aangepast.¹⁵

5.4 Investeren in onderzoek en vorming

Wellicht de grootste belemmering voor een snelle doorbraak van een meer inclusieve, cocreatieve economie is dat het – althans wat (de erkenning op) het beleids- en regelgevend vlak betreft – om een volstrekt nieuw paradigma gaat. Hoewel dit soort solidaire praktijken breed verspreid zijn, blijven ze tot nu toe onder de radar van de overheid, de onderzoeks- en bedrijfswereld. Een allereerste en zeer dringende beleidsmaatregel is dan ook om specifiek in te zetten op vorming omtrent het nieuwe paradigma, bijvoorbeeld op het niveau van administraties en lokale besturen.¹⁶

Verder is specifiek onderzoek naar nieuwe beleidskaders voor cocreatie wenselijk. Het is uiteraard goed dat er wetgeving bestaat om misbruik in het heersende model van sociale zekerheid te beperken, maar het is cruciaal in te zien dat cocreatie niet ‘van het systeem wil profiteren’, maar dat aanvult en versterkt door vrijwillige inzet en samenwerking. Zolang het beleid maar één wetgevend kader over arbeid hanteert, laat het dus een groot politiek potentieel onbenut. Om te onderzoeken hoe eigen regelgevende kaders voor cocreatie eruit moeten zien, moeten ‘werven’ gecreëerd worden, experimenteeruimtes op middellange termijn met als belangrijkste vereiste dat na afloop wordt gerapporteerd over successen en mislukkingen. De kracht van verandering die in cocreatieve initiatieven schuilt, kan alleen dankzij een specifiek, nieuw te ontwikkelen beleid voluit worden ontplooid.

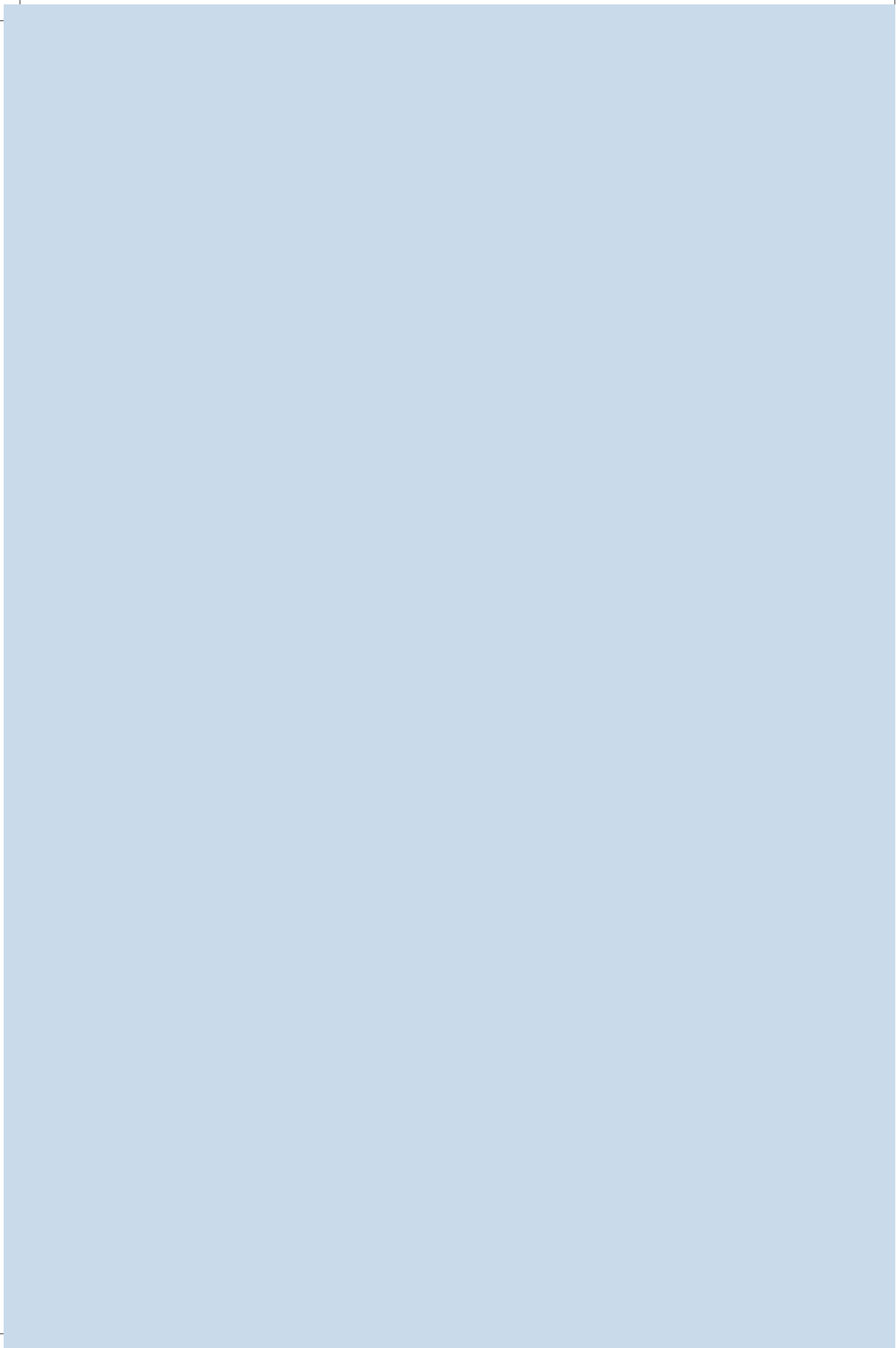
NOTEN

1. Een paradigmaverandering reikt veel verder dan wetenschappelijke of technologische vooruitgang binnen een heersend wetenschapsmodel; het is de afbakening en methodologie van wetenschap zelf die een ‘kwantumsprong’ maakt. Een voorbeeld daarvan is het vervangen van het geocentrisch wereldbeeld door het heliocentrisch wereldbeeld door Copernicus (Kuhn, 1996).
2. Terwijl vroeger innovatie en vooruitgang aangedreven werden door de ‘triple helix’ van overheid, academici en bedrijven, spreekt men in het kader van de grote maatschappelijke uitdagingen van de ‘quadruple helix’, met als vierde streng de ‘civil society’ of burgersamenleving (Dijkgraaf, 2012).
3. Bedrijven die privéwinst beogen, worden ook vandaag als ‘reguliere’ bedrijven beschouwd, terwijl bedrijven in de sociale economie – die vaak maatschappelijke winst als doel hebben en daar ook overheidsmiddelen voor krijgen – vaak als ‘concurrentievervalsers’ worden beschouwd.
4. De term ‘tewerkstellen’ luidt in het Frans ‘employer’ en in het Engels ‘to employ’, wat eigenlijk ‘gebruiken’ betekent. Het bedrijf ‘gebruikt’ (menselijke of machinale) arbeid om winst te realiseren, en als de winst groter is door middel van machines, is het economisch ‘rationeel’ om mensen door machines te vervangen.

5. Zie bijvoorbeeld Philoma (http://www.philosophie-management.com/docs/2013_2014_Valeur_actionnariale_a_partagee/Shareholder_to_Shared_Value_-_Program_Philoma_2013_-_14.pdf): de aanname dat het economisch 'redelijk' is om alleen de eigen winst en die van de aandeelhouders na te streven, staat vandaag ook binnen de wereld van het management ter discussie. Ook Rifkin, adviseur van onder andere Barroso en Merkel, beklemtoont het belang van decentrale processen en lokale resources en energiebronnen als sleutel voor wat hij de 'derde industriële revolutie' noemt (Rifkin, 2011).
6. Die dwang tot groei hangt in grote mate samen met het dominante geldsysteem, dat op positieve interest berust. Volgens sommigen vormt juist het omvormen van dat geldsysteem, of beter: het doorbreken van zijn monopoliepositie waardoor dat het enige is dat als 'legal tender' gebruikt kan worden, de sleutel tot meer duurzaamheid en armoedebestrijding (Lietaer, 2012).
7. Ook op politiek en wetenschappelijk niveau wordt gezocht naar economische modellen die niet langer op groei gericht zijn. Een voorbeeld hiervan is de internationale 'Degrowth Conference' die van 2 tot 6 september 2014 te Leipzig plaatsvond (zie <http://leipzig.degrowth.org/en/>).
8. In Vlaanderen besteedt de Vlerick Business School aandacht aan deze ontwikkelingen; zie bijvoorbeeld het Forum for Social Entrepreneurship, augustus 2014.
9. Recente pogingen hiertoe waren bijvoorbeeld de conferenties over 'Structurele aanpak van de armoedebestrijding: de case van de eenoudergezinnen' (Brussel, 09/05/2014) en 'Werken rond de structurele oorzaken van kinderarmoede' (Brussel, 12/06/2014).
10. Een voorbeeld hiervan is een armoedepact, waarbij elke lidstaat zich engageert om het armoedepercentage tot een per lidstaat te bepalen maximum terug te dringen.
11. Het risico om in armoede verzeild te raken, is lager bij werkenden dan bij niet-werkenden. Toch beschermt loonarbeid niet volledig tegen armoede en zijn er ook werkende armen (Marx, Vanhille, & Verbist, 2010).
12. De innovatieoproepen van ESF-Vlaanderen betreffen meestal dit soort innovatie binnen het 'regime' van activering. Het gaat om incrementele verbeteringen: men wil een groter percentage van bepaalde doelgroepen aan het werk krijgen of de tewerkstellingsgraad procentsgewijs verhogen.
13. Sommige berekeningen, gebaseerd op cijfers over de afhankelijkheidsratio (de verhouding tussen het aantal 'afhankelijke' en het aantal 'productieve' burgers), besluiten dat een constante economische groei van 2,5% nodig is om de kosten te dekken (zie bijvoorbeeld <http://econ.economicshelp.org/2008/11/demographic-time-bomb.html>). De ecologische problemen maken echter duidelijk dat voortdurende groei op een eindige planeet globaal gezien onmogelijk is.
14. Wel gaf de Brusselse overheid de opdracht om een beleidsinstrument te ontwikkelen voor de ondersteuning van cocreatie van onderlinge diensten door alleenstaande ouders in kansarmoede. Een gelijkaardig instrument wordt ontwikkeld voor de ondersteuning door lokale besturen van cocreatie door kwetsbare mensen in Vlaanderen (Daems & Vandemoortele, 2014).
15. In de Britse gemeente Brixton kunnen de gemeentetaksen met de lokale Brixton Pound worden betaald. California heeft zijn wetgeving aangepast om grootschalig de introductie van gemeenschapsmunten te stimuleren (zie: <http://www.shareable.net/blog/california-passes-bill-to-legalize-complementary-currencies>). Ook Frankrijk heeft in juli 2014 in de Wet op de sociale en solidaire economie in de mogelijkheid tot het creëren van lokale complementaire munten voorzien (Assemblée Nationale, 2014).
16. Aan sommige universiteiten (onder andere Universiteit Amsterdam) wordt een opleiding over duurzaamheid gegeven; het zal echter nog lang duren vooraleer deze studenten maatschappelijke sleutelposities innemen en dus is bijscholing voor professionelen en bestuurders onontbeerlijk (zie Universiteit van Amsterdam: <http://www.uva.nl/onderwijs/bachelor/bacheloropleidingen/content/future-planet-studies/future-planet-studies.html>).

DEEL 3

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd



Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Marjoke van der Burg en Jill Coene

In dit deel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kerncijfers die rechtstreeks of onrechtstreeks een beeld geven van de evolutie van armoede en armoedebestrijding. We trachten een overzichtelijk beeld te schetsen uit verschillende bronnen, waarbij we, waar mogelijk, de cijfers per regio bekijken.

De laatste jaren ontstond er een toenemende belangstelling voor de meting van armoede. Vanuit de overheid en het middenveld groeide de vraag om armoede concreet te kunnen opvolgen en meten. Zo ontwikkelde de Studiedienst van de Vlaamse Regering een 'Vlaamse armoedemonitor', die jaarlijks volgens verschillende indicatoren de armoedesituatie in Vlaanderen in kaart brengt (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2014). Op federaal niveau wordt jaarlijks de 'interfederale armoedebaarometer' voorgesteld (<http://barometer.mi-is.be/>). Het Jaarboek onderscheidt zich van deze en andere metingen door onder andere de contextualisering van de cijfers en langetermijnevoluties.

1. Armoedemeting: een overzicht

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 op belangrijke domeinen. Alle kerncijfers worden verder in het hoofdstuk gedetailleerder toegelicht.

ASU 1 – Kerncijfers armoedemeting

Percentage van de Belgische bevolking onder de armoedegrens (60% mediaan)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
- Man	14,4	13,6	13,4	13,9	14,6	14,7
- Vrouw	15,9	15,8	15,7	15,2	16,0	15,9
- Totaal	15,2	14,7	14,6	14,6	15,3	15,3
Bedrag Belgische armoedegrens in euro (60% mediaan), per maand	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alleenstaande	€ 878	€ 899	€ 966	€ 973	€ 1.000	€ 1.014

Armoede en sociale uitsluiting

Koppel met twee afhankelijke kinderen	€ 1.844	€ 1.888	€ 2.028	€ 2.044	€ 2.101	€ 2.129
Aantal RMI-ontvangers (gemiddelde)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
- Vlaanderen	25.631	28.317	29.483	27.622	26.789	27.698
- Wallonië	41.235	44.600	46.688	47.634	48.814	50.235
- Brussel	25.222	26.851	28.738	28.917	29.335	30.854
- België	92.088	99.768	104.909	104.173	104.937	108.786
- België (per 1.000 inwoners)	8,5	8,9	9,3	9,5	9,5	9,8
Aantal RMH-ontvangers (gemiddelde)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
- Vlaanderen	12.796	13.134	14.840	16.256	15.440	13.038
- Wallonië	7.496	7.228	8.302	10.200	10.553	8.588
- Brussel	10.648	12.185	13.191	16.515	16.465	14.253
- België	30.940	32.546	36.333	42.971	42.458	35.880 ^a
- België (per 1.000 inwoners)	2,9	3,0	3,4	3,9	3,8	3,2
Ontvangers GIB/IGO, België	2002	2005	2010	2011	2012	2013
- GIB (% t.o.v. totaal pensioenontvangers)	1,7	1,3	0,6	0,5	0,4	0,4
- IGO (% t.o.v. totaal pensioenontvangers)	4,1	4,0	4,7	4,9	5,0	5,2
- Totaal pensioenontvangers (AC)	1.727.153	1.736.238	1.860.493	1.884.221	1.922.163	1.963.308
Vroegtijdige schoolverlaters België (ten hoogste diploma lager middelbaar onderwijs)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Percentage	12,0	11,1	11,9	12,3	12,0	11,2
Voedselbedeling (jaarlijks), België	1995	2000	2005	2011	2012	2013
- Aantal initiatieven	558	665	654	629	624	614
- Aantal begunstigden	69.938	95.225	106.550	117.440	120.799	122.135
- Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	3.810	7.645	8.400	13.385	14.156	11.800
Aantal niet-werkende werkzoekenden, België	2009	2010	2011	2012	2013	2014
- Man	271.992	277.891	262.433	272.817	290.646	298.493
- Vrouw	264.220	266.795	256.221	257.638	262.751	268.974
- Totaal	536.212	544.686	518.654	530.455	553.397	567.467
Werkloosheidsgraad (% t.o.v. de actieve bevolking)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
- Vlaanderen	6,7	7,1	6,3	6,5	7,0	7,4
- Wallonië	16,5	16,0	14,9	15,0	15,2	15,3
- Brussel	21,2	23,3	20,0	20,0	19,9	20,3
- België	11,2	11,4	10,5	10,6	10,9	11,2
Langdurig werkzoekenden (> 1 jaar), België	2009	2010	2011	2012	2013	2014
- Absoluut aantal	278.141	294.202	283.990	282.835	292.410	306.902
Jeugdwerkloosheid (<25 jaar), België	2008	2009	2010	2011	2012	2013
- Percentage	10,5	15,7	15,6	12,7	12,8	16,6

Kansarmoedecriteria van K&G, Vlaanderen:	2000	2005	2010	2011	2012	2013
- % kinderen geboren in kansarme gezinnen	4,7	5,9	8,6	9,7	10,5	11,2

a. Voorlopig cijfer.

2. Armoederisico in België en de EU

2.1 Armoederisico in België

Om armoede te meten, wordt vaak verwezen naar het relatieve armoederisico. Dat 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 de gemodificeerde OESO-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') 2012. Data uit die enquête worden in Europese beleidsinstrumenten en -rapporten als norm gehanteerd. De EU-SILC ging in 2004 van start. De EU-SILC is een longitudinaal onderzoek waarbij de verschillende Europese lidstaten jaarlijks data verzamelen inzake inkomensverdeling en sociale uitsluiting (zie Lusyne, Bauwens, Geenens 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 wordt vervangen door een nieuwe steekproef. Aangezien de bevraging bij een steekproef van de bevolking plaatsvindt (waarvan elk jaar een vierde wijzigt), moet men deze cijfers met de nodige omzichtigheid benaderen, vooral als er in verschillende subcategorieën wordt onderverdeeld (zoals bij leeftijd). Het is belangrijk om 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 negende golf van de EU-SILC leeft 15,3% van de Belgische bevolking onder de armoedegrens, wat voor een alleenstaande neerkomt op een maandelijks huishoudinkomen lager dan € 1.014 netto (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 11% van de bevolking een verhoogd armoederisico.

AG 1 – Armoederisico¹: percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus, opleidingsniveau en woningbezit, België en Vlaanderen², 2012.

	Vlaanderen ²	België
Totaal	11	15,3
Geslacht		
Man	10	14,7
Vrouw	12	15,9
Leeftijd		
0-17 jaar	11	17,3
18-24 jaar	9	16,4
25-49 jaar	9	13,3
50-64 jaar	9	12,8
65 jaar en ouder	17	19,4
Huishoudtype		
Eenpersoonshuishouden	13	20,2
Twee volwassenen (minstens 1 > 65 jaar)	20	20,5
Twee volwassenen (beide <65 jaar)	8	9,5
Eenoudergezin	22	33,9
Twee volwassenen en één afhankelijk kind	8	11,7
Twee volwassenen, twee afhankelijke kinderen	6	8,2
Twee volwassenen, drie of meer afhankelijke kinderen	11	18,2
Activiteitsstatus		
Werkenden	3	4,6
Werklozen	27	34,6
Gepensioneerden	15	16,7
Andere inactieven	19	28,4
Opleidingsniveau		
Lage opleiding	19	24,7
Gemiddelde opleiding	9	12,4
Hoge opleiding	6	7,2
Woningbezit		
Eigenaar	7	8,7
Huurder	24	33,7
Inkomenskwintielverhouding (S80/S20)	3,6	4,0
Relatieve mediane armoederisicokloof (%)		18,7
Bedrag armoedegrens in euro (60% mediaan)		<i>Per maand</i>
Alleenstaande		€ 1.014
Koppel, twee afhankelijke kinderen		€ 2.129

1. 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen.
2. In oktober 2014 werden de EU-SILC2012 cijfers herzien. ADSEI stelde een technische fout vast op het moment van de behandeling van de non-respons, waardoor de gewichten 2012 werden herzien. Het gevolg is een wijziging van de indicatoren voor het jaar 2012. Op het moment van druk beschikten we nog niet over de aangepaste cijfers voor Vlaanderen. De Vlaamse armoede-cijfers betreffen dan ook een indicatie. Cijfers voor Wallonië waren ook nog niet beschikbaar. Van zodra de correcte armoederisico's gekend zijn, publiceren we deze op de website van oases (www.oases.be).

Bron: EU-SILC 2012.

Naar leeftijd hebben Belgische 65-plussers met 19,4% het grootste armoederisico. In Vlaanderen ligt het risico voor alle leeftijden lager dan in België. Personen die leven in een eenoudergezin, hebben het grootste armoederisico van alle huishoudtypes: het bedraagt 33,9% in België, in Vlaanderen gaat het om een op de vier à vijf eenoudergezinnen. Het armoederisico voor koppels van wie minstens één partner ouder is dan 65 jaar, is in België ongeveer even hoog als dat van de alleenstaanden (respectievelijk 20,5% en 20,2%). Tewelkstelling vormt een belangrijke bescherming tegen armoede, maar toch leeft 4,5% van de werkenden in België in armoede. Bij de inactieve bevolking bedraagt het armoederisico 27,8%, bij de werklozen is dat 34,8%. Aansluitend zien we dat het armoederisico daalt met het opleidingsniveau: terwijl 24,7% van de laaggeschoolden in armoede leeft, is dat 7,2% bij de hooggeschoolden. Bekijken we de woonsituatie, dan blijkt dat huurders in België een sterk verhoogd armoederisico hebben (33,7%) ten opzichte van eigenaars (8,7%).

In 2011 leefde 9,8% van de Belgische bevolking in langdurige (of persistente) armoede, wat wil zeggen dat die personen zowel in 2011 (SILC 2012) als in minstens twee van de drie voorgaande jaren een inkomen onder de armoedegrens hadden.

De inkomenskwintielverhouding zet het inkomen van de rijkste 20% van de bevolking af tegen dat van de 20% armsten. In België hadden de 20% rijksten vier keer zoveel inkomen dan de 20% armsten. De relatieve mediane armoederisicokloof geeft het verschil tussen het mediaan equivalent inkomen van personen onder de armoedegrens en de armoedegrens zelf, uitgedrukt als een percentage van de armoedegrens. Hiermee kan men inschatten hoe 'diep' de armoede is. In België ligt die indicator op 18,7%. Dat betekent dat de helft van de mensen onder de armoedegrens een inkomen heeft van niet meer dan € 824 (in het geval van een alleenstaande).

2.2 Hoe situeert België zich in Europa?

Tabel AG 2 geeft een overzicht van de gecombineerde EU2020-armoede-indicator. Die wordt gedefinieerd als "het percentage individuen 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" (Eurostat, 2012). We geven de cijfers weer voor het jaar 2012.

De tabel rangschikt de landen van laag naar hoog wat de gecombineerde indicator betreft. België behaalt hier pas een twaalfde plaats (21,6%). Dat heeft te maken met de lage werkintensiteit, waarop België slecht scoort: ons land behoort met 13,8% tot de top vijf van landen met een hoog percentage op die indicator. Ierland (23,4%), Kroatië (16,2%), Spanje (14,3%) en Griekenland (14,2%) scoren slechter. Wat inkomensarmoede betreft, staat België op de veertiende plaats met 15,3%. Qua ernstige materiële deprivatie behaalt België een tiende plaats met 6,3%.

AG 2 – EU2020-indicatoren, 2012, in %.

	Inkomensarm	Ernstig materieel gedepriveerd	Zeer lage werk- intensiteit (18-59 jaar)	Gecombineerde maatstaf
Nederland	10,1	2,3	8,9	15,0
Tsjechië	9,6	6,6	6,8	15,4
Zweden	14,1	1,3	5,7	15,6
Vlaams Gewest¹	10,9	3,8	9,3	16,3
Finland	13,2	2,9	9,3	17,2
Luxemburg	15,1	1,3	6,1	18,4
Oostenrijk	14,4	4,0	7,7	18,5
Denemarken	13,1	2,8	11,3	19,0
Frankrijk	14,1	5,3	8,4	19,1
Slovenië	13,5	6,6	7,5	19,6
Duitsland	16,1	4,9	9,9	19,6
Slovakije	13,2	10,5	7,2	20,5
België	15,3	6,3	13,8	21,6
Malta	15,1	9,2	9,0	23,1
Estland	17,5	9,4	9,1	23,4
Verenigd Koninkrijk	16,2	7,8	13,0	24,1
EU28	16,9	9,9	10,5	24,8
Portugal	17,9	8,6	10,1	25,3
Polen	17,1	13,5	6,9	26,7
Cyprus	14,7	15,0	6,5	27,1
Spanje	22,2	5,8	14,3	28,2
Italië	19,4	14,0	10,3	29,9
Ierland	15,7	9,8	23,4	30,0
Kroatië	20,5	14,5	16,2	32,3
Hongarije	14,0	25,6	12,8	32,4
Litouwen	18,6	19,8	11,4	32,5
Griekenland	23,1	19,5	14,2	34,6
Letland	19,2	25,6	11,7	36,2
Roemenië	22,6	29,9	7,4	41,7
Bulgarije	21,2	44,1	12,5	49,3

1. In oktober 2014 werden de Belgische EU-SILC2012 cijfers herzien. ADSEI stelde een technische fout vast op het moment van de behandeling van de non-respons, waardoor de gewichten 2012 werden herzien. Het gevolg is een wijziging van de indicatoren voor het jaar 2012. Op het moment van druk beschikten we nog niet over de aangepaste cijfers voor Vlaanderen. De Vlaamse cijfers in deze tabel betreffen dan ook een indicatie. Van zodra de correcte cijfers gekend zijn, publiceren we deze op de website van oases (www.oases.be).

Bron: EU-SILC 2012.

3. Inkomen en armoede

3.1 Sociale zekerheid

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), vormt de

‘wettelijke armoedegrens’. Onder die 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 die ‘norm’ niet in de eerste plaats afhankelijk is van werkelijk gemeten behoeften, maar wel van politieke besluitvorming. In deze paragraaf geven we zowel een overzicht van de hoogte van de minimale uitkeringsbedragen als van de armoederisicogrenzen en referentiebudgetten voor verschillende huishoudtypes.

3.1.1 Minimale uitkeringsbedragen

Tabel SZ 1 geeft de minimumuitkeringsbedragen na indexering voor werknemers en zelfstandigen in de sociale zekerheid en de minima uit de sociale bijstand van september 2013. Bij het ter perse gaan van dit Jaarboek waren nog geen wijzigingen doorgevoerd.

SZ 1 – Minimumuitkeringsbedragen op 01/09/2013.

	Bedrag in €
Werknemers	
Pensioen¹	
Alleenstaande/met gezinslast/overlevingspensioen	1.123,34/1.403,73/1.105,67
Invaliditeit²	
Werknemers: alleenstaande/met gezinslast/samenwonenden	1.123,46/1.403,74/963,30
Werkloosheid	
Alleenstaande/met gezinslast/samenwonenden	953,16/1.134,90/714,74
Zelfstandigen	
Pensioen zelfstandigen³	
Alleenstaande/met gezinslast/overlevingspensioen	1.060,94/1.403,73/1.060,94
Ziekte zelfstandigen	
Alleenstaande/met gezinslast/samenwonenden	1.061,06/1.403,74/861,38
Invaliditeit zelfstandigen⁴	
Alleenstaande/met gezinslast/samenwonenden	1.123,46/1.403,74/963,30
Bijstandsminima	
Alleenstaande bejaarde (IGO)	1.011,70
Bejaard koppel (IGO)	674,46
Actieve alleenstaande (Leefloon)	817,36
Actieve persoon met gezinslast (Leefloon)	1.089,82
Actieve samenwonende persoon (Leefloon)	544,91

1. Bij volledige loopbaan als werknemer.
2. Bedragen voor regelmatige werknemers.
3. Bij volledige loopbaan als zelfstandige.
4. Met stopzetting van het bedrijf, het bedrag zonder stopzetting van het bedrijf is gelijk aan het ziektebedrag.

Bron: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Tabel SZ 2 toont de minimale en maximale (geïndexeerde) bedragen van de werkloosheidsuitkeringen naar verschillende categorieën.

SZ 2 – Werkloosheidsbedragen per categorie (brutomaandbedragen vanaf 01/09/2013).

Categorie	Minimum (€)	Maximum (€)
Alleenwonenden		
- 1ste tot 3de maand van de werkloosheid	953,16	1.603,16
- 4de tot 6de maand van de werkloosheid	953,16	1.479,92
- 7de tot 12de maand van de werkloosheid	953,16	1.379,30
- 13de en 14de maand van de werkloosheid	953,16	1.155,96
- Vanaf de 15de maand van de werkloosheid ¹	953,16	1.155,96
- Vanaf de 49ste maand van de werkloosheid ²	953,16	953,16
Samenwonenden		
- 1ste tot 3de maand van de werkloosheid	714,74	1.603,16
- 4de tot 6de maand van de werkloosheid	714,74	1.479,92
- 7de tot 12de maand van de werkloosheid	714,74	1.379,30
- 13de en 14de maand van de werkloosheid	714,74	859,30
- Vanaf de 15de maand van de werkloosheid ^{1,3}	714,74	859,30
- Vanaf de 49ste maand van de werkloosheid ^{2,3}	503,62	503,62
Samenwonenden met gezinslast		
- 1ste tot 3de maand van de werkloosheid	1.134,90	1.603,16
- 4de tot de 6de maand van de werkloosheid	1.134,90	1.479,92
- 7de tot 12de maand van de werkloosheid	1.134,90	1.379,30
- 13de en 14de maand van de werkloosheid	1.134,90	1.289,08
- Vanaf de 15de maand van de werkloosheid ¹	1.134,90	1.289,08
- Vanaf de 49ste maand van de werkloosheid ²	1.134,90	1.134,90

1. Vanaf deze periode daalt de maximumuitkering geleidelijk, de snelheid daarvan is afhankelijk van het aantal jaar beroepsverleden. Twee maanden bijkomend per jaar beroepsverleden. Onder bepaalde voorwaarden behoudt men het bedrag van deze fase onbeperkt. Bij samenwonenden daalt ook het minimumbedrag vanaf deze periode
2. Het minimumbedrag dat steeds wordt toegekend na uitputting van het aantal maanden, berekend op basis van het beroepsverleden.
3. Vanaf maand 31 verhoogd met een supplement als beide partners een werkloosheidsuitkering ontvangen en het dagbedrag van de uitkering van de partner een bepaald bedrag niet overschrijdt.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

SZ 3 – Inschakelingsuitkeringen (vroegere 'wachtuitkeringen') per categorie (gemiddelde brutomaandbedragen vanaf 01/09/2013).

Categorie	Bedrag
Alleenstaanden	
- < 18 jaar	314,34
- 18-20 jaar	493,74
- ≥ 21 jaar	817,96
Samenwonenden	
Gewoon bedrag	
- < 18 jaar	266,56
- vanaf 18 jaar	425,36
Bevoorrecht bedrag ¹	
- < 18 jaar	282,36
- vanaf 18 jaar	453,44
Samenwonenden met gezinslast	
	1.105,78

1. Als de werkloze en partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen.

Jongeren die worden toegelaten tot de werkloosheid na hun studies of leertijd, ontvangen na een beroepsinschakelingstijd forfaitaire inschakelingsuitkeringen. De bedragen hiervan variëren naargelang leeftijd en huishoudtype. Tabel SZ 3 toont 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 4).

Tabel SZ 4 geeft de maandelijkse bedragen van het leefloon per huishoudtype weer. De leefloonbedragen zijn geïndexeerd, maar daardoor niet welvaartsvast. Dat zorgt er mee voor dat die uitkeringen nog steeds onder de armoedegrens liggen. Bij het ter perse gaan van dit Jaarboek waren de bedragen voor het laatst aangepast in september 2013.

SZ 4 – Evolutie van de nettomaandbedragen (in €) van het leefloon per categorie van rechthebbenden, België, 2005-2013.

	Cat. 1 Samenwonende persoon¹ (€)	Cat. 2 Alleenstaande persoon (€)	Cat. 3 Persoon die uitsluitend samenwoont 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	513,46	770,18	1.026,91
02/2012	523,74	785,61	1.047,48
12/2012	534,23	801,34	1.068,45
09/2013	544,91	817,36	1.089,82

1. Onder samenwoning wordt verstaan: het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.

3.1.2 Minimale uitkeringsbedragen naast de armoederisicodrempel

De minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en bijstand volstaan vaak niet om boven de armoederisicodrempel uit te komen (tabel SZ 5). De gegevens zijn gebaseerd op de EU-SILC-data van 2011. Enkel de invaliditeitsuitkeringen, de pensioenen en het minimumloon voor alleenstaanden liggen boven de armoederisicogrens. Het minimumloon ligt sinds 1 december 2012 op € 1.501,82 bruto voor personen vanaf 21 jaar. Alle andere uitkeringen (ook het minimumloon voor een koppel met twee kinderen) liggen onder die grens. De toereikendheid van de meeste sociale uitkeringen vertoont een (licht) dalende trend over de tijd, wat wil zeggen dat de uitkeringen minder toereikend worden (zie Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013). Alleen voor de minimumwerkloosheidsuitkering voor alleenstaanden en de invaliditeitsuitkeringen zien we een lichte stijging.

SZ 5 – Sociale uitkeringen als percentage van de armoederisicogrens¹ (60% mediaan), oktober 2013.

	Alleenstaande	Koppel, 2 kinderen ²
Leefloon	75	64
Invaliditeit	103	81
Werkloosheid (7 maanden werkloos)	87	69
Pensioen	103	86
Inkomensvervangend inkomen personen met een handicap	75	66
Minimumloon	122	84
Inkomensgarantie voor Ouderen	93	82

1. Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de uitkeringsbedragen per 1/10/2013, de armoederisicogrens van 1 oktober 2013 is niet bekend, maar is benaderd door te veronderstellen dat die aan hetzelfde ritme evolueert als de prijzen. De armoederisicogrens die werd berekend op basis van de EU-SILC 2011, is daarom vermenigvuldigd met het stijgingsritme van de prijzen (op basis van de consumentenindex van juli 2010).
2. Uitgezonderd voor pensioen en IGO: koppel.

Bron: FOD Sociale Zekerheid.

SZ 6 – De hoogte van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie in 2013 voor 17 Vlaamse gezinstypes op actieve leeftijd die hun woning¹ huren in een stedelijke omgeving en in goede gezondheid verkeren, vergeleken met de hoogte van de armoederisicodrempel.

	Referentiebudgetten 2013				Armoederisicodrempel 2012
	Niet werkend		Werkend		
	Huurder privésector	Huurder sociale sector	Huurder privésector	Huurder sociale sector	
Gezinstypes (actieve leeftijd)					
Alleenstaande vrouw	1.223	880	1.252	909	1.014
Alleenstaande man	1.234	891	1.265	922	1.014
Alleenstaande + kind (2 j)	1.448	1.134	1.576	1.262	1.318
Alleenstaande + kind (4 j)	1.495	1.181	1.604	1.290	1.318
Alleenstaande + kind (8 j)	1.608	1.294	1.718	1.404	1.318
Alleenstaande + kind (15 j)	1.747	1.399	1.776	1.428	1.521
Alleenstaande + 2 kinderen (2&4 j)	1.675	1.327	1.852	1.504	1.622
Alleenstaande + 2 kinderen (4&8 j)	1.829	1.481	2.024	1.676	1.622
Alleenstaande + 2 kinderen (8&15 j)	2.177	1.754	2.278	1.855	1.825
Koppel	1.572	1.386	1.632	1.446	1.521
Koppel + kind (2 j)	1.802	1.529	1.862	1.589	1.825
Koppel + kind (4 j)	1.850	1.577	1.910	1.637	1.825
Koppel + kind (8 j)	1.962	1.689	2.022	1.749	1.825
Koppel + kind (15 j)	2.106	1.833	2.166	1.893	2.028
Koppel + 2 kinderen (2&4 j)	2.021	1.751	2.081	1.811	2.129
Koppel + 2 kinderen (4&8 j)	2.175	1.905	2.235	1.965	2.129
Koppel + 2 kinderen (8&15 j)	2.529	2.184	2.589	2.244	2.332

1. Mediane huurprijzen van kwalitatieve private/sociale woningen in Vlaanderen.

Bron: Storms, B., Penne, T., Vandelanoot, D., & Van Thielen, L. (2014). *De doeltreffendheid van minimum inkomensbescherming anno 2013. Wat leren referentiebudgetten?* VLAS-Studie. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt (te verschijnen).

3.1.3 *Referentiebudgetten*

De minimumuitkeringen kunnen niet alleen vergeleken worden met de armoederisicodrempel, maar ook met de referentiebudgetten (tabel SZ 6). De referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie zijn de minimale bedragen die nodig zijn voor gezonde en zelfredzame burgers om zich korven van goederen en diensten te kunnen veroorloven die noodzakelijk worden bevonden om menswaardig te kunnen leven (Storms & Bogaerts, 2012; Storms, Penne, Vandelannoote, & Van Thielen, 2014). De bedragen van de referentiebudgetten liggen, vooral voor huurders in de privésector, zowel voor werkenden als niet-werkenden, veelal boven de reële sociale uitkeringen. Dat wil zeggen dat die uitkeringen in de praktijk niet toereikend zijn om te kunnen participeren in de gangbare leefpatronen van de samenleving. Vergeleken met de armoederisicodrempel per gezinstype zien we ook een verschil; dat laat zien dat de armoederisicodrempel niet zomaar gebruikt kan worden als maatstaf om in concrete situaties te bepalen wat gezinnen nodig hebben.

VOOR MEER GEGEVENS

Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 100, 1000 Brussel, telefoon 02-528.60.11, <http://socialsecurity.fgov.be/>

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon 02-515.41.11, fax 02-514.11.06, <http://www.rva.be/>

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Koning Albert II-laan 30, 1000 Brussel, telefoon 02-508.85.85, vraag@mi-is.be, <http://www.mi-is.be/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, telefoon 02-212.30.00, fax 02-212.30.30, armoedebestrijding@cntr.be, <http://www.armoedebestrijding.be>

3.2 *Minimumuitkeringen*

De evolutie van het aantal mensen dat minimumuitkeringen opneemt, is onderhevig aan een aantal factoren. Niet alleen de evolutie van de werkelijke behoeften speelt een rol, ook wijzigingen in de wetgeving kunnen deze cijfers beïnvloeden.

3.2.1 *Het Recht op Maatschappelijke Integratie*

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).

RMI 1 – Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2013.

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
2012	26.789	25,5	48.814	46,5	29.335	28,0	104.937	9,5
2013	27.698	25,5	50.235	46,2	30.854	28,4	108.786	9,8

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

RMI 2 – Gemiddeld maandelijks aantal RMI-ontvangers, Vlaamse provincies en centrumsteden en Brussel, 2012-2013 (absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners).

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	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
VLAAMS GEWEST	26.789	27.698	nvt	nvt	4,2	4,3
Provincie Antwerpen:	8.840	9.192	100,0	100,0	5,0	5,1
Antwerpen	4.914	5.103	55,6	55,5	9,8	10,0
Mechelen	593	599	6,7	6,5	7,2	7,3
Turnhout	300	318	3,4	3,5	7,2	7,6
Provincie Vlaams-Brabant:	3.441	3.570	100,0	100,0	3,1	3,2
Leuven	781	783	22,7	21,9	8,0	8,0
Provincie Limburg:	2.251	2.357	100,0	100,0	2,7	2,8
Genk	244	274	10,8	11,6	3,7	4,2
Hasselt						
Provincie Oost-Vlaanderen:	7.849	7.893	100,0	100,0	5,4	5,4
Aalst	438	427	5,6	5,4	5,3	5,2
Gent	3.826	3.849	48,8	48,8	15,4	15,5
Sint-Niklaas	583	551	7,4	7,0	8,0	7,5
Provincie West-Vlaanderen:	4.408	4.686	100,0	100,0	3,8	4,0
Brugge	512	525	11,6	11,2	4,4	4,5
Kortrijk	596	604	13,5	12,9	7,9	8,0
Oostende	776	874	17,6	18,6	11,0	12,5
Roeselaere	371	443	8,4	9,5	8,0	7,5
BRUSSEL (19 gemeenten)	29.335	30.854	nvt	nvt	25,8	26,7

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) 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. In wat volgt, beperken we ons tot de volledige en geverifieerde data voor de periode 2003-2013.

Het absolute aantal ontvangers steeg de afgelopen tien jaar onafgebroken voor Wallonië en Brussel (tabel RMI 1). Voor Vlaanderen zien we, na een daling tussen 2010 en 2012, opnieuw een stijging. Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners in België neemt langzaam toe. Het aandeel in de nationale cijfers blijft voor het Waalse Gewest de afgelopen jaren het hoogst: 46,2% van het totaal aantal ontvangers woont in het Waals Gewest. In het Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest is dat aandeel respectievelijk 25,5% en 28,4%.

In het Vlaams Gewest zijn dertien centrumsteden onderscheiden die volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in een grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied liggen. Een centrumstad is een stad die een centrale functie uitoefent voor haar omgeving, zoals op het vlak van werkgelegenheid, zorg, onderwijs, cultuur en ontspanning. Het begrip 'centrumstad' verwijst niet naar de steden met de meeste inwoners. Zo heeft Beveren meer inwoners dan Turnhout, maar van die twee is toch Turnhout de centrumstad. Beveren vervult, omdat het tussen de grotere steden Sint-Niklaas en Antwerpen ligt, geen centrumfunctie in de regio. Bij Turnhout is dat wel het geval in de Kempen.

We bekijken in tabel RMI 2 het aantal RMI-ontvangers in de provincies en in de dertien Vlaamse centrumsteden. Tussen 2012 en 2013 steeg het aantal RMI-ontvangers in Vlaanderen met ruim 3%. In alle provincies is er sprake van een stijging. Zoals te verwachten, bevindt een groot deel van de ontvangers zich in de grootsteden. Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners is in 2013 het hoogst in de steden Gent (15,5), Oostende (12,5) en Antwerpen (10,0). In Brussel (19 gemeenten) bevindt zich het hoogste aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners: 26,7.

Kijken we specifiek naar het leefloon binnen het RMI (tabel RMI 3), dan zien we dezelfde evolutie. In 2013 steeg het aantal leefloongerechtigden in het Vlaams, Brussels Hoofdstedelijk en Waals Gewest. Als oorzaken van de stijging worden een aantal factoren aangehaald (POD MI, 2014). Onder andere de groeiende onzekerheid van risicogroepen, de overdrachten naar de OCMW's van werkzoekenden die uitgesloten worden door de RVA, de nieuwe begunstigden van OCMW-steun, de transfer van RMH-begunstigden naar het RMI na inschrijving in het bevolkingsregister en de verlenging sinds 1 januari 2012 van de duur van de beroepsinschakelingstijd van nieuwe werkzoekenden. Het Waals Gewest kent het hoogste aantal leefloners, gevolgd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De grote stijging van het aantal leefloongerechtigden in België in de jaren 2009 en 2010 hangt samen met de economische en financiële crisis (POD MI, 2013).

Dat neemt niet weg dat ook in economisch betere tijden het aantal leefloongerechtigden jaarlijks toenam.

RMI 3 – Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2013.

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	24.069	25,5	43.369	46,0	26.823	28,5	94.261	8,6
2012	23.183	24,3	44.705	46,9	27.358	28,7	95.246	8,6
2013	23.935	24,2	46.004	46,6	28.836	29,2	98.776	8,9

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

RMI 4 – Profiel van de ontvangers van het leefloon in België per gewest, 2013 (percentages).

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	België
Leefloon naar categorie				
Samenwonende persoon	28,2	30,4	34,7	31,1
Alleenstaande persoon	43,6	40,9	36,9	40,4
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	28,2	28,7	28,4	28,5
Leefloon naar geslacht				
Man	44,0	44,3	43,6	44,0
Vrouw	56,0	55,7	56,4	56,0
Leefloon naar leeftijd				
Jonger dan 25 jaar	28,8	32,4	31,1	30,9
25-44 jaar	39,7	39,2	39,7	39,5
45-64 jaar	28,0	26,7	26,6	27,0
65 jaar en ouder	3,5	1,6	3,7	2,7
Leefloon naar nationaliteit				
Belgen	70,6	80,4	64,0	74,7
Niet-Belgen - EU	7,0	7,8	12,0	8,9
Niet-Belgen - niet-EU	22,3	11,8	24,0	16,4
Totaal niet-Belgen	29,4	19,6	36,0	25,3

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

40,4% van de leefloongerechtigden in België is alleenstaand zonder kinderen (zie tabel RMI 4). Meer dan een vierde (28,5%) heeft minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste. De verdeling van de categorieën van het leefloon over de verschillende gewesten loopt vrij parallel.

Bijna zes op de tien Belgische leefloongerechtigden zijn vrouwen. Bijna een derde (30,9%) is jonger dan 25 jaar. De grootste groep is tussen 25 en 44 jaar oud.

74,7% van de leefloongerechtigden in België had in 2013 de Belgische nationaliteit. Europeanen (niet-Belgen) vertegenwoordigden 8,9% van de leeflooppopulatie, de resterende 16,4% 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 Waals Gewest (11,8%) lager dan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (24,0%) en het Vlaams Gewest (22,3%).

In het kader van het activeringsbeleid ondernemen OCMW's heel wat stappen om mensen weer 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 2013 waren 12.552 RMI- of RMH-gerechtigden aan het werk via het OCMW (tabel RMI 5). We tellen de RMI- en RMH-gerechtigden samen omdat het aandeel RMH in verhouding zeer klein is. Verhoudingsgewijs is 8,6% 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 5 – Gemiddeld aantal begunstigden van tewerkstellingsmaatregelen binnen RMI én RMH, absolute cijfers (AC) en percentages, België & gewesten, 2003-2013.

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
2012	5.558	40,4	4.957	36,0	3.257	23,7	13.772	9,7
2013	5.143	41,0	4.374	34,8	3.035	24,2	12.552	8,6

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

3.2.2 *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. Tabel RMH 1 geeft een overzicht van de evolutie in de Maatschappelijke Hulp.

RMH 1 – Gemiddeld maandelijks aantal begunstigden van het RMH, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2013.

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	16.256	37,8	10.200	23,7	16.515	38,4	42.971	3,9
2012	15.440	36,4	10.553	24,9	16.465	38,8	42.458	3,8
2013 ¹	13.038	34,3	8.588	24,7	14.253	41,0	35.880	3,2

1. 2013 nog niet volledig afgewerkt.

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

RMH 2 – Gemiddeld aantal ontvangers van financiële steun (RMH), absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2013.

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
2012	8.880	33,3	7.484	28,1	10.263	38,5	26.626	2,4
2013	7.014	32,7	5.920	27,6	8.504	39,7	21.438	1,9

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Met de invoering van het RMI – en de ruimere toekenningsvoorwaarden – werd een daling ingezet in 2003. Tussen 2008 en 2011 steeg het aantal ontvangers echter weer. Tussen 2011 en 2012 vond opnieuw een daling plaats; die was vooral toe te schrijven aan een daling in de kleine gemeenten. In Vlaanderen en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevindt zich het grootste aandeel van de RMH-begunstigden (respectievelijk 34,3% en 41,0%).

Het Recht op Maatschappelijke Hulp kan verschillende vormen aannemen: financiële steun, tewerkstelling en medische hulp. In heel wat dossiers wordt financiële steun verleend: in 2013 ging het over 21.438 dossiers, waarvan 39,7% in Brussel (tabel RMH 2). In 2013 is een verdere daling waar te nemen in elk gewest wat het absolute aantal begunstigden van financiële steun betreft, die mee te verklaren is door nieuwe maatregelen in het asiel- en migratiebeleid (POD MI, 2013).

Van de ontvangers van financiële steun (RMH) is 25,6% samenwonend, terwijl 28,5% minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste heeft (tabel RMH 3). 45,9% is alleenstaand. 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. 48,1% van de rechthebbenden situeert zich in de leeftijdscategorie van 25 tot 44 jaar.

RMH 3 – Profiel van de ontvangers van financiële steun (RMH) per gewest, 2013 (percentages).

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	België
Financiële steun naar categorie				
Samenwonende persoon	24,2	25,5	26,8	25,6
Alleenstaande persoon	48,3	44,1	45,2	45,9
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	27,5	30,4	28,0	28,5
Financiële steun naar geslacht				
Man	59,6	56,3	52,0	55,7
Vrouw	40,4	43,7	48,0	44,3
Financiële steun naar leeftijd				
Jonger dan 25 jaar	26,0	25,9	20,2	23,8
25-44 jaar	44,2	49,2	50,9	48,1
45-64 jaar	23,5	21,1	24,6	23,2
65 jaar en ouder	6,4	3,8	4,3	4,9

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

VOOR MEER GEGEVENS

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Koning Albert II-laan 30, 1000 Brussel, telefoon 02-508.85.85, <http://www.mi-is.be/>

3.2.3 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 FAMIFED (vroeger RKW)) mogelijk voor de uitgesproken daling (zie RKW, 2005). In de periode 2010-2012 vond opnieuw een stijging plaats. In 2013 zien we voor het eerst sinds 2008 een aanzienlijke daling (tabel 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. Ondanks de recente daling is er over langere termijn nog altijd sprake van een stijgende trend.

GGB 1 – Aantal gezinnen dat Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangt, België, 1990-2013 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

Jaar	Aantal gezinnen	Aantal rechtgevende kinderen	Evolutie (%) aantal gezinnen
1990	4.411	8.869	-
1995	6.861	13.848	-
2000	7.034	14.653	-
2005	7.087	14.600	+1,1
2006	7.998	16.258	+12,9
2007	6.874	13.886	-14,1
2008	6.859	13.796	-0,2
2009	7.134	14.450	+4,0
2010	8.303	16.911	+16,4
2011	8.744	17.929	+5,3
2012	9.178	19.349	+5,0
2013	8.229	17.594	-10,3

Bron: Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag.

GGB 2 – Aantal gezinnen van buitenlandse nationaliteit dat Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangt in het werknemersstelsel, België, 2013.

	Aantal rechthebbenden ¹		Aantal rechtgevende kinderen
	AC	In %	
Marokko	494	9,57	1.281
Roemenië	424	8,22	805
Servië en Montenegro	373	7,23	779
Turkije	256	4,96	607
Frankrijk	198	3,84	562
Nederland	248	4,81	419
Macedonië	123	2,38	275
Italië	144	2,79	265
Bosnië-Herzegovina	115	2,23	256
Politieke vluchtelingen	460	8,91	1.062
Andere	2.326	45,07	3.772
Totaal buitenlandse nationaliteiten	5.161	100,0	11.144

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: Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag.

In 2013 ontvingen 5.161 gezinnen van buitenlandse nationaliteit de Gewaarborgde Kinderbijslag, voor een totaal van 11.144 kinderen (tabel GGB 2). Marokkaanse rechthebbenden en politieke vluchtelingen vormen de grootste groepen. De totale groep rechthebbenden van vreemde nationaliteit maakt 63,1% uit van alle rechthebbenden in de regeling voor Gewaarborgde Gezinsbijslag, een lichte daling tegenover 2011.

VOOR MEER GEGEVENS

Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (FAMIFED), Trierstraat 9, 1000 Brussel, <http://www.famifed.be>

3.2.4 *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 die 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.

Vanwege de overstap naar een nieuwe databank bij de Rijksdienst voor Pensioenen en de vertraging die dat met zich meebrengt, kunnen we dit jaar geen update geven van de cijfers, maar presenteren we opnieuw de cijfers tot en met 1 januari 2013. Tabel GIB/IGO 1a toont duidelijk het uitdoven van het GIB-statuut: elk jaar daalt het aantal ontvangers en het aandeel in het totaal aantal pensioengerechtigden. Per 1 januari 2013 waren er in totaal 101.413 ontvangers van de IGO en kregen nog 7.386 ouderen het GIB. In totaal waren er 108.799 uitkeringstrekkenden in de oude of nieuwe regeling samen. Dat betekent een stijging van 4.167 ontvangers in vergelijking met januari 2012. Van de GIB-ontvangers is acht op de tien (83,6%) vrouw; van de IGO-ontvangers is dat bijna zeven op de tien (tabellen GIB/IGO 1a en 1b).

GIB/IGO 1a – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2013 (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
2013	1.963.308	1.198	16,4	6.118	83,6	7.386	0,4

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

GIB/IGO 1b – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2013 (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
2013	1.963.308	34.743	34,3	66.670	65,7	101.413	5,2

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Voor 28,5% van de ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen ligt het bedrag van de uitkering lager dan € 125 (tabel GIB/IGO 2). 39,5% van de IGO-ontvangers is gerechtigd op een uitkering hoger dan € 375. Die categorie vertegenwoordigt het merendeel van alle uitkeringsgerechtigden. Het aantal ontvangers in de laagste schijf van het GIB (tot € 124,99) blijft stabiel op 16,6% begin 2013. 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 rond het GIB vormen alleenstaande en alleenwonende vrouwen het merendeel van de ontvangers (tabel GIB/IGO 3). In de regeling van het GIB is 89,5% van de vrouwelijke ontvangers per 1 januari 2013 alleenstaand. Bij de mannelijke ontvangers van het GIB is dat 59,3%.

GIB/IGO 2 – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen volgens de omvang van het maandbedrag, België, 2002-2013 (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
2013	16,6	28,5	16,1	18,3	16,1	13,7	51,2	39,5

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

GIB/IGO 3 – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) naar categorie en geslacht, België, 2012-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Categorie	2012		2013	
	AC	%	AC	%
1. Mannen				
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	515	36,3	418	34,9
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	63	4,4	56	4,7
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	826	58,3	711	59,3
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	13	0,9	13	1,1
2. Vrouwen				
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	33	0,5	29	0,5
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	217	3,1	144	2,4
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	6.158	88,4	5.478	89,5
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	557	8,0	467	7,6
Totaal	8.382	100,0	7.316	100,0

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Iets meer dan de helft van de mannelijke IGO-ontvangers komt in aanmerking voor het verhoogd basisbedrag. Bij de vrouwen is dat bijna 80% (tabel GIB/IGO 4).

GIB/IGO 4 – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) naar categorie en geslacht, België, 2012-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Categorie	2012		2013	
	AC	%	AC	%
1. Mannen				
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	16.208	49,3	17.078	49,2
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogd basisbedrag	16.657	50,7	17.661	50,8
c. Niet-verdeelde gevallen	7	0,0	4	0,0
2. Vrouwen				
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	12.482	19,7	13.846	20,5
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogd basisbedrag	50.871	80,3	53.804	79,5
c. Niet-verdeelde gevallen	24	0,0	20	0,0
Totaal	96.218	100,0	101.413	100,0

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Begin 2013 is 67,6% van de mannelijke GIB-ontvangers ouder dan 80 jaar; bij de vrouwelijke ontvangers is dat 64,7%. In het totaal gaat het dan voor de GIB-ontvangers over 65,1%. Bij de IGO-ontvangers ligt dat percentage wat lager: 32,4% voor de totale populatie (33,8% bij de vrouwen; 29,3% bij de mannen) (tabel GIB/IGO 5).

GIB/IGO 5 – Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2013 (per 1 januari).

Leeftijd	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB	IGO
<66 of <67 ^a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
66-70	0,0	27,4	0,0	25,6	0,0	26,2
71-75	0,0	22,7	0,0	21,0	0,0	21,6
76-80	32,3	20,5	28,9	19,6	29,4	19,9
81-85	37,9	16,3	29,4	17,2	30,7	16,9
86-90	22,1	9,3	22,9	11,1	22,7	10,5
91-95	5,8	3,2	9,3	4,4	8,8	4,0
96+	1,8	0,5	3,1	1,1	2,9	1,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a 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/>

3.2.5 Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (PH)

Ook de tegemoetkomingen voor personen met een erkende handicap behoren tot de sociale bijstand en zijn voorbehouden voor diegenen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken. Er bestaan drie soorten tegemoetkomingen die onder bepaalde voorwaarden kunnen worden toegekend. De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) is bedoeld voor personen (tussen 21 en 65 jaar) die al dan niet werken, maar van wie het verdienvermogen beperkt is tot 1/3 van wat een gezonde persoon op de arbeidsmarkt zou verdienen. De integratietegemoetkoming (IT) is bedoeld voor personen (tussen 21 en 65 jaar) met een verminderde zelfredzaamheid, wat betekent dat ze moeilijkheden ervaren bij het uitvoeren van dagelijkse activiteiten, zoals zich verplaatsen, eten, zich verzorgen en aankleden, de woning onderhouden, ... Beide soorten tegemoetkoming kunnen gecombineerd worden. Indien men de IVT of IT al ontving voor de 65ste verjaardag, blijft men daarna het recht behouden (tenzij de situatie wijzigt). Voor personen van 65 jaar of ouder met een verminderde zelfredzaamheid bestaat er een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB). Eind 2013 waren er 321.330 ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap (tabel PH 1). De laatste jaren nam het aantal ontvangers voortdurend toe; in vergelijking met 2003 is er een stijging met 38,7%. Van de rechthebbenden ontvangt 51,9% een tegemoetkoming in het stelsel van de 'inkomensvervangende of integratietegemoetkoming'. 47,7% ontvangt een tegemoetkoming in het stelsel van 'hulp aan bejaarden'.

PH 1 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap, België, 2003-2013 (absolute cijfers en % van het totaal aantal rechthebbenden, per 31 december).

Jaar	Inkomensvervangende of integratietegemoetkoming		Tegemoetkoming hulp aan bejaarden		Andere ¹		Totaal aantal rechthebbenden	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Evolutie (%)
2003	127.174	54,9	90.939	39,3	13.557	5,9	231.670	-
2004	130.320	51,9	109.594	43,6	11.317	4,5	251.231	+8,4
2005	133.672	51,8	114.994	44,5	9.612	3,7	258.278	+2,8
2006	134.635	50,9	121.749	46,0	8.210	3,1	264.594	+2,4
2007	137.242	50,4	128.026	47,0	7.090	2,6	272.358	+2,9
2008	143.037	51,2	130.455	46,7	6.136	2,2	279.628	+2,7
2009	152.694	51,5	138.626	46,8	5.179	1,7	296.499	+6,0
2010	158.662	51,3	145.945	47,2	4.409	1,4	309.016	+4,2
2011	160.071	50,9	150.846	47,9	3.784	1,2	314.701	+1,8
2012	163.336	51,3	152.159	47,7	3.184	1,0	318.679	+1,3
2013	166.903	51,9	153.361	47,7	1.066	0,3	321.330	+0,8

1. De categorie 'andere' betreft stelsels in uitdoving, zowel deze die worden uitbetaald via DG Personen met een handicap (GT/BT69), als deze die worden betaald door de Rijksdienst voor Pensioenen (de aanvullende tegemoetkoming (AT), de tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen (TAGI) en de tegemoetkoming voor hulp van derde (THVD)). Sinds 2013 publiceert de RVP geen gegevens meer over de AT, TAGI en THVD. Daarom is er een sterke daling in aantal ontvangers van de categorie 'andere' tussen 2012 en 2013.

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/>

3.3 Inkomensverdeling en -ongelijkheid

3.3.1 Inkomensverdeling

Een blik op de verdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen over de bevolking in 2011 (tabel IK 1) maakt duidelijk dat de 10% armsten daarvan 0,8% ontvangt en de 10% rijksten 27,3%. Het gemiddeld netto belastbaar inkomen bedraagt € 1.685 voor de laagste inkomens en € 90.119 voor de hoogste inkomens. Noteer hierbij dat de armsten niet in de fiscale statistieken zijn opgenomen wegens een te laag en dus niet-belastbaar inkomen.

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 2011, België.

Decielen	Aandeel in netto belastbaar inkomen	Aandeel in totale belasting	Aandeel in netto inkomen	Gemiddeld netto belastbaar inkomen (in €)	Gemiddelde belastingdruk ¹
1	0,6	0,0	0,8	1.685	1,4
2	3,3	0,0	4,3	9.385	6,0
3	4,7	0,3	6,0	13.324	4,3
4	5,7	1,9	6,8	16.241	4,7
5	6,9	4,0	7,8	19.717	5,9
6	8,3	6,6	8,8	23.675	7,0
7	10,0	8,9	10,3	28.412	9,1
8	12,4	12,7	12,3	35.462	13,0
9	16,7	19,7	15,8	47.645	18,7
10	31,6	45,9	27,3	90.119	29,9

1. Percentage dat aangeeft hoeveel procent van het bruto-inkomen er wordt uitgegeven aan belastingen.

Bron: ADSEI, Fiscale statistieken en eigen berekeningen.

3.3.2 Inkomensongelijkheid

Een vaak gehanteerde maatstaf voor inkomensongelijkheid is de Ginicoëfficiënt. Bij een totaal gelijke inkomensverdeling krijgt die de waarde 0, dan beschikt iedereen 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. De cijfers in

tabel IK 2 zijn afkomstig uit de EU-SILC, wat wil zeggen dat ze gebaseerd zijn op de resultaten afkomstig uit een steekproef van de bevolking. In de toekomst plant men bij ADSEI een koppeling van de fiscale gegevens aan het rijksregister, zodat men accuratere cijfers kan verschaffen.

In vergelijking met de buurlanden heeft België na Nederland de meest gelijke inkomensverdeling. Het Verenigd Koninkrijk scoort het slechtst. De inkomensongelijkheid in ons land bleef de voorbije jaren stabiel.

IK 2 – Evolutie van de inkomensongelijkheid volgens de Ginicoëfficiënt op basis van het equivalent beschikbaar inkomen berekend op basis van EU-SILC, België en buurlanden, 2007-2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
België	0,26	0,28	0,26	0,27	0,26	0,27
Duitsland	0,30	0,30	0,29	0,29	0,29	0,28
Nederland	0,28	0,28	0,27	0,26	0,26	0,25
Frankrijk	0,27	0,30 ^b	0,30	0,30	0,31	0,31
Verenigd Koninkrijk	0,33	0,34	0,32	0,33	0,33	0,33 ^b
EU-28 ^a	0,31	0,31	0,30	0,30	0,31	0,31

a: SILC 2007-2009: EU27, SILC 2010-2012: EU28

b: breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

VOOR MEER GEGEVENS

Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI), Contactcenter Brussel, Vooruitgangsstraat 50, 1210 Brussel, telefoon 0800-120.33, info.stat@economie.fgov.be, <http://statbel.fgov.be/>

3.3.3 Bestedingen

Gegevens van de tweejaarlijkse Huishoudbudgetenquête geven een zicht op de bestedingen van verschillende inkomensgroepen. Als we kijken naar de uitgavenbronnen per inkomenskwartiel in 2012 (tabel IK 3), zien we dat in het laagste kwartiel het grootste deel naar huisvesting gaat (39,4%), naar voeding, tabak en drank (15,8%) en naar 'andere goederen en diensten' (13,9%). Hoe hoger op de inkomensladder, hoe kleiner het deel van het huishoudbudget dat gaat naar huisvesting (23,8% in het 4de kwartiel). Toch blijft het ook de grootste uitgavenpost voor de hogere inkomens. In de hogere kwartielen geeft men naar verhouding meer uit aan 'andere goederen en diensten' (zoals lichaamsverzorging, reizen, juwelen en restaurantbezoek). Dat aandeel in het budget overtreft in het vierde kwartiel ruim de uitgaven voor voeding, terwijl bij de laagste inkomens voeding de tweede belangrijkste kostenpost is. Het aandeel uitgaven voor wonen vertoont een licht stijgende trend ten opzichte van 2007, wellicht te

verklaren doordat de kosten voor energie en water sterk toenamen (zie Storms & Charenti, 2013). Het aandeel voor 'andere goederen en diensten' nam daarentegen licht af.

IK 3 – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel (%), België, 2012.

Benaming	Kwartiel 1	Kwartiel 2	Kwartiel 3	Kwartiel 4
Voeding, dranken, tabak	15,8	15,2	15,5	14,7
Kleding, schoeisel	3,2	4,2	4,7	6,2
Woonadres of tweede woning	39,4	32,7	27,1	23,8
Meubelen, huishoudtoestellen	4,8	6,1	6,7	6,8
Gezondheid	5,1	4,8	4,3	3,6
Vervoer en communicatie	11,3	13,3	15,9	16,5
Cultuur, ontspanning, onderwijs	6,4	8,0	8,6	10,6
Andere goederen en diensten	13,9	15,8	17,2	18,0
Totaal	100	100	100	100

Bron: ADSEI, Huishoudbudgetenquête 2012 en eigen berekeningen.

IK 4 – Aandeel van de verschillende inkomenskwartielen in de totale uitgaven per uitgavenbron (%), België, 2012.

Benaming	Kwartiel 1	Kwartiel 2	Kwartiel 3	Kwartiel 4	Totaal
Voeding, dranken, tabak	14,5	20,1	28,5	36,9	100
Kleding, schoeisel	9,1	16,8	26,5	47,6	100
Woonadres of tweede woning	19,1	22,9	26,4	31,6	100
Meubelen, huishoudtoestellen	10,6	19,3	29,4	40,7	100
Gezondheid	16,8	22,6	28,1	32,5	100
Vervoer en communicatie	10,6	17,8	29,7	42,0	100
Cultuur, ontspanning, onderwijs	10,1	18,0	26,8	45,1	100
Andere goederen en diensten	11,5	18,9	28,6	41,0	100

Bron: ADSEI, Huishoudbudgetenquête 2012 en eigen berekeningen.

Tabel IK 4 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. Dat geldt ook voor uitgavenposten zoals kleding (hier geeft de hoogste inkomensklasse ruim vijfmaal zoveel uit als de laagste), vervoer en communicatie (viermaal zoveel) en meubelen en huishoudtoestellen (viermaal zoveel). Huisvesting is minder 'inkomenselastisch' (hier geeft de hoogste inkomensklasse bijna het dubbele uit van de laagste).

3.4 Schulden

3.4.1 Kredietenschulden

Bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) stonden er eind 2013 in totaal 341.416 personen geregistreerd met een problematisch consumenten- en/of hypothe-cair krediet (tabel S 1). Dat is gelijk aan 5,5% van het totaal aantal kredietnemers. Ter vergelijking: in 2007 bedroeg het 6% van alle kredietnemers. Het totale achterstallige bedrag loopt op tot 2.964 miljoen euro, wat een stijging is met 8,9% in vergelijking met eind 2012. Ook de omvang van het achterstallige bedrag per contract stijgt door de tijd. Men dient in het achterhoofd te houden dat de CKP sinds 2011 een aangepaste berekeningswijze hanteert die een invloed uitoefent op het aantal kredietopeningen en bijgevolg op het aantal achterstallige betalingen. Dat biedt deels een verklaring voor de stijgende cijfers sinds 2010.

S 1 – Aantal achterstallige geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2013.

Jaar	Geregistreerde personen	Geregistreerde en niet-geregulariseerde contracten		Achterstallig of eisbaar bedrag (duizenden euro's)	
	Consumenten- & hypothe-cair krediet	Consumenten- krediet	Hypothe-cair krediet	Consumenten- krediet	Hypothe-cair 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 ^a	319.092	431.519	28.974	1.672.552	876.701
2012	330.129	452.111	30.509	1.750.322	971.452
2013	341.416	471.204	32.340	1.787.326	1.177.106

- a. Sinds 2011 moet de geoorloofde debetstand op een rekening (de uitdrukkelijke kredietopening waarbij een kredietgever een consument de mogelijkheid biedt bedragen op te nemen die het beschikbare tegoed op zijn rekening te boven gaan) in de CKP worden geregistreerd (dat was voordien niet het geval indien het bedrag van de kredietlijn lager was dan € 1.250 en terugbetaalbaar binnen drie maanden). Die wijziging heeft een invloed op het aantal kredietopeningen (een vorm van het consumentenkrediet), waardoor cijfers m.b.t. het consumentenkrediet van voor 2011 niet helemaal vergelijkbaar zijn met die erna.

Bron: Nationale Bank van België, *Jaarverslag*.

Personen die geconfronteerd worden met overmatige schuldenlast of ernstige financiële moeilijkheden, kunnen een beroep doen op de procedure van collectieve schuldenregeling (zie tabel S 2). Wanneer de door de wet vastgelegde voorwaarden vervuld zijn, kan de aanvraag toelaatbaar geacht worden door de rechter van de arbeidsrechtbank en zal ze geregistreerd worden in de Centrale voor Kredieten aan Particulieren. Eind 2013 staan 107.103 berichten van toelaatbaarheid van collectieve schuldenregeling geregistreerd; dat zijn er 5.948 meer dan het jaar voordien (+ 5,9 %). Sinds het uitbreken van de crisis zijn de collectieve schuldenregelingen elk jaar toegenomen.

S 2 – Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, België, 2008-2013.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Berichten van toelaatbaarheid zonder gevolg ¹	37.281	43.522	50.489	57.243	60.425	58.978
Minnelijke regelingen	24.946	27.181	29.907	31.538	35.136	42.285
Gerechtelijke regelingen	7.940	7.444	6.729	6.082	5.594	5.840
Totaal	70.167	78.147	87.125	94.863	101.155	107.103

1. De meerderheid van de berichten van toelaatbaarheid blijft zonder gevolg, maar dat betekent niet noodzakelijk dat ze in werkelijkheid niet leiden tot een minnelijke of gerechtelijke regeling. In meer dan de helft van de gevallen gaat het om recente dossiers waarvoor nog geen regeling werd overeengekomen. Naarmate de datum van de beslissing meer in het verleden ligt, werd geen aanzuiveringsregeling bereikt (maar de werd de procedure niet afgesloten), of werd de bereikte regeling niet aan de Centrale gemeld.

Bron: Nationale Bank van België, *Jaarverslag*.

3.4.2 *Energiearmoede*

Sinds 2003 is de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt, kortweg VREG, verantwoordelijk voor het verzamelen van statistieken met betrekking tot de sociale openbardienstverplichtingen 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 3 presenteert de recentste cijfers.

In 2013 werden 85.525 huishoudens van elektriciteit voorzien door de distributienet-beheerder. Die treedt op als leverancier 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. Niet alle huishoudens krijgen een aangepast lager tarief bij de netbeheerder, ondanks hun betalingsmoeilijkheden. Die aangepaste tarieven zijn slechts voor een minderheid weggelegd, namelijk de beschermde afnemers (voor 2013 waren dat er 11.762). 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 federale tarief, voornamelijk gebaseerd op het ontvangen van uitkeringen zoals het leefloon, de integratietegemoetkoming of de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden of van derden. Eind 2013 hadden 42.891 Vlaamse gezinnen (1,6% van het totaal) een actieve budgetmeter voor elektriciteit, die wordt geplaatst als men ook bij de netbeheerder niet betaalt. Dat waren er ruim 8.700 meer dan begin 2008. Toen had 1,3% van de Vlaamse gezinnen een actieve budgetmeter. Die meters voorzien de afnemer van elektriciteit als de budgetmeterkaart wordt opgeladen. In Vlaanderen zijn de meeste budgetmeters elektriciteit voorzien van een stroombegrenzer (10 ampère). Indien men niet betaalt, wordt zo geprobeerd een minimumlevering te garanderen. Die 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 budgetmeterkaart niet meer te herladen en ook de minimumlevering niet te betalen. Als de plaatsing van een budgetmeter technisch niet mogelijk is, wordt een stroombe-

grenzer geplaatst. 2.175 gezinnen moesten hierop een beroep doen. In 2013 werden ruim 1.150 toegangspunten afgesloten van het elektriciteitsnet ten gevolge van wanbetaling.

Voor de levering van gas zijn ongeveer dezelfde regels van kracht als voor de elektriciteitslevering. In 2013 werden 58.421 gezinnen door de netbeheerder voorzien, slechts 8.803 hadden recht op een sociaal tarief. Het aantal budgetmeters voor gas stijgt volop, omdat die pas ingevoerd werden in 2008. Eind 2013 hadden 27.554 gezinnen een actieve budgetmeter voor aardgas, ofwel 1,6% van de gezinnen. Voor gas bestaat de technische mogelijkheid van een stroombegrenzer niet. Om 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 2013 werden 1.695 huishoudens volledig afgesloten van gas na beslissing door de Lokale Adviescommissie en dus na het doorlopen van de wanbetalingsprocedure.

S 3 – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, Vlaanderen, 2013.

Elektriciteit	2013
Levering door de netbeheerder	
Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers beleverd door de netbeheerders	85.525
Totaal aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	11.762
Budgetmeter	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) budgetmeters op 01/01	43.923
Aantal in het jaar geplaatste budgetmeters, inclusief deze als gevolg van verhuiss afnemer	9.578
Aantal uitgeschakelde budgetmeters dat in 2012 opnieuw werd ingeschakeld	2.136
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	42.891
Aantal in 2012 geplaatste naakte budgetmeters (als alternatief voor afsluiting)	489
Tien ampère	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) stroombegrenzers op 01/01	2.078
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde stroombegrenzers op 31/12	2.175
Afsluiting	
Aantal toegangspunten dat in de loop van 2012 werd afgesloten (excl. uitsluitingen ingevolge verhuiss), na advies LAC	1.150
Gas	
Levering door de netbeheerder	
Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerders (31/12)	58.421
Totaal aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	8.803
Budgetmeter	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) budgetmeters op 01/01	27.116
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	27.554
Afsluiting	
Aantal toegangspunten dat in de loop van 2012 werd afgesloten (excl. uitsluitingen ingevolge verhuiss), na advies LAC	1.695

Bron: Vlaamse Reguleringinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (2013).

VOOR MEER GEGEVENS

Nationale Bank van België – Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Berlaimont-
laan 14, 1000 Brussel, telefoon 02-221.30.06, 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 Regulator van 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,
<http://www.vreg.be/>

Vlaams Centrum Schuldenlast, Paviljoenstraat 9, 1030 Brussel, telefoon 02-211.55.74,
www.vlaamscentrumschuldenlast.be, info@vlaamscentrumschuldenlast.be

4. Armoededomeinen

4.1 Werkloosheid

Het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) in België is in juni 2014 gestegen met 2,5% ten opzichte van eind juni 2013 (tabel WL 1). Eind juni 2014 waren er in België 567.467 NWWZ, van wie net iets meer dan de helft (52,6%) mannen.

WL 1 – Aantal niet-werkende werkzoekenden naar geslacht, België, 2006-2014¹ (absolute cijfers en percentages).

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal	Evolutie totaal AC
	AC	%	AC	%	AC	%
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
2013	290.646	52,5	262.751	47,5	553.397	+4,3
2014	298.493	52,6	268.974	47,4	567.467	+2,5

1. Toestand eind juni.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

De grootste stijging van het aantal NWWZ vond plaats in Vlaanderen: +6,1% (tabel WL 2). Ook in het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest stijgt het aantal, maar minder sterk (respectievelijk met 0,2% en 0,9%). In absolute cijfers blijft het Waals Gewest koploper qua werkzoekendenpopulatie.

WL 2 – Evolutie van het aantal niet-werkende werkzoekenden, België & gewesten, 2006-2014¹ (absolute cijfers en percentages).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussel HG		België	
	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %
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	+4,7	239.171	-2,7	106.952	+10,4	544.686	+2,3
2011	182.510	-8,1	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
2013	206.996	+9,3	239.564	+1,9	106.837	+0,9	553.397	+4,3
2014	219.576	+6,1	240.142	+0,2	107.749	+0,9	567.467	+2,5

1. Toestand eind juni.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

De werkloosheidsgraad (tabel WL 3) geeft de verhouding van het aantal niet-werkende werkzoekenden ten opzichte van de totale beroepsbevolking. Tussen 2006 en 2008 daalde de werkloosheidsgraad, maar vanaf 2009 nam die opnieuw toe tot 11,4% in 2010. In 2011 daalde de werkloosheidsgraad terug, om in 2013 weer zeer licht te stijgen. In 2014 is de werkloosheidsgraad verder toegenomen tot 11,2%. De werkloosheidsgraad ligt in het Waals (15,3%) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (20,3%) meer dan dubbel zo hoog als in het Vlaams Gewest (7,4%).

WL 3 – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking, België, per gewest, 2006-2014¹ (percentages).

Jaar	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG	België
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
2013	7,0	15,2	19,9	10,9
2014	7,4	15,3	20,3	11,2

1. Toestand eind juni.

Bron: RVA, Directie Statistieken.

In tabel WL 4 nemen we de werkloosheidsgraad naar leeftijd in ogenschouw. Die cijfers zijn gebaseerd op de gegevens van de Arbeidskrachtenenquête (EAK). De werkloosheidsgraad in België op basis van administratieve gegevens ligt gemiddeld vijf procentpunten hoger dan die op basis van de Arbeidskrachtenenquête. Dat komt door de ruimere werkloosheidsdefinitie die hierbij wordt gehanteerd. De EAK hanteert de definitie

van de International Labour Organization (ILO). Werklozen zijn niet-werkenden die de afgelopen vier weken actief naar werk gezocht hebben en onmiddellijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (binnen de twee weken een nieuwe job kunnen beginnen), samen met de niet-werkenden die een job hebben gevonden die binnen de drie maanden begint. De ILO-werkloosheidsgraad meet de verhouding van die ILO-werklozen over de optelsom van ILO-werklozen + ILO-werkenden (werkenden zijn diegenen die in de referentieweek minstens een uur betaalde arbeid hebben verricht).

We zien dat de werkloosheidsgraad in de groep jonger dan 25 jaar duidelijk hoger ligt dan deze van de groep 15-64 jaar. We zien ook dat de jeugdwerkloosheid in België ongeveer even hoog ligt als gemiddeld in de Europese Unie. In Vlaanderen is de werkloosheidsgraad telkens lager, al bedraagt die van de jongeren 16,6%.

WL 4 – Evolutie van de werkloosheidsgraad, België en EU, per leeftijdscategorie, 2007-2013 (percentages).

Jaar	Vlaams Gewest		België		EU28	
	<25 jaar	15-64 jaar	<25 jaar	15-64 jaar	<25 jaar	15-64 jaar
2007	11,7	4,4	18,8	7,5	15,5	7,2
2008	10,5	3,9	18,0	7,0	15,6	7,1
2009	15,7	5,0	21,9	8,0	19,9	9,0
2010	15,6	5,2	22,4	8,4	21,0	9,7
2011 ¹	12,7	4,3	18,7	7,2	21,4	9,8
2012	12,8	4,6	19,8	7,6	22,9	10,6
2013	16,6	5,1	23,7	8,5	23,4	10,9

1. In 2011 werd de vraagstelling van de Arbeidskrachtenenquête m.b.t. de werkloosheidsgraad gepreciseerd, waardoor de cijfers van voor 2011 in België en Vlaanderen niet vergelijkbaar zijn met die van na 2011 (zie de lijn in de tabel).

Bron: Eurostat, Labour Force Survey.

Bekijken we opnieuw de administratieve data van de RVA. Halverwege 2014 is 38,0% van de NWWZ tussen 25 en 40 jaar (tabel WL 5). De vijftigplussers vormen de tweede grootste groep met een aandeel van precies een kwart (25,0%). De jongeren (< 25 jaar) vertegenwoordigen 17,2% van de werkzoekenden.

WL 5 – Verdeling van het totaal aantal NWWZ naar leeftijd, België, 2006-2014¹ (percentages).

	<25 jaar	25 tot 40 jaar	40 tot 50 jaar	50 jaar en +	Totaal
	%	%	%	%	AC
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

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

	<25 jaar	25 tot 40 jaar	40 tot 50 jaar	50 jaar en +	Totaal
	%	%	%	%	AC
2012	18,4	37,4	20,4	23,9	530.455
2013	18,4	37,9	20,2	23,5	553.397
2014	17,2	38,0	19,9	25,0	567.467

1. Toestand eind juni.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

In alle gewesten neemt het aandeel NWWZ dat meer dan een jaar werkzoekend is, toe ten opzichte van het vorige jaar (tabel WL 6). In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is 64,1% langdurig werkloos. In het Waals Gewest is dat ook meer dan de helft van de werkzoekenden: 57,7%. In het Vlaams Gewest is 45,2% van de NWWZ langer dan een jaar werkzoekend.

WL 6 – Verdeling van de NWWZ volgens inactiviteitsduur, België & gewesten, 2008-2014¹ (percentages).

Duur	2009	2010	2011	2012	2013	2014
VLAAMS GEWEST						
< 1 j	60,8	55,4	54,3	56,0	56,6	54,8
1 tot < 2 j	15,4	19,1	17,3	16,6	17,8	18,3
> 2 j	23,8	25,4	28,3	27,3	25,7	26,8
Totaal AC	195.309	198.563	182.510	189.422	206.996	219.576
Totaal AC > 1 jr	76.487	88.523	83.382	83.178	89.987	99.336
Totaal % > 1 j	39,2	44,6	45,7	43,9	43,5	45,2
WAALS GEWEST						
< 1 j	41,0	41,1	41,6	43,4	44,0	42,4
1 tot < 2 j	17,3	17,9	17,0	16,7	17,6	18,6
> 2 j	41,7	41,1	41,4	39,9	38,5	39,0
Totaal AC	242.967	239.171	231.770	235.162	239.564	240.142
Totaal AC > 1 j	143.360	140.928	135.293	133.086	134.249	138.446
Totaal % > 1 j	59,0	58,9	58,4	56,6	56,0	57,7
BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST						
< 1 j	40,5	39,4	37,4	37,1	36,3	35,8
1 tot < 2 j	16,4	18,9	18,0	17,2	17,4	17,2
> 2 j	54,1	41,7	40,7	45,7	46,4	46,9
Totaal AC	97.938	106.952	104.374	105.871	106.837	107.749
Totaal AC > 1 j	58.294	64.751	65.315	66.571	68.174	69.120
Totaal % > 1 j	59,5	60,5	62,6	62,9	63,8	64,1
BELGIË						
< 1 j	48,1	46,0	45,3	46,7	47,2	45,9
1 tot < 2 j	16,5	18,5	17,3	16,8	17,6	18,2
> 2 j	35,6	35,5	36,1	36,6	35,2	35,9
Totaal AC	535.214	544.686	518.654	530.455	553.397	567.467
Totaal AC > 1 j	278.141	294.202	283.990	282.835	292.410	306.902
Totaal % > 1 j	52,0	54,0	54,8	53,3	52,8	54,1

1. Toestand eind juni.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Halfweg 2014 is 42,9% van alle NWWZ in België laaggeschoold (maximum een diploma secundair onderwijs 2de graad). De percentages voor Vlaanderen (40,6%) en Wallonië (48,5%) wijken hiervan nauwelijks af (tabel WL 7).

Van de werkzoekenden met een diploma basisonderwijs is 54,7% in Vlaanderen al langer dan een jaar werkloos. In het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest loopt dat op tot respectievelijk 63,5% en 69,3%. Als we die cijfers vergelijken met de werkzoekenden met een hoger onderwijsdiploma, dan zien we dat in die groep het aandeel langdurig werklozen kleiner is. Toch is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 57,6% van de werkzoekenden met een hoger diploma langer dan een jaar werkzoekend.

WL 7 – Verdeling van de NWWZ naar studieniveau, België & gewesten, 2014¹ (percentages).

Studieniveau	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	Totaal	≥ 1 j	Totaal	≥ 1 j	Totaal	≥ 1 j	Totaal	≥ 1 j
Basisonderwijs	18,0	54,7	24,3	63,5	20,7	69,3	21,2	61,5
Secundair 2de graad	22,6	48,7	24,2	63,2	14,1	69,8	21,7	58,2
Secundair 3de-4de graad	22,8	43,5	27,8	53,9	16,3	65,0	23,7	51,5
Hoger onderwijs	17,5	36,2	12,3	46,1	20,2	57,6	15,8	44,6
Leercontract	2,1	44,4	3,4	57,3	1,3	65,5	2,5	54,0

1. Toestand eind juni.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

WL 8 – Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en percentage ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2014 (schoolverlaters schooljaar 2011-2012).

	Aantal schoolverlaters	Inschrijv-ingen VDAB	Nog werkzoekend na 1 jaar	% nog werkzoekend na 1 jaar t.o.v. alle schoolverlaters	
				Schoolverlaters 2011	Schoolverlaters 2012
Ongekwaliceerd	6.985	7.565	2.140	29,7	30,6
Max. SO 1ste graad	2.391	2.162	956	37,7	40,0
Leertijd	980	872	121	14,5	12,3
DBSO	1.599	1.598	423	26,8	26,5
Aso/bs0/tso/kso 2de graad	5.914	5.179	1.673	26,8	28,3
Aso 3de graad	4.626	3.108	652	11,9	14,1
Bso 3de & 4de graad	13.041	11.669	1.724	3,6	3,9
Tso/kso 3de graad	12.729	10.683	1.678	11,4	15,7
Professionele bachelor	16.665	14.242	1.166	5,3	7,0
Academische bachelor	914	629	92	10,5	10,1
Universiteit	14.526	10.746	1.057	2,0	7,3
Totaal	73.385	60.888	9.542	11,7	13,0

Bron: VDAB Studiedienst – Schoolverlatersrapport, 2014.

Van de 73.385 schoolverlaters van het schooljaar 2011-2012 in Vlaanderen was 13,0% (of 9.542 jongeren) een jaar later nog steeds werkzoekend (tabel WL 8), wat een stijging betekent in vergelijking met het schooljaar voordien (11,7%). Vooral jongeren die het secundair onderwijs niet afmaakten (iets minder dan 10%), hebben minder kans om snel werk te vinden: 30,6% van hen heeft na één jaar nog geen werk gevonden, in schooljaar 2010-2011 was dat nog 29,7%. Bij wie hoger onderwijs volgde, ligt dat percentage flink lager. Globaal gezien is 87% van de schoolverlaters na één jaar niet langer werkzoekend. De crisis maakt jonge schoolverlaters dus niet kansloos, al zijn er wel verschillen naar opleiding. Positief is ook dat het aantal ongekwalificeerde en laaggeschoolde schoolverlaters afnam.

Tabel WL 9 geeft het aantal betalingen weer voor personen die federale uitkeringen ontvingen van de RVA, bijvoorbeeld in het kader van werkloosheid, activering of loopbaanonderbreking. Het aantal betalingen door de RVA is het afgelopen jaar in de meeste categorieën gedaald, vooral bij de werknemers die door de RVA worden ondersteund: hier vond een daling plaats van 6,4% ten opzichte van 2013. Enkel de categorie 'werknemers die met steun van de RVA hun arbeidstijd aanpassen' kende een toename.

In 2013 steeg het aantal beslissingen tot schorsing met ruim 8% (tabel WL 10). De schorsing vanwege langdurige werkloosheid wordt sinds de inwerkingtreding van de opvolgingsprocedure van het zoekgedrag naar werk afgebouwd. Voor bepaalde werklozen (die voor 1 juli 2006 verwittigd werden van die beslissing) kan die maatregel echter bevestigd worden in een nieuwe beslissing. In 2013 ging het om 56 gevallen. Bij uitsluitingen vanwege een fout of overtreding van de werkloze zijn het nog steeds vooral mannen die worden uitgesloten (63%). Die groep verdubbelde in vergelijking met 2005. Die forse stijging is voornamelijk te wijten aan de strengere controles van de RVA.

WL 9 – Evolutie van de betalingen door de RVA, België, juli 2013 – juli 2014.

	Juli 2013	Juli 2014	Evolutie
1. De vergoede werklozen	637.853	613.115	-3,9%
1.1 Niet-werkende werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA ¹	445.683	439.616	-1,4%
1.2 Niet-werkende niet-werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA ²	183.622	173.499	-5,5%
2. De werknemers die door de RVA worden ondersteund	259.638	243.055	-6,4%
2.1 Tijdelijke werklozen en verwante uitkeringen ³	114.715	98.745	-13,9%
2.2 Deeltijdse werknemers met behoud van rechten en een inkomensgarantie-uitkering	46.581	42.932	-7,8%
2.3 Activeringsmaatregelen ⁴	98.242	101.378	3,2%

	Juli 2013	Juli 2014	Evolutie
3. De werknemers die met steun van de RVA hun arbeidstijd aanpassen	271.600	277.409	2,1%
3.1 Halftijds brugpensioen	498	312	-37,3%
3.2 Loopbaanonderbreking en thematische verloven ⁵	138.740	144.043	3,8%
3.3 Tijdskrediet ⁶	132.362	133.054	0,5%
4. Andere⁷	5.206	3.644	-30,0%
<ol style="list-style-type: none"> 1. Na een voltijdse of vrijwillig deeltijdse betrekking/Rechthebbenden op inschakelingsuitkeringen/Werkloosheid met bedrijfstoelag zonder vrijstelling van inschrijving werkzoekende. 2. Sociale en familiale moeilijkheden/Oudere werklozen/Werkloosheid met bedrijfstoelag met vrijstelling van inschrijving werkzoekende/Na een vrijwillig deeltijdse betrekking. 3. Tijdelijk werklozen en verwante uitkeringen/Onthaalouders/Jeugdvakantie/Seniorvakantie/Niet-bezoldigde periode in het onderwijs/Pleegzorg. 4. Werklozen met PWA-vrijstelling/Activeringsmaatregelen gericht op: werklozen die zich inzetten in het buitenland/Jongere werklozen/Oudere werklozen/Opleiding van werklozen: studies/Opleiding van werklozen: beroepsopleiding/Langdurig werklozen/Kinderopvangtoelag/Het aanmoedigen van werklozen om zich te vestigen als zelfstandige. 5. Loopbaanonderbreking – volledige onderbreking/Vermindering van prestaties/Ouderschapsverlof, palliatieve zorgen en medische bijstand 6. Volledige onderbreking/Vermindering van prestaties 7. Crisispremie en ontslaguitkeringen/Grensarbeiders/Toelag beroepsopleiding/Mobilititeitstoelag/PWA-opleidingstoelag/Stagebonus. 			

Bron: RVA, Directie Statistieken en Studies.

WL 10 – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden en geslacht, België, 1990-2013 (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 ¹			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
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
2012	11	85	96	36.848	22.055	58.903	58.999
2013	9	47	56	40.188	23.812	64.000	64.056

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 begeleidings-

plan 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.

De cijfers omvatten sancties zonder uitstel, en sancties met gedeeltelijk en volledig uitstel.

Bron: RVA, Directie Statistiek en Studies.

VOOR MEER GEGEVENS

Startpunt voor werk en sociale economie, 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/>

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon 02-515.41.11, <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@kuleuven.be, <http://www.steunpuntwse.be>

VDAB, Keizerslaan 11, 1000 Brussel, telefoon 0800-30.700, fax 02-506.15.90, info@vdab.be, www.vdab.be

Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI), Contactcenter Brussel, Vooruitgangsstraat 50, 1210 Brussel, telefoon 0800-120.33, info.stat@economie.fgov.be, <http://statbel.fgov.be/>

4.2 Onderwijs

Tabel ON 1 geeft de evolutie van het aandeel vroegtijdige schoolverlaters. Vroegtijdige schoolverlaters worden hier gedefinieerd als het percentage jongeren (18 tot 24 jaar) dat geen diploma hoger secundair onderwijs heeft behaald en geen enkele vorm van onderwijs of vorming meer volgt. Dat percentage is de afgelopen jaren vrij constant gebleven en schommelt rond 11 à 12%. België scoort onder het Europese gemiddelde. De ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen is het laagst: in 2013 stroomde 7,5% van de Vlaamse jongeren ongekwalificeerd uit, tegenover 17,7% van de jongeren in Brussel en 14,7% van de Waalse jongeren. Dat is een niet-onaanzienlijk deel van de schoolverlaters. Zoals we eerder konden vaststellen (in tabel WL 8), blijven deze jongeren vaak langdurig werkloos na het verlaten van de school.

ON 1 – Evolutie van het percentage jongeren van 18-24 jaar met ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs en dat niet deelnam aan een opleiding tijdens een referentieperiode van 4 weken (ten opzichte van het totaal aantal 18-24-jarigen), 2005-2013.

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vlaams Gewest	10,7	10,0	9,3	8,6	8,6	9,6	9,6	8,7	7,5
Waals Gewest	14,6	14,8	14,3	15,2	13,8	13,7	14,7	14,8	14,7
Brussel HG	19,4	19,3	20,2	19,9	15,6	18,4	18,9	20,1	17,7
België	12,9	12,6	12,1	12,0	11,1	11,9	12,3	12,0	11,2
EU28	15,7	15,4	14,9	14,7	14,2	13,9	13,4	12,7	12,0

Bron: Labor Force Survey.

Tabel ON 2 toont de evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon kleuteronderwijs in Vlaanderen. In totaal woonde in het schooljaar 2013-2014 minder dan 1% (of 2.042) kleuters het buitengewoon onderwijs bij.

ON 2 – 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 2013-2014.

Schooljaar	Gewoon kleuteronderwijs		Buitengewoon kleuteronderwijs ¹	
	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
2012-2013	265.953	2.023	0,75	144,0
2013-2014	269.197	2.042	0,75	145,3

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 3). Sinds het begin van de jaren 1990 steeg het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs met meer dan 50%. Het voorbije schooljaar volgde 6,6% van de leerlingen in het lager onderwijs les in het buitengewoon onderwijs.

ON 3 – 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 2013-2014.

Schooljaar	Gewoon lager onderwijs		Buitengewoon lager onderwijs ¹	
	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

Schooljaar	Gewoon lager onderwijs		Buitengewoon lager onderwijs ¹	
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% lln van totaal lager onderwijs	Index (1990-1991 = 100)
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
2012-2013	392.351	28.481	6,78	154,5
2013-2014	399.729	28.307	6,61	153,5

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.

Ook in het secundair onderwijs (tabel ON 4) stelt men een stijging vast van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs: sinds het schooljaar 1990-1991 is dat aantal met 48% toegenomen. Het aantal leerlingen in het gewoon secundair onderwijs daalt daarentegen verder.

Tabel ON 5 geeft het aandeel leerlingen van vreemde nationaliteit in de verschillende onderwijsniveaus weer. Deze cijfers verbergen wel de allochtone leerlingen die onder tussen de Belgische nationaliteit hebben verworven. In het buitengewoon kleuteronderwijs is de stijging van het aantal leerlingen van vreemde herkomst het grootst: 13% van de leerlingen heeft een vreemde herkomst. Op elk onderwijsniveau en zowel in het gewoon als het buitengewoon onderwijs is er een toename waar te nemen.

ON 4 – 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 2013-2014.

Schooljaar	Gewoon secundair onderwijs		Buitengewoon secundair onderwijs ¹	
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen 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

Schooljaar	Gewoon secundair onderwijs		Buitengewoon secundair onderwijs ¹	
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen van totaal secundair onderwijs	Index (1990-1991 = 100)
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	134,1
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
2012-2013	418.817	20.177	4,60	145,9
2013-2014	417.469	20.495	4,68	148,1

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 5 – Het aandeel vreemde leerlingen¹ ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, percentages 1995-1996 tot en met 2013-2014.

	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 ²	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	4,13	8,50
2012-2013	9,05	12,11	7,55	10,29	6,53	10,44	4,56	9,49
2013-2014	9,28	12,98	7,68	10,75	6,85	10,77	Nb	Nb

GO = Gewoon Onderwijs BO = Buitengewoon Onderwijs

- Voor schooljaar 2011-2012 werd voor het basis- en secundair onderwijs en voor het deeltijds kunstonderwijs gebruik gemaakt van de door de school geregistreerde en aan het beleidsdomein Onderwijs en Vorming meegedeelde nationaliteit. Vanaf schooljaar 2011-2012 wordt de officiële nationaliteit gebruikt, voor zover die bekend is. Voor leerlingen van wie de officiële nationaliteit niet bekend is, wordt nog steeds de door de school geregistreerde nationaliteit gebruikt.
- Voor 2008-2009 werden de cijfers op 01/02 van het betreffende academiejaar weergegeven, vanaf 2008-2009 is dat op 31/10.

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Tabel ON 6 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 een vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen. Van de leerlingen met een vreemde nationaliteit kampt in het schooljaar 2013-2014 39% aan het einde van het lager onderwijs met één of meer jaren leerachterstand. Bij de leerlingen met de Belgische nationaliteit is dat 12%.

ON 6 – Schoolse achterstand van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, percentages naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2013-2014.

A. Percentage kinderen van Belgische nationaliteit met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			Meer dan 2 jaar achterstand		
	% Jongen	% Meisje	% Totaal	% Jongen	% Meisje	% Totaal	% Jongen	% Meisje	% 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	11,90	0,68	0,62	0,65	0,03	0,04	0,03
2002-2003	12,98	11,08	12,04	0,73	0,67	0,70	0,03	0,04	0,03
2003-2004	13,05	11,31	12,18	0,80	0,70	0,75	0,04	0,03	0,04
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
2012-2013	12,52	11,36	11,94	0,95	0,85	0,90	0,04	0,03	0,03
2013-2014	11,89	10,81	11,35	0,87	0,76	0,81	0,03	0,02	0,02

B. Percentage kinderen met een vreemde nationaliteit met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			Meer dan 2 jaar achterstand		
	% Jongen	% Meisje	% Totaal	% Jongen	% Meisje	% Totaal	% Jongen	% Meisje	% 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
2012-2013	33,35	30,72	32,04	8,29	7,84	8,06	0,83	0,92	0,87
2013-2014	32,67	29,99	31,34	7,48	7,02	7,25	0,68	0,63	0,65

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Aan het einde van het gewoon secundair onderwijs (tabel ON 7) heeft 34,3% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand, ten opzichte van 21,2% in het eerste jaar van het secundair onderwijs. Gedurende die zes jaar neemt het aantal leerlingen met leerachterstand dus verder toe.

ON 7 – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1992-1993 tot en met 2013-2014.

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen	% Leerlingen met leerachterstand		
		Alle lj.	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 ¹	395.177	29,1	19,3	36,4
2001-2002 ¹	394.978	29,0	19,7	37,0
2002-2003 ¹	399.594	28,9	19,8	37,2
2003-2004 ¹	407.003	28,7	20,1	36,1
2004-2005 ¹	413.511	28,4	20,5	35,6
2005-2006 ¹	417.675	28,3	21,0	34,7
2006-2007 ¹	417.783	28,6	21,3	33,8
2007-2008 ¹	416.567	29,1	20,9	33,6
2008-2009 ¹	414.282	29,4	20,5	34,3
2009-2010 ²	410.957	29,4	20,7	35,1
2010-2011 ²	405.750	29,4	20,9	35,5
2011-2012 ²	401.286	29,2	21,1	35,5
2012-2013 ²	399.909	28,9	21,0	34,6
2013-2014 ³	398.721	28,9	21,2	34,3

1. Anderstalige nieuwkomers, modulair onderwijs, derde leerjaar van de derde graad, en vierde graad zijn niet inbegrepen bij de cijfers.
2. Modulair onderwijs, derde leerjaar van de derde graad en Se-n-Se zijn niet inbegrepen bij de cijfers.
3. Anderstalige nieuwkomers, modulair onderwijs, derde leerjaar van de derde graad, Se-n-Se en vierde graad zijn niet inbegrepen bij de cijfers.

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

In het schooljaar 2012-2013 kregen 335.551 kinderen een studietoelage (tabel ON 8). Die cijfers zijn nog niet definitief: er staan nog dossiers 'in beraad' (verdere informatie is nodig om die dossier toe te kennen), waardoor dat aantal nog kan stijgen. De evolutie moet hier dus gerelativeerd worden. In het secundair onderwijs vindt men het grootste aantal beursstudenten. Studenten uit het hoger onderwijs hebben recht op het hoogste bedrag, waardoor in het totale bedrag het grootste aandeel naar het hoger onderwijs gaat.

ON 8 – Aantal beursstudenten en toegekende studietoelagen, Vlaanderen, 2011-2012 en 2012-2013.

	Aantal beursstudenten		Gemiddelde studietoelage (€)		Totaal bedrag (€)	
	2011 2012	2012 2013	2011 2012	2012 2013	2011 2012	2012 2013
Kleuteronderwijs	52.292	54.536	85,12	87,33	4.451.095	4.762.629
Lager onderwijs	102.122	106.641	120,90	124,26	12.345.892	13.250.844
Secundair onderwijs	123.711	127.201	411,28	423,90	50.879.933	53.920.368
Hoger onderwijs	45.951	47.173	1.642,22	1.675,05	75.461.590	79.017.275
Totaal	324.076	335.551	-	-	143.138.510	150.951.116

Bron: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Afdeling Studietoelagen. Toestand bekend per 30/05/2014.

Via 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 ondervinden met basisvaardigheden op het vlak van taal, rekenen, computergebruik 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 en opstap Frans en Engels. Vóór 2008 werd het aantal cursisten weergegeven, maar die cijfers werden vervangen door het aantal gesubsidieerde lessen. Het aantal gesubsidieerde lessen basiseducatie steeg de afgelopen zes schooljaren (tabel ON 9).

ON 9 – Aantal gesubsidieerde lessen die worden gevolgd in cursussen basiseducatie, 2008-2009 tot 2013-2014, Vlaanderen.

Schooljaar	AC
2008-2009	3.404.631
2009-2010	3.430.083
2010-2011	3.561.325
2011-2012	3.634.677
2012-2013	3.659.523
2013-2014	3.811.488

Bron: Centra voor Basiseducatie.

Glorieux, Laurijssen en Sobczyk (2014) analyseerden administratieve gegevens van het Departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Jongeren van een lagere sociale afkomst maken minder vaak de overgang van het secundair naar het hoger onderwijs dan jongeren van een hogere sociale afkomst, vooral omdat zij vaker in het technisch of beroepssecundair onderwijs terechtkomen, van waaruit het minder

vanzelfsprekend is om hogere studies te beginnen. Tabel ON 10 bekijkt voor jongeren die in het schooljaar 2010-2011 hun diploma secundair onderwijs hebben behaald, het verschil in overgangskansen tussen groepen voor een aantal kenmerken (voor meer informatie, zie Glorieux e.a., 2014). Zo hebben mannen een overgangskans die 1,8 procentpunten lager ligt dan die van vrouwen. Wie in het Waals Gewest of in het buitenland woont, heeft een kleinere kans om naar het hoger onderwijs te gaan dan wie in het Vlaams Gewest woont. De onderwijsvorm in het secundair onderwijs heeft de grootste invloed: leerlingen met een diploma kso, tso of bso hebben een lagere overgangskans dan leerlingen uit het aso. Leerlingen van wie de moeder een diploma hoger secundair onderwijs of lager heeft, hebben een lagere overgangskans dan leerlingen van wie de moeder een diploma hoger onderwijs heeft. De impact is niet heel groot omdat heel wat sociale verschillen worden verklaard door de samenstelling van die groepen op het vlak van de overige kenmerken. Leerlingen met een nationaliteit uit de EU25 die thuis Nederlands spreken, hebben een lagere overgangskans dan leerlingen met de Belgische nationaliteit die thuis Nederlands spreken. Leerlingen die een schooltoelage ontvingen tijdens het secundair onderwijs, stromen vaker door naar het hoger onderwijs dan personen zonder schooltoelage, na controle voor de overige kenmerken in het model.

ON 10 – Resultaten van een logistische regressie van de achtergrondkenmerken¹ van de gediplomeerden op het maken van de overgang naar het hoger onderwijs in het academiejaar na het behalen van een diploma secundair onderwijs, gediplomeerden van schooljaar 2010-2011, Vlaams Gewest.

Achtergrondkenmerk	Overgangskans ² in %
Intercept	97,3
Geslacht man (vs. vrouw)	-1,8
Woonregio (vs. Vlaams Gewest)	
– Brussels HG	-0,6
– Waals Gewest	-4,7
– Buurland	-6,9
Onderwijsvorm (vs. aso)	
– Kso	-4,0
– Tso	-8,1
– Bso	-56,9
– Opleidingsniveau moeder (vs. hoger onderwijs)	
– Lager dan hoger secundair onderwijs	-1,1
– Hoger secundair onderwijs	-0,8
Wonen in buurt met veel schoolse vertraging (vs. niet)	0,2
Ontvangen van een schooltoelage (vs. niet)	0,4
Etnische groep (vs. Belgische nationaliteit, gezinstaal NL)	
– Belgische nationaliteit, gezinstaal niet NL	0,0
– Vreemde nationaliteit EU25, gezinstaal NL	-3,8
– Andere	0,7
Aantal opgenomen gediplomeerden in analyse	56.733
% ontbrekende gediplomeerden in analyse	1,9%

1. De oorspronkelijke tabel in het rapport nam ook deze kenmerken op: leeftijdsverschil met de modale leeftijd waarop een diploma secundair onderwijs behaald wordt, onderwijsnet en

regio waar de school gevestigd is. De referentiegroep bestaat uit 18-jarige vrouwen die in het Vlaams Gewest wonen, afgestudeerd zijn in het aso met normale vordering, een hoogopgeleide moeder hebben, niet in een buurt met veel schoolse vertraging wonen, geen schooltoelage hebben ontvangen, een Belgische nationaliteit hebben en Nederlands spreken in het gezin en naar school gingen in een school van het vrij gesubsidieerd onderwijs in de provincie Antwerpen.

2. De kansenverhouding van een bepaalde categorie om de overgang naar het hoger onderwijs te maken kan berekend worden door de odds ratio's van de achtergrondkenmerken die verschillend zijn van de referentiegroep te vermenigvuldigen met de odds van het intercept. Aan de hand van die totale odds voor de desbetreffende categorie kan de overgangskans via een simpele formule ($\text{odds}/(1 + \text{odds})$) afgeleid worden.

Bron: Glorieux, Laurijssen & Sobczyk (2014, p. 78), o.b.v. Departement Onderwijs.

VOOR MEER GEGEVENS

Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI), Contactcenter Brussel, Vooruitgangsstraat 50, 1210 Brussel, telefoon 0800-120.33, info.stat@economie.fgov.be, <http://statbel.fgov.be/>

Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Hendrik Consciencegebouw, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon 02-553.17.00, 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, vraag@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/>.

4.3 Huisvesting

Begin 2014 werden de eerste resultaten van het "Grote Woononderzoek 2013" bekend gemaakt. Het betreft een grootschalig onderzoek naar de woonsituatie van Vlaamse huishoudens dat de Woonsurvey en uitwendige woningschouwing van 2005 opvolgt. Tussen september 2012 en december 2013 werden 10.013 gezinnen mondeling bevestigd. Ook vond een objectieve en systematische inwendige screening plaats van de woningkenmerken en woningkwaliteit van 5.009 woningen. In afwachting van de definitieve resultaten en analyses (nog niet bekend bij het ter perse gaan van dit boek) presenteren we enkele van de eerste resultaten van het Steunpunt Wonen (zie Heylen & Winters, 2014a, 2014b).

In 2013 bewoonde 73,5% van de Vlaamse huishoudens een eigen woning. 17,7% huurde op de private markt en 6,2% op de sociale markt. 2,6% woonde gratis. Dit is niet significant gewijzigd tegenover 2005 (zie HV 1).

HV 1 – Evolutie eigendomsstatuut, Vlaanderen, 2005-2013, in %.

	2005	2013
Eigenaar	74,4	73,5
– Zonder hypotheek	40,4	41,7
– Met hypotheek	34,0	31,8
Huurder private markt	18,5	17,7
Huurder sociale woning	5,6	6,2
Gratis bewoning	1,5	2,6

Bron: Heylen, K., Winters, S. (2014a). De eerste (voorlopige) resultaten van het Grote woononderzoek 2013 over private verhuring, 18 maart 2014, Steunpunt Wonen.

In 2013 bedroeg het gemiddeld equivalent beschikbaar inkomen van eigenaars met hypotheek € 1.933, dat van huurders op de private markt € 1.455. Tabel HV 2 toont enkele indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen. De gemiddelde afbetaling voor een lopende hypotheeklening bedroeg in 2013 € 737, de gemiddelde huurprijs op de private markt € 581. Tussen 2005 en 2013 stegen de huurprijzen op de private huurmarkt met 1,7 procentpunt per jaar boven de index. De gemiddelde afbetaling van een hypothecaire lening steeg met 1,2 procentpunt boven de index. Voor eigenaars met een lopende lening zijn de woonuitgaven dus het minst gestegen en zij kunnen een aanzienlijk deel van hun woonuitgaven terugkrijgen via fiscale voordelen (Heylen & Winters, 2014b). In 2013 bedroeg voor bijna 1 op 2 huurders de huur meer dan 30% van het inkomen, een aanzienlijke stijging tegenover 2005. 25,6% van de afbetalende eigenaars besteedt meer dan 30% van het inkomen aan de afbetaling van de lening.

HV 2 – Enkele indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013.

	2005	2013
Gemiddelde afbetaling lopende hypotheeklening (geen rekening houdend met woonbonus)/Gemiddelde huurprijs private markt	Hypothecaire afbetaling: € 671 Huur: € 512	Hypothecaire afbetaling: € 737 Huur: € 581
Huishoudens voor wie woonuitgaven (huur, afbetaling lening) meer dan 30% van het inkomen bedragen	Eigenaar met hyp.: 21,7% Private huurders: 39,2%	Eigenaar met hyp.: 25,6% Private huurders: 48,6%
Huishoudens met een inkomen na betaling van de woonuitgaven dat niet de norm bereikt om menswaardig te leven	Eigenaar met hyp.: 9,4% Private huurders: 27,4%	Eigenaar met hyp.: 10,4% Private huurders: 31,6%

Bron: Heylen, K., Winters, S. (2014b). Eerste resultaten GWO2013 bevestigen zwakke positie van de private huurmarkt. Toelichting bij de eerste en voorlopige resultaten van het GWO2013, 18 maart 2014, Steunpunt Wonen.

4.3.1 *Sociale huisvesting*

Sociale verhuurkantoren (SVK's) huren woningen en appartementen van een eigenaar. Die verhuren ze aan kwetsbare bewoners (de onderhuurders). Het SVK moet voldoen aan de huurdersverplichtingen (zoals het tijdig betalen van de huur, het onderhoud van de woning) en voorziet in begeleiding van de onderhuurders (bijvoorbeeld via ondersteuning van hun rechten en plichten). Eind 2013 waren er in Vlaanderen 50 erkende sociale verhuurkantoren, waarvan 6 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 7.025 woningen, het merendeel hiervan via gesubsidiëerde SVK's (tabel HV 3).

HV 3 – Aantal erkende sociale verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2005-2013 (absolute cijfers per 31 december).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erkende SVK's zonder gewestelijke subsidies	11	14	12	9	7	6	4	8	6
Erkende SVK's mét gewestelijke subsidies	29	32	37	41	55	44	45	44	44
Totaal aantal erkende SVK's	40	43	49	50	51	50	49	52	50
Totaal woningen	3.032	3.543	3.868	4.368	4.913	5.295	5.750	6.401	7.025

Bron: Vlaams HuurdersPlatform.

Naast de SVK's bestaat de 'gewone' sociale huisvesting. Sinds 2007 steeg het sociale huurpatrimonium met 7% of 9.597 woningen. Eind 2013 zijn er 148.078 woningen in dat patrimonium opgenomen, wat neerkomt op een woning voor ongeveer 5,6% van de particuliere huishoudens. Daartegenover staan lange wachtlijsten en wachttijden. In 2013 stonden 104.976 kandidaat-huurders op de wachtlijst, wat een daling is met bijna 2% ten opzichte van 2012, maar een stijging met bijna 39% vergeleken met 2007. De gemiddelde wachttijd is 984 dagen. Die steeg met 25% ten opzichte van 2007 (tabel HV 4).

HV 4 – Het sociale huurpatrimonium van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Vlaams Gewest, 2007-2013 (gegevens per 31 december).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal woningen	138.481	140.943	142.338	142.891	146.769	146.214	148.078
In % van het aantal particuliere huishoudens (1 januari jaar x + 1)	5,4%	5,4%	5,4%	5,4%	5,5%	5,5% ^a	5,6% ^a
Aantal kandidaat-huurders op wachtlijsten	75.735	95.331	82.448	95.953	91.926	107.090	104.976

a. Het aantal huishoudens voor 2012 en 2013 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. Voor de berekening van het % voor 2012 en 2013 is het aantal huishoudens in 2011 gebruikt.

Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

4.3.2 *Thuisloosheid*

Tabel HV 5 geeft een overzicht van een aantal socio-economische kenmerken van thuislozen in Vlaanderen tussen 2005 en 2013. 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 2013 bedroeg 113.180 cliënten, het totaal aantal in begeleiding was 40.251 (ambulant + residentieel samen). Een groot deel van de thuislozen is ongehuwd (61%); ook zijn ze vaak jonger dan 30 jaar (55%).

HV 5 – Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie in percentages, Vlaanderen, 2005-2013.

Kenmerken	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vrouwen	36	37	33	38	39	39	40	41	41
Jonge thuislozen < 30 jaar	51	51	52	48	48	51	56	55	55
Thuislozen 30-50 jaar	34	38	34	35	35	33	29	28	28
Oudere thuislozen > 50 jaar	13	13	14	17	18	16	15	15	15
Allochtonen ¹	30	31	27	25	25	27	27	27	29
Ongehuwden	65	65	66	65	64	65	63	63	61
Gescheiden	19	20	19	21	21	22	22	20	20
Geen of alleen lager onderwijs voltooid	31	30	30	28	28	30	29	30	30
Alleen lager secundair ²	51	52	23	22	21	21	20	20	20
Tewerkstellingsgraad	11	15	12	13	12	12	13	12	12
Belangrijkste inkomen uit arbeid	11	12	13	13	12	13	13	12	12
Werkloosheidsuitkering ³	38	36	37	36	35	35	34	32	31
Bijstand (OCMW)	17	18	18	18	18	18	18	18	18
Inkomen gelijk aan of lager dan leefloon ⁴	54	52	54	33	32	30	31	30	30
Geen inkomen	29	29	29	24	26	28	27	25	25

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 werd oorspronkelijk geen onderscheid gemaakt tussen lager en secundair onderwijs; vanaf 2007 is dat wel het geval.
3. Alle socialezekerheidsuitkeringen met uitzondering van de Tegemoetkoming voor Gehandicapten en Bijstand.
4. Tot en met 2007 werd de categorie 'geen inkomen' hier ook in opgenomen.

Bron: Tellus cliëntregistratieprogramma CAW's.

Met het oog op de strijd tegen de thuisloosheid zijn binnen de wetgeving op maatschappelijke integratie een aantal maatregelen specifiek gericht op thuislozen (tabel HV 6). Een thuisloze die een woonst vindt en hierdoor zijn hoedanigheid van thuisloze verliest, heeft (eenmalig) recht op een installatiepremie. In de tweede helft van 2004 werd het toepassingsgebied van die maatregel verruimd. Vroeger konden enkel leefloongerechtigde thuislozen aanspraak maken op die premie; sinds de wetwijziging in augustus 2004 komen ook andere thuislozen met een vervangingsinkomen of een inkomen lager dan een grensbedrag (het leefloonbedrag, vermeerderd met 10%) in aanmerking. Sinds 2011 daalde het aantal toegekende installatiepremies, wat vooral wordt verklaard door het aantal premies dat werd verstrekt aan asielzoekers. Het einde van de opvangcrisis

van asielzoekers resulteerde in een daling van het aantal asielzoekers die financiële hulp kunnen genieten, waaronder installatiekosten bij het verlaten van een opvangcentrum.

HV 6 – Gemiddeld maandelijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie werd toegekend, België & gewesten, 2011-2013 (absolute cijfers en percentages).

Installatiepremie voor thuislozen	2011		2012		2013	
	AC	%	AC	%	AC	%
Vlaams Gewest	3.333	34,1	3.116	38,1	3.136	40,5
Waals Gewest	4.807	50,5	3.796	47,1	3.326	43,0
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	1.463	15,3	1.202	14,8	1.281	16,5
België	9.603	100	8.114	100	7.743	100

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

VOOR MEER GEGEVENS

Hoofdzetel Agentschap Wonen Vlaanderen, Phoenixgebouw, Koning Albert II-laan 19 bus 40, 1210 Brussel, telefoon 02-553.82.98, 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, <http://www.vmsw.be/>

Vlaams Huurdersplatform, Solvynsstraat 39, 2018 Antwerpen, telefoon 03-366.30.15, info@vlaamshuurdersplatform.be, www.vlaamshuurdersplatform.be

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Koning Albert II-laan 30, 1000 Brussel, telefoon 02-508.85.85, <http://www.mi-is.be/>

4.4 Gezondheid

De verhoogde tegemoetkoming inzake gezondheidszorg geeft bepaalde patiënten recht op verhoogde terugbetaling van hun medische kosten. Sinds 1 januari 2014 werden het OMNIO-statuut en de verhoogde tegemoetkoming samengevoegd. Vanaf dan hebben twee groepen er recht op.

De eerste groep krijgt het recht automatisch toegekend en moet niet voldoen aan een inkomensvoorwaarde. Het gaat om rechthebbenden op (1) een leefloon (dat men gedurende drie maanden moet ontvangen), (2) een Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) of het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), (3) een toelage voor personen met een handicap (inkomensvervangende of integratietegemoetkoming/tegemoetkoming hulp aan bejaarden). Ook (4) kinderen met een handicap van ten minste 66%, (5) niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en (6) wezen hebben er automatisch recht op.

De tweede groep krijgt het recht toegekend na een inkomensonderzoek: (1) gepensioneerden, weduwen en weduwnaars, en invaliden, (2) personen met een handicap, (3) personen die minstens 1 jaar volledig werkloos en/of arbeidsongeschikt zijn, en (4)

eenoudergezinnen. Wie niet tot een van die situaties behoort, kan een aanvraag tot verhoogde tegemoetkoming indienen bij het ziekenfonds, mits hij/zij voldoet aan bepaalde inkomensvoorwaarden.

Tabel GZ 1 geeft een overzicht van het aantal titularissen en personen ten laste die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming. In 2014 hadden in totaal 832.237 Vlamingen recht op de verhoogde tegemoetkoming, waarvan 560.411 titularissen en 271.826 personen ten laste. Meer vrouwen dan mannen hebben recht op dat statuut.

GZ 1 – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 2008-2014 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
Titularissen						
2008	240.260	44,9	294.252	55,1	534.512	86,7
2009	245.233	44,7	303.029	55,3	548.262	88,3
2010	251.831	44,7	311.545	55,3	563.376	90,1
2011	264.086	44,6	327.593	55,4	591.680	93,8
2012	271.301	44,5	338.063	55,5	609.365	96,0
2013	269.151	44,3	338.885	55,7	608.036	95,3
2014	249.941	44,6	310.470	55,4	560.411	87,4
Personen ten laste						
2008	71.000	31,0	157.671	69,0	228.671	37,1
2009	49.933	26,7	137.143	73,3	187.076	30,1
2010	52.460	27,9	135.831	72,1	188.291	30,1
2011	63.491	30,4	145.520	69,6	209.012	33,1
2012	72.867	32,8	149.355	67,2	222.222	35,0
2013	87.837	36,3	153.980	63,7	241.817	37,9
2014	96.331	35,4	175.495	64,6	271.826	42,4
Totaal aantal personen met recht op verhoogde tegemoetkoming						
2008	311.260	40,8	451.923	59,2	763.183	123,9
2009	295.166	40,1	440.172	59,9	735.338	118,4
2010	304.291	40,5	447.376	59,5	751.667	120,2
2011 ^a	327.577	40,9	473.113	59,1	800.692	127,0
2012 ^a	344.168	41,4	487.418	58,6	831.587	130,9
2013	356.988	42,0	492.865	58,0	849.853	133,2
2014	346.272	41,6	485.965	58,4	832.237	129,8

a. In 2011 en 2012 bevat het totaal aantal ook de rechthebbenden met onbekend geslacht; om die reden wijken de totalen af van de optelsom van het aantal mannen en vrouwen.

Bron: Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, bewerkingen door de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

De Gezondheidsenquête is een studie die op een systematische wijze gezondheidsinformatie verzamelt via mondelinge en schriftelijke vragenlijsten die worden afgenomen op individueel en huishoudniveau. De bevraging vindt om de vier jaar plaats. In 2013 vond de vijfde bevraging plaats. De eerste resultaten werden recentelijk bekendgemaakt.

In tabel GZ 2 bekijken we de cijfers met betrekking tot de subjectieve en mentale gezondheid (psychologisch onwelbevinden) en chronische aandoeningen. In 2013 schatte in Vlaanderen 16,7% van de bevolking (+15 jaar) zijn gezondheid in als redelijk tot zeer slecht. Bij personen zonder diploma of met een diploma lager onderwijs was dat 37,5%, een percentage dat afneemt naarmate het opleidingsniveau stijgt (12,5% van de hoogst opgeleiden is die mening toegedaan). Er is dus sprake van een 'sociale gradiënt': elke trede hoger op de sociale ladder doet het beter. Dat is ook het geval, zij het in mindere mate, voor het voorkomen van langdurige ziekten, aandoeningen of handicaps (het verschil tussen personen met een diploma hoger en lager secundair onderwijs is evenwel niet significant). Met betrekking tot psychische problemen (volgens de GHQ-score +2: minstens twee abnormale psychische klachten hebben) zien we ook een kloof tussen de laagst opgeleiden en de rest (het verschil tussen personen met een diploma hoger en lager secundair onderwijs is niet significant). Wat het uitstellen van medische zorgen om financiële redenen betreft, zijn nog geen resultaten voor 2013 bekend bij het ter perse gaan van dit Jaarboek. Ter illustratie hernemen we de cijfers van de Gezondheidsenquête 2008.

GZ 2 – Subjectieve gezondheid, psychologisch welbevinden, chronische aandoeningen en uitstel van medische consumptie naar opleidingsniveau (percentages)¹, Vlaams Gewest, 2013.

Opleidingsniveau	Redelijke tot zeer slechte subjectieve gezondheid ²	Psychische problemen ²	Aanwezigheid van één of meerdere langdurige ziekten, langdurige aandoeningen of handicaps ²	Uitstel van medische consumptie door geldgebrek ³
Geen of lager diploma	37,5	45,6	34,2	15,3
Lager secundair	24,0	28,0	26,6	15,2
Hoger secundair	18,0	30,9	25,3	12,7
Hoger onderwijs	12,5	24,6	21,6	7,5
Totaal	16,7	29,1	24,8	12,0

1. Gecontroleerd voor leeftijd en geslacht.

2. Populatie: 15 jaar en ouder.

3. Cijfer 2008.

Bron: Gezondheidsenquête 2013 in WIV-Afdeling Epidemiologie, 2010.

VOOR MEER GEGEVENS

Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, Willebroekkaai 38, 1000 Brussel, telefoon 02-741.83.11, fax 02-741.83.00, <http://www.ksz.fgov.be/>

Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, J. Weytmanstraat 14, 1050 Brussel, telefoon 02-642.51.11, fax 02-642.50.01, <https://www.wiv-isp.be/>

Studiedienst van de Vlaamse Regering, Boudewijnlaan 30, bus 23, 1000 Brussel, telefoon 02/553.52.07, svr@dar.vlaanderen.be, <http://www4dar.vlaanderen.be> http://aps.vlaanderen.be/lokaal/cijfers_domein.html

4.5 Voedselbedeling

Sinds het begin van de jaren 1990 neemt het aantal behoeftigen dat aanklopt bij de Voedselbanken voortdurend toe: de laatste vijftien jaar steeg het aantal begunstigden met 64%. In 2013 steeg het aantal minderbedeelden dat een beroep deed op de Voedselbanken met 1,1% ten opzichte van 2012 (zie tabel V 1). Voor het eerst sinds 2010 daalde echter het ingezamelde volume van beschikbare goederen van 14.156 ton in 2012 naar 11.800 ton in 2013 en kon er dus minder hulp worden geboden. De oorzaak voor de afname in volume lag voornamelijk bij het Europees programma voor voedselhulp aan de minstbedeelden. Het budget voor België bleef gelijk, maar er werden duurdere en daardoor ook minder producten aangeboden. De totale tonnenmaat uit andere bevoorradingsbronnen (industrie, distributie, veilingen en inzamelingen) bleef stabiel op het peil van 2012. In 2013 nam de naamsbekendheid van de Voedselbanken toe en waren er steeds meer contacten met de overheid en samenwerking met voedings- en niet-voedingsbedrijven. De toenemende bekommernis op verschillende niveaus om voedselverspilling tegen te gaan, speelt hierbij een belangrijke rol. Het beschikbaar stellen van voedseloverschotten uit winkels blijkt evenwel nog op veel praktische problemen te stuiten. De Voedselbanken hebben in het vooruitzicht dat in 2014 een nieuw Europees fonds voor hulp aan de minstbedeelden het Europees programma zal overnemen, dat over minder middelen zal kunnen beschikken. Men ziet dat als een grote uitdaging aangezien het aantal minderbedeelden blijft toenemen (Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, 2013).

V 1 – Voedselhulp in België, 1996-2013 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden).

Jaar	Ingezaamde hoeveelheid (in ton)	Aantal geholpen instellingen	Aantal begunstigde hulpbehoevenden	Handelswaarde (€)
1996	5.256	606	73.768	-
2000	7.645	665	95.225	-
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	36.674.900
2012	14.156	624	120.799	39.919.920
2013	11.800	614	122.135	Nb

Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken.

VOOR MEER GEGEVENS

Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, Glasgowstraat 18, 1070 Brussel, telefoon 02-559.11.10, fax 02-559.11.29, info@foodbanks.be, <http://www.voedselbanken.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 (K&G) – en het totaal aantal geboorten. 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. Sinds 2010 hanteert K&G 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 2013 11,2% van de kinderen in een kansarm gezin geboren. Het percentage stijgt onafgebroken het laatste decennium en is het hoogst in de provincie Antwerpen (14,1%). Het laagste percentage vinden we terug in de provincie Vlaams-Brabant (6,1%). Ter vergelijking: het armoederisico voor kinderen van 0 tot en met 17 jaar dat wordt berekend met behulp van de EU-SILC-gegevens, ligt in 2012 in Vlaanderen op 11% (zie tabel AG 1).

G 1 – Percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen volgens de kansarmoedecriteria van Kind en Gezin, Vlaams Gewest, per provincie, 2010-2013 (percentages).

	Antwerpen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Limburg	Vlaams Gewest
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
2012	13,4	5,7	10,3	9,8	11,0	10,5
2013	14,1	6,1	10,8	11,2	11,2	11,2

Bron: Kind in Vlaanderen (Kind & Gezin, verschillende jaargangen).

Tabel G 2 geeft het armoederisico naar gezinstype voor de EU15-landen. In alle landen stellen we vast dat het armoederisico voor eenoudergezinnen hoger ligt dan bij de tweeoudergezinnen. 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 voor elk gezinstype beter.

G 2 – Gezinnen met een verhoogd armoederisico (op basis van de 60%-armoederisicogrens) (België en EU15).

	Eenoudergezinnen		Tweeoudergezinnen	
	Met kinderen ten laste	Met 1 kind ten laste	Met 2 kinderen ten laste	Met 3 of meer kinderen ten laste
België	33,9	11,7	8,2	18,2
Buurlanden				
Duitsland	38,8	10,6	7,7	12,8
Frankrijk	35,2	9,8	11,2	23,2
Luxemburg	46,9	12,7	14,5	24,5
Nederland	28,2	4,0	6,8	16,7
Noorse landen				
Finland	22,0	5,7	5,5	14,3
Denemarken	18,7	4,3	4,4	9,1
Zweden	33,3	8,2	6,6	17,1
Mediterrane landen				
Griekenland	66,0	25,3	25,9	36,8
Italië	40,7	16,3	23,5	37,6
Portugal	30,7	16,2	17,0	41,2
Spanje	36,9	20,2	25,9	43,6
Andere landen				
Oostenrijk	29,2	10,6	10,9	24,1
Verenigd Koninkrijk	26,3	12,9	13,3	23,9
Ierland	31,1	10,4	13,4	17,9
Europa				
EU15	33,6	13,1	14,9	23,3

Bron: EU-SILC 2012.

Sinds 2014 heeft de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) een 'kinderarmoedebarometer' die op basis van zeven indicatoren een beeld geeft van kinderarmoede in de Vlaamse gemeenten. Die barometer wordt gebruikt om bij de start van een nieuwe gemeentelijke legislatuur de subsidies voor lokale kinderarmoedebestrijding te verdelen. Er wordt gewerkt met gegevens zoals die beschikbaar zijn bij de SVR op 15 oktober van het jaar volgend op het jaar waarin de lokale verkiezingen plaatsvonden (in de eerste versie werd gewerkt met gegevens beschikbaar op 15 januari 2014). De gebruikte indicatoren zijn de volgende: (1) het aantal personen met voorkeursregeling in de ziekteverzekering van 0 tot en met 4 jaar ten opzichte van het totaal aantal inwoners van 0 tot en met 4 jaar; (2) het aantal eenoudergezinnen met kinderen van 0 tot en met 3 jaar ten opzichte van het totaal aantal huishoudens met kinderen van 0 tot en met 3 jaar; (3) de kansarmoede-index van Kind en Gezin; (4) de onderwijskansarmoede-indicator voor het kleuteronderwijs; (5) het aantal begunstigden van het leefloon (categorie gezinslast) en het equivalent leefloon (categorie gezinslast)

ten opzichte van het aantal huishoudens met kinderen van 0 tot en met 17 jaar; (6) het aantal huishoudens met kinderen van 0 tot en met 2 jaar waarbij de referentiepersoon in het huishouden (en indien aanwezig diens partner) niet werkt ten opzichte van het totaal aantal huishoudens met kinderen van 0 tot en met 2 jaar; en (7) het aantal huishoudens met kinderen van 0 tot en met 3 jaar waarbij één of beide ouders niet de EU-nationaliteit bezitten, ten opzichte van het totaal aantal huishoudens met kinderen van 0 tot en met 3 jaar. De kansarmoede-indicator van Kind en Gezin werd toegelicht bij tabel G 1. De onderwijskansarmoede-indicator (OKI) is een samengestelde index, gebaseerd op de volgende vier leerlingenkenmerken: (1) de moeder heeft maximaal een diploma lager secundair onderwijs, (2) de gezinstaal is niet Nederlands, (3) de leerling woont in een buurt met een hoge mate van schoolse vertraging en (4) de leerling komt in aanmerking voor een schooltoelage (en heeft die aangevraagd). De OKI bekijkt het aantal risicokenmerken waarvoor de leerling 'scoort' en ligt bijgevolg tussen 0 en 4.

Gemeenten die voor een indicator uit de kinderarmoedebaarometer een score behalen boven het 75ste percentiel, krijgen een risicoscore '1' op de indicator in kwestie. De andere gemeenten krijgen een risicoscore '0' op die indicator. De som van risicoscores voor alle indicatoren vormt de kinderarmoedebaarometer van een gemeente. Gemeenten met een kinderarmoedebaarometer van vier of meer komen in aanmerking voor een subsidie voor lokale kinderarmoedebestrijding. In 2014 ging het om 70 Vlaamse gemeenten.

Tabel G 3 geeft een overzicht van de gemeenten die in 2014 op alle 7 indicatoren hoog scoorden en vergelijkt deze met de scores van het Vlaams Gewest. 8,0% van de kinderen van 0-4 jaar had in Vlaanderen recht op een voorkeurtarief in de ziekteverzekering. In Ronse en Antwerpen lag dat percentage het hoogst (respectievelijk 17,2% en 24,5%). In Vlaanderen is 8,6% van de huishoudens met kinderen tussen 0 en 3 jaar een eenoudergezin, in Oostende is dat percentage het hoogst met 16,5%. 10,5% kinderen in Vlaanderen werd geboren in een kansarm gezin; op die indicator scoren Menen (25,6%) en Oostende (26,7%) het hoogst. De OKI in het kleuteronderwijs bedroeg 0,78 in Vlaanderen tegenover 2,05 in Antwerpen. 1,4% van de Vlaamse huishoudens met kinderen tussen 0 en 17 jaar leefde in een gezin dat recht had op een (equivalent) leefloon. Hier zijn Oostende en Gent de hekkensluiters met respectievelijk 3,8% en 5,3%. In 11,9% van de Vlaamse huishoudens met kinderen tussen 0 en 2 jaar was niemand aan het werk, in Antwerpen was dat 23,7% en in Maasmechelen 27,7%. Ten slotte beschikt in Vlaanderen 9,5% van de huishoudens met kinderen tussen 0 en 3 jaar een of beide ouders niet over de EU-nationaliteit, een cijfer dat oploopt tot 21,1% in Mechelen en 30,7% in Antwerpen.

G 3 – Kinderarmoedebaarometer: Vlaamse gemeenten met een risicoscore van 7, score op de afzonderlijke indicatoren en score Vlaams Gewest, in %¹, per 15 januari 2014.

	Verhoogde tegemeet- koming	Eenouder- gezin	Kans- armoede- index K&G	Kansar- moede- indicator kleuter- onderwijs ¹	(Equi- valent) leefloon	Huis- houdens zonder werk	Huis- houdens niet-EU
Vlaams Gewest	8,0	8,6	10,5	0,78	1,4	11,9	9,5
Antwerpen	24,5	14,7	25,1	2,05	3,6	23,7	30,7
Asse	10,7	13,1	10,1	1,00	2,3	12,8	14,3
Blankenberge	9,1	13,5	23,4	0,83	1,8	12,2	6,6
Boom	14,4	8,6	23,3	1,48	1,0	15,6	16,6
Borsbeek	9,5	10,9	10,1	0,73	2,2	12,5	14,4
Dilbeek	6,6	12,4	8,1	0,65	1,0	11,2	9,2
Gent	13,7	13,6	20,3	1,55	5,3	18,5	18,8
Hasselt	7,6	9,2	10,4	0,74	1,6	11,7	9,5
Kortrijk	11,7	9,8	18,0	0,99	3,1	12,3	13,7
Leopoldsburg	7,2	8,7	15,0	1,10	1,6	17,4	9,7
Leuven	11,6	10,1	13,3	0,83	2,4	11,9	16,7
Maasmechelen	10,0	8,5	16,6	1,40	1,3	27,7	11,9
Mechelen	16,8	9,7	13,2	1,59	2,6	16,3	21,1
Menen	10,7	11,9	25,6	1,04	2,1	14,1	7,8
Oostende	16,8	16,5	26,7	1,27	3,8	21,7	15,7
Ronse	17,2	9,2	21,1	1,84	1,5	23,6	16,6
Sint-Niklaas	13,1	9,4	14,0	1,15	2,9	14,6	13,8
Sint-Truiden	8,1	8,9	12,6	0,87	1,3	16,5	10,3
Temse	9,9	8,8	10,0	1,04	1,7	12,4	12,0
Tienen	7,4	8,7	14,6	0,99	2,4	12,3	8,4
Turnhout	11,2	10,6	17,6	1,09	2,4	18,7	15,3
Zelzate	7,7	12,6	14,1	1,10	1,8	13,2	11,5

1. Alle indicatoren zijn in percentages uitgedrukt, behalve de 'kansarmoede-indicator kleuteronderwijs' (OKI). Hier gaat het om de score op de OKI kleuteronderwijs volgens woonplaats van de leerling vermenigvuldigd met het aantal leerlingen in het kleuteronderwijs volgens woonplaats van de leerling, gedeeld door het aantal leerlingen voor het kleuteronderwijs volgens woonplaats van de leerling.

Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering, op basis van KSZ, ADSEI, Kind en Gezin, Departement Onderwijs, POD MI.

VOOR MEER GEGEVENS

Kind en Gezin, Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, telefoon 078-150.100, fax 02-534.13.82, info@kindengezin.be, <http://www.kindengezin.be/>

Studiedienst van de Vlaamse Regering, Boudewijnlaan 30, bus 23, 1000 Brussel, telefoon 02-553.52.07, svr@dar.vlaanderen.be, <http://www4dar.vlaanderen.be>, http://aps.vlaanderen.be/lokaal/cijfers_domein.html

6. Gekleurde armoede

In wat volgt, geven we beknopt de armoedecijfers voor mensen van vreemde herkomst weer. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van drie golven van de EU-SILC-enquête, namelijk 2007, 2008 en 2009 (op basis van de individuele datasets). 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 steekproef van personen van buitenlandse herkomst is beperkt, zeker wanneer men die verder onderverdeelt naar verschillende herkomstregio's, waardoor de cijfers minder betrouwbaar zijn. Door het gebruik van het meerjarig gemiddelde is de betrouwbaarheid groter aangezien eventuele toevalschommelingen tussen jaren worden uitgevlakt. We voeren de analyses enkel uit op landniveau (België). We merken niettemin op dat de cijfers slechts (punt)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. Die 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: 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 (tabel 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 Belgen. Van de Zuid-Europeanen leeft 22% onder de armoedegrens. De Noordwest-Europeanen hebben, met 18%, van alle vreemde nationaliteiten in België het 'laagste' armoederisico; dat is 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 een euro boven de armoedegrens verdienen, worden niet als arm beschouwd in de statistieken, terwijl men wel met dezelfde (armoede)problemen kampt. Tabel GA 2 geeft het percentage subjectieve armoede, waarbij men peilt naar de moeilijkheden om de eindjes aan elkaar te knopen. Ook hier zien we grote verschillen naar herkomst. Het percentage voor de Belgen is 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 in vergelijking met de andere nationaliteiten beter met een percentage van 21%.

GA 2 – Subjectieve armoede, in percentages (gewogen), België.

	Belg	Marokkaan	Turk	Zuid-Europeaan	Oost-Europeaan	Noordwest-Europeaan	Niet-Europeaan
Subjectieve armoede	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 6. Uit die cijfers blijkt een groot verschil tussen leerlingen met een Belgische en vreemde nationaliteit. Zo kampt 39% van de leerlingen met een vreemde nationaliteit aan het einde van het lager onderwijs met een of meerdere jaren leerachterstand. Bij de Belgische leerlingen is dat 12% (schooljaar 2012-2013).

In tabel GA 3 bekijken we de werkloosheids- en werkzaamheidsgraad (15-64-jarigen) naar nationaliteit. Die cijfers zijn afkomstig van de EAK (LFS). De werkloosheidsgraad werd eerder toegelicht (zie tabel WL 4). De werkzaamheidsgraad meet de verhouding van de ILO-werkenden ten opzichte van de totale bevolking (waarbij ILO-werkenden diegenen zijn die in de referentieweek minstens een uur betaalde arbeid hebben verricht). Vooral de positie op de arbeidsmarkt van niet-Europeanen blijkt zwak te zijn: in 2013 bedroeg de werkloosheidsgraad van personen met een niet-Europese nationaliteit 29,9%. Deze van Belgen was 7,4% en deze van personen met een andere Europese nationaliteit 12,5%. We wijzen er wel op dat het hier gaat over de nationaliteit en niet het ge-

boorteland. Personen van vreemde herkomst maar met de Belgische nationaliteit zitten niet mee in die cijfers. Tabel GA 4 herneemt de cijfers, gebaseerd op het geboorteland. Hoewel de werkloosheidsgraad voor alle groepen lager ligt, laten personen geboren buiten de Europese Unie nog steeds het hoogste cijfer optekenen.

Qua werkzaamheid vinden we dezelfde verschillen terug: daar waar Belgen en mensen met een Europese nationaliteit een gelijkaardige werkzaamheidsgraad hebben (respectievelijk 62,9% en 60,6%), daalt de werkzaamheidsgraad bij de niet-Europeanen tot 37,6%. De werkzaamheidsgraad op basis van het geboorteland vertoont een gelijkaardig beeld.

GA 3 – Werkloosheids- en werkzaamheidsgraad (15-64 jaar) naar nationaliteit, België, 2013.

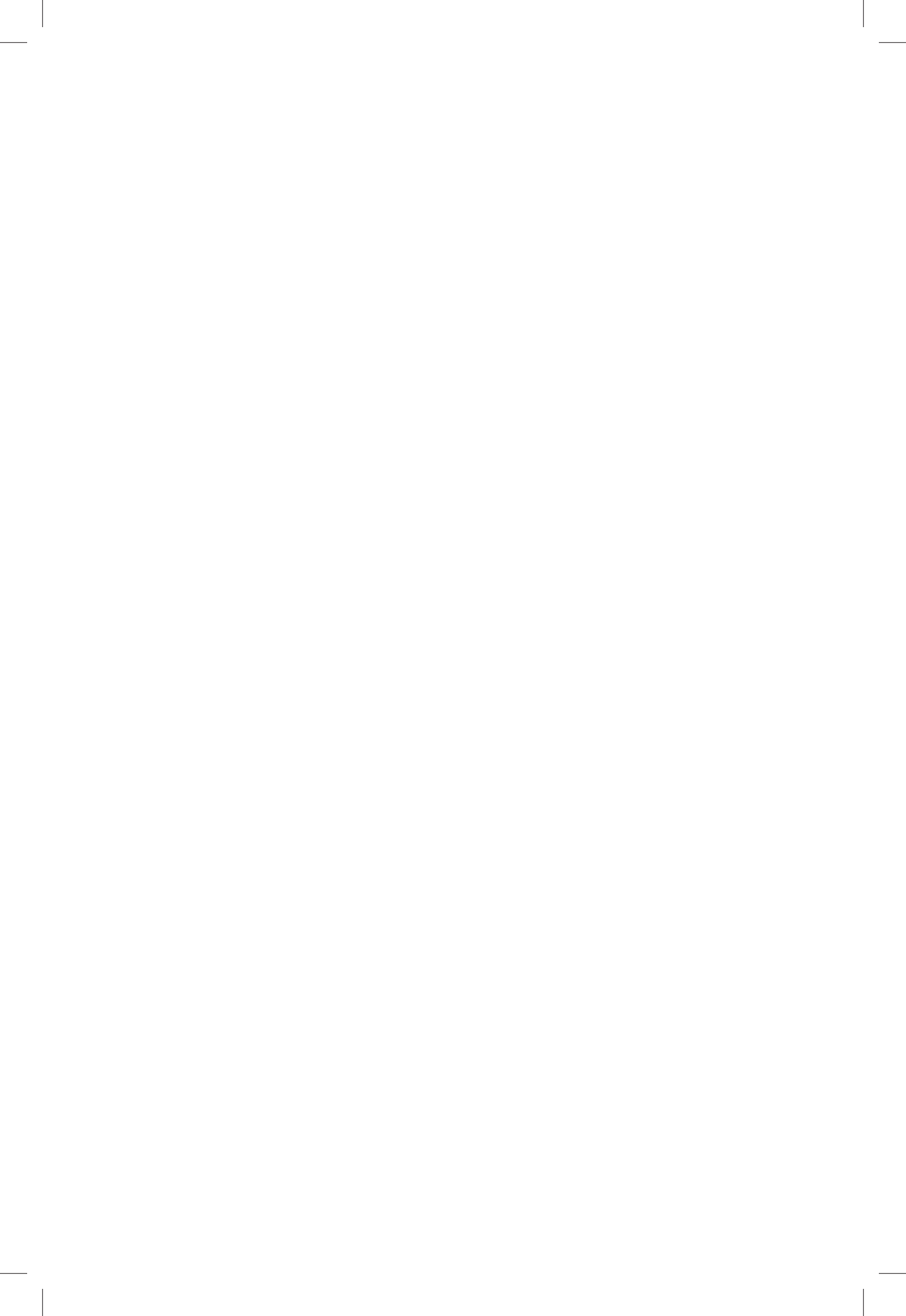
	Werkloosheidsgraad	Werkzaamheidsgraad
Totaal	8,5%	61,8%
Belg	7,4%	62,9%
Andere Europese nationaliteit	12,5%	60,6%
Niet-Europese nationaliteit	29,9%	37,6%

Bron: Labor Force Survey.

GA 4 – Werkloosheids- en werkzaamheidsgraad (15-64 jaar) naar geboorteland, België, 2013.

	Werkloosheidsgraad	Werkzaamheidsgraad
Totaal	8,5%	61,8%
België	6,8%	63,6%
Andere Europees land	10,3%	62,1%
Niet-Europees land	23,0%	46,0%

Bron: Labor Force Survey.



Bibliografie

- Abel, T. (2008). Cultural capital and social inequality in health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, (62), 7.
- Adarkar, N. (2014). A good architect is empathetic. from <http://www.kuleuven.be/english/news/a-good-architect-is-empathetic>
- Adler, N. E., & Newman, K. (2002). Socioeconomic disparities in health: Pathways and policies. *Health Affairs*, 21(2), 60-76.
- Agence wallonne de l'air et du climat (2014). *Plan Air Climat Énergie 2014-2022: Projet*.
- Agency for Toxic Substance and Disease Registry (ATSDR) (2005). *Toxicological profile for nickel*. Atlanta, Georgia: U.S. Department of Health and Human Services, Agency for Toxic Substances and Disease Registry.
- Agency for Toxic Substance and Disease Registry (ATSDR) (2012). *Toxicological profile for chromium*. Atlanta, Georgia: U.S. Department of Health and Human Services, Agency for Toxic Substance and Disease Registry.
- Agyeman, J. (2002). Constructing environmental (in)justice: Transatlantic tales. *Environmental Politics*, 11(3), 31-53.
- Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) (2014). *Statistieken*. from <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers>
- 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.
- Altzinger, W., & Schnetzer, M. (2010). *Intergenerational income mobility: An empirical investigation for Austria and the European Union*. 16th Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, University of Crete, 24/09-26/09/2010.
- Amerijckx, G., & Humblet, P. (forthcoming). Transition to school: Problems or opportunities for children? Teachers' and parents' perspective in the context of Brussels. *European Early Childhood Education Research Journal*.
- Amine, Z. A., Evangelista, K. F., Maron, L., & Simeu, N. (2011). *Gender and income. Analysis and development of indicators. Belgian gender and income analysis*. Brussel: Institute for the Equality of Women and Men.
- An, A. B. (2002). Performing logistic regression on survey data with the new SURVEYLOGISTIC procedure. *Proceedings of the Twenty-Seventh Annual SAS® Users Group International Conference*. Cary, North Carolina, USA: SAS Institute Inc.
- Assemblée Nationale (2014). *Projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, modifié par l'assemblée nationale en deuxième lecture*. from <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/tao374.asp>
- Avelino, F. (2011). *Power in transition: Empowering discourses on sustainability transitions*. PhD-thesis, promotors: Rotmans, J. & Kemp, R., Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Bachelet, M. (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet. Geneva: ILO.

Bibliografie

- Banerjee, A. V. (2014). Armoede is niet onoplosbaar. from <http://nieuws.kuleuven.be/node/12910>
- Barbosa, O., Tratalos, J. A., Armsworth, P. R., Davies, R. G., Fuller, R. A., Johnson, P., & Gaston, K. J. (2007). Who benefits from access to green space? A case study from Sheffield, UK. *Landscape and Urban Planning*, 83(2-3), 187-195.
- Bauler, T., Wallenborn, G., Némóz, S., & Schmitz, C. (2011). *Politiques d'atténuation du changement climatique et justice sociale en Belgique: Analyse de trois mesures et recommandations*. Bruxelles: Fondation du Roi Baudouin.
- Bauwens, M., & Lievens, J. (2014). *De wereld redden. Met peer-to-peer naar een postkapitalistische samenleving*. Antwerpen/Utrecht: Houtekiet.
- Been, V. (1993). Locally undesirable land uses in minority neighborhoods: Disproportionate siting or market dynamics. *Yale Law Journal*, 103, 1383.
- Been, V. (1995). Analyzing evidence of environmental justice. *Journal of Land Use and Environmental Law*, 11(1).
- Belgische Federatie van Voedselbanken (2013). *Jaarverslag 2013*. Brussel: Belgische Federatie van Voedselbanken vzw.
- Berger, L. M., Paxson, C., & Waldfogel, J. (2009). Income and child development. *Children and Youth Services Review*, 31(9), 978-989.
- Blanden, J., & Gibbons, S. (2006). *The persistence of poverty across generations: A view from two British cohorts*. Report for the Joseph Rowntree Foundation. Bristol: Policy Press.
- Bleys, B. (2012). Beyond GDP: Classifying alternative measures for progress. *Social Indicators Research*, 109, 355-376.
- Block, T., Van Assche, J., Vandewiele, D., De Rynck, F., & Reynaert, H. (2007). *Bouwstenen voor de opmaak van een strategische indicatorenset. Praktijkgids Personeels- en Organisatiemanagement Lokale Besturen*. Mechelen: Kluwer.
- Block, T., & Paredis, E. (2012). Bestuurlijke transitie: transmissie management: de Januskop van duurzaamheid in Vlaamse steden en van het gangbare transitiedenken. In J. De Bruyn (Ed.), *Duurzame en creatieve steden: de stad als motor van de samenleving* (pp. 97-128). Brussel: Vlaamse Overheid.
- Block, T., Van Assche, J., & Goeminne, G. (2013). Unravelling urban sustainability: How the Flemish City Monitor acknowledges complexities. *Ecological Informatics*, 17(0), 104-110.
- Blum, S. (2010). *Family policy trends in Europe – criss-crossing all typologies*. Working Paper No. 36: Social Sciences Research Network TransEurope.
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: From cold homes to affordable warmth*. London: Belhaven Press.
- Bokova, I. (2010). *Opening session of the UNESCO World Conference on ECCE*. Paper presented at the ECCE Global Challenge: Setting the Stage, Moscow.
- Boniver, V., Castiau, E., Chevau, T., Cremasco, V., Harou, R., Picard, L., & Teller, J. (2009). *Expertise politique de la ville – Annexes au rapport final Subvention 2008-2009, Conférence Permanente du Développement Territorial*.
- Bonnard, S., Bruynoghe, C., Delporte, J.-M., Deprez, M., & Kestemont, B. (2014). Prix de l'énergie et précarité énergétique. *Carrefour de L'Economie*, 2.
- Borsch-Supan, A., Brandt, M., Hunkler, C., Kneip, T., e.a. (2013). Data resource profile: The Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE). *International Journal of Epidemiology*, 42(4), 992-1001.
- Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., De Rynck, F., Kesteloot, C., & Loeckx, A. (2003). *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Witboek*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Boudry, L., Loeckx, A., Van den Broeck, J., Coppens, T., Patteeuw, V., & Schreurs, J. (2006). *Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen: Garant.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1970). *La reproduction. Elements pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Editions de Minuit.

- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). New York: Greenwood.
- Bowen, R. E., & Riley, C. (2003). Socio-economic indicators and integrated coastal management. *Ocean and Coastal Management*, 46, 299-312.
- Bowen, W. (2002). Forum/An analytical review of environmental justice research: What do we really know? *Environmental Management*, 29(1), 3-15.
- Bowen, W. M., & Wells, M. V. (2002). The politics and reality of environmental justice: A history and considerations for public administrators and policy makers. *Public Administration Review*, 62(6), 688-698.
- Braubach, M., & Fairburn, J. (2010). Social inequities in environmental risks associated with housing and residential location – a review of evidence. *European Journal of Public Health*, 20(1), 36-42.
- Brodersen, J., & Siersma, V. D. (2013). Long-term psychosocial consequences of false-positive screening mammography. *Annals of Family Medicine*, 11(2), 106-115.
- Brooks-Gunn, J., & Duncan, G. J. (1997). The effects of poverty on children. *The Future of Children*, 7(2), 55-71.
- Brotman, L. M., Dwason-McClure, S., & Calzada, E. J. (2013). Cluster (school) RCT of ParentCorps: Impact on Kindergarten Academic Achievement. *Pediatrics*, 131(5).
- Brown, P. (1995). Race, class, and environmental health. A review and systematization of the literature. *Environmental Research*, 69(1), 15-30.
- Broyles, R. W., Narine, L., Brandt, E. N., & Biard-Holmes, D. (2000). Health risks, ability to pay, and the use of primary care: Is the distribution of service effective and equitable? *Preventive Medicine*, 30(6), 453-462.
- Bruyninckx, H. (2004). The convention to combat desertification and the role of innovative policy making discourses: The case of Burkina Faso. *Global Environmental Politics*, 4(3), 107-127.
- Bruyninckx, H., & Bachus, K. (2001). *Duurzame ontwikkeling: beleidsconcept en kader voor maatschappelijke participatie*. Leuven: HIVA.
- Bruyninckx, H., Happaerts, S., & Van den Brande, K. (2012). *Sustainable development and subnational governments. Policy-making and multi-level interactions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bullard, R. D. (2000). *Dumping in Dixie: Race, class, and environmental quality*. Boulder, CO: Westview Press
- Bullard, R. D., & Johnson, G. S. (2000). Environmental justice: Grassroots activism and its impact on public policy decision making. *Journal of Social Issues*, 56(3), 555-578.
- Cailly, L. (2007). Capital spatial, stratégies résidentielles et processus d'individualisation. *Annales de géographie*, 654(2007/2).
- Campaert, G. (2007). De onderkant van de woonmarkt. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Cantillon, B. (2009). Armoede in België: over meten, weten, voelen en handelen. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 99(2), 4-12.
- Cantillon, B. (2010). *Crisis and the welfare state: The need for a new distributional agenda*. Oxford: University of Oxford.
- Cantillon, B., & Van Mechelen, N. (2013). Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma. In D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013* (pp. 217-234). Leuven/Den Haag: Acco.
- Capron, M., & Quairel-Lanoizelée, F. (2004). *Mythes et réalités de l'entreprise responsable*. Chantilly: La Découverte.
- Cassilde, S. (2014). *Enquêtes sur la qualité de l'habitat – Evolution des indices de salubrité et de qualité entre 2006 et 2012*. Cahier d'Etudes et de Recherches. Charleroi: Centre d'Etudes en Habitat Durable.
- Causa, O., & Johansson, A. (2010). Intergenerational social mobility in European OECD countries. *OECD Journal: Economic Studies*, 2010/1.

Bibliografie

- Center for Global Development (CGD) (2006). *Can the West save the rest? [Transcript lecture Bill Easterly]*. Washington: CGD.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat (2010a). *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen (1996-2006)*. Documentatienota CRB 2010-0185.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat (2010b). *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen van 1996 tot 2009: globalisatie van de resultaten*. Documentatienota CRB 2010-1261.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat (2011). *Financiële werkloosheidsvallen in België in 2010*. Documentatienota CRB 2011-0189.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat (2012). *De inkomensgevolgen van de werkloosheidsstelsels in België en de buurlanden*. Documentatienota CRB 2012-0189.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat (2013). *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de nettoloonontwikkeling tegen vaste prijzen sinds 1996: update van de resultaten*. Documentatienota CRB, CRB 2013-0291.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat (2014). *De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Effecten op de financiële vallen in de werkloosheid en op de inkomenspositie van werklozen*. Documentatienota CRB 2014-0264.
- Centrale voor Kredieten aan Particulieren (2014). *Statistieken 2013*. Brussel: Nationale Bank van België.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (2008). *Discriminatie op de huisvestingsmarkt. Hoe kan je het vermijden?* Brussel: Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.
- Cesaroni, G., Badaloni, C., Romano, V., Donato, E., Perucci, C. A., & Forastiere, F. (2010). Socioeconomic position and health status of people who live near busy roads: The Rome Longitudinal Study (RoLS). *Environmental Health*, 9(41).
- Chaumel, M., & La Branche, S. (2008). Inégalités écologiques: vers quelle définition? *Espace populations sociétés*, 1, 101-110.
- Cheli, B., & Lemmi, A. (1995). A 'totally' fuzzy and relative approach to the multidimensional analysis of poverty. *Economic Notes*, 24(1), 115-134.
- Chzhen, Y., & Bradshaw, J. (2012). Lone parents, poverty and policy in the European Union. *Journal of European Social Policy*, 22(5), 487-506.
- Clark, T. N., & Lipset, S. M. (2001). Are social classes dying? In T. N. Clark & S. M. Lipset (Eds.), *The breakdown of class politics: A debate on post-industrial stratification* (pp. 39-54). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Climact (2012). *Vers une Wallonie bas-carbone en 2050: une étude technico-économique réalisée pour l'Agence wallonne de l'air et du climat*. Louvain-la-Neuve.
- Cockerham, W. (2007). *Social causes of health and disease*. Cambridge: Polity Press.
- Cockerham, W., Rutten, A., & Abel, T. (1997). Conceptualizing contemporary health lifestyles: Moving beyond Weber. *Sociological Quarterly*, 38(2), 321-342.
- Cockx, B., Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2011a). *Sneller aan werk dankzij activering van het zoeken? Regards Economiques*, 85. Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.
- Cockx, B., Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2011b). *Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*. Série Société et Avenir, Belspo. Gent: Academia Press.
- Coene, J. (2013a). Is er ruimte voor kansengroepen op de arbeidsmarkt? In D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013* (pp. 105-122). Leuven/Den Haag: Acco.
- Coene, J. (2013b). Over inkomen en rondkomen. In D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.

Bibliografie

- 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.
- Coenen, F., & Halfacre, A. (2000). De verdeling van milieueffecten en milieurisico's over de Nederlandse bevolking als milieuprobleem: 'environmental injustice' in Nederland. *Beleidswetenschap*, 4(4), 316-339.
- Connelly, S. (2007). Mapping sustainable development as a contested concept. *Local Environment*, 12(3), 259-278.
- Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 79-102.
- Corcoran, M., & Adams, T. (1997). Race, sex, and the intergenerational transmission of poverty. In G. J. Duncan & J. Brooks-Gunn (Eds.), *Consequences of growing up poor* (pp. 461-517). New York: Russell Sage Foundation.
- Cornia, G. A., Jolly, R., & Stewart, F. (1987). *Adjustment with a human face. Protecting the vulnerable and promoting growth. A study by Unicef*. New York: Oxford University Press.
- Cornut, P., Bauler, T., & Zaccà, E. (2007). *Environnement et inégalités sociales*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Creten, T., Bachus, K., & Happaerts, S. (2014). *Een vakbond in transitie. Naar een versterkte werking rond duurzaamheidstransities in de ACV-centrales METEA en BIE*. Leuven: HIVA – KU Leuven.
- Daems, A., & Vandemoortele, I. (2014, forthcoming). Zorgen voor het zorgende: voor een permaculture politiek. In Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (Ed.), *Gekruiste blikken*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- Daly, H., & Cobb, J. (1989). *For the common good*. Boston: Beacon Press.
- Daly, H. E. (1992). Allocation, distribution and scale: Towards an economics that is efficient, just and sustainable. *Ecological Economics*, 6(3), 185-193.
- Danhier, J., Jacobs, D., Devleeshouwer, P., Martin, E., & Alarcon, A. (2014). *Naar kwaliteitsscholen voor iedereen? Analyse van het PISA2012-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331-338.
- Davis, K. E., Kingsburry, B., & Merry, S. E. (2012). Indicators as a technology of global governance. *Law & Society Review*, 46(1), 71-104.
- Debruyne, P., Oosterlynck, S., & Block, T. (2008). Sociale innovatie als basis voor stadsontwikkeling? Grootschalige stadsprojecten versus sociale stadsvernieuwing in Gent. *Ruimte & Planning*, 3, 19-34.
- Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K., & Vanhille, J. (2013). *The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data*. ImPROvE Methodological Paper No. 13/01. Antwerp.
- De Decker, P. (2001). Jammed between housing and property rights: Belgian private renting in perspective. *European Journal of Housing Policy*, 1(1), 17-39.
- De Decker, P. (2008). Facets of housing and housing policies in Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment* 23(3), 155-171.
- De Decker, P., & Dewilde, C. (2010). Home-ownership and asset-based welfare: The case of Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment* 25(2), 243-262.
- De Decker, P., Vlerick, E., & Le Roy, M. (2009). *Eigenaars die woningen verhuren aan een sociaal verhuurkantoor: profiel, motieven, satisfactie*. Gent/Leuven: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Ruimte en Wonen 2007-2011.
- Dedeurwaerdere, T. (2013). *Sustainability science for strong sustainability*. Louvain-la-Neuve: Université catholique de Louvain.
- De Doncker, H. (2006). *Kredieten aan particulieren: Analyse van de in de Centrale voor Kredieten aan Particulieren geregistreerde gegevens*. NBB Working paper 78. Brussel: Nationale Bank van België.

Bibliografie

- de Gérardot, J.-M. (1820). *Le visiteur du pauvre*. Paris: Louis Collas Imprimeur-Editeur.
- De Groote, B., & Van Brée, S. (2013). De collectieve schuldenregeling: enkele nieuwigheden toegelicht. *Rechtskundig Weekblad*, 77(2), 42-58.
- Dehaes, V. (1994). *Leven van de bijstand. Een onderzoek naar de persistentie van armoede in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudieën.
- De Jonge, W., Mazijn, B., & Van Assche, J. (2000). Milieugebruiksruimte: operationalisering van een vaag concept. In B. Mazijn (Ed.), *Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken* (pp. 1-67). Gent: Centrum voor Duurzame Ontwikkeling – Academia Press.
- De Kimpe, C., & Eeckhout, K. (2004). *Handleiding buurtgerichte kinderopvang*. Gent: VBJK.
- De Lathouwer, L., & Marx, I. (2002). Werkgelegenheid en armoede. De prestaties van België en Nederland in vergelijkend perspectief. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18(4), 335-350.
- Delbeke, B., Holzemer, L., Meyer, S., & Oosterlynck, S. (2014). *Baromètre de la Précarité Énergétique-Méthodologie et détail techniques*.
- Delbeke, B., Verbeeck, G., & Oosterlynck, S. (2013). Aanpak van energiearmoede via energie-efficiëntie: mogelijkheden en beperkingen. In M. Callens, J. Noppe, & L. Vanderleyden (Eds.), *De sociale staat van Vlaanderen 2013* (pp. 177-226). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- De Meulder, B., Loeckx, A., & Ryckewaert, M. (2002). *De alledaagse ruimte van armoede en uitsluiting in het stadslandschap. Onderzoek naar de ruimtelijke dimensie van armoede en de architectonische invulling van minimumgrenzen voor een kwaliteitsvol leven*. Uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap (Programma Beleidsgericht Onderzoek 1998). Leuven: ASO.
- De Meyer, I., Warlop, N., & Van Camp, S. (2013). *Wiskundige geletterdheid bij 15-jarigen – Vlaamse resultaten van PISA2012*. Gent: Universiteit Gent.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., & Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19(5), 289-300.
- De Rynck, F., Block, T., Van Assche, J., Vallet, N., Paredis, E., & Maes, T. (2004a). *Normatief kader Stadsmonitor*. CDO (Universiteit Gent) en HABE (Hogeschool Gent).
- De Rynck, F., Block, T., Van Assche, J., Vallet, N., Paredis, E., & Maes, T. (2004b). *Stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden: visiematrix voor leefbare en duurzame Vlaamse steden*. CDO (Universiteit Gent) en HABE (Hogeschool Gent).
- Devalière, I., Briant, P., & Arnault, S. (2011). La précarité énergétique: avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer. *INSEE Première*, 1351.
- Devaux, M. (2013). Income-related inequalities and inequities in health care services utilisation in 18 selected OECD countries. *The European Journal of Health Economics*, December.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*. IDS Working Paper 232, October.
- Devolder, S., & Block, T. (2013). *Gent in transitie?! Zoektocht naar duurzame vormen van stedelijke ontwikkeling*. Onderzoekspaper 6. Gent: Steunpunt TRADO.
- Dewilde, C. (2002). De impact van life events op sociale uitsluiting en armoede. In J. Vranken, K. De Boyser, D. Geldof, & G. Van Menxel (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002* (pp. 55-69). Leuven/Leusden: Acco.
- Dewilde, C. (2003). A life-course perspective on social exclusion and poverty. *The British Journal of Sociology*, 54(1), 109-128.
- Dewilde, C. (2004). *Vormen en trajecten van armoede in het Belgische en Britse welvaartsregime. Multidimensionele armoededynamieken bestudeerd vanuit de sociologie van de levensloop*. Proefschrift tot het behalen van de graad van doctor in de politieke en sociale wetenschappen. Universiteit van Antwerpen, Antwerpen.
- Dewilde, C., & Raeymaeckers, P. (Eds.) (2008). *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten*. Leuven: Acco.

- Diebolt, W., & Hellias, A. (2005). *Les inégalités écologiques en milieu urbain*. Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, IGE/04/022. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.
- Dijkgraaf, R. (2013). *Beyond the horizon of Rio +20*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- Dolan, P., & Metcalfe, R. (2012). Measuring subjective well-being: Recommendations on measures for use by national governments. *Journal of Social Policy*, 41(2), 409-427.
- Donnan, S., Bland, B., & Burn-Murdoch, J. (2014, 4 May). A slippery ladder: 2.8 billion people on the brink. *Financial Times*.
- Donovan, J. E., Jessor, R., & Costa, F. M. (1993). Structure of health-enhancing behavior in adolescence – A latent-variable approach. *Journal of Health and Social Behavior*, 34(4), 346-362.
- Dormont, B., Fougère, D., & Prieto, A. (2001). L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi. *Économie et Statistique*, 343, 3-28.
- Dozzi, J., Lennert, M., & Wallenborn, G. (2008). Inégalités écologiques: analyse spatiale des impacts générés et subis par les ménages belges. *Espace, Populations, Sociétés*, 1.
- Dubois, O. (2005). Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain: l'exemple de la Belgique. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Dossier 4*.
- Dubowsky, S. D., Suh, H., Schwartz, J., Coull, B. A., & Gold, D. R. (2006). Diabetes, obesity, and hypertension may enhance associations between air pollution and markers of systemic inflammation. *Environmental Health Perspectives*, 114(7), 992-998.
- Dumčius, R., Peeters, J., Hayes, N., Van Landeghem, G., Siorava, H., Peciukonyte, L., & Hulpia, H. (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Vilnius – Brussels: PPMI – European Commission.
- Dumont, M. (2006). The reliability – or lack thereof – of data on skills. *Economics Letters*, 93(3), 348-353.
- Duvivier, R., Noël, D., & Van Kerrebroeck, V. (2010). Over-indebtedness: Measures, causes and connections with poverty. In D. Dierckx, N. Van Herk, & J. Vranken (Eds.), *Poverty in Belgium* (pp. 125-150). Leuven/Den Haag: Acco.
- Dykstra, S., Kenny, C., & Sandefur, J. (2014). Global absolute poverty fell by almost half on Tuesday. from http://www.cgdev.org/blog/global-absolute-poverty-fell-almost-half-tuesday?utm_source=140506&utm_medium=cgd_email&utm_campaign=cgd_weekly&utm_&&
- Ecolog (2013). *Klimaschutzberatung für türkeistämmige Haushalte in Hamburg-Altona*. Hannover: Ecolog-Institut für sozial-ökologische Forschung und Bildung.
- Elder, G. H., Johnson, M. K., & Crosnoe, R. (2003). The emergence and development of life course theory. In J. T. Mortimer & M. J. Shanahan (Eds.), *Handbook of the LIFE COURSE* (pp. 3-19). New York: Kluwer Academic.
- Emelianoff, C. (2006). Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales? *ESO Travaux et Documents*, 25, 35-43.
- Emelianoff, C. (2008). La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel. *Ecologie & Politique*, 35(1), 19-31.
- Engster, D., & Olofsdotter Stensöta, H. (2011). Do family policy regimes matter for children's well-being? *Social Politics*, 18(1), 82-124.
- Esping-Andersen, G., & Wagner, S. (2012). Asymmetries in the opportunity structure. Intergenerational mobility trends in Europe. *Research in Social Stratification and Mobility*, 30, 473-487.
- Eurodad (2014a). Conditionally yours. An analysis of the policy conditions attached to IMF loans. from <http://www.brettonwoodsproject.org/2014/06/conditionally/>
- Eurodad (2014b). *A private affair. Shining a light on the shadowy institutions giving public support to private companies and taking over the development agenda*. Brussels: Eurodad.
- Eurofound (2003). *Monitoring quality of life in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Bibliografie

- Eurofound (2012). *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Impacts of the crisis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2014). *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Families in the economic crisis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2003). *Council recommendations on cancer screening*.
- European Commission (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (COM(2010) 2020 final)*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2013). *Sustainable development in the European Union: 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2014). *Social Europe. Many ways, one objective. Annual Report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europese Commissie (2009). Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees parlement. Het BBP en verder: Meting van de vooruitgang in een veranderende wereld. Brussel, 20/8/2009 COM(2009) 433 definitief.
- Europese Commissie (2010). *Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang*. Brussel: Europese Commissie.
- Eurostat (2013). *Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Luxembourg.
- Eurostat (2014). *Income and Living Conditions Statistics*. from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- Fabri, V., & Remacle, A. (2009). *Programma borstkankerscreening. Vergelijking van de eerste drie rondes 2001-2002, 2003-2004, 2005-2006 Verslag 6*. Intermutualistisch Agentschap.
- Fabri, V., Remacle, A., & Boutsen, M. (2010). *Programme de dépistage du cancer du sein. Comparaison des trois premiers tours, 2002-2003, 2004-2005 et 2006-2007 Rapport numéro 7*. Agence Inter-mutualiste (IMA).
- Fabri, Leclercq, & Boutsen (2014). *Programme de dépistage du cancer du sein. Comparaison du troisième tour (2007-2008) et du quatrième tour (2009-2010)*. Rapport numéro 8, septembre 2014, Bruxelles: Agence Inter-mutualiste
- Faburel, G. (2012). The environment as a factor of spatial injustice: A New challenge for the sustainable development of European regions? In *Sustainable Development Handbook – Policy and Urban Development – Tourism, Life Science, Management and Environment* (pp. 431-478). Intech Online Ed. Elsevier.
- Federaal Planbureau Taskforce Duurzame Ontwikkeling (2009). *Indicatoren, doelstellingen en visies van duurzame ontwikkeling. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2009*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau Taskforce Duurzame Ontwikkeling (2011). *Twintig jaar politiek engagement voor duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2011: stand van zaken en evaluatie*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau Taskforce Duurzame Ontwikkeling (2013). *Langetermijnvisies. Begrippen en toepassing op duurzame ontwikkeling?* Brussel: Federaal Planbureau.
- Federale Regering (2013). Koninklijk besluit houdende vaststelling van de federale beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling. *Belgisch Staatsblad*, 8/10/2013.
- Federale Regering (2014). *Nationaal Hervormingsprogramma 2014, 25 april 2014*.
- Field, F. (2010). *The foundation years: Preventing poor children becoming poor adults. The report of the independent review on poverty and life chances*. London: HM Government.
- Fisher, B., Redmond, C. K., & Fisher, E. R. (2008). Evolution of knowledge related to breast cancer heterogeneity: A 25-year retrospective. *Journal of Clinical Oncology*, 26(13), 2068-2071.

Bibliografie

- Fleurbaey, M. (2009). Beyond GDP: The quest for a measure of social welfare. *Journal of Economic Literature*, 47(4), 1029-1075.
- Fol, S., & Cunningham-Sabot, E. (2010). Déclin urbain et Shrinking Cities: une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine. *Annales de géographie*, 674(4), 359-383.
- Fransolet, A. (ingediend). Vers une Wallonie bas-carbone en 2050: Perception des stakeholders par rapport aux instruments d'action publique. *VertigO*.
- Furedi, F. (2014). Foreword. In J. Bristow, C. Faircloth, & J. Macvarish (Eds.), *Parenting culture studies* (pp. viii-x). London: Palgrave MacMillan.
- G20 (2011, 2012, 2013). *Leaders' Declaration*. from <http://www.g20.utoronto.ca/>
- Galobardes, B., Shaw, M., Lawlor, D. A., Lynch, J. W., & Davey Smith, G. (2006). Indicators of socio-economic position (part 1). *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60(1), 7-12.
- Ganzeboom, H. B. G., & Treiman, D. J. (2007). *Ascription and achievement in occupational attainment in comparative perspective*. Los Angeles: University of California, Russell-Sage University Working Group on Social Inequality, January 2007
- Garrouste, C. (2011). Data quality: Three examples of consistency across SHARE and SHARELIFE data. In M. Schröder (Ed.), *Retrospective data collection in the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe. SHARELIFE methodology* (pp. 62-72). Mannheim: Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing (MEA).
- Garton Ash, T. (2011). Schaakbord Europa. *De Standaard*, 13/11/2011.
- Gauthier, A. H. (2010). *The impact of the economic crisis on family policies in the European Union*. Brussels: European Commission.
- Gee, G. C., & Payne-Sturges, D. C. (2004). Environmental health disparities: A framework integrating psychosocial and environmental concepts. *Environmental Health Perspectives*, 112(17), 1645-1653.
- Gendron, C. (2006). *Le développement durable comme compromis. La modernisation écologique de l'économie à l'ère de la mondialisation*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Georges, S. (2010). *Wasted childhoods? Beyond the pathologization of poor children and their families*. Paper presented at 'The doors of perception: viewing anthropology through the eyes of children', Amsterdam.
- Gevers, J., Gelissen, J., Arts, W., & Muffels, R. (2000). Public Health Care in the Balance: Exploring Popular Support for Health Care Systems in the European Union. *International Journal of Social Welfare* 9(4), 301-321.
- Giddings, B., Hopwood, B., & O'Brien, G. (2002). Environment, economy and society: Fitting them together into sustainable development. *Sustainable Development*, 10(4), 187-196.
- GIEC (2007). *Changements climatiques 2007: Rapport de synthèse*. Suisse: IPCC.
- Glorieux, I., Laurijssen, I., & Sobczyk, O. (2014). *De instroom in het hoger onderwijs van Vlaanderen: een beschrijving van de huidige instroompopulatie en een analyse van de overgang van secundair onderwijs naar hoger onderwijs*. Research paper SSL/2013 16/4.1.2. Leuven: Steunpunt SSL.
- Goossens, L. (1982). *Het sociaal huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleemhandeling op het gebied van wonen*. Leuven: KU Leuven.
- Gotzsche, P. C., & Nielsen, M. (2009). Screening for breast cancer with mammography. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 4.
- Gouzée, N., & Mazijn, B. (2012). Duurzame ontwikkeling: concept, visie, transitie. In B. Mazijn & N. Gouzée (Eds.), *De samenleving in beweging. België op weg naar duurzame ontwikkeling* (Vol. 11-34). Brussel: ASP Editions.
- Gueymard, S. (2004). *Le rôle des espaces verts dans les arbitrages résidentiels des ménages. Une étude exploratoire menée dans trois communes du Val-de-Marne*. Mémoire de DEA réalisé sous la direction de Guillaume Faburel, Institut d'Urbanisme de Paris, septembre.
- Guio, A.-C., & Mahy, C. (2013). *Regards sur la pauvreté et les inégalités en Wallonie*. Working Paper de l'IWEPS n°16.

Bibliografie

- Halleux, J.-M., & De Keersmaecker, M.-L. (2002). Les coûts de la désurbanisation: pour qui, comment, pourquoi? In M.-L. De Keersmaecker (Ed.), *Les coûts de la désurbanisation*. Namur: Ministère de la Région wallonne.
- Happaerts, S. (2012a). Sustainable development and subnational governments: Going beyond symbolic politics? *Environmental Development*, 4, 2-17.
- Happaerts, S. (2012b). Sustainable development in Quebec and Flanders: Institutionalizing symbolic politics? *Canadian Public Administration*, 5(4), 553-573.
- Happaerts, S., & Bruyninckx, H. (2014). Sustainable development: The institutionalization of a contested policy concept. In M. Betsill, K. Hochstetler, & D. Stevis (Eds.), *Advances in international environmental politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Hardi, P. (2007). The long and winding road of sustainable development evaluation. In C. George & C. Kirkpatrick (Eds.), *Impact assessment and sustainable development – European practice and experience* (pp. 15-30). UK: Edward Elgar Publishing.
- Harwood, S. A. (2003). Environmental justice on the streets: Advocacy planning as a tool to contest environmental racism. *Journal of Planning Education and Research*, 23(1), 24-38.
- Haughton, G., & Hunter, C. (1994). *Sustainable cities*. London: Kingsley.
- Havari, E., & Mazzonna, F. (2011). Can we trust older people's statements on their childhood circumstances? Evidence from SHARELIFE. from http://www.eief.it/files/2012/09/wp-15-childhood-circumstances-and-adult-outcomes_evidence-from-world-war-ii.pdf
- Hedebouw, G., & Petermans, A. (2010). *Onderzoek naar het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaams Gewest in 2009*. Leuven: HIVA – KU Leuven.
- Heinrich, J., Mielck, A., Schäfer, I., & Mey, W. (2000). Social inequality and environmentally-related diseases in Germany: Review of empirical results. *Sozial- und Präventivmedizin*, 45, 106-118.
- Heylen, K., Le Roy, M., Vanden Broucke, S., Vandekerckhove, B., & Winters, S. (2007). *Wonen in Vlaanderen. De resultaten van de Woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningsschouwwing 2005*. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid.
- Hills, J. (2012). *Getting the measure of fuel poverty, final report on the fuel poverty review*. Case report 72. London.
- Holifield, R. (2004). Neoliberalism and environmental justice in the United States Environmental Protection Agency: Translating policy into managerial practice in hazardous waste remediation. *Geoforum*, 35, 285-297.
- Holifield, R. (2012). The elusive environmental justice area: Three waves of policy in the US Environmental Protection Agency. *Environmental Justice*, 5(6), 293-297.
- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2000). *Social risk management: A new conceptual framework for social protection and beyond*. Social Protection Discussion Paper n° 0006. Washington: The World Bank.
- Hopwood, B., Mellor, M., & O'Brien, G. (2005). Sustainable development: Mapping different approaches. *Sustainable Development*, 13(1), 38-52.
- Huybrechs, F. (2011). Energiearmoede in Vlaanderen: problematiek en beleid belicht. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene, & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Huybrechs, F., Meyer, S., Vranken, J., & Dierckx, D. (2011). *Energiearmoede in België*. Antwerpen: OASeS.
- Iacovou, M., & Skew, A. J. (2011). Household composition across the new Europe: Where do the new Member States fit in? *Demographic Research*, 25(14), 465-490.
- IMF/WB Development Committee (2013). World Bank Group Strategy, DC2013-0009, September 18.
- International Labour Conference (ILC) (1999). *Decent work*. Report of the Director-General, 87th session, Geneva, June.
- International Labour Conference (ILC) (2001). *Resolution and conclusions concerning social security*, ILC, 89th session, Geneva.
- International Labour Organisation (ILO) (1944). *Declaration of Philadelphia*.

Bibliografie

- International Labour Organisation (ILO) (1952). *Social Security (Minimum Standards) Convention (No 102)*. Geneva: ILO.
- International Labour Organisation (ILO) (1998). *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Geneva: ILO.
- International Labour Organisation (ILO) (2008). *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. Geneva: ILO.
- International Labour Organisation (ILO) (2012). *Recommendation concerning national floors of social protection (No 202)*. Geneva: ILO.
- International Labour Organisation (ILO) (2014). *World of Work Report 2014*. Geneva: ILO.
- International Monetary Fund (IMF) (2014). *Redistribution, inequality and growth*. IMF Staff Discussion Note SDN/14/02.
- IWEPS (2007). *Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne: Volet Statistique. Une collection de la DIIS - Direction interdépartementale de l'intégration sociale du Ministère de la Région wallonne*. Namur: IWEPS.
- Jans, K., Layeux, M., & Snick, A. (2011). *Maatschappelijke praktijken en leefwereld van eenoudergezinnen van cultureel diverse origine in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Onderzoek in opdracht van Bruno De Lille, staatssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor Gelijke-kansenbeleid. Brussel: Flora asbl.
- Jenkins, S. P., & Siedler, T. (2007). *The intergenerational transmission of poverty in industrialized countries*. CPRC working paper. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- Jones, V. (2008). *The green collar economy: How one solution can fix our two biggest problems*. New York: HarperCollins Publishers.
- Jurion, B. (2005). Le financement des communes centres: éclairage de la théorie économique et problèmes fiscaux. *Bulletin de Documentation, Service Public Fédéral Finances*, 65(2).
- Jusot, J. F., Or, Z., & Sirven, N. (2012). Variations in preventive care utilisation in Europe. *European Journal of Ageing*, 9(1), 15-25.
- Justen, A., Schipli, J., Lenz, B., & Fleisher, T. (2013). Assessment of policies and detection of unintended effects: Guiding principles for the consideration of methods and tools in policy-packaging. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 60, 19-30.
- Kalmijn, M. (1998). Inter-marriage and homogamy: Causes, patterns, trends. *Annual Review of Sociology*, 24, 395-421.
- Kemp, R., Parto, S., & Gibson, R. B. (2005). Governance for sustainable development: Moving from theory to practice. *International Journal of Sustainable Development*, 8(1-2), 12-30.
- Kemp, R., & Rotmans, J. (2005). The management of the co-evolution of technical, environmental and social systems. In M. Weber & J. Hemmelskamp (Eds.), *Towards environmental innovation systems*. Heidelberg: Springer Berlin.
- Kind en Gezin (2014). *Het kind in Vlaanderen 2013*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kohlhuber, M., Mielck, A., Weiland, S. K., & Bolte, G. (2006). Social inequality in perceived environmental exposures in relation to housing conditions in Germany. *Environmental Research*, 101, 246-255.
- Kohn, L., Mambourg, F., Robays, J., Albertijn, M., e.a. (2013). *Borstkankeropsporing: boodschappen ter ondersteuning van een geïnformeerde keuze*. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).
- Krieg, E. J., & Faber, D. R. (2004). Not so black and white: Environmental justice and cumulative impact assessments. *Environmental Impact Assessment Review*, 24, 667-694.
- Kruize, H. (2007). *On environmental equity. Exploring the distribution of environmental quality among socio-economic categories in the Netherlands*. Doctoraal proefschrift, Universiteit Utrecht.
- Kuhn, T. (1996). *The structure of scientific revolutions (1962 1st ed.)*. Chicago/London: Chicago University Press.

Bibliografie

- Kuronen, M. (Ed.) (2010). *Research on families and family policies in Europe: State of the art*. Brussel: FamilyPlatform.
- Kurtz, H. E. (2003). Scale frames and counter-scale frames: Constructing the problem of environmental injustice. *Political Geography*, 22, 887-916.
- Kuypers, S., & Marx, I. (2014). *De verdeling van de vermogens in België*. CSB Berichten, mei 2014. Antwerpen: CSB.
- Laermans, R. (1984). Bourdieu voor beginners. *Heibel*, 18(3), 21-48.
- Lambrechts, M. (1990). Armoede en verbruikskrediet. Niet nu kunnen betalen. *Tegenspraak Cahiers*, 9, 173-219.
- Lanckswaert, E., & Lavrijsen, L. (1988). De geschiedenis van de private huurwetgeving in het licht van de woonzekerheid. In B. Hubeau & J. Vande Lanotte (Eds.), *Wonen in (on)zekerheid* (pp. 19-62). Antwerpen: Kluwer.
- Lane, C., Harris, B., & Roberts, S. (2008). *An analysis of the technical feasibility and potential cost of a personal carbon trading scheme: A report to the Department for Environment, Food and Rural Affairs*. UK: DEFRA.
- Lau, R. R., Quadrel, M. J., & Hartman, K. A. (1990). Development and change of young-adults preventive health beliefs and behavior – Influence from parents and peers. *Journal of Health and Social Behavior*, 31(3), 240-259.
- Layard, R. (2005). *Happiness: Lessons from a new science*. London: Penguin.
- Lazzari, A., & Vandenbroeck, M. (2012). Literature review of the participation of disadvantaged children and families in ECEC Services in Europe. In J. Bennett (Ed.), *Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged backgrounds: Findings from a European literature review and two case studies*. Study commissioned by the Directorate General for Education and Culture. Brussels: European Commission.
- Lee, E. (2014). Experts and parenting culture. In E. Lee, J. Bristow, C. Faircloth, & J. Macvarish (Eds.), *Parenting culture studies* (pp. 51-75). London: Palgrave MacMillan.
- Legrenzi, P., & Umiltà, C. (2011). *Neuromania. On the limits of brain science*. New York: Oxford University Press.
- Lejeune, Z., Chevau, T., & Teller, J. (2012). La qualité du logement comme variable environnementale: l'exemple de la région urbaine de Liège (Wallonie). *Flux Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, 89-90, 30-45.
- Le Roy, M., Debusschere, E., Heylen, K., Vandorpe, L., & Vandenkerckhove, B. (2008). *Onderzoek naar de woningmarktsegmenten*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Leroy, P. (2001). Milieubesef als cultuurgoed. *Ons Erfdeel*, 44, 21-30.
- Lewis, M. A., & Butterfield, R. M. (2007). Social control in marital relationships: Effect of one's partner on health behaviors. *Journal of Applied Social Psychology*, 37(2), 298-319.
- Lietaer, B. (2012). *Geld en duurzaamheid. Van een falend geldsysteem naar een monetair ecosysteem*. Amsterdam: Van Arkel.
- Lietaer, B. (2013). *In het hart van het geld. Voorbij hebzucht en schaarste*. Antwerpen: Universiteit van het Algemeen Belang.
- Lietaer, B., Snick, A., & Kampers, E. (2014). *Maak je buurt uitmuntend. Handboek gemeenschapsmunten voor lokale besturen en organisaties*. Brussel: Guido Decoster.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 26(2).
- Litjens, I. (2014). *Literature review on monitoring quality in early childhood education and care*. Paris: OECD.
- Loeckx, A., De Meulder, B., Patteeuw, V., De Bruyn, J., Van Herpe, P., & Van Ouytsel, M. (2009). Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen. Ontwerpend onderzoek en capacity building. In A. Loeckx (Ed.). Amsterdam: SUN.

- Loopmans, M. (2007). From SIF to City Fund: A new direction for urban policy in Flanders, Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment*, 22(2), 215-225.
- Loopmans, M., De Decker, P., & Kesteloot, C. (2010). Social mix and passive revolution. A neo-Gramscian analysis of the social mix rhetoric in Flanders, Belgium. *Housing Studies*, 25(2), 181-200.
- Loorbach, D. (2007). *Transition management. New mode of governance for sustainable development*. Utrecht: International Books.
- Lopez, A., Mathers, C., Ezzati, M., Jamison, D. T., & Murray, C. (2006). *Global burden of disease and risk factors*. Oxford: Oxford University Press and World Bank.
- Lorant, V., Boland, B., Humblet, P., & Deliege, D. (2002). Equity in prevention and health care. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 56(7), 510-516.
- 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.
- Luyckx-Ghisi, M. (2012). *Surgissement d'un nouveau monde*. Paris: L'Harmattan.
- Mackenbach, J. P., & McKee, M. (2013). A comparative analysis of health policy performance in 43 European countries. *European Journal of Public Health*, 23(2), 195-201.
- Macvarish, J. (2014). The politics of parenting. In E. Lee, J. Bristow, C. Faircloth, & J. Macvarish (Eds.), *Parenting culture studies* (pp. 76-101). London: Palgrave MacMillan.
- Marissal, P., May, X., & Mesa Lombillo, D. (2013). *Pauvreté rurale et urbaine, Programme Agora*. Bruxelles: Politique scientifique fédérale.
- Marmot, M. (2014). Ik ben een professionele optimist. from <http://nieuws.kuleuven.be/node/12904>
- 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.
- MAS (2007). *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voorschoolse kinderopvangplaats*. Leuven: MAS.
- Mazijn, B. (2014). Rechtvaardigheid als voorwaarde. In Plan-C (Ed.), *Product – Dienst. Nieuwe businessmodellen in de circulaire economie*. Mechelen: Plan-C.
- McCool, S. F., & Stankey, G. H. (2004). Indicators of sustainability: Challenges and opportunities at the interface of science and policy. *Environmental Management*, 33(3), 294-305.
- Meadowcroft, J. (2008). Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world. In J. Newig, J.-P. Voß, & J. Monstadt (Eds.), *Governance for sustainable development. Coping with ambivalence, uncertainty and distributed power* (pp. 107-122). London/New York: Routledge.
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems. A primer*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). *The limits to growth. A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books.
- Mestrum, F. (2002). *Globalisering en armoede. Over het nut van armoede in de nieuwe wereldorde*. Berchem: EPO.
- Milanovic, B. (2012). *Global income inequality by the numbers: In history and now. PRWP 6259, November*. Washington: The World Bank.
- Milieurapport Vlaanderen (MIRA) (2012). *Indicatorenrapport 2012*. Vlaamse Milieumaatschappij.
- Miller, D., Martin, I., & Herbison, P. (2002). Interventions for relieving the pain and discomfort of screening mammography. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 4.
- Mills, M. (2011). *Introducing survival and event history analysis*. London: Sage.
- Mirowsky, J., & Ross, C. E. (2003). *Education, social status, and health*. New York: de Gruyter, Inc.
- Missinne, S., & Bracke, P. (2014). Age differences in mammography screening reconsidered: Life course trajectories in 13 European countries. *European Journal of Public Health*, July.

Bibliografie

- Missinne, S., Colman, E., & Bracke, P. (2013). Spousal influence on mammography screening: A life course perspective. *Social Science & Medicine*, 98, 63-70.
- Mohai, P., & Bryant, B. (1992). Environmental injustice: Weighing race and class as factors in the distribution of environmental hazards. *University of Colorado Law Review*, 63(4).
- Mol, A. P. J., Buttel, F., & Spaargaren, G. (2005). *Governing environmental flows*. Cambridge: MIT Press.
- Mood, C. (2010). Logistic regression: Why we cannot do what we think we can do, and what we can do about it. *European Sociological Review*, 26, 67-82.
- Morabito, C., Vandebroek, M., & Roose, R. (2013). The greatest of equalisers': A critical review of international organisations' views on early childhood care and education. *Journal of Social Policy*, 42(3), 451-467.
- Morrens, B., Bruckers, L., Den Hond, E., Nelen, V., Schoeters, G., Baeyens, W., Van Larebeke, N., Keune, H., Bilau, M., & Loots, I. (2012). Social distribution of internal exposure to environmental pollution in Flemish adolescents. *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, 215(4), 474-481.
- Morrens, B., Bruckers, L., Loots, I., Den Hond, E., Nelen, V., Larebeke, N., Sioen, I., Schoeters, G., & Baeyens, W. (2013). Environmental justice under our skin? Socio-stratifying human biomonitoring results of adolescents living near an industrial hotspot in Flanders, Belgium. In K. Druffel (Ed.), *Looking within: Finding an environmental justice and global citizenship lens* (pp. 185-199). Oxford: Inter-Disciplinary Press.
- Najam, A. (2011). The view from the South: Developing countries in global environmental politics. In R. S. Axelrod, S. D. VanDeveer, & D. L. Downie (Eds.), *The global environment: Institutions, law, and policy* (pp. 239-258). Washington: CQ Press.
- Napolitano, J. (2013). Development, sustainability and international politics. In L. Meuleman (Ed.), *Transgovernance. Advancing sustainability governance* (pp. 163-211). Berlin/Heidelberg: Springer.
- Nelen, V., Bruckers, L., Van De Mierop, E., & Thys, G. (2007). *Gezondheidsenquête Genk-Zuid 2007*. Bilzen, Diepenbeek, Genk, Zutendaal, Eindrapport.
- Netwerk tegen Armoede (2013). *Reactie Netwerk tegen Armoede bij Decreet preventieve gezinsondersteuning*. from <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/130924Huizen-van-het-Kind.pdf>
- Neumayer, E. (2003). *Weak versus strong sustainability: Exploring the limits of two opposing paradigms* (2nd ed.). UK: Edward Elgar.
- Neville, H., Stevens, C., Pakulak, E., & Bell, T. A. (2013). Commentary: Neurocognitive consequences of socioeconomic disparities. *Developmental Science*, 16(5), 708-712.
- Noble, K. G., & Farah, M. J. (2013). Neurocognitive consequences of socioeconomic disparities: The intersection of cognitive neuroscience and public health. *Developmental Science*, 16(5), 639-640.
- Novac, S., Darden, J., Hulchanski, D., & Seguin, A. (2002). *Housing discrimination in Canada: The state of knowledge*. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation.
- Novotny, P. (2000). *Where we live, work, and play: The environmental justice movement and the struggle for a new environmentalism*. Greenwood Publishing Group.
- O'Neill, M. S., Jerrett, M., Kawachi, L., Levy, J. L., Cohen, A. J., Gouveia, N., e.a. (2003). Health, wealth, and air pollution: Advancing theory and methods. *Environmental Health Perspectives*, 111(16), 1861-1870.
- O'Neill, M. S., McMichael, A. J., Schwartz, J., & Wartenberg, D. (2007). Poverty, environment, and health. The role of environmental epidemiology and environmental epidemiologists. *Epidemiology*, 18(6), 664-668.
- Observatorium Krediet en Schuldenlast (OKS) (2011). *Het verbruik en het krediet aan particulieren. Algemeen Verslag 2010*. Marchienne-au-Pont: Observatorium Krediet en Schuldenlast.
- Observatorium Krediet en Schuldenlast (OKS) (2012). *Het verbruik en het krediet aan particulieren. Algemeen Verslag 2011*. Marchienne-au-Pont: Observatorium Krediet en Schuldenlast.

Bibliografie

- OECD (2010). A family affair: Intergenerational social mobility across OECD countries. In *OECD, Economic Policy Reforms 2010: Going for growth*. OECD Publishing.
- OECD (2011a). *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. Paris: OECD.
- OECD (2011b). *Doing better for families*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012). *Starting strong III. A quality toolbox for early childhood education and care*. Paris: OECD.
- OECD (2013a). *How's life? 2013: Measuring well-being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013b). *What students know and can do: Student performance in mathematics, reading and science (Volume I)*. Paris: OECD Publishing.
- OECD/DAC (1997). *Development co-operation. 1996 Report*. Paris: OECD.
- OED (2005). *The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 country case studies of World Bank and IMF Support*. Washington: The World Bank.
- OESEO (2010). *Employment outlook*. Paris: OECD Publishing.
- Oosterlyncx, S., & Cools, P. (2012). Lokale initiatieven als bouwstenen van sociale innovatie. In D. Dierckx, S. Oosterlyncx, J. Coene, & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012* (pp. 193-212). Leuven/Den Haag: Acco.
- Ortiz, I., & Cummins, M. (2013). *The age of austerity. A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries*. New York: South Center.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (2014). *Global Multidimensional Poverty Index 2014*. from <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-2014>
- Paes de Barros, R., Ferreira, F., Molinas Vega, J., & Saavedra Chanduvi, J. (2009). *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank.
- Pallemaerts, M. (2003). International law and sustainable development in and after Johannesburg. In E. Nierynck, A. Vanoverschelde, T. Bauler, E. Zaccai, L. Hens, & M. Pallemaerts (Eds.), *Making globalisation sustainable? The Johannesburg Summit on sustainable development and beyond* (pp. 191-210). Brussels: VUB Brussels University Press.
- Palsterman, P. (2003). La notion de chômage involontaire 1945-2003. *Courier hebdomadaire, CRISP*, 1806.
- Park, H., & Sandefur, G. (2010). Educational gaps between immigrant and native students in Europe: The role of grade. In J. Dronkers (Ed.), *Quality and inequality of education. Cross-national perspectives*. Dordrecht: Springer Press.
- Pellow, D. N. (2000). Environmental inequality formation: Toward a Theory of environmental injustice. *American Behavioral Scientist*, 43(4), 581-601.
- Pellow, D. N., Weinberg, A., & Schnaiberg, A. (2001). The environmental justice movement: Equitable allocation of the costs and benefits of environmental management outcomes. *Social Justice Research*, 14(4), 423-439.
- Petrella, R. (2003). Sustainable development in a globalising world. In E. Nierynck, A. Vanoverschelde, T. Bauler, E. Zaccai, L. Hens, & M. Pallemaerts (Eds.), *Making globalisation sustainable? The Johannesburg Summit on sustainable development and beyond* (pp. 129-135). Brussels: VUB Brussels University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st century*. Harvard University Press.
- Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K., & Whelan, C. (2013). The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies. *Journal of European Social Policy*, 23(1), 52-67.
- Pisano, U., Endl, A., & Berger, G. (2013). *The future of the EU SDS in light of the Rio+20 outcomes* (ESDN Quarterly Report N°28). Vienna: European Sustainable Development Network.
- PNUD (2000). *Vaincre la pauvreté humaine*. New York UNDP.
- Pogge, T. (2003). The first UN Millennium Development Goal: A cause for celebration? from www.etikk.no/globaljustice

Bibliografie

- Pope, C. A., Burnett, R. T., Thun, M. J., Calle, E. E., Krewski, D., Ito, K., & G.D., Thurston (2002). Lung cancer, cardiopulmonary mortality and long-term exposure to fine particulate air pollution. *Journal of the American Medical Association*, 287(6), 1132-1141.
- Privacycommissie (Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) (2009). *Aanbeveling aan de verhuurders en vastgoedmakelaars betreffende de verwerking van gegevens van kandidaat-huurders*. Aanbeveling nummer 01/2009 van 18 maart 2009.
- Programmatorische Overheidsdienst Maarschappelijke Integratie (POD MI) (2014). *Statistisch rapport nummer 7, april 2014*.
- Puddu, M., Demarest, S., & Tafforeau, J. (2009). Does a national screening programme reduce socio-economic inequalities in mammography use? *International Journal of Public Health*, 52(2), 61-68.
- Pulido, L. (2000). Rethinking environmental racism: White privilege and urban development in Southern California. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(1), 12-40.
- Raeymaeckers, P., & Dewilde, C. (2007a). 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. (2007b). Multidimensionele armoede op regionaal niveau: België als case. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49(4), 751-792.
- Raitano, M. (2009). When family beats welfare: Background effects in EU15 country clusters. *Inter-economics*, 44(6), 337-342.
- Raitano, M., & Vona, F. (2011). *The economic impact of upward and downward occupational mobility: A comparison of eight EU member states*. Doctoral School of Economics working paper, 13.
- Randers, J. (2012). 2052. *A global forecast for the next forty years*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Räthzel, N., & Uzzell, D. (Eds.) (2013). *Trade unions in the green economy. Working for the environment*. New York: Routledge.
- Rees, W. (1998). Understanding sustainable development. In B. Hann & P. K. Muttagi (Eds.), *Sustainable development and the future of cities* (pp. 19-42). London: Intermediate Technology Publications.
- Reijndorp, A., & Reijnders, L. (2010). *De alledaagse en de geplande stad. Over identiteit, plek en thuis*. Amsterdam: SUN Trancity.
- Renard, F., Demarest, S., Van Oyen, H., & Tafforeau, J. (2014). Using multiple measures to assess changes in social inequalities for breast cancer screening. *European Journal of Public Health*, 24(2), 275-280.
- Reynders, T., Nicaise, I., & Van Damme, J. (2005). *Longitudinaal onderzoek in het basisonderwijs. De constructie van een SES-variabele voor het SiBO-onderzoek*. LOA-rapport nr. 31. Leuven: Schoolloopbanen in het basisonderwijs.
- Riedel, U. (2006). *Studie zu dem geplanten Projekt- und Forschungsvorhaben 'Interkulturelle Energiebildung': Vorstudie*: POLIS Institut für Mensch-Umwelt-Beziehung, Hochschule Bremen.
- Rifkin, J. (2011). *The third industrial revolution. How lateral power is transforming energy, the economy and the world*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2005). *Jaarverslag 2004*. Brussel: RKW.
- Roose, I., Pulinx, R., & Van Avermaet, P. (2014). *Kleine kinderen, grote kansen. Hoe kleuterleraren leren omgaan met armoede en ongelijkheid*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Roscigno, V. J., Karafin, D. L., & Tester, G. (2009). The complexities and processes of racial housing discrimination. *Social Problems*, 56(1), 49-69.
- Rosenstock, I. M. (1966). Why people use health services. *Milbank Memorial Fund Quarterly: Health and Society*, 44(3), 94-127.
- Rotmans, J., & Loorbach, D. (2010). Toward a better understanding of transitions and their governance: A systemic and reflexive approach. In J. Grin, J. Rotmans, & J. Schot (Eds.), *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change* (pp. 105-198). UK: Routledge Publishers.

- Roussel, S., & Deccache, A. (2011). *Améliorer la participation aux programmes organisés de dépistage du cancer du sein et du cancer colorectal*. Rapport de Recherche. UCL-RESO education santé patient: Université Catholique de Louvain.
- Ruelens, L., & Nicaise, I. (2002). *Hulp van krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's*. Leuven: KULeuven – HIVA.
- Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Toth, K., & Smees, R. (2012). *Influences on students' attainment and progress in Key Stage 3: Academic outcomes in English, maths and science in Year 9. Effective Pre-School, Primary and Secondary Education Project (EPPSE 3-14)*. London: DfE.
- Schiellerup, P., Chiavari, J., Bauler, T., & Grancagnolo, M. (2009). *An exploration of potential conflicts and synergies climate change mitigation policies and social justice in Europe*. Discussion Paper. ULB&IEEP. November 2009. Brussels: King Baudouin Foundation.
- Schlosberg, D. (2004). Reconciving environmental justice: Global movements and political theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517-540.
- Schlosberg, D. (2007). *Defining environmental justice: Theories, movements, and nature*. New York: Oxford University Press
- Schnepf, S. V. (2007). Immigrants' educational disadvantage: An examination across ten countries and three surveys. *Journal of Population Economics*, 20(3), 527-545.
- Schröder, M. (2011). *Retrospective Data collection in the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe – SHARELIFE methodology*. Mannheim: MEA.
- Service fédéral Changements climatiques (s.d.). *Scénarios pour une Belgique bas carbone à l'horizon 2050: Synthèse des résultats*. Bruxelles.
- Shim, J. K. (2010). Cultural health capital: A theoretical approach to understanding health care interactions and the dynamics of unequal treatment. *Journal of Health and Social Behavior*, 51(1), 1-15.
- Simmel, G. (1907). *Les pauvres*. Paris: PUF.
- Singer, J. D., & Willett, J. B. (2003). *Applied longitudinal data analysis: Modeling change and event occurrence*. Oxford: Oxford University Press.
- Sister, C., Wolch, J., & Wilson, J. (2010). Got green? Addressing environmental justice in park provision. *GeoJournal* 75(3), 229-248.
- Smeets, E., & Weterings, R. (1999). *Environmental indicators: Typology and overview*. Technical report No 25. Copenhagen: European Environment Agency (EEA).
- Smet, P. (2009). *Samen grenzen verleggen voor elk talent. Beleidsnota Onderwijs 2009-2014*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Smith, K. P., & Christakis, N. A. (2008). Social networks and health. *Annual Review of Sociology*, 34, 405-429.
- Snick, A., & Cortier, E. (2012). *Wijze wetenschap. Status quaestionis* (manuscript op te vragen bij de auteurs – FLORA vzw). Brussel: Instituut Samenleving & Technologie (IST).
- Solon, G. (1992). Intergenerational income mobility in the United States. *The American Economic Review*, 82(3), 393-408.
- Spivak, G. C. (1988). Can the subaltern speak? In C. Nelson & L. Grossberg (Eds.), *Marxism and the interpretation of culture* (pp. 24-28). London: Macmillan.
- Stad Gent (2012). *Bestuursakkoord 2013-2018. Sp.a-Groen-OpenVLD*. Gent: Stadsbestuur.
- Stanley, F. (2014). *Met de beste data maak je het verschil*. from <http://nieuws.kuleuven.be/node/12913>
- Steenkens, K., Vandenabeele, J., Pultau, W., & Vranken, J. (1996). *De netwerken van de armen*. Brussel: Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.
- Steuropunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2013). *Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2012-2013*. Brussel: Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.

- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. New York: WW Norton.
- Stirbu, I., Kunst, A., Mielck, A., & Mackenbach, J. P. (2007). Educational inequalities in utilization of preventive services among elderly in Europe. In Department of Public Health (Ed.), *Tackling inequalities in Europe: An integrated approach* (pp. 483-499). Rotterdam: University Medical Centre Rotterdam.
- Storms, B., & Bogaerts, K. (2012). Referentiebudgetten en minimuminkomensbescherming in België. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene, & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Storms, B., & Cherenti, R. (2013). De aanpassingen van minimuminkomens aan de welvaart? Vaart iedereen even wel? In W. Lahaye, I. Pannecoucke, & J. Vranken (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., & Van Thielen, L. (2014). *De doeltreffendheid van minimum inkomensbescherming anno 2013. Wat leren referentiebudgetten? VLAS-studie*. Antwerpen Vlaams Armoedesteunpunt.
- Studiecommissie voor de Vergrijzing (2013). *Jaarverslag 2013*.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2012). *Omgevingsindicatoren duurzame ontwikkeling, editie 2012*. Brussel: Josée Lemaître.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2013). *Pact 2020. Kernindicatoren meting 2013*. Brussel: Josée Lemaître.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2014). *Vlaamse armoedemonitor 2014*. Brussel: Josée Lemaître.
- Sustainable Economies Law Center (2014, July 18). *California passes bill to legalize complementary currencies*. from <http://www.shareable.net/blog/california-passes-bill-to-legalize-complementary-currencies>
- Sze, J. (2003). *Noxious New York: The racial politics of urban health and environmental justice*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Taylor, D. E. (2000). The rise of the environmental justice paradigm injustice framing and the social construction of environmental discourses. *American Behavioral Scientist*, 43(4), 508-580.
- Taylor, D. E. (2011). Introduction: The evolution of environmental justice activism, research, and scholarship. *Environmental Practice*, 13(4), 280-301.
- Thévenon, O. (2011). Family policies in OECD countries: A comparative analysis. *Population and Development Review*, 37(1), 57-87.
- Thibodeau, J.-C. (2003). *Evolution du marché du logement locatif: analyse, effets et perspectives*. Montréal: Société d'habitation du Québec.
- Thomas, P. A. (2011). Trajectories of social engagement and limitations in late life. *Journal of Health and Social Behavior*, 52(4), 430-443.
- Tobin, J. (2009). *Children crossing borders: Including the voices of migrant families in ECEC programs*. Unpublished working paper.
- Tobin, J., Arzuviaga, A. E., & Adair, J. K. (2013). *Children crossing borders*. New York: Russel Sage Foundation.
- Uitermark, J. (2004). Uitdagingen voor een pro-stedelijk beleid in anti-stedelijk Vlaanderen. *Ruimte & Planning*, 24(2), 62-72.
- Uitermark, J., & van Beek, K. (2010). Gesmoorde participatie. De schaduwkanten van 'meedoen' als staatsproject. In I. Verhoeven & M. Ham (Eds.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (pp. 27-240). Amsterdam: Van Gennep Uitgeverij.
- Ulanowicz, R. E., Goerner, S. J., Lietaer, B., & Gomez, R. (2009). Quantifying sustainability: Resilience, efficiency and the return of information theory. *Ecological Complexity*, 6, 27-36.

Bibliografie

- UNDESA (Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat) (2007). *Indicators of sustainable development: Guidelines and methodologies* (Third Edition). New York: United Nations.
- United Church of Christ's Commission for Racial Justice (CRJ) (1987). *Toxic wastes and race in the United States: A national report on the racial and socio-economic characteristics of communities with hazardous waste sites*. Public Data Access.
- United Nations (1992). *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*.
- United Nations (2000). *United Nations Millennium Declaration*. Doc A/RES/55/2, 18 September.
- United Nations (2005a). *In larger freedom: Towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, A/59/2005, 21 March.
- United Nations (2005b). *The inequality predicament*. *World Social Situation Report*. New York: United Nations.
- United Nations (2010a). *Rethinking poverty*. *Report on the World Social Situation 2010*. New York: United Nations.
- United Nations (2010b). *Retooling global development*. *World Economic and Social Survey*. New York: United Nations.
- United Nations (2012a). *The future we want*. Outcome document adopted at Rio + 20. from www.un.org/en/sustainablefuture
- United Nations (2012b). *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20 – 22 June 2012*.
- United Nations (2013a). *Global Sustainable Development Report*. Executive summary: *Building the common future we want*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development.
- United Nations (2013b). *Inequality matters*. *World Social Situation Report*. New York: United Nations.
- United Nations (2013c). *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*. Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. New York: United Nations.
- United Nations (2014a). *Millennium Development Goals Report*. New York: United Nations.
- United Nations (2014b). *Outcome document – Open Working Group on Sustainable Development Goals*. from <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>
- United Nations (2014c). *Coherence, coordination and cooperation in the context of financing of sustainable development and the post-2015 development agenda*. Economic and Social Council, Note by the Secretary General, § 51, 27 March.
- United Nations (2014d). *Trends and progress in international development cooperation*. Report of the Secretary-General. Document E/2014/77, 15 May.
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) (1992). *Agenda 21: Programme of action for sustainable development*. United Nations Department of Public Information.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1990). *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003). *Human Development Report 2003*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2014). *Human Development Report 2014: Sustaining human progress; reducing vulnerabilities and building resilience*. New York: UNDP.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2014). *Conference of European statisticians recommendations on measuring sustainable development, prepared in cooperation with the Organisation for Economic Co-operation and Development and the Statistical Office of the European Union (Eurostat)*. New York/Geneva: United Nations.

- United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). *Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication*. UNEP.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2010). *Combating poverty and inequality*. Geneva: UNRISD.
- Universele Commissie voor Milieu en Ontwikkeling (UCMO) (1989). *Onze aarde morgen*. Tielt: Lannoo.
- Ürge-Vorsatz, D., & Tirado Herrero, S. (2012). Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation. *Energy Policy*, 49, 83-90.
- Junk, W. (2004). The economic consequences of divorce for women in the European Union: The impact of welfare state arrangements. *European Journal of Population*, 20, 251-285.
- Van Assche, J., Block, T., & Reynaert, H. (2011). De stadsmonitor als kader en inspiratiebron voor een omgevingsanalyse van de stedelijke gezondheids- en welzijnszorg. *De Welzijns-gids - Welzijnszorg* (Vol. 83, pp. 83-106). Mechelen: Kluwer.
- Van Camp, G. (2011). MIMOSIS: een microsimulatiemodel voor sociaal beleid in België. Korte beschrijving van het model met steekproefgegevens 1 januari 2009, inkomens 2008. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 4/2011, 657-713.
- 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.
- Vandemoortele, I. (2014). *Cocreatie met kwetsbare groepen. Focus op cultuur en vrije tijd*. Brussel: Flora vzw
- Van den Bergh, J. (2009). The GDP paradox. *Journal of Economic Psychology*, 30(2), 117-135.
- Van der Bracht, K., & Van de Putte, B. (2013). *Het not-in-my-property-syndroom (NIMPS). Etnische discriminatie op de huisvestingsmarkt*. Gent: Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent.
- Vandenbroeck, M. (2009). Let us disagree. *European Early Childhood Education Research Journal*, 17(2), 165-170.
- Vandenbroeck, M. (2013). *Ongelijkheid begint in de wieg. Society case over 'Early Childhood Education and Care' (ECEC)*. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Vandenbroeck, M., De Stercke, N., & Gobeyn, H. (2013). What if the rich child has poor parents? The relationship from a Flemish perspective. In P. Moss (Ed.), *Early childhood and compulsory education. Reconceptualising the relationship* (pp. 174-191). London: Routledge.
- Vandenbroeck, M., De Visscher, S., Van Nuffel, K., & Ferla, J. (2008). Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. *Early Childhood Research Quarterly*, 23(2), 245-258.
- Vandenbroeck, M., Geens, N., & Berten, H. (2014). The impact of policy measures and coaching on availability and accessibility of early child care: A longitudinal study. *International Journal of Social Welfare*, 23, 69-79.
- Vandenbroeck, M., & Lazzari, A. (2014). Accessibility of early childhood education and care: A state of affairs. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 327-335.
- Vandenbroeck, M., & Van Lancker, W. (2014). *Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede* (Vol. 14). Antwerpen: VLAS.
- Vandenbroucke, F. (2004). *Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen. Beleidsnota van de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming, 2004-2009*. Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Vandenbroucke, F. (2006). *Maatregelen ter stimulering van de participatie aan het kleuteronderwijs. Non Paper*. Brussel: Ministerie van Werk, Onderwijs en Vorming.
- Vandenbroucke, F. (2013). *The active welfare state revisited*. Brugge: die Keure.
- Vandenbroucke, F., & Vinck, J. (2013). Bestaansonzekerheid bij kinderen: vaststellingen en uitdagingen. In D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013* (pp. 253-273). Leuven/Den Haag: Acco.

Bibliografie

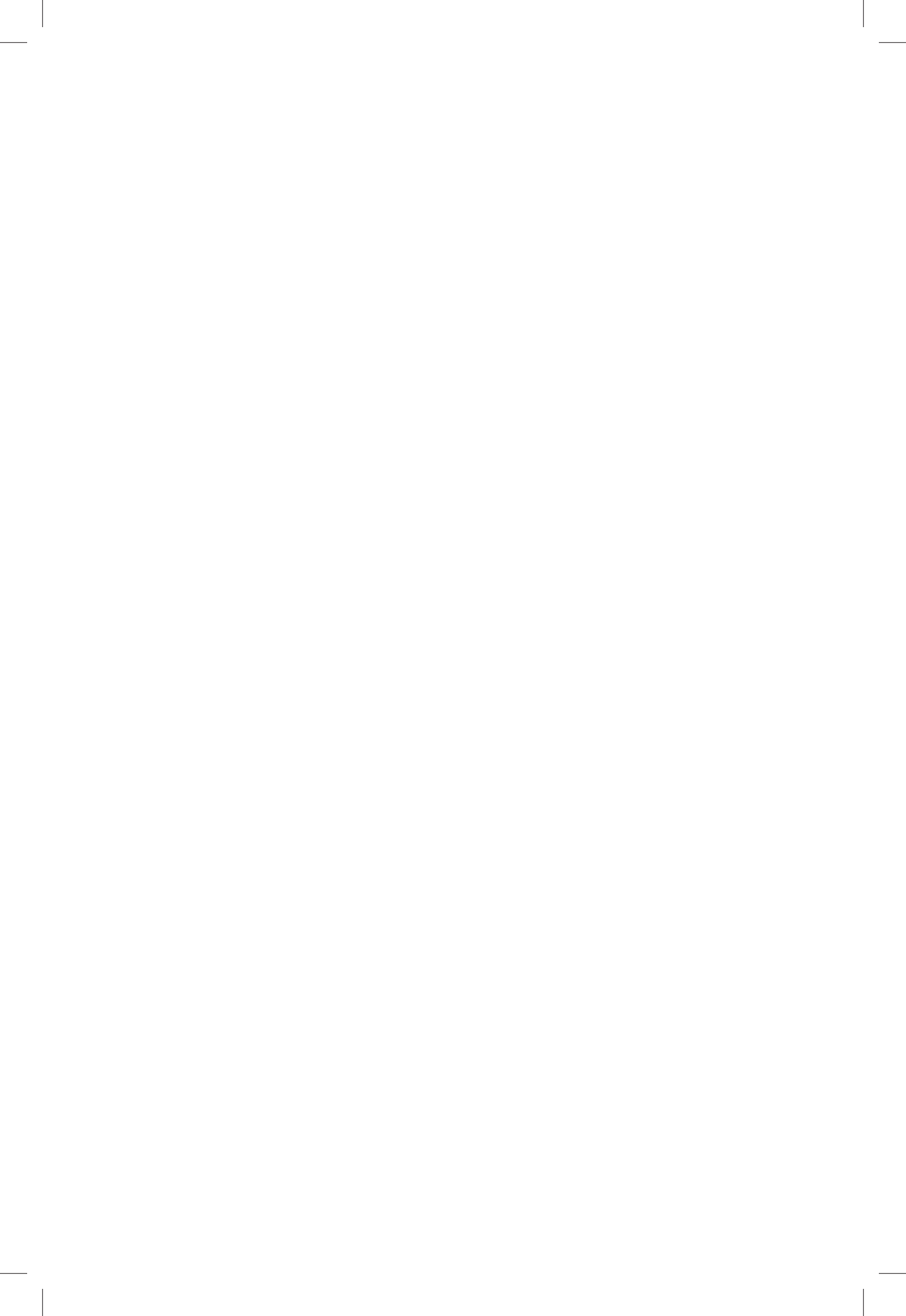
- Vandermotten, C., Marissal, P., Van Hamme, G., Kesteloot, C., Slegers, K., Vanden Broucke, L., Ippersiel, B., de Bethune, S., & Naiken, R. (2006). *Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*. Bruxelles: SPP Intégration sociale, Politique des grandes Villes.
- Vandeuren, J. (2009). *Beleidsnota 2009 – 2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*.
- Van Haarlem, A. (2012). Multidimensionele armoede in Vlaanderen. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene, & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Haarlem, A., Coene, J., & Thévenot, C. (2013). Armoede vanuit een dynamisch perspectief. In D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*. Leuven: Acco.
- Van Haarlem, A., & Raeymaeckers, P. (2013). Multidimensionele armoede in Europa. In D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Hecke, E., & Savenberg, S. (2002). Suburbanisation et développement durable. *Espace, Populations, Sociétés*, 20(1), 25-36.
- Van Houtte, M., Agirdag, O., De Groof, S., & Elchardus, M. (2013). *School segregation and self-fulfilling prophecies as determinants of academic achievement in Flanders*. Tielt: Lannoo Campus.
- Van Laere, K., Peeters, J., & Vandenbroeck, M. (2012). The education and care divide: The role of the early childhood workforce in 15 European countries. *European Journal of Education*, 47(4), 527-541.
- Van Laere, K., Vandenbroeck, M., Roets, G., & Peeters, J. (2014). Challenging the feminisation of the workforce: Rethinking the mind-body dualism in early childhood education and care. *Gender and Education*, 26(3), 232-245.
- Van Lancker, W. (2014). *To whose benefit? An empirical and comparative investigation into the (un)intended consequences of family policy in the social investment state*. Proefschrift, supervisors: B. Cantillon, J. Ghysels, Antwerp: University Press Antwerp.
- Vanneste, D., Thomas, I., & Goosens, L. (2007). *Le logement en Belgique, enquête socioéconomique 2001, Monographies*. Bruxelles: SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, DGSIE.
- Van Oyen, H., & Verellen, W. (1994). Breast cancer screening in the Flemish region, Belgium. *European Journal of Cancer Prevention*, 3, 7-12.
- Van Robaey, B., Vranken, J., Perrin, N., & Martiniello, M. (2007). *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*. Leuven/Leusden: Acco.
- Veenstra, G. (2007). Social space, social class and Bourdieu: Health inequalities in British Columbia, Canada. *Health and Place*, 13, 14-31.
- Velghe, H. (1919). *La protection de l'enfance en Belgique. Son passé, son avenir*. Bruxelles: Goemaere.
- Verbeeck, G., & Dreesen, A. (2010). *Evaluatie REG-openbaredienstverplichtingen in het Vlaams Gewest*. Eindrapport VEA REG-ODV project, 18 juni 2010.
- Vervliet, E. (2008). Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af? *MO* Paper*, 16, januari 2008.
- Vlaams Centrum Schuldenlast (VCS) (2013). *Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening: cijfergegevens 2012*. Brussel: Vlaams Centrum Schuldenlast.
- Vlaams Centrum Schuldenlast (VCS) (2014). *Cijfer- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2013*. Brussel: Vlaams Centrum Schuldenlast.
- Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité (VESOC) (2009). *Pact 2020: een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen, 19 januari 2009*.
- Vlaams Parlement (2012) *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters*. Tekst aangenomen door de plenaire vergadering op 28 maart 2012. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (2012). *AEROPA: resultaten grensoverschrijdende luchtkwaliteitsstudie in de regio Menen-Wervik/Halluin-Bousbecque*.

Bibliografie

- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (2013a). *Luchtkwaliteit in Vlaanderen. Luchtkwaliteit in Genk – periode 2003-2012*.
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (2013b). *Luchtkwaliteit in Vlaanderen. Dioxine- en PCB-depositie-metingen in de periode april 2012-april 2013*.
- Vlaamse Regering (2014). *Vlaams Hervormingsprogramma 2014*.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2014). *Statistieken 2013 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbare dienstverplichtingen*.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2014). *Statistieken 2014 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbare dienstverplichtingen*. Brussel: VREG.
- Voet, C. (2012). Eén jaar operationeel: de zin en onzin van het Centraal Bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht en collectieve schuldenregeling. *Nieuw Notarieel Kwartaalschrift*, 2, 33-37.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (Eds.) (2005). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Waas, T., Hugé, J., Verbruggen, A., & Wright, T. (2011). Sustainable development: A bird's eye view. *Sustainability*, 3, 1637-1661.
- Walker, G. (2009). Beyond distribution and proximity: Exploring the multiple spatialities of environmental justice. *Antipode* 41(4), 614-636.
- Weber, M. (1978). *Economy and society*, vol. 1. In G. Roth & C. Wittich (Eds.), *An outline of interpretive sociology*. Berkeley, California: University of California Press.
- Wendt, C., Kohl, J., Mischke, M., & Pfeifer, M. (2010). How do Europeans perceive their healthcare system? Patterns of satisfaction and preference for state involvement in the field of healthcare. *European Sociological Review*, 26(2), 177-192.
- Wenz, P. S. (1998). *Environmental justice*. New York: SUNY Press.
- Wheeler, B. W., & Ben-Shlomo, Y. (2005). Environmental equity, air quality, socioeconomic status, and respiratory health: A linkage analysis of routine data from the health survey for England. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59, 948-954.
- Whelan, C., Nolan, B., & Maître, B. (2013). Analysing intergenerational influences on income poverty and economic vulnerability with EU-Silc. *European Societies*, 15(1), 82-105.
- Whitehead, M. (2009). The wood for the trees: Ordinary environmental injustice and the everyday right to urban nature. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 662-681.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. London: Allen Lane.
- Williams, S. J. (1995). Theorizing class, health and life-styles – Can Bourdieu help us. *Sociology of Health & Illness*, 17(5), 577-604.
- Williamson, J. (1990). *The progress of policy reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2000). What should the World Bank think about the Washington Consensus. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 251-264.
- Winters, S., & Heylen, K. (2013). How housing outcomes vary between the Belgian regions. *Journal of Housing and the Built Environment*, 13, 1-16.
- Witters, A. (2006). Voorbereiding op pensionering. In A. van Assel & E. Messelis (Eds.), *Groepswerk met ouderen... een vak apart?!* (pp. 155-165). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- World Bank (1990). *World Development Report. Poverty*. Washington: The World Bank.
- World Bank (2001a). *Poverty trends and voices of the poor*. from www.worldbank.org/poverty
- World Bank (2001b). *World Development Report 2000/2001. Attacking poverty*. Washington: The World Bank.

Bibliografie

- World Bank (2009). *Conditional cash transfers*. Washington: The World Bank.
- World Bank (2012a). *World Development Report 2013. Jobs*. Washington: The World Bank.
- World Bank (2012b). *Resilience, equity and opportunity*. Washington: The World Bank.
- World Bank (2013a). *Global Monitoring Report 2013*. Washington: The World Bank.
- World Bank (2013b). *World Development Report 2014. Risks and opportunities*. Washington: The World Bank.
- World Bank (2014). *2011 International Comparison Program Summary Results*. Washington: The World Bank.
- World Commission (2004). *A fair globalization: Creating opportunities for all. World Commission on the Social Dimension of Globalization*. Geneva: ILO.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). *Our common future*. New York: Oxford University Press.
- World Health Organisation (1978). *Primary health care: Report on International Conferences on Primary Health Care. Alma-Ata, Geneva*.
- World Health Organisation (2008). *The World Health Report 2008. Primary health care (now more than ever)*. Geneva: WHO.
- World Wildlife Fund (WWF) (2012). *Living Planet Report 2012*. Gland, Switzerland: WWF International.
- Wübker, A. (2012). Who gets a mammogram amongst European women aged 50-69 years? *Health Economics Review*, 2(1).
- Xhignesse, G., Bianchet, B., Cools, M., Gathon, H.-J., Jurion, B., & Teller, J. (2014). *Which are the determinants of homeownership? A logit analysis for the case of Belgium*. Paper presented at the European Network for Housing Research 2014 Conference.
- Zaccai, E. (2011). *25 ans de développement durable, et après?* Paris: Presses Universitaires de France.
- Zuinen, N. (2012). De indicatoren van duurzame ontwikkeling. In B. Mazijn & N. Gouzée (Eds.), *De samenleving in beweging. België op weg naar duurzame ontwikkeling*. Brussel: ASP Editions.



Personalia

Daphne Ahrendt is politicologe, research manager van de 'Living Conditions and Quality of Life Unit' van Eurofound en projectleider 'families in the economic crisis: changes in policy measures'.

Tom Bauler is assistent-professor aan de Vrije Universiteit Brussel en titularis van de leerstoel 'Milieu en Economie'. Hij verricht onderzoek in het domein van politieke economie en ecologische economie, vooral naar het verband tussen milieupolitiek en economie vanuit het perspectief van instrumenten voor publieke actie en van het (nieuwe) milieubeleid.

Thomas Block is directeur van het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO), docent 'Duurzaamheid en governance' binnen de vakgroep Politieke Wetenschappen (UGent), promotor van onder meer de Vlaamse Steunpunten Beleidsrelevant Onderzoek 'Transities voor Duurzame Ontwikkeling' (TRADO) en 'Bestuurlijke Organisatie-Slagkrachtige Overheid' (SBOV) en jurylid van het Vlaams Stadsvernieuwingsfonds.

Piet Bracke is hoogleraar aan de Vakgroep Sociologie van de Universiteit Gent en lid van de onderzoeksgroep Hedera ('Health and Demographic Research'). Zijn onderzoeksinteresses omvatten de sociologie van gender en het gezin, epidemiologische sociologie vanuit een vergelijkend perspectief, geestelijke gezondheid en de geestelijke gezondheidszorg.

Jill Coene is sociologe en onderzoekster bij het Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (OASeS – Universiteit Antwerpen) en het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

Pascal De Decker studeerde sociologie en ruimtelijke planning aan Universiteit Gent en behaalde een doctoraat in de politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Hij is hoofddocent aan de Faculteit Architectuur van de KU Leuven.

Bart Delbeke is econoom en werkzaam bij het Centrum OASeS op het project 'Energiearmoede'.

Inge De Meyer is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Vakgroep Onderwijskunde van de Universiteit Gent. Ze is Vlaams en Belgisch nationaal projectmanager voor het PISA-onderzoek ('Programme for International Student Assessment').

Sophie Devolder is stedenbouwkundige en ruimtelijke planner, doctoraatsstudent bij het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) binnen de Vakgroep Politieke Wetenschappen (UGent) en onderzoekster bij het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek TRADO.

Danielle Dierckx is sociologe, professor aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen, onderzoeksleider armoede en sociale uitsluiting bij het Centrum OASeS en promotor-coördinator van het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

Aurore Fransolet is doctoraatsstudente aan het Centre d'Etudes du Développement Durable (CEDD) van de Vrije Universiteit Brussel. Zij onderzoekt het beleid voor een koolstofarme transitie (meer in het bijzonder innovaties betreffende het klimaatbeleid) en de methodes voor de integratie van de sociopolitieke dimensie in toekomststudies.

Sander Happaerts was tot en met september 2014 onderzoeksleider milieubeleid en duurzame ontwikkeling aan het HIVA (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving), KU Leuven, en coördineerde onder meer het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Transitie voor Duurzame Ontwikkeling (TRADO).

Marko Kryvobokov behaalde in 2007 een doctoraat in vastgoedplanning aan het 'Royal Institute of Technology' in Stockholm. Sinds 2012 is hij research fellow aan het 'Centre d'Etudes en Habitat Durable' in Charleroi. Zijn onderzoeksinteresse gaat naar huisvestingseconomie, de waardering van vastgoed en simulaties van stedelijk grondgebruik.

Zoë Lejeune is doctoraatsstudent in de politieke wetenschappen aan de Universiteit Luik. Zij ontving in 2012 een beurs van het IWEPS, het Waals Instituut voor Evaluatie, Toekomstverwachting en Statistiek, voor een vierjarig onderzoek naar ongelijkheden in het leefmilieu in Wallonië en meer specifiek milieumobilisatie in gedepriveerde stedelijke buurten.

Ilse Loots is sociologe, hoogleraar aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen en het Instituut voor Milieu en Duurzame Ontwikkeling van de Universiteit Antwerpen, woordvoerder van de onderzoeksgroep Milieu en Samenleving en promotor van het Vlaams Steunpunt Milieu en Gezondheid.

Bernard Mazijn is afgevaardigd bestuurder van het Instituut vóór Duurzame Ontwikkeling vzw te Brugge (www.IDOvzw.be). Dit Instituut richt zich op onderzoek en training. Verder is hij docent 'duurzame ontwikkeling' aan de Universiteit Gent.

Francine Mestrum is doctor in de sociale wetenschappen en onderzoekt de sociale dimensie van de mondialisering. Ze coördineert het mondiale netwerk van 'Global Social Justice'.

Sarah Missinne is sociologe en als FWO-aspirant verbonden aan de Vakgroep Sociologie van de Universiteit Gent. Haar doctoraatsonderzoek focust op socio-economische ongelijkheden in preventieve gezondheidszorg vanuit een levensloopbenadering.

Bert Morrens is socioloog verbonden aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen, waar hij werkt binnen de onderzoeksgroep Milieu en Samenleving en het Vlaams Steunpunt Milieu en Gezondheid.

Hendrik Nevejan is econoom (KU Leuven) en wetenschappelijk medewerker bij het Secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Hij volgt er verschillende thema's op die in de Raad worden behandeld op het domein van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën.

Peter Raeymaeckers is professor aan de master sociaal werk van de Universiteit Antwerpen en verbonden aan OASes (Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad).

Anne Snick is doctor in de pedagogische wetenschappen. Sinds dertig jaar doet ze onderzoek naar gelijke kansen, armoedebestrijding en duurzaamheid. Zij is board member van de Club of Rome – EU chapter en is verbonden aan de Universiteit voor het Algemeen Belang.

Elias Storms is academisch assistent bij het departement Sociologie aan de Universiteit Antwerpen en onderzoeker bij Centrum OASes. Hij werkt aan een doctoraat over schuld en betalingsproblemen in de individuele levensloop.

Jacques Teller is directeur van LEMA ('Local Environment Management and Analysis') en professor stedelijke planning aan de Universiteit Luik. Hij studeerde af als burgerlijk ingenieur in de architectuur, met een proefschrift gewijd aan stedelijke structuren en bestuur. Hij werkt als expert voor verschillende onderzoeksprogramma's, waaronder de COST 'Transport and Urban Development' en het programma 'duurzame gebouwen en steden', ondersteund door het Franse Nationaal Agentschap voor Onderzoek (ANR).

Guy van Camp is econoom (KU Leuven). Sinds 2007 werkt hij bij de DG Beleidsondersteuning van de FOD Sociale Zekerheid, waar hij zich bezighoudt met het gebruik en de ontwikkeling van het statische microsimulatiemodel MIMOSIS en het gebruik van administratieve data voor beleidsondersteunend advies.

Michel Vandebroeck is docent gezinspedagogiek aan de Vakgroep Sociale Agogiek, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, Universiteit Gent. Zijn onderzoek gaat over voorschoolse voorzieningen en opvoedingsondersteuning. Hij maakt deel uit van het Vlaams Armoedesteunpunt (VLAS).

Marjoke van der Burg is epidemiologe en als onderzoekster verbonden aan het Centrum OASes en het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

Griet Verbeeck is ingenieur-architect, professor aan de Faculteit Architectuur en Kunst van de Universiteit Hasselt, coördinator van het onderzoek over duurzaamheid bij de Onderzoeksgroep ARCK en maakt deel uit van het Steunpunt Wonen en van de Limburgse Proeftuinprojecten Woningrenovatie (Werfgoed, Mutatie+ en Ecoren).

Jana Verstraete studeerde agogische wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel en sociologie aan de Universiteit van Amsterdam ('Graduate School of Social Sciences'). Ze is als doctoraatsstudente verbonden aan de KU Leuven (Faculteit Architectuur) en de Universiteit Antwerpen (OASeS).

Guillaume Xhignesse is master in financiën en doctoraatsstudent economie en management aan de 'HEC Management School' van de Universiteit Luik (ULg). Hij is ook onderzoeker aan het 'Research Centre for Urban Studies' (ULg) en geassocieerd onderzoeker aan het 'Tax Institute' (ULg). Zijn doctoraatsonderzoek betreft de interacties tussen het fiscale beleid inzake hypotheek, eigenaarschapskeuze en locatie van huishoudens in België. Hij heeft in het bijzonder aandacht voor huisvestingsfinanciering, huisvestingseconomie en econometrische modellering.







Gedrukt en gebonden bij Acco, Leuven